지급결제제도의 법적 문제와 규제 방안*
- 최근 일본의 관련 법제와의 비교를 중심으로 -

맹 수 석**

차 례

Ⅰ. 머리말

Ⅱ. 일본의 지급결제제도의 최근 동향
1. 공과금 등에 대한 전자지급시스템의 추진
2. 결제 동향 및 결제시스템 강화
3. 민간결제시스템의 감시 강화
4. 동일본대지지에 대한 대응

Ⅲ. 일본 자금결제법의 제정과 주요 내용
1. 자금결제법의 개요
2. 자금결제법의 특징
3. 자금결제법의 주요 내용
4. 관련 법제와의 관계

Ⅳ. 우리나라와 일본 법제의 비교
1. 지급결제 관련 법제
2. 중앙은행 및 결제수단 등의 규제
3. 전자지급결제의 규제

Ⅴ. 맺음말

* 이 논문은 2011. 7. 27. 한국법제연구원 워크숍에서 발표한 자료(“일본의 지급결제 관련 법제의 변화와 시사점”)를 일본의 최근 자료 및 개정된 한국은행법 등의 내용을 반영하여 수정·보완한 것임을 밝혀 둡니다.
** 충남대학교 법학전문대학원 교수
접수일자 : 2012. 4. 30 / 심사일자 : 2012. 6. 18 / 게재확정일자 : 2012. 6. 22

I. 머리말

지급결제란 각종 경제활동에 의해 파생하는 거래 당사자간의 채권·채무관계를 화폐 등의 결제수단을 이전시켜 종료시키는 행위를 말하고, 이에 관한 제도적 장치를 총칭하여 지급결제제도(payment and settlement system)라 한다. 지급결제제도는 금융시장, 금융기관과 함께 금융제도를 구성하는 요소로서, 금융거래시장의 원활한 기능과 금융시스템의 안전성 확보를 위한 핵심적 인프라이다. 또한 지급결제제도는 금융과 자본시장을 지탱하는 중요한 사회적 기반이기 때문에, 금융 및 자본시장의 국제경쟁력을 키우기 위해서도 그 안전성을 유지하도록 노력하여야 한다. 그리고 지급결제제도 참가기관이 결제를 이행하지 않거나 참가기관의 시스템에 장애가 발생하면 해당 지급결제시스템뿐 아니라 금융시스템 전반에 대한 신뢰가 약화되므로 금융안정을 위해서는 참가기관의 안정도 중요한 요소로 인식되고 있다.[1)]

그런데 지급결제제도에서 발생하는 신용리스크, 유동성리스크 등 다양한 리스크는 각 참가기관간에 밀접하게 연계되어 있고, 궁극적으로 시스템리스크가 악화되면 해당 지급결제제도뿐만 아니라 금융시스템 전체로 리스크가 확대될 수 있기 때문에 규제의 필요성이 있다. 특히 지급결제분야에 있어 민간부문의 역할이 점점 확대됨에 따라 이에 대한 감독의 중요성도 강조되고 있다. 나아가 지급결제시스템에서 처리되는 결제금액의 급격한 증가, 기술적 복잡성의 증대 및 이에 따른 시스템리스크의 확대 우려 등도 각국이 지급결제제도에 대한 감시를 더욱 강화하도록 한 요인이라 할 것이다. 결국 지급결제시스템의 안전성, 효율성, 편리성 등이 향상될 때 금융의 혁신촉진과 이용자보호가 이루어지게 될 것이다.

전통적으로 지급결제기능은 은행의 기본적인 업무로 인식되어 왔지만(은행법 제27조 제2항 제3호), 자본시장법의 시행을 계기로 은행만이 담

1) 예컨대 2011. 4. 12. 농협 전산망에 있는 자료가 대규모로 손상되어 수일에 걸쳐 전체 또는 일부 서비스 이용이 마비된 사건이 있었고, 이후에도 크고 작은 전산장애를 일으켜 고객들이 불편을 겪은 바 있다(“농협 전산망 5시간 마비 끝에 복구”, 『연합뉴스』(2012. 2. 23)(http://app.yonhapnews.co.kr/ 참조(방문일 2012. 4. 25))).

당해 왔던 지급결제기능을 금융투자회사로까지 확대하여 영위할 수 있도록 하였다. 그리고 최근에는 스마트폰 보급 확대 등으로 지급결제환경이 급변하고 있다. 그럼에도 불구하고 지급결제에 대한 체계적인 기본법이 존재하지 않아 지급결제시스템 리스크에 대한 관리체계가 취약한 실정이다. 일본의 경우 우리와 유사한 지급결제제도를 갖고 있는데, 정보통신기술의 발달에 따른 복잡다기한 결제시스템을 효율적으로 규율하기 위해 2009년 자금결제법을 제정하는 등 입법적 개선을 위한 다각적인 노력을 하고 있다.[2] 이 연구에서는 일본의 지급결제제도의 현황과 자금결제법을 포함한 관련 법제의 중요 내용을 검토하고, 우리 법제에 대한 시사점을 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 일본의 지급결제제도의 최근 동향

1. 공과금 등에 대한 전자지급시스템의 추진

일본은 공과금 등에 대한 이용자의 납부의 편리성과 금융기관의 업무효율성을 제고하기 위해 국세·지방세, 공공요금, 보험료나 인터넷 쇼핑의 구입대금 등을 PC, 휴대전화, ATM으로부터 상시 지급할 수 있도록 하는 전자결제서비스인 Pay-easy 시스템을 가동하고 있다.[3] 이는 금융기관이 공동으로 구축·운영하고 있는 다중결제망(Multi-Payment Network: MPN)을 활용한 서비스로, 대부분의 금융기관(은행, 신용금고, 신용조합, 노동금고, 농어협)이 공통의 구조로 서비스를 제공하는 시스템이다.[4] 2001년 10월부

2) 일본의 경우 지급결제 분야에 있어서 뿐만 아니라, 증권결제제도의 경우에도 법제가 정비되어 2009년 1월부터 이른바 주권의 전자화가 실현되었다(森下哲朗, “振替株式の理論的問題”, 「會社法施行5年理論と實務の現狀と課題」(有斐閣, 2011), 172頁).

3) 日本マオルチペイメントネットワーク運營機構, 「電子決濟のインフラ Pay-easy(ペイジー)のご紹介」, (2010. 12), 3頁(http://www.boj.or.jp/announcements/release_2010/data/set1012b7. pdf). 이는 2010. 12. 14. 일본은행 결제시스템 포럼의 배포자료이다. (http://www.boj.or.jp/announcements/release_2010/set1012b.htm/ 참조(방문일 2011. 6. 17)).

4) 이용 현황을 보면 2005년 취급건수 약 1,600만 건에 취급금액 약 8,600억 엔이던 것이 2009년 취급건수 약 3,824만 건에 취급금액 약 5조 7천억 엔에 이르고 있다(日本マオルチペイメントネットワーク運營機構, 앞의 자료, 14頁).

터 휴대전화요금 등 민간요금의 전자수납을 위해 개통하였지만, 2003년 1월부터는 e-Japan 전략에 있어서 전자정부·전자지방공공단체의 결제인프라로도 활용되고 있고, 2008년 10월부터는 다이렉트 방식[5]에 의한 국고금의 납부를 시작하였다.[6] 향후 다중결제망을 지방공공단체까지 서비스를 확대하면서, 2013년까지 다중결제망 백업센터의 구축을 계획하고 있다.[7]

2. 결제 동향 및 결제시스템 강화

(1) 결제 동향의 개관

2010년도 주요 결제시스템의 결제동향을 보면 자금거래·증권거래의 결제금액은 대체로 전년도와 같은 수준의 저조한 수준에서 이루어졌다. 이는 2008년 글로벌금융위기 후에 국채거래나 콜거래 등 시장거래가 크게 감소한 것에 기인한다. 한편 이체 등의 외환거래 취급금액이나 어음교환금액은 경기의 완만한 회복을 반영하여 전년도보다 소폭 증가했다.[8] 즉, 일본은행 당좌예금의 결제금액은 국채거래나 자금시장거래의 감소 등으로 전년도보다 낮았다. 그러나 외환시장거래는 완만하게 증가하고 있고, 결제금액도 증가추세로 나타났다. 주요한 증권결제시스템을 보면 저조한 시장거래 등의 영향으로 일본은행의 국채등록·대체결제제도의 결제금액이 감소한 것으로 나타났다. 일본국채청산기관의 채무인수금액은 대체로 전

5) 이는 세금 등을 해당 관청 시스템 등에 접속하여 전자적 방식으로 납부하는 형식인데, 온라인이나 실시간계좌이체방식에서 직접납입방식의 형태로 전환한 원스톱 지급방식을 말한다. 2010년 12월 현재 관세 등(재무성 관세국, 세관), 특허신청수수료 등(특허청), 국세(국세청), 국유재산임대료 등(재무성 이재국), 공영보험료(후생성 노동기준국, 연금국) 등의 납부절차에 이용되고 있다(日本マオルチペイメントネットワーク運營機構, 앞의 자료, 12頁).

6) 1999년 12월 공과금수납망연구회 발족과 새로운 수납서비스의 검토 시작, 2000년 5월 일본 다중결제망추진협의회 설립, 2001년 3월 일본 다중결제망운영기구 설립, 2001년 10월 민간수납기관의 Pay-easy 수납서비스 개시, 2004년 1월 국고금·지방공금의 Pay-easy 수납서비스 개시, 2008년 10월 국고금 직접납부방식서비스 개시에 이른 것이다(日本マオルチペイメントネットワーク運營機構, 앞의 자료, 4頁).

7) 日本マオルチペイメントネットワーク運營機構, 앞의 자료, 20頁.

8) 日本銀行,「決濟システムレポート(2010-2011)」(2011. 6), 7頁 (http://www.boj.or.jp/research/brp/psr/data/psr2010.pdf 참조(방문일 2011. 6. 15)).

년도 수준에 머물렀지만, 주식의 경우 거래소의 매매고가 저조하게 나타나 증권청산기구의 채무인수액은 전년도에 미치지 못하였다.[9]

(2) 결제시스템의 강화

일본은행 금융네트워크시스템인 실시간총액결제(Real Time Gross Settlement: RTGS)[10]는 대규모(거액)자금결제의 효율화와 안전성의 향상을 목적으로, ① 일본은행 당좌예금상의 RTGS 처리에 유동성 절약기능을 도입하여 자금결제의 효율성을 개선하고, ② 민간결제시스템에 있어서 時點넷결제[11]로 처리되어 온 대규모 자금거래(외환엔결제거래 및 1건 1억 엔 이상의 대규모 내국거래)를 일본은행 당좌예금에서 RTGS로 처리함으로써 결제의 안전성을 향상시키는 것을 목표로 하고 있다.[12] 일본은행은 1단계로 2008년 10월 유동성 절약기능의 도입과 외환엔결제거래의 완전 RTGS화를 실현하였고, 현재 2단계를 추진하고 있다. 2단계는 특히 대규모 국내 거래의 RTGS화를 목적으로, 2011년 11월 14일부터 시행하고 있다. 이를 위해 일본은행넷과 전국은행시스템을 연결하는 새로운 운영체계를 구축하고

---

9) 日本銀行, 앞의 리포트, 9頁(도표 1-2) 참조.

10) 정식 명칭은 「日本銀行金融ネットワークシステム」(Bank of Japan Financial network system)인데, 이를 약칭하여 '日銀ネット' 또는 'BOJ-Net'이라고도 한다. 日銀ネット은 일본은행과 그 거래처금융기관 사이의 자금이나 국채의 결제를 온라인으로 처리하는 것을 목적으로 구축된 네트워크로, 日銀ネット는 일본은행이 운영하고 있고, 일본은행 전산센터와 일본은행 본지점 및 日銀ネット 참가금융기관이 통신회선에 의해 접속하고 있으며, 일본은행 본지점이나 日銀ネット 참가금융기관으로부터 입력된 데이터는 센터에서 온라인 처리된다(鹿野嘉昭, 「日本の金融制度(第2版)」, 東洋經濟新報社, 2006, 89-91면). 日銀ネット과 참가금융기관과의 접속에 관해서는 전용단말기의 설치에 의한 접속 외에 참가금융기관의 컴퓨터와의 직접 접속도 가능하다. 현재 日銀ネット의 대상으로 되어 있는 업무로는 당좌예금거래, 외환엔결제제도 관련사무, 국채매매 관련사무, 국채발행 관련사무, 국채등록 관련사무, 국채대체결제 관련사무, 국채자금동시인도 관련사무(국채 DVP) 등이 있다. 日銀ネット은 1988년 도입되어 지정시점 차액결제 및 RTGS방식으로 운영되었으나, 2001년 원칙적으로 RTGS방식으로 전환되었다(일본은행 홈페이지 http://www.boj.or.jp/announcements/education/oshiete/kess/04202001.htm/ 참조(방문일 2011. 6. 20)).

11) 이는 하루에 여러 차례 정해진 결제시점까지 수취총액과 지급총액의 차액을 결제하는 방법을 말하는데, 2001. 1. 4.에 폐지됨과 동시에, RTGS가 도입되었다(일본은행 홈페이지 http://www.boj.or.jp/paym/outline/kg74.htm/ 참조(방문일 2011. 6. 20)).

12) 日本銀行, 앞의 리포트, 9-10頁.

있다. 또한 1건에 1억엔 미만의 소규모 국내거래는 계속하여 전국은행시스템을 통한 시점넷결제에 의해 처리되고 있다.[13]

(3) 새로운 결제시스템의 구축

일본은행은 일본은행넷에 대해 장래의 발전성을 확보하고, 향후 환경변화에 대해 중장기적으로 비용을 적극 억제하면서 대응해 나가기 위해 새로운 시스템인 신일은넷(新日銀ネット)을 구축하기 위한 노력을 하고 있다.[14] 즉 신일은넷의 기능·사양의 검토 전제가 되는 주제에 대해서는 2010년 4월 이후 3회에 걸쳐 일본은행넷의 이용금융기관 등이 참가한 「신일은넷 구축에 관한 의견교환회」를 개최하여 그 논의의 결과를 2011년 2월에 공표하였다. 그 주요 논점은 ① 국채결제의 원활화를 향한 대응, ② 신일은넷의 통신 메시지와 통신 네트워크의 채용, ③ 신일은넷의 가동시간의 연장 등이다.[15]

(4) 장외파생금융상품의 청산·결제 시스템 구축

1) 청산기관의 발족

글로벌 금융위기 당시 장외파생금융상품 거래가 급속히 팽창했기 때문에, 시장참여자나 감독당국이 시장의 실태를 정확히 파악하는 것이 곤란했고, 장외파생금융상품 거래에 수반하는 거래상대방위험(counterparty risk)의 관리에도 문제가 있었던 것으로 지적되었다. 이러한 인식을 기초

13) 2단계 대응으로 RTGS화 되는 대규모 국내거래는 건수에서는 내국거래 전체의 1%에 미치지 못하지만, 금액으로는 약 80%에 달하는 것으로 집계되고 있다(日本銀行, 앞의 리포트, 10頁).

14) 新日銀ネットは 1988년 가동하기 시작한 日銀ネット을 새로운 시스템으로 구축한 것이다(그 구체적인 내용은, 「新日銀ネットの構築について」(http://www.boj.or.jp/announcements/release_2009/set0907a.htm/ 참조(방문일 2011. 6. 22))). 이는 우선 2014년 초까지를 목표로 오퍼레이션과 국채의 입찰 관련 업무, 국채계 오퍼레이션 등의 인도 관련 업무를 선행적으로 가동할 계획이다. 나아가 2015년 가을부터 2016년 초까지를 목표로 일본은행 당좌예금결제·국채결제 관련 업무 등을 가동할 예정이다(日本銀行, 앞의 리포트, 12頁).

15) 日本銀行, 앞의 리포트, 12頁.

로 2009년 9월 G20 Pittsburgh Summit에서는 ① 표준화된 모든 장외파생금융상품 거래는 적절한 경우에는 거래소 또는 전자 플랫폼에서 거래되고 청산기관을 통해서 결제될 것, ② 장외파생금융상품 거래는 거래정보저장소에 보고될 것, ③ 청산기관을 이용하지 않는 거래에는 자기자본 비율규제상 높은 자본부과를 요구할 것 등을 방침으로 정하였다.[16] 현재 각국에서는 이러한 방침을 실현하기 위한 법률 정비가 진행되고 있고, 시장참여자에 대해 청산기관의 이용이나 거래정보의 보고를 의무화하는 것 등이 검토되고 있다.[17]

일본의 경우 이러한 규제내용 등이 2010년 5월「金融商品取引法等の一部を改正する法律」에 기한 시행령 등에 근거하여 2012년 11월부터 시행될 예정이다. 일부 장외파생상품거래에서는 청산기관이나 거래정보저장소가 금융위기 이전부터 존재하였고, 구미의 주요 딜러를 중심으로 이용되어 왔다.[18] 현재 보다 폭넓은 상품에 대해 청산기관 및 거래정보저장소의 설립이 진행되고 있고, 2011년 7월부터 일본증권청산소(JSCC)가 일본 인덱스를 참조하는 신용파산스왑(CDS) 거래에 대해서 청산업무를 개시하고 있다.[19] 각국 관계 당국은 이러한 신구의 금융시장 인프라에 대해 장외파

16) 맹수석, "자본시장법상 파생상품규제자본시장의 인프라 개혁",「상사판례연구」제24집 제3권(2011), 100쪽. 이에 관한 전문 번역 내용은, http://www.g20.utoronto.ca/kr/kr-pittsburgh-declaration.pdf 참조(방문일 2011. 6. 10).

17) 미국에서는 2010년 7월 Wall Street Reform and Consumer Protection Act가 성립하였고, 현재 관계 당국이 상세한 규제안을 속속 확정하고 있다. 유럽에서는 2010년 9월 유럽위원회가 장외파생금융상품 등에 관한 규제안을 공표하였고, 현재 유럽의회 및 유럽연합이사회에 의한 심의가 진행되고 있다. 이러한 규제 강화 움직임에 대해, 금융시장 인프라의 운영자 측에서도 새로운 움직임이 나타나고 있다(맹수석, "Dodd-Frank Act의 장외파생상품거래에 대한 주요 규제 내용과 법적 시사점",「증권법연구」제12권 제1호(2011), 79쪽 이하 참조).

18) 개정 금융상품거래법은 OTC 파생상품거래에 관한 거래정보의 보존 및 보고제도를 새로이 규정하고 있는데, 우선 청산집중의무의 대상이 되는 거래에 대해서는 CCP에 대해 거래정보의 보존과 당국에 대한 보고의무를 부과하고 있다(동법 제156조의63). 나아가 금융상품거래업자 등에 대해서도 거래정보의 보존 및 당국에 대한 보고를 의무화하고 있지만(동법 제156조의64 제1항 및 제2항), 새롭게 창설되는 거래정보저장소(동법 제156조의67 이하) 또는 지정외국거래정보저장소를 통한 거래정보의 보전 및 당국에 대한 보고로 대신할 수 있도록 하고 있다(동법 제156조의64 제3항).

19) 株式會社日本証券クリアリング機構, "CDS取引の清算業務の開始について"(2011. 7. 15) 참조(http://www.jscc.co.jp/news/2011/11/pressrelease20110715.pdf 참조(방문일 2012. 4. 20)).

생금융상품 감독당국자 회의 등을 통하여 국제적인 정보공유나 협조감독의 범위에 대해 검토하고 있다. 일본은행은 이러한 국제적인 작업에 참가하여 내외의 장외파생금융상품 시장의 건전한 발전을 위한 노력을 하고 있다.[20]

2) 자기자본비율 규제의 재검토

바젤은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision: BCBS)는 은행이 청산기관에 대해 안고 있는 위험노출액(exposure)에 자기자본 비율 규제상의 자본부과를 요구할 것을 검토한 바 있다. 그 대상은 파생상품거래나 증권레포거래인데, BCBS는 구체적인 내용을 2010년 12월에 공표하였다.[21] 현행 자기자본 비율규제에서는 은행의 청산기관전용 위험노출액에 대해 일정한 조건을 구비한 경우에는 자본부과를 요하지 않는 것으로 하고 있다. 그러나 청산기관의 이용촉진 및 의무화가 국제적으로 진전함에 따라, 은행의 거래상대방위험이 청산기관에 더 집중될 것으로 보인다. 동시에 청산기관에 대해서도 리스크 관리의 강화가 요구된다. 이러한 배경을 기초로 새로운 자본부과의 도입이 검토되고 있다.[22]

은행의 청산기관에 대한 위험노출액으로는 청산기관의 파산·채무불이행에 수반하는 리스크, 참여자 파산에 의해 공동갹출형의 손실보전재원이 훼손되는 리스크 등이 상정되고 있다. 공동갹출형의 손실보전재원 가운데 청산기금에 대해서는 손실보전의 순위나 재원의 규모를 반영하여, 리스크의 크기에 따른 자본부과를 하는 방안이 고려되고 있다. BCBS는 코멘트나 금융시장 인프라에 대한 새로운 국제기준책정의 동향을 근거로 하여 그 내용을 확정하고, 2013년 1월부터 적용을 목표로 하고 있다.[23] 이러한

20) 日本銀行, 앞의 리포트, 19頁.

21) http://www.bis.org/publ/bcbs190.pdf 참조(방문일 2011. 6. 24).

22) 즉 ① 청산기관을 이용하지 않고, 결제까지 상대방측에서 리스크를 관리하고 있는 장외파생금융상품거래 등에 대해서는 현행 기준보다 높은 자본부과를 요구하여 청산기관의 이용을 촉진하고, ② 은행이 청산기관전용의 위험노출액을 적절히 관리하도록 청산기관의 리스크 관리체제에 따라 은행에 대해 일정한 자본을 부과하며, ③ 이러한 틀을 통해 청산기관에도 리스크의 관리를 강화하는 동기를 부여하는 것을 검토하고 있다(日本銀行, 앞의 리포트, 20-21頁).

23) 日本銀行, 앞의 리포트, 21頁.

국제적 동향을 감안하여 일본에서는 OTC파생상품거래의 거래상대방위험을 관리하는 방법으로 신용평가조정(credit valuation adjustment: CVA) 등에 대한 논의가 이루어지고 있다.[24]

3. 민간결제시스템의 감시 강화

민간결제시스템의 안전성 확보나 효율성 향상을 위해 일본은행은 각 민간결제시스템의 제도설계, 리스크관리체제, 운영상황 등을 모니터링하고, 그 안전성과 효율성을 평가함과 동시에 필요에 따라 개선을 위한 감시(oversight)를 강화하고 있다.[25] 일본은행의 감시 대상은 민간결제제도인 자금결제시스템, 증권결제시스템 및 청산기관이다. 일본은행은 민간결제제도에 대해 업무 및 재무상황이나 리스크관리체계의 현황 파악, 개선 방침 등에 대해 수시로 청문이나 의견교환을 하고 있다. 또 결제시스템 운영주체의 경영진과 반기에 1회 정도의 면담을 통해 중요과제나 방침 등에 대해 의견을 교환하고 있다. 새로운 결제시스템을 가동하는 경우, 기존의 결제시스템이 새로운 업무를 시작하는 경우, 중요한 리스크관리체계를 변경하는 경우 등에는 필요한 체제의 확보뿐만 아니라, 국제기준도 준수하도록 결제시스템의 운영주체나 참가자 등에 대하여 지도하고 있다.[26]

---

24) 櫻井悠司, “OTC デリバティブ取引におけるカウンターパーティ・リスクの管理手法”, 「金融研究」(2011.4), 90頁 이하.

25) 일본은행은 2002년 9월 금유시스템의 안전성 확보, 민간결제시스템과의 접속·연동, 금융정책의 원활을 위한 기반의 확보 등을 위해 「決済の分野における日本銀行の役割-決済手段・決済システムの提供とオーバーサイト-」를 공표하였다(원문은, http://www.boj.or.jp/announcements/release_2002/set0209a.htm/ 참조(방문일 2011. 6. 20)). 그리고 2010년 5월에 「決済システムに對するオーバーサイトの基本方針」을 공표하였다. 전자는 감시의 대상 범위를 자금결제시스템, 증권결제시스템, 청산기관으로 확대하였고, 결제체계의 영향의 크기에 따른 감시 방침을 명시하였다. 또한 감시의 구체적인 방법으로 결제시스템에 관한 국제기준에 따른 안전성·효율성을 평가하고, 결제시스템의 운영주체나 참가자와의 의견교환 등에 노력할 것을 명시하고 있다. 그리고 후자는 국외에 운영주체가 소재하는 엔자금결제시스템에 대해 국제협조감시를 존중하고, 국내 엔결제의 영향에 따른 감시를 하는 것 등의 방침을 포함하고 있다(日本銀行, 앞의 리포트, 22頁).

26) 日本銀行, 앞의 리포트, 23頁.

4. 동일본대지진에 대한 대응

2011년 3월 11일 발생한 동일본지진과 해일은 막대한 인명피해와 경제적 손실을 가져다 주었지만, 결제시스템에 대한 위기는 크지 않았던 것으로 보인다. 다만 일본은행은 중앙은행으로서 ① 국민생활이나 경제활동의 기반이 되는 금융·결제 기능을 유지하기 위한 대응, ② 금융시장의 안정을 확보하기 위한 충분한 자금의 공급, ③ 자산매입기금 등의 증액을 통한 금융완화의 추구, ④ 피해지역 금융기관을 지원하기 위한 자금공급 오퍼레이션의 도입 등 광범위한 대응을 하였다.[27] 즉 피해지역에 일본은행 총재를 본부장으로 하는 재해대책본부의 설치, 일본은행권의 공급과 훼손은행권 등의 교환, 금융상의 특별조치의 요청,[28] 일본은행 금융네트워크 시스템 및 민간결제시스템의 안정운영 확보, 금융시장 인프라의 신뢰확보를 위한 정보발신 등의 조치를 취했다.

Ⅲ. 일본 자금결제법의 제정과 주요 내용

1. 자금결제법의 개요

(1) 제정 경위

일본은 1998년 일본은행법 개정을 통해 중앙은행에 지급결제제도 감시권한을 부여하였다.[29] 또한 정보통신기술의 발달에 따른 복잡다기한 결제시스템으로부터 파생하는 문제를 효율적으로 규율하기 위해, 일본 금융청은 2007년 금융연구센터에 「決濟に關する硏究會」를 설치·운영하였다.[30]

27) 日本銀行, 앞의 리포트, 1頁.

28) 구체적으로는 ① 예금증서나 통장을 분실했을 경우에도 예금자인 것을 확인하여 지급하고, ② 신고 인감이 없는 경우에는 무인(拇印)으로 대체할 수 있도록 하며, ③ 재해시 어음의 부도처분에 대해 배려하고, ④ 오손된 지폐를 교환해 주며, ⑤ 유가증권을 상실한 경우 재발행 절차에 대해 협력하는 것 등이다(日本銀行, 앞의 리포트, 2頁).

29) 즉 일본은행의 설립목적에 은행 및 기타 금융기관들간 자금결제의 원활화를 도모함으로써 신용질서 유지에 기여해야 함을 명확히 규정하고 있다(일본은행법 제1조).

30) 결제에 관한 연구회에서는 2007. 12. 18.에 연구보고서인 「決濟に關する論点の中間

특히 2009년 1월 14일 금융심의위원회는 금융혁신의 촉진과 이용자보호를 위한 보고서를 작성하였고,[31] 2009년 6월 24일「資金決濟に關する法律」(이하 '자금결제법'이라 한다)[32]을 제정·공포하였다. 이에 기한 후속 절차로 2009년 12월 관련 政令案, 內閣府令案 및 사무가이드라인안이 공표되어,[33] 2010년 3월 이들 규정이 확정되기에 이르렀다.[34] 자금결제법은 ① 자금결제서비스의 적절한 확보와 그 이용자 등의 보호, ② 서비스 제공의 촉진, ③ 자금결제제도의 안전성·효율성·편리성의 향상을 목적[35]으로, 2010년 4월 1일부터 시행되었다.

(2) 구성

자금결제법은 선불식 증표규제법을 폐지하고,[36] 규제의 확대 및 새로운 정비를 하고 있다. 즉 이 법에서는 규제대상에 포함되지 않았던 서버형 전자화폐를 새로이 규제대상에 포함시켰고, 발행보증금의 보전 수단으로

的な整理について」를 작성하여 결제를 둘러싼 환경변화 등에 대응하기 위한 방안을 모색하였다. 특히 이 연구에서는 자금결제시스템의 강화를 위한 논점으로 국제화 및 표준화, 고객수요의 대응, 자금결제시스템의 운영, 업무계속체제 등의 문제를, 증권결제시스템의 강화를 위한 논점으로 STP화, 주식 및 국채의 결제기간의 단축화, 증권결제시스템의 운영 등의 문제를 다루고 있다(원문은 http://www.fsa.go.jp/frtc/kenkyu/20071218.pdf 참조(방문일 2011. 6. 27).

31) 金融審議會金融分科會第二部會,「資金決濟に關する制度整備について」(원문은 http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20090114-1/01.pdf 참조(방문일 2011. 6. 30)).

32) 자금결제법의 소개에 관한 국내 연구로, 정경영, "일본 자금결제에 관한 법률에 관한 소고",『선진상사법률연구』제51호(2010. 7), 44쪽 이하; 森下哲朗(이효경 번역), "자금결제법에 대하여",『BFL』제41호(2010. 5), 46쪽 이하 참조.

33) 太田洋·松下由英, "資金決濟法および關聯政令·內閣府令の概要(上)－送金·決濟サービスの新たな可能性－",『NBL』No.922(2010. 2), 13頁.

34)『資金決濟に關する法律』의 전문에 대해서는, http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi 참조(방문일 2011. 6. 22).

35) 자금결제에 관한 서비스의 적절한 실시를 확보하고, 그 이용자 등을 보호함과 동시에 해당 서비스의 제공을 촉진하기 위해 선불식 지급수단의 발행, 은행 등 이외의 자가 하는 외환거래 및 은행 등과의 사이에서 발생한 외환거래에 관한 채권채무의 청산에 대하여 등록 그 밖에 필요한 조치를 강구하고, 이로써 자금결제시스템의 안전성, 효율성 및 편리성의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조).

36) 이로 인해 종이형과 IC형만을 대상으로 하던『前拂式証票の規制等に關する法律』이 폐지되었다(http://www.fsa.go.jp/common/about/pamphlet/shin-kessai.pdf 참조(방문일 2011. 6. 22)).

신탁을 인정하였으며, 보유자에 대한 선불식 지급수단의 환불의 원칙적 금지 및 폐업시 환불의무의 부여, 자가형 발행자에 대한 출입검사 등의 감독 강화 등을 하고 있다. 이 법은 총칙(제1조·제2조), 선불식 지급수단(제3조-제36조), 자금이동(제37조-제63조), 자금청산(제64조-제86조), 인정자금결제사업자협회(제87조-제98조), 지정분쟁해결기관(제99조-제101조), 잡칙(제102조-제106조), 벌칙(제107조-제118조) 등 8개 장 총 118개조로 구성되어 있는데, 그 핵심적인 내용은 선불식 지급수단, 자금이동, 자금청산에 관한 장에 규정되어 있다.

제1장 총칙에서는 자금결제법의 목적과 기본적인 개념을 정의하고,[37] 신탁회사, 은행의 범위를 규정하고 있다. 제2장은 선불식 지급수단에 관한 규정으로서 개념 규정을 포함한 총칙(제1절)을 두고 선불지급수단의 유형에 따라 자가형 발행자(제2절)와 제3자형 발행자(제3절)로 구분하고, 자가형 발행자의 신고의무와 제3자형 발행자의 등록의무에 관한 자세한 규정을 두고 있다. 또한 선불식 지급수단을 발행할 경우 그 증표 또는 서면에 일정한 사항의 표시의무, 공탁의무, 선불식 지급수단의 환불의무 등 이용자보호에 관하여 규정하고 있다(제4절).[38] 제3장에서는 자금이동에 관해 정하고 있는데, 총칙에는 자금이동업자의 등록과 내각총리대신의 등록거부 등에 관한 규정을 두고 있고(제1절), 그 업무와 관련하여 자금이동업자의 공탁의무, 정보의 안전관리의무 등 이용자보호에 관하여 규정하고 있다(제2절).[39] 제4장은 자금청산에 관해 규정하고 있다. 즉 총칙에서는 자금청산업의 면허에 관한 사항을 규정하고 있고(제1절), 그 업무와 관련하여 전업의무·비밀유지의무 등 이용자보호와 미결제채무 등의 결제에 관하여 규정하고 있다(제2절).[40] 그리고 제5장에 인정자금결제사업자협회, 제6장에 지정분쟁해결기관, 제7장에 잡칙, 제8장은 벌칙에 관한 규정을 두고 있다.

37) 다만 선불식 지급수단의 개념은 제2조 '정의' 조항에서 정하지 않고, 제2장에서 따로 정하고 있다.
38) 그리고 선불식 지급수단에 대한 감독 규정(제5절) 및 기타 잡칙(제6절)을 두고 있다.
39) 그리고 자금이동업에 대한 감독 규정(제3절) 및 기타 잡칙(제4절)을 두고 있다.
40) 그리고 자금청산업의 감독 규정(제3절) 및 기타 잡칙(제4절)을 두고 있다.

2. 자금결제법의 특징

(1) 전자화폐 이용자의 보호 범위의 확대

자금결제법은 전자화폐 이용자가 사업자의 파산위험으로부터 보호되는 범위를 확대하고 있다. 즉 종래 카드나 휴대단말매체를 이용한 전자화폐에 대해서만 소비자보호제도가 마련되어 있었지만, 어떠한 매체도 이용하지 않는 네트워크상의 전자화폐(서버형 전자화폐)에 대해서도 동일하게 소비자가 보호받을 수 있게 되었다. 나아가 자금결제법은 디지털 콘텐츠나 어학 사이트와 같이 소비자가 포인트제의 이용권을 미리 구입하고 나중에 권리행사를 하는 것과 같은 사업자가 소비자로부터 금전을 수취한 후 관리하는 경우까지 규율하게 되었다. 종래 전자화폐를 규율해오던 선불식 증표규제법에서는 발행잔고의 반액에 대해 사업자의 도산위험으로부터 이용자를 보호해 왔다. 그러한 체계는 자금결제법에서도 유지되었지만, 자금보전의 방법으로서 공탁 이외에 은행보증과 신탁을 이용할 수 있도록 규제가 완화되었다. 그러나 행정적 감독은 강화된 것으로 평가된다.[41]

(2) 소액이체주체의 확대

종래는 은행만이 이체(환)[42]업무를 할 수 있었지만,[43] 소액의 경우에는 은행 이외의 사업자도 할 수 있도록 규제가 완화되었다. 자금이동업자로 등록하면 국내외를 묻지 않고 송금서비스를 제공할 수 있게 된 것이다.

41) 上田惠陶奈, "資金決濟法の制定と電子マネーの進化",「Financial Information Technology Focus」, 野村總合研究所, 2009, 12쪽(http://www.nri.co.jp/opinion/kinyu_itf/2009/pdf/itf20090506.pdf 참조(방문일 2011. 6. 30)).

42) 이체의 정의가 은행법에 규정되어 있지 않지만, 판례는 고객으로부터 격지자 사이에서 직접 현금을 수송하지 않고 자금을 이동하는 방법을 이용하여 자금이동하는 것을 내용으로 하는 의뢰를 받고, 이를 인수하는 것 또는 이를 인수하여 수행하는 것을 말한다고 정의하고 있다(日最高裁判所 2001. 3. 12.「刑集」第55卷 第2號, 97頁).

43) 일본 은행법은 예금 또는 정기적금 등의 수입, 환거래, 자금의 대부 및 어음할인 등을 은행의 고유업무로 규정하고 있는데(동법 제10조 제1항), 이 가운데 환거래를 은행의 배타적 업무로 하고 있는 이유는 환거래를 재무나 업무의 건전성에 기한 규제를 받고 있는 은행의 고유 업무로 함으로써 환거래업자의 파산 등으로부터 고객의 피해를 방지하기 위한 것이다(岩原紳作, "金融法制の革新-資金決濟法と電子記錄債權制度",「ジュリスト」第1391號(2009. 12), 8頁).

자금이동업자에 대한 출자와 겸업에 대해서는 규제가 없고, 해외에서 동종의 면허 등을 갖고 있는 외국자금이동업자의 진출이 예상되는 등 광범위하게 사업자의 참여를 전제로 한 규제 완화가 이루어 졌다. 또한 자금이동업자는 미결제에 해당하는 정도의 금액을 보전하여야 하고, 장부 작성과 보고, 정보안전관리체제 구비 등의 조치를 취할 의무가 있다.[44]

이와 같이 자금결제법은 그동안 은행이 독점해왔던 송금사업의 규제를 완화하였다. 그러나 은행법이 정한 환이라는 개념과 다양한 결제서비스와의 관계에 대해 정리되지 않은 문제가 있다. 예컨대 수납대행(편의점에서의 요금지급이나 착신멜로디 등의 요금을 휴대전화료와 동시에 지급하는 서비스 등) 등의 서비스에 대해서는 규제 대상에서 제외하였다. 그러나 송금(자금이동)이라는 환에 포함된 결제서비스만이 아니라, 전자화폐(선불식 지급수단)라는 환에 포함되지 않던 결제서비스를 동일한 법률로 규율한다는 점에서 의의가 있다.[45] 즉 자금결제법은 은행법과 환의 틀을 넘은 결제에 대해서 횡단적인 법률로 정비함으로써, 법적인 예측가능성을 높이는 효과를 낳고 있다.[46]

3. 자금결제법의 주요 내용

(1) 선불식 지급수단의 규제

1) 적용대상의 확대

선불식 증표규제법에서는 선불식 지급수단의 금액이 기재 또는 기록되는 매체가 '증표 기타 물건'으로 한정되었지만, 자금결제법에서는 서버관리형 전자화폐를 적용대상으로 하고 있다. 즉 증표 및 기타의 물건 이외에 '전자기기'가 추가되었다. 이에 의해 현재 급속히 보급되고 있는 전자화폐(서버형 선불식 지급수단)가 새로운 규제 대상으로 인식되게 되었다. 이와 같이 서

44) 上田惠陶奈, 앞의 논문, 13頁.

45) 高橋康文, "資金決濟に關する法律の制定とその意味",「ジュリスト」第1391號(2009. 12), 16~18頁.

46) 이 밖에도 이 법은 자금결제 관련 사업에 대한 감독법의 성격을 가지며 있고, 거래법적 규정을 두고 있지 않다는 등의 특징을 가지고 있다(정경영, 앞의 논문, 50쪽).

버 관리형의 전자화폐가 적용대상으로 됨으로써 유사한 기능을 갖고 있는 서비스를 받는 것에 대해 동일한 법적 보호를 할 수 있게 된 것이다.[47]

2) 선불식 지급수단 및 선불식 지급수단 발행자의 분류

선불식 지급수단은 물건 또는 역무 등의 제공 대금 지급에 사용하는 것(예컨대 상품권 등)과 물건 또는 역무 등의 제공에 대한 급부청구가 가능한 것(예컨대 식사권 등)으로 분류된다(동법 제3조 제1항). 선불식 지급수단에는 자가형 선불식 지급수단[48]과, 기타 범용성이 있는 점에서 통화에 유사한 제3자형 선불식 지급수단[49]이 있고, 양자는 후술하는 바와 같이 규제의 정도에 차이가 있다. 이는 종전 선불식 증표규제법의 규제 구조와 같다.

3) 선불식 지급수단 발행자의 신고·등록

자가형 선불식 지급수단의 발행자는 신고제에 의한 규제(동법 제5조), 제3자형 선불식 지급수단의 발행자는 등록제에 의한 규제(동법 제7조)에 의해 규율되는 점에서는 선불식 증표규제법과 같다. 다만, 자가형 선불식 지급수단의 발행자에 대해서는 '기준일미사용잔고'[50]가 기준액(동법 제14조 제1항)[51]을 넘지 않는 한 신고하지 않아도 무방하다(동법 제5조 제1항). 이 점은 선불식 증표규제법에서는 자가형 발행자는 기준일미사용잔고가 기준액[52]을 넘지 않는 한 신고를 하지 않아도 되었기 때문에(선불식 증표규제법 제4조 제1항), 시행령의 내용은 과거에 비해 규제가 완화된 것이다.

---

47) 高橋康文, 앞의 논문, 24頁.

48) 선불식 지급수단발행자(밀접관계자 포함)에 대해서만 대금지급용으로 제공하는 것이 가능한 것 또는 선불식 지급수단발행자(밀접관계자 포함)에 대해서만 급부청구할 수 있는 것을 말한다(자금결제법 제3조 제4항).

49) 자가형선불식 지급수단 이외의 선불식 지급수단으로, 그 발행자 이외에 대해 대금지급용으로 제공할 수 있는 것 또는 급부청구할 수 있는 것을 말한다(자금결제법 제3조 제5항).

50) 매년 3월 말과 9월 말까지 발행한 선불식 지급수단의 해당 각 말일 현재의 미사용잔고의 합계액으로서, 내각부령에서 정하는 바에 따라 산출한 금액을 말한다(자금결제법 제3조 제2항).

51) 여기서 기준액은 1,000만 엔이다(자금결제법 시행령 제6조).

52) 여기서 기준액은 700만 엔이다(선불식 증표규제법 시행령 제7조).

4) 발행보증금의 보전

자가형 선불식 지급수단 및 제3자형 선불식 지급수단의 발행자는 기준일미사용잔고가 기준액[53] 이상인 경우에는(동 시행령 제6조), 해당 미사용잔고의 50% 이상의 액의 발행보증금 공탁 등을 하여야 한다(동법 제14조). 발행보증금의 보전 방법에 관해서는 선불식 증표규제법의 규제보다 완화되어, 공탁 및 은행 등과의 발행보증금보전계약 이외에 새로이 신탁회사 등과의 발행보증금신탁계약방법이 인정되었지만(동법 제16조), 자금이동업자의 이행보증금보전의 경우와 같이 자기신탁 방법은 인정되지 않는다.[54]

5) 선불식 지급수단 발행자의 의무

제3자형 선불식 지급수단의 발행자에게는 정보의 안전관리조치를 강구해야 할 의무가 부과되었고(동법 제21조), 이러한 의무의 준수를 위해 필요한 체제를 정비하지 않는 등의 경우에는 등록거부사유로 된다(동법 제10조 제1항 제5호). 또한 등록 후에 필요한 체제 정비를 흠결한 경우는 등록취소사유에 해당하게 된다(동법 제27조 제1항 제1호). 선불식 증표규제법에서 제3자형 발행자에게는 업무를 적정하게 수행하기에 충분한 재산적 기초를 가지지 않는 것이 등록거부사유로 되었을 뿐, 정보의 안전관리조치·체제정비의무는 규정되어 있지 않았다는 점에서 규제강화가 꾀해진 것이다.[55]

(2) 자금이동업의 규제

1) 수납대행 등의 취급

자금결제법에서는 이체거래를 금액에 의해 구분하고, 일정금액 이하의 이체거래는 자금이동업의 등록을 얻으면 영위할 수 있도록 규제완화를 꾀하였다. 그리고 일정금액 이상의 이체거래에 대해서는 종래대로 은행면허를 얻어야만 영위할 수 있다는 규제 체제가 유지되었다. 자금결제법

53) 여기서 기준액은 1,000만 엔이다(자금결제법 시행령 제6조).
54) 高橋康文, 앞의 논문, 25頁.
55) 高橋康文, 앞의 논문, 26頁.

시행령에서는 이 양자를 나누는 기준을 100만 엔으로 하여, 그 이하 금액의 이체거래에 대해서는 자금이동업의 등록을 얻어 영위할 수 있도록 하고 있다(동법 제2조 제2항, 동 시행령 제2조).[56]

수납대행업자나 대금인환서비스업자가 자금이동업의 등록을 취득하는 것 자체는 금지되지 않기 때문에, 이러한 업자 중에서는 감독당국의 심사를 거쳐 등록된 신뢰할 수 있는 업자라는 인식의 효과를 누리기 위해 자금이동업을 등록하려는 경우도 있을 수 있다.[57] 또한 자금이동업으로 등록한 경우 자금이동을 함에 있어서 종전부터 문제로 되었던 출자법 상의 예금규제와의 관계에서도 자금이동서비스에 당연하게 부수하는 것이라면 해당 규제 대상에서 제외되기 때문에(동법 제2조 제2호 참조), 이 점에서도 종래의 법적 리스크를 없애는 장점이 있다.

2) 자금이동업자의 등록

자금이동업을 영위하기 위해서는 등록을 하여야 하는데, 자금이동업의 등록을 받을 수 있는 주체는 주식회사 또는 국내에 영업소를 둔 외국회사에 한정되기 때문에(동법 제40조 제1항 제1호), 일반 사단법인은 물론 공익법인이나 비영리법인 등은 등록할 수 없다. 이 점에서 일반 사단법인 등이라 하더라도 등록이 가능한 제3자형 선불식 지급수단의 발행자에 대한 등록규제(동법 제8조 제1항 제1호, 제10조 참조)와 차이가 있다. 또 일본 내에 영업소를 두고 있지 않은 외국회사(예컨대 외국의 넷 결제회사)도 자금이동업의 등록을 받을 수 없다.[58]

이 밖에도 자금결제법은 자금이동업을 적정하고 확실하게 수행하기 위해 필요하다고 인정되는 재산적 기초를 갖지 못한 경우, 자금이동업을 적

56) 따라서 자금이동금액이 예컨대 1엔이라 하더라도 환거래에 해당되며, 원인거래에 부수하여 이루어지는 자금이동이나 회수자가 대리수령권을 갖는 경우 해당 대리수령에 수반하는 자금이동이 환거래에 해당하는지 여부는 종래와 같이 해석에 맡기는 것으로 되었다. 그러나 입법 경위에 비추어보면 은행업의 허가나 자금이동업의 등록 없이 수납대행업무나 대금인환서비스를 하더라도 감독당국이 이를 문제시하는 것은 곤란하다(太田洋· 松下由英, 앞의 논문, 15頁).

57) 落合誠一 外, “資金決濟法と電子商取引實務への影響(下)”,「NBL」第908號(2009), 65頁.

58) 太田洋· 松下由英, 앞의 논문, 16頁.

정하고 확실하게 수행하기 위한 체제의 정비가 이루어지지 않은 경우, 자금이동업자를 대상으로 한 자금결제법의 각 규정을 준수하기 위해 필요한 체제의 정비가 이루어지지 않은 경우(동법 제40조 제1항 제3호-제5호) 등을 등록거부사유로 정하고 있다.[59]

3) 이행보증금의 보전

자금이동업자에게는 1개월 이내의 기간에 내각부령이 정하는 기간마다 체류자금의 100%의 액(요이행보증액) 이상의 이행보증금을 해당 기간의 말일부터 1주간 이내에 보전해야 할 의무가 있다(동법 제43조 제1항). 자금결제법에서는 이 요이행보증액을 각 영업일에 있어서 미달채무의 액으로 내각부령에서 정한 금액과 이행보증금에 대한 우선변제권의 실행 절차에 관한 비용(분배비용)으로 내각부령에서 정한 금액과의 합계액으로 하고 있다(동법 제43조 제2항).

이행보증금의 보전방법은 원칙적으로 공탁이지만, 그 경우 1주의 기간에 있어서의 요이행보증액 이상 금액의 이행보증금을 그 기간의 말일부터 1주간 이내에 본점이 위치해 있는 공탁소에 공탁해야 한다(동법 제43조 제1항). 이 밖에도 신탁회사 등과 이행보증금신탁계약을 체결하는 방법이 인정되고 있다(동법 제45조 제1항 및 제2항). 그러나 신탁법의 개정에 의해 새롭게 이용 가능해진 자기신탁의 방법은 보전의 방법으로서는 인정되지 않는다.[60] 그리고 보전방법으로 은행과 이행보증금 보전계약을 체결하는 방법도 인정되고 있다(동법 제44조).

4) 자금이동업자의 의무

자금이동업자가 등록을 받은 경우 해당 자금이동업자는 ① 정보의 안전관리조치를 강구해야 할 의무(동법 제49조), ② 자금이동업을 제3자에게 위탁한 경우 위탁업무의 적정하고 확실한 수행을 확보하기 위해 필요

59) 등록신청은 등록신청서에 필요사항을 기재하여 첨부서류와 함께 그 본점 소재지를 관할하는 재무국장에게 제출하여 이루어진다(동법 제38조 제1항 및 제2항).

60) 신탁회사 등에 지급하는 비용 등의 관계에서, 이 점은 장래의 관련 법제의 개정시 검토 과제라는 지적도 있다(太田洋·松下由英, 앞의 논문, 18頁).

한 조치를 강구해야 할 의무(동법 제50조)가 있다. 그리고 ③ 이용자의 보호 등을 위해 (a) 은행 등이 행하는 외환거래와의 오인을 방지하기 위한 설명, (b) 수수료 기타 자금이동업에 관한 계약의 내용에 대한 정보의 제공 및 (c) 기타 필요한 조치를 강구해야 할 의무를 진다(동법 제51조). 또한 이러한 의무를 준수하기 위해 필요한 체제의 정비나 자금이동업의 수행을 위한 체제 정비 등을 하고 있지 않은 경우 등에는 등록이 거부되고(동법 제40조 제1항 제4호, 제5호), 등록 후에 필요한 체제 정비를 하고 있지 않을 때에는 등록을 취소할 수 있다(동법 제56조 제1항 제1호).

(3) 자금청산업의 내용과 규제

1) 자금청산기관의 면허제

자금청산업이란 환거래에 관한 채권·채무의 청산을 위해 채무의 인수, 경정 기타 방법으로 은행 등에 발생한 환거래에 따른 채무를 부담하는 것을 업으로 하는 것을 의미하고(동법 제2조 제5항), 자금청산업의 면허를 받은 자를 자금청산기관이라 한다(동조 제6항).[61] 따라서 자금청산업을 영위하기 위하여는 은행 등을 제외하고, 면허를 받아야 한다(동법 제64조). 면허를 받고자 하는 자는 상호 또는 명칭 및 주소 등에 관한 사항을 기재한 면허신청서에 정관 등의 서류를 첨부하여 내각총리대신에게 제출하여야 한다(동법 제65조). 면허신청시에는 정관 및 업무방법서의 규정이 법령에 적합하고, 자금청산업을 적정하고 확실하게 수행하기에 충분한지 여부 등을 심사하여야 하며(동법 제66조 제1항), 주식회사 또는 일반사단법인[62]이 아닌 경우, 면허신청서 또는 그 첨부서류 중에 허위기재가 있거나 중요한 사실에 대한 기재가 빠져 있는 경우에는 면허를 부여하여서는 아니 된다(동법 제66조 제2항).

---

61) 일본의 지급결제시스템은 거액결제시스템과 소액결제시스템으로 구분할 수 있는 바, 현재 사단법인인 동경은행협회는 소액결제시스템인 전국은행데이터통신시스템(이를 약칭하여 '전은시스템(Zengin System)'이라 한다)을 운영 중인데, 자금결제법은 이에 대한 법적 근거를 마련한 것이다(정경영, 앞의 논문, 57쪽 참조).

62) 임원회 또는 이사회, 감사 또는 감사위원회, 회계감사인을 두어야 한다(동조 제2항 제1호).

2) 업무의 규제

자금청산기관은 자금청산업 및 이와 관련된 업무 외에 다른 업무를 할 수 없고, 그 업무를 폐지한 때에는 내각총리대신에게 신고하여야 한다(동법 제69조).[63] 자금청산기관은 자금청산업의 일부를 내각총리대신의 승인을 받아 제3자에게 위탁할 수 있는데, 이 때 자금청산기관은 그 위탁계약에서 업무를 위탁하는 상대방이 그 업무를 적정하고 확실하게 수행하기 위한 조치를 강구한다는 조건을 붙여야 한다(동법 제70조). 자금청산기관의 임원이나 직원 또는 이러한 직에 있었던 자는 자금청산업 또는 이와 관련된 업무에 관하여 알게 된 비밀을 누설하거나 도용하여서는 아니 된다(동법 제74조).

자금청산기관은 업무방법서에서 정하는 바에 따라 자금청산업을 영위하여야 하는데, 자금청산업으로 인해 손실이 발생한 경우에 청산참가자가 그 손실의 전부를 부담한다는 내용을 업무방법서에서 정하여야 할 뿐만 아니라, 기타 자금청산업을 적절히 수행하기 위한 조치를 강구하여야 한다(동법 제72조). 특히 자금청산기관이 업무방법서에서 미결제채무 등에 대한 상계계산방법, 담보충당방법, 기타 결제방법을 정하고 있는 경우에 청산참가자에게 파산절차, 재생절차, 갱생절차, 특별청산절차 또는 승인원조절차가 개시된 때에는 이러한 절차들의 관계에서 미결제채무 등[64]에 관한 자금청산기관 또는 해당 청산참가자가 가진 청구권[65]의 금액산정 및 기타 결제방법은 업무방법서의 정함에 따fms다(동법 제73조 제1항).

63) 다만, 해당 자금청산기관이 자금청산업을 적정하고 확실하게 하는데 대해 지장이 생길 우려가 없다고 인정되는 업무에 대하여 내각부령에서 정하는 바에 따라 내각총리대신의 승인을 받은 때에는 그러하지 아니하다(동조 제1항 단서).

64) 미결제채무 등이란 자금청산업으로서 청산참가자로부터 인수, 경정 그 밖의 방법에 따라 부담한 채무, 그 채무를 부담한 대가로서 해당 청산참가자에 대하여 취득한 채권(그 채무와 동일한 내용의 것에 한한다) 및 담보를 말한다(동조 제2항).

65) 파산절차, 재생절차 또는 갱생절차에서 자금청산기관이 가진 청구권은 파산채권, 재생채권 또는 갱생채권으로 하고, 청산참가자가 가지는 청구권은 파산재단, 재생채무자재산 또는 갱생회사재산 또는 갱생협동조직금융기관재산에 속하는 재산으로 한다(동조 제3항).

3) 행정청에 의한 업무 감독

자금청산기관은 정관 또는 업무방법서를 변경하고자 하는 때에는 이에 대해 인가를 받아야 하고(동법 제76조), 자본금액 등의 변경이 있는 때에는 이를 신고하여야 한다(동법 제77조). 내각총리대신은 자금청산업의 적정하고 확실한 수행을 위해 필요하다고 인정하는 때에는 자금청산기관에 대하여 해당 자금청산기관의 업무 또는 재산에 관하여 참고가 되는 보고 또는 자료의 제출을 명하거나 그 직원에게 해당 자금청산기관의 영업소 또는 사무소 등의 시설에 출입하게 하여 그 업무 또는 재산상황에 관하여 질문하게 하거나 장부서류 등을 검사하게 할 수 있다(동법 제80조 제1항). 내각총리대신은 자금청산업의 적정하고 확실한 수행을 위해 특히 필요하다고 인정하는 때에는 그 필요한도에서 해당 자금청산기관으로부터 업무의 위탁을 받은 자에 대하여 해당 자금청산기관의 업무 또는 재산 상황에 관하여 참고가 되는 보고 또는 자료의 제출을 명하거나 그 직원에게 해당 자금청산기관으로부터 업무의 위탁을 받은 자의 시설에 출입하게 하여 해당 자금청산기관의 업무 또는 재산상황에 관하여 질문하게 하거나 장부서류 등을 검사하게 할 수 있다(동조 제2항).[66]

내각총리대신은 자금청산업의 적정하고 확실한 수행을 위해 필요하다고 인정하는 때에는 그 필요한도에서 자금청산기관에 대하여 업무의 운영 또는 재산상황의 개선에 필요한 조치 그 밖에 감독상 필요한 조치를 취할 것을 명할 수 있다(동법 제81조). 또한 면허신청자가 주식회사 또는 일반사단법인이 아니거나, 면허신청서 또는 그 첨부서류 중에 허위기재가 있거나 중요한 사실에 대한 기재가 빠져 있는 때에는 면허를 취소할 수 있다(동법 제82조 제1항).

66) 그러나 자금청산기관으로부터 업무의 위탁을 받은 자는 정당한 이유가 있는 때에는 보고 또는 자료의 제출 또는 질문·검사를 거부할 수 있다(동조 제3항).

4. 관련 법제와의 관계

자금결제법은 자금의 결제와 청산 등 종래 은행업무에 해당하던 것을 일정한 요건하에 은행 이외의 자도 영위할 수 있도록 하는 등의 내용을 담고 있기 때문에, 이 법은 무엇보다 은행법과 밀접한 관련을 맺고 있다. 은행법과 자금결제법의 규제를 비교해 보면, (1) 종래 은행만이 이체거래를 할 수 있었으나, 지급결제법의 제정에 의해 은행 이외의 자라도 등록을 통해 이체거래를 할 수 있게 되었고,[67] (2) 은행은 환거래 이외에 예금의 수취와 대출을 할 수 있지만, 자금이동업자는 예금의 수취와 대출은 할 수 없다. (3) 은행은 면허제이고 원칙적으로 겸업이 금지되지만, 자금이동업자는 등록제이고 공익에 반하는 타업을 제외하고는 겸업이 허용되며, (4) 은행은 최저자본금(20억엔)에 대한 제한이 있지만, 자금이동업자는 업무의 충실한 수행에 필요한 재산적 기초 이외에도 업무수행체제의 정비 및 규정의 준수를 위한 체제정비 등이 등록요건이다. (5) 은행은 자기자본비율에 대한 규제가 엄격하고 예금보험제도의 대상이 되지만, 자금이동업자는 환거래에 관하여 이용자에 대해 부담하는 채무의 전액 및 반환비용의 보전이 필요하고 최저한의 반환보증금을 설정하여야 한다. (6) 은행은 의결권취득제한, 지주규제, 자주규제 및 은행대리업자에 대한 규제를 받지만, 자금이동업자에 대해서는 이러한 규제가 없고 정보의 안전관리 등 이용자보호를 위한 조치를 취할 의무를 부담한다. (8) 은행은 사업보고서 제출의무를 부담하는 반면에, 자금이동업자는 사업보고서 이외에 자산보전상황 등의 정기보고의무가 있다. (9) 은행에 대해서는 업무개선명령, 임원해임, 출입검사 등의 규제가 적용되는데, 자금이동업자에 대해서는 업무개선명령, 출입검사 등의 조치를 취할 수 있다.

67) 다만 100만엔 이하의 소액 거래에 한정된다.

Ⅳ. 우리나라와 일본 법제의 비교

1. 지급결제 관련 법제

한국은행의 지급결제제도에 대한 관리 및 감시기능의 법적 근거는 2003년 9월 한국은행법 제7차 개정에서 마련되었다(한국은행법 제81조).[68] 그러나 지급결제를 포괄적으로 규율하는 단행 법률은 없고, 관련 법률에 의해 각기 규율되고 있다. 지급관련법제로서 지급결제제도가 안전하고 효율적으로 구축·운영될 수 있도록 하기 위한 감시업무와 관련된 법규로는 지급결제제도의 운영 및 감시주체를 한국은행으로 명확히 규정하고 있는 한국은행법 및 그 하위규정인 금융통화위원회규정, 자본시장법, 전자금융거래법 등이 있다. 한국은행의 지급결제제도 감시는 한국은행법과 이 법의 하위규정인 「지급결제제도 운영·관리규정」 등에 근거한다.[69]

일본의 경우 중앙은행의 감시책임이 법률에 구체적으로 명시되어 있지 않고, 중앙은행법 목적조항 등에 규정되어 있다.[70] 그리고 지급결제를 포괄적으로 규율하는 법률은 없고, 다양한 법률이 관련 법적 기반을 형성하고 있다. 즉 중앙은행은 일본은행법에 따라 거액결제시스템의 운영 및 민간 지급결제시스템을 감시하고, 지급결제 부문의 규제와 감독은 관련 법률에 따라 실질적으로 금융청이 담당한다. 전자자금이체 등과 관련하여서도 별도의 법률은 없고, 개별적인 지급과 관련한 권리·의무는 계약이나 민법·상법 등 일반적인 사법에 의해 규율된다. 지급수단과 관련하여 은행

68) 한국은행, 「우리나라의 지급결제제도」, 2009, 28쪽(oneclick.law.go.kr/CSP/FlDownload.laf?flSeq=316565 참조(방문일 2011. 6.30)).

69) 현재 한국은행은 한국은행법 제81조 및 「지급결제제도운영·관리규정」 제34조에 따라 국내의 모든 지급결제시스템을 감시대상으로 하고 있다(한국은행, 「2011년도 지급결제제도 운영관리 보고서」, 2012. 4, 30쪽).

70) 일본은행의 지급결제제도 감시목표는 지급결제시스템의 안전성과 효율성 확보라 할 수 있는데, 1998년 4월 개정 시행된 일본 은행법에서 일본은행의 지급결제업무에 대한 법적 근거를 명시하였다. 즉 일본은행은 은행권의 발행, 통화 및 금융의 조절, 은행 및 기타 금융기관간 자금결제의 원활화를 도모함으로써 신용질서의 안정성을 유지하는 것을 목적으로 하고 있다(일본은행법 제1조). 또한 금융기관간 자금결제의 원활화에 필요한 업무를 수행할 수 있도록 명시하고 있다(동법 제39조).

권과 주화는 각각 일본은행법과 화폐발행법,[71] 어음 및 수표는 각각 어음법 및 수표법, 전자화폐 등에 대해서는 자금결제법이 적용된다. 한편 전자어음 등과 관련하여서는 전자기록채권법[72]이 적용된다. 그리고 예금수취와 관련하여 예금규제법[73]은 해당 기관이 은행법 등 관련 준거법을 따르도록 하고 있다.

2. 중앙은행 및 결제수단 등의 규제

한국은행은 지급결제제도의 안전성과 효율성을 도모하기 위해 운영기준개선요청권 등을 행사할 수 있다(한국은행법 제81조). 지급결제의 수단으로는 현금, 계좌이체, 지급카드(신용카드, 체크카드, 선불카드, 직불카드), 어음·수표,[74] 전자화폐[75] 등이 있다. 전통적으로 지급결제서비스는 은행을 중심으로 이루어져 왔지만, IT기술의 발달에 힘입어 최근 비금융기관의 진출이 확산되고 있다. 즉 서민금융기관,[76] 금융투자회사,[77] 신용

71) 이 법률은 통화의 액면가격의 단위 등과 화폐의 제조 및 발행, 화폐의 종류 등에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 하는 것으로(동법 제1조), 정식 명칭은 「通貨の單位及び貨幣の發行等に關する法律」이다.

72) 2007년 6월 전자기록채권법을 제정하였는데(이에 대하여는 맹수석, "전자채권의 법적 쟁점–일본 전자기록채권법을 참고로 하여", 「법학연구」 제20권 제1호, 2009. 6, 105쪽 이하 참조), 이 법에서는 전자채권을 전자기록채권이라 칭하여(상세한 입법 경위 등에 대해서는, 經濟産業省, "電子債權制度に關する硏究會中間報告－法制の具体的活用に向けて－", 電子債權制度に關する硏究會(2007. 2. 9), 2頁 이하; 池田眞朗, "電子記錄債權法の展望と課題", 「電子記錄債權法の理論と實務」(別冊金融·商事判例, 2008), 6-7頁; 島田志帆, "電子記錄債權法の立法", 「京都學園法學」, 2007年 第1號(2007), 64-69頁 참조), 그 발생 또는 양도에 대하여 법률의 규정에 의한 전자기록을 요건으로 하는 금전채권을 말한다고 함으로써(동법 제2조 제1호), 전자기록을 요건으로 함을 명시적으로 밝히고 있다(始關正光·高橋康文, "電子記錄債權法の解說(1)", 「NBL」, No.863(2007. 8), 10-11頁).

73) 정식 명칭은 「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに關する法律」이다.

74) 2011년 중 어음교환규모는 일평균 168만 건 및 21.1조 원으로 전년보다 각각 18.2% 및 7.9% 감소하였다(한국은행, 앞의 보고서, 13쪽).

75) 2011년 중 전자화폐 이용규모는 일평균 16만 건, 2억 원으로 집계되었다(한국은행, 앞의 보고서, 81-82쪽).

76) 서민금융기관(상호저축은행, 신용협동조합, 새마을금고 등)은 2002년 2월 해당 중앙조직을 대표로 금융결제원에 특별참가하여 지로, CD, 타행환, CMS, 전자금융 등의 서비스를 제공하고 있으며, 2008년부터 자기앞수표 발행이 가능해지면서 어음교환시스템에도 참가하고 있다(한국은행, 앞의 책, 54쪽).

77) 금융투자회사는 2009년 2월 자본시장법 시행에 따라 고객들을 대상으로 직접 자금

카드회사,[78] 선불전자지급수단 발행업자[79] 등의 비은행금융기관에 의해 지급결제서비스가 제공되기도 한다.[80] 국내 비은행금융기관 및 비금융기관의 지급결제서비스 제공은 2006년 제정된 전자금융거래법에서 전자자금이체업무 수행가능자격을 규정하면서 본격화 되었다.[81] 비금융기관이 제공하는 지급결제서비스를 전자금융거래법에 따라 구분하면 선불전자지급수단의 발행 및 관리, 전자지급결제대행, 결제대금예치, 전자고지결제 등 4개 범주로 분류된다. 그리고 최근 소액결제시스템의 발전으로 소액결제가 점증하고 있다.[82]

일본은행은 금융기관에 당좌계좌를 제공하고 있으며, 이를 이용하여 日銀ネット을 통해 참가기관 간에 자금이체를 처리하고 있다. 주요 민간지급결제시스템은 일본의 전체 지급결제시스템에서 중요한 역할을 수행하고 있기 때문에, 지급결제시스템의 안전성과 효율성을 증진시키기 위하여 일본은행은 관련 정보의 수집 및 분석, 각 시스템의 설계와 운영에 대한 검토 및 평가, 지급결제시스템의 개선 촉진 등 감시활동을 수행하고 있다. 일본의 거액결제시스템은 중앙은행이 운영하는 RTGS시스템인 日銀

이체서비스를 제공할 수 있게 되었다. 금융투자회사는 은행과 펌뱅킹서비스 제휴계약(간접적인 방식으로 서비스 제공)으로 광범위한 서비스 제휴계약으로 사실상 은행 고객과 비슷한 수준의 지급결제서비스를 제공한다. 2011년 중 증권결제시스템을 통한 대금 결제규모는 일평균 37.5조 원을 기록하였다. 2011년 말 25개 금융투자회사가 6개 소액결제시스템에 참가하여 자금이체업무를 취급하고 있다(한국은행, 앞의 보고서, 23, 45쪽).

78) 신용카드회사는 여신전문금융업법에 의해 카드신청인의 신용상태나 미래소득을 근거로 상품이나 서비스를 신용구매하거나 현금서비스, 카드론 등의 대출을 받을 수 있는 신용카드를 발행한다(한국은행, 앞의 책, 55쪽).

79) 선불전자지급수단 발행업자(선불업자)는 구매자가 상품이나 서비스를 구매하기 전에 미리 대금을 지급할 수 있는 선불전자지급수단을 발행한다. 선불전자지급수단은 교통부문을 중심으로 선불카드가 주로 이용되는데, 2009년 6월 말 SK마케팅앤컴퍼니, 한국스마트카드, 카드넷 등 12개 전자금융업자가 온라인 및 오프라인에서 선불전자지급수단을 발행하고 있다(한국은행, 앞의 책, 56쪽).

80) 이 밖에도 전자지급결제대행업자(Payment Gateway), 점포외 CD/ATM 서비스업자(은행VAN업자), 신용카드 VAN업자, 이동통신회사 등이 있다.

81) 한국은행 금융결제국, 「국내 비금융기관의 지급결제업무 취급 현황」(2008. 4) 참조.

82) 2011년 중 소액결제시스템을 통한 자금이체규모는 일평균 1,716만 건 및 57.2조 원으로 전년보다 건수 및 금액이 각각 4.2% 및 5.5% 증가하였다(한국은행, 앞의 보고서, 13쪽).

ネット과 도쿄은행협회가 운영하는 국가 간 금융거래에 따른 엔화의 청산을 위한 시스템인 FXYCS[83]으로 구성되어 있다. 한편 소액결제시스템으로 도쿄은행협회가 운영하는 전은시스템, 각 지역어음교환소가 운영하는 어음교환시스템, 기타 카드 네트워크 등이 있다. 지급결제의 수단으로는 현금, 계좌이체(입금이체 및 자동이체), 카드(신용카드, 선불카드, 직불카드 등), 어음·수표, 전자화폐 등이 있다.

지급결제에 관한 일반법을 가지지 않고 운영되는 우리나라와 유사한 체제인 일본의 경우에는 일본은행법에 따라 지급결제에 관한 권한을 일본은행에 수권하고 일본은행이 지급결제시스템의 운영주체가 되어 운영하고 있다. 즉 일본은행이 금융기관간 자금결제의 원활화에 필요한 업무를 수행할 수 있고(일본은행법 제39조), 신용질서의 유지 및 자금결제의 원활화를 위한 考査業務의 수행을 위해 금융기관과 사전에 考査[84]에 관한 계약을 체결할 수 있도록 함으로써(일본은행법 제44조 제1항) 중앙은행의 감시권한을 명확히 하고 있다.

3. 전자지급결제의 규제

최근 정보통신기술의 발달 및 인터넷 활용의 보편화로 지급결제환경이 급변하고 있다. 전자금융거래와 우리나라는 전자금융거래법이 지난 2006년 4월 제정되어 2007년 1월 1일부터 시행되고 있다.[85] 전자금융거래법은 크게 전자금융거래를 규율하는 거래법과 전자금융사업을 규율하는 사업

83) FXYCS는 1980년에 국가 간 금융거래에 따른 엔화 지급의 청산을 촉진시키기 위하여 도입되었으며, 1989년 도쿄은행협회가 중앙은행에 시스템의 운영을 위탁함으로써 日銀ネット의 일부가 되었다.

84) 考査란 거래금융기관 등의 업무 및 재산 상황에 대해 일본은행이 해당 거래금융기관 등에 들어가 실시하는 조사를 말하는데, 이에 관한 계약(즉 考査할 때는 미리 거래금융기관 등에게 연락하여 그 승낙을 얻어야 하고 기타 정령에서 정하는 요건을 갖춘 것에 한함)을 체결할 수 있다(동조 제1항). 考査를 하는 때에는 이에 수반하는 거래금융기관 등의 업무부담 등을 고려하여야 하고(동조 제2항), 금융청장관의 요청이 있는 때는 그 결과를 기재한 서류 등의 자료를 금융청장관에게 제출하거나 그 직원에게 열람시킬 수 있도록 하고 있다(동조 제3항).

85) 이에 대해 상세한 내용은 정경영, 『전자금융거래와 법』, 박영사, 2007, 679쪽 이하 참조.

법으로 나누어 구분할 수 있는데, 거래법 분야에서는 전자금융거래의 안전성 및 신뢰성 확보와 이용자 보호를 위한 전자금융거래의 기본절차 및 책임관계를 법정하고 있고, 사업법 분야에서는 전자금융업의 건전한 발전 및 활성화 도모를 위해 전자금융업 영위 및 감독에 관한 사항 등을 규정하고 있다.[86] 특히 한국은행으로 하여금 금융통화위원회가 전자지급거래와 관련하여 통화신용정책의 수행 및 지급결제제도의 원활한 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 금융기관 및 전자금융업자에 대하여 자료제출을 요구할 수 있도록 하면서, 금융감독원에 금융기관 및 전자금융업자에 대한 검사 또는 공동검사를 요구할 수 있도록 하는 규정을 두고 있다(전자금융거래법 제40조).

일본의 자금결제법과 전자금융거래법을 비교하면 다음과 같다.[87] ⑴ 법적 성격에 있어서 전자금융거래법은 거래법이자 사업법이나, 자금결제법은 사업법의 성격을 가진다. ⑵ 적용대상에 있어서 전자금융거래법은 앞서 본 바와 같이 전자금융거래의 개념을 전자적 장치의 사용과 자동화된 방식에 의한 이용이라는 요건을 갖출 경우 모든 금융거래가 포함되는데, 자금결제법은 선불식 지급수단과 자금이동업에 관해서만 적용되고 서면에 의한 지급수단도 포함한다. ⑶ 지급수단에 있어서 전자금융거래법은 금전적 가치가 저장된 증표·정보로서 선불전자지급수단과 전자화폐를 규정하고 있다. 자금결제법은 자금결제서비스를 지급수단에 대한 대가가 미

86) 전자금융거래법은 전자금융거래의 기본 틀을 법제화하였다는 점에서 의미가 있다. 그 주요 내용으로, 전자금융거래의 기본요소(전자문서, 접근매체 등) 및 기본절차(거래내용 확인, 오류정정 등) 등을 명확하게 규정하였다. 또한 전자금융거래의 안전성 및 이용자보호를 강화하였다. 전자금융거래법은 금융기관 및 전자금융업자에게 금융위원회가 정하는 안전성 및 건전성 기준을 준수하도록 하였으며, 전자금융거래 기록에 대한 생성 및 보존을 의무화하였다. 그리고 금융기관 및 전자금융업자는 이용자 보호를 위해 전자금융거래약관 공개, 명시, 설명을 의무화하였으며, 이용자의 이의제기 또는 손해배상 문제처리 등 전자금융거래 관련 분쟁 발생시 자체 분쟁처리 절차를 마련하도록 하여 전자금융거래 이용자의 편익을 도모하였다. 또한 전자금융업자의 업무범위 및 진입기준 등 전자금융업에 대한 규율을 정립하여, 전자금융업자가 전자금융업무 영위시 금융위원회의 허가나 등록을 받은 후 영업을 할 수 있도록 하였다(정찬형, “전자금융거래법상 전자자금이체에 관한 연구”, 「고려법학」, 제51권, 2008, 557쪽 이하; 소현철, “전자금융거래법 시행에 따른 감독방향 및 향후 추진과제”, 「계간 신용카드」, 2007. 6, 14쪽 이하 참조)

87) 정경영, 앞의 논문, 58쪽 이하 참조.

리 결제되는 선불식 지급수단과 그렇지 않은 자금이동으로 구분하고, 자금이동에서 발생하는 청산업무에 관해 별도로 자금청산업을 정하고 있다. ⑷ 시장진입규제에 있어서 전자금융거래법상 선불전자지급수단의 발행 및 관리업무를 행하고자 하는 자는 금융위원회에 등록하여야 하고, 전자화폐의 발행 및 관리업무를 행하고자 하는 자는 금융위원회의 허가를 받아야 한다. 자금결제법은 사업법적 성격을 지니고 있어 각 결제서비스의 시행주체와 그 시장진입규제에 관한 규정을 두고 있다.[88] ⑸ 이용자 보호를 위해 전자금융거래법에는 공탁의무 또는 발행·이행보증금의 보전계약·신탁계약에 관한 규정을 두고 있지 않음에 비하여, 자금결제법은 발행보증금 공탁제도를 두고 있다. ⑹ 환불제도와 관련하여 전자금융거래법은 전자화폐의 경우 환금제도를 선불전자지급수단의 경우 환급제도를 두고 있지만, 자금결제법은 전자화폐를 포함하여 모든 선불식 지급수단에 관해 환급의무를 규정하고 있다.

Ⅴ. 맺음말

정보통신기술의 급속한 발달과 인터넷의 보급 등에 의해 금융분야, 특히 지급결제시스템에 지속적으로 큰 변화가 이루어져 왔다. 지급결제제도는 금융제도의 근간을 이룰 뿐 아니라, 경제활동을 원활히 뒷받침하는 역할을 하기 때문에 지급결제제도의 안전성과 효율성을 확보하는 것이 중요하다. 2007년부터 시작되어 2008년 9월 미국 Lehman Brothers Holdings Inc.,의 파산 사태를 정점으로 극에 치달은 글로벌 금융위기를 경험하면서, 각국은 글로벌 금융위기 전개과정에서 금융불안정을 해소하고 향후 금융안정을 도모할 수 있는 정책체계 마련을 위해 노력하고 있다. 특히 유사시 시스템 위험(systemic risk)에 탄력적으로 대응할 수 있는 금융안전망(financial safety net) 및 정책체계를 새롭게 구축할 필요성이 긴급하게 대두된 것이다.

이상에서 일본의 지급결제제도의 동향과 관련 법제를 살펴보았는데, 그

88) 즉 선불식 지급수단은 등록 또는 신고를, 자금이동업은 등록을 하여야 한다.

개략적인 현황과 내용은 우리와 크게 다르지 않다. 그런데 현행 우리나라 지급결제관련법제는 체계적으로 정비되어 있지 않아 지급결제기관 및 지급수단 등의 관리·감독에 효율적으로 대응하지 못하는 문제가 있다고 본다.[89] 자본시장법의 시행에 따라 금융투자회사의 은행간 지급결제시스템 참여[90] 등 지급결제관련 사항이 자본시장법, 전자금융거래법 등의 금융관련 개별법에 산재하여 있다. 따라서 지급청산결제감독기구의 지급결제시스템 및 참가금융기관에 대한 감독·검사기능을 강화하는 등, 지급결제제도에 대한 종합적인 규율체계를 담은 입법적 노력이 있어야 할 시점이라고 본다.

우리나라는 통화정책과 금융감독 담당기관 간 분리체제를 택하고 있다. 즉 금융규제에 대한 일반 감독사항은 금융위원회설치법에서 정하고 있으나, 지급결제제도에 관한 감시권한은 한국은행법에 규정되어 있다.[91] 이와 같이 금융안정기능을 수행하는 두 기관이 분리되었기 때문에 정보교류, 거시건전성 정책협조 등의 측면에서 한국은행과 금융감독기관 사이에 원활한 협조체계의 구축이 더욱 필요하다. 이러한 점에서 시스템 위기시에는 통화정책과 감독정책간 거시건전성 관련 협조체계를 공식화하는 정책체계의 기본틀을 마련하는 것이 필요하다.

금융통화에 중요한 기능을 하는 한국은행의 경우 물가안정 확보를 한국은행의 설립 목적으로 명시하고 있을 뿐(한국은행법 제1조), 금융안정 확보책무에 대한 명시적 규정이 없었다. 최근 한국은행법을 개정하면서 금융안정기능을 제한적으로 중앙은행의 역할로 포함하기는 하였지만,[92]

89) 물론 지급결제시스템은 한국은행법 제28조, 제62조 및 제81조와 「지급결제제도 운영·관리규정」 등에 의하여 한국은행에서 관리하도록 되어 있다.

90) 최초로 참여한 기관은 2009년 7월 동양종금증권에 의해 이루어졌다. 같은 해 8월에는 13개사가 등록하였고, 10월에 3개사, 12월에 3개사, 2010년 2월 1개사가 등록하였다(김자봉, 「지급결제기능과 금융시스템의 안정」 한국금융연구원, 2010, 11쪽).

91) 이에 의해 지급결제제도 관련 사무는 중앙행정기관인 금융위원회가 관장하고 있으며, 한국은행은 거액결제시스템에 대해서만 규율하고 있다.

92) 2011년 9월 16일 개정이유를 보면, 한국은행의 설립목적에 현행 물가안정과 함께 금융안정에 유의할 것을 명시하고, 지난 세계적 금융위기에 대응하는 과정에서 드러난 한국은행의 신속하고 효과적인 정책수립과 집행을 제약하는 제도상 미비점을 보완하는 등 한국은행의 통화신용정책 수행 여건을 개선함으로써 국민경제의 안정적 발전에 이바지할 수 있도록 하는 한편, 한국은행의 책임성과 투명성을 강화하기 위하

지급결제제도 운영 및 관련 정보수집권의 강화 등에 대한 개정은 이루어지지 않았다. 한국은행은 지급결제제도의 안전성과 효율성을 도모하기 위하여 한국은행이 운영하는 지급결제제도(신한은금융망)에 대하여 필요한 사항을 정할 수 있다(한국은행법 제81조 제1항). 또한 한국은행은 지급결제제도의 원활한 운영을 위하여 한국은행이 운영하지 않는 지급결제제도의 운영기관에 대하여 지급결제 관련 자료를 요구할 수 있고, 필요한 경우 운영기관 또는 감독기관에 개선조치 등을 요청할 수 있다(동조 제2항 및 제3항).[93] 문제는 한국은행이 지급결제제도의 안전성과 효율성을 도모하기 위해 필요사항을 정할 수 있는 것은 한국은행이 운영하는 지급결제제도에 한정되어 있다는 점이다. 즉 한은금융망에 참가하는 금융기관과 지급결제제도 운영기관에 한하여서만 필요사항을 정할 수 있기 때문에, 기타의 금융기관과 지급결제제도 운영기관[94]에 대해서는 지급결제제도의 안전성과 효율성을 도모하기 위한 감독에 한계가 있을 수밖에 없다.[95]

생각건대 금융위기 등의 경우에 있어서 결제시스템으로부터의 위험전이를 조기에 차단하기 위해서는 한국은행이 필요시에 관련 금융기관 등의 현황을 용이하게 파악할 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다고 본다. 즉 민간운영 지급결제제도 참가기관에 대한 자료제출요구권은

여 금융통화위원회 의결서 등과 외부감사를 받은 결산서를 국회에 제출하도록 한 것이다(http://www.law.go.kr/ 참조(방문일 2012. 4. 4)).

93) 이는 한국은행으로 하여금 금융결제원이 운영하는 소액결제시스템, 한국거래소 및 한국예탁결제원이 운영하는 증권결제시스템 등 우리나라의 모든 지급결제시스템에 대한 자료수집, 평가 및 개선유도 등의 감시기능을 수행할 수 있는 근거를 마련한 것이다(한국은행, 앞의 책, 28-29쪽).

94) 한은금융망에 130여개 금융기관이 참가하고 있으며, 한은금융망 외에 금융결제원, 한국예탁결제원, 한국거래소, CLS 은행 등이 지급결제망을 운영하고 있다(한국은행, 앞의 보고서, 5, 30쪽).

95) 한국은행은 현재 금융기관의 지급결제시스템에 문제가 발생했을 때 금융감독원에 요청해 공동검사 형식으로 검사를 할 수 있다. 그러나 긴급한 상황이 발생했을 때 이런 방식으로는 제대로 된 검사가 사실상 곤란하다. 최근 한국은행은 농협 전산장애 사고가 발생한 뒤 금융감독원 실무자와 공동검사와 관련된 협의를 하고 금융통화위원회 의결을 받기까지 5일이 소요됐으며 1주일 만에 검사에 나설 수 있었다. 더욱이 금융감독원이 공동검사 요청을 거부하면 이를 제재할 방법이 없다는 것도 문제점으로 지적되고 있다(“[금융개혁 어떻게] 금융감독 전문가 2인 지상논쟁”(「서울신문」, 2011. 5. 13(http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110513004007 참조(방문일 2011. 6. 23))).

물론,[96] 민간운영 지급결제제도 참가기관에 대한 서면 내지는 현지조사권을 부여하여야 할 것이다.[97] 그리고 지급결제제도 운영에 관한 조치의 실효성을 확보하기 위해 지급결제제도 운영·참가기관에 대한 시정지시권을 부여하고, 해당 기관에 대해서는 이행의무를 부과할 필요도 있다. 또한 지급결제제도 운영기관의 주요 의사결정사항에 대한 한국은행과의 사전협의를 의무화하는 것도 검토할 수 있을 것이다.[98] 다만 민간운영 지급결제제도 참가기관에 대한 과도한 감독은 민간부문의 창의적 혁신 노력과 경쟁을 저해할 수 있기 때문에 일본은행의 考査業務의 수행과 같이 한국은행이 각 금융기관과 일정한 조건 하에 조사에 대한 합의를 개별적으로 유도하는 방안도 고려해 볼 수 있다고 본다.[99]

지급결제제도에 관한 구체적인 감시업무는 한국은행 「지급결제제도 운영관리규정」, 동 세칙 및 절차에 나타나 있지만, 참가자 적격성기준에 대한 내용은 규정되어 있지 않다. 생각건대 참가기관에 대한 적격성기준은 감시업무의 기초라 할 것이므로 이에 대한 내용도 규정될 필요가 있다. 그리고 새로운 지급결제수단의 등장에 대한 효율적 규율과 시스템 리스크를 유기적으로 관리하기 위해서는 단일의 지급결제기본법의 제정을 고려할 필요가 있다고 본다.[100] 이는 소액 및 거액결제시스템, 증권결제시

96) 한국은행은 한국은행법 제28조 제11호와 제81조 제3항에 따라 신한은금융망 외의 지급결제시스템 운영기관에 대하여 지급결제시스템 운영관련 규정 및 업무처리절차, 지급결제시스템 평가, 통계작성 등을 위한 자료, 그 밖에 총재가 필요하다고 인정하는 지급결제관련 자료의 제출을 요구할 수 있고, 자료의 제출을 요구받은 기관은 이에 응하여야 한다(지급결제제도 운영관리규정 제36조).

97) 현재 한국은행은 지급결제제도의 참가기관에 대하여만 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있을 뿐이다(한국은행법 제81조 제4항). 2008년 한국은행법 개정(안)에서는 한국은행이 민간기관이 운영하는 지급결제제도 운영기관에 대한 서면조사 및 실지조사권을 부여하는 내용이 포함되어 있었으나, 2011년 개정에서는 금융감독원과의 업무중복 등을 이유로 공동검사요구에 관한 내용에 대해 규정하고 있다. 즉 한국은행은 금융통화위원회가 통화신용정책 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 금융감독원에 대하여 구체적 범위를 정하여 금융기관에 대한 검사를 요구할 수 있으며, 필요시 한국은행소속 직원이 금융감독원의 금융기관 검사에 공동으로 참여할 수 있도록 요구할 수 있다. 이 경우 금융감독원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 응하여야 한다(한국은행법 제88조 제1항).

98) 한국금융연구원, 「한국은행법 개정 방향에 대한 검토」, 2009. 8, 39-40쪽.

99) 한정미, 「지급결제산업의 표준화 및 안정성 강화를 위한 법제개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2011, 150쪽.

스템,[101] 외환결제시스템 등 지급결제시스템 전반을 대상으로 하는 기본법의 형태를 의미한다. 이러한 입법에 있어서는 한국은행과 금융감독당국과의 유기적인 감독시스템의 구축이 중요한 과제라 할 것이므로,[102] 여기에는 이들 상호간 협조체계 및 감독권한 배분체계 등에 관한 내용이 포함되어야 할 것이다.

100) 지급결제제도와 관련하여 2009년 지급결제제도에 관한 감독권한을 금융위원회로 집중시키는 것을 내용으로 하는 「지급결제제도 감독법(안)」이 국회에 제출된 바 있으나, 이 법안은 지급결제제도운영과 관련한 한국은행의 법적 기반을 약화시킴으로써 지급결제제도의 안정성과 효율성을 저해할 우려가 있다는 지적에 따라 처리되지 못하였다(한정미, 앞의 보고서, 177쪽).

101) 최근 한은금융망을 통해 증권과 대금이 동시에 결제(DVP)되는 증권거래가 확대되고 있고 증권시장이 갈수록 유동화됨에 따라 증권결제시스템의 장애발생시 한은금융망 등 지급결제시스템의 운영에 영향을 줄 가능성이 높아지고 있기 때문에, 중앙은행은 통화신용정책의 원활한 수행 및 지급결제시스템의 안정성 보장을 위해 필요한 범위 내에서 증권결제시스템에 대한 감시권한을 강화할 필요가 있다.

102) 한국은행은 거액결제시스템(BOK-Wire+)만을 영위하고 있고, 금융결제원・한국거래소・한국예탁결제원 및 CLS 은행이 운영하는 지급결제시스템에 대해서는 금융위원회가 감독하고 있다(한정미, 앞의 보고서, 173쪽; 한국은행, 앞의 보고서, 5쪽 참조).

참 고 문 헌

김자봉,「지급결제기능과 금융시스템의 안정」한국금융연구원, 2010.
정경영,「전자금융거래와 법」, 박영사, 2007.
한국금융연구원,「한국은행법 개정 방향에 대한 검토」, 2009. 8.
한국은행,「우리나라의 지급결제제도」, 2009.
_____,「2011년도 지급결제제도 운영관리 보고서」, 2012. 4.
한정미,「지급결제산업의 표준화 및 안정성 강화를 위한 법제개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2011.
맹수석, "전자채권의 법적 쟁점-일본 전자기록채권법을 참고로 하여",「법학연구」, 제20권 제1호, 2009.
_____, "자본시장법상 파생상품규제자본시장의 인프라 개혁",「상사판례연구」, 제24집 제3권, 2011.
_____, "Dodd-Frank Act의 장외파생상품거래에 대한 주요 규제 내용과 법적 시사점",「증권법연구」, 제12권 제1호, 2011.
정경영, "일본 자금결제에 관한 법률에 관한 소고",「선진상사법률연구」, 제51호(2010. 7).
정찬형, "전자금융거래법상 전자자금이체에 관한 연구",「고려법학」, 제51권, 2008.
정찬형·정경영·도제문, "지급결제제도의 감시와 중앙은행의 역할",「금융법연구」, 제2권 제2호, 2005.
森下哲朗(이효경 번역), "자금결제법에 대하여",「BFL」, 제41호, 2010. 5.
岩原紳作,「電子決濟と法」, 有斐閣, 2003.
久保田隆,「資金決濟システムの法的課題」, 國際書院, 2003.
小山嘉昭,「詳解銀行法」, 金融財政事情研究會, 2004.
鹿野嘉昭,「日本の金融制度(第2版)」, 東洋經濟新報社, 2006.
中央銀行預金を通じた資金決濟に關する法律問題研究會,「取引法の觀点からみた資金決濟に關する諸問題」, 2010.
岩原紳作, "金融法制の革新-資金決濟法と電子記錄債權制度",「ジュリスト」, 第1391號, 2009. 12.
池田眞朗, "電子記錄債權法の展望と課題",「電子記錄債權法の理論と實務(別

冊金融·商事判例」, 2008.
上田惠陶奈, “資金決濟法の制定と電子マネーの進化”, 「Financial Information Technology Focus」, 野村總合硏究所, 2009.
太田洋·松下由英, “資金決濟法および關聯政令·內閣府令の槪要(上)－送金·決濟サービスの新たな可能性－”, 「NBL」, No.922, 2010. 2.
落合誠一 外, “資金決濟法と電子商取引實務への影響(下)”, 「NBL」, 第908號, 2009.
嶋拓哉, “銀行間資金決濟におけるファイナリティと銀行·顧客間の取引關係について“, 「ジュリスト」, 第1325號, 2006.
_____, “資金決濟におけるファイナリティ槪念についてファイナリティ槪念の多義性を巡る法的檢証”, 「FSA リサーチ·レビュー」, 第3號, 2007.
本多正樹, “金融資産の移轉に關する法制－カネとモノの橫斷的考察－”, 「民商法雜誌」, 第123卷 6號, 2001.
高橋康文, “資金決濟に關する法律の制定とその意味”, 「ジュリスト」, 第1391號, 2009. 12.
森下哲朗, “振替株式の理論的問題”, 「會社法施行5年理論と實務の現狀と課題」, 有斐閣, 2011.
日本銀行決濟機構局, 「次世代RTGSプロジェクト通信」, 第9号(最終号), 2012. 2. 17.
日本マルチペイメントネットワーク運營機構, 「電子決濟のインフラ Pay-easy (ペイジー)のご紹介」, 2010. 12.
日本銀行, 「決濟システムレポート(2010-2011)」, 2011. 6.

<국문초록>

지급결제제도는 각종 경제활동에 의해 파생하는 채권·채무관계를 화폐 등의 결제수단을 이전시켜 종료시키는 제도적 장치를 말한다. 지급결제제도는 금융시장, 금융기관과 함께 금융제도를 구성하는 중요한 요소로서, 금융거래시장의 원활한 기능과 금융시스템의 안전성 확보를 위한 핵심적 인프라이다. 최근 들어 경제규모가 확대되는 가운데 금융혁신, 정보통신기술의 발달, 금융의 글로벌화 등에 따라 금융거래형태가 복잡다기할 뿐만 아니라, 지급결제규모도 급증하고 있다. 그런데 지급결제 과정에서 발생하는 신용리스크, 유동성리스크 등은 각 참가기관간에 밀접하게 연계되어 있고, 궁극적으로 시스템리스크가 악화되면 해당 지급결제제도뿐만 아니라 금융시스템 전체로 리스크가 확대될 수 있기 때문에 이에 대해 적절히 규제할 필요가 있다. 특히 지급결제분야에 있어 민간부문의 역할이 확대됨에 따라 이에 대한 감독의 중요성도 강조되고 있다.

우리나라는 2007년 자본시장법의 제정을 계기로 종래 은행만이 담당해 왔던 지급결제기능을 금융투자회사로까지 확대하여 영위할 수 있도록 하였고, 최근에는 스마트폰 보급 확대 등으로 지급결제환경이 급변하고 있다. 그럼에도 불구하고 지급결제에 대한 체계적인 기본법이 존재하지 않아 지급결제시스템 리스크에 대한 관리체계가 취약한 실정이다. 일본의 경우 우리와 유사한 지급결제제도를 갖고 있는데, 정보통신기술의 발달에 따른 복잡다기한 결제시스템을 효율적으로 규율하기 위해 2009년 자금결제법을 제정하는 등 입법적 개선을 위한 다각적인 노력을 하고 있다. 특히 자금결제법은 전자화폐 이용자의 보호 범위의 확대는 물론 발행잔고를 보호하기 위한 방법으로 기존의 공탁 이외에도 은행보증과 신탁을 이용할 수 있도록 하였고, 과거 은행만이 담당했던 이체업무를 소액이체의 경우에는 누구나 등록에 의하여 할 수 있도록 하고 있다. 이 연구에서는 일본의 지급결제제도의 현황과 자금결제법을 포함한 관련 법제의 중요내용을 검토하고, 우리 법제에 대한 시사점 및 현행법제의 개선방안을 제시해 보았다.

주제어 : 금융안전망, 다중결제망, 시스템위험, 실시간총액결제, 유동성위험, 지급결제리스크, 지급결제제도

The Problems of Payment and Settlement System, and the Regulations

Maeng, Soo-Seok *

The payment and settlement (PS) system is to end claim-obligation relationships, formed in economic activities, payment means such as banknotes. In addition to the financial market and financial institutions, the PS system is a crucial factor for financial system. In particular, the system is a core infrastructure to ease and safen financial transactions. In recent times, the patterns of financial transactions have been complex and intricate and the amount of payment and settlement has increased with economic expansion, financial innovation, advanced information technology and financial globalization. Meanwhile, the credit risk and liquidity risk, which occur in a process of payment and settlement, are closely associated with institutions concerned, and moreover, the deterioration of the system risk may spread not only to the relevant PS system but to the whole financial system. Accordingly, there is the need to impose effective controls, as well as to supervise private-sector payment and settlement on an increasing trend.

Since the Korean government enacted laws relevant to the capital market in 2007, payment and settlement have been carried on not only by banks but by baking investment firms, and recently the environments of payment and settlement have rapidly changed with the popularization of smart phones. Nevertheless, in regard to payment and settlement, systematic and fundamental laws have not been enacted, and thus possible risks have not been managed properly. Korea and Japan have similar PS systems. On the other hand, the Japanese government enacted laws relevant to money settlement in 2009 in order to effectively regulate the settlement systems that have been complex and intricate with the advancement of information technology, and besides, it puts forth a multilateral effort in this regard. The laws, relevant to money settlement, are to protect e-money users and issued balances more extensively; specifically, the laws allow bank guarantee and trust along with deposit and permit every registrant to transfer money to do account transfers that have been taken on by banks. In this study, a review was made of Japan's PS system and relevant laws and of implications for Korea's.

Key Words : Financial Safety Net, Multi-Payment Network, System Risk, Real Time Gross Settlement, Liquidity Risk, Settlement Risk, Payment and Settlement System

* Professor, Chungnam National University Law School, Ph.D.