

# 금융규제감독의 경과와 개선 과제\*

김 홍 범\*\*

## <요 약>

1997년 금융위기 이전, 한국의 금융시스템은 각종 기능·권한이 재정경제부로 쏠려 있는 집중구조였다. 그러나 위기 발생 직후, 광범한 지배구조 개혁이 추진되었다. 이는 재정부의 정책권한 독점과 견제·균형 부재가 위기의 발생과 증폭에 작용했다는 인식에 따른 것이었다. 그 결과, 한국은행과 금융감독위원회 등이 각기 고유 기능을 수행하는 새로운 분업구조로 금융시스템이 바뀌었다.

이후 10년이 지났다. 그 동안 감독정책의 품질이 눈에 띄게 개선되긴 했다. 하지만 질적 개선이 온전하게 감독 효율로 연결되지는 않고 있다. 금융시스템이 외형상 분업구조이긴 해도 실질적으로는 집중구조나 다름없이 운영되고 있기 때문이다. 바로 여기서 우리나라의 감독 부실화 경향이 비롯된다. 그 좋은 예가 수년 전 경험했던 카드사태이다.

이 글은 지난 10년 간 규제감독의 경과를 정리·평가한 후, 한국 금융감독의 부실화 메커니즘을 제시하고 그 현실적 타당성을 특히 정책당국(재정경제부)의 공공정책 형성과정의 투명성 실태에 초점을 맞춰 확인한다. 나아가, 이 글은 감독 지배구조의 개선방안으로 공적 민간(비정부) 감독기구론을 재조명하고 금융의 미래 청사진을 정립할 선진국형 민간위원회의 구성을 제안한다.

핵심주제어 : 감독 지배구조, 금융감독의 부실화 메커니즘, 공공정책 형성과정의 투명성, 공적 민간(비정부) 감독기구

JEL 분류기준 : E58, E61, G18, G28, G38

\* 이 글은 '2007년도 한국금융학회 금융정책 심포지엄(2007.6.8)'에서 저자가 발표했던 동일 제목의 논문을 일부 보완한 것이다. 동 심포지엄 발표논문의 초기 버전에 해당하는 "금융감독의 지배구조 : 최근 경향과 우리나라에의 시사점"은 한국금융연구원 원내세미나(2007.4.26)와 경상대학교 사회과학연구원 월례세미나(2007.5.8)에서 발표된 바 있다. 이들 심포지엄 또는 세미나에서 귀중한 의견을 개진해 주신 김상조 교수와 여러분들께 감사드린다. 또한, 이 글의 작성과정에서 유익한 자료 또는 조언을 제공해주신 금융감독원·보험개발원·예금보험공사·재정경제부·한국금융법학회·한국금융연구원·한국은행·한국증권연구원의 여러분들과 호주 재무부의 Ms. Ruth Smith께 감사드린다.

\*\* 경상대학교 경제학과 교수(Tel: 055-751-5747. Email: hbkim@gnu.ac.kr)

## I. 서 론

지난 1997년 11월 금융위기가 발생한 후, 13개 제·개정 금융개혁법이 연말 국회를 통과하고 1998년 2월 정부조직이 일부 개편되면서 광범한 금융개혁이 단행되었다. 금융부문에 대한 규제감독의<sup>1)</sup> 기본 틀도 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」(이하 금융감독법)의 제정을 통해 이때 개혁되었다. 구체적으로, 정부는 과거 재정경제원(이하 구 재경원)이 수십 년 동안 관장해 왔던 금융감독기능을<sup>2)</sup> 분리하여 국무총리 산하의 신설 통합감독기구인 금융감독위원회(이하 금감위)로 이관시켰다. 이에 따라, 여러 감독기구가 은행·증권·보험을 금융권역별로 분할감독하던 기존 체계 대신, 단일 감독기구가 여러 금융권역을 총괄하는 통합감독체계가 새로 도입되었다. 또한, 정부는 한국은행의 최고의결기구인 금융통화위원회의 당연직 위원장을 재정경제부장관이 아닌 한은총재로 변경함으로써 통화정책기능을 구 재경원으로부터 분리하여 한국은행으로 이관시켰다. 은행권의 예금보험기능만 담당하던 예금보험공사가 비은행권까지 통괄하게 되는 등 예금보험제도의 단일화도 이때 이루어졌다.

이와 같은 금융부문의 법률 및 제도개혁에 의해 구 재경원은 재정경제부로 축소 개편되었다. 그 결과, 우리나라의 금융시스템은 모든 정책기능을 구 재경원이 독점하던 기존의 집중구조에서 새로운 분업구조로 재편되었고, 여러 기구로 분산된 경제·금융정책 사이의 조정은 재경부가 담당하게 되었다. 구 재경원에 대해 이루어

1) Lastra는 규제(regulation)를 “규정 제·개정(rule-making)”으로, 감독(supervision)을 “금융기관의 행동에 대한 감시(특히, 리스크 감시)”로 각각 구분하여 정의한 바 있다(Lastra 2003, p.2). 그러나 규제와 감독은 유기적 관련 아래 상호 작용하는 일체적 과정(integrated process)이므로(김홍범 1996), 실제로는 명확한 구분이 곤란하거나 구분의 의미가 그리 중요하지 않은 경우가 많다. 그러므로 문헌에서는 ‘규제’와 ‘감독’의 의미를 따로 구분하지 않고 이들 용어를 ‘규제 및 감독’이라는 넓은 의미로 혼용하는 것이 보다 일반적이다. 그러한 관행에 따라, 이 글에서도 특별한 단서를 붙이지 않는 한 ‘규제’, ‘감독’, 그리고 ‘규제감독’을 모두 같은 의미로 혼용하기로 한다.

2) 1997년 말까지 구 재경원은 증권·보험에 대해서는 중간감독기구인 증권감독원·보험감독원을 각각 두고 포괄적 감독권을 행사하였고, 구 재경원장관은 은행감독권을 관장하던 한국은행 금융통화운영위원회(현 금융통화위원회)의 위원장이었다. 한국은행이 중간감독기구인 은행감독원을 통해 과거 반세기 동안 행사해오던 은행감독권은 1997년말 감독개혁으로 인해 완전히 제거되었다.

진 이와 같은 기능적 구조조정은 “재정, 금융 등 모든 정책수단이 집중[된 구(舊) 재정원에 대해] ... 정부 내 견제와 균형이 미흡”했었다는 당시 정부의 인식과 반성이 반영된 결과였다(재정경제부 2007b; [ ] 안은 저자 첨기).

과거 우리에게는 낯설게만 들렸던 금융위기가 1997년 말 바로 우리 눈앞의 현실이 되면서 한국경제는 IMF로부터 긴급자금을 지원받아야 하는 상황에 빠지는 등 쓰라린 경험을 했다. 그러나 위기 직후부터 정부가 금융·기업의 구조조정을 수년간 고강도로 추진한 덕분에 우리 경제는 2000년대 초 경제성장률·인플레이션·외환보유고 측면에서 이미 “인상적인” 거시경제적 성과를 얻을 수 있었다(IMF 2003, p.5).

금융위기 이후 근 10년이 된 오늘, 우리 경제와 금융의 지난 경험을 반추하고 미래에 대비하는 일은 정책적으로 큰 의미가 있다. 또한, 금융시스템 어딘가에 금융위기 이후에도 미처 치유되지 못한 구조적 문제가 아직도 시스템의 작동을 왜곡시키고 있는지 여부를 세심하게 평가하는 것은 중요하다. 특히 금융시스템의 하부구조(infrastructure)에 해당하는 금융의 규제감독분야는 개선의 여지가 큰 것으로 알려져 있다. 예컨대, IMF(2003, p.5)에 따르면, “건전성 감독은 두드러지게 개선되었지만, [금융기관에 의한] 특정 위험(certain risks)의 관리 상태를 감독당국이 완벽하게 감독할 수 있는지, 그리고 감독당국이 새로운 문제에 대응할 수 있는지에 대해서는 아직도 우려가 된다.” 지난 2003~2004년의 신용카드회사 부실화는 이와 같은 우려를 뒷받침해 준 실제 사례이다(Kim and Lee 2006).

원칙적으로, 금융감독의 효율성 제고는 감독정책의 질적 개선(reform in regulatory substance)과 감독 지배구조의 개선(reform in regulatory governance)이라는 두 가지 관점에서 접근이 가능하다. 흔히 전자는 감독효율의 제고에서 일차적 중요성을, 후자는 이차적 중요성을 각각 갖는 것으로 알려져 있다(Goodhart, et al. 1998; Kim 2006). 그러나 유능한 감독자가 양질의 정책을 수립·집행하여 감독의 목적을 달성하려 해도 이것을 방해하는 지배구조 상의 구조적 문제가 있다면 감독정책의 효과는 실제로 발휘되기 어렵다. 이런 경우에는, 감독정책의 질적 개선보다도 감독 지배구조의 개선이 감독 효율에 일차적 중요성을 갖게 된다. 카드사태에서 경험했듯이, 금융위기 이후에도 우리나라에서는 감독 지배구조가 유효 제약(binding constraint)으로 작용하는 상황이 대체로 지속되어온 것으로 판단된다(김홍범 2006; Kim 2006).

이러한 상황은 금융감독 부실화의 경향으로 연결된다. 이 글은 감독부실화 메커니즘을 제시한 후, 그 타당성을 경험적으로 확인할 것이다. 나아가, 지배구조의 개선을 위한 논리적 방안을 제조명한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 지난 10년 간 우리나라 금융부문에 어떤 규제감독 정책 및 조치가 도입·시행되었는지를 전반적으로 정리한다. 그럼으로써 금융자유화와 금융혁신으로 요약되는 세계금융의 거대한 흐름에 대응하여, 우리나라에서는 건전성 감독이 두드러지게 발전했다는 사실과 은행·증권·보험의 각 권역별로 규제완화와 겸업화가 진행되었다는 사실을 확인할 것이다. 이것은 금융규제감독의 질적 개선을 의미한다. 그럼에도 2003~2004년 카드사태의 발생이나 최근의 가계부채 급증 및 과잉 등과 같이 금융시장 안정을 위협하는 명시적·잠재적 위협요인은 늘 우리 곁에 있어 왔다. 이는 부분적으로 규제감독이 질적으로 더욱 개선될 여지가 있음을 반영하는 것이기도 하지만, 그보다는 감독 지배구조에 심각한 문제가 있기 때문이라는 것이 김홍범(2006)에 따른 이 글의 기본 시각이자 지난 10년 간 금융규제감독에 대한 평가이다.

제Ⅲ장에서는 감독 지배구조론의 최근 동향을 소개한 후, 지배구조의 문제로 인해 우리나라의 현행 통합감독체계가 실제 운영방식에서는 과거의 집중구조나 다를 바 없게 되었다는 사실을 재론한다. 나아가, 카드사태의 사례분석에서 도출된 우리나라 금융감독의 부실화 메커니즘을 제시한다. 이 메커니즘은 우리나라 관료조직의 공식 제도요인(공무원 인사제도의 기본원칙인 계급제와 그에 따른 재정부·금융감독위원회 간 순환보직 및 인사교류제)과 비공식 문화요인(관료조직의 문화적 속성인 상명하복·응집력·엘리트의식과 그에 따른 행태적 특징인 불투명성·폐쇄성·경직성)의 두 축으로 지지된다. 이 장에서는 두 축이 금융감독의 구조적 문제와 어떻게 맞닿아 있는지를 확인한다. 특히 비공식 문화요인의 작용에 대해 주로 투명성에 초점을 맞추어 최근 우리나라의 자본시장통합법(안) 제정 경과와 호주의 자본시장통합법(FSRA 2001)의 제정 경과를 비교·평가한다.

제Ⅳ장은 향후 금융감독 지배구조 개편이 현행 삼층구조(위원회-금감위-금감원)가 아닌 단일화된 공적 민간(비정부)감독기구의 설립에서 출발하여야 한다는 점을 논의한다. 제Ⅴ장은 결론으로, 독립성과 책임성을 제대로 갖춘 선진국형 위원회를 구성하여 이 위원회가 일반 국민 및 이해관계자들과의 투명한 협의를 거쳐 우리나라

라 금융의 미래 청사진을 정립하고, 이를 기초로 감독 지배구조 등 중대한 금융 현안들을 풀어나갈 것을 제언한다.

## II. 금융규제감독의 경과와 평가

통합감독기구인 금융감독위원회(9인 행정위원회)는 1998년 4월 출범 이후 본업인 금융감독업무는 물론, 산하에 설치된 구조개혁기획단을 통해 금융·기업 구조조정업무까지 관장하게 되었다. 이는 금융위기라는 절박한 상황 속에서 금융시장 안정의 신속한 회복이 그 당시 우리 경제의 최우선 과제였을 뿐만 아니라, 과거 수십 년간 정부주도의 고도성장 및 금융억압(financial repression) 아래 누적되어 온 금융·실물부문의 구조적 취약성을 처리하는 데에는 시장원리에 의한 구조개혁보다는 정부주도의 구조개혁이 효율적·효과적이라고 정부가 판단했기 때문이다(금융감독원 2004b).

그리하여 금융(은행)에 대한 제1차(1998.1~2000.6) 및 제2차(2000.7 이후) 구조조정과 실물(기업)에 대한 제1차(1998.4~2000.8) 및 제2차(2000.9 이후) 구조조정이 진행되었고, 이후 2001년 9월 「기업구조조정촉진법」의 시행을 계기로 점차 시장원리에 의한 기업의 상시구조조정체제가 자리 잡게 되었다.

이와 같은 구조조정업무와는 별도로, 금융위기 이후 지난 10년 간 감독당국은 금융기관과 자본시장의 감독자로서 본연의 규제감독업무를 관장해왔다. 아래에서는 규제감독의 경과를 금융기관과 자본시장을 중심으로 차례로 개관한 후 전체적으로 평가하기로 한다.<sup>3)</sup>

---

3) 이 장의 제1절과 제2절에서는 (비상사가 아닌) 평시의 금융감독에 주된 초점을 맞추어 감독당국이 지난 10년 간 금융기관과 자본시장에 대해 수행해온 감독정책 및 조치를 개관한다. 감독당국이 관장해온 금융 및 기업 구조조정업무와 그 밖의 업무 - 금융기관 검사업무, 회계감독업무, 금융소비자보호업무, 국제협력 및 교류업무, 조사연구 및 통계편제 등 업무 - 는 이 글에서 다루지 않는다.

## 1. 금융기관 규제감독의 경과<sup>4)</sup>

이 절에서는 금융위기 이후 최근까지 은행·비은행금융기관·보험회사·증권 관련기관 등 금융기관의 각 유형별 규제감독의 경과를 살펴본다.

### 1) 은행

1998년 4월 감독체계 개편에 따라 은행의 설립인가권 및 업무범위결정권은 한국은행 금융통화위원회에서 재정경제부로 이관되었다. 이후 1999년 5월 관련 법률 개정으로 은행 설립인가권은 은행의 합병과 영업 양·수도, 은행 폐지 등에 관한 인가권과 함께 금융감독위원회가 관장하게 되었다. 금감위는 1999년 7월 금융업종별 인·허가지침을 제정하였다. 다만, 은행업무 중 고유업무와 부수업무의 범위는 금감위가 관장하지 않고 각각 「은행법시행령」과 「재경부고시」에 의해 정해지게 되었으며, 2000년대 들어와 방카슈랑스와 골드뱅킹 등 은행 부수업무의 범위는 최근까지 꾸준히 확대되어 왔다.

은행의 소유구조와 관련하여 2002년 동일인 주식소유한도 확대 등의 조치가 있었으나 금융위기 이전의 금산분리원칙은 꾸준히 지켜졌다. 한편 금융위기 이후 은행에는 사외이사·감사위원회·준법감시인 제도 등과 같은 선진적 지배구조장치가 도입되었다.

은행의 자산건전성 분야에서는 차입기업의 과거 연체기간이나 부도 여부 이외에 미래 상환능력까지 고려하여 자산건전성을 평가하는 새로운 자산건전성 분류기준(FLC: Forward Looking Criteria)과 그에 따른 대손충당금 적립제도가 1999년말 도입되었다.

---

4) 이 절의 내용은 금융감독원(2004b)을 비롯한 금융감독원(2000·2001·2002·2003·2004a·2005·2006·2007b)·김홍범(2006)·배병호(2006)·재정경제부 정책홍보관리실장(2006c)·한국은행(1999·2005)에 의존하였다. 이 절이 제시하는 표는 저자가 위의 참고문헌에서 선택적으로 발췌·정리하여 작성했으며, 이 표가 각 권역의 금융기관에 대해 감독당국이 취한 모든 정책조치를 망라하고 있는 것은 아니다. 한편, 이 절은 신탁회사·금융지주회사 감독, 신용감독, 전자금융·IT 감독, 국제업무 감독, 파생금융상품 감독 등에 대해서는 다루지 않았다.

〈표 1〉 은행 규제감독

<p>▪ 인·허가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-금융업종별 인·허가지침 제정(1999)에 의해 부실금융기관 대주주의 은행소유 방지장치를 마련</li> <li>-은행점포 신설·폐쇄·이전의 사전인가제 폐지, 국내점포 신설의 완전자유화(이상 1998); 국외점포 신설은 사전보고(1999); 국외점포 신설과 본점의 국내 이전에 대해서는 금감위와 사전협의(2000)</li> <li>-은행의 정관 변경과 자본금 감소를 인가제에서 사전신고제로 변경(2000)</li> <li>-은행 부수업무범위의 지속적 확대: 기업어음 할인, 수익증권 판매(이상 1998); 비핵심업무의 금융기관 간 업무위탁(2000); 골드뱅크와 M&amp;A 중개 및 자문업, 방카슈랑스 업무(이상 2003); 자산운용업 및 간접투자상품 판매업(2004); 금융과생상품의 일반상품의 파생거래(2006)</li> </ul>
<p>▪ 소유구조</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-금융전업기업가제도 폐지(1998)</li> <li>-동일인의 은행주식 소유한도 4%에 대한 예외 인정(1998): 은행별 예외로서 지방은행은 15%, 전환은행은 8%, 합작은행·현지법인은행은 설립시 금감위의 승인한도까지 각각 허용; 소유주체별 예외로서 정부·예금보험공사·은행지주회사는 동 한도의 적용대상이 아니며, 외국인은 10% 이내 소유시 금감위 신고를, 10%(지방은행 15%)·25%·33% 소유시 금감위 승인을 받음</li> <li>-동일인 주식소유한도 확대(2002): 소유한도를 10%(지방은행 15%)로 상향조정하되, 비금융주력자는 4% 한도 적용(단, 금감위 승인으로 초과주식의 의결권 없이 10% 소유 가능)</li> </ul>
<p>▪ 지배구조</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-비상임이사 구성비율을 주주대표 추천 70%와 이사회 추천 30%로 변경(1998)</li> <li>-외국인의 은행임원 선임 제한을 폐지(1998)</li> <li>-사외이사·감사위원회·준법감시인 제도 도입(2000)</li> <li>-은행장후보추천위원회제도의 폐지와 사외이사후보추천위원회제도의 도입(2002)</li> </ul>
<p>▪ 자산건전성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-대손인정제도 개선: 금융권역별 대손관련 상각규정의 통합, 신용카드채권에 대한 대손인정, FLC(신자산건전성 분류기준) 및 대손충당금 적립 제도 도입(이상 1999); 금융기관의 대손인정요건 완화 및 간소화(2000); 소액가계대출의 자체 상각시 대손인정요건 면제(2003); 부실채권의 정리를 적극 지도(2004); 부외항목의 대손충당금 적립(2005); 은행보유자산(기업·가계·신용카드부문)에 대한 충당금 최저적립률의 상향조정(2006)</li> <li>가계여신에 대한 건전성 감독의 강화: 가계대출 및 신용카드채권의 대손충당금 최저적립비율의 차등화와 상향조정, LTV 비율의 상한을 60%로 하향조정, 주택담보대출시 개인신용평가 실시, 주택담보대출의 위험가중치 상향조정(이상 2002); 투기자역내 아파트담보대출 일부에 대한 LTV(주택담보인정비율)의 상한을 추가적으로 하향조정, 신용카드부문에 대한 건전성감독 강화(은행의 신용카드부문에 대한 별도의 손익계산서 작성, 은행 경영실태평가시 신용카드부문 평가비중의 상향조정, 카드론의 추정손실 분류기준 강화 등)(이상 2003); 기존 LTV 한도 이외에 DTI 한도를 새로 부과하는 등 일련의 '주택담보대출 리스크관리 강화방안'을 실행(2005~2006)</li> </ul>
<p>▪ 자본적정성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-자기자본비율 산정기준을 국제수준으로 강화(1998, IMF와의 협약사항)</li> <li>-신용 및 시장리스크를 감안한 &lt;시장리스크기준 자기자본비율 산출기준&gt;의 적용(2002)</li> <li>-신종자본증권을 일정 한도 내에서 기본자본으로 인정(2002); 채권형 신종자본증권 발행 허용(2003)</li> <li>-부실채권 자산유동화증권(NPL ABS)의 손실인식기준을 국제수준으로 강화(2003)</li> <li>-Basel II 대비: &lt;신BIS협약 추진기획단&gt; 설립, 금감원 내 &lt;신BIS실&gt; 신설, &lt;신BIS자기자본비율 산출기준(안)&gt; 마련, 은행별 예상손실률을 추정한 후 이를 기초로 대손충당금 적립을 차별화하는 대손충당금 적립제도 개선안 마련(이상 2004); &lt;금리리스크 관리원칙&gt; 마련, 리스크 측정의 내부등급법과 고급측정법의 승인절차 및 운영요건을 제시, &lt;신용·운영리스크 측정방법에 대한 세부지침(안)&gt;, &lt;자본적정성 평가관련 세부지침(안)&gt;, &lt;적격 외부신용평가기관 지정기준(안)&gt; 마련(이상 2005); 고급측정법의 운영요건 제시, &lt;신용·운영리스크 측정방법에 대한 세부지침(안)&gt; 마련, &lt;내부자본적정성 평가 및 관리 세부지침(안)&gt; 마련(이상 2006)</li> </ul>
<p>▪ 리스크중심 감독(Risk-Based Supervision)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-&lt;은행업감독규정&gt;에 리스크관리 관련 내용을 삽입(1998); 리스크관리체제의 구축을 의무화(1999)</li> <li>-&lt;총합리스크관리 선진화계획&gt;: 2개 단계(2000.4~2002.12; 2004.3~2006.12)로 추진</li> <li>-RBS체계 구축: 금융회사 영업활동별 리스크 평가기준 마련(2002.12); 리스크정보관리시스템 개발 완료(2004.2); 리스크관리실태평가제도(Risk Assessment and Dynamic Analysis Rating System)의 도입방안 마련(2004.11)</li> <li>-RBS체계 시행: 시범평가(2005)를 거쳐 본격 시행(2006)</li> </ul>
<p>▪ 경영실태평가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-중소기업대출 관련 사항을 경영관리적정성(M)의 평가항목으로 추가(1998)</li> <li>-일반은행 본점에 대해 기존 CAMEL방식에 시장리스크 민감도(S)를 추가 적용(1999)</li> <li>-내부통제부문을 경영실태평가의 특수부문에 추가(2005)</li> </ul>
<p>▪ 적기시정조치</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-적기시정조치의 발동기준을 자기자본비율 이외에 경영실태평가 결과와도 연동(1998)</li> </ul>

자료: 금융감독원(2004b)을 비롯한 금융감독원(2000·2001·2002·2003·2004a·2005·2006·2007b)·베병호(2006)·한국은행(1999)의 관련 내용을 저자가 선택적으로 발췌·정리하였음.

2000~2001년에는 대손인정제도를 개선하여 은행 부실채권의 정리를 유도했으며, 2002년 하반기부터는 가계여신에 대한 건전성 감독 강화조치를 최근까지 취해왔다.

은행부문은 일찍이 1995년 말부터 신용위험을 반영한 BIS 자기자본비율(8%) 규제 하에 있었고, 2002년부터는 신용 및 시장리스크를 반영한 자기자본비율규제를 적용받았다. 2004년 6월 바젤은행감독위원회(BCBS)가 신BIS협약(Basel II)을 최종 확정함에 따라, 금감원 내부에 민관합동의 <신BIS협약 추진기획단>과 <신BIS실>이 설치되어 신BIS협약의 국내 실시에 대비한 사전 준비작업을 추진 중이다. 현재 우리나라의 은행들은 2008년 1월부터 부분적·점진적으로 신BIS협약을 도입할 예정으로 있다.

은행의 경영실태평가 분야에서는 중소기업대출 관련 사항이 경영관리적정성(M)의 평가항목으로 1998년 추가되었고, 2005년에는 내부통제가 경영실태평가의 특수부문으로 추가되는 등 제도보완이 이루어졌다. 1998년 6월에는 은행의 자기자본비율과 함께 경영실태평가(CAMELS) 결과가 적기시정조치의 발동요건으로 추가되었다. 또한 은행부문의 상시적 리스크중심감독(RBS: risk-based supervision)을 위한 리스크관리실태평가제도(RADARS)를 2002년부터 세 단계의 준비과정을 거쳐 2006년 1월부터 본격 가동 중이다.

<표 1>은 금융위기 이후 최근까지 은행 규제감독의 전반적 경과를 정리한 내용이다.

## 2) 비은행 금융기관

비은행 금융기관에는 “은행 이외에 예금을 수취하거나 여신업무 등을 수행하는 ... 종합금융회사, 상호저축은행, 여신전문금융회사(신용카드회사, 시설대여회사, 할부금융회사, 신기술사업금융회사), 상호금융기관(신용협동조합 및 농·수·산림조합) 및 자금중개회사”가 포함된다(금감원 2004b, p.106).

금융위기 이후 수년에 걸쳐 비은행 금융기관에는 적기시정조치·경영실태평가·회계처리준칙·분기결산·대손충당금적립기준·경영공시제도 등 주요 건전성 감독제도가 금융기관 유형에 따라 단계적으로 도입되었다. 금융기관 유형에 따

른 각 제도의 도입 시기는 <표 2>와 같다.

우선 종합금융회사의 경우, 1998~2000년에 걸쳐 주요 건전성 장치가 도입되었고 2001년에는 BIS 자기자본비율 산정방식이 개선되었다. 상호저축은행은 원래 상호신용금고였으나 2001년 업무영역이 다각화되었고, 2002년 “지역서민금융회사로서의 신인도 제고를 위해” 상호저축은행으로 명칭이 변경되면서 BIS 자기자본비율지도기준, 적기시정조치기준, 대손충당금적립기준 등 건전성 감독기준이 전반적으로 강화되었다(금융감독원 2004b, p.109).

<표 2> 비은행 금융기관에 대한 주요 감독제도 도입 시기

금융회사	적기시정조치	경영실태평가	회계처리준칙	분기결산	대손충당금적립기준	공시제도	
종합금융회사	1998.4	2000.4	1999.3	2000.8	1998.4	1998.10	
상호저축은행	1998.12	2000.7	1999.12	2005.6	1998.12	1998.10	
여신전문 금융 회사	신용카드회사	2002.7	2000.1	-	2004.6	1998.4	1998.10
	리스회사	2002.7	2000.1	1998.4	2004.6	1998.4	1998.10
	할부금융회사	2002.7	2000.1	-	2004.6	1998.4	1998.10
	신기술사업 금융회사	2002.7	2000.1	-	2004.6	1998.4	1998.10
신용협동조합	2001.7	2001.7	2001.1	-	1998.12	1998.10	
농·수·산림조합	2002.1	2001.7	2001.1	-	1999.11	1999.10	

주 : \* 이는 농협의 경우로서, 수협은 2004.1에 경영실태평가를 도입했으며 산림조합은 미도입  
 자료 : 금융감독원(2004b), p.107의 <표 5-10>

여신전문금융회사에는 1997년 8월 제정된 「여신전문금융업법」(이하 여전업법)의 적용을 받는 신용카드회사·시설대여회사·할부금융회사·신기술사업금융회사가 있다. 과거 이들 회사의 설립은 인가제의 적용을 받았으나, 여전업법의 제정으로 허가제(신용카드회사) 또는 등록제(나머지 세 종류의 회사)의 적용을 받게 되는 등 진입장벽이 낮아졌다.<sup>5)</sup> 또한, 제정 여전업법은 여신전문금융회사에 대해 광범한 부대업무를 허용하고 총차입한도를 폐지했으며 여신전문금융회사를 적기시정조치의 적용 대상에서 배제하였다. 이후 1999년 4월 「여신전문금융업법 시행령」의

5) 이후 「여신전문금융업법」 개정(1999.5)으로 여전업의 허가권·등록권은 재경부장관으로부터 금융감독위원회로 이관되었다. 금융감독원(2004b) 참조.

개정으로 부대업무비율 상한(60%)이 폐지되었다.

1997~1999년 실시된 일련의 여전업 규제완화조치에 이어 1999~2001년에는 특히 신용카드 활성화조치 - 예를 들면, 현금서비스 이용한도 폐지(1999.5), 신용카드 이용액 소득공제 도입(1999.8), 신용카드영수증복권제 도입(2000.1), 특별소비세 폐지·인하(1999.12), 기업접대비의 신용카드 사용 의무화(2001.1), 신용카드 이용액 소득공제 강화(2001.8), 특별소비세 인하(2001.11) 등 - 가 이루어졌다. 이는 당시 재정경제부의 정책기조였던 내수진작의 감독정책적 반영이었다(김홍범 2004·2006).

한편, 2001년 3월 여전업법 개정으로 여전업 경영지도기준의 운영 근거가 법률에 명시되었고 적기시정조치의 발동 근거도 마련되었으며, 여전업 감독규정이 개정(2001.7) 및 시행(2002.7)되었다. 그러나 여전업법 제정 당시의 적기시정조치 배제조항이 계속 존치되었으므로 “[적기시정조치 관련] 개정조항의 실효성이 의문시되는 한계”가 있었다(김홍범 2006, p.89). 게다가, “2002년 상반기까지 감독당국은 전반적 규제완화의 분위기와 강력한 내수진작기조 속에서 신용카드회사에 대한 건전성 감독의 규제 근거를 완만한 속도로 정비하는 가운데 신용카드회사를 영업규제 위주로 느슨하게 감독하였다”(김홍범 2006, p.85).

이후 그로 인해 신용불량자가 양산되고 신용카드회사가 급속히 부실화하자, 감독당국은 2002년 하반기에는 신용카드회사에 대한 영업규제 및 건전성 감독을 크게 강화하였다. 그러나 이는 오히려 신용카드회사의 규제준수 부담을 가중시켜 2003년 3월 금융시장 불안을 초래하는 데 기여했고, 2003년 11월에는 LG카드사태가 발생하였다. 그런 가운데 2003~2004년은 감독완화조치를 담은 <3·17 종합대책>, 금융권 공통의 신용카드회사 유동성 지원조치를 담은 <4·3 안정대책>, 그리고 LG카드사 구제책(산업은행에 의한 위탁경영)을 통해 신용카드업의 구조조정이 진행된 시기였다. 또한, 2004년 12월에는 여전업법 개정으로 여신전문금융회사에 대한 적기시정조치 발동의 법적 근거가 명확히 마련되었다.

상호금융기관에는 신용협동조합·농업협동조합·수산업협동조합·산림조합 및 각 중앙회와 새마을금고 및 연합회가 있다. 이들 중 새마을금고 및 연합회의 감독권은 행정자치부가, 여타 상호금융기관의 감독권은 금융감독위원회가 각각 관장한다. 1999년 10월 농·수협 신용부문과 산림조합에 대한 감독권이 재경부로부터 금감위로 이관되면서 상호금융업 감독규정이 제정되었고 신용협동조합에 적용되는

〈표 3〉 비은행금융회사의 건전성 규제감독

종합금융회사	<p>-신용공여한도제도 신설, 동일인 및 동일차주에 대한 신용공여한도의 축소, &lt;종합금융업감독규정&gt;에 적기시정조치 관련 규정을 명기(이상 1999); FLC 도입(2000); 기업개선대상기업에 대한 대손충당금 적립의 특례조항을 폐지, BIS자기자본비율 산정방식 개선(이상 2001); 경영개선계획을 심사하는 경영평가위원회의 설치 근거를 마련(2002)</p>
상호저축은행	<p>-경영실태평가 및 적기시정조치의 세부 기준과 &lt;상호저축은행 회계처리준칙&gt; 마련, 개인 및 소규모 기업에 대한 여신제한 완화, 합병시 지분취득 승인요건 완화(이상 1999)                  -동일인 여신한도 및 주식투자한도를 상향조정하는 한편 거액여신한도제도 도입(2000)                  -업무영역 다각화(대출채권 매매, 상품권·금지금 판매(대행), 중소기업 자금취급 등)(2001)                  -건전성감독기준 강화 : BIS 자기자본비율 지도기준의 상향조정, 적기시정조치 기준 강화, 대손충당금 적립기준 강화 등(이상 2002); 소액신용대출의 대손충당금 적립 강화(2003·2004)                  -경영권 이전 승인심사의 강화, 주식취득신고제를 승인제로 전환(이상 2004)                  -일일요건 충족시 동일인대출한도 완화, 특정업종 대출비중의 상한 규제, 일정 자산규모 이상의 상호저축은행은 BIS자기자본비율 제출시 외부감사인 검토의견 첨부 의무화(이상 2006)</p>
여신전문금융회사	<p>-여신전문금융업법 제정(1997) 및 시행(1998) : 광범한 부대업무(일반대출·어음할인·팩토링 등) 허용; 기존 총차입한도(자기자본의 20배 이내) 폐지; 적기시정조치 적용 배제                  -건전성감독 강화 : CAMEL방식의 경영실태평가제도 도입(1999); 금감위가 정하는 바에 따라 적기시정조치가 가능하도록 여전업법 개정(2001; 2002.7부터 시행되었으나 동법 제정 시의 적기시정조치 배제조항이 계속 유효한 상황이 지속); 경영지도기준의 법적 근거 마련과 그 세부기준 준수 의무화(2001); 여신전문금융회사의 대출업무비중을 100% 이내로 감축하기 위한 규제 시행(2004); &lt;여신전문금융업법&gt; 개정(2004)으로 금감위가 &lt;금융산업의 구조개선에 관한 법률&gt;에 의거, 여전사에 대해 적기시정조치를 발동할 수 있는 법적 근거가 명확화; 여전사의 유통화자산에 대한 적정자본 적립 의무 강화(2005)                  -신용카드 활성화정책 추진 : 부대업무 비율상한(60%) 폐지, 현금서비스 이용한도 폐지, 신용카드 이용액 소득공제 도입, 특소세 폐지·인하(이상 1999); 신용카드영수증 복원제 도입(2000); 기업접대비의 신용카드 사용 의무화(2001)                  -신용카드회사의 건전성감독 강화 : 자산건전성 분류기준 및 대손충당금 적립비율을 은행수준으로 강화(2002); 현금서비스 미사용한도액에 대한 대손충당금 적립, 조정자기자본비율 상향조정, 연체율·손익상황을 적기시정조치 발동요건에 추가(이상 2003)                  -신용카드회사 영업규제 강화(2002) : 부대업무 비율상한(50%) 제도입(준수시한은 2003.12); 회원 가담모집 금지; 미성년자에 대한 카드 발급시 부모동의 의무화; 신용카드 발급시 소득확인서류 징구·의무화; 신용카드모집인 등록 의무화                  -신용카드회사 부실화 및 금융불안 발생(2003.3)→ &lt;3·17 종합대책&gt;과 &lt;4·3 안정대책&gt;                  -&lt;3·17 종합대책&gt;(2003) : 신용카드회사 증자(2조원); 부대업무 비율상한 준수시한을 2004.12까지로 연장; 적기시정조치 발동요건 중 연체율 산정기준을 보고자산기준에서 관리자산기준으로 완화; 대환대출기간을 최장 5년으로 장기화하여 대환대출을 유도                  -&lt;4·3 안정대책&gt;(2003) : 신용카드회사 증자폭 확대(2조원→ 4.6조원); 카드채 만기연장을 위한 금융권의 공동지원                  -신용카드회사에 대한 부대업무 비율상한 준수시한을 2007.12까지로 재연장(2003.9)                  -LG카드사태 발생(2003.11) : 재정부장관의 시스템위기관과 채권단에 대한 구제 총용(2004.1); 채권단은 산업은행에 의한 LG카드 위탁경영에 합의(2004.1); LG카드 적기시정조치의 1년 유예(2004.4)                  -신용카드업 증장기 발전을 위한 로드맵&gt; 수립(2005); &lt;신용카드업 리스크관리 모범규준&gt; 제정, 대환대출채권의 건전성 분류기준 변경, 신용카드사의 조정총자산 계산시 유통화자산 반영비율 상향 조정, 감독당국에 의한 여전업관련 약관 심사와 표준약관 제정·운용 근거를 법률개정안에 마련(이상 2006)</p>
상호금융기관	<p>-건전성 판단지표 개발 및 경영실태평가기준 규정화(2000)                  -신용사업 회계처리기준의 시행(2001)                  -계무상태 개선조치 요구사항에 출자금 무상감자를 포함, 관리인의 경영정상화방안 제출요구권 신설, 외부감사 대상조합 범위의 확대(이상 2002)                  -신협외의 구조조정 촉진 조치 : 기존 경영지도제도를 경영관리제도로 변경(2000); 경영실태평가지침의 시행, 신협중앙회에 대한 경영개선명령 발동(이상 2001); 신협중앙회의 경영정상화 이행실적을 지속 점검(2002); 신협중앙회의 지배구조 및 내부통제제도 개선(2003); 부실신협의 구조조정을 촉진하기 위해 신협중앙회 내에 경영평가위원회 설치(2002); 신협중앙회가 자체 운영하던 계무상태 개선조치제도를 감독규정에 포함하고, 신협중앙회 권의가 없어도 금감위의 부실신협 경영관리가 가능하도록 조치(2003)                  -신협중앙회의 수익성 제고방안: 수익증권 매입한도 확대와 예탁금 비과세기간 연장(2005)                  -지역신협과 단체신협의 합병기준 완화, 신협여유자금 운용대상자산의 범위확대(이상 2006)</p>
자금증개회사	<p>-감독당국의 직접규제 폐지(2000); 자금증개 참가기관수의 확대 조치(2001·2003·2004); RP·CD·CP증개수수료 자유회, 콜거래 최장만기 연장 등 콜거래 활성화(이상 2003)</p>

자료 : 금융감독원(2004b)을 비롯한 금융감독원(2000·2001·2002·2003·2004a·2005·2006·2007b), 김홍범(2006)의 관련 내용을 저자가 선택적으로 발췌·정리하였음.

각종 건전성 기준이 이들에게도 적용되기 시작했다.

비은행 금융기관의 규제감독 경과를 금융기관 유형에 따라 정리하면 앞의 <표 3>과 같다.

### 3) 보험회사

통합금융감독체계가 1998년 4월 도입되면서 보험회사에 대한 감독권이 재경부에서 금감위로 이관된 이래, 보험감독정책의 주요 초점은 “보험가입자의 권익 보호, 보험산업의 건전성 제고, 보험산업의 경쟁력 강화”에 두어져 왔다(금융감독원 2004b, p.119).<sup>6)</sup>

이에 따라, 보험가입자 보호를 위해 보험회사 경영공시제도를 확충(1998)했고 보험상품 공시제도를 도입(2001)·보완(2002)했으며, 「보험업법」 개정(2003.5)을 통해 손해보험계약의 제3자 보호제도를 도입하고 보험협회에 의한 보험상품 비교공시의 법적 근거를 마련했다. 이후 계약자 배당제도 개선(1998·2001·2003)과 표준약관 개정(2004·2005)도 이루어졌다.

한편, 적기시정조치(1998), 경영실태평가(1999), 그리고 EU방식의 지급여력제도 등 보험회사의 건전성 감독을 위한 각종 기준을 도입했으며, 리스크관리제도인 리스크평가제도(RAAS)도 2007년 4월부터 시행 중이다. 리스크기준 자기자본규제제도(RBC)는 2008년 도입·시행을 추진 중이다(2005·2006). 이밖에 보험회사 인·허가와 지배구조, 회계 및 자산운용, 모집과 보험전문인 관리 등 측면까지 포함하여 보험회사에 대한 규제감독 경과를 전반적으로 정리하면 <표 4>와 같다.

6) 금융감독원(2004b, p.119)은 본문에 인용된 정책의 주요 초점이 “금융감독원 설립 이후 5년[1999~2003] 동안 보험회사에 대한 감독[의] ... 중점[사항]”이라 기술하고 있다([ ] 안은 저자 첨기). 재정경제부 정책홍보관리실장(2006c)에 비추어, 2004년 이후 지금까지 감독당국의 그러한 정책기조에는 별다른 변화가 없었다고 이 글은 판단한다.

〈표 4〉 보험회사 규제감독

<p>▪인·허가</p> <p>-보험업 인·허가 지침의 제정(1999); 보험업법에 보험사업별 최저자본금 근거를 마련(2000)</p> <p>-『보험업법』 전면개정(2003) : 일부 보험업종의 최저자본금 요건을 하향조정; 생명보험업과 손해보험업 이외에 제3보험업을 추가; 생명보험회사와 손해보험회사의 동종 자회사에 대한 출자제한을 폐지; 보험회사의 지배주주 변경시 금감위 승인을 의무화</p> <p>-자본시장통합법(안) 제정 추진과 관련, 보험산업의 경쟁력 강화를 위해 상품개발·영업·업무영역·모집·공시 등 보험업 전반에 걸친 제도개선을 골자로 한 「보험업법」 개정안의 입법예고(2006)</p>
<p>▪경영건전성</p> <p>-『금융산업의 구조개선에 관한 법률』을 근거로 보험회사에 대한 적기시정조치를 도입(1998)</p> <p>-자산건전성 평가 등을 추가한 CAMEL방식의 경영실태평가제도를 도입(1999)</p> <p>-EU방식의 지급준비여력제도 도입(1999)에 따라 [지급여력비율&lt;100%]이면 적기시정조치의 대상에 포함, 지급여력금액 산출시 자회사의 자본과부족을 반영하도록 연결기준으로 강화, &lt;위험관리 모범규준&gt; 제정(이상 2002)</p> <p>-보험회사 리스크관리 선진화 이행방안에 따른 보험회사별 자체 추진계획을 수립하도록 지도(2003)</p> <p>-보험가격·준비금·금리리스크 측정에 대한 모범규준 제정, 일반손해보험과 자동차보험 이외에 생명보험 및 장기손해보험의 미보고발생손해액(INBR) 적립 의무화(이상 2004)</p> <p>-리스크기준 자기자본규제제도(RBC) 도입(2008 예정)을 위한 로드맵 마련, 금리리스크부문 요구자료 산출기준 마련(이상 2005); 리스크평가제도(RAAS: Risk Assessment and Application System)의 도입(2007.4)에 대비하여 보험회사 리스크관리능력의 종합평가 기준을 마련(2005); RAAS의 시험운영을 실시하고 보험업계의 RAAS 준비상황을 점검(2006); RAAS 시행(2007.4)</p>
<p>▪회계 및 자산운용</p> <p>-보험회계의 이원화 : 재정부의 생명보험·손해보험 회계규정이 금감위의 &lt;보험업감독규정(SAP)&gt; 제정시 SAP 내 보험회계편에 편입, 공시목적 재무제표 작성을 위한 &lt;보험업회계처리준칙(GAAP)&gt;의 별도 제정(이상 1998)</p> <p>-SAP 제정시 유가증권 시가평가제도 도입, 특별계정 신설을 통한 손익평가의 투명성 제고(이상 1998) ; 투자유가증권 평가손익 배분기준과 생보사 이익배분기준 등의 신설·변경(1999); 생보사 투자유가증권 평가손익의 개념 명확화와 배분기준 개선(2004); &lt;보험계리업무 모범규준&gt; 제정(2006)</p> <p>-FLC 도입(2000.8)</p> <p>-자산운용 자율성 제고 : 차입수단 확대와 차입제한 완화(2001); 자산운용규제를 포지티브에서 네거티브방식으로 전환, 동일인·동일차주에 대한 신용공여한도 및 증권(채권과 주식)취득한도를 각각 확대(이상 2003); 외화대출을 확대하여 총자산의 30% 이내에서 허용, 외화신용연계채권에 대한 발행자제한을 폐지(이상 2006)</p>
<p>▪모집</p> <p>-보험중개사 허가제를 등록제로 완화(1999); 통신수단을 통한 모집의 기준 마련(2000); 보험설계사의 전속주의는 원칙적으로 유지하되 1개 이종 보험사를 위한 보험설계사의 교차모집 허용, 보험대리점 등록 요건의 완화, 보험대리점의 각종 신고 업무를 금감원에서 보험협회로 이관하여 자율규제기구로서의 협회기능을 활성화, &lt;방카슈랑스 도입방안&gt; 발표 및 1단계 시행(이상 2003); 방카슈랑스 도입일정 일부 수정(2005); 교차모집제도의 예정 시행시기를 2006년 8월에서 2008년으로 연기(2006)</p>
<p>▪계약자보호</p> <p>-금융기관 경영공시제도 확충(1998); 파생상품 거래로 인한 손실발생과 기부행위를 공시내용에 포함하고, 정기 경영공시 횟수를 확대하며, 공시방법을 다양화하고, 공시대상 수익성지표를 보완(2000)</p> <p>-보험상품 공시제도 도입(2001); 보험가격의 비교를 위해 기존 공시정보인 예정이율 및 예정위험률 이외에 예정사업비율도 공시, 보험회사 홈페이지에 보험가격산출시스템 운영(이상 2002); 보험회회의 보험상품 비교공시의 법적 근거 마련(2003)</p> <p>-배당률 상한규정을 폐지(1998); 계약자배당금의 선적립·후배당방식을 채택(2001사업연도 시행); 기존의 위험률차·이자율차 배당 이외에 사업비차 배당제도를 도입(2001); 계약자배당금 적립에 대한 금감위의 사전승인제도 폐지(2003)</p> <p>-보험계약자 보호예탁금제도의 폐지, 손해보험계약의 제3자보호제도 도입(이상 2003); 자동차보험 표준약관 개정(2004); 생명보험·손해보험 표준약관 개정, 자동차보험 표준약관 개정, 표준이율 산출체계 개선, 표준신계약비 산출방식 개정(이상 2005); 보험상품 통신판매시 청약과정 녹음 의무화, 변액유니버설보험의 투자금액 공시 의무화(이상 2006)</p>
<p>▪보험전문인 관리</p> <p>-손해사정사·보험계리사·보험중개사 시험업무를 보험개발원에 위임(2000); 제3종보험 도입에 따른 제4종 손해사정사 신설(2003)</p>
<p>▪보험상품</p> <p>-보험상품 심사업무를 네거티브방식으로 전환함(2000)에 따라, 열거된 신고상품 및 보고불요상품을 제외한 나머지 상품은 모두 보고사항으로 운용(이 때 신고상품만 심사대상임); 보고불요상품의 범위를 확대(2001); 심사제도를 사전신고 및 사후 일괄제출제도로 변경(2003); 제3보험(환급형) 판매를 허용(2006)</p>

자료 : 금융감독원(2004b)을 비롯한 금융감독원(2000·2001·2002·2003·2004a·2005·2006·2007b) 및 재정경제부 정책홍보관리실장(2006c)의 관련 내용을 저자가 선택적으로 발췌·정리하였음.

## 4) 증권관련기관

1998년 4월 통합감독체계의 도입으로 증권회사·자산운용회사·선물회사·투자자문회사 등 증권관련기관에 대한 감독권은 재정경제부에서 금융감독위원회로 이관되었다.

우선, 증권회사에 대한 규제감독의 초점은 “불건전한 영업으로 인해 발생하는 고객 피해와 공정거래 질서의 훼손을 방지하는 것”에 주어진다(금융감독원 2004b, p.140). 이를 위해, 감독당국은 적기시정조치의 도입(1998)과 적시시정조치 발동에 관한 재량권의 축소(2000·2002), 기존 영업용순자본비율의 산정기준의 개선(2000·2001·2005), 조기경보시스템의 구축(2004), 경영공시제도의 강화(2004) 등 경영건전성을 강화하기 위한 조치들을 이행해 왔다. 또한, 최근 금융겸업화 추세를 반영하여 선물업(2000)·투자자문업(2000)·투자일임업(2001)·신탁업(2004) 등 증권회사의 겸영업무 범위도 꾸준히 확대해 왔다.

한편, 「간접투자자산운용업법」의 제정(2003.12)으로 기존 「증권투자신탁업법」에 의한 위탁회사(투자신탁회사·투자신탁운용회사)와 기존 「증권투자회사법」에 의한 자산운용회사가 새로운 자산운용회사로 개편되었다. 이는 “간접투자와 관련된 금융기관체계를 합리적으로 조정해야 할 필요성”에 따른 조치였다(한국은행 2005, p.260). 이에 따라, 투자자문회사의 근거법률도 기존의 「증권거래법」에서 「간접투자자산운용업법」으로 변경되었다. 「간접투자자산운용업법」의 제정에 뒤이어 관련 감독규정이 통합(2004)되었고, 다시 동법의 개정(2004.10)을 통해 사모투자전문회사(PEF)가 도입되었으며 간접투자환경의 조성을 위한 제반 조치(2005·2006)도 이행되었다.

선물회사는 한국선물거래소가 개장(1999)되면서 국내 영업을 시작하였다. 영업용순자본비율제도(1999)와 적기시정조치(1999)가 도입되는 등 건전성 감독장치가 마련되었고, 취급업무의 범위가 점차 확대됨에 따라 리스크관리와 내부통제도 강화되었다.

한편, 2005년부터는 자본시장통합법(안) 제정을 위한 움직임이 가시화되었다. 그 기본방향은 “기능별 규율체제[의] 도입,” “포괄주의 규율체제로[의] 전환,” “업무범위의 확대,” 그리고 “투자자보호 제도[의] 선진화”로 요약되며, 궁극적으로 6개 금융

<표 5>

증권관련회사 규제감독

<p>증권회사</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪인·허가                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-증권업무의 종류(자기매매·위탁매매·인수)에 따라 영업허가를 위한 최저자본금 요건이 차등화(1997)된 이후 몇 차례의 개정을 거쳤으며, 현재 2001.7 기준이 유효</li> <li>-합병 및 영업양수·도 인가의 재무건전성 심사기준 완화 및 비재량 심사기준 강화(2000)</li> <li>-증권회사의 겸영업무범위 확대 : 선물업과 투자자문업(2000); 투자일임업(2001); 장외파생금융상품취급업무(2002); 신탁업·신용파생상품 취급업무, 유가증권에 파생결합증권을 포함(이상 2004)</li> </ul> </li> <li>▪경영건전성                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-재무건전성지표인 영업용순자본비율(NCR) 도입(1997)과 산정기준 개선(2000·2001·2005)</li> <li>-적기시정조치 도입(1998); 경영개선명령 발동 의무화(2000); 경영평가위원회의 사전심의 의무화(2002); 경영개선권고 및 그에 따른 경영개선계획의 승인주체를 금감원장에서 금감위로 변경(2006)</li> <li>-증권업감독규정에 영업행위준칙(Code of Business Conducts)을 반영·시행, 비조치의견서제도(No Action Letter) 도입(이상 2001); 증권산업 및 증권회사의 조기경보시스템 구축, 비상장 증권회사의 경영공시 강화, 증권회사의 후순위차입금 인정한도 축소와 만기요건 연장, 위기상황분석의 매월 실시, 증권회사 영업행위준칙 정비방안 마련(이상 2004); 헷지목적 장외파생상품 거래시 일부 자산운용제한에 대한 예외의 인정(2005); 자본시장관련 법률의 통합 추진(2005); 지배주주 변경시 금감위 심사 의무화, 법인고객에 대한 익일환매제 시행에 따른 부작용 보완책 마련, 자본시장통합법안 입법예고 및 국회 제출(이상 2006년)</li> </ul> </li> </ul>
<p>자산운용회사</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪인·허가                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-1999년 이후 투자신탁회사의 신규 설립이 대리인문제로 불허; 투자신탁운용회사는 최저자본금의 하향조정(1999.5)으로 진입요건이 완화됨; &lt;증권산업 인·허가지침&gt;(1999)에 포함되었던 투자신탁운용회사의 세부 허가 기준을 전면 개정된 &lt;증권투자신탁업감독규정&gt;에 반영(2000)</li> <li>-기존 투자신탁회사 4개는 모두 증권회사로 전환(2000)된 반면, 투자신탁운용회사와 자산운용회사는 2003년 말 현재 각각 32개사와 13개사로 증가</li> <li>-증권·부동산·SOC 특화 자산운용회사 설립의 허가, 지배주주변경 승인요건 및 절차의 마련(이상 2006)</li> </ul> </li> <li>▪경영건전성                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-CAMELS방식에 기초한 경영실태평가제도를 도입(1998); 경영실태평가에서 투자신탁업무의 특성을 반영하기 위해 위험대비 자기자본비율을 비롯한 5개 항목을 계량평가항목으로 신설(2003); 계량평가항목에 법정자본금 잠식률을 신설(2005)</li> <li>-투자신탁운용회사의 자본적정성지표인 위험대비 자기자본비율을 도입하고(2001) 제도를 개선(2005)</li> <li>-적기시정조치의 도입(2001) : 위험대비 자기자본비율이 150% 미만이면 적기시정조치의 대상</li> <li>-대우그룹 구조조정으로 투신사 수익증권의 환매사태가 발생하자, 시장유동성 공급, 채권시장안정자금 설치, 부분환매제도 실시 등 내용으로 구성된 금융시장 안정대책을 실시(1999.7~1999.8)</li> <li>-「간접투자자산운용업법」 시행(2004.1)과 후속조치 : 자산운용업 관련 3개 규정을 통합한 통합감독규정과 시행세칙 제정, 표준신탁약관 전면 정비, 자산운용업의 조기경보시스템 개발, &lt;수탁회사·자산보관회사 업무처리 모범규준&gt; 제정, &lt;펀드운용에 대한 감독방안&gt; 마련(이상 2004)</li> <li>-「간접투자자산운용업법」 개정(2004.10)과 후속조치 : 사모투자전문회사(PEF)제도 도입, 「간접투자자산운용업 감독규정」을 개정하고 &lt;PEF 감독정책방향&gt;을 마련(이상 2004)</li> <li>-간접투자환경의 조성 : &lt;온라인 펀드판매 절차에 관한 모범규준&gt; 마련, &lt;펀드공시전용 웹사이트&gt; 구축, &lt;불법 펀드 조회·신고시스템&gt; 구축, 펀드명칭 사용기준 마련(이상 2005); 직접판매제도 시행, 펀드판매업무 개선방안 마련, 펀드권유인제도 도입, &lt;표준판매행위준칙&gt; 제정, 펀드보수수수료 비교공시시스템 구축·가동(이상 2006)</li> </ul> </li> </ul>
<p>선물회사</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪인·허가                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-1999년 선물거래소 개장을 앞두고 1998.12까지 11개 선물회사가 선물업무 허가를 받음; 지배주주 변경시 금감위 승인요건 마련(2005)</li> </ul> </li> <li>▪재무건전성                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-재무건전성 감독을 위해 영업용순자본비율 도입(1999); 기초위험액 산정방식 변경(2005.9)</li> <li>-적기시정조치 도입(1999)으로 영업용순자본비율이 150% 미만이면 적기시정조치의 대상; 경영개선권고 및 그에 따른 경영개선계획의 승인주체를 금감원장에서 금감위로 변경(2006)</li> <li>-특정 유가증권의 소유 및 담보취득 제한, 특수관계인에 대한 신용공여 제한, 채무보증 금지 등(이상 1999); 선물회사의 KOSPI200 선물·옵션 등 취급 허용으로 영업범위가 확대됨에 따라 선물·옵션계좌 관련 리스크관리 및 내부통제를 강화(2004); 후순위차입금 관련 규정의 정비(2006)</li> </ul> </li> </ul>
<p>투자자문회사</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪등록                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-투자일임업을 투자자문업과 마찬가지로 등록제로 전환(1999.2)</li> </ul> </li> <li>▪경영건전성                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-투자자문(일임)업의 법적 근거가 기존 「증권거래법」에서 제정 「간접투자자산운용업법」으로 변경되면서, 금감위 등록 1년경과 후 투자자문회사(투자일임회사)는 최저순자산액 2억원(20억원)을 유지할 의무가 생겼고 투자자문 대상자산에 파생상품이 추가됨(이상 2004)</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 금융감독원(2004b)을 비롯한 금융감독원(2000·2001·2002·2003·2004a·2005·2006·2007b), 한국은행(2005)의 관련 내용을 저자가 선택적으로 발췌·정리하였음.

투자업(투자매매업·투자중개업·집합투자업·투자일임업·투자자문업·신탁업) 간 내부검영과 부수업무의 포괄적 허용을 통해 “선진 투자은행과 동등한 업무영역을 확보”하고 “검영에 따른 시너지 효과[를] 창출”하자는 취지이다(재정경제부 2006a). 동 법(안)은 2006년 말 국회로 회부된 후 2007년 7월 본회의를 통과했다.

증권관련기관에 대한 그동안의 규제감독 경과를 전반적으로 정리하면 <표 5>와 같다.

## 2. 자본시장 규제감독의 경과

자본시장에 대한 규제감독의 주된 초점은 “발행회사의 경영상황 및 발행되는 유가증권에 관한 정보[의]... 적시 ... 공시”와 “유가증권 매매거래의 공정성과 투명성,” 그리고 “유가증권의 거래 안정성 [제고]”에 두어져왔다(금융감독원 2004b, p.193).

이에 따라 감독당국은 유가증권 발행시장에서 “공시주의”를 바탕으로 한 유가증권발행제도 - “기업등록제도, 유가증권신고서제도, 사업설명서제도, 유가증권발행실적보고제도, [그리고] 소액공모공시제도” - 의 확립을 위해 규제해 왔다.

한편, 유통시장 내 주식시장의 경우, “거래소시장의 안정적 성장 및 발전을 위해 시장운영에 관한 다양한 제도가 도입되었”고 “코스닥시장의 기반 확충 및 건전한 발전을 위한 제도 개선도 추진되었다”(금융감독원 2004b, p.195). 감독당국은 채권시장에 대해, 시장유동성의 제고 및 “가격형성기능.....[의] 강화”를 위한 제도 개선과 “채권거래의 신뢰성과 안정성 향상”을 위한 시장인프라 확충에 주력하였다(금융감독원 2004b, p.198).

선물시장에 대한 규제감독의 초점은 주로 “시장의 활성화”에 두어져 왔으나 개인투자자의 투기 억제를 위한 “시장의 안정화”에도 노력해왔다(금융감독원 2004b, pp.206-207). 한편, 기업공시의 경우, 공시의 적시성 및 충실성 제고, 기업지배구조와 내부통제의 개선과 투명성 제고, 공시시스템의 효율성 제고, 공시심사 및 제재의 효과성 제고를 위한 다양한 장치가 마련되었다.

감독당국은 자율규제기구(증권선물거래소와 증권업협회 등) 및 사법당국과의 공조 하에 불공정거래행위의 조사업무를 관장한다. 감독당국은 “시세조정행위, 미공개정보이용행위, [불법적] 단기매매차익취득행위, 소유주식 보고의무 [및 기타

〈표 6〉

자본시장 규제감독

발행 시장	<p>-사채권·신주인수권 분리 및 대용납입 허용 등 신주인수권부사채 발행제도 개선(1999); 소액공모공시제도 도입, 유가증권신고서 제출대상 확대와 작성부담 완화(이상 2000); 구조조정 대상기업 등의 전환사채 발행 요건 완화(2001); 전환사채·신주인수권부사채의 공모발행시 권한행사 금지기간 단축, 전환가액 조정한도 설정, 증권회사의 인수업무 관련 공모가 등 자율화, 초과배정유선제도 도입(이상 2002); 증권회사의 시장조성의무를 폐지, 일반청약자에게 풋백옵션을 부여하고 대표주관회사의 공모예정기업 실사 의무화(이상 2003); 국내회계기준 적용 예외대상을 확대, 한국주택금융공사의 MBS발행 제도적으로 지원(이상 2004); 증권관련 집단소송제 시행에 따른 &lt;대표주관업무 모범기준&gt;의 개정, 공모주 배정관련 절차의 자율화, &lt;ABS 관련업무 모범규준&gt;의 제정·시행(이상 2005); 등 모범규준의 개정 등(2006)</p>
유가 증권 시장	<p>▪증권거래소시장                  -매매제도 : 시장소속부제도 및 전·후장 구분 폐지, 시간의 바스켓매매제도 도입(이상 2000); 연말 휴장일 단축(2001); 시간외 바스켓매매의 가격제한폭 확대 등 요건완화, 위탁증권거래제도 개선(이상 2004); 장중 대량매매·바스켓매매 제도 도입, 시간의 대량매매·바스켓매매 제도 개선, 공매도 허용범위 확대 및 가격규제 강화, ELW 매매제도 신설(이상 2005); 1주단위 거래종목의 확대, 유동성공급회원의 실적평가 기준을 마련, 프로그램매매제도 개선, 주권상장법인의 자기주식처분 원활화, 대주주지분을 변동제한 폐지(이상 2006)                  -시장제도·상장제도 : 뮤추얼펀드 상장제도 도입(1999); 개별주식 옵션시장 개설, EFT 상장(이상 2002); 외국기업의 원주상장 및 해외상장기업의 부분상장 허용, 신규 상장요건 강화, 국·내외 동시상장을 위한 제도 개선(이상 2004); ELW 신규상장·관리·퇴출요건 신설, 외국기업 상장요건 완화(이상 2005); 우회상장 관련 규제 강화(2006)</p>
유통 시장	<p>▪코스닥시장                  -매매제도 : 코스닥선물예 Side Car제도 도입(2001); 시간외 대량매매제도 도입(2002); 외국인투자자·벤처금융·기관투자자에 대한 지분변동 제한의 예외 인정(2004); 호가유형 다양화(2004); 공매도 허용범위 확대 및 가격규제 강화(2005); 프로그램매매제도 개선(2006.7); 주권상장법인의 자기주식처분 원활화(2006.9); 대주주지분을 변동제한 폐지(2006.12)                  -시장제도·상장제도 : 뮤추얼펀드 등록제도 도입(1999); 관리종목제도 신설(2000); ECN 신설에 따른 감리제도 개선(2001); 우회등록방지 방안(2002); 코스닥시장 진입요건 강화, 등록지수펀드 및 부동산투자회사 등록 근거 마련(이상 2003); 공시심의위원회 설치의 규정화(2004); &lt;벤처활성화를 위한 금융·세계 지원방안&gt;(2004)에 따른 진입요건 완화(2005); 부실기업 조기상장 폐지 등 건전성장지 마련, 상시심사체제 구축과 상장·퇴출요건 개선, 외국기업 상장제도 정비(이상 2005); 우회상장 관련규제 강화(2006)</p> <p>▪채권시장                  -시장유동성 제고 : 국제전문딜러제도 도입, 국제전문유통시장 개설(이상 1999); 채권딜러간 중개회사(IDB) 도입, 채권전문딜러 지정(이상 2000); RP·대차거래 표준약관 제·개정(2002); 국고채 6개월 단위 통합발행(2003); 장외거래를 IDB로 집중(2004); 국고채매매수량단위의 하향조정(2006)                  -시장인프라 개선 : 증권대금동시결제(DVP) 시스템 구축(1999); 신용평가 관련 인·허가기준 및 감독규정 정비(2001); 신용평가회사의 신용등급정보 공시 및 내부통제기능 강화(2002); 장외시장 및 국제전문유통시장 결제일 변경(2003); 채권평가회사의 등록제도의 전환, 신탁결제시스템 도입, 신용평가회사의 심사제도 활성화 추진(이상 2004); 채권매매중개회사의 스크린매매시스템 개통, 채권시장지표 개발(이상 2005); 채권장외호가정보의 집중·공시확대 등 채권시장 선진화방안 마련(2006)</p>
선물시장	<p>-금융회사의 금리선물거래 제한 폐지(2000); KOSPI200지수유선 거래의 기본예약금 인하(2000, 2001), 호가유형 다양화(2001); 국제선물거래의 증거금 완화(2002); 투기적 선물·옵션거래 제한, 기관투자자 비중 제고(2003); 투자자의 거래편의성 제고를 위한 거래유형 간소화 등 관련 규제 개선(2004); &lt;선물시장 종합개선방안&gt; 마련·시행(2005); 엔선물시장·유로선물시장을 개설, 증거금·기본예약금·미결제약정한다 등 관련 조치를 통한 투자자 편의 제고, 시장조성자제도 도입(이상 2006)</p>
기업공시	<p>-정기공시·수시공시·특수공시의 “적시성을 제고하고 공시내용의 충실성을 제고하는 방향으로 [매년] 공시제도를 개선하고 ... 공시제도가 효율적으로 작동되도록 공시제도 운영시스템을 개선”(금융감독원 2004b, p.199; 관련 상세내용 생략)                  -상장법인의 사외이사제도 도입(1998); 자산 2조원 이상 상장법인·등록법인·금융기관 이사총수의 절반 이상 및 대형 상장·등록법인의 이사총수 과반수를 사외이사로 선임 의무화(각각 2001 및 2004)                  -감사위원회제도 도입(1999); 자산 2조원 이상 상장·등록법인의 감사위원회(사외이사가 동 위원회 구성원의 2/3 이상) 설치 의무화(2001); 회계·재무전문가 1인 이상을 위원으로 둘 것을 의무화(2004)                  -소액주주권 행사요건 완화(1998, 상법 및 증권거래법 각각 개정)                  -주식가치의 평가·공시에 관한 &lt;차세대 성장동력산업의 기업가치평가 가이드라인&gt; 마련(2006.10)</p>
불공정거래 조사	<p>&lt;증권선물조사사업규정&gt; 제정(1998); 과징금 및 과태료 부과근거 마련(1999); 인터넷 증권범죄 신고센터 개설, 불공정거래 제보자에 대한 포상제도 도입(이상 2000); 증권선물위원회의 강제조사권 도입; ‘불공정거래 조사·심리기관협의회’ 운영(2002); 금융실명법 개정으로 외국금융당국과의 정보교환 확대, 불공정거래 제보자 포상제도 확대(이상 2006)</p>

자료 : 금융감독원(2004b)을 비롯한 금융감독원(2000·2001·2002·2003·2004a·2005·2006·2007b)의 관련 내용들 저자가 선택적으로 발췌·정리하였음.

불법 행위]”에 대한 조사기능 및 시장감시기능을 강화하는 방향으로 각종 장치를 마련해 왔다(금융감독원 2004b, p.208).

자본시장에 대한 그동안의 규제감독 경과를 전반적으로 정리하면 앞의 <표 6>과 같다.

### 3. 금융기관 및 자본시장 규제감독의 평가

지금까지 1997년 말 금융위기 이후부터 최근까지의 기간에 걸쳐, 새로운 통합금융감독체계 내에서 시행된 규제감독의 내용을 금융기관 및 자본시장을 중심으로 간단히 살펴보았다. 이러한 검토를 통해 분명히 드러나는 사실은, 지난 10년 동안 실로 수많은 선진적 감독제도 및 장치가 도입되었다는 점이다(손상호 2004). 예를 들어, 금융기관에 대한 규제감독의 경우, FLC방식에 의한 자산건전성 분류기준과 대손충당금 적립제도, 경영실태평가제도 등 건전성 감독의 선진적 기준과 장치를 도입·적용하게 되었다. 또한, 금융기관은 사외이사·감사위원회·준법감시인 제도와 같은 선진국의 모범적 지배구조 및 내부통제장치를 도입·운용하고 있고, 감독당국도 조기경보 및 상시감독시스템을 구축·활용 중이다. 한편, 자본시장에 대해서도 시장의 효율성과 투명성을 촉진하기 위한 각종 선진적 감독제도와 장치를 들여와 운용 중이다.

사실, 외형적으로만 보자면 우리나라에서 시행되는 제반 규제감독제도 및 장치는 선진국과 그리 큰 차이가 없다. 그럼에도, 우리나라의 금융시스템이 금융선진국인 영국이나 미국처럼 내부적·외부적 충격에도 웬만큼 견딜 수 있을 정도로 강건하다고 단언하기란 어렵다. 오히려 “국내 금융시장은 금융불안정이 반복되는 모습에서 쉽게 벗어나지 못하고 있”는 것이 현실이다(손상호 2004, p.2). 2003~2004년 카드사태로 가시화되었던 금융불안정이나 2006년 하반기 이래 가계부채의 급증을 둘러싼 잠재적 금융불안정의 조짐이 그 좋은 예이다.

그렇다면 우리나라 금융규제감독의 문제는 과연 무엇일까? 손상호(2004)에 따르면, 현행 금융감독은 다음과 같은 네 가지 점에서 문제가 있다. 첫째, 현행 금융감독은 “사후교정적 감독에는 유효하나 사전예방적 감독을 시행하는 데에는 한계”가 있다(p.4). 그 이유는 감독당국이 금융기관의 리스크 동태를 파악하기보다는 규제

준수 여부를 사후적으로 확인하는 감독관행에 익숙하기 때문이라는 것이다. 둘째, 개별 금융기관에 의한 상시감시기능과 감독당국에 의한 시스템리스크의 인지 및 대응메커니즘이 취약하다. 금융기관 차원에서는 상시감시 관련 자원이 제약되어 있고 리스크의 미래지향적 평가가 곤란한 상황이며, 감독당국 차원에서는 시스템 위기의 진단능력과 대응방식이 아직 확보되어 있지 않다는 것이다. 셋째, 감독당국의 검사제도 및 검사행태의 효율성이 떨어진다. 개별 금융기관에 대한 임점검사의 경우 리스크 요인을 기준으로 검사주기와 범위 등을 결정해야 하는데 아직 그렇지 못한 것이 현실이고, 감독당국과 금융기관 사이의 의사소통장치도 필요한데다, 개별 금융기관이 제출하는 업무보고서의 성실성·정확성을 위해서는 감독당국에 의한 강력한 제재조치가 필요하다는 것이다. 넷째, 일선 검사부서의 감독당국 내 위상이 저하되어 있고 검사인력의 전문성이 떨어진다. 여기서 전문성이란 주로 리스크 평가 및 관리의 전문성을 가리킨다.

이와 같은 문제들은 모두 금융감독자에 의한 리스크의 평가·관리와 중요한 관련성을 갖는다. 그러므로 문제해결의 핵심은 금융감독자가 리스크중심 금융감독(RBS)을 체화하는 데에 있다는 것이 손상호(2004)의 시각이다. 여기서 리스크중심 금융감독은 “상시적으로 금융회사의 리스크 과다유발 요인을 인지하고, 이를 해소하기 위해 사전예방적인 조치를 수시로 취하는 동태적인 감독[방식]”을 뜻한다(손상호 2004, p.16).

원래 RBS는 영국 금융감독원(FSA)이 2001년 처음 고안해 낸 개념으로 구체적으로는 통합적 리스크평가체계(integrated risk assessment framework)인 ARROW II를 이용한 다음의 감독방식을 가리킨다(FSA 2006b):<sup>7)</sup>

“우리(FSA)의 법률적 목적에 위협이 되는 리스크를 확인하기 위해서는, 금융기업을 감독하는 동안 정보를 수집하고 소비자를 직접 접촉하며 시장과 경제를 감시하는 활동을 포함하는 광범위한 [정보]원천에 의존하게 된다. 우리는 이 정보를 이용하여 우리의 법

7) ARROW II는 FSA의 현행 리스크평가체계이다. 2006년 8월 FSA(2006a)는 ARROW II가 기존의 ARROW를 대체한다고 발표했다. ARROW는 Advanced Risk-Responsive Operating frameWork의 약어로서 개별 금융기업의 리스크를 평가하는 체계이다. FSA는 2000년대 초부터 수년간 ARROW를 활용해 왔었다. 다수의 금융기업에 적용되는 리스크를 평가·관리하는 접근으로 기존 ARROW 접근을 보완한 것이 ARROW II이다. 이는 FSA가 기존의 미시건전성 접근을 거시건전성 접근으로 보완한 것으로도 해석할 수 있다. FSA(2006a·b) 참조.

률적 목적을 위협하는 리스크 수준을 평가하고 그 리스크를 경감시키기 위해 (접근이 만약 필요하다면) 어떤 접근이 필요한지를 결정하게 된다.

ARROW II 체계 내에서, 우리는 FSA 외부의 원천에서 발생하는 리스크를 관리하기 위해 두 가지 기본접근 - ARROW 기업접근(ARROW Firms)과 ARROW 테마접근(ARROW Themes) - 을 사용한다. ARROW 기업접근은 개별 금융기업이나 연계기업군에 적용되는 리스크의 평가 및 관리에 관한 것이다. 반면, ARROW 테마접근 하에서는 다수의 금융기업이나 전체 금융부문 또는 시장 전반에 영향을 미치는 특정 이슈를 다룬다. 우리는 두 가지 중 하나의 접근(또는 둘 다의 혼합적 접근)을 선택하여 리스크를 가장 효율적·효과적으로 다루게 된다.

이러한 [리스크평가]체계를 통해 규제활동이 우리의 법률적 목적과 연결된다. [리스크평가]체계에는 법률적 목적을 위협하는 리스크의 확인단계, [리스크 수준의] 평가 및 우선순위 결정단계, 그리고 적절한 규제반응의 결정단계가 포함된다.”

최근 각국 감독당국은 저마다 RBS를 표방하면서 각국 사정에 맞는 리스크관리 체계를 개발·채택하고 있다. 우리나라의 감독당국도 은행에 대해서는 2006년 1월부터 리스크관리실태평가제도(RADARS)를 이미 시행 중이고 보험회사에 대해서도 2007년 4월부터 리스크평가제도(RAAS)를 시행하기 시작했다(금융감독원 2007a). 따라서 우리나라의 금융감독도 조만간 RBS를 실용화하는 단계에 들어서게 될 전망이다. 그렇다면 손상호(2004)가 지적한 현행 금융감독의 문제들이 해결될 것인가?

그 문제들이 그리 쉽게 해결될 것 같지는 않다는 것이 이 글의 판단이다. RBS는 금융감독의 방법론이자 실질적 내용을 갖는 감독제도로서, 그 성공적 시행을 위해서는 감독자가 RBS를 체화해야 할 것이다. 이런 맥락에서 손상호(2004, p.39)도 감독스태프가 “리스크중심의 사고([r]isk-[b]ased [m]ind)를 가진 리스크분석 전문가가 되[어야 한다는] ... 인식 하에 대대적인 의식개혁이 필요”하다는 점을 강조한다. 이것 자체가 그리 쉬운 일은 아닐 것이다. 그런데 RBS를 수행할 능력과 자세를 감독스태프가 갖춘다 해도, 더욱 어려운 문제는 감독당국의 지배구조상 결함으로 인해 RBS에 의한 감독정책의 수립이나 집행이 방해받게 될 수 있는 가능성이다. 우리나라 금융감독의 근원적 문제는 바로 여기에 있다.

손상호(2004)가 제기한 우리나라 금융감독의 문제는 원칙적으로 감독정책의 질적 수준(regulatory substance)에 관한 문제이다. 드러난 문제의 외양을 볼 때 이러한 진단은 적절하다. 그러나 이것이 문제의 전부는 아니다. 드러난 문제의 근저에 감

감독 지배구조(regulatory governance)의 문제가 도사리고 있을 수 있기 때문이다. 이 점에 대해 잠시 생각해 보자.

일국의 금융감독이 성공적이라면 ‘양질의 감독정책을 적시에 수립·집행하는 것’이 중요하다는 것은 말할 나위도 없다. 이는 더 나은 내용을 담고 있는 감독정책 그 자체가 중요하다는 의미이다. 이때, 감독정책의 내용 수준은 이를 고안하는 감독스텝 및 감독기구의 고유한 능력에 의해 결정되는 것으로 간주된다. 이러한 고유 능력의 제고를 위해 감독정책의 질적 개선(reform in regulatory substance)이 필요해진다.

그러나 감독스텝과 감독당국이 감독능력 자체를 갖추었다고 해서 감독정책이 진공상태에서 수립·집행되는 것은 아니다. 다시 말해, 양질의 감독정책이 적시에 수립·집행되는 과정을 방해하는 제도적 요인이 없어야 한다는 것이 중요하다. 성공적인 금융감독을 위해서는 감독정책의 질적 개선 말고도, 감독정책이 순조롭게 수립·집행될 수 있도록 지원·촉진해 주는 더 나은 지배구조 즉 감독의 지배구조 개선(reform in regulatory governance)이 필요하다. 이는 감독기구의 독립성과 책임성으로 구성되는 감독의 지배구조가 감독스텝 및 감독기구의 판단과 결정에 중대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

어느 나라에서나 금융감독이 발전하기 위해서는 감독정책의 질적 개선과 감독의 지배구조 개선이라는 두 가지 전제조건이 모두 필요하다. 그런데 일반적으로 선진국에서는 감독정책의 질적 개선이 근본적으로 중요하고 감독의 지배구조 개선은 부차적 중요성을 갖는 것으로 간주된다(Goodhart, et al. 1998; Kim 2006). 감독 지배구조가 비교적 최근 이론화되기 시작한 분야라는 점도 그러한 선진국의 인식과 관련이 있을 것이다. 또한, 선진국에서는 역사나 정치적 전통에 의해 일찍부터 모범적 지배구조의 문화가 사회적으로 형성되어 있는 경우가 많다. 예를 들어, 미국은 견제와 균형을 존중하는 역사적 전통을 갖고 있으며(김홍범 1996), 영국은 대헌장(Magna Carta 1215)과 권리장전(Bill of Rights 1689) 등이 보여주듯이 일찍부터 자유와 책임의 개념이 중시·확립된 나라이다(Wikipedia 2007a·b). 독일도 일찍부터 이해상충을 규제하는 사회적 전통이 확립된 나라이며(Goodhart 1988) 노르웨이·덴마크·스웨덴 등 노르딕 3국도 정치적 투명성의 문화적 전통을 가진 나라들이다(Taylor and Fleming 1999). 따라서 선진국에서는 감독 지배구조의 문제가 금융

감독의 발전을 제약했던 경험이 드물고 주로 감독정책의 질적 개선 여부가 금융감독의 성과를 결정한다.

그러나 우리나라의 금융감독 상황은 이들과는 크게 다르다. 감독 지배구조가 크게 취약하다는 뜻이다. 이런 경우에는 감독정책의 질적 개선보다 감독의 지배구조 개선이 더욱 시급한 정책과제가 된다. “올바른 내용의 감독정책이 기관구조의 왜곡으로 인해 효과를 제대로 발휘하지 못함으로써 감독당국이 감독의 목적을 달성하지 못하게” 될 것이기 때문이다(Kim 2006, p.470). 우리나라에서는 감독의 지배구조가 금융감독의 성과를 가르는 유효 제약요인으로 작용하는 일이 드물지 않게 관찰된다. 예를 들어, 1997년 금융위기의 기폭제가 되었던 종합금융회사 부실사건과 2003~2004년 신용카드회사 부실사태는 둘 다 감독의 지배구조가 취약한 데 기인하여 빚어진 감독실패(supervisory failure)의 대표적 사례로 판명되었다(김홍범 2006).

이 글은 우리나라 금융감독의 문제가 지배구조의 구조적 취약성에 있다고 판단한다.<sup>8)</sup> 제Ⅲ장에서는 최근 이론화 작업이 활발히 진행되고 있는 감독 지배구조론을 간단히 개관한 후, 우리나라 금융감독의 지배구조 취약성을 검토한다. 나아가, 김홍범(2006)이 도출한 우리나라의 감독 부실화 메커니즘을 제시한 후 그 메커니즘의 경험적 타당성을 상세히 논의하기로 한다.

### Ⅲ. 금융감독의 부실화 메커니즘

#### 1. 금융감독의 지배구조론

최근 “지배구조 연계(Governance Nexus)”(Das, *et al.* 2004, p.13; Quintyn, *et al.* 2007, p.6)라는 관점에서 우량 감독 지배구조(good regulatory governance)의<sup>9)</sup> 중요성

8) 그렇다고 해서 감독 지배구조가 개선되기만 하면 감독효율화가 절로 이루어진다는 의미는 결코 아니다. 감독의 질적 개선 없이 감독효율화를 기대할 수는 없다. 이는, 물이 줄줄 새는 그릇을 고쳤다고 해서 그릇에 물을 제대로 담지도 않고 목부터 축일 도리가 없는 것이나 마찬가지다.

9) 금융감독의 우량 지배구조는 “[감독]자원을 효율적으로 관리하고 건전한 건전성 정책 및 규제를 수립·이행·강제하는 ... [감독기구의] 책무 수행능력”인 동시에 “(선출된) 입법부가 세운 광범한 목표와 정책에 대한 감독기구의 존중(respect)”으로 정의된다(Das, *et al.* 2004, p.13).

이 두드러지게 강조되고 있다. 이론적으로, 지배구조의 관행은 [공공부문 지배구조 (public sector governance) ⇒ 금융감독 지배구조 ⇒ 금융기업 지배구조 ⇒ 실물기업 지배구조]와 같이 연쇄적으로 연계되어 있다는 것이다. 경험적으로도, 일국 금융감독의 지배구조가 모범적일 때 금융부문 경제주체들의 도덕적 해이가 억제되고 궁극적으로 금융안정에 도움이 된다는 연구 결과가 최근 발표되고 있다(Barth, *et al.* 2001; Das, *et al.* 2004; Arnone, *et al.* 2007).

금융감독의 우량 지배구조는 독립성·책임성·투명성·무결성의 4개 축으로 구성되며(Das and Quintyn 2002), 그 각각의 의미는 다음과 같다:

- 독립성 : “입법과정을 통해 법률적으로 주어진 [금융감독의] 목표를 달성하는 수단의 선택과 집행에 관한 [감독기구의] 독립성 즉 수단독립성”(김홍범 2004, p.18)
- 책임성(협의) : “[감독기구가] 자신에게 부과된 책무를 기초로 자신의 조치를 정당화 [해야 할]” 의무(Das and Quintyn 2002, p.10)
- 투명성 : “규제조치의 목적·틀·결정·근거·자료 및 여타 정보와 책임성의 조건이 일반 국민에게 종합적으로 적시에 접근한 방식으로 제공되는 환경”(Das and Quintyn 2002, p.10)
- 무결성 : “[감독기구의] 스태프가 우량 지배구조라는 기구의 목적을 추구할 수 있도록 함으로써 자기 자신의 행위 또는 사리사욕으로 인해 그와 같은 기구의 목적이 훼손되지 않도록 보장하는 장치”(Das and Quintyn 2002, p.11).

또한, Lastra(2001, p.5)는 책임성을 “일방[감독기구]이 어떤 기준에 따라 그 상대방에게 자신의 행동이나 결정을 설명하고 정당화하되, 만일 상대방에게 과실을 저지르거나 피해를 끼쳤다면 여기에 대해 일방이 책임을 져야할 의무”로 정의한다. 이 정의는 Das and Quintyn이 말하는 책임성(협의)·투명성·무결성을 대체로 포괄하는 책임성(광의)의 개념으로 해석할 수 있다(김홍범 2006).

금융감독의 독립성 개념은 금융산업으로부터의 독립성과 정부(정치)로부터의 독립성으로 구분하여 이해할 수 있다. 우선, 감독기구는 왜 금융산업으로부터 독립적이어야 하는가? 산업포획의 위험 - 감독기구의 감독정책 결정이 공익이 아닌 이익(감독기구의 감독대상인 금융산업·금융기관의 이익)에 의해 휘둘릴 가능성 - 이 상존하기 때문이다. 감독기구가 산업에 포획되면, 중·장기 시계에서 감독정책을 수립·집행해야 할 감독기구(Quintyn and Taylor 2002)가 오히려 금융시장의 단

기 시계(Blinder 2004)를 추종하게 되는 결과가 초래되거나 감독정책 결정의 사유화(privatization)가<sup>10)</sup> 초래되므로 곤란하다.

한편, 감독기구가 정부(정치)로부터 독립적이어야 하는 이유를 최근 Majone(2005)은 신뢰관계(fiduciary relationship)모형을 통해 논리적으로 설명한다. 정부는 단기정책선호(short-termism)를 가지므로 장기정책이 중요한 분야에서는 일관성과 신뢰성(credibility)을 기대하기 어렵다(Majone 2005; Quintyn and Taylor 2002). 이러한 문제는, 정부와 달리 장기 정책을 선호하는 대표자 - 즉 감독기구와 같은 독립규제기구(IRAs: independent regulatory agencies)<sup>11)</sup> - 에게 재량(독립성)을 부여하는 동시에 책임성을 부과함으로써 해결이 가능하다. 이때 ‘대표자(delegate)’는 대리인(agent)과는 다르며, ‘책임성(accountability)’도 통제(control)와는 다르다. 책임성을 가진 대표자가 만약 정부에 의해 통제되는 대리인과 같다면 대표자의 신뢰성은 확보될 수 없기 때문이다.<sup>12)</sup>

10) 감독정책 결정의 사유화가 곤란한 이유는, 감독정책은 공공정책이므로 사유화의 대상으로 적절치 못하기 때문이다. 이러한 논리는 통화정책에 대한 Blinder(2004, p.100)의 다음 언급에서 저자가 인용한 것이다: “Monetary policy decisions are, in the end, *public policy* decisions and, as such, are not suitable candidates for privatization.”

11) 공공부문을 규제하는 독립규제기구의 효시는 1890년대 이래 존재해 온 주간(州間)통상위원회(ICC)이다. 미국의 연준이사회·연방예금보험공사·증권거래위원회는 모두 독립규제기구이다. 자세한 내용은 김홍범(2006) 참조.

12) 그러나 책임성장치가 아닌 통제장치를 감독기구에 부과하고, 독립성을 제약하는 유효한 수단으로 그 통제장치를 활용하는 나라들도 실제로 다수 있는 것으로 최근 밝혀졌다. Quintyn, et al.(2007)은 최근 법률적 또는 제도적으로 금융개혁을 경험한 32개국에 대해 관련 법률에 명시된 내용을 기준으로 은행감독기구의 독립성 지수와 책임성 지수를 각각 작성하여 개혁 이전과 이후의 변화를 분석하였다. 그 결과, 개혁을 통해 독립성과 책임성이 둘 다 평균적으로 개선되었다는 사실을 확인하였다. 구체적으로, 독립성 지수는 개혁 이전 52%에서 개혁 이후 68%로 상승했고, 책임성 지수는 개혁 이전 40%에서 개혁 이후 61%로 상승했다는 것이다. 이는 독립성 지수의 수준은 아직 그리 높지 않으며, 개혁 이후 독립성 지수보다는 책임성 지수가 상대적으로 더 크게 상승했음을 시사한다. Quintyn, et al.(2007)은 이러한 현상이 정치인의 “두려움(fear)” - 즉 정치인이 감독기구에 독립성을 부여하는 것을 두려워하거나 독립성 부여에 확신을 갖지 못한 상태이기 - 때문이라고 본다. 여러 나라의 정치인들은 이런 두려움 때문에 독립성을 약간 개선시켜주는 대신 책임성을 지나치게 강화하거나 독립성을 직접 제약하는 통제수단을 부과하는 경향을 갖게 된다는 것이다. 그러나 Majone(2005)이 분석한 대로 통제장치는 감독기구의 신뢰성을 오히려 훼손시킨다. Quintyn, et al.(2007)에 따르면, 중앙은행이 아닌 별도의 감독기구를 확립한 나라에서는 통제장치와 책임성장치를 구분해야 할 필요성이 특히 크다.

Majone(2005, p.135)이 말하는 신뢰원리(fiduciary principle)의 핵심은 “결과를 갖대  
로 한 책임성(accountability by results)은 정책담당자가 자신에게 부과된 목적을 달  
성하는 수단의 선택에서 충분한 독립성을 향유하는 경우에만 가능”하다는 것이다.  
독립성과 책임성(광의) 사이에 상충관계(trade-off)가 존재한다고 본 전통적 견해와  
는 달리, Majone의 모형은 양자 간 보완관계(complementarity)가 존재함을 시사한  
다. 이러한 맥락에서 최근에는 감독기구에게 독립성과 책임성이 균형 있게 부과되  
어야 한다는 시각이 설득력을 얻고 있다(Das and Quintyn 2002; Hüpkens, *et al.* 2005).

## 2. 1997년 말 금융감독 개혁과 현행 통합감독체계의 운영방식

1997년 금융위기 이전, “한국 정부는 모든 것을 비밀로 덮어두고 군대와 같은 수  
직적인 조직 속에 휩싸여 있[으며] ... 권력을 너무나 많이 가지고 있는 데 비해 견제  
가 없”었다.<sup>13)</sup> 당시 구 재정경제원은 금융감독기능, 통화정책기능, 예산기능 등 재  
정·금융의 모든 정책수단을 독점하고 있었다. 금융감독의 경우, 재경원은 증권과  
보험을 포괄적으로 감독했으며, 은행감독권은 한국은행 금융통화운영위원회에 있  
었지만 그 위원장은 재경원장관이였다.

금융위기 직후 단행된 금융개혁으로 구 재정경제원은 기능적 구조조정을 통해  
재정경제부로 축소되었고, 한국은행은 명실상부한 통화당국으로, 신설 금융감독위  
원회는 명실상부한 감독당국으로 각각 자리매김하였다. 과거 은행권의 예금보험자  
였던 예금보험공사도 금융개혁으로 은행권 및 비은행권을 통할하는 단일 예금보  
험기구로 확립되었다. 결국 금융개혁을 통해 금융시스템이 구 재경원 중심의 집중  
구조에서 다수 공공기관이 참여하는 분산구조로 바뀐 것이다(김대식 등 2002). 이  
는 당시의 금융개혁이 결국 금융감독의 지배구조 개혁이었음을 의미한다.

당시의 금융개혁으로 금융감독분야에서는 최고의결기구인 금융감독위원회를  
정점으로 하는 통합금융감독체계가 성립하였다. 금융감독위원회는 국무총리 산하  
합의제 행정위원회로 금융감독 및 시장의 통합감독자로서 금융감독정책을 심의·  
의결하고 금융감독원에 대한 지시·감독을 수행하게 되었다. 금감위 산하에는 증

13) 이것은 조선일보(1997.12.7) 인터뷰 기사 중 R. Dornbusch의 언급으로, 김홍범(2006), p.v에서 재인  
용하였다.

권선물위원회와 사무국(기획행정실)을 두었다. 증권선물위원회(이하 증선위)는 증권·선물시장의 불공정거래 조사, 증권·선물시장 관련 사항의 사전 심의, 그리고 금감위로부터 위임 받은 업무 등을 담당하게 되었고, 공무원 조직인 기획행정실은 금감위의 예산·회계·의사관리를 담당하는 비감독조직이었다. 그리고 금감위·증선위의 지시에 따라 감독업무를 집행하는 금융감독원(이하 금감원)이 무자본 특수법인으로 설립되었다.

이와 같은 금융감독의 제도 개혁 이후, “한국의 감독체계가 외형적으로 정비된 것은 사실”이고 “감독당국이 제공하는 서비스 자체의 품질이 리스크를 중시하는 방향으로 어느 정도 개선된 것도 사실”이다(김홍범 2006b, p.vi). 그러나 제도 개혁을 단행한지 2년만인 2001년 2월 금감위 직제개정을 통해 사무국(관료조직)이 최고의 결기구로서의 금감위(행정위원회)와 집행기구인 금감원 사이에 위치한 중간감독기구로 확립되면서 감독당국 내부적으로 금융감독의 구조가 기존 2층구조(행정위원회로서의 금감위-금감원)에서 3층구조(위원회-금감위-금감원)로 변형되었다.<sup>14)</sup>

이렇게 된 데에는 개혁 이후에도 관료조직(즉 정부조직)가 감독을 맡고 있다는 사실이 결정적으로 작용하였다. 즉 관료조직(금감위 사무국)이 감독을 관장하고 있는 점, “정부의 경제정책 부처(재정경제부)가 금융감독위원회의 감독정책에 영향력을 계속 행사”한다는 점, 그리고 “감독관련 공공기관들 - 재정경제부, 예금보험공사, 금융감독위원회, 금융감독원, 한국은행 - 사이에 진정한 협력과 견제도 존재하지 않”는 점에서, “감독의 운영방식(*supervisory modus operandi*)이 실질적으로는 금융위기 이전 정부(재정경제원)가 독주하던 때와 다를 바 없”게 되었다(김홍범 2006, p.vi). 한마디로, 감독체계의 실제 운영방식이 과거의 집중구조로 회귀한 것이다(김홍범 2006b; Kim and Lee 2006).

이로써, 금융감독의 지배구조 개선이 우리나라에서 여전히 중대한 과제로 남게 되었다. 이러한 사실은 이미 국내에서는 물론 국제적으로도 널리 인식되고 있다. 예를 들어, 김대식·윤석현(2005, p.235)에 따르면, “현 [금융감독]체제의 가장 큰 문제

14) 감독구조가 변형되기 이전에는 금감위가 9인 행정위원회를 의미했으나, 변형된 이후에는 혼란을 피하기 위해 9인 행정위원회를 ‘위원회’로, 행정위원회에 소속된 사무국(관료조직)을 ‘금감위’로 부르는 것이 일상적 관행처럼 되어 버렸다고 한다. 법률적으로는 금감위가 9인 행정위원회를 의미하는 것은 물론이다.

는 감독기구가 중립적으로 운영되지 않는다는 데 있”으며, 이는 주로 “금감위의 구성, 거대한 금감위 사무국과 금감원의 이원체제 등 감독기구 지배구조의 결함”에 기인한다. World Bank(2003, p.2)도 “재경부, 금감위, 금감원 사이의 책임 배분이 좀 더 투명해져야 [하며,] ... 감독기구의 독립성이 중요하다는 점을 시장이 안심하고 받아들일 수 있도록 하는 조치가 취해져야” 한다고 본다.

최근 금융감독 관련 법률 또는 제도의 개혁을 경험한 32개 국가의 관련 법률 내용을 근거로 은행감독기구의 독립성 지수와 책임성 지수를 작성한 Quintyn, et al. (2007)에 따르면, 우리나라 감독 지배구조의 국제적 위상은 독립성의 경우 감독개혁 이전의 21위에서 이후의 28위로, 책임성은 감독개혁 이전의 20위에서 이후의 28위로 각각 하락했으며, 두 지수의 단순 평균치인 종합지수로는 감독개혁 이전의 23위에서 이후의 30위로 하락한 것으로 나타났다.<sup>15)</sup> 최근 금융개혁을 경험한 다른 나라들에 비해 우리나라의 금융감독 지배구조는 1997년 말 금융개혁 이후 오히려 뒷걸음질 친 결과가 되었다는 것이다. Quintyn, et al.(2007)은 진정한 책임성장치가 아닌 통제장치를 감독기구에 부과함으로써 독립성 지수가 별로 개선되지 못한 국가군에 우리나라를 포함시키고 있다. 물론 이들의 연구는 금융감독의 실제 행태가 아닌 법률 내용을 기초로 지배구조(독립성·책임성) 지수를 작성했다는 점에서 한계가 있다. 하지만, 실제 행태를 기준으로 한다고 해도 우리나라 금융감독의 상대적 위상이 그보다 낮게 평가될 것으로 기대하기는 어렵다. 감독의 운영방식이 개혁 이전의 집중구조에서와 마찬가지로 되어버렸기 때문이다.

### 3. 금융감독 부실화 메커니즘의 개요<sup>16)</sup>

김홍범(2004·2006)은 재정경제부·금융감독당국·한국은행 등 금융시스템 관련 공공기관이 1999~2004년 동안 생산해 낸 관련 보도자료를 검토한 끝에, 카드사태(2003~2004년)가 발생하기 수년 전부터 이미 카드부실화를 우려할 만한 조짐이 있었으며 이러한 조짐이 이미 2001년 초 감지되었음에도 금융감독의 구조적 문제

15) 지수의 절대적 크기뿐만 보면, 우리나라에서도 개혁 이전보다 이후에 독립성 지수(42%→47%)와 책임성 지수(38%→57%)가 다같이 각각 상승한 것으로 나타났다. Quintyn, et al.(2007) 참조.

16) 이 절의 내용은 김홍범(2006), pp.107-115에 크게 의존하였다.

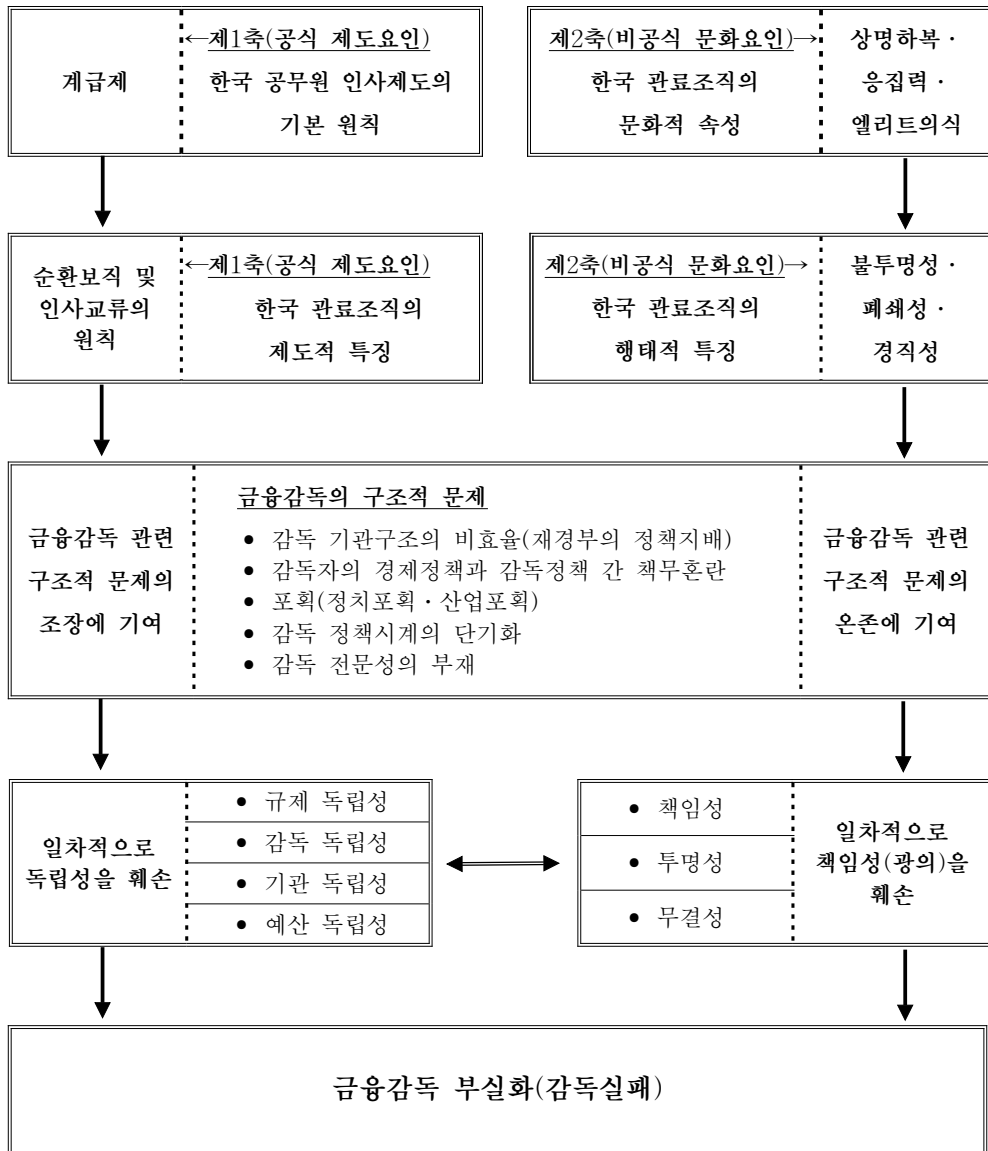
와 그에 따른 감독 지배구조의 취약성으로 인해 적시에 올바른 감독조치가 실시될 수 없었다는 사실을 확인했다. 이러한 감독부실 속에 신용카드회사의 부실화가 2002년 중반까지 상당히 진행되었음은 물론이다. 2002년 하반기 감독강화조치가 뒤늦게 실시되었지만, 이는 “신용카드회사의 건전성 회복보다는 오히려 규제준수 부담만 키[웠고,] ... 결국 신용카드회사의 부실화에 대한 시장의 심각한 우려는 2003년 3월 11일 불거진 SK 글로벌 분식회계사건을 기폭제로 금융시장 불안정이 라는 형태로 표출되었다”(김홍범 2006, p.92).

이러한 사례분석을 근거로, 김홍범(2006)은 우리나라의 관료조직이 고도의 독립성과 책임성이 요구되는 금융감독업무를 맡기에는 적합하지 못한 구조적 속성과 특징을 갖는다고 주장한다.<sup>17)</sup> 우리나라 관료조직에 의한 금융감독은 그 지배구조의 구조적 취약성으로 인해 부실화하는 경향이 있다는 것이다. <그림 1>은 이러한 부실화 메커니즘을 보여준다.

그림에서 금융감독의 부실화 메커니즘을 떠받치는 두 개의 기본 축은 한국 공무원 인사제도의 기본 원칙인 계급제와 한국 관료조직의 문화적 속성인 상명하복·응집력·엘리트의식이다. 우선, 제1축인 계급제는 금융감독분야에서 재정경제부와 금융감독위원회 사무국조직 사이의 순환보직 및 인사교류제라는 제도적 특징으로 구체화된다. 업무가 순환보직에 의해 2~3년마다 바뀐다면 감독관료는 단기시계를 갖게 되어 중·장기적 감독정책을 수립하기가 곤란하고 감독 전문성을 축적하기 어렵다. 또한, 감독관료의 단기시계가 정치인의 단기시계 및 금융시장의 단기시계와 맞물리면 정치포획·산업포획에 노출되어 규제유예로의 유인이 강화된다. 한편, 재정부와 금감위 관료조직 간 빈번한 인사교류로 인해 재정부의 경제관료와 금감위의 감독관료는 자신의 정체성과 고유책무의 인식에 혼란을 겪게 된다. 서열상 재정부가 금감위보다 상위 경제부처이고 감독관료 신분보다는 경제관료 신분이

17) 최근에도, 지난 수년 간 저금리 하에서 진행되어온 유동성 과잉과 부동산투기 과열로 2006년 이후 가계부채 및 주택담보대출의 급증이 잠재적으로 심각한 문제로 대두되어 있다. 이는 우리나라 감독관련 공공기관들의 습관적 행태 - 평소 문제가 진행되어도 시장상황의 진행을 대체로 방관 내지는 관망하다가 더 이상 감당하기 어려워지면 그때서야 다같이 뒤늦게 나서는 모습을 연출하는 행태 - 와도 무관하지 않다. 일반적으로 시장의 쓸림(herding)이 문제가 되지만, 이런 경우에는 여러 정책당국의 쓸림이 사태를 더욱 악화시킬 가능성마저 있다(김홍범 2007). 이것 또한 금융감독 지배구조의 취약성을 반영하는 것이다.

<그림 1> 한국 관료조직에 의한 금융감독의 부실화 메커니즘



범례 : → 영향이 작용하는 방향  
 ↔ 독립성 훼손과 책임성 훼손 간 상승작용(상호보완성)

자료 : 김홍범(2006), p.109의 <그림 6>을 일부 수정·보완하여 작성하였음.

선망의 대상이 되는 것이 오늘의 현실이므로, 금감위 감독관료는 자신을 경제관료와 동일시하기 쉽다. 이와 같은 감독관료의 책무혼란은 금감위에 대한 재정부의 정책지배(policy dominance)를<sup>18)</sup> 강화하게 된다. 더욱이 재 정부는 우리나라 경제정책의 수립과 조정을 전반적으로 총괄하는 사령탑으로 그 속성상 정치포획·산업포획에 취약하다. 이에 따라, 재정부의 직·간접 영향권 내에 위치한 금감위도 포획에 더욱 노출되고 규제유예로의 유인도 강화된다.

이와 같이 순환보직 및 인사교류제는 금융감독의 다섯 가지 구조적 문제 - 재정부의 정책지배, 감독자의 경제정책과 감독정책 간 책무혼란, 포획(정치포획·산업포획), 감독 정책시계의 단기화, 그리고 감독 전문성의 부재 - 를 조장한다. 이들 구조적 문제는 독립성의 직접적 훼손을 가져온다. Quintyn and Taylor(2002)에 따라 독립성을 규제독립성·감독독립성·기관독립성·예산독립성의 4개 요소로 분해하면,<sup>19)</sup> 재정부의 정책지배는 기관독립성을, 감독관료의 책무혼란은 규제독립성·감독독립성·기관독립성을, 각각 훼손한다. 포획, 감독 정책시계의 단기화, 또는 감독전문성 부재는 다같이 규제독립성·감독독립성을 훼손한다(김홍범 2006).

한편, 한국 관료조직의 세 가지 문화적 속성은 금융감독의 부실화 메커니즘을 떠받치는 제2축을 구성한다. 여기에는 대내적으로 권위적 상명하복, 대외적으로 응집력(조직보호본능), 그리고 특유의 엘리트의식이 포함된다. 이들 속성이 복합적

18) ‘정책지배’란 재정부의 경제정책에 금감위의 감독정책이 종속되는 현상 또는 금감위의 감독정책이 재정부의 경제정책 수단으로 활용되는 현상을 가리킨다. 재 정부는 금융시스템 관련 공공기관 - 재정부, 금감위, 금감원, 한국은행 등 - 사이의 전통적 수직위계의 정점에 위치하므로 정책지배가 가능하다. 감독관료의 책무혼란은 그러한 정책지배를 강화하는 데 기여한다. 김홍범(2004·2006) 참조.

19) 4개 독립성 요소의 의미는 다음과 같다(Quintyn and Taylor 2002; 김홍범 2006, p.18에서 재인용) :

- 규제독립성(regulatory independence) : “법률이 정한 범위 내에서 감독기구가 자신의 감독 하에 있는 (금융)부문을 위해 적절한 정도의 자율성을 가지고 (기술적) 규정을 결정할 수 있는 능력”
- 감독독립성(supervisory independence) : “[인가와 임점검사 및 상시검사, 제재(인가취소 포함)의 엄정한 집행, 위기관리 등] 제재를 포함하는 감독기능[전반]의 무결성(integrity) 보호”
- 기관독립성(institutional independence) : “감독기구가 광의의 정부 내에서 행정부 및 입법부와는 별개 기관으로서 갖는 [독립적] 지위”
- 예산독립성(budgetary independence) : “[감독기구가 전문성을 확보·유지하기 위해 필요한 예산 관련 자율성을 확보하는 능력을 의미하며,] 감독기구의 예산규모 및 그 용도의 결정에서 행정부/국회의 역할[과 관련됨]”

상호작용을 하는 가운데 불투명성·폐쇄성·경직성이라는 관료조직의 세 가지 행태적 특징이 구체화된다. 즉 “관료조직 내부의 의사결정과정은 투명하지 못한 가운데 감독관료는 외부 이해관계자에 대한 정보의 제공을 과도하게 꺼리고(불투명성), 인사에서 개방적일 수가 없으며(폐쇄성), 조직의 방어기제를 충족시키기 위해 사고가 경직화되고 근거규정의 자구해석에만 지나치게 집착하게 된다(경직성)”(김홍범 2006, p.113). 이와 같은 세 가지 특징은 “의사결정과정에서 잘못된 관행이나 정책적 실수 또는 의도적 일탈행위를 덮어줌으로써 감독상의 각종 구조적 문제를 온존시키는 데 주로 기여함으로써 (광의)책임성.....을 전반적으로 훼손한다”(김홍범 2006, p.113).

요컨대, 공무원 인사의 제도적 원칙인 계급제와 그에 따른 제도적 특징(순환보직 및 인사교류제)은 ‘공식 제도요인’으로서 부실화 메커니즘의 제1축을, 관료조직의 문화적 속성(상명하복·응집력·엘리트의식) 및 행태적 특징(불투명성·폐쇄성·경직성)은 ‘비공식 문화요인’으로서 부실화 메커니즘의 제2축을 구성한다. 공식 제도요인은 금융감독의 구조적 문제를 조장함으로써 일차적으로 독립성을 훼손하는 한편, 비공식 문화요인은 금융감독의 구조적 문제를 온존시킴으로써 일차적으로 (광의)책임성을 훼손한다. 이런 경로로 각기 훼손된 독립성과 훼손된 책임성이 보완관계를 통해 상승작용하는 가운데 지배구조의 훼손이 누적적으로 진행되어 금융감독의 부실이 초래된다는 것이 <그림 1>의 요지이다.

#### 4. 금융감독 부실화 메커니즘의 현실적 타당성 검토

방금 살펴본 금융감독 부실화 메커니즘은 카드사태가 가시화하기 이전 수년간의 상황진행에 대한 자료분석을 기초로 정형화한 것이다. 하지만 이를 일반적 메커니즘으로 받아들여려면 이 메커니즘의 현실성 여부를 좀더 확인할 필요가 있다. 구체적으로, <그림 1>에서 제1축과 제2축이 과연 금융감독의 구조적 문제를 각각 조장하거나 온존시키는 데 실제로 기여할 정도로 심각한 문제인지 여부에 대해서는 추가적 검토가 필요하다. 감독의 구조적 문제를 통해 결국 지배구조 훼손을 가져오는 것으로 제시된 공식·비공식 요인은 선진국 관료조직이 아닌 우리나라 관료조직에서만 독특하게 관찰되는 것들이기 때문이다.

이러한 실증적 검토가 그리 쉽지만은 않다. 공식 요인의 작용에 대해서는 자료 제약이 문제이고, 비공식 요인의 작용에 대해서는 개념의 추상성으로 계량화가 쉽지 않다는 난점이 있기 때문이다. 그래도 초보적인 분석은 가능하다. 우선, 제1측의 경우 순환보직 및 인사교류의 원칙은 감독 관료의 실제 재직기간에 반영된다. 이 점에 착안하여 김홍범(2006)은 금융감독 부실화의 제1측 요인이 감독관료의 책무혼란, 재정부의 정책지배, 감독 정책시계의 단기화 등 일부 구조적 문제로 연결될 정도로 심각한지 여부를 감독 관료의 재직기간 분석을 통해 경험적으로 확인한 바 있다. 그러므로 이하에서는 제2측의 비공식 문화요인이 감독의 구조적 문제로 연결될 정도로 심각한지 여부를 판단하는 데에 논의를 집중하기로 한다.

### 1) 자본시장통합법(안) 제정 경과로 본 재정경제부의 투명성

금융감독 부실화 메커니즘의 제2측은 관료조직의 상명하복·응집력·엘리트의식과 그에 따른 불투명성·폐쇄성·경직성 등 비공식 문화요인으로 구성된다. 이들 요인은 계량화가 곤란하므로 여기서는 특히 (불)투명성에 초점을 맞추어 사례분석을 진행한다. 구체적으로, 얼마 전 국회를 통과한 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제정(안)」(이하 자본시장통합법(안) 또는 자통법(안))의 추진 경과(2005년 초~2007년 초)를 분석대상으로 정해 금융관련 공공정책 형성과정에서 관찰되는 투명성 수준을 검토한 후<sup>20)</sup> 그 투명성의 실상을 호주의 금융서비스개혁법(FSRA: Financial Service Reform Act 2001)의 제정 추진과정에서 관찰되는 투명성 수준과 비교·평가하기로 한다. 투명성을 검토하는 이유는 폐쇄성과 경직성의 개념에 비해 투명성은 구체적·객관적 분석이 가능하기 때문이다.<sup>21)</sup>

20) 재정경제부가 법적으로 금융감독당국은 아니다. 하지만 인적 구성과 조직문화 면에서 볼 때 재경부는 감독당국인 금융감독위원회(사무국)와 고도의 동질성을 공유하며, 감독업무 면에서도 재경부는 금감위의 감독업무에 일상적으로 개입할 뿐 아니라 정부입법을 통해 감독당국의 정책반경을 법률로 규율한다. 이런 맥락에서, 자본시장통합법(안)의 제정 추진과정의 투명성은 실질적으로 감독정책 형성과정의 투명성에 해당한다.

21) 게다가, 금융감독 지배구조의 개선을 위해 투명성 자체가 비용효율적 정책수단이 된다는 사실(Amone, et al. 2007)은 투명성 분석의 정책적 의미를 더해준다.

## (1) 자본시장통합법(안) 제정 배경과 내용, 방법론적 한계

원래 재정경제부는 금융업 전체를 규율하는 통합 금융법의 제정을 목표로 설정하고 2003~2004년 금융법센터(서울대)·금융연구원·증권연구원·KDI에 관련 기초연구를 발주했었다.<sup>22)</sup> 최원진(2006)에 따르면, 이들의 연구 결과를 바탕으로 재정부의 자본시장통합법(안) 제정을 금융법 통합의 첫 단계 작업으로 정하고 2005년 초부터 구체적인 작업을 추진해 왔다고 한다. 이는 특히 자본시장이야말로 법률의 통합이 가장 시급한 분야라는 정부의 인식을 반영한다. 자본시장의 구조조정 부진으로 규모가 영세하고 자금중개기능이 취약한데다, 자본시장에서 활동하는 금융기관의 유형에 따라 서로 다른 법률이 각각 적용되어 규제격차가 존재하고 관련 업무간 겸영이 제한되는 것이 자본시장의 현실이라는 것이다(재정경제부 2006a).

이에 따라 자본시장통합법(안) 제정의 네 가지 기본 방향은, 업무·상품·투자자에 따른 금융기능 위주의 규율, 금융투자상품의 추상적 정의와 포괄적 구분, 6개 금융투자업(투자매매업·투자중개업·집합투자업·투자일임업·투자자문업·신탁업) 간 내부겸영과 부수업무의 포괄적 허용, 투자자보호의 선진화 등으로 설정되었다. 이와 같은 기본 방향을 통해 자본시장의 통합을 지향하는 가운데, 자본시장중개기능을 효율화하고 투자자보호를 강화하며 국제경쟁력을 갖춘 대형 금융투자회사를 육성하자는 것이 자본시장통합법(안)의 근본 취지이다(재정경제부 2006a).

재정경제부는 <「금융투자업과 자본시장에 관한 법률(가칭)」 제정 방안>을 2006년 2월 발표하면서 자본시장통합법이 “자본시장에서의 금융 빅뱅(Big Bang)”을 위해 제정될 필요가 있다고 밝힌 바 있다(재정경제부 2006a, p.1).<sup>23)</sup> 자본시장통합법은 이와 같이 재정부가 스스로 빅뱅을 거론했을 정도로 중대한 사안임에 틀림없다. 이 법률의 제정으로 금융업의 주체가 은행, 금융투자회사, 보험회사, 그리고 여신전문회사 및 서민금융기관으로 유형화되고, 법률체계도 「은행법」, 「자본시장과

22) 이 기초연구의 진행과정에서 “금융발전심의회 ...('03.8월), 공청회 ...('03.12월), 한국금융학회 주관 심포지엄 ...('04.5월)”이 열렸었다(재경부 2006f, p.106).

23) 이때 빅뱅은 “「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」의 제정을 통해 자본시장에서의 규제가 획기적으로 완화되고 투자자 보호가 선진화됨에 따라 ... 자본시장과 금융투자업의 영업환경과 경쟁력이 획기적으로 개선될 수 있으리라는 기대를 의미”한다(재정경제부 2006f; 굵은 글씨는 원문에 따름).

금융투자업에 관한 법률」, 「보험업법」 기타 금융관련 법률로 재편된다는 점을 생각해 봐도 사안의 중대성을 쉽게 짐작할 수 있다.<sup>24)</sup>

그럼에도, 자본시장통합법(안)은 우리나라 금융업의 전반적 발전방향에 관한 명시적 논의가 생략된 채 증권업의 빅뱅만을 겨냥한 내용이다. 즉, 우리나라 금융업의 미래 청사진 속에서 자본시장이 정합적으로 수행하게 될 역할이나 모습을 논의한 것이 아니라는 점에서 이번 자본시장통합법(안)은 방법론적으로 한계가 있다. 더욱이 이와 같은 빅뱅은 효율성을 중시하는 금융자유화정책이므로 건전성 감독과 금융시스템 안정에 대한 신중한 고려가 반드시 필요하다라는 것이 그 동안 금융위기를 통해 우리나라와 외국이 다같이 경험한 교훈이다. 또한, 자본시장통합법안의 세부적 내용을 담은 재정경제부(2006a)에는 부수업무의 내부검영을 허용한다든가 금융투자회사에 대해 지급결제기능을 부여하는 등의 사안이 포함되어 있어서, 이해상충의 가능성과 금산분리원칙의 훼손 가능성 등에 관한 학문적·정책적 논쟁과 그에 따른 합의의 도출과정을 반드시 거쳐야 하는 상태였다. IMF(2006)도 한국 경제에 관한 최근 보고서에서 부수업무의 내부검영에 따른 금융투자회사의 이해상충 가능성을<sup>25)</sup> 지적하면서 이에 대비한 강력한 감독 및 법률체계를 확립해야 할 필요성을 강조한 바 있다.

## (2) 재정경제부의 자본시장통합법(안) 제정 추진과정과 투명성

재정경제부가 자본시장통합법(안)의 제정을 주어진 정책목표로 설정했다면, 그 시점부터 재경부가 해야 할 일은 각계의 의견과 민의를 투명하게 수렴하여 법률안의 내용을 작성하는 것이다. 이는 민주국가의 정부가 공공정책을 형성하는 과정에

24) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」의 제정으로, 「증권거래법」, 「선물거래법」, 「간접투자자산운용업법」, 「신탁업법」, 「종합금융회사에 관한 법률」, 「증권선물거래소법」의 6개 법률은 폐지되었고, 「여신전문금융업법」, 「부동산투자회사법」, 「선박투자회사법」, 「산업발전법」, 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」, 「중소기업창업지원법」, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」, 「부품소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법」, 「문화산업진흥기본법」의 9개 법률은 일부 개정되었다. 재정경제부(2006h) 참조.

25) IMF(2006)는 이해상충과 관련하여 특히 증권회사가 자회사를 통해 자산운용업을 영위할 수 있도록 허용하는 방식을 권고함으로써, 증권업과 자산운용업의 내부검영은 곤란하다는 견해를 명시적으로 제기하였다.

서 반드시 지켜야 하는 기본 원칙이다. 뿐만 아니라, 재경부가 취했던 방법론의 한계로 인한 잠재적 문제를 가능한 한 최소화하고 금융감독 및 금융안정의 관점에서 빅뱅의 내용을 보완하며 일부 논쟁적 사안에 대한 합의의 도출을 위해서라도 투명한 민의 수렴은 꼭 거쳐야 할 과정이다.

최원진(2006, p.151)에 따르면, 자본시장통합법은 “포괄범위가 넓고 규율체계를 획기적으로 개편하는 내용인 만큼 이해관계자도 많고 각계의 관심도 많”기 때문에 이 법안의 논의과정에서 “정부는 ... 각계의 의견을 수렴하는 데 더 많은 노력을 기울여 왔다”고 한다. 그 구체적 경과는 <표 7>에 정리된 바와 같다. 이제 자본시장통합법(안) 제정과정을 둘러싼 정부(재경부)의 투명성이 과연 어떤 정도인지를 확인하기 위해 자본시장 관련 법률의 통합을 결정한 2005년 초부터의 경과를 세세히 검토하기로 한다.

#### 가. <자본시장통합법 Task Force> 및 <자본시장통합법 연구조사 T/F>의 구성

우선, 2005년 10월 초에 작성된 재정경제부의 국회 관련 정보공개 자료(2005)에 따르면, 2005년 5월 자본시장 관련 법률의 통합작업 실무를 맡게 될 <자본시장통합법 Task Force>가 구성된 것으로 명시되어 있다. 동 자료는 “학계, 법조계, 연구기관, 정부 등 10인으로 구성”된 실무 T/F가 “외국의 금융법 통합 입법례를 조사·분석”하여 “통합의 기본 방향 설정과 통합 시 검토가 필요한 과제를 발굴”하는 것으로 언급하고 있을 뿐, Task Force의 세부적 공식 임무(terms of reference)는 물론 참여위원의 개별 인적 사항(성명·직위·경력 등)에 대해서도 언급도 없다.<sup>26)</sup>

한편, 2006년 10월 재정경제부 자료(2006f, p.109)에는 “2005년 5월부터 재경부, 금융감독당국(금감위, 금감원), 증권선물거래소, 증권예탁원 등 유관기관이 참여하는 ‘자본시장통합법 연구조사 T/F’를 구성하여 관련 기관과 상시적으로 정책협의와 의견 교환을 하고 있”는 것으로 되어 있다. 물론 이 T/F의 인적 구성이나 공식 임무에 대한 세부 정보는 어디에도 공식적으로 나와 있지 않다.

26) 이후 2006년 3월 작성된 재정경제부 자료(2006c)에는 이 Task Force가 총 17인인 것으로, 2006년 10월 재정경제부가 작성한 국정감사 제출자료(2006h)에는 이 Task Force가 증권연구원(2인)·금융연구원(2인)·KDI(2인)·법조계(3인)·학계(4인)·증권선물거래소(1인)으로 구성되어 총 14인인 것으로, 각각 나타나 있다.

〈표 7〉 재정경제부의 자본시장통합법(안) 제정 경과

기 간	관련 활동	비 고
2003~2004년	▪전체 금융법 통합을 위해 금융법센터(서울대)·한국금융연구원·한국증권연구원·KDI에 연구용역을 외주하여 연구를 수행(1차 용역 2003.8; 2차 용역 2004.12)	▪통합 금융법 제정을 위한 기본방향 설정
2003~2004년	▪금융발전심의회(2003.8) 논의, 공청회(2003.12) 개최, 한국금융학회 금융정책 심포지엄 개최	▪금융법 통합의 기본 방향에 대한 의견 수렴
2005년 초	▪통합의 필요성과 효과 면에서 자본시장관련법률 통합작업을 우선 추진하기로 결정	-
2005년 5월	▪학계·법조계·연구기관·정부 등으로 <자본시장통합법 Task Force>(17인)를 구성하고 자본시장통합법 제정작업을 추진 ▪재경부·금융감독당국(금감위/금감원)·한국증권선물거래소·증권예탁결제원 등으로 <자본시장통합법 연구조사Task Force>를 구성	▪7개국(영국·호주·홍콩·싱가포르·미국·독일·일본)의 입법례 조사·분석 ▪관련 기관과 상시적 정책협의와 의견 교환을 수행
2005년 9월	▪자본시장통합법 제정방안에 관한 금감위/금감원의 의견을 수렴	▪금감위/금감원의 의견수렴 후 제정방안에 반영
2005년 12월	▪금융기관 임원 및 투자자 1,350명을 대상으로 자본시장통합법 제정방향에 대한 설문조사 실시	▪금융산업의 의견을 수렴하고 제정방안에 반영
2006년 2월	▪<「금융투자업과 자본시장에 관한 법률(가칭)」 제정 방안>(2.17) 발표 ▪<「금융투자업과 자본시장에 관한 법률」 제정 관련 여론조사 결과>(2.17) 발표	-
2006년 2~3월	▪금융업권(은행·증권·보험·자산운용·선물 등) 및 재계(전경련 등) 대상으로 설명회(총 7회)를 개최	▪금융업계와 재계의 의견을 수렴
2006년 4~5월	▪「금융투자업과 자본시장에 관한 법률(가칭) 제정안」에 대한 공청회(총 4회) 개최 ① 금융법센터(서울대) 주관 공청회(4.26) : “자본시장통합법의 기본원칙 : 포괄주의 규제와 투자자 보호” ② KDI 주관 공청회(5.4) : “「금융투자업과 자본시장에 관한 법률」 제정안 해석 - 기능별 규제원칙 및 업무영역 규제를 중심으로” ③ 한국금융연구원 주관 공청회(5.10) : “자본시장 관련법 통합에 따른 금융법 통합의 기본방향과 주요과제” ④ 한국증권연구원 주관 공청회(5.16) : “「금융투자업과 자본시장에 관한 법률(가칭)」 - 주요 이슈와 평가”	▪각계의 의견수렴
2006년 6월	▪관계부처 협의 ▪<「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제정(안)」 입법예고 시행> 공표(6.30)	▪<「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제정안」 공청회 등을 통한 의견수렴 결과> 공표(6.30)
2006년 8월	▪법률제정안의 규제개혁위원회 심사 통과	-
2006년 9월	▪한나라당(이종구 의원) 주관 토론회(9.12) 개최 ▪열린우리당(송영길 의원) 주관 토론회(9.28) 개최	-
2006년 12월	▪법제처 심사 통과 ▪차관회의(12.28)·국무회의를 거쳐 국회 제출	-
2007년 2월	▪국회 재경위 금융법안 심사소위원회 제출	-
2007년 3월	▪한국증권선물거래소 주관, 국회 재경위 후원의 대토론회 개최(부산)	-
2007년 4~7월	▪국회 재경위 주관 공청회 개최(총 2회 : 4.12, 4.16) ▪국회 재경위 금융법안 심사소위(6.15)·본회의(7.3) 통과	-

자료 : 이 <표>는 재정경제부의 공표자료에 나타난 법률(안) 제정 경과를 저자가 정리한 것임. 구체적으로 재정경제부(2007a)를 재정경제부(2006c·2006e·2006f·2006g), 재정경제부 정책홍보관리실장(2006b), 재정경제부 혁신인사기획관실(2005)과 매일경제(2007)로 일부 보완하였음(2006년 4~5월의 공청회 관련사항은 당시의 각 초청장을 참조했음). 비교란에 나오는 의견수렴 관련사항은 각각의 관련 활동에 대한 재정경제부의 공식 견해를 표시한 것이며 저자의 견해와는 다소 거리가 있을 수 있음.

이와 같이 재정경제부의 몇몇 공식 자료가 <자본시장통합법 Task Force> 또는 <자본시장통합법 연구조사 T/F>를 언급하고는 있으나 각 Task Force의 인적 구성과 공식 임무에 대한 명확한 내용이 각각의 설치 시점은 물론 만 2년의 기간이 흐른 지금까지도 전혀 공개되지 않고 있다.

나. 금감위/금감원으로부터의 의견수렴, 금융기관 및 투자자 대상 여론조사, 그리고 <「금융투자업과 자본시장에 관한 법률(가칭)」 제정 방안>(재경부 2006a) 공표

재정경제부는 2006년 2월 자본시장통합법(안)의 제정 방향에 관한 보고서(2006a)를 공개했다. 재정경제부(2006f, p.106)는 이 보고서(2006a)가 나오기 이전, “[2005년 9월] 금융감독위원회/금융감독원으로부터 자본시장 통합법 제정방안에 대한 의견을 수렴하여 제정 방안에 반영”했으며 “금융기관 임원 및 투자자 1,350명을 대상으로 자본시장 통합법 제정에 대한 설문조사[를] 실시(05.12.13~06.1.13)하여 자본시장 통합법 제정방안에 반영”했다고 밝히고 있다.

먼저, 감독당국의 의견 수렴에 대해서는 애초에 금감위/금감원이 어떤 의견을 제출했고, 이를 어떻게 반영하거나 하지 않았는지에 대해서도 구체적으로 알려진 바 없다. 또한, 그 당시 감독당국 이외에 금융시스템에 관련된 다른 공공기관이나 이해관계자의 견해가 재정경제부나 T/F로 제출되었다는 기록은 없다.

다음으로, 재정경제부는 설문조사 결과(2006b)를 공표했으나 그 조사대상 모집단의 세부 구성을 밝히지 않은 채 각 문항내용의 요약 및 응답 구성비만 공개했을 뿐이다. 따라서 설문지 원본과 조사결과가 공표되지 않은 상태이므로 여론조사 자체가 과연 편의(bias) 없이 고안되고 시행되었는지에 대해 객관적으로 판단하기가 쉽지 않다. 설문조사 결과가 자본시장통합법안에 어떻게 반영되었는지도 세부적으로 알 길이 없다.

다. 설명회와 공청회

재정경제부는 2006년 2~3월과 4~5월 각각 일곱 차례의 설명회와 네 차례의 공청회를 열었다(재정경제부 2006h·2006f). 우선, 설명회에서는 “[재계와] 금융업권

별로 [법안의 제정방안을] 설명하고 의견을 수렴”한 것으로 되어 있다(재정경제부 2006f, p.106). 한편, 금융법센터(서울대)·KDI·금융연구원·증권연구원이 각각 주관한 공청회가 차례로 열렸고 각 주관기관에 소속된(또는 관련된) 연구자가 주제발표를 맡았던 점으로 미루어, 자본시장통합법 T/F에 참여했던 일부 위원을 중심으로 공청회가 진행되었던 것으로 추측된다. 당시 네 차례의 공청회에 사회자·발표자·토론자로 참여한 인사들은 모두 38인으로, 그 구성은 학계(법학 교수 2인; 경제학·경영학 교수 11인)·법조계(변호사 3인)·금융업계(은행업계 3인; 보험업계 3인; 증권업계 및 기타 4인)·연구원(4인)·언론계(4인)·정부(4인)로 비교적 다양했다.<sup>27)</sup> 재정경제부(2006f, p.106)는 공청회를 통해 “각계의 의견을 수렴하여 기본방안에 반영”했다고 밝히고 있다.

#### 라. 입법예고와 그 이후

위에서 논의한 여러 절차 - 금융감독당국으로부터의 의견수렴, 금융업계에 대한 여론조사, 설명회, 토론회 등 - 를 거치는 과정에서 재정경제부는 ‘다양한 의견 [을]... 수렴[하고]... 법안 제정방안에... 반영’했다고 공식 자료에서 자주 언급하고 있다. 이는 재정경제부가 2006년 입법예고 시 공표한 <「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제정안」 공청회 등을 통한 의견수렴 결과>(재정경제부 2006e)에 수록된 내용을 가리키는 것으로 추측된다. 이 자료는 자본시장통합법(안)의 네 가지 기본 방향과 기타사항의 5개 장으로 구성되어 있으며, 각 장마다 그 동안 제기되었던 관련 의견 및 법(안) 반영 여부와 그 근거(개별 사안의 법안 반영 여부를 판정한 재정부의 근거)를 정리하여 요약표로 제시하고 있다. 그런데 누가 언제 어떤 절차나 과정을 거쳐 제시한 의견인지 전혀 알 수 없고 의견의 원본도 제공되어 있지 않다.

한편, 재정경제부는 2006년 6월 30일 공표한 입법예고(2006d)에서 “제정법안에 대하여 의견이 있는 단체 또는 개인은 2006년 7월 20일까지 ... 의견서를 재정경제부장관...에게 제출하여” 줄 것을 요청하였다.

27) 토론에 참여한 정부측 인사는 재정경제부 소속의 동일인(1인)으로 네 차례의 공청회에서 매번 토론자로 참여했으므로 이를 도합 4인으로 계산하였다.

입법예고 이후 법안은 규제개혁위원회(2006.8)·법제처(2006.12) 심사 및 차관회의·국무회의를 거쳐 2006년 말 국회로 제출된 후(재정경제부 2007a), 2007년 2월 국회 재경위 금융법안 심사소위원회에 상정되었다(매일경제 2007). 이후 국회 내에서 수차례의 토론회(2006.9; 2007.3)와 공청회(2007.4)가 열렸고(재정경제부 2007a), 재경위 금융법안 심사소위(2007.6.15)와 본회의(2007.7.3)를 각각 통과하였다.

### (3) 자본시장통합법(안) 관련 공공기관 및 은행업계·보험업계의 공식 의견 제출 여부

지금까지 재정경제부가 공표한 자료를 기초로 법안 제정의 경과를 투명성의 관점에서 검토해 보았다. 앞서 언급한 대로 자본시장통합법안은 빅뱅효과를 예상할 수 있는 대형 금융개혁법안으로 금융감독 및 금융안정에 커다란 함의를 갖는 내용이다. 그렇다면 지난 2년여에 걸친 자본시장통합법안의 진행과정에서 재정경제부 이외에 우리나라의 금융시스템 안정에 관련된 책무를 가진 여타 공공기관들 - 예컨대, 한국은행과 금융감독위원회/금융감독원 등 - 은 어떤 역할을 했는가? 또한, 최근 금융겸업화의 진전으로 증권업계와 본격적 경쟁관계에 있는 은행업계와 보험업계는 어떤 역할을 했는가? 여기에 대해 재정경제부의 공식 자료 이외에 각 공공기관과 은행업계·보험업계의 공식 자료까지 참고하여 검토해 보자.

재정경제부가 생산한 공식 문서에는 자본시장통합법안 제정과 관련하여 한국은행으로부터의 의견 수렴에 대한 언급은 전혀 발견되지 않는다.<sup>28)</sup> 그러나 한국은행은 2006년 9월 “[재정경제부 금융정책국] 증권제도과-628(2006.6.23) 「금융투자업과 자본시장에 관한 법률 제정(안)」에 관한 의견요청에 대하여 ... 금융통화위원회의 심의를 거쳐” 공식 답신서(한국은행 2006)를 보냈었다.<sup>29)</sup> 이후 재정경제부가 국

28) 다만, 재정경제부가 2006년 10월 국정감사에 제출한 자료(재정경제부 2006i)에 따르면, 금융투자회사에 대한 소액결제시스템 참여를 허용하는 문제를 놓고 한국은행과 비공식 구두협의는 있었던 것으로 기록되어 있다.

29) 한국은행의 금융통화위원회는 답신서(2006)를 통해 다음과 같은 네 가지 의견을 재정경제부에 제시했었다 :

- “금융투자회사에 지급결제업무 취급을 허용하는 것은 결제시스템의 안정성을 훼손할 우려가 있으므로 재고할 필요가 있음(p.1).
- “금융투자회사의 이해상충 행위에 대비한 투자자보호장치가 미흡”함(p.6).

회에 제출한 법안에서 한국은행의 답신내용을 법안에 반영했는지 여부와 그 결정의 근거가 무엇인지에 대해서는 별로 알려진 바 없다.<sup>30)</sup> 이후 한국은행은 2007년 4월 보도참고자료(2007a, pp.9-11)에서 “금융투자회사에 대한 소액결제업무 허용시 문제점”을 집중적으로 다룸으로써 자본시장통합법을 둘러싼 현안 쟁점 중 하나에 대한 자신의 견해를 처음 대외적으로 공개했다. 한국은행은 같은 달(4월) 발간된 정기간행물(2007b)을 통해서도 금융투자회사의 지급결제업무 취급에 반대하는 입장을 분명히 했으며, 2007년 4월 중순에 열린 두 차례 국회 공청회에서도 한국은행은 자신의 의견을 적극 개진한 것으로 알려져 있다.

한국은행은 우리나라의 통화정책을 관장하는 통화당국이며 물가안정과 금융안정이라는 양대 책무를 진다. 따라서 금융감독당국과 함께 한국은행은 자본시장통합법(안)의 제정 과정에서 재정경제부와 가장 긴밀한 의견교환 상대 가운데 하나였어야 했다. 구체적으로, 2006년 2월 자본시장통합법(안) 제정방안이 공표되었을 당시부터 금융투자회사에 대한 결제업무의 허용 여부는 가장 치열한 논쟁거리였다. 이 사안은 우리나라 금융제도의 기본 원칙 중 하나인 금산분리와의도 맞닿아 있는 문제일 뿐 아니라 기술적으로는 지급결제제도의 안정성 문제와 직결되는 것이므로, 재정경제부는 금융시장 안정의 감시자이자 지급결제제도의 운영자·관리자·감시자인 한국은행과 자본시장통합법(안) 논의가 시작된 2005년 초부터 이 문제를 협의했어야 한다. 그럼에도, 한국은행은 논의가 시작된 지 1년이 훌쩍 넘은 시점 - 자본시장통합법(안)의 입법예고(2006.6.30)가 시행되기 불과 일주일 전(2006.6.23) - 에서야 의견제시를 공식적으로 요청받았다. 2006년 봄에 진행되었던 일련의 설명회 또는 공청회에 한국은행은 재정경제부로부터 공식참석을 요청받은 일도 없었

- 
- “금융투자업자가 인가단위(금융투자업+금융투자상품+투자자)별로 금융감독위원회의 인가를 받도록 하는” 현재의 법안은 “정부(금융감독위원회)에 지나친 재량권을 부여”하는 등 문제가 있으므로 “인가단위별 최저자본금 요건”을 “법률에서 명시하는 것이 바람직”함(p.7).
  - “복수의 금융투자업을 영위하고 있을 경우 ... 인가 또는 등록 취소와 관련된 일반적인 원칙을 법률에 포함시키는 것이 바람직”함(p.7).

30) 다만, 각주 29에 언급된 한국은행 금융통화위원회의 첫 번째 의견은 받아들여지지 않았다. 한국은행(2007b, pp.65-66)에 따르면, “금융투자회사에 지급결제업무를 허용하는 경우 ..... 지급결제제도의 안전성을 크게 훼손할 우려가 있으므로 재고할 필요가 있다는 의견”에도 불구하고 “정부는 2006년 12월 29일 금융투자회사에 대해 지급결제업무의 취급을 허용하는 내용을 담은 법안을 국회에 제출하였다”고 한다.

으며, 그렇다고 한국은행이 참석의사가 있음을 재정경제부에 알린 일도 없었다. 이런 상황은 우리나라 금융시스템 관련 공공기관 간 협력·견제의 부재를 시사한다.<sup>31)</sup>

자본시장통합법(안)의 성립 과정에서 금융감독당국의 역할은 어떠했는가? 앞서 언급한 대로 재정경제부 자료(2006f)에 따르면, 2005년 5월 <자본시장통합법 연구조사 T/F>가 구성되면서 금감위/금감원도 동 T/F에 참여한 것으로 나와 있다. 그러나 이 T/F에 주어진 임무나 구체적 활동, 그리고 특히 감독당국의 역할이 무엇이었는지 등에 대해 어떤 추가 자료도 더 이상 발견되지 않는다. 또한 재경부(2006f)는 자본시장통합법(안)의 제정 방안에 대해서 2005년 9월 재경부가 금감위/금감원의 의견을 수렴하고 이를 반영했다고 공표했다. 그러나 감독당국의 의견이 무엇이었는지에 대해서는 알려진 바 없다.

금감위(2006a·2006b)에 따르면, 입법예고안에 대한 검토의견을 재정경제부가 요청해옴에 따라 2006년 7월 증권선물위원회 상임위원이 주재하는 <자본시장통합법 T/F>를<sup>32)</sup> 설치하여 검토의견(안)을 작성한 후 금감위·증권위 합동간담회를 거쳐 금감위의 최종입장을 마련했다. 그 주요 내용은 “투자자보호를 위한 보완 필요 사항,” “금융투자업 관련 규제완화 필요 사항,” “불공정 거래 규제의 합리화,” “기타 제도개선이 필요한 사항,” “재경부와 추가 세부논의 필요과제” 등에 관한 세부 사항들이었다(금감위 2006b). 금감위(2006b)는 “[이와 같은] 검토결과가 법제처 심사 단계에서 「자본시장 및 금융투자업에 관한 법률(안)」에 반영될 수 있도록 재경부와 협의할 계획”이라 밝혔으나, 이후 금감위의 의견이 실제로 어떻게 처리되었는지에 관해서는 알려진 바가 없다.

31) 한국은행의 법률적 독립성이 크게 신장되었음에도 한국은행이 관련 정책과정에서 소외되는 측면이 현실적으로 없지는 않다. 하지만, 한국은행 스스로도 자신에게 보장된 법률적 독립성을 발판으로 실제적 독립성을 확립하려는 노력을 부단히 경주해야 한다. 2003년 3~4월의 금융불안정 과 이후 2004년 초까지 지속된 소위 카드사태의 사전 진행과 관련하여 재경부·감독당국·한국은행 간 협력과 견제의 부재에 대해서는 김홍범(2004·2006) 참조.

32) <자본시장통합법 T/F>는 “증권위원회 주재하고 금감위 국장 및 법률자문관, 금감원 부원장보 등 9인으로 구성하였으며, 그 밑에 5개의 실무작업반”이 운영되었다(금감위 2006a, p.1). 이 때 “실무 작업반은 증권, 자산운용, 불공정, 은행·신탁, 보험 등 ... [각] 분야별로 구성되며, 각 작업반에는 금감위, 금감원, 유관기관, 관련업계, 연구소, 변호사 등이 참여”하는 것으로 정해졌다(금감위 2006a, p.1).

한편, 은행업계는 2007년 4월 금융투자회사의 소액결제시스템 직접 참가 허용에 반대한다는 자신의 공식 의견을 처음 공개했다(전국은행연합회 2007a · 2007b). 은행계와 달리 보험업계는 공식 의견을 대외적으로 표명한 적이 없다. 다만, 2006년 상반기 생명보험협회와 손해보험협회가 자본시장통합법(안)에 관한 의견을 재정경제부에 제시한 적이 있고, 같은 해 하반기 재경부가 입법예고 기간 중 각 보험회사로부터 의견을 청취한 적이 있다는 사실이 비공식적으로 알려져 있다. 보험개발원은 2006년 5월경부터 자본시장통합법(안)의 일부 내용에 대한 이견을 공개 발간자료(예를 들면, 차일권 · 오승철 2006 등)를 통해 제시한 바 있다.

## 2) 호주 금융(자본시장)개혁의 진행 과정과 투명성

### (1) Wallis Report(1997)와 FSRA(2001)의 관계

재정경제부가 최근 추진해 온 자본시장통합법(안) 논의과정에서는 호주의 금융서비스개혁법(FSRA 2001)이 우리의 “주요 벤치마크 대상”으로(김형태 2006, p.12) 자주 거론된다(머니투데이 2006). 법안의 내용을 기준으로 본다면 이러한 인식은 적절하다.

그런데 앞서 이 글이 지적했듯이 이번 자본시장통합법(안)의 추진과정에서처럼 우리나라 전체 금융업의 미래 청사진이 마련되지 않은 상태에서 증권업만 따로 분리하여 논의하는 것은 방법론적으로 볼 때 적절했다고 보기 어렵다. 실은 호주의 자본시장통합법에 해당하는 FSRA(2001)도, 1990년대 후반 Stan Wallis를 위원장으로 하는 <금융시스템위원회(FSI: Financial System Inquiry)>의 최종보고서인 *Financial System Inquiry Final Report*(1997; 약칭 Wallis Report)가 권고한 금융개혁안의 입법적 결과물 중 일부이다.

구체적으로, FSI는 1997년 3월 중순 Wallis Report를 공표하였다. 이 보고서는 모두 7개 분야 - 금융기관의 영업행위 및 공시, 금융건전성, 금융안정과 지급결제, 인수합병(M&A), 효율성 제고, 금융감독기구 사이의 조정과 책임성, 그리고 개혁의 도입과정에 대한 관리 - 에 걸친 총 115개의 정책권고를 담고 있었다. 이 금융개혁안의 권고를 정부가 받아들여 입법과정을 거쳐 호주준비은행(RBA), 호주금융감독원(APRA), 그리고 호주증권투자위원회(ASIC)로 구성되는 새로운 금융감독체계가

확립된 사실은 널리 알려져 있다. 마찬가지로, FSRA(2001)도 FSI의 정책권고 중 특히 11개 권고(Nos. 8, 9, 13, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 89)에 대한 연방정부(재무부)의 정책반응이 법률 제정의 형태로 구체화된 것이다(The Treasury of Australian Government 1997).<sup>33)</sup>

## (2) Wallis Report(1997) 및 FSRA(2001)의 준비과정과 투명성

외국의 모범사례가 담은 내용을 벤치마크하는 것도 중요하지만 그러한 모범사례의 탄생을 가능하게 해 준 정책적 환경 즉 방법론과 절차를 이해하려는 노력도 그에 못지않게 중요하다. 이 절에서는 그와 같은 노력의 일환으로 1990년대 후반 추진되었던 호주 금융개혁의 진행과정을 정책수립의 투명성에 주된 초점을 맞추어 검토하려고 한다.

### 가. Financial System Inquiry : 개관

호주 금융개혁의 과정은 1996년 5월 30일 호주연방정부의 재무장관이 FSI를 공식 임명하면서 시작되었다. FSI는 약 10개월에 걸쳐 자체 연구를 진행했고, 광범한 이해관계자들과의 공개적 상호작용 및 협의를 거쳐 1997년 3월 중순 최종보고서 *Financial System Inquiry Final Report*를 공표하였다.

FSI의 당시 활동에 관한 모든 상세 정보는 지난 10년 넘게 내내 보존되어온 FSI 웹사이트(<http://fsi.treasury.gov.au>)에서 지금도 누구나 얻을 수 있다. 이 웹사이트(The Treasury of Australian Government 2000)는 FSI에 대한 소개, FSI의 간행물(토론 논문과 최종보고서), 공개 정보(기사 등), 고빈도질문(FAQs), 공식 임무, FSI의 금융개혁안에 대한 정부의 후속조치(관련 법안 제정 등), FSI에 접수된 제안서, FSI 위원 약력 등, 지난 1996년 5월 FSI가 임명된 시점에서 1997년 3월 최종보고서(금융개혁안)가 나오기까지의 관련 상세 정보를 담고 있다. 또한 동 웹사이트는 FSI의 금융개혁안에 입각한 정부의 법안 제정 관련정보를 수록하거나 링크로 연결해

33) 호주 재무부의 Ms. Ruth Smith(Manager of Investor Protection Unit, Corporations and Financial Services Division)는 최근 저자의 이메일 문의에 대한 답신(2007.5.22)을 통해 이와 같은 사실을 저자에게 공식 확인해 주었고, 관련 정보원(情報源)도 알려 주었다.

주고 있다.

FSI 웹사이트에 공개되어 있는 FSI의 방법론 및 각종 절차에 관한 정보를 바탕으로 볼 때 약 10개월에 걸친 FSI의 활동은 시간경과에 따라 몇 가지 사건 - 재무장관의 FSI 임명, FSI의 대국민 제안서 제출 요청, 토론논문의 공표와 대국민 추가제안서 제출 요청, 최종보고서 제출 - 으로 특징 지워진다. 이들 각 사건을 자세히 살펴보기로 하자.

#### 나. FSI의 구성과 공식 임무

호주 재무장관은 FSI의 임명과 동시에 어떤 전·현직 경력을 가진 인사들로 FSI를 구성했는지, 그 위원장·부위원장은 누구인지, FSI의 공식 임무가 무엇인지 등에 관한 상세한 사실을 언론보도와 웹사이트를 통해 스스로 공개했다. 이 위원회 참여자들은 전원 이 분야의 순수 민간전문가였고 전·현직 정부관료는 한 명도 포함되지 않았다. 위원회의 구성과 임무 내역을 언론과 웹사이트에 상세하게 밝히는 이유는 이들이 국민의 일상생활에 영향을 미치게 될 공공정책을 다루게 될 것이기 때문에 정책 형성과정의 책임성과 투명성을 기하기 위해서이다.

재무장관은 FSI에게 그 권한과 책임은 물론 연구의 내용 범위와 보고서 제출기한까지 세세히 명시한 공식 임무(terms of reference)를 문서를 통해 부과했다는 사실은 주목할 만하다. 이 공식 임무의 원본이 즉시 언론 및 재무부 웹사이트에 공개된 것은 물론이고, 추후 FSI가 공표하는 토론논문이나 최종보고서에도 원본 그대로 수록되어 있다. 그런데 부과된 공식 임무는 위원회가 관심을 두어야 할 사안들을 세부적으로 제시하는 수준이며, 향후 금융개혁의 방향을 명시적으로 언급하거나 묵시적으로 암시하는 내용은 전혀 들어 있지 않았다. 참고로, 1996년 5월 호주 연방정부 재무장관이 FSI에게 부과했던 공식 임무의 내용은 <상자 1>과 같다.

<상자 1> Financial System Inquiry의 공식 임무(Terms of Reference) 원문(FSI 1997)

● 직무(Mission)

위원회(Inquiry)는 1980년대 초 이래 호주금융시스템의 금융규제에서 비롯된 결과에 대한 종합평가를 제시할 책임을 진다. [위원회는 금융시스템에] 추가적 변화를 가져올 요인, 특히 [금융]기술의 발전을 분석하게 되어 있다. [위원회는] 금융안정·건전성·무결성·공정성을 조화적으로 유지하는 가운데 효율적·반응적(responsive)·경쟁적·신속적 금융시스템이 더욱 뛰어난 경제적 성과를 가져오는 훌륭한 토대가 될 수 있게 해주는 규제장치가 어떤 것일지에 대한 권고를 제시할 예정이다.

● 세부사항(Specifics)

1. 위원회는 1981년 간행된 『호주금융시스템연구(Inquiry into the Australian Financial System)』(일명 Campbell Report) 이후의 금융규제완화가 가져온 결과를 보고하기로 되어 있다. 여기에는 다음과 같은 금융규제완화의 결과에 대한 검토와 보고가 포함된다:

- (a) 소비자 및 여타 이용자들이 제공받을 수 있는 금융서비스의 선택, 질, 그리고 비용
- (b) 국제경쟁력과 국내경쟁력(international and domestic competitiveness)을 포함하는 금융시스템 효율성
- (c) 규제완화가 성장·고용·저축에 미치는 경제적 효과
- (d) 금융기관의 진화, 금융기관이 제공하는 상품의 진화, 그리고 산업의 규제구조에 대한 영향

2. 위원회는 [향후] 추가적 변화를 가져올 요인을 찾아낼 예정이다. 여기에는 다음이 포함된다:

- (a) 기술진보와 마케팅진보
- (b) 국제적 경쟁과 금융시장의 통합
- (c) 모든 형태의 국내 경쟁
- (d) 소비자 니즈(needs)와 수요

3. 위원회는 금융시스템의 작동에 영향을 주는 규제장치 및 여타 사안(호주준비은행 및 여타 감독기관에 의한 건전성 규제와 기타 규제를 포함하는 여타 사안)에 대해 다음과 같은 권고를 제시할 것이다:

- (a) 금융시장 안정·건전성·무결성·공정성과 조화적인 가운데, 사용자에게 가장 효율적이고 비용 효과적인 서비스를 촉진시켜줄 권고
- (b) 금융시스템제공자가 기술과 서비스, 그리고 시장을 발전시킬 수 있는 위치에 있도록 보장하고 금융시스템의 규제리짐이 그러한 혁신에 적용할 수 있도록 보장해주는 권고
- (c) 규제의 직접 비용을 조달하기 위한 최선의 수단을 제공해주는 권고
- (d) 서로 다른 유형의 기관이 제공하는 유사한 금융기능, 상품 또는 서비스에 대해 일관적인 규제체계를 확립시켜줄 권고

4. 위원회는 금융시스템에 대한 규제를 고려하는 과정에서 다음 사안에 대해서도 참작은 하겠지만 권고는 제시하지 않게 되어 있다:

- (a) 준비은행의 통화정책 수행에서 목표 또는 절차
- (b) 퇴직소득정책
- (c) 회사법을 통한 회사의 일반 경영에 대한 규제
- (d) 금융계약(financial arrangements), 상품 또는 기관에 대한 조세정책

5. 연구수행에서 위원회는 어떤 개인이나 단체로부터도 제안을 요청할 수 있으며 정보를 구할 수 있다.

6. 최종보고서는 1997년 3월 31일까지 재무장관에게 제시되어야 한다.

#### 다. 공식 제안요청과 제안내용 공개

재무부는 자신의 웹사이트에 FSI를 링크하여 그 활동상을 실시간으로 일반 국민에게 공표하였다. 또한, FSI는 자신에게 맡겨진 임무 범위 내에서 주로 다루게 될 주제의 핵심사안을 공표한 후 이해관계자와 일반국민들에게 의견 제출(제안 : submissions)을 요청했다. FSI 위원장은 일반 국민에게 현행 금융시스템에 관한 의견을 특정 기한(1996.6.20~9.9) 동안 제출해줄 것을 1996년 6월 20일과 8월 14일 두 차례에 걸쳐 언론을 통해 공식 요청했으며, 그 기한이 종료되는 즉시 접수된 제안 내용을 국민에게 공개하는 동시에 그 내용을 기초로 토론논문(Discussion Paper)을 작성하여 연말에 공표할 것이라고 약속하였다. 이때 FSI가 자신에게 부과된 공식 임무(즉, 연구과제)를 일반 국민이 이해한다는 것을 전제로 일반 국민의 자유로운 의견을 요청했다는 사실이 중요하다. 즉 어떤 사안에 관한 자신의 방향을 미리 정한 상태에서 FSI가 국민의 의견을 요청한 것이 아니었다.

FSI는 제안서 기한이 종료된 직후인 1996년 9월 11일 일반 국민으로부터 접수한 제안목록을 FSI 웹사이트에 사전에 약속한 대로 공개했고, 추후 웹사이트 또는 출력물을 통해 관심 있는 제3자가 제출된 의견 원본에 쉽게 접근할 수 있도록 조치하였다. 이때 어떤 개인이나 기관이 그 의견을 냈는지 공개된 것은 물론이다. 제출된 의견에 대해 FSI가 이와 같이 고도의 투명성을 유지한 것에는, 제출된 의견을 공개함으로써 제3자가 또 다른 의견을 낼 수 있도록 촉진하려는 취지가 있었을 것으로 보인다. 그와 아울러, 제출된 의견이 가급적 공공정책적 관점에서 작성되도록 사전적으로 유도하려는 의도와 제출된 의견이 공익보다 사익을 앞세운 경우, 이를 다수 국민이 공개적으로 판정할 수 있도록 하려는 의도도 있었을 것으로 판단된다.

#### 라. 토론논문(FSI 1996) 공표 : 추가제안 요청과 제안내용 공개

FSI는 1996년 11월 28일 총 268건의 의견제출 내용과 국내외 금융시스템 참가기관과의 회합 내용을 토대로 FSI 사무국의 지원 하에 토론논문을 간행했다(FSI 1996). FSI는 토론논문의 도입부에서 논문의 취지와 접근방식을 다음과 같이 설명했다(FSI 1996, pp.iv~v; 굵은 글씨는 원문을 따름) :

“이 토론논문의 취지는 FSI가 중요하다고 확인한 이슈에 대한 상세한 설명을 제시함으로써 필요한 경우 제안서의 제출자들(또는 다른 사람들)과 공개 협의를 포함한 추가적 논의를 촉진하고, 추가적 제안서를 제출하고자 하는 사람들에게 늦어도 1997년 1월 13일까지 FSI 사무국으로 제안서를 보내도록 요청하는 데 있[었]다. ... [그러나] FSI가 토론논문에서 다른 이슈에 대해 자신의 견해를 피력하고자 하지는 않았다. FSI의 [정책]권고는 최종보고서에만 포함될 것이다.”

토론논문은 도입부와 주부(main body) 및 부록으로 구성된다. 도입부에는 FSI의 배경, 토론논문의 토대, 논문의 취지, 금융환경 변화와 경쟁 및 금융시스템의 주요 이슈에 대한 개관이 포함된다. 주부는 10개 장으로 편제되어 있는데 연구의 범위를 서론적으로 설명한 제1장을 제외한 나머지 9개 장은 FSI가 주된 이슈로 판정한 내용 - 호주의 금융시스템, 금융의 변화를 가져오는 요인, 금융규제에 대한 접근, 금융시장에 대한 규제, 인수합병, 건전성 규제, 소비자보호, 경쟁력에 영향을 미치는 다른 요인들, 감독자 사이의 조정 - 에 대한 일반적 설명으로 되어 있다. 부록은 FSI에 주어진 공식 임무(원본), 금융법률의 경쟁원칙협약 준수상황에 대한 검토, 호주의 현행 감독장치, 외국의 감독체계, FSI에 대한 일차적 제안서 목록을 정리하고 있다.

토론논문의 의의는 FSI가 일정 기간 동안 공개적으로 접수한 일반 국민의 의견을 내용적으로 분석하고, FSI의 공식 임무에 부합하는 범위 내에서 앞으로 자신이 다루고자 하는 주요 이슈를 가려내 각 이슈가 왜 중요한지에 대한 일반적 맥락을 제시하는 데 있었다. FSI가 주요 이슈에 대한 자신의 시각을 정책권고로 작성하기에 앞서 일차적 제안서 접수를 통해 확인된 주요 이슈를 토론논문을 통해 일반 국민에게 보다 구체적으로 제시한 것은, 국민으로부터 공개적 추가 논의와 추가(보완) 제안을 받아 FSI 자신의 시각 형성에 대한 투입물(input)로 삼으려는 민주적 공공정책 형성방식을 반영한다.

FSI는 추가제안 접수기한이 종료된 직후(1997년 1월 15일), 추가제안 목록(약 130건)을 공개하는 동시에 제3자가 그 원문 내용에 접근할 수 있도록 조치하였다.

마. Wallis Report(FSI 1997) 공표

FSI는 다른 토론회나 공청회 등 공개협의 내용과 초기 의견 및 추가 의견을 모

두 분석하여 자신의 시각 형성에 활용함으로써 최종 금융개혁안을 115개 정책권고의 형태로 도출하였다. 정책권고의 내용은 물론 그러한 정책권고를 제시하게 된 상세한 맥락과 절차는 1997년 FSI가 재무장관에 제출한 최종보고서에 상세히 밝혀져 있다. 최종보고서(FSI 1997)의 구조와 내용은 <상자 2>에 정리된 바와 같다.

## &lt;상자 2&gt;

## Wallis Report(FSI 1997)의 내용 구조

## ● 도입부

- 재무장관에게 보고서를 제출한다는 내용을 담은 FSI 위원 명의의 간단한 서한(1997.3.18)
- FSI 위원 각자의 약력 소개
- 정부가 FSI를 임명한 배경
- FSI의 임무(terms of reference)에 대한 간략한 설명
- 임무를 수행하기 위해 FSI가 실천한 접근방식의 소개
- FSI의 연구범위 설명
- 최종보고서의 구성을 내용적으로 개관
- 감사의 글
- 금융시스템의 미래 청사진, 규제감독에 대한 철학, 115개 권고로 구성된 개관(Overview)

## ● 주부(main body)

- 개관에 제시한 내용에 대한 자세한 설명 또는 개관 내용의 근거를 제시하는 보고서의 본문부분임. 3개 편(17개 장)으로 구성

## ● 부록(Appendix)

- 부록 A : FSI 관련 문서를 제시 또는 언급
  - \* FSI의 임무(terms of reference) 원본(임무는 Mission 및 Specifics로 구성)
  - \* FSI가 연구를 수행하면서 공표한 토론논문(Discussion Paper)을 언급
  - \* 언론을 통해 FSI가 공표한 자체 보도자료 목록
  - \* 공개 협의(public consultations)의 일시와 제안(submissions)의 제출방식 등 행정사항에 대해 FSI가 언론을 통해 공표한 안내장(Circulars) 목록
- 부록 B : FSI로 제출된 일반 국민과 이해관계자의 제안서, FSI 위원의 연설(speeches), 회합(meetings)에 대한 내용을 소개
  - \* 접수된 제안서의 수효에 대한 개요(토론논문 공표 이전의 초기 제안 및 그 이후 보완 제안의 수효, 제안자가 대외비를 요청한 제안의 수효 등)와 제안자 목록
  - \* FSI 위원 개인의 연설 목록(일자 및 대상)
  - \* 공개 협의의 목록(토론논문을 공개적인 자리에서 논의하는 공개 공청회의 개최 일자, 장소, 토론자 등)
  - \* 회합 목록(FSI 또는 사무국과 회합하여 의견을 준 국내·외 단체와 기관 등)
- 부록 C : FSI가 기술적 정보를 얻기 위해 고용한 컨설턴트(개인 또는 기관)의 이름 및 지원분야 목록
- 부록 D : 호주의 현행 금융법률이 경쟁원칙협약(CPA: Competition Principles Agreement)을 준수하는지에 대해 FSI가 수행한 일반적 검토 내용

## 바. FSRA(2001) 제정 과정

앞서 언급했듯이 FSRA(2001)은 Wallis Report의 115개 권고 중 11개에 대해 정부가 취한 후속조치의 최종결과물이다. 이 과정을 간단히 소개하면, 우선 재무부는 1997년 4월 자신의 입장을 담은 정책방침서(Position Paper)를 공표하여 11개 권고에 따른 구체적 입법제안 - “기능적으로 유사한 상품 및 시장에 대해서 일관적으로 적용하게 될 ... 통합규제체계”의 입법제안 - 을 제시하고 그 내용에 대한 이해관계자의 논평을 공개적으로 요청하였다(The Treasury of Australian Government 1997). 이후 1999년 3월 재무부(The Treasury of Australian Government 1999)는 제출된 논평을 기초로 협의문서(Consultation Paper)를 공표하고 다시 이 협의문서에 대한 제안서 제출을 공개적으로 요청하였다. 재무부(The Treasury of Australian Government 2000)는 이 제안까지 반영한 법안의 공개초안(Exposure Draft)을 2000년 공표하고 여기에 대해 또다시 논평해 줄 것을 공개적으로 요청하였다. 이러한 과정 이후 법안이 국회에 제출된 후 국회 내 입법절차를 거쳐 FSRA(2001)이 제정되었다.

### 3) 자본시장통합법(안) 제정 추진과정의 투명성에 대한 평가

앞서 살펴 본대로, 호주의 FSI와 재무부는 개혁법안을 준비하는 각 단계에서 가능한 한 다양한 이해관계자와 일반 국민의 의견을 최대한 반영하기 위해 실질적으로 노력하였다. 호주의 공공정책 형성과정은 시종일관 이해관계자와 일반 국민의 의견을 정책에 성실하게 반영하기 위한 협의과정(consultation process) 그 자체였다고 볼 수 있다. 또한 그러한 협의과정을 내내 투명하게 유지하는 가운데 사회적 합의에 기초한 정책방안을 도출함으로써 개혁의 성공가능성을 높일 수 있었다고 판단된다. 게다가, 10년이 지난 지금까지도 그 당시의 모든 개혁법안 제정 경과가 웹사이트에 그대로 보존되어 누구나 접근이 가능하도록 되어 있다. 이것이야말로 일찍부터 투명성을 통해 자신의 정책결정에 대한 사회적 검토를 당연한 것으로 받아들이는 선진국 정부의 책임 있는 자세를 보여주는 사례이다.

사실 웬만한 선진국에서는 일찍부터 공공정책 형성과정의 핵심이 공개협의를와 투명성의 유지에 두어져 왔다. 영국 내각청(Cabinet Office)의 모범규제담당관(Better Regulation Executive 2007)은 정책형성과정에서 ‘투명한 협의’가 중요하다는 점을

다음과 같이 강조한다 :

“협의를 정책담당자가 상황을 더 잘 파악하는 상태에서 정책결정을 내리도록 도와준다.

그 이유는 [다음과 같다] :

- 협의를 통해 정부는 이해관계자와 일반국민으로부터 정보를 얻을 수 있기 때문이다. 그럼으로써 협의는 정책제안에 추가적 맥락을 제공해 주고, 정부의 가정[이 맞는지]을 점검해 주며, 새로운 아이디어를 제시해 주고, 정책팀이 만약 협의하지 않는다면 제공할 수 있는 견해보다 더 광범한 견해를 제공해 준다.
- 협의과정은 사업을 철저하게 계획하도록 촉진하고, 이해관계자의 견해가 조기에 반영될 수 있도록 도와주며, 모든 가능한 옵션을 주의 깊게 고려할 수 있도록 해 주기 때문이다.
- 협의를 통해 초기부터 잠재적 문제를 계속 염두에 둘 수 있어서 정책이 입안되기 이전에 그런 문제들에 대비할 수 있는 기회를 가질 수 있기 때문이다.

협이는 이해관계자와의 신뢰와 관계(engagement)를 증진시키는 데 효과적이기도 하다.

왜냐하면 협의는 :

- 정부의 투명성과 책임성을 촉진해 주고
- 정책분야에 대한 인식과 이해를 개선하고, 일반 국민 및 이해관계자가 내용을 잘 모르는 경우 억측을 하지 않도록 교정해 주며
- 정책에 대한 일반 국민의 주인의식(public ownership)을 촉진함으로써 그 정책에 대한 공적 약정(public commitment)을 공고하게 해 주기 때문이다.”

자본시장통합법(안) 제정 과정을 통해서 본 우리나라 공공정책 형성과정의 현행 투명성은 11년 전 금융개혁을 추진했던 호주의 당시 투명성과도 전혀 비교가 되지 않는 수준이다.<sup>34)</sup> 왜 그런지 정리해 보자.

첫째, 자본시장통합법(안) 제정을 위한 <자본시장통합법 Task Force>와 <자본시장통합법 연구조사 T/F>의 작업은 실질적으로 정부 주도로 진행된 것으로 보인다. 이는 선진국의 일반적 관행 - 정부가 민간전문가들로 Task Force를 구성·임명하고 그 임무를 공식 문서로 부과하고 나면 Task Force에게 작업진행의 전권을 부여하고 민간 합동의 사무국을 통해 인적·물적 자원을 지원하는 관행<sup>35)</sup> - 과는 거리가 멀

34) 최근 이동걸(2006)은 “방카슈랑스 시행일정 재조정, 금산법 제24조 개정안, 자본시장통합법안 등을” 예로 들면서 “최근 금융정책의 결정이 ... 공개적인 논의 없이 매우 불투명하게 이루어진 경우가 여러 차례 있어 정부와 정책에 대한 신뢰문제를 야기하고 있”으며(p.10) “재정부는 공평무사한 중립적 금융정책당국으로서의 신뢰성을 상실하고 있”다고(p.11) 평가한 바 있다.

다. Task Force의 구성과 활동에 관한 정보가 전혀 공개되지 않는 점도 선진국의 관행과는 거리가 멀다.

저자는 최근 재정경제부에 Task Force의 인적 구성과 공식 임무 등에 관한 정보의 공개를 요청했으나 비공개결정을 통보받았다(재정경제부 장관 2007). “자본시장통합법 Task Force 구성 및 운영정보는 의사결정·내부검토 과정에 있는 사항[이므로]..... 비공개”한다는 것이 재경부가 밝힌 사유였다. 공공정책분야의 법안 제정 작업을 맡은 Task Force의 구성과 활동상이 그때그때 알려지기는커녕 Task Force가 설치된 지 만 2년이 지난 시점에서 관련 기본 정보가 정보공개를 요청한 연구자에게조차 제공되지 않는다는 것은 오늘날 우리나라 정부의 정책 투명성 수준을 여실히 보여주는 일례이다.

둘째, 재정경제부는 자본시장통합법(안)의 제정을 추진하는 과정에서 <표 7>에 정리된 대로 다양한 협의 절차를 거친 것은 분명한 사실이지만, 그러한 절차의 공정성과 객관성을 실질적으로 담보할 수 있는 정도의 투명성 수준에는 크게 미달하였다. 먼저, 2006년 4~5월의 공청회 그 자체는 일반 국민에게 공개되었다는 의미에서 의견상 투명성이 어느 정도 유지되었다고도 볼 수 있겠지만, 여기서 개선된 다양한 의견을 이후 재정경제부가 무엇을 근거로 어떻게 법(안)에 반영하였는지에 대해서는 체계적으로<sup>35)</sup> 잘 알 수 없다.

공청회 이외의 여타 협의절차는 투명성이 더욱 떨어진다. 예를 들어, 재경부가 금융감독당국(2005.9)이나 설명회(2006.2~3)로부터 어떤 개별 의견을 받았으며, 그 개별 의견의 내용을 법(안)에 어떻게 반영했거나 하지 않았는지, 그리고 그런 결정의 근거가 무엇인지 등에 대해서도 거의 알려진 바 없다. 재경부가 금융기관 및 투자자를 대상으로 실시한 여론조사(2005.12~2006.1)도 표본의 구성, 조사의 방식이나 설문지 원문 내용 등에 대한 정보가 공개되어 있지 않다. 입법예고(2006.6) 이후의 의견수렴과정과 그 내용의 반영과정에 대해서도 역시 체계적으로는 잘 알 수 없다.

35) 호주의 경우 “모든 견해를 철저히 경청하고 고려할 수 있도록 담보하기 위해 [FSI가] 스스로 절차를 결정하”게 되어 있었고, “사무국은 오로지 FSI에만 책임을 지며 민간부문 출신의 스태프와 여타 정부기구에서 파견된 스태프로 구성”되었다(The Treasury of Australian Government 2000).

36) 여기서 ‘체계적으로 잘 알 수 없다’는 것은 개별 의견의 주체와 그 의견의 원문이 공개되어 있지 않다는 의미이다.

호주의 경우, FSI의 최종보고서(Wallis Report)가 작성·공표된 지 만 11년이 지난 오늘에도 당시 협의과정에서 FSI로 제출되었던 개별 의견내용의 원문을 의견주체를 명기하여 웹사이트에 모두 그대로 보존하고 있다. 여기서 확인할 수 있는 한 가지 인상적인 사실은, 호주중앙은행도 그랬지만 재무부 스스로도 FSI에 공식 의견을 제출함으로써 자신의 입장을 공개적으로 밝혔다는 점이다. 재무부는 1996년 9월과 12월 각각 한 차례씩 공식 의견(초기 의견 : No.143; 추가 의견 : No.1)을 FSI로 제출했었다. 이것은 FSI의 의견수렴과정이 얼마나 독립적이었는지, 그리고 얼마나 투명했는지를 잘 말해 주는 일례이다.

물론 우리나라에서도 공청회·입법예고 등을 통한 의견수렴 결과는 재경부 웹사이트의 게시 자료(재정경제부 2006e)와 저자의 정보공개요청에 대한 답변자료(재정경제부 장관 2007)에도 공개되어 있다. 그러나 제출된 의견이 원문이 아닌 요약된 형태로만 제시되었고 의견의 주체도 밝혀져 있지 않다는 점에서 투명성에 명백한 한계가 있다. 저자는 제출된 개별 의견의 주체와 그 의견의 원본정보를 저자에게 공개해 줄 것을 재경부에 최근 요청했으나 재경부 장관으로부터 비공개 결정을 통보받았다. 공공정책에 대한 의견은 원칙적으로 공익에 부합되는 내용임을 전제로 접수되는 것이다. 따라서 “의견주체 정보는 상대방이 공개를 전제로 의견을 준 사항이 아니므로 비공개”한다는 재경부 장관의 결정(재정경제부 장관 2007)은 논리적 설득력도 없고 선진국 정부의 투명성 관행(transparency practices)과도 현격한 차이가 있다.

셋째, 재정경제부의 공식 자료에는 금감위/금감원 이외에 한국은행·예금보험공사 등 다른 금융시스템 관련 공공기관들로부터 또는 은행업계·보험업계로부터 의견을 제출받았다는 언급은 전혀 발견되지 않는다. 다만, 한국은행의 공식 자료(2006·2007a·2007b)와 은행업계의 공식 자료(전국은행연합회 2007a·2007b)를 통해 이들 기관이 의견을 제출했음을 알 수 있을 뿐이다. 법(안)의 제정을 실질적으로 주도한 재정경제부가 관련 공공기관과 금융업계의 의견 제출에 대해 공식적으로 밝히지 않는 것은 분명 불투명성의 문제이다.

은행업계와는 달리 보험업계에서는 자본시장통합법(안)의 제정작업과 관련하여 이렇다 할 공식 의견을 낸 적은 없는 것으로 알려져 있다. 여기에는 2005년부터 최근까지 재정경제부와 보험업계가 보험업법 개정을 위해 공식적 의견교환을 지속

해은 점이 부분적으로 작용한 것으로 보인다. 예를 들면, “[2005년 중반부터 2006년 초까지] 보험산업발전TF가 구성·운영”되어 왔었고(재정경제부 2006j), “[보험개발원은 재정경제부가 발주한 연구용역인] 「금융겸업화에 따른 보험제도 개편 방안」(05.8~06.9)”을 완결·제출했다(재정경제부 정책홍보관리실장 2006c; 굵은 글씨는 원문에 따름). 이러한 준비작업을 바탕으로 “업계·학계·언론계·소비자단체 등이 참여한 보험제도 개편 관련 공청회(06.9.7)에서 제시된 의견도 폭넓게 수렴”하여 2006년 10월 보험업법 개정안의 입법예고가 시행되었다(재정경제부 정책홍보관리실장 2006c; 굵은 글씨는 원문에 따름). 2007년 5월 현재 보험업법 개정안은 규제개혁위원회 심사 중인 것으로 알려져 있다. 더욱이 “자본시장통합법에서 지급결제기능을 허용하는 증권업계와의 형평성을 감안하여 [재정경제부가] 보험사에 대해 지급결제기능을 부여하는 방안도 함께 검토 중에 있”는 점도(재정경제부 정책홍보관리실장 2006a) 보험업계가 의견을 내기보다는 상황을 관망하게 된 데에 어느 정도 기여한 것으로 보인다.

사실, 재정경제부가 자본시장통합법(안) 제정작업을 추진하기 시작한 2005년 5월은 <보험산업발전TF>가 구성·운영되는 등 보험업법 개정을 위한 작업이 시작된 시기이기도 했다. 그런데 이들 작업에는 금융겸업화에 따른 업무영역의 문제 등과 같이 커다란 밑그림을 가지고 공동으로 논의해야 할 중대 사안들이 존재하는데도 재정경제부 내의 서로 다른 주체(증권제도과·보험제도과)가 서로 다른 채널을 통해 각기 작업을 추진해 왔다. 그 결과, 향후 은행·증권·보험 등 금융권역간 금융규제의 일관성과 형평성이 훼손되어 자칫 금융권역간 규제감독의 불균형(uneven regulation and supervision across sectors)이 발생하는 경우에는 금융시스템 불안정마저 초래될 수 있다. 호주가 Wallis Report를 통해 전체 금융산업의 미래에 대한 청사진을 그린 후 자본시장통합법(FSRA 2001)을 제정하는 성공법을 택한 이 유도 바로 여기에 있다.

#### IV. 금융감독 지배구조의 개선 방향 : 논리적 모색<sup>37)</sup>

제Ⅲ장에서는 우리나라 금융감독의 부실화 메커니즘을 제시하고 그 현실적 타당성을 확인했다. 실질적으로 중간감독기구의 역할을 수행하는 사무국(관료조직)은 인적 구성으로 보나 조직문화로 보나 정부 경제부처의 수장적인 재정경제부와 대체로 동질적인데다 그 일상적 업무도 재정부의 영향력 하에 놓여 있다. 감독의 최고결기기구인 금융감독위원회(9인 행정위원회)도 사정이 크게 다르지 않다. 그 결과, 관료조직의 공식·비공식 요인에 의해 금융감독의 구조적 문제가 조장·온존되고 지배구조가 훼손되어 감독 부실화로 이어진다는 것이 부실화 메커니즘의 기본적 작동원리이다.<sup>38)</sup>

건전한 금융감독을 위해 이와 같은 전체 구도를 탈피하려면 어떻게 해야 하는가? 그 실마리는 의외로 간단하다. 금융감독 부실화 메커니즘은 [관료조직의 속성·특징(부실화 메커니즘의 제1·2축) ⇒ 감독의 구조적 문제 ⇒ 감독 지배구조 훼손 ⇒ 감독부실]의 경로로 구성되므로, 세 개의 연결고리 가운데 어느 하나만 단절시키면 문제가 해결되기 때문이다. 먼저, 두 번째 연결고리의 경우 감독의 구조적 문제와 감독 지배구조 훼손은 사실상 동전의 양면과도 같은 동시적 관계이므로 이들 간의 연결고리를 제거한다는 것은 불가능하다. 마지막 연결고리도 현실적으로 제거가 불가능하다. 훼손된 지배구조로 인해 부실화가 진행되는 것을 막을 방도가 없기 때문이다. 결국 첫 번째 연결고리를 단절함으로써 감독의 구조적 문제

37) 이 장은 김홍범(2006), pp.116~134의 내용을 간결히 정리한 것이다.

38) 한국금융학회 금융정책 심포지엄(2007.6.8)의 지정토론에서 김상조 교수는 “시장포획[산업포획], 즉 감독자가 피감독자에게 포획되어 있는 것이 [현실적으로] 더 큰 문제”인 데 반해 이 글은 “주로 정치포획의 위험성에 대해서만 강조”하고 있다고 지적하였다([ ] 안은 저자 첨기). 그러나 이 글이 제시한 감독부실화 메커니즘은 원칙적으로 정치포획과 산업포획을 구분하고 있지 않다. 두 개념의 구분은 적어도 이 글의 맥락에서는 큰 의미가 없어 보인다. 감독자가 무엇에 의해 포획되든 궁극적으로 감독실패가 초래될 수 있기 때문이다. 이 글이 정부부처인 재정부와 금감위의 관료적 행태를 주로 다룬 것은 ‘정치포획의 위험성에 대해서만 강조’했기 때문이 아니다. 그보다는, (어떤 유형의 포획이든) 포획을 포함하는 금융감독의 여러 구조적 문제들에 대해 관료조직으로 하여금 지배구조적 취약성을 띠게 만드는 각종 요인들(공식 제도요인과 비공식 문화요인)에 초점을 맞췄기 때문이다. 더욱이, Quintyn and Taylor(2002)가 지적한 대로 현실에서는 정치포획과 산업포획이 서로 얽혀 있어서 이들을 제대로 분간해 내기란 그리 쉽지 않다.

가 애초에 발붙이지 못하도록 하는 것이 금융감독 개편의 핵심이다.

그렇다면 관료조직의 속성·특징과 감독의 구조적 문제 간 연결고리를 어떻게 제거할 것인가? 논리적으로 볼 때, 이 문제에는 다음 세 가지 접근 방식이 가능하다 :

- 방법 A : 현행 감독 관료조직의 속성과 특징 자체를 다른 바람직한 속성과 특징으로 대체
- 방법 B : 현행 감독 관료조직의 속성과 특징을 그대로 둔 채, 그 영향을 상쇄시킬 강력한 유인집합의 고안과 운용
- 방법 C : 감독당국의 공적 단일 민간(비정부)조직화

먼저, 방법 A를 생각해 보자. 낡은 제도를 새 제도로 바꿀 수 있다는 의미에서 공식 요인의 인위적 대체나 개편은 원칙적으로 가능하다. 그러나 계급제는 지난 반세기 내내 지속된 우리나라 공무원 인사의 골간으로서, 그에 따른 순환보직 및 부처간 인사교류 또한 마찬가지다. 그런데 이보다 훨씬 더 커다란 문제는 비공식 요인인 관료조직의 문화적 속성과 그로 인한 행태적 특징 역시 지난 반세기 내내 관료의 의식구조와 조직문화에 뿌리 깊게 내면화되어 있다는 사실이다. 비공식 제도나 관습 등은 오랜 세월( $10^2 \sim 10^3$ 년) 동안 바뀌기 어렵다는 시각(Williamson 2000)을 고려할 때 감독 관료조직의 문화적 속성과 행태적 특징을 하루아침에 다른 내용으로 대체 혹은 개편하려는 시도는 성공할 수 없다. 결국 이들 공식·비공식 요인을 단기에 인위적으로 개혁하기란 불가능하다.

방법 B는 금융개혁 직후 새로운 통합감독체계가 출범할 당시 이미 시도되었던 방법으로 실효성이 거의 없는 것으로 나타났다. 예를 들어, 설립 당시부터 지금까지 금감위는 재경부 산하가 아닌 국무총리 산하의 정부기구로 편제되었다. 이는 재경부와 일정 거리를 유지하도록 하려는 금융감독법의 입법취지를 반영한다. 하지만 금감위는 경제부처의 하나로서 실질적으로 재경부의 통할 하에 있는데다 잦은 인사교류 등을 통해 재경부의 직·간접 영향권 내에 위치한다. 한편, 금융감독법은 규정 제·개정권을 금감위에 부여하고 있다. 재경부와 일정 거리를 유지하는 가운데 금감위에 법률의 테두리 내에서 정책 자율성을 부여하려는 입법취지에서다. 하지만 재경부는 금감위 감독규정에 해당하는 내용의 상당 부분을 자신의 “시행령과 시행규칙으로 상위규정화” 하고 있다(금융감독원 인력개발실 1999, p.36; 정부혁신

지방분권위원회 2004a). 그 결과, 금감위의 자율성은 크게 제약받고 있다.<sup>39)</sup> 이런 사례를 살펴볼 때, 공식·비공식 요인을 압도할 수 있을 정도로 강력한 유인장치를 인위적으로 고안하는 일도 현실적으로 불가능에 가깝다는 판단을 내리지 않을 수 없다.

결국 관료조직에 의한 금융감독을 전제한 상태에서 부실화 연결고리의 단절을 이룰 수 있는 실행가능한 방법이 존재하지 않는다면, 한국은행처럼 관료조직이 아닌 비정부 민간조직에게 금융감독을 맡기는 방법을 생각하지 않을 수 없다. 이것이 바로 방법 C로서, 이 글은 이 방법이야말로 금융감독 부실화의 연결고리를 끊을 수 있는 유일한 대안이라 판단한다.

이와 같은 저자의 공적 민간(비정부)기구론(김홍범 2004·2006)에 대해서는 그동안 다양한 우려 또는 반론(정부기구론)이 제기되었다. 예를 들어, 공적 민간조직이라도 지배구조 측면에서는 어쩔 수 없이 관료화될 것이라는 우려, 공적 민간조직은 추진력·사명감·책임감이 떨어질 것이라는 주장, 금융감독은 공권력적 행정작용이므로 민간조직은 감독을 맡을 수 없다는 반론 등이 그것이다. <표 8>은 정부기구론과 공적 민간(비정부)기구론의 상반된 입장을 다양한 기준으로 정리한 내용이다.

한편, 관료조직의 속성과 특징에 기인하는 감독부실화 경향을 인정한다고 해도 현행 금감위의 행태를 고려할 때 공적 민간조직에게 감독을 맡기기는 곤란하다는 시각도 널리 존재하는 것 같다. 이것은 감독체계 개편에 의해 감독기구를 단일 공적 민간기구화하는 경우 현행 금융감독원의 구조를 그대로 가져갈 것이라는 오해에서 비롯된 시각이다. 공적 민간기구론에 따라 감독체계를 개혁하는 경우 현행 감독당국(금감위의 행정위원회·사무국과 금감원)이 향후 감독을 관장하게 될 공적 단일 민간기구의 인적·물적 기초가 될 것임은 분명하다. 하지만, 현행 감독당국은 내실 있는 구조조정을 거쳐 전혀 새로운 지배구조를 갖춘 공적 단일 민간기구로 전환되어야 할 것이다. 왜냐하면 감독당국의 공적 단일 민간(비정부)기구화는 감독 지배구조의 개선을 위한 충분조건이 아니라 필요조건일 뿐이며, 그것도 독립성 및 책임성을 강화하는 다수의 필요조건 가운데 하나일 뿐이기 때문이다(김홍범 2006).

39) 이밖에도, 금감위 출범 시부터 적용된 각종 유인장치들이 원래의 입법취지와는 달리 실제로 거의 작동하지 않게 된 여러 사례가 더 있다. 이들 사례에 대해서는 김홍범(2006)을 참조하기 바란다.

〈표 8〉 정부기구론과 공적 민간(비정부)기구론

정부기구론	공적 민간(비정부)기구론
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 금융감독은 공권력적 행정작용이므로* 민간조직에게는 감독을 맡길 수 없음.</li> <li>*공권력적 행정작용은 행정기관인 정부만이 할 수 있다는 주장의 근거(강병호 2005): 헌법 제66조 제4항 및 헌법 제96조; 정부조직법 제1조.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ “금융감독권을 누가 행사할 것인지는 위헌성의 문제가 아니라 각 나라 고유의 금융문화, 현실적인 필요성, 그리고 금융감독의 효율성 등을 감안하여 입법권자인 국회가 정책적으로 결정할 문제”(김대식·윤석현 2005, p.230)</li> <li>▪ “행정권을 행사할 수 있는 행정조직은 입법기관인 국회가 제정한 법률에 의해서도 설치될 수 있”음을 보여주는 한국의 실제 사례(김대식 외 2002): 방송위원회, 국가정보원, 한국은행 등</li> <li>▪ 공적 민간 감독기구의 외국 사례: 영국 FSA, 호주 APRA</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공적 민간조직이라도 감독기구는 행정권을 행사하기 때문에 지배구조 측면에서 어쩔 수 없이 관료화될 것임.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정부기구에게 생산적인 지배구조를 이식하기에는 상명하복·응집력·엘리트의식의 속성과 불투명성·폐쇄성·경직성의 특징이 이미 강력한 초기조건(initial conditions)으로 뿌리내려 있는 상황이므로, 초기조건 면에서 공적 민간기구와는 다름.</li> <li>▪ 공적 민간기구도 시간경과에 따라 권력기구의 속성상 관료화할 위험이 다분히 있는 것이 사실이나, 그러한 잠재적 경향을 최소화하기 위해 처음부터 공적 민간 감독기구에 독립성과 책임성의 장치를 겹겹이 마련하여 이들 장치가 원활하게 작동할 수 있도록 감독의 지배구조를 고안하면 됨.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공적 민간조직은 정책 추진력이 떨어질 것임.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책 추진력은 권위적 상명하복과 조직적 응집력 등 관료조직이 갖는 속성의 산물이기도 하지만 그 자체로는 잠점일 수 있음. 그러나 금융거래가 시제계약(intertemporal contract)이라는 점에서 감독스텝에게는 관료의 상대적 강점인 추진력보다는 민간의 상대적 강점인 전문성·설득력·신뢰성·일관성이 근본적으로 중요.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 감독을 관장하는 공적 민간조직은 사명감과 책임감이 떨어질 것임.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 행정고시에 합격하여 관료가 되었다는 사실은 개인의 능력을 어느 정도 말해주는 것이긴 하지만 나라와 국민에 대한 사명감과 책임감을 가능하는 척도는 될 수 없음.</li> <li>▪ 감독관료가 국가의 경제정책을 수립·집행하는 관점에서 감독정책을 다룬다면 오히려 경제정책과 감독정책 사이에서 책무의 혼란을 경험할 수 있고, 감독관료가 경제관료의 정치적 민감성까지 띠기 쉬움.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공적 민간조직이 감독을 관장하면 정부의 정책과정에서 소외될 것임.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 만약 이러한 현상이 예견된다면 이것은 피해가야 할 문제가 아니라 적극적으로 부딪혀 극복해야 할 문제임.</li> <li>▪ 향후 공적 민간 감독기구가 법률적 독립성을 이미 확보하고 있는 공적 민간 한국은행과 협력·견제한다면, 감독정책과 통화정책의 조화를 통해 금융안정에 기여하는 중대한 전기(轉機)가 마련될 것임</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 감독 관료조직도 외부경력자를 채용하는 등 전문성을 축적할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 외부 전문가를 채용하는 경우 관료조직은 공적 민간조직에 비해 보수체계나 채용방식이 상대적으로 경직적이어서 전문성 축적이 취약</li> <li>▪ 실제로 금감위 관료의 경우 금감원 임·직원에 비해 외부 경력자 충원비중이 낮고, 하위 계급에 집중되어 있으며, 전문분야도 한정됨.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 관료조직 v. 공적 민간조직의 문제는 본질적이지 않음(강병호 2005).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 조직형태의 문제가 본질적이지 않다는 시각은 관치금융과 같은 한국 금융사(韓國金融史)의 구조적 유산과 중금사·신용카드회사 부실(카드사태) 등 과거 금융사건의 본질을 외면하는 것과 다를 바 없음.</li> </ul>

자료 : 김홍범(2006)의 제5장 일부 내용을 요약하여 작성

다만, 저자가 공적 민간기구론을 이 글의 전편을 통해 일관적으로 강조한 이유는, 관료조직에 의한 감독이 지속되는 한 여타 지배구조 강화장치의 유효성이 확보될 수 없기 때문이다. 이것은 과거 종금사·신용카드회사 부실이 우리에게 주는 경험적 교훈이기도 하다.

## V. 결론과 제언

이 글은 1997년 말 금융위기가 발생한 이래 지금까지 10년 간 규제감독의 경험을 개관하고, 우리나라 금융감독에서 가장 근본적이고 시급한 과제가 감독정책의 질적 개선에 있다기보다는 금융감독의 지배구조 개선에 있다고 진단하였다. 금융위기 직후 새로 도입되어 오늘에 이르고 있는 현행 감독체계에는 감독기구의 독립성과 책임성을 위협하는 공식·비공식 요인들이 내재하고 있어서 금융감독이 부실화하는 구조적 경향을 띠게 된다는 것이다.

이 글이 제시한 금융감독 부실화 메커니즘은 문제의 근원을 관료조직에 의한 금융감독에서 찾고 있다. 우선, 우리나라 정부조직 인사의 대원칙은 계급제이다. 이에 따라, 감독당국인 금융감독위원회(관료조직)는 순환보직제의 적용을 받는 동시에 재정경제부와 상시적으로 인사교류를 해오고 있다. 이러한 공식 제도적 요인이 작용한 결과, 중립적이고 중장기적으로 수립·집행되어야 할 감독정책 및 조치가 정부 경제부처 간 위계질서의 정점에 있는 재정경제부의 영향력 아래 놓이면서 금융감독의 각종 구조적 문제가 조장된다. 예를 들면, 금감위의 감독정책이 경제정책 기조의 영향을 받게 되는 현상(재경부의 정책지배), 감독관료의 정체성 혼란에 따른 감독정책과 경제정책 간 책무혼란, 정치적으로 더욱 민감할 수 있는 경제정책 당국(재정경제부)의 영향으로 인한 정치포획에의 취약성과 감독정책시계의 단기화, 그리고 감독전문성의 부족 등이 그와 같은 감독의 구조적 문제들이다.

또한, 우리나라 관료조직에는 문화적으로 독특한 속성 - 상명하복·응집력·엘리트의식 - 이 내면화되어 불투명성·폐쇄성·경직성이라는 행태적 특징을 드러낸다. 이러한 비공식 요인들은 위에서 언급한 감독의 구조적 문제가 겉으로 드러

나지 않게 보존해 주는 데 기여한다.

결국, 한편으로는 감독 관료조직에 적용되는 계급제 및 인사교류·순환보직제(제1축)와, 다른 한편으로는 감독 관료조직의 문화적 속성 및 행태적 특징(제2축)은 각기 금융감독의 부실화 메커니즘을 지지해 주는 두 개의 기본 축에 해당한다. 제1축의 현실적 타당성은 감독관료의 실제 재직기간과 인사교류의 실상에 대한 자료 분석을 통해 확인된 바 있으므로(김홍범 2006), 이 글은 최근 재정경제부가 추진했던 자본시장통합법(안) 제정 사례에서 관찰되는 공공정책 형성과정의 투명성 정도를 검토하여 제2축의 현실적 타당성을 확인하였다.

논리적으로나 경험적으로나, 부실화 메커니즘의 두 축을 아예 대체하거나, 다른 유인장치를 통해 효율적·효과적으로 제어하기란 거의 불가능하다. 이에 따라, 이 글은 금융감독의 지배구조 개선을 위한 구체적 방법으로서 감독기구를 공공부문에서 활동하는 비정부민간조직(특수법인)으로 단일화하는 데에서 찾고 있다. 위원회(행정위원회)-금감위(관료조직)-금감원(공적 민간 특수법인)으로 연결된 현행 감독당국의 이질적 3층 구조를 통합하여 현행 한국은행처럼 단일화하자는 것이다. 이것이 우리나라 금융감독의 부실화 경향을 제거하기 위해 실행 가능한 유일한 해법이다.

사실, 단일 민간(비정부)감독기구론은 이미 여러 해 전부터 금융학계 일각에서 꾸준히 제기되어 왔다(김대식·윤석현 2005; 김홍범 2002·2004·2005·2006b). 또한, 21세기에 들어와 감독체계 개편논의도 이미 두 차례나 사회적 관심사로 떠올랐었다. 상호신용금고(현 상호저축은행)의 연이은 불법대출사건으로 인한 개편논의(2000 가을~2001.4)와, 카드사태로 인한 개편논의(2003 하반기~2004.8)가 그것이다. 그러나 이들 개편논의는 재경부와 정부혁신지방분권위원회가 제시한 인위적 미봉책 - 현상유지(現狀維持)를 핵심 내용으로 하는 재정경제부(2001)와 정부혁신지방분권위원회(2004a·2004b)의 결론 - 을 끝으로 각각 소멸되었다. 이로써 “한국의 정책당국은 감독체계를 바로 잡으라는 시장의 다급한 통첩을 이제껏 두 차례나 무시”하였다(김홍범 2006, p.viii). 물론 그렇게 된 까닭은, 감독 지배구조의 개편이 “재정경제부(관료조직)·금융감독위원회(관료조직)·금융감독원[특수법인]... 사이의 이해(利害)가 첨예하게 얽혀 있는 문제[라서] ... [재경부와 정부혁신위가] 관료조직의 기득이권을 포기해야 하는 정공법을 ... 에둘러 갔기 때문이다”(김홍범 2006,

p.ix). 요컨대, 금융감독의 지배구조에 근본적 문제가 도사리고 있다는 사실이 드러났는데도 그 문제를 수년째 방치해 오고 있는 것이 오늘 우리나라의 감독현실이다.

금융위기 이후 10년 동안 금융규제감독분야의 경험을 조망할 때, 우리나라 감독의 지배구조가 직면한 오늘의 감독현실을 타개하는 데에는 기존의 개편논의 구도가 매우 부적절하다는 것이 저자의 판단이다. 다시 말해, 이젠 우리나라에서도 일찍이 11년 전 호주가 그랬듯이 미래 금융의 청사진을 그려낼 선진국형 위원회(또는 Task Force)를 설치해야 할 때가 되었다는 것이다. 이 위원회는 원칙적으로 정부 부처로부터 철저히 독립된 민간전문가로 구성되어야 할 것이다. 또한, 다양한 이해관계자와 일반 국민들로부터 광범위한 제안을 받아 의제(agenda)를 확정하고 이들과의 실질적 협의 하에 정책이슈를 투명하게 소화할 수 있도록 동 위원회에 책임성·투명성·무결성 장치를 공식적으로 부과해야 할 것이다.

이러한 위원회가 단지 금융감독의 지배구조 개편논의만을 위해 필요한 것은 아니다. 이 글이 주로 다룬 금융규제감독은 좀더 넓게 보면 우리나라의 금융안전망을 구성하는 하나의 요소일 뿐이다. 금융감독의 지배구조 개편은 금융안전망을 구성하는 다른 요소들 - 한국은행의 최종대부자기능과 예금보험공사의 예금보험기능 등 - 에 대한 재검토의 필요성을 수반한다. 왜냐하면 전체 금융안전망은 이를 구성하는 각 요소가 서로 잘 맞물려야 원활하게 작동하는 것이기 때문이다. 이는 곧 금융시스템 관련 공공기관인 정부(재정경제부)·감독당국·한국은행·예금보험공사 사이의 실질적 협력 및 견제관계의 확립이 금융안전망의 건전한 운영에 긴요하다는 점을 시사한다(정운찬·김홍범 2007). 선진국형 위원회는 금융감독의 지배구조 개선논의와 아울러, 금융안전망의 작동에 대한 전반적 재검토작업도 수행해야 할 필요가 있다.

선진국형 위원회에 대한 요구는 그뿐만이 아니다. 때마침, 재정경제부에 의한 자본시장통합법(안) 등의 추진과정에서 드러난 문제점으로 인해 금융에 대한 보다 근본적인 검토를 수행할 특별위원회(*ad hoc committee*)가 구성되어야 한다는 목소리가 나오고 있다. 예를 들어, “재정부의 폐쇄적·편파적 정책추진행태를 개선하여 금융정책의 투명성 및 신뢰성을 제고”하려면 “대통령 또는 총리 직속의” 위원회가 구성될 필요가 있다는 견해(이동걸 2006, p.11)나, “금융업권의 업무영역 등을 전반적으로 재검토할 수 있[는]... 특별 심의기구”에서 “현행 금융산업 구조에 대한

재편방안”의 논의가 필요하다는 견해(전국은행연합회 2007b)가 그것이다. 이는 앞서 자본시장통합법(안) 제정작업과 보험업법 개정작업이 각기 별개 사안으로 추진되면서 자칫 금융권역간 규제불균형과 금융불안정이 우려된다는 이 글의 시각과도 맥락을 같이 한다.

우리나라 금융부문이 직면한 지배구조 개선의 문제를 비롯한 여러 중대 금융현안을 올바르게 처리하기 위해서는 한국 금융의 미래 청사진을 정립할 선진국형 위원회의 근본적·개방적 접근이 절실한 시점이다.

## 참고문헌

- 강병호, 「우리나라 금융감독 및 자율규제체계에 관한 연구」, 『규제연구』 제14집 제1호, 2005, pp.179-212.
- 김대식·김경수·김홍범·이석원, 『예금보험제도 발전방안』, 한국금융학회, 2002.
- \_\_\_\_·윤석현, 「금융감독기구의 개편방향」, 『금융학회지』 제10권 제1호, 2005, pp.201-239.
- 김형태, 「자본시장통합법의 경제적 기대효과」, 『재경부 출입 기자단 세미나 자료』, 한국증권연구원, 2006.2.16.
- 김홍범, 「중앙은행과 은행감독기능 : 은행감독의 이론과 실재를 중심으로」, 『금융학회지』 제1권 제2호, 1996, pp.1-41.
- \_\_\_\_, 『금융감독, 이대론 안된다』, 도서출판 두남, 2002.
- \_\_\_\_, 『한국 금융감독의 정치경제학』, 지식산업사, 2004.
- \_\_\_\_, 「한국의 관료조직과 금융감독」, 『한국경제의 분석』 제11권 제3호, 2005, pp.195-251.
- \_\_\_\_, 『한국 금융감독 개편론』, 서울대학교출판부, 2006.
- \_\_\_\_, 『지속적 경제발전을 위한 금융의 역할』, 한국금융연구원 개원 15주년 기념 심포지엄(2006.11.14) 기념논문집, 2007, pp.156-159 및 pp.173-174.
- 배병호, 「국내은행의 비은행업무 확대가 경영성과에 미친 영향」, 『조사통계월보』, 한국은행, 2006. 6월, pp.28-50.
- 손상호, 「금융감독방식의 선진화 방안」, 『정책조사보고서』 2004-04, 한국금융연구원, 2004.
- 이동걸, 「금융정책의 투명성 및 신뢰성 제고」, 『주간 금융브리프』 제15권 제12호, 2006.3.11~3.17, pp.10-11.
- 정운찬·김홍범, 『화폐와 금융시장』, 제3판(제2쇄), 율곡출판사, 2007.8.
- 차일권·오승철, 「변액보험에 대한 자본시장통합법 적용의 타당성 검토」, 『주간 보험이슈』 제90호, 보험개발원, 2006.5.30.
- 최원진, 「‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’ 제정안의 주요 내용 및 의견수렴

- 경과」, 『금융법연구』 제3권 제1호(통권 제5호), 한국금융법학회, 2006, pp.127-157.
- 금융감독원, 『1999년도 <제1차> 연차보고서』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『2000년도 연차보고서』, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『2001 연차보고서』, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『2002 연차보고서』, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『2003 연차보고서』, 2004a.
- \_\_\_\_\_, 『금융감독원 5년사 : 1999~2003』, 2004b.
- \_\_\_\_\_, 『2004 연차보고서』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『2005 연차보고서』, 2006.
- \_\_\_\_\_, 『금융감독개론』, 2007 개정판, 2007a.
- \_\_\_\_\_, 『2006 연차보고서』, 2007b.
- \_\_\_\_\_ 인력개발실, 『금융감독업무관련 자율학습교재』, 1999.
- 금융감독위원회, 「자본시장통합법 T/F 운영」, 보도참고자료, 2006.7.18.
- \_\_\_\_\_, 「‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률(안)’에 대한 검토 결과」, 정례브리핑자료, 2006.9.26.
- 머니투데이, 『호주, 부작용 최소화한 ‘조용한 금융혁명’』, www.moneytoday.co.kr, 2006.4.9.
- 매일경제, 「자본시장 빅뱅」, B1, 2007.4.18.
- 재정경제부, 「금융감독체제 효율화 방안 마련」, 보도자료, 2001.4.6.
- \_\_\_\_\_, 『가칭 ‘자본시장 통합법’ 추진 현황 및 세부계획』, 국회관련 정보공개, 2005.10.2.
- \_\_\_\_\_, 「‘금융투자업과 자본시장에 관한 법률(가칭)’ 제정 방안」, 기자단 세미나 자료, 2006.2.17.
- \_\_\_\_\_, 「‘금융투자업과 자본시장에 관한 법률’ 제정 관련 여론조사 결과」, 2006. 2.17.
- \_\_\_\_\_, 「2006년도 재정경제부 주요업무 시행계획」, 2006.3.
- \_\_\_\_\_, 「업무보고, ‘제260회 국회(임시회) 재정경제위원회 보고자료」, 2006. 6.22.

- \_\_\_\_\_, 「‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제정안’ 공청회 등을 통한 의견 수렴 결과」, 재정경제부 정책홍보관리실장(2006b)의 붙임자료4, 2006.6.29.
- \_\_\_\_\_, 「상반기 주요 정책과제 추진실적 점검결과」, 2006.7.
- \_\_\_\_\_, 「자본시장통합법 & M&A & 상품권 관련」, 2006년도 국정감사코너, 국정감사 제출자료, 2006.10.10.
- \_\_\_\_\_, 「자본시장 통합법 추진 로드맵」, 2006년도 국정감사코너, 국정감사 제출자료, 2006.10.10.
- \_\_\_\_\_, 「자본시장 통합법 관련」, 2006년도 국정감사코너, 국정감사 제출자료, 2006.10.10.
- \_\_\_\_\_, 「재정경제부 주요정책 2006년도 3/4분기 이행상황」, 2006.10.
- \_\_\_\_\_, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제정 경과」, 내부자료, 2007.5.1.
- \_\_\_\_\_, 「재경부 안내」, www.mofe.go.kr, 2007.6.1 검색.
- \_\_\_\_\_, 장관, 「정보 부분공개 결정통지서 [및 부분공개자료]」, 정보공개청구 (청구인 : 김홍범; 청구일 : 2007.5.1~2; 접수번호 : 92, 94)에 대한 재경부의 부분공개 결정통지문과 관련 부분공개자료, 2007.5.25.
- \_\_\_\_\_, 정책홍보관리실장, 「2006년 5.24일(수)자 일부 신문에서 보도된 ‘보험사 지급결제 허용’기사 관련입니다」, 보도해명자료, 2006.5.24.
- \_\_\_\_\_, 「‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제정(안)’ 입법예고 시행」, 보도자료, 2006.6.29.
- \_\_\_\_\_, 「보험업법 개정안 입법예고」, 보도자료, 2006.10.18.
- \_\_\_\_\_, 혁신인사기획관실, 「2005년도 3/4분기 주요업무 추진실적」, 2005.10.10.
- 전국은행연합회, 「금융투자회사의 금융결제원 소액결제시스템 참가 허용 여부에 대한 은행권 입장」, 보도자료, 2007.4.19.
- \_\_\_\_\_, 「증권사의 소액결제시스템 참가 논의에 대한 은행권의 제언」, 기자회견문, 2007.5.4.
- 정부혁신지방분권위원회, 「금융감독 운영체제 혁신방안」, 2004.7.27, 금융감독원 직원 비상대책위원회刊, 『금융감독체제 개편방안과 문제점』, 2004,10, pp.3-28.
- \_\_\_\_\_, 「금융감독체제 개편 방안 발표」, 2004.8.13, 금융감독원

- 직원 비상대책위원회 刊, 『금융감독체계 개편방안과 문제점』, 2004.10, pp.33-35.
- 한국은행, 『우리나라의 금융제도』, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『우리나라의 금융제도』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「‘금융투자업과 자본시장에 관한 법률 제정(안)’에 관한 재정경제부의 의견요청에 대한 답신서(안)」, 2006.9.
- \_\_\_\_\_, 「비예금수취기관의 지급결제업무 취급 논의에 관하여」, 보도참고자료, 2007.4.10.
- \_\_\_\_\_, 『2006년도 지급결제제도 운영관리 보고서』, 2007.4.
- Arnone, Marco, Salim M. Darbar, and Alessandro Gambini, “Banking Supervision: Quality and Governance,” *IMF Working Paper WP/07/82*, International Monetary Fund, 2007.
- Barth, James, Gerard Caprio, and Ross Levine, “The Regulation and Supervision of Banks around the World: A New Database,” in Litan, Robert and Richard Herring (eds.), *Brookings-Wharton Papers on Financial Services*, Brookings Institution Press, 2001.
- Blinder, Alan S. *The Quiet Revolution: Central Banking Goes Modern*, Yale University Press, 2004.
- Das, Udaihir S., and Marc Quintyn, “Crisis Prevention and Crisis Management: The Role of Regulatory Governance,” WP/02/163, International Monetary Fund, 2002.
- \_\_\_\_\_, and Kina Chenard, “Does Regulatory Governance Matter for Financial System Stability? An Empirical Analysis,” *IMF Working Paper WP/04/89*, International Monetary Fund, 2004.
- Goodhart, Charles, “The Evolution of Central Banks,” The MIT Press, 1988.
- \_\_\_\_\_, Philipp Hartman, David Llewellyn, Liliana Rojas Suárez, and Steven Weisbrod, *Financial Regulation: Why, how and where now?*, Routledge, 1998.
- Hüpkens, Eva, Marc Quintyn, and Michael W. Taylor, “The Accountability of Financial Sector Supervisors: Principles and Practice,” WP/05/51, International Monetary

Fund, 2005.

Kim, Hong-Bum, "Comments on Financial Supervision and Crisis Management: U.S. Experience and Lessons for Emerging Market Economies," a commentary in Lee-Jay Cho and Joon-Kyung Kim (eds.), *Regulatory Reforms in the Age of Financial Consolidation: Emerging Market Economy and Advanced Countries*, Korea Development Institute, 2006, pp.468-472.

\_\_\_\_\_, and Chung H. Lee, "Financial Reform, Institutional Interdependency, and Supervisory Failure in Postcrisis Korea," *Journal of East Asian Studies* 6(3), 2006, pp.409-431.

Lastra, Rosa M., "The Governance Structure for Financial Regulation and Supervision in Europe," paper presented at the London Financial Regulation Seminar of London School of Economics and Political Science on May 19, 2003.

Majone, Giandomenico, "Strategy and Structure the Political Economy of Agency Independence and Accountability," in Organization for Economic Cooperation and Development, *Designing Independent and Accountable: Regulatory Authorities for High Quality Regulation, Working Party on Regulatory Management and Reform*, Proceedings of an Expert Meeting held in London, United Kingdom, January 10~11, 2005, pp.126-155.

Quintyn, Marc, and Michael W. Taylor, "Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability," WP/02/46, International Monetary Fund, 2002.

\_\_\_\_\_, Silvia Ramirez, and Michael W. Taylor, "The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors," *IMF Working Paper WP/07/25*, International Monetary Fund, 2007.

Taylor, Michael W., and Alex Fleming, "Integrated Financial Supervision: Lessons from Northern European Experience," *Policy Research Working Paper 2223*, World Bank, 1999.

Wikipedia, "Bill of Rights," an entry that appears in [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org), last modified May 13, 2007.

\_\_\_\_\_, "Magna Carta," an entry that appears in [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org), last modified

May 17, 2007.

Williamson, Oliver E. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead," *Journal of Economic Literature* 38, 2000, pp.595-613.

Better Regulation Executive, "Why Consult?," Cabinet Office of the United Kingdom, [www.cabinetoffice.gov.uk](http://www.cabinetoffice.gov.uk), last updated on January 17, 2007.

Financial Services Authority, "The FSA's Risk-Assessment Framework," August 2006. \_\_\_\_\_, "Operating Framework," [www.fsa.gov.uk](http://www.fsa.gov.uk), last updated on November 30, 2006.

Financial System Inquiry, *The Financial System Inquiry Discussion Paper*, <http://fsi.treasury.gov.au>, 1996.

\_\_\_\_\_, *The Financial System Inquiry Final Report*, <http://fsi.treasury.gov.au>, 1997.

International Monetary Fund, "Republic of Korea: Financial System Stability Assessment," *IMF Country Report* 03/81, 2003.

\_\_\_\_\_, "Republic of Korea: Selected Issues," *IMF Country Report* 06/381, 2006.

The Treasury of Australian Government, *Financial Markets and Investment Products: Promoting Competition, Financial Innovation and Investment*, Corporate Law Economic Reform Program (CLERP) Proposals for Reform, *Paper 6*, [www.treasury.gov.au](http://www.treasury.gov.au), 1997.

\_\_\_\_\_, "Implementing CLERP 6 - Consultation Paper," [www.treasury.gov.au](http://www.treasury.gov.au), 1999.

\_\_\_\_\_, "Financial Services Reform Bill," [www.treasury.gov.au](http://www.treasury.gov.au), 2000a.

\_\_\_\_\_, "Financial System Inquiry," FSI Website, <http://fsi.treasury.gov.au>, 2000b.

World Bank, "Financial Sector Assessment Korea," *Report* 26176, 2003.

**What Have We Learned from the Financial Regulatory and Supervisory Experiences for the Last Ten Years since the 1997 Financial Crisis?**  
**- A Review and A Proposal for Reform in Regulatory Governance -**

Hong-Bum Kim

**Abstract**

Until the financial crisis struck the Korean economy severely in 1997, major financial policy functions and powers had been concentrated at the Ministry of Finance and Economy (MOFE). With a broad regulatory governance reform introduced upon the crisis, the monetary policy function and the financial supervisory policy function were separated from MOFE and transferred instead to the Bank of Korea and the Financial Supervisory Commission (FSC), respectively. Being driven by recognition that MOFE's monopolization of policy powers, together with the absence of institutional checks and balances, led to the generation and magnification of the crisis, the reform was intended to turn the financial system to a regime based upon functional division of labor among various public agencies concerned.

Ten years have passed since. Meanwhile, regulatory measures have visibly improved at least in terms of substance. Apparently, a good part of this improvement fails to be reflected in enhanced supervisory efficiency, however. This is mainly due to the fact that the supervisory modus operandi under the current regime has been all the same as it was under the pre-crisis monopoly regime of MOFE. Hence originates the inherent tendency toward supervisory failure. Wide-spread prudential problems of credit-card companies during 2003~2004 were a good case in point.

After a brief review of the regulatory policy measures introduced for the last ten years, the paper comes up with the sequential mechanism leading to supervisory failure, in which regulatory governance vulnerabilities, embedded in institutions and cultures of supervisory government bureaucrats, are crucially at work. We also present a case study to discuss a lack of transparency observed during public policy formation as evidence in support of the empirical relevance of the mechanism. Finally, we argue that attempts at better regulatory governance begin with merging FSC and FSS (Financial Supervisory Service) to set up a non-governmental supervisory agency with a special legal status and that an independent ad-hoc committee be appointed to present the broad long-run vision

for the future financial landscape in Korea, together with the credible action plans to reach it.

Keywords: Regulatory Governance, Sequential Mechanism Leading to Supervisory Failure, Transparency during Public Policy Formation, Non-Governmental Supervisory Agency with a Special Legal Status

JEL Classification: E58, E61, G18, G28, G38