

규제연구 제23권 제2호 2014년 12월

# 연성법적 규제 도입의 결정요인에 관한 연구: Basel 협약을 중심으로

박진아\*

본 연구에서는 글로벌 규제 거버넌스에서 각국이 연성법적 규제를 도입하도록 하는 결정요인이 무엇인지 분석하였다. 이를 통해 연성법적 규제 도입의 결정요인이 무엇인지 살펴보고, 나아가 글로벌 규제 거버넌스의 선결조건에 대해 탐구하는 것을 목적으로 하여 실증분석을 수행하였다. 바젤은행감독위원회(BCBS)에서 제정하는 바젤 협약(Basel Accord) 사례를 중심으로 총 81개국을 분석 대상으로 삼았으며, 분석 방법으로는 로지스틱 회귀분석을 이용하여 분석 결과를 도출하였다.

연성법적 규제 도입의 결정요인에 관한 분석결과를 크게 세 가지로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 법의 지배 수준이 높은 국가, 즉 발전된 법적·제도적 체계를 갖춘 국가일수록 연성법적 규제를 도입할 가능성이 매우 높다. 둘째, 각국의 거시경제적 여건과 관련하여, 인구 규모와 1인당 GDP, 기업자유의 수준이 바젤 협약의 도입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 드러났다. 셋째, 각국의 사회적 세계화 수준이 높아질수록 연성법적 규제 도입이 이루어질 가능성이 높다. 따라서 본 연구의 분석결과로 미루어 볼 때, 글로벌 규제 거버넌스의 선결조건으로 각국의 법의 지배 수준이 높아져야 한다는 점을 제시할 수 있다.

핵심용어: 연성법, 바젤 협약, 글로벌 규제 거버넌스

\* 고려대학교 일반대학원 행정학과 박사과정, 서울시 성북구 안암로 145 고려대학교(jinab1023@gmail.com)

\*\* 이 논문은 저자의 석사학위논문을 수정·보완한 것입니다. 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 심사위원님들께 감사드립니다.

접수일: 2014/2/19, 심사일: 2014/9/30, 게재확정일: 2014/10/22.

## I. 서론

현대 사회에는 실제로 법적 구속력을 지닌 법이 아님에도 불구하고 국가 혹은 개인의 행위에 영향을 미치는 각종 국제기구의 결의, 규범, 가이드라인, 행동규준 등이 존재한다. 이러한 형태의 법을 연성법(soft law)이라 일컫는다. 그러나 연성법이라는 개념과는 별개로, 학자들은 국가들이 왜 연성법을 사용하는지에 대한 합의에 도달하지 못하였다(Guzman & Meyer, 2010). 또한, 법학자들 사이에서는 여전히 연성법을 법으로 인정할 수 있는지 없는지에 관한 논쟁이 이루어지고 있다. 그럼에도 불구하고 국제 사회, 특히 글로벌 규제 거버넌스에 있어 연성법의 적용과 중요성은 날로 커지고 있는 것이 사실이다.

세계 인권 선언, 헬싱키 최종의정서, 은행의 자본 적정성에 대한 국제결제은행(BIS)의 바젤 협약, UN 인권 위원회의 결정, UN 국제 사법 재판소(ICJ)의 판결 등의 다양한 형태로 나타나는 연성법은 그 자체로 지닌 준사법적(quasi-legal) 특성으로 인해 국가에 영향을 미친다(Guzman & Meyer, 2010). 조약 등의 경성법(hard law)과 달리 연성법은 법적 구속력을 지니지 않으므로 연성법적 형태를 띠는 규제를 받아들일 것인지, 받아들인다면 어느 정도로 받아들일 것인지를 정하는 것이 모두 국가의 몫이 되기 때문이다.

연성법의 등장으로 글로벌 규제 거버넌스에도 변화가 생겼다. 특정한 국가가 아닌 국제기구에서 만들어진 연성법적 규제가 각국에서 받아들여지게 된 것이다. 일례로, 각국 중앙은행들이 모인 국제결제은행(BIS)이라는 국제기구에서 채택된 바젤 협약에 따라 실제로 각국에서 바젤 협약의 기준에 맞추고자 국내 은행규제를 수정한다. 이처럼 특정한 국가 간의 조약이 아닌, 국제기구에서 만들어진 법적 구속력이 없는 연성법적 규제가 각국에서 적용되는 현상이 발생하고 있다. 이는 세계화가 진행됨에 따라 규제 제정에 참여하는 행위자가 기존

의 국가 위주에서 국제기구 등으로 확대된 데 따른 변화라고 볼 수 있다.

현재까지 연성법에 대한 연구는 주로 국제법학이나 국제정치경제학, 국제관계학 등의 분야에서 활발히 이루어져 왔다. 반면 행정학 분야에서는 아직 연성법에 대한 연구가 많이 이루어지지 않은 것이 현실이다. 하지만 연성법이 글로벌 규제 거버넌스에 미치는 영향이 점차 커지고 있기 때문에 행정학적 관점에서 연성법에 대한 연구가 이루어질 필요성이 존재한다. 그러므로 본 연구에서는 글로벌 규제 거버넌스에서 각국이 바젤 협약이라는 연성법적 규제를 도입하게 하는 결정요인이 무엇인지 분석하고자 한다.

바젤 협약을 연구의 분석 대상으로 삼는 이유는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 연성법에 대한 연구들에서 찾아볼 수 있듯이 바젤 협약은 연성법적 규제의 대표적인 사례들 중 하나이다(Guzman & Meyer, 2010; Pak, 2011). 또한, 바젤 협약이 자기자본비율이라는 국제적 금융 기준을 정립하고 실제로 이러한 기준이 많은 국가들에 도입되어 금융 산업에 큰 영향을 끼친다는 점에서 공공성을 지닌 규제라고 판단하였기 때문이다. 연구의 분석대상은 전세계 국가들 중 바젤 협약의 도입 여부를 조사한 설문조사(Banking Supervision Survey)에 응답한 국가들로 한정한다.

본 연구는 연성법적 규제 도입의 결정요인이 무엇인가를 분석함으로써 글로벌 규제 거버넌스의 선결조건에 대해 탐구하는 것을 목적으로 한다. 바젤 II 협약의 내용이 2006년에 발표된 점을 고려하여, 2006년부터 2009년까지 측정된 각국의 세계화 요인과 제도적 요인, 거시경제적 요인이 2010년도에 측정된 바젤 II 협약의 도입 여부에 얼마나 영향을 미쳤는가를 분석한다. 바젤 II 협약의 가입 여부에 대한 조사가 2010년에만 이루어진 점을 고려하여, 각 설명변수들은 2006년부터 2009년까지의 평균값을 도출하여 분석에 활용하였다. 그 결과, 총 81개국을 분석 대상으로 삼았으며 분석 방법으로는 로지스틱 회귀분석을 통해 분석 결과를 도출하였다.

이어지는 II절에서는 국내·외 학자들의 논의를 중심으로 연성법의 개념과 연성법적 규제 도입의 결정 요인에 관하여 살펴본다. 먼저, 법학과 국제경제학 등에서 활발히 논의되고 있는 연성법의 개념에 대해 살펴본 뒤에 연성법적 규제 도입의 결정요인에 대해 세계화 요인, 제도적 요인, 거시경제적 요인으로 나누어 검토한다. III절에서는 연성법적 규제 도입의 결정요인이 무엇인가를 분석하기 위한 변수들을 제시하고 로지스틱 회귀분석을 통해 도출한 분석결과를 설명한다. 마지막으로 IV절에서는 분석결과를 바탕으로 본 연구의 함의에 대해 논의하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 연성법적 규제

연성법(soft law)은 주로 국제법 혹은 국제정치경제학에서 논의되는 개념으로, 초국가 거버넌스가 대두되면서 활발하게 다루어지기 시작하였다. 초국가 거버넌스는 크게 세계 거버넌스(global governance)와 지역 거버넌스(regional governance)로 나눌 수 있는데, 이 중에서 세계 거버넌스는 전지구적 차원에서 제기되는 다양한 문제들의 집단적 해결과정이라고 할 수 있다(김선혁, 2004). 세계 거버넌스와 함께 초국가 거버넌스의 한 축을 이루는 지역 거버넌스는 주로 지역통합(regional integration)에 관한 문제(김선혁, 2004), 인접국가 간 지역공동체 혹은 지정학적 한계를 초월하여 현안문제들을 해결하려는 의미로 볼 수 있다(강창현, 2002).

연성법의 등장배경은 크게 국제기구의 역할 증대, 국제사회 구성원의 변화, 국가 간 상호 의존성의 증대, 경성법의 대안이라는 네 가지로 요약할 수 있다(이재근, 1997; Lee, 1998; Boyle & Chinkin, 2007). 먼저, UN 등 많은 국제기구들이 국제사회에서 중요한 역할을 하게 됨에 따라 국제사회에 많은 구조적 변화를 가져오면서 연성법이 발전하게 되었다. 다음으로, 제2차 세계대전 이후 많은 신생독립국이 등장하면서 국제사회의 구성원이 양적 및 질적으로 변화하면서 연성법이 등장하게 되었다. 이로 인해 국제사회 구성원 간 이해관계의 다양성이 수반되면서 법적 규율을 위한 합의를 얻기가 대단히 어려워졌고, 이러한 여건에서 법적 강제력이 상대적으로 약한 연성법의 도입이 증가했다는 것이다. 셋째, 세계경제가 빠르게 성장하고 과학기술이 발전하면서 국가들의 상호의존성이 증가하게 되었다. 이러한 상황에 빠르게 대응하기 위해서 구속력 없는 형태의 선언들이 채택되는 경우가 많아졌다. 넷째, 경성법이 경제적 혹은 정치적 차이점으로 말미암아 발생하는 국제 관계에서의 교착상태를 해결하지 못하게 되면서 연성법이 등장하였다(Lee, 1998). 이와 관련하여 Boyle and Chinkin(2007: 229)은 입법 과정의 특정한 상황에서 연성법이 조약을 보완하는 역할을 통해 조약의 대안이 될 수 있다고 보았다.

연성법에 대한 정의는 학자들마다 다양하게 내리고 있으나, 많은 법학자들이 연성법과 경성법을 구분하기 위해 법의 구속성과 비구속성이라는 이분법을 사용한다(Shaffer & Pollack, 2011: 64). 입법적 관점에서 보면, 연성법이라는 용어는 현대 국제 관계에서 사용되는 다양한 비법적

구속들을 쉽게 기술한 것이다(Boyle & Chinkin, 2007: 212). 이를 보다 자세히 살펴보면 먼저 연성법은 헌법이나 혹은 법적으로 구속력을 가지는 형식적 절차에 순응하지 않는, 즉 비구속적인 입법적 권력(law-making authority)이라 할 수 있다(Gersen & Posner, 2008). 또한, 법의 구속성과 비구속성이라는 이분법을 사용하지 않더라도 연성법은 Guzman and Meyer(2010)의 연구에서와 같이 의무나 법적 구속력을 갖기보다는 ‘권고적’ 성격을 갖는다고 정의할 수 있다.

연성법을 만드는 주체에 초점을 맞추어 보면, 연성법을 공적인 입법권능이 없는 주체들 간의 자발적 합의에 의해 형성되는 규범이라 정의할 수 있다(이상수, 2011). Lee(1998)의 연구에서는 연성법이 지니는 국제적 성격에 초점을 맞추어 연성법을 몇몇 특수한 국가적 권력에 의해 만들어지고 각 국가의 국내법과 행정 규율에 적용되는 국제적 규칙이라 정의하였다. 예를 들어, 연성법을 통해 서로 다른 국내적 은행 규제를 가진 국가의 은행들이 하나의 국제적 은행 기준 하에 업무를 처리할 수 있다고 보았다. 즉, 연성법은 구체적인 권리나 의무를 포함하지 않은 일반적인 규범과 원칙들로 구성되므로 서로 다른 규범을 가진 국가들이 하나의 일반적인 규범을 적용할 수 있다(Nasser, 2008: 113).

앞서 살펴본 바와 같이 학자들마다 연성법(soft law)에 대한 개념을 조금씩 다르게 정의하고 있으며, 이를 하나의 개념으로 명확하게 규정짓기 쉽지 않다. 넓은 의미로는 국가가 만든 입법절차에 따라 제정된 경성법을 제외한 나머지를 연성법이라고 하는 경우도 있으며, 좁게는 ‘강제가능성(enforceability)’에 착안하여 경성법과 연성법을 구분하는 경우도 있다(곽관훈, 2011). 그러나 많은 학자들이 제시하는 다양한 연성법의 개념 중 공통된 것은 연성법이 비구속적(non-binding) 성격을 지닌다는 점(Guzman & Meyer, 2010, Boyle & Chinkin, 2007: 212; Gersen & Posner, 2008; Ahrne & Brunsson, 2004: 171)이다.

연성법의 구체적 형식으로는 먼저 의회에서 제정되는 법률에 삽입되는 선언적 조항이나 노력목표가 있으며, 특별히 벌칙을 규정하지 않는 기본법이나 지원법, 관리법 등 특수한 법률 형태가 있다. 또한, 법률의 구체적 이행 수단이나 이와 관련된 문서·비문서도 있다. 연성법의 형태로 거론되는 장치에는 우수사례(best practice)집의 발행이나 벤치마킹 수법, 개별 실천자 간의 상호점검(peer review), NGO에 의한 모니터링, 정책평가 회의와 토론, 실무자 교육 등이 있다(미우라 히로키, 2012).

연성법의 적용 범위는 매우 방대하다. 특히 연성법은 규제 대상 분야가 매우 복잡하거나 혹은 다소 불명확한 특성을 지닌 금융 분야나 환경, 기업의 사회적 책임 분야 등에 적용된

다. 국제기구에 초점을 맞추어 보면 UN 총회(General Assembly)에서 결정된 사항 등이 연성법에 속하며, 금융 분야에서는 은행감독에 대한 국제적 기준인 바젤 협약 등이 연성법에 속한다. 또한, 최근 기업의 사회적 책임과 관련하여 유럽을 중심으로 추진된 ISO 26000의 경우도 법적 강제력은 없지만 연성법의 역할을 하고 있다(곽관훈, 2011).

연성법의 특성은 연성법 자체가 지닌 내재적 특성(Shaffer & Pollack, 2011; Brummer, 2010; Gersen & Posner, 2008; Boyle & Chinkin, 2007, Chinkin, 1989)과 연성법의 도입과 제정을 둘러싼 외재적 특성(Guzman & Meyer, 2010, Shelton, 2000: 12-13)으로 나눌 수 있다. 연성법 자체가 지닌 내재적 특성으로는 크게 법을 제정하는 데 드는 비용을 절감할 수 있다는 점과 합의에 도달하기 쉽다는 점, 법이 유연하며 여러 주체들의 활발한 참여가 가능하다는 점, 통합된 국제 기준을 수립할 수 있다는 점과 법적 구속력이 없다는 점 등을 들 수 있다. 반면 연성법의 도입과 제정을 둘러싼 상황과 관련된 외재적 특성으로는 국제기구의 권력 문제, 행위자의 불순응이 우려되는 상황, 특정 이슈에 대한 불확실성이 있거나 혹은 이슈에 대해 어느 정도 합의가 이루어진 상황에서 연성법을 도입할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 이어지는 2절에서는 선행연구를 바탕으로 연성법적 규제 도입에 영향을 미치는 요인을 크게 세계화 요인, 제도적 요인, 거시경제적 요인의 세 가지 요인으로 나누어 살펴보겠다.

## 2. 연성법적 규제 도입의 결정요인

### (1) 세계화 요인

세계화(globalization)는 국내와 국제적 영역 사이의 고정되어 있던 경계를 변화시키며, 동시에 국내와 국제 정치·법에 대한 개념도 변화시킨다(Jayasuriya, 1999). 이처럼 세계화에 따라 국제 정치·법에 대한 개념이 변화되면서 새로운 형태의 국제법이 생겨나게 되었고, 국제적 규제 레짐에도 변화가 생겨났다. 세계화에 따른 국제적 규제 레짐은 국제 관계를 연구하는 학자들에게는 규제 조화(regulatory harmonization)를 통한 새로운 글로벌 거버넌스의 등장을, 국제법을 연구하는 학자들에게는 연성법과 같은 새로운 형태의 국제법의 등장을 의미한다(Jayasuriya, 1999). 이 절에서는 세계화의 개념을 먼저 정의하고, 세계화에 따라 변화하는 국제 레짐에 대한 논의를 크게 글로벌 거버넌스의 측면과 국제법적 측면으로 나누어 살펴보겠다.

세계화의 어느 부분을 초점을 맞추느냐에 따라 세계화의 개념을 다양하게 정의할 수 있

다. 세계화는 경제, 정치, 문화적 교류의 장벽을 줄이는 기술적, 경제적, 정치적 혁신의 집합체이다(Drezner, 2001). 즉, 세계가 일종의 거대한 단일 시장으로 통합됨으로써 상품, 정보 및 문화가 국경을 넘어 전 지구적으로 자유롭게 이동하는 현상을 의미하며, 이 중 경제적 세계화가 가장 두드러지게 나타난다(황준성, 2003). 최근 들어 세계화는 세계 규제를 조화시킬 필요성을 증대시키고 있으며, 이러한 변화의 흐름 속에 영향을 받는 영역 또한 노동 기준, 환경 보호, 은행 감독, 소비자 안전, 경쟁 정책, 세율, 저작권 등으로 다양하게 나타난다(Drezner, 2002).

세계화의 행위주체에 초점을 맞춘 김선혁(2008)의 연구에서는 국가 이외의 다양한 행위주체들에 주목하여 세계화의 개념을 정의한다. 김선혁(2008)에 따르면 세계화는 국민국가 외에도 다양한 행위자들, 예컨대 정부 간 국제기구(IGOs), 다국적기업(MNCs/TNCs), 비영리단체(NPOs), 비정부단체(NGOs), 비정부국제기구(INGOs), 개인 등 다양한 행위주체들이 초국적 네트워크를 구축하고 세계적 차원에서 발생하는 다양한 문제들의 해결을 위해 협의 및 협력해 나가는 과정이라 정의할 수 있다.

세계화를 그 자체로 단일한 개념으로 이해할 수도 있지만, 경제, 정치, 사회 등 국제사회의 여러 부문에서 세계화가 각각 어떤 의미를 갖는지 나누어 볼 수도 있다. 본 연구에서는 이 중에서 경제적 세계화에 초점을 맞추어 논의하고자 한다. 경제적 세계화란 생산과 소비 행위가 일어나는 장소가 지역 혹은 국가 규모에서 세계적 규모로 변화하는 것을 의미한다(O'Brien & Leichenko, 2000). 경제적 세계화는 각국의 경계를 허물어 조화에 따라 발생한 이익을 증대시키며, 조화로운 규제 레짐은 규제 기준이 변화하게 되는 정치적 과정을 명확히 만든다. 이 때 세계화는 시장 참여자들의 진입 장벽을 낮추는 역할을 하며 규제의 조화를 통해 경제적 행위자들의 수가 증가하게 된다. Prakash and Hart(1999)에 따르면 경제적 세계화는 국경 간 경제적 흐름에 있어 다국적기업(MNCs)의 가치 사슬의 특징에 따라 생산 요소, 중간 시장, 최종 상품 시장으로의 증대된 통합으로 이끄는 과정을 포함한다. 국제적 규칙에 순응하지 않는 것은 결과적으로 해당 국가에 있어 그만큼 시장에서의 손실을 의미하기 때문에, 세계화는 간접적으로 국제적 규칙에 순응할 유인을 제공한다(Bernstein & Cashore, 2000).

은행의 세계화로 인하여 은행은 국제적으로 변모하였지만 은행 규제는 여전히 국내적 수준에 머무는 문제가 발생하였다(Lee, 1998). 즉 은행 산업이 발달하면서 각국 은행 간의 금융 거래가 증가하였고, 이에 따라 국가 간 은행 규제가 상충되면서 여러 가지 문제가 생겨났다.

각국이 국가 간 상충되는 은행 규제에 따라 발생하는 문제들을 해결하는 데 어려움을 겪게 되면서, 다양한 은행 규제를 하나로 묶어 주는 국제적 기준에 대한 필요성이 증대되었다.

국제적 규제가 국내에서 실행되기 위해서는 국가기관의 촘촘한 규제망을 통한 운영이 필요하지만, 각국이 국제적 규제를 도입하고 집행함에 있어서는 국제적 규제 거버넌스에서의 주권 개념에 대한 새로운 이해가 전제되어야 한다. Jayasuriya(1999)는 주권(sovcreignty)의 개념에 관한 논의를 통해 세계화와 국제법, 국제 기준의 관계를 설명하였다. 세계화가 진행되면서 그동안 국제 관계와 국제법 분야에서 주류로 인식되어 오던 베스트팔렌(Westphalian) 조약에 제시된 주권 개념<sup>1)</sup>의 한계가 드러나기 시작하였다. 법적 관점에서 보면, 이전에는 많은 국제기구가 공식적인 조약에 의해 묶인 국가들로 구성되어 있다고 여겨졌으므로 규제 레짐이 강화되기 어려웠다. 그러나 지난 10여 년 간 국내 규제 기관이 국제적으로 합의된 기준(internationally agreed standards)에 순응하는 추세로 변화해왔다. 국내 규제 기관이 해당 정부와 독립적으로 행동하며 민간 부문 행위자들과 협력하는 분야가 금융과 증권 규제 분야에서 환경과 건강 분야로까지 확대되었다. 이에 따라 경제, 환경, 소비자 보호 등의 분야에서 국제 거버넌스 메커니즘이 중요하게 대두되기 시작하였다.

특히, 최근 여러 분야에 걸친 거버넌스 메커니즘의 등장에서 가장 중요한 것은 보완성의 원칙(principle of subsidiarity)<sup>2)</sup>을 이해하는 것이다(Jayasuriya, 1999). 규제 기관이 중앙정부로부터 높은 수준의 자율성과 독립성을 가질 때에만 보완성의 원칙이 제 기능을 발휘할 수 있다. 바젤 협약의 경우만 놓고 보더라도, 바젤은행감독위원회에서는 자기자본 비율에 관한 협약을 만들고 이후 협약의 집행은 회원국들의 자유에 맡겼다. 바젤은행감독위원회의 목적으로 미루어 볼 때, 바젤 협약이라는 연성법적 규제를 통해 국제결제은행이라는 국제기구와 각국의 감독기관이 서로 협력하여 은행 시스템 감독을 강화하는 규제 거버넌스가 이루어질 수 있다.

1) 종교전쟁을 마감하며 체결된 베스트팔렌조약은 특정한 영역 내에서 최고의 배타적 권력을 왕에게 부여하였으며, 외부세력이 종교적 이유로 다른 영역에 개입할 수 없다는 원칙을 확립시켰다. 이 조약을 통해 국가주권의 개념이 국제관계를 운용하는 중심적인 역할을 하기 시작하였다(홍석한, 2009).

2) 보완성의 원칙(principle of subsidiarity)이란 공적인 업무는 지방정부가 수행하고 이것이 비효율적일 때만 중앙정부가 보완적으로 업무를 떠맡는다는 의미로, EU가 1985년에 제정한 지방자치현장에 채택되어 있다(허훈, 2008). Jayasuriya(1999)의 연구에서 의미하는 보완성의 원칙은 규제기관이 중앙정부로부터 자율성과 독립성을 가지고 업무를 수행해야 하며 이것이 비효율적일 때 중앙정부가 보완해야 한다는 것을 뜻한다.

## (2) 제도적 요인

금융 분야에 있어, 발전된 법적·규제적 체계를 갖춘 국가일수록 보다 발전된 금융 규제를 갖춘다는 것이 경험적 분석을 통해 확인되었다(Ho, 2002; Levine, 1997). Simmons(2000a, 2000b)에 따르면 각국의 국제통화법(international monetary law) 순응 메커니즘을 분석함에 있어 국내 정치체제의 특성을 고려해야 한다. Simmons는 국내 정치체제의 특성을 고려하기 위한 변수로 국내 민주주의 수준과 법의 지배 수준을 제시하였다. 특히, 국제법의 순응에 관하여 가장 중요한 자유민주주의적 특성은 국가 내에서 법의 지배(rule of law)가 강력히 실현되는 것이라 보았다.

국가의 규제정책의 질이 은행산업의 발전에 영향을 미친다는 변영학(2011)의 연구에 따르면, 정부가 시민사회에 깊숙이 침투하여 경제적 자원을 추출·동원함과 더불어 다양한 규제 정책들이 서로 상충되지 않고 합리적으로 실행될 수 있게 할 때 금융산업이 효과적으로 발전한다는 점이 확인되었다. 그렇지만, 각국의 규제수준이 높다는 것이 곧 다양한 규제정책들이 제대로 집행되고 있음을 의미하는지는 확실치 않다. 따라서 각국의 규제수준이 높을수록 연성법적 규제인 바젤 협약을 도입할 가능성도 높아지는가를 실증분석을 통해 확인해볼 필요가 있다.

금융시장의 대표적인 특징 중 하나는 불확실성이다. 금융거래는 본질적으로 오늘의 투자·대출 계약이 내일의 수익환수·채무변제로 변화될지 모르는 불확실성이라는 특징을 지니기 때문에, 정부의 규제정책이 변하면 금융시장도 혼란해진다(변영학, 2011). 따라서 금융시장에서는 특히 정부의 정치적 안정성과 정책 일관성이 중요하게 작용한다. 만일 정치적으로 안정되지 못한 국가의 경우, 금융시장 또한 불안정할 가능성이 높으며 이로 인해 바젤 협약을 도입하기도 어려울 가능성이 높아질 것이다. 그러므로 정치적 안정성과 정책 일관성이 높은 국가일수록 바젤 협약을 도입할 가능성도 높을 것이라 예상해볼 수 있다.

또한, 선행연구들을 통해 법의 지배 수준이 높은 국가가 국제적 의무에 보다 잘 순응하며, 높은 은행 건전성을 지닌다는 점(Ho, 2002; Demirgüç-Kunt & Detragiache, 2011)이 확인되었다. Ho(2002)의 연구에 따르면, 법학자들은 법의 지배와 사법부의 독립성을 특징으로 하는 국내 레짐을 지닌 국가가 국제적 의무에 순응할 가능성이 높다는 것을 기정사실화하였다. 뿐만 아니라, Demirgüç-Kunt and Detragiache(2011)의 연구에서도 국가의 법의 지배(rule of law) 수준이 은행 건전성에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 검증하였다. 재산권을 보호하고 계약을

집행하는 등의 법적 체계가 제대로 확립된 경우 규제자들과 은행으로 하여금 국제법적 합의를 따라야 한다는 확실성을 제공해줄 것이다(Ho, 2002). 이처럼 법규범이 보편적으로 확립·적용되거나, 정부 규제정책이 일관성 있을 경우 금융거래자들의 신뢰가 형성되고 금융 산업이 발전할 수 있다. 또한, 공식적 제도인 법규범에 의해 법적 합리성이 확립되면 국가 규제권력의 과잉행사를 견제함으로써 규제의 불가역적 확대(regulatory ratchet)를 방지할 수 있다(변영학, 2011). 즉, 이러한 결과로 미루어 보아 법의 지배 수준이 높은 국가에서는 그렇지 않은 국가에 비해 은행의 자본건전성 정도가 높을 것이다. 따라서 법의 지배가 잘 이루어지는 국가에서는 은행의 자본건전성을 목표로 하는 바젤 협약을 도입할 가능성이 높을 것이라 가정할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 연성법적 규제 도입을 결정하는 데 영향을 미칠 만한 국가의 제도적 여건으로 정치적 안정성, 규제수준, 법의 지배 수준을 들 수 있다. 정치적 안정성과 정책의 일관성, 규제수준, 법의 지배는 금융시장에 대한 감독·규제권력이 작동되는 보편적, 합리적 방식을 포착하는 변수라 할 수 있다(변영학, 2011). 정치적으로 안정되어 있으며 높은 규제수준을 갖추고, 법의 지배가 제대로 이루어지는 국가의 경우 금융시장 또한 건전한 시스템을 갖추었을 가능성이 매우 높다. 더불어 그러한 국가들의 경우 자본건전성 제고를 가장 큰 목표로 삼는 바젤 협약을 도입할 가능성도 높아질 것이라 예측해볼 수 있다. 그러므로 각국의 제도적 여건이 잘 갖추어져 있을수록 바젤 협약이라는 연성법적 규제 도입이 보다 활발하게 이루어질 것이라 가정할 수 있다.

### (3) 거시경제적 요인

바젤 협약이라는 연성법적 규제를 도입하는 데 영향을 미치는 세 번째 요인으로 각국의 거시경제적 여건을 들 수 있다. 국가의 국내 거시경제적 여건이 잘 갖추어져 있을수록 금융거래가 활발히 이루어질 것이며, 활발한 금융거래를 위해 국제적 은행감독 기준인 바젤 협약을 도입할 가능성도 높아질 것이다. 따라서 본 연구에서는 연성법적 규제 도입에 영향을 미치는 거시경제적 요인으로 각국의 국내 거시경제적 여건에 관련된 변수들을 포함하여 분석하고자 한다.

먼저 경제규모가 큰 국가일수록 보다 쉽게 채무 원리금을 상환하거나 외국 자산을 유치할 것이며, 이로 인해 바젤 협약이 집행되는 비율도 높아질 것이다(Ho, 2002). 각국의 경제규

모를 측정하기 위해 본 연구에서는 국민 1인당 GDP와 인구 변수를 활용하였다. 국민 1인당 GDP가 높다는 것이 곧 국가의 채무 원리금 상환과 외국 자본 유치 가능성이 높다는 것을 의미하므로, 이는 곧 국가의 높은 은행 건전성과 외국 자본에 대한 개방성을 짐작케 하는 변수가 된다. 따라서 국민 1인당 GDP가 상대적으로 높은 국가의 경우 그렇지 않은 국가에 비해 해당 국가가 바젤 협약을 도입할 가능성에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 또한, 바젤 협약의 도입에 대해 연구한 Novembre(2008)에 따르면 협약의 도입 메커니즘을 연구하는 데 있어 각국의 상대적인 시장 규모가 중요한 역할을 하므로, 인구 규모가 큰 국가일수록 상대적인 시장 규모가 클 가능성이 높다고 볼 수 있다.

Demirgüç-Kunt and Detragiache(2011)의 연구에서도 국민 1인당 GDP가 높은 국가에서는 은행의 운영비용이 낮게 든다고 설명하면서, 은행의 건전성도 높고 바젤 핵심 준칙에 대한 순응도도 높게 나타난다는 것을 분석 결과로 제시하였다. 즉, Ho(2002), Novembre(2008), Demirgüç-Kunt and Detragiache(2011)의 연구 결과를 통해 미루어 볼 때 국민 1인당 GDP가 높은 국가일수록 국가의 금융 시장 규모가 클 것이라 예상할 수 있다.

다음으로, 해당 국가의 경제부문의 안정성이 높을수록 은행 건전성이 높으며, 이에 따라 바젤 협약을 도입할 가능성이 높다고 보았다. 헤리티지재단에서 조사·발표하는 경제자유도 지수 중 기업자유와 통화자유 수준을 통해 각국의 경제부문의 안정성을 파악하였다. 기업자유 수준이 높은 국가일수록 기업에 대한 각종 불필요한 규제가 적어 활발한 경제활동이 이루어질 수 있으며, 규제의 적용 또한 대등하고 투명하게 이루어진다. 또한, 통화자유 수준이 높을수록 정부의 통화정책이 안정적이며 통화의 장기적 가치를 담보할 수 있다. 따라서 기업자유와 통화자유 수준이 높은 국가일수록 해당 국가의 경제부문에 있어 비교적 높은 안정성을 지닌다고 판단할 수 있다.

### 3. 연성법적 규제로서 바젤 협약의 진화과정과 의의

#### (1) 바젤 협약의 진화과정

세계화가 진행되면서, 1990년대 후반의 금융시장은 점차 다국가적이며 탈규제적인 방향으로의 변화를 겪게 되었다. 은행이 보다 국제화되고 탈규제화됨에 따라 복잡한 금융 조직인 금융그룹들(financial conglomerates)이 생겨났다. 이처럼 금융시장이 성장하면서 새로운 금융

상품들이 대거 등장하고 은행 구조가 복잡해지면서 각국 금융 당국 또한 금융시장의 규제를 만드는 데 어려움을 겪게 되었다. 그동안은 국내 은행 규제감독 기관이 국가 간 은행 부문 행태를 감독해 왔으나, 국제적 은행 감독의 부적절성으로 말미암아 효과적인 국제적 은행 감독 기준의 필요성이 대두되기 시작하였다(Lee, 1998). 또한 1980년대와 1990년대 발생한 일련의 금융 위기로 인해 국가적 수준과 국제적 수준 모두에서 은행 감독을 강화시킬 필요성이 증대되었다. 뿐만 아니라 대형 은행들이 잇따라 금융위기를 겪고 파산하는 일이 발생하면서, 국내적 감독과 규제가 한계를 드러내기 시작했다. 이에 따라, 금융의 세계화와 자유화로 은행과 은행 감독기관이 국내 규제를 따르기보다는 국제적 기준을 적용해야 한다는 목소리가 높아졌다. Lee(1998)의 연구에 따르면, 과거에는 초국가적인 관점에서 은행을 규제할 만한 규제권력이 없었기 때문에, 국제 은행 감독 기준이 생겨남으로써 시장 참여자들에게는 규율을, 은행 고객들에게는 은행 시스템이 체계적 위험(systemic risk)을 견딜 수 있다는 신뢰감을 주게 되었다.

금융 감독에 있어 국내 내부적 규제보다는 국제적 규제를 중시하는 움직임이 생겨남에 따라, 국제적 금융 감독 기준이 등장하게 되었다. 국제적 금융 감독 기준은 권고사항이지 법적 의무를 지닌 것은 아니므로, 각국이 해당 기준을 도입하느냐는 전적으로 국가의 자유에 달려 있다. 바젤 협약도 마찬가지로, 바젤 협약이 지닌 비구속적 특성에 따라 이 협약을 연성법이라 특징짓게 되었다(Lee, 1998). 그러나 바젤 협약은 법적 구속력을 갖지 않음에도 불구하고 전세계적으로 광범위하게 적용되는 국제적 은행감독 기준이 되었다.

바젤 협약이 세계 각국의 금융 서비스 부문의 규제 기준으로 자리 잡게 된 과정을 살펴보면 다음과 같다. Lee(1998)에 따르면 전세계적으로 산업화가 진행됨에 따라, 바젤 협약이 국제 금융 서비스 규제의 기준이 되어 왔다. 먼저 바젤 협약에 가입하지 않은 국가들이 바젤 협약에 가입한 국가들과 거래하기 위해서는 비가입국들의 은행 제도가 바젤 협약을 준수하여야 한다. 뿐만 아니라 바젤 위원회(Basel Committee)에서는 바젤 협약 비가입국 은행 규제자들과의 관계를 공고히 하려 노력한다. 이에 따라, 바젤 협약 가입국들과 비가입국들이 협약이 법적 구속력이 없음에도 불구하고 실질적으로 바젤 협약을 적용하고 있다. 즉, 협약 가입국뿐만 아니라 많은 비가입국들도 위와 같은 이유로 인해 각국의 은행규제에 협약의 내용을 적용하고 있는 것이다. 이처럼 바젤 협약에 참여하는 국가들은 참여 국가들에 제시하는 가이드라인을 통해 건전성 감독에 대한 개념을 발전시켜 왔으며, 국가들이 협약을 통해 은행

감독에 대한 책임을 나누어서 부담할 수 있도록 해왔다(Lee, 1997).

바젤 협약이 지니는 의의를 크게 세 가지로 보면, 먼저 바젤 협약이라는 하나의 통합된 은행감독 체계를 통해 각국의 규제적 권력과 책임이 확장된다. 바젤은행감독위원회에서는 각국의 규제기관으로 하여금 은행 자본의 위험 노출 정도와 적절성에 대해 감독할 것을 요구하기 때문이다. 둘째, 자기자본비율과 내부적 위험 관리 등의 문제들을 직접적으로 다루는 바젤 협약의 가이드라인을 통해 협약이 목표로 하는 은행의 자본건전성이 강화될 수 있다. 뿐만 아니라, 바젤 협약을 통한 전세계적 은행 감독 기준의 확립을 통해 은행 자본의 시스템 리스크(systemic risk)를 방지할 수 있다. 셋째, 각국에서 국내 은행 감독 규제에 바젤 협약을 적용함으로써 경제적 성공을 막는 정치적 장애물을 극복하고 보다 효과적인 금융 거래가 가능해진다. 조희영(1996)의 연구에 따르면, 바젤은행감독위원회 회원국들은 자국 내 외국은행의 점포설립 및 신규업무 인허가의 요건으로 국제결제은행이 제시한 자기자본비율 충족을 제시하고 있다. 따라서 만일 특정 국가 은행의 자기자본비율이 국제결제은행이 제시한 기준에 미달되는 경우에는 해외점포망 확충 및 기존 점포의 영업활동이 어렵게 된다. 즉, 바젤 협약을 통해 각국 은행들이 국제적 기준에 맞도록 국내 은행들의 자기자본비율을 높게 되면서 각국 은행들의 자본건전성이 제고되는 계기가 마련되었다.

최근 각국에 도입되고 있는 바젤 III 협약은 2008년 글로벌 금융위기를 통해 금융시스템의 시스템 리스크를 극복하기 위한 차원에서 은행 부문의 미시건전성과 거시건전성을 동시에 감독하기 위해 만들어졌다. 기존의 바젤 II 협약에서 은행의 유동성 리스크에 대한 고려가 미흡했던 점과 경기순응성의 문제, 은행들로 하여금 규제차익거래(regulatory arbitrage)의 기회를 제공한 점 등을 극복하기 위해 종합적인 개혁이 이루어졌다. 이에 따라 바젤 III 협약에서는 금융위기가 발생했을 때 은행부문의 충격흡수력을 높임과 동시에 금융부문의 위기가 실물경제로 과급되지 않도록 하는 데에 초점을 두었다. 바젤은행감독위원회가 2010년 12월에 바젤 III 규정 기준서를 발표하였으며, 우리나라에서는 2013년 초에 바젤 III 시행을 위한 초안 작성이 완료된 상태이다.

## (2) 바젤 II 협약의 내용과 의의

2004년에 처음으로 발표된 바젤 II 협약은 이전의 바젤 협약에 비해 복잡한 기본 구조를 가진다. 국찬표(2005)에 따르면, 2004년 6월 바젤은행감독위원회가 발표한 바젤 II는 최저자

기자본규제(Pillar I)에 감독당국의 점검(Pillar II) 및 시장규율(Pillar III)을 추가한 세 부분으로 구성되어 있다. 먼저, 바젤 II의 최저자기자본규제(Pillar I)는 은행의 신용, 시장 및 운영리스크를 감안하여 위험가중자산을 산정하고 자기자본을 동 위험가중자산의 8% 이상 적립하는 것을 의미한다. 즉, 이전 협약에서는 신용 및 시장리스크만을 감안하여 위험가중자산을 산정하고 있으나 바젤 II에서는 운영리스크를 새로 추가하였으며 신용리스크의 측정에 있어서도 신용도에 따른 위험가중치를 차등 적용하도록 하였다. 감독당국의 점검(Pillar II)은 은행의 최저자기자본 산정의 적정성 여부를 감독당국으로 하여금 점검·평가하고 필요할 경우 적절한 조치를 취하도록 하고 있으며 시장규율(Pillar III)에서는 은행의 리스크 수준 및 자본적정성에 대한 공시 강화를 중점적으로 다루고 있다. 이처럼 바젤 II에서 감독당국의 점검(Pillar II) 및 시장규율(Pillar III)을 새로 추가한 것은 감독당국 및 시장참가자들의 은행에 대한 감시·평가기능을 강화함으로써 최저자기자본규제(Pillar I)를 보완하려는 것이다.

바젤 II 협약은 은행의 내부통제(internal control), 리스크 관리에 있어서 유연성의 증대 및 리스크 민감도(risk sensitivity)의 고양에 중점을 두고 있다. 이를 통해 과거 바젤 I 협약보다 보다 체계적인 리스크 관리가 가능해질 수 있다. 이처럼 바젤 협약으로 제시되는 은행자본 규제제도는 은행이 경영상의 충격을 자본금으로 흡수할 수 있도록 자산 포트폴리오의 위험에 비례한 적정 비율의 자기자본을 유지하도록 규제하는 제도이다(오현탁·최석규, 2009). 이는 앞서 살펴본 바와 같이 최저자기자본 기준의 BIS 자기자본비율 8% 준수라는 형태로 구체화된다. 은행이 일정 기준의 자기자본을 확보하고 있을 경우 만일 은행부실이 발생하더라도 은행이 보유한 기본자본과 후순위채로 예금보험기금의 손실을 줄일 수 있고, 이를 통하여 금융시스템 붕괴에 따른 사회적 비용을 최소화하는 긍정적 효과를 기대할 수 있다는 데 바젤 협약의 의의가 있다(오현탁·최석규, 2009).

### III. 실증분석

본 연구에서는 총 81개국을 대상으로 바젤 II 협약의 도입 여부에 영향을 미치는 결정요인들을 로지스틱 회귀분석을 통해 분석하였다. 분석에 포함된 변수들의 정의와 측정수준 및 기술통계 분석결과는 아래 <표 1>과 같다. 종속변수는 해당 국가가 조사 시점인 2010년 말

에 바젤 II 협약을 도입하고 있는가의 여부이다. 설명변수들은 모두 2006년부터 2009년까지 4년간의 기간을 대상으로 측정된 표본의 평균값을 도출하여 분석에 활용하였다. 또한, 인구 변수와 1인당 GDP변수의 경우 표준편차를 고려하여 원자료의 값에 자연로그를 취해 분석 모형에 포함하였다. 기본 분석모형을 수식으로 나타내면 아래와 같다. 확장모형의 경우 세계화 수준을 경제, 정치, 사회 분야로 구분하여 분석모형에 포함하였다.

$$\begin{aligned}
 \text{BASEL}_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1(\text{globalization})_{i,t-1} + \beta_2(\text{political stability})_{i,t-1} \\
 & + \beta_3(\text{regulatory quality})_{i,t-1} + \beta_4(\text{rule of law})_{i,t-1} \\
 & + \beta_5(\ln\text{GDP per capita})_{i,t-1} + \beta_6(\ln\text{population})_{i,t-1} \\
 & + \beta_7(\text{business freedom})_{i,t-1} + \beta_8(\text{monetary freedom})_{i,t-1}
 \end{aligned}$$

〈표 1〉 변수의 정의, 출처 및 기술통계(가로삽입)

종합적인 세계화 수준을 중심으로 구성한 기본모형의 분석결과를 <표 2>와 같이 나타낼 수 있다. 분석에 포함된 변수들 중 법의 지배 수준, 인구, 기업자유 수준이 바젤 협약의 도입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 법의 지배 수준이 한 단위 높아질 경우 바젤 협약이 도입될 가능성이 10.412배 증가하는 것으로 나타났다. 분석에 포함된 다른 변수들과의 차이에서 알 수 있듯이, 국가의 법의 지배 수준이 높아지는 것은 바젤 협약이 도입되는 데 막대한 영향을 미친다. 즉, Levine(1997)과 Ho(2002)의 경험적 분석을 통해 확인된 바와 같이 발전된 법적·규제적 체계를 갖춘 국가일수록 보다 발전된 금융 규제를 갖춘다는 점이 본 연구의 분석결과에도 나타났다. 뿐만 아니라, Simmons(2000a, 2000b)의 연구 결과에 제시된 것처럼 각국의 법의 지배 수준이 높을수록 국제법의 도입과 순응이 잘 이루어진다는 점이 본 연구의 분석결과에서도 부분적으로 확인되었다. 본 연구에서는 바젤 II 협약의 도입 여부만을 통해 연성법적 규제 도입의 결정요인을 분석하기 때문에 협약에 대한 순응이 얼마나 잘 이루어지는가를 분석하는 것은 본 연구의 범위를 벗어난다. 하지만 기본모형 분석을 통해 국가의 법의 지배 수준이 높아지는 것이 바젤 II 협약의 도입에 매우 긍정적인 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있었다.

제도적 요인 중 법의 지배 수준을 제외한 정치적 안정성과 규제수준은 통계적으로 유의미한 수치는 아니지만 바젤 II 협약의 도입에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 변영학(2011)의 연구에서는 정치적 안정성과 규제수준이 높아질수록 금융 산업이 발전된다는 결과가 도출되었으나, 본 연구에서는 오히려 정치적 안정성과 규제수준이 증대되는 것이 협약의 도입에 긍정적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 상반된 결과가 도출된 데에는 크게 두 가지 이유를 들 수 있다. 먼저, 변영학(2011)의 연구에서는 금융부문의 불확실성을 줄이기 위해서는 정부의 정치적 안정성과 정책 일관성이 중요하다고 강조하였다. 그러나 본 연구에서 이용한 거버넌스 지수에 포함된 정치적 안정성의 경우 정부가 정치적 폭력, 테러와 같은 비헌법적이고 폭력적인 수단에 의해 안정성을 잃을 가능성에 대한 인식을 측정한 자료이다. 따라서 거버넌스 지수에 포함된 정치적 안정성이 높다는 것이 곧 정책 일관성이 높음을 의미하지는 않으므로, 정치적 안정성이 높다고 해서 금융 시장의 불확실성이 낮으리라는 보장이 없다고 볼 수 있다. 다음으로, 본 연구의 분석결과에서는 각국의 규제수준이 높아지더라도 바젤 협약의 도입에 긍정적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 본 연구에서 규제수준을 대리하는 변수로 활용한 자료는 거버넌스 지수에 포함된 규제수준 자료로,

이는 국가가 민간부문의 발전을 위해 건전한 정책과 제도를 도입하고 있는가에 대한 인식을 조사한 것이다. 그러나 규제수준을 측정하는 데 포함된 자료들은 주로 가격규제, 무역장벽 등 경제적 분야의 규제에 관련된 내용을 담고 있기 때문에 국가의 전반적인 규제수준을 고려하는 데는 한계를 갖는다. 바젤 II 협약의 경우 은행 건전성과 관련된 내용의 연성법적 규제이기는 하지만, 규제수준 지수에 포함된 가격규제, 무역장벽과 같은 요소들처럼 직접적으로 경제적 제재를 가하는 규제는 아니기 때문이다. 따라서 거버넌스 지수에 포함된 규제수준이 높다는 것이 바젤 협약의 도입을 담보하지는 않는다고 볼 수 있다.

다음으로 거시경제적 요인 중 각국의 인구 규모와 기업자유 수준은 바젤 협약의 도입에 긍정적인 영향을 미친다. 인구가 백만 명 증가할 때 바젤 협약이 도입될 확률은 1.624배 증가하며, 기업자유 수준이 한 단위 높아질 때 바젤 협약이 도입될 확률은 1.094배 증가하는

<표 2> 기본모형 분석결과

변수		$\beta$	S.E	Wald	Exp( $\beta$ )	
설명 변수	세계화	0.055 (0.404)	0.066	0.698	1.056	
	제도적 요인	정치적 안정성	-0.489 (0.473)	0.681	0.515	0.613
		규제수준	-1.873 (0.190)	1.430	1.716	0.154
		법의 지배	2.343** (0.040)	1.141	4.215	10.412
	거시 경제적 요인	1인당 GDP	0.502 (0.383)	0.575	0.761	1.651
		인구	0.485* (0.079)	0.276	3.087	1.624
		기업자유	0.090** (0.045)	0.045	4.020	1.094
		통화자유	0.061 (0.412)	0.074	0.673	1.063

주: 1) 종속변수는 바젤 II 협약(Basel Accord II) 도입 여부

2) \* < 0.1; \*\* < 0.05; \*\*\* < 0.01의 수준에서 통계적으로 유의미함.

3) 전체 표본크기는 81개임.

4) -2 Log Likelihood = 59.048

것으로 나타났다. 인구 규모가 커질수록, 기업자유 수준이 높을수록 바젤 협약이 도입될 확률이 높아진다. 이처럼 기본모형의 분석결과로 미루어 볼 때, 각국의 법의 지배 수준과 인구 규모, 기업자유 수준이 바젤 협약의 도입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

각국의 세계화 수준을 경제적 세계화, 정치적 세계화, 사회적 세계화로 세분화하여 각각 분석한 확장모형의 분석결과는 <표 3>과 같다. 먼저, 각국의 경제적 세계화 수준과 정치적 세계화 수준은 바젤 II 협약의 도입에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 각국의 사회적 세계화 수준이 한 단위 높아질수록 바젤 협약을 도입할 가능성이 1.108배 증가하는 것으로 나타났다.

둘째, 제도적 요인 중 법의 지배 수준의 경우 확장모형 2와 3에서 바젤 협약의 도입에 각각 유의미한 영향을 미치는 것으로 드러났다. 확장모형 2에서는 법의 지배 수준이 한 단위 높아질수록 바젤 협약이 도입될 가능성이 9.710배 증가하며, 확장모형 3에서는 12.207배 증가하는 것으로 나타났다. 이는 앞서 기본모형 분석결과에 제시된 바와 같이 보다 발전된 법적·제도적 체계를 갖춘 국가일수록 금융부문이 발전한다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 반면, 제도적 요인 중 법의 지배 수준을 제외한 정치적 안정성과 규제수준 변수는 세 개의 모형 모두에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

셋째, 거시경제적 요인 중 1인당 GDP는 확장모형 1과 2에서, 인구는 확장모형 3에서 각각 바젤 협약의 도입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1인당 GDP 변수의 경우, 1인당 GDP가 높을수록 국가의 부채를 쉽게 상환하고 외국 자본을 쉽게 유치하여 금융산업을 발전시키고 결과적으로 바젤 협약의 도입 가능성을 높인다는 Ho(2002)의 분석결과와도 일치한다. 또한, 기업자유 변수는 확장모형 2와 3에서 협약의 도입에 긍정적인 영향력을 지님을 알 수 있었다. 기업 활동이 활발히 이루어질 수 있도록 규제시스템이 뒷받침되는 경우 경제활동이 보다 활발히 이루어질 수 있으며, 이는 바젤 협약의 도입에도 영향을 미친다. 즉, 세 가지 확장모형에 대한 분석을 통해 사회적 세계화 수준이 높을수록, 법의 지배 수준이 높을수록, 그리고 1인당 GDP와 인구 규모, 기업자유 수준이라는 거시경제적 요인이 충족될수록 바젤 협약을 도입할 가능성이 증대된다는 점을 확인할 수 있었다.

〈표 3〉 확장모형 분석결과 (가로삽입예정)

## IV. 결론

지금까지 연성법적 규제 도입의 결정요인에 관해 분석함으로써 글로벌 규제 거버넌스의 선결조건이 무엇인지에 관해 살펴보았다. 최근 다양한 방식의 국제적 규제가 등장하고, 은행감독의 중요성이 날로 강조되고 있는 상황에서 여러 국가들이 은행의 자본건전성 제고를 목적으로 하는 바젤 협약을 받아들이고 있다. 과거 국제 사회에서 통용되던 규제 형태인 경성법과 달리 바젤 협약은 법적 구속력을 갖지 않는 연성법적 규제로, 각국이 반드시 도입해야 할 의무는 없다. 그럼에도 불구하고 많은 국가들이 협약에 제시된 기준에 맞추어 해당 국가의 은행 규제를 수정한다. 따라서 본 연구에서는 바젤은행감독위원회가 제시하는 바젤 II 협약을 분석 대상으로 선정하여, 각국이 연성법적 규제를 도입하는 데 어떤 요인들이 영향을 미치는지 알아보려고 하였다.

본 연구에서는 연성법적 규제 도입에 영향을 미치는 요인으로 세계화 요인, 제도적 요인, 거시경제적 요인을 제시하였다. 분석모형의 종속변수는 바젤 II 협약의 도입 여부로 두었으며, 총 81개국을 대상으로 바젤 II 협약의 도입 여부에 영향을 미치는 각각의 요인들에 대한 4년간의 자료를 수집하여 평균값을 도출하였다. 이후 이들 변수들을 대상으로 로지스틱 회귀분석을 통해 분석결과를 도출하였다. 분석모형은 기본모형과 확장모형의 두 가지로 구분하여 설정하였다. 기본모형은 국가의 종합적인 세계화 정도를 고려한 모형이며, 확장모형은 세계화 지수의 하위 항목인 경제적 세계화, 정치적 세계화, 사회적 세계화로 세계화의 개념을 구분하여 분석한 모형이다.

분석결과, 국가의 종합적인 세계화 정도를 독립변수로 분석한 기본모형에서는 각국의 법의 지배 수준, 인구 규모, 기업자유 수준이 바젤 II 협약의 도입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 각국의 세계화 정도를 경제, 정치, 사회 부문으로 세분화하여 분석한 확장모형을 살펴보면, 사회적 세계화 수준과 법의 지배 수준, 그리고 1인당 GDP와 인구 규모, 기업자유 수준이라는 거시경제적 요인들이 갖추어진 국가일수록 바젤 협약의 도입 가능성이 높아지는 것을 확인할 수 있다. 특히 분석결과 각국의 법의 지배 수준이 바젤 협약의 도입에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 드러났다. 이는 국가의 법의 지배 수준이 은행 건전성에 긍정적인 영향을 준다는 Demirgüç-Kunt and Detragiache(2011)의 연구 결과와도 일맥상통한다.

연성법적 규제 도입의 결정요인에 관한 본 연구의 분석결과를 크게 세 가지로 요약하면

다음과 같다. 첫째, 법의 지배 수준이 높은 국가, 즉 발전된 법적·제도적 체계를 갖춘 국가일수록 연성법적 규제를 도입할 가능성이 높다. 둘째, 1인당 GDP 규모와 인구 규모, 기업자유 수준 등의 거시경제적 요인이 잘 갖추어진 국가일수록 바젤 협약을 도입할 가능성이 높다. 셋째, 각국의 사회적 세계화 수준이 높아질수록 바젤 협약으로 나타나는 연성법적 규제 도입이 이루어질 가능성이 높다.

이러한 분석결과로 미루어 볼 때 금융 분야에서 글로벌 규제 거버넌스가 확립되기 위해서는 각국의 법의 지배 수준이 높아져야 한다. 바젤 협약과 같은 은행 규제를 도입함에 있어 국가의 법적·제도적 바탕이 탄탄히 갖추어져 있어야 한다. 바젤 협약이라는 국제적 수준의 규제를 국내에 단순히 도입하는 것을 넘어서, 국제적 수준의 규제를 국내적 수준의 금융규제와 조화시키는 과정에서도 해당 국가의 법과 제도가 중요한 역할을 하기 때문이다. 따라서 본 연구의 분석 결과로 미루어 볼 때 글로벌 금융 규제 거버넌스의 선결조건으로 가장 중요한 것은 각국의 법의 지배 수준이라 할 수 있다. 후속연구를 통해 최근 각국에 도입되고 있는 바젤 III 협약으로까지 분석기간을 넓힌다면 보다 의미 있는 결과를 얻을 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강창현, 「지역복지공급거버넌스연구: 네트워크 접근」, 『한국행정학보』, Vol.36, No.2, 2002, pp.313-332.
- 곽관훈, 「기업가치향상을 위한 규제방안-Soft Law를 중심으로-」, 『상사판례연구』, Vol.24, No.1, 2011, pp.101-129.
- 국찬표, 「바젤 II 도입과 그 대응방안」, 『서강경영논총』, Vol.17, No.2, 2006, pp.1-22.
- 김선혁, 「국제행정과 초국가 거버넌스」, 『한국행정학보』, Vol.38, No.2, 2004, pp.87-102.
- \_\_\_\_\_, 「기획특집논문: 세계화와 행정: 이론적 성찰과 정책적 함의」, 『한국행정학보』, Vol.42, No.1, 2008, pp.7-25.
- 미우라 히로키, 「한국 이주노동자 문제에서 연성법의 활용과 과제: 비구속적 수단에 의한 공공정책 거버넌스의 모색」, 『한국정치학회보』, Vol.46, No.1, 2012, pp.229-256.
- 변영학, 「규제권력의 다양성과 신자유주의적 금융발전?: 세계 143개국 금융체제의 통계분석」, 『대한정치학회보』, Vol.19, No.2, 2011, pp.1-29.
- 오현탁·최석규, 「신 BIS 자기자본규제가 은행자산운용행태에 미치는 영향」, 『재무관리연구』, Vol.26, No.3, 2009, pp.171-198.
- 이상수, 「UN지구협약의 특징과 가능성: soft law vs. hard law」, 『홍익법학』, Vol.12, No.1, 2011, pp.187-211.
- 이재곤, 「국제환경법에 있어서의 Soft Law」, 『법학연구』, Vol.8, No.1, 1997, pp.85-103.
- 이학식·임지훈, 『SPSS 18.0 매뉴얼』, 집현재, 2011.
- 조희영, 「BIS규제가 우리나라 일반은행에 미치는 영향」, 『경영논총』, Vol.20, 1996, pp.1-22.
- 허 훈, 「참여정부 지방분권의 추진과정 및 성과와 한계 분석」, 『한국지방자치연구』, Vol.10, No.1, 2008, pp.1-20.
- 홍석한, 「세계화에 따른 주권의 변화에 관한 헌법적 고찰」, 『공법학연구』, Vol.10, No.2, 2009, pp.187-212.
- 황준성, 「세계화의 비판적 고찰과 대안의 모색: 정치경제학적 접근」, 『경상논총』, Vol.28, 2003, pp.171-194.

- Ahrne, Göran and Brunsson, Nils, "Soft Regulation from an Organizational Perspective", in Mörth, Ulrika(Ed.), *Soft law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Edward Elgar Publishing, 2004.
- Bernstein, Steven and Cashore, Benjamin, "Globalization, Four Paths of Internationalization and Domestic Policy Change: The Case of EcoForestry in British Columbia, Canada", *Canadian Journal of Political Science* 33(1), 2000, pp.67-99.
- Boyle, Alan and Chinkin, Christine, *The Making of International Law: Foundations of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Brummer, Chris, "Why Soft Law Dominates International Finance-and Not Trade", *Journal of International Economic Law* 13(3), 2010, pp.623-643.
- Chinkin, Chistine, "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law", *The International and Comparative Law Quarterly* 38(4), 1989, pp.850-866.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Detragiache, Enrica and Tressel, Thierry "Banking on the Principles: Compliance with Basel Core Principles and Bank Soundness", *Journal of Financial Intermediation* 17(4), 2008, pp.511-542.
- Demirgüç-Kunt, Asli and Detragiache, Enrica "Basel Core Principles and Bank Soundness: Does Compliance Matter?", *Journal of Financial Stability* 7, 2011, pp.179-190.
- Drezner, Daniel W. "Globalization and Policy Convergence", *International Studies Review* 3(1), 2001, pp.53-78.
- Drezner, Daniel W. "Who Rules? State Power and the Structure of Global Regulation", *In 2002 Midwestern Political Science Association Annual Meetings*, 2002.
- Gersen, Jacob E. and Posner, Eric A., "Soft Law, *Public Law and Legal Theory*", *Working Paper No. 213*, 2008.
- Gujarati, Damodar N. and Porter, Dawn C. "Basic Econometrics", 박완규·홍성표 공역, 『Gujarati의 계량경제학』, 지필미디어, 2009.
- Guzman, Andrew T. and Meyer, Timothy L., "International Soft Law", *Journal of Legal Analysis* 2(1), 2010, pp.171-226.
- Ho, Daniel E., "Compliance and International Soft Law: Why Do Countries Implement the

- Basel Accord?”, *Journal of International Economic Law* 5(3), 2002, pp.647-688.
- Jayasuriya, Kanishka, “Globalization, Law, and the Transformation of Sovereignty: The Emergence of Global Regulatory Governance”, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 6(2), 1999, pp.425-455.
- Kim, Hwa Jin, “Taking International Soft Law Seriously: Its Implications for Global Convergence in Corporate Governance”, *Journal of Korean Law* 1(1), 2001, pp.1-50.
- Lee, Lawrence L. C., “Adoption and Application of a ‘Soft Law’ Banking Supervisory Framework Based on the Current Basel Accords to the Chinese Economic Area”, *Wisconsin International Law Journal* 16, 1997, pp.687-738.
- Lee, Lawrence L. C., “The Basle Accords as Soft Law: Strengthening International Banking Supervision”, *Virginia Journal of International Law* 39(2), 1998, pp.1-40.
- Levine, Ross, “Law, Finance, and Economic Growth”, *Journal of Financial Intermediation* 8, 1997, pp.8-35.
- Nasser, Salem H., *Sources and Norms of International Law. A Study on Soft Law*, Galda+Wilch, 2008.
- Novembre, Valerio, “The Bargaining Process as a Variable to Explain Implementation Choices of International Soft-law Agreements: The Basel Case Study”, *Journal of Banking Regulation* 10(2), 2008, pp.128-152.
- O’Brien, Karen L. and Leichenko, Robin M. “Double exposure: Assessing the Impacts of Climate Change within the Context of Economic Globalization”, *Global Environmental Change* 10, 2000, pp.221-232.
- Pak, Insop, “Global Convergence of Financial Standards”, *Seoul Law Review* 19(2), 2011, pp.467-492.
- Prakash, Aseem and Hart, Jeffrey A., *Globalization and Governance*, Routledge, 1999.
- Shaffer, Gregory C. and Pollack, Mark A., “How Hard and Soft Law Interact in international Regulatory Governance: Alternatives, Complement and Antagonists”, in Evenett, Simon J. and Stern, Robert M. (Eds.), *Systemic Implications of Transatlantic Regulatory Cooperation and Competition*, World Scientific, 2011.

Shelton, Dinah, "Introduction: Law, Non-Law and the Problem of Soft Law", in Shelton, Dinah(Ed.), *Commitment and Compliance: the Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Oxford University Press, 2000.

Simmons, Beth A., "International Law and State Behavior: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs", *American Political Science Review* 94(4), 2000a, pp.819-835.

Simmons, Beth A., "The Legalization of International Monetary Affairs", *International Organization* 54(3), 2000b, pp.573-602.

## The Determinants of the Introduction of Soft Law Regulation: The case of Basel Accord

Jina Bak

This study analyses the factors that affect the application of Basel Accord in global regulatory governance. This analysis aims to identify the determinants that play role in the introduction of the soft law regulation. With the case of Basel Accord established by Basel Committee on Banking Supervision, the analysis conducted with data of 81 countries by utilizing logistic regression.

The results can be summarized as follows. First, it reveals that the countries have higher level of social globalization also have high possibility of introducing the Basel Accord. Second, it shows that the countries have more advanced system in law and institution will have significant impact on applying the regulation. Third, in terms of the macro-economic conditions, the economic freedom in the business sector affects the introduction of the regulation. Therefore, the results imply that the countries that are more globalized, have more advanced legal and institutional systems, and have more freedom in the business sector will adopt the regulation.

Key words: Soft Law, Basel Accord, Global Regulatory Governance

