

금융감독기구 지배구조의 재설계 *

윤 석 헌** · 김 대 식*** · 김 용 재****

■ —————《目 次》————— ■

- | | |
|------------------------|----------------------|
| I. 서 론 | IV. 금융감독유관기관과의 관계 정립 |
| II. 금융감독기구의 통합과 독립성 확립 | V. 결 론 |
| III. 금융감독기구의 지배구조 재설계 | |
-

I. 서 론

2004년 상반기 감사원의 카드특감 이후 불거진 금융감독기구 개편 문제는 한국금융의 향후 발전을 위해서 반드시 해결되어야 할 시급하고도 중요한 과제이다. 우리 경제에서 근래 금융감독체제 개편 논의가 2~3년을 주기로 반복되고 있는 바, 이에 대한 근본적인 해결방안 마련을 더 이상 미루는 것은 금융산업 그리고 더 나아가서 우리 경제의 지속적인 성장과 발전을 위해서 바람직하지 않은 것으로 평가된다. 특히 금융감독기구의 불명확한 지배구조는 감독업무의 독립성 확립과 효율성 제고를 어렵게 함으로써 금융시스템 전체를 불안하게 만드는 요인으로 작용할 수 있다.

국제통화기금(International Monetary Fund, IMF) 체제 이후 우리나라에서

* 이 논문은 저자들이 2004년 12월 국회에 제출한 용역보고서 「금융감독의 개편방안」을 토대로 작성하여 2005년 5월 21일 한국금융학회 정기학술대회에서 발표한 논문의 수정본이다.

** 한림대학교 경영대학 교수, 經營學博士.

*** 한양대학교 경영대학 교수, 經營學博士.

**** 국민대학교 법과대학 조교수, 法學博士.

는 정부와 시장 그리고 시민단체들까지 기업과 금융기관의 지배구조 개선을 위해 부단한 노력을 경주해왔다. 그 결과 지난 수년간 우리나라 기업과 금융기관의 지배구조는 크게 개선된 모습을 보이고 있다. 그러나 이와는 달리 금융감독기구의 지배구조는 최근까지 구조적인 문제점을 그대로 지니고 있는 것으로 평가된다.¹⁾ 금융기관의 지배구조 정립이 해당 금융기관의 건전 경영에 중요한 것과 마찬가지로 이들의 건전성 감독을 책임지고 있는 금융감독기구의 지배구조 정립은 금융감독기능의 독립성 확립과 효율성 제고를 위해 매우 중요한 것이다. 그리고 무엇보다도 감독기구의 지배구조는 피감독 기관인 금융기관들에게 모범이 되어야 하는데, 이는 감독기구의 지배구조가 정립되지 못하면 피감독기관들의 건전한 지배구조 확립을 독려함에 있어 신뢰와 권위가 서지 않기 때문이다. 결과적으로 불분명한 감독기구의 지배구조는 시장에서 도덕적 해이와 불건전 거래 관행을 만연시키는 원인이 되고 심할 경우는 금융위기의 원인이 되는 것으로 분석되고 있다.²⁾ 따라서 금융감독기구가 독립성·책임성·전문성·효율성을 갖출 수 있도록 지배구조를 재설계하고 아울러 금융감독 유관기관들간의 관계를 정립하는 것은 금융산업의 건전성 확립과 금융소비자 보호라는 금융감독의 목적 달성을 위해서 시급히 추진되어야 할 사안이다.

본 논문은 금융감독체제 개편 문제가 그 동안 한국경제의 고질병으로 지적되어온 관치금융과 연관되며 특히 현실적으로 관과 민 간의 이해상충문제를 내포하고 있어 국회가 이 문제를 해결하는 것이 바람직하다고 본다. 이에 국회가 입법을 통해 만들어낼 수 있는 바람직한 금융감독기구를 설계하고 아울러 이를 위한 논리적 근거를 제시함을 목적으로 한다.

본 논문은 우리나라 현실에서 민간 공적기구 형태가 금융감독의 독립성과 책임성 확립은 물론 전문성과 효율성 제고에도 효과적으로 기여함으로써 금

1) 김대식/윤석현, “통합금융감독기구의 변천과 향후의 개편방안,” 금융학회지 제10권 제1호, 203~204면 (2005. 6).

2) Udaahir Das & Marc Quintyn, *Crisis Prevention and Crisis Management - The Role of Regulatory Governance*, IMF WP 02/163 (September 2002).

금융감독의 목적 달성을 위한 최선의 대안이라는 판단에서 출발한다. 여기서 금융감독의 목적은 중장기적으로는 금융산업의 건전성 제고, 금융소비자 보호, 금융제도에 대한 신뢰 확립, 그리고 금융산업의 발전과 경쟁력 강화 등을 포함한다. 그러나 단기적으로는 관치금융을 척결함으로써 제도위험을 줄이는 동시에 시장에 자율과 창의가 자라날 수 있는 토양을 마련하는 데 있을 것이다.

혹자는 IMF 이후의 개방경제 하에서 아직도 관치금융이 계속되는가라고 질문한다. 이에 대해 물론 과거의 정경유착 관련 대출에서와 같은 미시적이고 자원배분적인 관치는 사라졌다고 할 수 있지만 거시적인 시장개입을 의미하는 신관치가 지속되면서 금융시장에 혼란과 왜곡을 초래하고 있다. 관치금융은 단기적으로는 경제에 도덕적 해이와 제도위험을 야기 시켜 공적자금 투입 등의 비용을 부담하게 하고, 중장기적으로는 시장규율의 작동을 저해하여 금융산업의 경쟁력 강화를 저해하는 요인으로 작용할 것이다. 특히 신관치는 최근의 카드사태가 보여준 것처럼 금융감독을 거시경제정책의 하위수단으로 이용함으로써 감독의 부실화와 도덕적 해이로 인한 제도위험을 초래하여 경제를 위기에 빠뜨릴 수 있다.³⁾ 따라서 관치금융을 차단하기 위한 제도적인 장치를 만드는 것은 감독기능 정립의 최우선적인 과제로 평가된다.

정부의 경기부양정책과 금융감독은 마치 자동차의 엑셀과 브레이크의 관계와 같아서, 경제(자동차)가 잘 달리려면 잘 작동하는 금융감독(브레이크)이 필수적이다. 실제로 한국 금융의 과거를 돌아해보면, 이번의 카드사태와 유

3) 재경부는 1999년부터 2000초에 걸쳐 내수 진작을 통한 경기활성화라는 명목 하에 신용카드 관련 제반 규제를 철폐 내지 완화하였는데, 이런 과정을 거치면서 카드관련 연체율이 계속 상승하였다. 1999년에는 현금서비스 한도를 폐지하였고 신용카드 소독공제제도를 도입하였으며, 2000년부터는 신용카드 영수증 복권제를 시행하였다. 한편 감독당국은 무리한 경기부양 정책이 카드산업의 부실을 초래할 가능성에도 불구하고 적절한 조치를 취하지 못하여 위험을 조기 제어하는 데 실패하였다. 2000년 8월에는 금감위가 카드사 임직원을 제재하기 위한 근거를 마련코자 시도하였으나 성공하지 못하였고, 2001년 4월에는 카드사 부대업무 제한을 위한 법적근거 마련을 재경부에 요구하였으나 수용되지 않았다. 한편 2000년 7월에는 현금대출비율에 대한 규제 요구가 재경부와 규개위의 반대로 무산되었고 카드사 회원 길거리 모집 금지 또한 규개위 반대로 무산된 바 있다. 김홍범, 『한국금융감독의 정치경제학』(주) 지식산업사, 68~93면 (2004. 6).

사한 사건들이 많았는데, 이들의 공통점은 정부의 무리한 경기부양정책에 금융감독이 조기에 적절히 대응하지 못함으로써 위험이 확대되고 결국에는 큰 비용이 발생했다는 것이다.⁴⁾

1997년 12월 금융감독기구의설치등에관한법률(이하 금설법)의 제정 취지는 첫째는 금융산업의 겸업화 추세에 대비하기 위하여 그간 권역별로 구분되었던 금융감독기능을 통합하는 것이고, 둘째는 재경원로의 권력집중을 완화하고 관치금융의 질곡에서 벗어나기 위해서 금융감독기능을 금융정책기능으로부터 분리하는 것이었다. 그러나 감독기구 설립 이후 진행된 금감위사무국의 정원과 기능 확대는 이것이 오히려 재경부의 관치금융 통로로 변칙 활용되었음을 말해준다. 한편 2000년 12월 기획예산처 주관으로 구성된 금융감독조직혁신 작업반이 제시했던 금융감독조직혁신방안과 2002년 10월 당시 국회의원 24인이 국회에 제출했던 금융감독원법안과 2005년 5월 2일의 금융감독법안 등은 모두 금융감독을 관치금융의 질곡으로부터 독립시키려는 노력의 일환으로 이해된다.

그간 수차례 논의가 있었음에도 불구하고 금융감독기구가 제대로 개편되지 못했던 가장 큰 이유는 이 문제를 둘러싸고 관과 민의 이해가 상충되기 때문이다. 양측 모두가 통합의 당위성을 인정하지만, 관은 관대로 민은 민대로 동상이몽이어서 합치점을 찾지 못하였다. 관 측(재경부와 금감위사무국)은 감독업무가 사인의 권리를 다루는 행정작용이므로 정부가 수행하는 것이 바람직하다는 주장을 토대로 공무원조직으로의 통합을 선호한다. 반면에 민 측(학계, 시민단체, 금감원)은 그간의 관치금융 폐해와 향후 금융감독업무의 전문성 요구 등을 이유로 민간 공적기구로의 개편을 희망하고 있다.

카드사태 발생 직후인 2004년 2월부터 4월까지 감사원은 재경부, 금감위

4) 대표적인 예로 1989년 중시안정기금의 투신 지원을 들 수 있고, 종금에 대한 감독 부실이 외환위기 발생의 단초를 제공했다는 점, 기아사태 이후의 부도유예협약, 코스닥(KOSDAQ)의 부침과 대우사태 직후 회사채 신속인수제도 도입 등은 모두 이런 맥락으로 이해된다. 정운찬, “금융정책의 평가와 정책과제,” 『한국경제의 분석』 제10권 제3호, 177~178면 (2004, 12)은 카드사태와 관련해서 정부의 대응이 기본적으로 적자생존 원리에 부합되지 못하였다고 비판한다.

및 금감원을 대상으로 신용카드 부실원인을 규명하기 위해 카드특감을 실시한 바 있다. 특감 실시 후 감사원은 금감원 부원장 1인만을 징계대상으로 지적하면서, 이를 오히려 금융감독체계 개편 필요성을 제기하는 계기로 활용하였다. 그러나 카드사태에 대한 책임을 따진다면, 일차적으로는 정채판단의 오류를 범한 재경부가 지는 것이 순리이고, 다음으로 감독당국의 건전성 유지 책임에 관해서 우선 금감위가 감독정책에 책임진 후에 금감원이 정보제공 미흡 내지 감독의 집행부분에 책임을 지는 것이 순서라고 하겠다. 그러나 감사원은 카드사태와 관련하여 금융감독체계가 왜 적절히 작동하지 않았는가에 대한 이유로 '법령에 의하지 않은 감독'과 '금감원의 정보독점' 등을 지적하였다.

감사원의 문제제기 이후, 금융감독기구 개편 문제는 대통령 산하 정부혁신위원회로 이관되었고, 이 위원회가 2004년 8월에 '불필요한 혼란을 최소화한다'는 명분하에 제도적인 변화보다는 기능조정 차원의 개선안을 제시하였다. 그러나 이 대안은 그간 감독조직 문제의 핵심으로 지적되어온 금감위사무국의 존재를 인정함으로써 문제를 오히려 악화시킨 것으로 평가된다. 이 대안을 토대로, 금감위와 금감원은 2004년 9월말 내부 업무절차에 대한 합의안을 발표하였다. 우여곡절 끝에 도출된 이 합의안은 그러나 중층구조에 따른 피감독기관들의 업무부담 경감과 관치금융 해소 등은 물론이고 금감위사무국과 금감원 간에 존재하는 갈등의 소지를 해소하는 데 큰 도움이 되지는 못하는 것으로 판단된다.

감독기구개편 문제와 관련하여 '운영의 묘 살리기'를 핑계로 '제도 개혁'을 늦추는 것은 한국 금융산업 발전의 저해 요인으로 계속 작용할 것이다. 한편 금융감독기구의 개편은 그 자체가 정부의 직제와 관련되므로 중립적인 위치에 있는 국회가 문제 해결을 주도하는 것이 순리인 것으로 판단된다. 이러한 현실 하에서 본 논문은 금융감독기구의 바람직한 지배구조를 설계하고 이를 토대로 국회가 새로운 금융감독법안을 만드는 데 있어 이론적 기반을 제시하고자 한다.

금융감독기구 개편을 논의함에 있어 이 논문은 두 가지를 기본방향으로 추구한다. 첫째는 감독업무 효율성 제고를 위해서, 현재 다원화되어 있는 금융감독기구를 통합하는 것이다. 여기서 효율성이란 감독업무 수행상의 기술적인 효율성과 피감독기관들에 대한 업무부담의 경감까지를 포함한다. 둘째는 감독기구가 독립성, 특히 정부로부터 독립성을 확립하는 것이다. 본 논문은 이들 두 가지 기본방향을 효과적이고 달성하기 위해서 감독기구의 지배구조를 어떻게 재설계할 것인가를 논의한다. 또한 본 논문은 독립성을 확보한 감독당국이 금융감독 유관기관들과 협조·협력관계를 정립해 나가는 것이 매우 중요하며 이를 위해 금융감독유관기관협의회를 법제화하는 것 등이 필요하다는 점을 새삼 강조한다.

이하에서 본 논문은 다음과 같이 진행된다. 제II절에서는 금융감독기구의 통합과 독립성 확보 문제를 논의한다. 관치금융을 탈피하고 감독효율성을 제고하기 위한 방안으로 통합된 감독기구를 민간 공적기구화 할 것을 제안한다. 제III절에서는 금융감독기구 지배구조 재설계내용에 대해 구체적으로 논의한다. 금융감독원을 민간 공적기구로 재설계한다는 전제 하에 금융감독원 내부의 최고의사결정기구로 금융감독위원회를 두고 또 별개로 증권시장위원회를 두는 방안을 논의한다. 그리고 금감위 산하에 분야별 소위원회 및 금감원 집행간부에 대해서 논의한다. 제IV절에서는 금융감독유관기관 간 협조·협력체제 구축을 위한 방안으로 금융감독유관기관협의회 신설과 구성을 다룬다. 제V절은 결론을 제시한다.

II. 금융감독기구의 통합과 독립성 확립

1. 금융감독기구의 범세계적인 발전 추세

근래 들어 범세계적으로 금융감독기구의 조직개편에 대한 논의가 활발해지고 있다. 이러한 논의는 크게 세 가지 이슈를 포함하는데, 첫째는 감독관련기구들의 통합에 관한 것이다. 즉 과거 은행, 증권, 보험 각 분야를 전문

감독기구가 나누어 담당하던 체제에서 이들을 단일 기구로 통합하는 현상이 두드러지면서 이에 대한 논의가 활발하다. 둘째는 독립성 확립에 관한 것이다. 셋째는 통합되거나 또는 독립된 감독기구의 내부 지배구조 설계와 더불어 금융감독유관기관들간의 협력 및 협조체제를 어떻게 구축해 나갈 것인가의 문제이다.⁵⁾ 여기서는 주로 첫째와 둘째 이슈를 중심으로 금융감독기구의 발전 추세를 살펴보는 데, 이를 토대로 한국의 현실에서 셋째 이슈에 답하기 위한 방향을 찾고자 하기 때문이다.

우선 현재 통합 감독기구를 운영하고 있는 나라들로는 호주, 캐나다, 덴마크, 일본, 한국, 싱가포르, 스웨덴 및 영국 등을 꼽을 수 있다. 그밖에 경제발전이 이들보다 뒤지는 라트비아, 에스토니아, 불가리아 등이 통합 쪽으로 방향을 정한 것으로 알려지고 있다. 한편 통합을 포기한 국가들도 있는데, 미국이 통합을 시도한 적이 있으나 성공하지 못하였고, 호주에서는 1997년 월리스 커미티(Wallis Committee) 심의 과정에서 격렬한 논쟁을 거친 결과 건전성 감독을 담당하는 기구와 영업규제를 담당하는 기구로 양분하기에 이르렀다.⁶⁾

금융감독기구 통합의 이유는 무엇보다 금융복합그룹(financial conglomerate)의 등장에 따른 통합감독 수요 때문으로 알려지고 있다. 이 밖에 브라이얼트(Clive Briault)는 다음과 같은 이유들을 제시하고 있다.

- 규모의 경제와 범위의 경제 창출
- 피규제 기관과 행위에 대한 규제자원의 효율적 배분

5) 김은경/김홍종의 「EU의 금융감독체계: 현황과 평가」 지역연구회시리즈 04-01, 대외경제정책연구원 21면 (2004, 12)에서는 EU 15개 회원국의 금융감독체계 특징을 다음과 같이 요약하고 있다. ① 감독기구의 수가 줄어드는 경향을 보인다. ② 각국의 중앙은행은 은행감독에 직접적인 책임을 지지 않더라도 금융체계의 감독과정에 다양한 형태로 연관된다. 즉 중앙은행은 감독기관의 관리나 금융감독에 직접적 참여, 특정한 감독임무를 수행하며 정보를 축적하고 공유한다. ③ 금융안정에 기여하는 담당기관들 사이의 협력을 제고하기 위한 공식적인 협정들이 강화되고 있다.

6) Michael Taylor, *Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century*, London: Center for the Study of Financial Innovation (December 1995).

- 기존의 분리된 체제에서 규제가 지나는 다양한 목적 간에 불가피하게 발생했던 갈등 문제를 보다 효율적이고 효과적으로 해결
- 다수의 전문 감독기구들 간에 발생하는 감독방식 차이 및 경쟁상 불평등 회피
- 통합규제자의 책무를 명확히 할 수 있음으로써 감독의 투명성·책임성 제고⁷⁾

한편 한국은 1997년 금설법의 제정으로 금융감독의 기능별 통합을 빅뱅식으로 이룩하였으나, 금감위사무국과 금감원의 이원적 체제를 유지함으로써 조직의 통합을 이루지 못한 특이한 사례라 할 수 있다.⁸⁾

금융감독기구의 독립성 이슈는 정치권과 행정부로부터의 독립, 중앙은행으로부터의 독립, 그리고 금융산업으로부터의 독립 등 세 가지를 포함한다. 우선 최근 들어 금융감독기구가 정치권과 행정부로부터 독립성을 유지해야 한다는 주장이 크게 지지를 받고 있는데, 쿼틴과 테일러(Marc Quintyn and Michael Taylor)는 그 이유로 다음 두 가지를 제시한다. 첫째, 1990년대 들어와 법세계적으로 금융위기가 빈번해지면서, 정치적 간여로 인한 감독기구의 독립성 결여가 금융위기를 초래했다거나 또는 악화시켰다는 인식이 높아졌다. 실제로, 한국의 경우 재정부의 비은행금융기관에 대한 감독소홀이 이들의 과다한 위험부담을 방치했고 이것이 외환위기를 불렀다고 주장한다. 인도네시아에서는 금융부문의 취약성이 규제의 엄정한 집행 부족과 더불어 정치적으로 연계된 은행, 특히 수하르토 가족과 연계된 은행들에 대해 감독자들이 조치를 취하지 않았던 데서 연유되었다고 주장한다. 한편 일본의 경우는 재무성 내 금융감독 부문의 독립성 결여가 일본의 금융부문 약화를 초래했고 또 은행부문의 부실을 너무 오래 끌게 한 데 기여한 것으로 평가된다. 그 결과 재무성이 궁지에 몰리면서 금융감독의 독립성을 부분적으로나마 확보하기 위해서 금융청을 신설하였다.

둘째, 독립성을 지닌 중앙은행이 인플레이 통제에 더욱 효과적이었다는 과거의 경험 때문이다. 1980년대 후반 이후 독립적인 중앙은행이 통화까지 안

7) Clive Briault, *The Rationale for a Single National Financial Services Regulator*, FSA Occasional Paper Series No. 2 (May 1999)

8) 김대식/윤석현, *supra* note 1, 226~227면.

정성을 달성하는데 보다 성공적이었다는 증거가 늘어나면서, 점차 많은 국가들이 중앙은행을 정치적 영향으로부터 독립시켰다. 중앙은행의 독립은, 장기적인 인플레이 우려에도 불구하고 경기부양책을 지지하는, 정치인들의 간여를 사전에 차단하기 위해서 불가피한 것으로 여겨진다. 그런데 부실은행을 구제하고자 하는 정치인들의 유인 또한 이와 다를 바 없다. 어떤 은행의 퇴출을 막아주려는 정치인은 감독기관에게 압력을 가할 것이며, 이것이 결국 문제를 악화시키고 해결비용의 증가를 초래하게 된다. 이런 점에서 중앙은행의 독립과 감독기구의 독립은 유사성을 지닌다.⁹⁾

감독기구가 중앙은행으로부터 분리되는 사례는 중앙은행의 독립성 확립에 대한 인식 제고와 맞물려 늘어나는 추세를 보이고 있다.¹⁰⁾ 이에 관해서는 찬반 논리가 존재하는데, 우선 감독기능을 중앙은행 내에 두는 것이 좋다는 주장은 기본적으로 은행이 통화정책을 실행경제로 전달하는 경로라는 사고를 토대로 한다. 따라서 중앙은행은 통화정책의 실효성을 높이기 위해서 당연히 은행의 건전성에 대해 관심을 가질 수밖에 없다는 것이다. 또한 중앙은행은 일단 유사시에 최종대부자 기능을 수행해야 하는데, 유동성을 긴급 수혈하기 위해서는 건전성 정보가 필요하다는 것이다. 반면에, 감독기구를 중앙은행으로부터 분리해야 한다는 주장은 다음 두 가지를 포함한다. 첫째는 이해상충 가능성이다. 중앙은행이 금융부문의 감독까지를 책임질 경우 은행 건전성 제고를 위해서 통화정책을 신축적으로 운영할 가능성이 있고 따라서 인플레이 우려가 생긴다는 것이다. 둘째, 중앙은행이 금융감독에 간여하는 경

9) Marc Quintyn & Michael Taylor, *Should Financial Sector Regulators Be Independent?*, IMF Economic Issues No. 32 (March 2004). 중앙은행의 독립과 감독기구의 독립은 감독기구가 부실 금융기관의 허가를 취소하는 경우 사인의 권리를 제한하는 의미를 갖는다는 점에서 차이가 있다. 그러나 이러한 차이가 감독기구의 독립성 확보를 막는 논거가 되어서는 안 될 것이다. 오히려 감독기구의 책임성을 확보할 수 있는 장치를 갖추고 전문성을 높여 무결성을 확보하도록 하는 것이 바람직한 방안일 것이다.

10) 금융감독기구가 중앙은행의 일부인 국가는 체코, 감비아, 가나, 인도, 이태리, 카자흐스탄, 말레이시아, 네덜란드, 폴란드, 필리핀, 사우디아라비아, 남아공, 아일랜드 등이 있다. 반면, 금융감독기구가 중앙은행과 독립된 기구로 존재하는 국가는 호주, 벨기에, 볼리비아, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 볼란서, 독일, 헝가리, 일본, 한국, 라트비아, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등이 있다.

우, 은행부실이 발생하면 감독기관의 명성뿐만 아니라 중앙은행의 명성까지 함께 실추하는 결과가 초래된다. 따라서 중앙은행은 통화당국으로서 평판을 지키기 위해서 금리 조정이나 긴급유동성 지원 등의 통화정책수단을 활용하여 감독 실패를 은폐하려 할 수도 있다. 결국 책임소재를 분명히 하기 위해서 양자를 분리하는 것이 바람직하다고 주장한다.

독립성에 관한 마지막 이슈는 규제대상 산업으로부터의 독립이다. 감독기구가 독립성을 확립할 경우 규제의 실효성이 높아지고, 정부부처로 있을 때보다 제반의 규제감독 기능을 더욱 잘 수행한다는 증거가 점차 늘고 있다. 그러나 독립적인 감독기구는 규제대상인 금융산업으로부터 '규제 포획(regulatory capture)'을 당할 우려를 높인다.¹¹⁾ 감독기구가 규제 포획을 당하면 산업의 이해를 공익으로 착각하는 우를 범하게 되고 따라서 규제의 역효과가 초래될 수 있다. 예를 들어 금융감독기구는 규제완화에 따른 부작용에 대한 면밀한 분석 없이, 금융산업의 비용을 경감시킬 목적으로 일방적으로 규제완화조치를 단행할 수도 있다. 그리고 영향력이 큰 금융기관에 대하여는 규제적용을 면제하는 등으로 일관성이 결여된 규제를 시행할 수도 있다. 한편 향후 금융산업의 전문성이 계속 높아지면서 또 양자 간 정보 비대칭이 심화되면서 산업으로부터의 규제 포획 가능성은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

2. 금융감독기구 통합의 당위성

1997년의 금설법은 금융의 겸업화 추세에 대비하여 과거 재경원과 은감원, 증감원, 보감원 등 권역별로 분산되어 있던 금융감독기능을 단일기구로

11) George J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, Bell Journal of Economics and Management Science 6-2 (1971). 한편 1980년대 미국 저축대부조합(Savings and Loan Association)의 문제는 이들의 감독기구였던 Federal Home Loan Bank가 피감독기관들의 대표로 구성됨으로써 상황이 악화되었는데, 이는 산업에 의한 규제 포획의 대표적인 예라 할 수 있다. Lawrence White, *The S&L Debacle: Public Lessons for Bank and Thrift Regulation*, Oxford University Press (1991). 우리나라도 산업포획의 위험을 예방하기 위해 금융산업의 이익을 대변할 것으로 예상되는 자를 금감위원 선임에서 배제하고 있다.

통합하고, 재경원으로부터 감독기능을 분리하여 독립성을 확보함으로써 관치 금융을 차단하려는 목적으로 제정되었다.¹²⁾ 그러나 권역간 통합은 이질적인 조직문화를 지닌 구성원들간의 화학적 융합이 용이하지 않았기 때문에 그 속도가 빠르지 못하였고, 금설법 제정 당시 전혀 예정하지 않았던 금감위사무국의 정원과 기능이 대폭적으로 확대되면서 금융감독기구의 독립이라는 당초의 취지도 변질되고 말았다.¹³⁾

금감위사무국의 존재는 금융감독기구가 대외적으로 비효율적이라는 평가를 받게 된 주요 원인이 되었다. 관료주의적 인사관행 하에서 금감위사무국 공무원들은 재경부가 추진하는 경기부양정책을 적시에 적절히 제어하지 못하였고 결국에는 카드사태에서와 같은 감독부실을 초래하였다. 더욱이 금융감독위원회, 금감위사무국, 금감원과 같은 금융감독의 중층구조는 피감독기관들의 업무부담을 확대시켰다.

한편 금감위사무국과 금감원간 업무중복으로 인하여 두 조직 모두가 불만이 쌓이면서 금융감독기구의 대내적인 비효율도 증대되었다. 양자 간 갈등이 지속되는 상황에서 금감원이 감독업무 집행과정에서 습득한 정보를 금감위사무국에 적시에 충실히 제공할 것을 기대할 수는 없고 따라서 정보의 비대칭이 발생하고 책임소재를 밝히기 어려운 상황이 초래될 수 있다. 금감위사무국과 금감원 간 정보의 비대칭은 부실한 정보를 토대로 정책을 입안하게 되거나 또는 정책 효과에 대한 해석의 차이를 초래하여 피감독기관들에게 혼란을 가중시킬 수 있다. 그리고 정보와 정책업무가 밀접히 연계될 수밖에 없는 상황에서, 금융감독의 정책업무와 집행업무를 분리하는 것은 감독업무의 대내적인 효율성을 제고하는 데 도움을 주지 못할 것으로 판단된다.

감독기구 내부조직의 통합은 이러한 대내외적인 비효율성을 제거함으로써 감독업무수행의 효율성을 제고시키려는 것이다. 구체적인 통합방안으로서 첫

12) 금설법(1997)의 제정 이유

13) 1997년 법제정 당시부터 지금까지의 변질과정과 이에 따른 문제점을 지정한 글로서, 김대식 / 윤석현, *supra* note 1, 206~223면 및 김용재, "금융감독위원회, 금융감독원의 법적 지위와 문제점 및 개선방안: 금융감독기구의설치등에관한법률을 중심으로, 「월간금융법무」Vol. 2, 29~30면 (2004. 10).

째, 금감위사무국을 폐지하되 금감위는 공무원조직으로 그리고 금감원은 민간조직으로 존속시키는 관민합동조직안과 둘째, 양자를 완전 통합하여 새로운 조직으로 탈바꿈시키는 두 가지 대안을 고려할 수 있다. 첫째의 관민통합안은 금융감독조직혁신 작업반(2000)의 제 I 안과 같은 것인데, 중층구조가 해소되어 피감독기관의 업무부담이 경감되고 전문인력 확보가 상대적으로 용이하다는 장점이 예상된다. 그러나 금감위 수준에서 관치금융의 개연성이 존속하다는 것은 단점이라고 할 수 있다. 이에 비하여 둘째의 완전통합안은 조직의 관점에서 최대의 감독업무 효율성이 기대되지만, 관과 민의 오월동주를 깨는 근본적인 결단이 이루어지기가 쉽지 않다는 단점을 지닌다. 이 문제에 대해서는 아래에서 다시 논의하기로 한다.

3. 금융감독기구의 독립성 확립

본 논문에서는 앞에서 언급한 여러 가지 독립성 개념 중에서 행정부 및 정치권으로부터의 독립(이하 정부로부터의 독립)을 주요 과제로 논의한다. 우리나라는 1997년의 금설법 제정 및 한은법 개정을 통하여 금융감독기능과 통화정책기능을 이미 분리시킨 바 있다. 한편, 산업으로부터의 독립은 향후 점차 중요성을 더해갈 것으로 보이나, 현재로서 시급한 과제는 아닌 것으로 판단된다. 실제로 우리나라에서 외형상 산업포획으로 보이는 것도 실제로는 정치포획의 위장된 형태가 많기 때문에, 현재는 정부로부터의 독립성이 오히려 중요한 것으로 판단된다.

3.1 독립성의 구성요소

퀸틴과 테일러는 금융감독기구가 독립성을 확립하기 위해서 규제·감독·기관·예산 등 4가지 구성요소에서의 독립이 필요하다고 주장한다. 첫째, 규제로부터의 독립은 금융감독기구가 법령의 위임범위 내에서 감독규정을 자율적으로 제정할 수 있는 권한을 보유하는 것이다. 이와 관련하여 우리나라는 최근의 카드사태에서 적기에 감독규정을 개정하지 못하여 문제를 확대시

킨 경험에 있다. 둘째, 감독의 독립은 행정부의 영향을 받지 않은 채 감독기능을 무결적으로 수행할 수 있는 권한을 보유하는 것을 의미한다. 이를 위해 기관의 독립과 전문성 확보 등이 필요한 것으로 이해된다. 셋째, 기관의 독립은 금융감독기구가 행정부·입법부로부터 독립되어 설치되는 것이다. 넷째, 예산의 독립은 예산편성 및 재원확보에 있어서 행정부·입법부의 영향력에서 벗어나는 것을 말한다.¹⁴⁾

현재 우리나라에서는 관치금융 탈피가 급선무인 상황에서 감독의 독립과 기관의 독립을 우선적인 정책과제로 추진할 필요가 있다. 반면에, 규제의 독립과 예산의 독립은 이들을 달성하려면 부수적인 제도와 여건이 정비되어야 하고 이를 위한 준비시간도 필요하여 급히 서둘기 어려운 실정이다. 예를 들어 재경부에 대한 법령 제·개정 요구권을 확보하는 것은 규제의 독립을 달성하기 위한 수단이지만 이것이 반드시 용이하지는 않을 것으로 보인다.¹⁵⁾ 그리고 예산의 독립에 관하여, 재경부가 분담금의 한도와 요율을 결정하도록 하고 금융감독기구는 예산편성 및 제출에 있어서의 자율권한을 획득하는 정도에서 예산의 독립을 성취하는 것이 적절한 것으로 판단된다.

우리나라의 금융감독기구는 외형적으로는 재경부로부터 기관의 독립을 달성하고 있지만 감독의 독립을 성취하지 못하고 있다. 이런 상황에서 내부적으로 금감위사무국과 금감원이 기관 분리됨에 따라 중층 감독의 비효율이 초래되고 있다.¹⁶⁾ 따라서 금융감독기구는 외부적으로는 기관의 독립을 유지한 채 감독의 독립을 달성해야 하고, 내부적으로는 감독기능을 통합하여 무결적으로 수행해야 한다는 양면 과제를 안고 있다. 감독의 독립을 위해서는 전문성 강화와 더불어 운영(software)의 독립이 필요하고, 기관의 독립을 위해서는 지배구조(hardware)의 개편이 필요하다.

14) Marc Quintyn & Michael Taylor, *Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability*, IMF WP/02/46, 11~20면 (2002).

15) 금설법 제64조의 2에 따라 금융감독관련 법령 제·개정 시 재경부장관은 금감위와 협의만 한다.

16) 금융감독조직혁신 작업반, 「금융감독조직혁신방안(시안)」공청회자료, 14~15면 (2000. 12. 20).

3.2 우리나라 관료제도의 특성과 감독기구의 독립성

우리나라의 고유한 관료제도는 그간 감독과 기관의 두 부분에서 독립성 확립에 심각한 장애요인으로 작용하여 왔다. 감독당국은 정치적으로 부담이 되는 결정을 내려야 할 경우가 있는데, 경제가 정치논리에 좌우되곤 하는 우리나라에서 정치적 압력에 민감한 관료들에게 감독업무를 잘 수행할 것을 기대하기가 어려웠다. 순환보직이 보편화되어 있고 신분상승과 출세 등이 주요 관심사인 한국의 관료들은 상위부서인 재정부의 경기부양정책에 브레이크를 걸어야 하는 위험관리 담당자로는 적격자가 아니다. 향후에 다시 재정부로 귀환하거나 또는 공무원 사회에서 신분상승을 노리는 감독기구 공무원은 부총리인 재경부장관이 추진하는 경제정책에 브레이크를 걸기가 어렵고 따라서 감독기능 약화를 초래할 가능성이 높은 것이다.¹⁷⁾ 브레이크가 미리미리 제 역할을 못하면 경제는 브레이크 작동을 예상하고 위험에 가속적으로 노출됨으로써 위험이 오히려 증폭될 수 있다.¹⁸⁾ 전통적으로 우리나라의 관료들은 우수한 행정가이지만 위험관리 전문가가 아니었던 것으로 평가된다. 그리고 앞으로 감독직원의 시장경험, 위험관리 노하우, 회계제도에 대한 지식과 경험 등 체계적인 위험관리능력의 확립이 감독업무 수행에 있어서는 더욱 중요해질 것이므로,¹⁹⁾ 이러한 관료제도의 비적합성이 더욱 두드러질 것이다.

3.3 독립성 확립을 위한 대안 검토

〈표 II-1〉은 현행 재정부 금융정책국, 금감위, 금감위사무국 그리고 금감원의 다원적 체제가 비효율적이며 따라서 통합된 새로운 체제가 필요하다는 주장을 토대로 한다.²⁰⁾ 실제로 여기서는 통합된 조직을 정부기구로 할 것인가 또는 민간 공적기구로 할 것인가의 두 가지 대안을 검토하는데, 이들 대

17) 고동원, “금융감독행정의 현황과 문제,” 금융법연구 1권 2호, 21~22면 (2004).

18) 김대식/윤석현, *supra* note 1, 202~203면.

19) 손상호, 「금융감독방식의 선진화 방안」, 정책조사보고서 2004-04, 한국금융연구원, 11~12면 (2004. 9).

20) 이러한 주장 및 관련 내용은 금융감독조직혁신 작업반, *supra* note 16, 55~57면 및 김대식/윤석현, *supra* note 1, 225면 이하.

인들은 앞에서 언급한 네 가지 구성요소 중 기관 및 감독의 독립을 달성하기 위한 수단으로 이해된다.²¹⁾

〈표 II-1〉 완전통합을 전제로 하는 두 가지 대안

구분	금융감독기구 개편대안
I 안	○ 통합 후 정부기구화 - 금융부, 금융감독청 또는 공정거래위원회와 같은 정부기구화
II 안	○ 통합 후 민간 공적기구화 - 금감위를 금감원의 내부 최고 의사결정기구화 (한은의 금통위와 유사)

우선 통합 후 정부기구화 하는 I 안은 침해행정의 주체가 공무원만이 될 수 있다는 전통적인 행정부의 견해에 합치된다. 그러나 비록 금융감독기구를 재정부와 분리된 별도의 조직으로 편제하여 일정한 거리(arm's length)를 유지하더라도, 초록동색의 폐해가 야기될 개연성이 높다. 즉 신설되는 금융감독기구가 정부로부터 독립성을 확보하지 못한 채 경제의 주무부처인 재정부의 하부기관으로 전락함으로써 관치금융의 악순환이 반복 내지 강화될 가능성이 높다. 거대한 공무원조직으로 탈바꿈할 경우 시장 친화적이고 선도적인 감독자로서의 역할을 기대하기 어렵다. 뿐만 아니라 금감원 직원들을 공무원으로 신규 임용할 경우 공무원 임용기준에 따른 직급산정 및 보수책정에 어려움이 예상되어 금감원 설립 당시 국회에서 기각되었던 대안이다.

통합 후 민간 공적기구화 하는 II 안은 정부로부터의 독립성, 대내·외적인 책임성, 시장친화적인 전문성 등을 두루 갖출 것으로 평가된다. 즉 ① 관치금융 해결에 가장 적합하고 향후 금융감독의 발전방향에도 부합하며, ② 감독·기관·예산의 독립을 상대적으로 쉽게 실현할 수 있다. 아울러 ③ 시장친화적인 감독서비스를 제공함으로써 금융산업발전을 선도할 수 있으며, ④ 전문인력의 확보와 시장 인력의 수시채용·퇴출이 상대적으로 용이하고,

21) 그 외에도 기관의 독립을 달성하기 위한 방안으로 금융감독기구 간부직원의 선임·해임 요건을 명문화하여 이들이 보장된 임기동안 정부로부터의 해임에 대한 두려움 없이 안정적으로 직무를 수행할 수 있도록 기반을 마련해 주는 방안을 고려해볼 수 있다.

⑤ 감독/검사/금융일반/위험관리/파생상품/국제금융/회계/법률 등 제 분야에
서 전문가를 확보하고 양성할 수 있다는 장점이 있다.²²⁾ 그러나 재경부가 시
장조화적이고 전문적인 규제들을 민간 공적기구에 위임하지 않을 경우, 민간
공적기구의 성격상 규제의 독립이 어려워질 수 있다는 단점이 있다. 이 경
우에는 행정입법 제정의 실효성이 떨어지고 건전성규제를 시장상황에 맞게
탄력적으로 운영할 수 있는 여지가 줄어들게 될 것이다.²³⁾ 또한 공무원만이
침해행정의 주체가 될 수 있다는 반론이 예상된다.

정부기구와 민간 공적기구의 평가기준으로서는 독립성(제도위험의 예방
및 감독기능의 독립성 확보), 전문성(위험관리형 금융감독, 금융산업 발전과
경쟁력 강화를 선도), 책임성(금융감독 업무의 유인 및 실효성 제고), 효율성
(감독업무 운영 효율성 제고를 통한 금융산업 건전성 확립) 및 서비스에 대
한 평가(금융감독 수혜자들의 시각, 금융기관 수검부담 경감, 위험관리 및
기타 금융노하우 발전 선도) 등을 들 수 있다. <표 II-2>에서 두 대안을 평
가기준별로 비교하였다.

<표 II-2> 정부기구와 민간 공적기구의 비교

	정부기구	민간 공적기구
독립성	-재경부 휘하조직으로 전락할 가능성 -금융이 금융감독을 압도할 가능성	-강력한 민간조직은 독립성 확립 가능 -관치금융 단절에 효과적
전문성	-공무원은 감독분야의 전문가보다는 유능한 행정가 -순환보직, 신분상승 욕구 등이 감독 에 필요한 전문성 배양에 부적합	-시장밀착형이므로 전문인력 확보 유리 -금융감독의 성격이 직접규제에서 자본 금규제와 리스크중심 감독 등으로 변 해가는 추세

22) 물론 이러한 장점을 실현하려면 민간 공적기구는 채용 및 승진 등의 인사제도 운영에 있어
서 대폭적인 개혁을 통해 전문성을 확보하여야 할 것이다. 예로서 개방형 인사제도, 일정직
급 이상 직원의 계약직 전환, 비상임 전문가 활용 등을 들 수 있다. 금융감독조직혁신 작업
반, *supra* note 16, 119~120면.

23) 이때 감독당국은 기껏해야 통첩, 예규 등 법령상 근거가 모호한 가이드라인을 남발할 것이
다. 김용재, “금융감독의 이상과 과제: 금융감독기구의 독립성과 책임성 확보,” 금융법연구
제1권 제2호, 99면 (2004).

책임성	-공무원 임용규정상 책임 묻기 어려움 -정책적 판단에 대해 책임지지 않는 선례	-금융감독목적에 적합한 책임추궁이 용 이
효율성	-상명하복은 조직내부적인 효율성에는 도움이 될 것이나 시장과의 접점에서 는 비효율 -과거지향적인 정보	-법률제·개정 요구권을 감독업무의 효 율성 제고 수단으로 활용 -감독기간간 경쟁체제 및 협조체제 구 축 용이 -시장밀착형이고 미래지향적인 정보 습 득에 유리
금융기관 서비스	-엄격한 규제를 시행하여야 할 시기 또는 위기시의 금융감독자로 적합	-시장친화적이고 미래지향적인 감독기 구는 금융산업의 중·장기적 발전을선 도할 가능성(비근한 예가 BIS)

3.4 민간 공적기구에 대한 의문사항

민간 공적기구에 대해서는 현실적으로 다음 세 가지 의문사항이 제기될 수 있다. 첫째는 민이 금융감독업무를 맡을 경우 과연 잘 해낼 수 있겠는가라는 의문이다. 그런데 이런 의문이 발생하는 이유는 한국경제가 오랜 관치 금융의 타성에 물들어 있다는 것과 무관하지 않을 것이다. 민이 잘 하려면 재정부로부터 독립을 유지하고 감독업무 수행에 필요한 실질적인 권한을 보 유해야 하는데, 전자는 앞서 언급한 쿤틴과 테일러(2002)의 기관의 독립을 그리고 후자는 감독의 독립을 각각 의미한다고 할 때, 이들 모두는 실제로 정부 의지에 달려있다고 할 것이다. 따라서 이 문제는 결국 감독기구에게 적절한 권한을 부여하고 책임을 묻는 기제를 만듦으로써 해결할 수 있는 것으로 인식된다. 최근 감독기구를 개편한 영국과 호주 등의 경우, 금융감독이 민 주도로 잘 이루어지고 있음을 참조할 필요가 있다. 사실 민간에게 맡기 면 문제가 생긴다는 우려는 역사적으로 관이 책임을 맡았던 분야에서 감독 부실로 인해서 오히려 큰 문제가 발생했던 전례를 볼 때 타당성을 결한다고 할 수 있다.²⁴⁾

24) 비근한 예가 종합금융회사과 투자신탁회사(최두열, 「종금사에 대한 규제감독과 외환위기 발

둘째, 민간 공적기구보다는 오히려 전문직 또는 특별공무원제도를 대안으로 제시하는 경우가 있는데, 이 또한 민간 공적기구에 대한 의문의 또 다른 표현이다. 예컨대 위험관리, 파생상품, 회계 등의 전문분야를 대상으로 전문직 공무원을 별도로 임용해서 봉급수준을 높이는 변형된 공무원제도의 추진을 고려해 볼 수 있다. 그러나 우선 현행 공무원 임용제도 하에서 이러한 예외를 허용할 수 있을 지가 불확실하고, 설령 예외가 인정된다 하더라도 이를 구태여 공무원 조직으로 해야 하는 이유가 쉽게 납득되지 않는다. 특별공무원 제도는 우리나라의 공무원 제도가 현행대로 지속되는 상황에서는 성공가능성이 낮은 것으로 평가되어, 결국에는 통상의 공무원조직으로 수렴될 가능성이 높다. 그리고 민간조직을 선호하는 이유가 시장과 리스크 관리, 파생금융상품 등에 대한 전문지식을 보유하는 전문가를 수시로 영입하고자 함인데, 특별공무원이라는 신분상의 제약은 보수 측면에서도 불리할 뿐 아니라 전문가들이 원하는 신분상의 신축성을 제한하는 의미가 있어 유능한 인재 확보에 오히려 장애요인으로 작용할 수 있다.

셋째, 민간 공적기구 역시 관료화되지 않겠는가라는 의문점도 있다. 앞으로 금융감독의 권위와 위상은 전문성에서 나올 것이며 전문성이 강조되는 조직일수록 경쟁에 노출되어 관료화의 우려가 작을 것으로 평가된다. 따라서 이 점에서도 공무원조직화 하는 경우보다 나은 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 민간 공적기구가 관료화되지 않도록 하기 위해서 ① 적절한 지배구조, ② 감독기구의 내부통제제도, ③ 개방형 채용제도를 포함하는 신축적 인사제도, ④ 직원들의 전문능력 배양을 위한 보다 체계화된 교육·연수제도, ⑤ 견제와 균형을 위한 금융감독유관기관과의 협력체제, ⑥ 퇴직 후 금융기관 감사직 또는 준법감시인으로 가는 낙하산 인사 관행 중지 등을 갖출 필요가 있다.

생], 연구01-02, 한국경제연구원, 2001. 3)이고 최근의 카드사태도 같은 맥락에서 이해된다 (김대식/윤석현, *supra* note 1, 202면).

4. 민간 공적기구의 법적 타당성

금융감독을 민간 공적기구가 맡는 데 대해 법적인 측면에서 다음과 같은 3가지 비판이 제기될 수 있다: ① 공권력적 행정작용은 반드시 공무원들 중심으로 한 행정조직에 의하여 수행되어야 하므로, 이에 배치되는 내용을 담는 민간 공적기구의 설치법률은 위헌이다; ② 민간 공적기구에게 인가취소나 제재와 같은 침해행정행위를 허용하는 것은 우리나라의 전체 법체계(대륙법 체계)와 조화롭지 못하다; ③ 민간 공적기구의 감독권은 한국은행이 행사하는 행정권과는 현격한 차이가 있으므로, 한국은행의 사례를 민간 공적구에 원용하는 것은 적절하지 않다.

첫째, 국회가 특별법을 제정하여 행정권의 수반인 대통령의 지휘·감독을 받는 민간 공적기구에게 금융감독권을 부여하는 것은 헌법에 위배되지 아니한다. 공권력적 행정권인 금융감독권을 누가 행사할 것인지의 여부는 위헌의 문제가 아니라, 그 나라의 고유한 금융문화와 현실적 필요성 및 금융감독기능의 효율성 등을 감안하여 입법기관인 국회가 정책적으로 결정할 문제인 것이다.²⁵⁾ 따라서 법률로써 특수법인인 민간 공적기구를 설치한 후 행정기능을 담당하게 할 수 있으며, 동 법인이 최종적으로 대통령의 지휘·감독권을 벗어나지 않는 한 위헌의 문제는 없다.²⁶⁾

둘째, 우리 법체계상 민간 공적기구가 침해행정행위를 할 수 있는지 여부에 대해서도 긍정적인 판단이 바람직한 것으로 보인다. 공권력적 행정작용으로서의 침해행정행위를 행정관청이 아닌 민간 공적기구에게 부여할 수 있는지의 문제는, 어떠한 법체계(영미법체계 혹은 대륙법체계)를 계승하였는지에 따라 필연적으로 결정될 문제가 아닌 국가정책적인 문제이다.²⁷⁾ 한편 우리

25) 한국은행, 기획부 법규과, “한국은행법 개정관련질의에 대한 교수회신내용,” 중 양승두 교수 회신 (1997).

26) 한국은행, 앞의 문서 중 권영성 회신.

27) 헌법재판소에서도 정부조직법에 명시되지 않은 공공기관이 행정권한을 행사할 수 있는지의 문제는 입법정책적인 문제에 속한다는 결정을 한 바 있다. 헌법재판소 전원재판부 1994. 4. 28, 89 헌마 221: 정부조직법 제14조 제1항 등의 위헌여부에 관한 헌법소원

법체계상 공무원으로 구성된 행정관청만이 침해행정행위를 수행할 수 있다는 주장은 더 이상 정당화될 수 없다.²⁸⁾ 참고로 2000년 방송법에 의하여 설치된 방송위원회는 종래의 구태의연한 행정조직으로서의 외양을 갖추지 않은 새로운 반관반민의 혁신적인 행정조직으로서 모든 공권력적 행정작용을 훌륭하게 수행하고 있다.²⁹⁾ 이러한 신설 행정조직을 감안할 때, 민간기구가 침해행정행위를 할 수 있는지 여부에 관한 논란은 이제는 구태의연한 것이라고 볼 수밖에 없다.

셋째, 민간 공적기구의 행정작용과 한국은행의 행정작용을 상호 비교해볼 때 양자를 구별할 실익은 없다. 왜냐하면 한국은행도 민간 공적기구와 마찬가지로 사인의 권리를 제한하고 사인에게 의무를 부과하는 침해행정행위의 주체가 되기 때문이다.³⁰⁾ 따라서 외관상 한은법상의 통화행정과 외국환거래법상의 감독행정이 사인에 대한 효력이 간접적인 이유만으로, 민간 공적기구의 침해행정행위와 현격하게 다르다고 할 수는 없을 것이다.

결론적으로 국회가 제정한 법률에 의하여 설치근거가 마련된다면 민간 공적기구의 금융감독권 행사는 헌법에 위반되지 않고, 우리나라의 전체 법체계를 훼손시키지도 않으며, 한국은행과 민간 공적기구가 수행하는 행정작용 간에는 차이가 발견되지 않는다. 다만 법률로 민간 공적기구에게 금융기관의

28) 왜냐하면 민간 공적기구와 같은 공공법인에게 적극적인 행정주체로서 수익행정행위와 침해행정행위를 허용할 것인지의 문제는, 당해 국가의 특수한 역사와 경험 및 사회·경제적 발전단계 등에 따라 국민의 정치적 대표기관인 국회의 입법에 의하여 정해지는 입법형성의 문제일 뿐 결코 입법 이전에 존재하는 선형적인 논리의 결과가 아니기 때문이다. 한국은행, *supra* note 25, 허영·양승두·석종현 회신(1997).

29) 반관반민조직인 방송위원회는 근거법률인 방송법에 따라 행정관청으로부터 독립되어 설치·운영되고 있는데, 방송사업자의 추천·허가·승인·등록·제재 등 일련의 공권력적 행정권을 수행하고 있다. 행정자치부는 방송위원회를 국가행정조직으로서의 성격을 갖는다고 인정하는데, 동 조직은 방송위원회 사무총장 이하 사무처 전 직원이 모두 민간인으로 구성되어 있다. 방송법 해당 조문 참조.

30) 즉 한국은행은 한은법에 의하여 금융기관에 대하여 지급준비율을 결정하고(제56조), 통안계정예의 예치를 강제하며(제70조), 지급결제제도 운영 또는 통화신용정책 수립을 위한 자료 제출을 요구하고(제81조 혹은 제87조), 공동검사권의 발동 및 시정조치의 요청(제88조) 등을 할 수 있을 뿐 아니라, 외국환거래법에 의하여 외국환거래와 관련한 인·허가 업무를 수행한다.

인가, 감독, 검사, 제재 및 인가취소 등 금융기관을 실효성 있게 감독할 수 있는 제반의 감독수단을 인정하되, 제재 및 인가취소와 같이 행정권의 일탈이 우려되는 침해행정영역에 있어서는 그 발동요건을 상위법령에 상세히 규정하는 것이 바람직하다. 이렇게 함으로써 사전적으로 재량권 남용을 예방하고, 사후적으로도 권한의 남용을 규제하는 책임체계를 구축할 수 있고 결과적으로 앞서 언급한 감독의 독립이 확립될 수 있을 것이다. 이를 위해서 감독권자들의 자격요건도 강화하여야 할 것이다.

Ⅲ. 금융감독기구의 지배구조 재설계

1. 기본방향

금융산업의 건전성 유지 및 금융소비자 보호라는 금융감독의 목적을 효율적으로 달성하기 위해서는, 그 기본 골격이 되는 금융감독기구의 지배구조를 올바르게 설계하는 것과 금융감독유관기관들 간의 협조·협력관계를 정립하는 것이 중요하다. 본 절에서는 지배구조 설계에 대해 논의하는데, 이를 위해 우선 기본방향 몇 가지를 고려한다. 첫째는 정부, 정치권 및 규제대상인 금융산업으로부터 독립성을 확보하는 것이다. 둘째는 감독업무의 효과와 효율성을 높이는 것이다. 셋째는 책임성과 투명성을 확립·유지하도록 제도적 장치를 마련하는 것이다.

이하에서는 이들 세 가지 기본방향을 전제로 금융감독위원회, 사무국 및 금융감독원으로 구성된 현행 금융감독기구의 조직을 일부 개편하여 보다 선진화된 지배구조로 탈바꿈하는 방안을 제시한다. 이 방안의 핵심은 현재 관·민으로 이원화되어 있는 금융감독기구를 민간 공적기구로 통합하되, 통합 감독기구의 독립성, 책임성 및 투명성을 제고하기 위한 방안을 마련하는 것이다. 본 논문이 제안하는 재설계 방안은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 감독기구를 민간 공적기구로 일원화하는 것이다. 지금까지 중층감독 조직으로 인한 감독기구내의 갈등 및 피감기관의 부담이란 문제들을 해소하

기 위해, 관조직인 금감위/금감위사무국과 민간 공적기구인 금감원을 통합하여 금융감독원(이하 금감원)으로 일원화하되 국회가 특별법을 제정하여 무자본 특수법인으로 설립한다. 신설 금감원을 민간 공적기구화하자는 본 논문의 기본방향은, 국회가 특수법인을 설립하여 행정기능을 담당하게 할 수 있으며 법인이 최종적으로 대통령의 지휘감독권을 벗어나지 않는 한 위헌의 문제는 없다는 견해를 토대로 하고 있다. 동시에 관치금융으로부터의 탈피가 급선무인 한국 금융의 특수 상황에서 우리 관료조직의 특성상 공무원 조직으로는 독립성 확보가 불가능한 것으로 보여, 통합된 금감원을 민간공적기구화 하는 것이 최선의 방법으로 판단된다.

정부 내에서 금감원의 위치를 한국은행과 같이 민간 공적기구화할 경우 현재의 금감위사무국은 폐쇄되어야 할 것인데, 이는 감독기구를 행정부로부터 독립시키는 데 있어 가장 우선되어야 할 조치이다. 그러나 이 조치가 공무원 출신이 금융감독업무를 담당할 수 없음을 의미하지는 않는다. 다만 그 동안 독립성의 저해요인으로 지적된 공무원들의 금감위사무국과 재경부간 순환보직을 중단하려는 의도이며, 공무원 신분에서 벗어나 금융감독 전문가로서 봉사하고자 할 때는 당연히 기회가 주어져야 할 것이다.³¹⁾

둘째, 금설법 제정 당시의 합의제 의결기구 도입 취지는 그대로 유지한다. 즉 금감위를 합의제 행정기구로 설립했던 금설법 제정의 취지를 살리기 위하여, 신설되는 금감원 내부에 최고의사결정기구로 금융감독위원회(이하 금감위)를 설치한다. 이렇게 합의제를 유지하는 것은 감독기구를 정치, 정부 및 산업의 포획으로부터 보호하는 데 효과적인 것으로 평가되기 때문이다.

셋째, 책임성과 투명성을 강화하는 조치를 대폭 보완한다. 현재 감독기구의 책임성을 담보할 수 있는 장치가 매우 부족한 형편이다.³²⁾ 그리고 독립성

31) 1997년 당시 한국은행으로부터 은행감독원을 분리시킬 때, 두 조직의 직원을 분리한 것이 유사한 예라고 할 수 있다.

32) 금감위/금감원의 행위에 대해 책임을 물을 수 있는 기관은 금융에 대한 전문지식이 부족한 총리실, 대상기관에 대한 회계감사 및 직무감찰(공무원의 비위적발에 관한 비위감찰 및 법령, 제도 또는 행정관리상의 모순이나 문제점 개선에 집중)을 하는 감사원, 그리고 포괄적 감사에 머물 수 밖에 없는 국회의 국정감사 정도이다.

이 강화되면 이러한 책임성 장치는 더욱 중요해 진다. 따라서 정부(재정부)의 금융감독에 대한 상시적인 개입가능성은 억제하되 금융에 대해 포괄적인 책임을 지는 재정부의 감시역할은 유지되어야 할 것이다. 한편 금융감독기구의 투명성 확보 역시 현재로는 만족스럽지 못한 실정이다.³³⁾ 투명성은 감독기구의 독립성과 책임성을 제고 할 수 있는 중요한 수단인데, 투명성을 확보할 수 있는 방법으로서 의사결정과정과 대상기관 및 시장에 대한 정보의 공개 및 공유가 핵심이라고 할 수 있다.

넷째, 감독기구의 독립성과 투명성이 강화되는 만큼 금융안전망의 효율적인 운영을 위해 기타 감독유관기관과의 적절한 관계 정립 또한 매우 중요하다고 할 것이다.

이하에서는 향후 이 이슈에 대한 논의의 시발점을 마련한다는 의도에서 신설 금융감독원의 지배구조에 대해 상세히 논의하고자 한다.³⁴⁾

2. 금융감독위원회

금감위는 금감원 내부의 최고 의사결정기구로서 합의제 형태를 유지한다.³⁵⁾ 위원은 금감원 원장, 수석부원장 및 상임감사위원 등 3인의 상임위원과 아래의 절차에 따라 선발하는 8인의 비상임위원 등 11인으로 한다. 금감원 원장이 금감위 의장을 겸직하게 하고, 8인의 비상임위원은 금감위 추천으로

33) 통합이후 금융기관 및 시장에 관한 정보를 독점한 감독기구는 감독유관기관과 공유하거나 민간에게 공개하는 것을 통한시함으로써, 금융시장에 서비스 제공자라기보다는 규제권력의 행사자 역할을 해왔다. 안상욱 · 최홍식, 「금융감독체제의 개선방향」, 금융조사보고서 2001-12, 한국금융연구원 (2001. 5). 또한 감독기구내의 의사결정과정에 대한 정보마저도 공개되지 않아 감독기구에 대한 시장의 평가마저 불가능하게 하고, 감독기구에 대한 시장의 신뢰성 확보에도 결림돌이 되어왔다.

34) 이는 김대식/김용재/윤석현, 「금융감독기구 개편방안」, 국회용역보고서 (2004. 12)에 근거하고 있는 바, 이를 토대로 2005년 5월 2일 권영세의원의 대표발의로 「금융감독법안」이 국회에 제출되었다.

35) 한국은행의 금융통화위원회와 예보의 운영위원회는 각 기관의 내부에 설치된 최고 의사결정 기관이며, 그 아래 집행을 담당하는 기관이 분리되어 있지 않다. 이는 마치 기업이나 은행에서 최고 의사결정기관인 이사회가 조직의 내부기구로 존재하는 것과 다를 아니다.

대통령이 임명하며, 임기는 3년으로 하고 연임을 허용한다.

위원 수가 적을수록 회의운영의 효율성이 제고 될 수 있음에도 불구하고 현재 9명의 위원을 11인으로 증원한 이유는, 효율성 보다는 합의제의 장점을 강화하는 동시에 신설될 다양한 하부위원회의 운영을 원활하게 하기 위한 것이다. 한편 위원들의 임기를 3년으로 하고 연임을 허용한 것은 현행 임기인 3년을 유지하되, 성과 극대화라는 유인을 제공하기 위하여 연임을 제한할 특별한 이유가 없다고 보기 때문이다. 현재 우리나라에서는 주요 공직자 임기를 3년으로 하고 1차에 한해 연임 가능토록 하는 것이 관행으로 되어 있으나 업무성과가 탁월하다면 1차의 연임으로 제한할 이유가 없으며 유인 제공 차원에서도 나온 것으로 판단된다.

재정부 차관, 한은 부총재, 예보 사장 등 기존 3인의 당연직 위원제도는 폐지하고, 한은, 예보, 대한상공회의소 및 대한변호사협회에게 비상임위원 1인씩의 추천권을 부여하도록 한다. 이는 기존의 제도에서 위원 각자가 금융감독 자체보다 소속기관의 이해를 대변하는 것에 주안점을 둠으로써 금융감독업무의 독립성 확립에 저해요인으로 작용할 위험성이 높았기 때문이다. 또한 이들의 출석률이 대체로 저조하여³⁶⁾ 금융감독유관기관간 협력체제 구축이라는 도입 취지에 부합되지 않은 것으로 평가되기 때문이다. 그리고 상기 기관의 당연직 비상임위원 제도는 폐지하지만 당초의 도입 취지를 살리기 위해서, 제IV절에서 논의할 금융감독유관기관협의회를 법제화하여 운영의 활성화를 도모하도록 제안한다. 한편 재정부의 비상임위원 추천권을 폐지하는 주된 이유는 재정부의 감독기구 의사결정에 대한 과도한 영향력 행사를 차단함으로써 감독기구의 독립성을 확보하기 위한 것인데, 그 대신 후술할 상임감사 추천권을 부여하여 감독기구에 대한 공식적인 견제통로로 활용하도록 고려하였다. 이는 향후 우리 금융의 발전에서 관치금융의 주체로서의 재정부의 역할은 더 이상 바람직하지 않으며 오히려 감시감독자 역할로 수정되어야 함을 의미한다.

36) 금융감독조직혁신 작업반, supra note 16, 52면의 <표 II-3>.

〈표 Ⅲ-1〉 금감위의 성격과 구성

	현 제*	제 안
성격	국무총리산하의 합의제행정기관	특별법에 의한 민간공적기구인 금감원 내부의 합의제 최고의사결정기구
구성	9인의 위원으로 구성 1. 위원장 2. 부위원장 3. 3인의 당연직 비상임위원 재정경제부차관/한국은행 부총재/ 예금보험공사 사장 4. 재경부장관 추천 회계전문가 1인 5. 금감위 위원장 추천 금융전문가 1인 6. 법무부장관 추천 법률전문가 1인 7. 대한상의 회장 추천 경제계대표 1인	11인의 위원으로 구성 1. 금융감독원 원장 (위원장) 2. 수석부원장 3. 상임감사위원 4. 4개 기관 추천 위원 4인 한국은행/예금보험공사 대한상공회의소/대한변호사협회 5. 후보추천위원회 추천 위원 4인
임명	- 위원장은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 임명 - 부위원장은 재정경제부장관의 제청으로 대통령이 임명 - 위원장 및 부위원장은 정무직 국가공무원으로, 위원장이 추천한 위원은 1급 상당 별정직 국가공무원으로 상임으로 하고 나머지 위원은 비상임으로 함	- 원장(위원장)은 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 임명 - 수석부원장은 원장의 제청으로 대통령이 임명 - 상임감사위원은 재정경제부장관의 제청으로 대통령이 임명 - 비상임 위원은 4개 기관 및 후보추천위원회 추천으로 대통령이 임명 - 원장, 수석부원장, 상임감사위원은 상임, 그 외는 비상임 - 후보추천위원회는 원장과 4개 기관 추천 위원 4인 등 5인으로 구성

*: 금설법 제 3, 5 및 6조

8인의 비상임위원은 한은, 예보, 대한상공회의소 및 대한변호사협회가 관련분야 전문가 1인씩(총 4인)을 비상임위원으로 추천하고, 후술하는 후보추천위원회가 금융감독 관련분야의 전문가 중에서 추가로 4인의 후보를 금감

위에 추천하여 대통령이 임명하도록 한다. 단, 금감원의 독립성 확립을 위하여, 위의 전문가들은 한은, 예보 및 대한상공회의소의 임직원이 아닌 사람 중에서 추천하도록 한다. 대한변호사협회에 비상임위원 추천권을 부여한 것은 향후 법적위험 증대에 대비하여 법률전문가를 금감위 및/또는 후술하는 증권·시장위원회 위원으로 임명할 수 있는 근거를 마련하기 위한 것이다.

금감위 위원을 상임으로 할 것인가 또는 비상임으로 할 것인가도 중요한 검토사항이다. 금감위 위원이 상임일 경우에는 감독기구의 중요한 의사결정에 적극적인 참여가 예상되는 반면, 비상임일 경우에는 적극적인 의사결정 참여보다는 경영층에 대한 감시·감독자 역할이 기대된다.³⁷⁾ 그 밖에도 비상임인 경우에는 합의제 의사결정기구의 설립취지가 다소 퇴색되거나, 위원들이 금감위 의사결정에 적극적으로 참여하지 않을 가능성 등의 단점이 예상된다. 반면에, 원장에게 권한이 집중되어³⁸⁾ 업무효율이 제고되고 대외적으로 책임소재가 분명해져서 독립성 확립에 도움이 될 것이며, 경영층에 대한 감시와 감독이 강화되고, 다양한 현역 전문가 풀을 활용할 수 있다는 장점도 있다. 본 논문에서는 이들 장단점 비교를 토대로 비상임위원회제도를 선택하였는데,³⁹⁾ 이는 기본적으로 비상임위원들이 실제로 업무에 참여하는 것보다는 집행임원들에 대한 감시자로서의 역할이 더욱 중요하다고 판단하였기 때문이다. 또한 비상임위원이 절대 다수인 하부위원회를 활성화시키기 위해서도, 상임위원회제도보다는 비상임위원회제도가 적합한 것으로 판단하였다.

제도 변화에 덧붙여 정보공개를 통한 투명성 제고가 강조되어야 한다. 이

37) 조명현, “기업지배구조의 핵심으로 작동할 수 있는 이사회설의 설계,” 지배구조개선지원센터 정책연구보고서 (2004. 8)

38) 원장의 선임이 잘못되는 경우는 과거의 잘못을 되풀이 할 가능성이 있다. 이의 역재를 위해 국회의 인준 청문회를 거치게 하고 투명성 강화 등의 조치를 제안한다. 그러나 이러한 조치만 하면 모든 문제를 일시에 해결할 수 있다기 보다, 구조적인 문제를 해결 할 수 있는 제도적 뒷받침이 된다는 점이 강조되어야 한다.

39) 한편 금감위 위원을 비상임으로 하는 경우, 이들이 위원회 업무에 좀 더 적극적·효율적으로 참여토록 하기 위해서 비상임위원에게 보좌인력을 지원하고 이들만의 비공식 모임을 만들어 선임위원으로 하여금 이 모임의 장이 되어 모임을 이끌어 가도록 하는 방안 등을 고려해볼 수 있다. 비근한 예가 General Electric 사의 Presiding Director 제도이다.

는 감독기구의 독립성과 책임성 강화를 위한 중요한 수단이 되는 동시에 감독기구의 목적을 명확히 하고 활동을 대외적으로 명문화하며 이와 관련된 정보를 공개함으로써 외부압력으로부터 스스로를 보호하는 방안이 될 수 있다. 이를 위해서 금감위 뿐 만아니라 후술하는 증선위와 유관기관협의회의 의사록을 작성하고 일정한 시차를 두고 공개하며, 감독집행 전 과정에 대한 관련 문서의 보존 의무화와 일몰제에 따른 사후공개 의무화 등이 주요 수단이 될 수 있다.⁴⁰⁾

3. 증권·시장위원회

금감원 내부에 금감위와는 별개로 증권, 선물 및 파생금융상품 시장 업무를 심의·의결하는 또 하나의 합의제 의결기구로 증권·시장위원회(이하 시장위)를 설치한다. 시장위는 향후 증권, 선물 및 파생금융상품 시장이 성장하면서 시장업무가 확대되고 또 이들 상품들이 상호 연계되고 통합되는 추세에 대비한다는 취지에서 기존의 증권·선물위원회의 명칭을 변경한 것이다.

시장위를 금감위의 하부위원회로 하지 않고 별개의 합의제 의결기구로 하여 부분적인 독립성을 부여하는 이유는 향후 기능별 감독의 중요성 증대에 대비하고 정보기술 발달, 파생금융상품 확충 및 증권화 등 시장업무 전문화 추세에 선제적으로 대비하려는 의도이다. 시장위 업무를 고유업무와 수탁업무의 두 가지로 구분하되, 전자에 대해서는 독자적 결정권을 인정하고 후자에 대해서는 금감위가 규정으로 위임하는 업무범위 내에서 심의·의결하도록 하여 두 위원회의 차별성을 반영하려는 취지이다. 즉 금설법 제19조의 업무 중 증권·선물·파생금융상품 시장의 불공정거래조사(1항) 및 기업회계 기준 및 회계감리에 관한 업무(2항)는 시장위의 고유권한으로 계속 인정하

40) 미국의 경우를 보면 불공정한 경쟁과 음성적 접촉의 유혹이 큰 로비 분야에서도 공개정보에 근거한 투명성 유지 의무를 통해 문제를 해결하고 있다. 1946년 연방로비법을 제정하여 로비스트의 등록과 활동 보고를 의무화한 후, 1995년에 개정된 로비공개법에 따라 로비스트는 상원과 하원에 자신을 등록하고 1년에 두 차례 고객의 위탁내용과 대상기관, 사례금과 사용용도 등을 보고하도록 하고 있다.

고, 증권·선물·파생금융상품 시장의 관리감독 및 감시 등과 관련된 일반사항에 대해서는 심의·의결을 담당하게 한다. 단, 이러한 일반사항의 내용을 금감위 규정으로 정하도록 하여 금감위의 사전 승낙을 득하도록 한다.⁴¹⁾

시장위의 위원장은 수석부원장이 겸임토록 한다. 위원장 외에 4인의 비상임위원을 두되 금감위 추천으로 대통령이 임명토록 하고, 내부적으로는 금감위 후보추천위원회가 후보자 추천업무를 담당하도록 한다. 이는 현재의 증선위 상임위원이 재경부와의 순환보직에 의하여 임명됨에 따라 발생하는 문제점을 해소하고, 후보추천위원회를 통해 독립적인 전문가의 영입을 촉진하고자 함이다. 비상임위원의 임기는 3년으로 하고, 연임을 허용하여 업무의 전문성 및 연속성을 유지하도록 한다.

〈표 III-2〉 증권·시장위원회의 성격과 구성

	현 재*	제 안
성 격	증권, 선물 및 파생상품 시장 업무에 관한 합의제 심의의결기구	좌동
구 성	5인의 위원으로 구성 1. 위원장 2. 금감위 위원장 추천 4인 - 위원장은 금감위 부위원장이 겸임 - 위원장이 아닌 상임위원은 1급 상당 별정직 국가공무원 - 나머지 3인은 비상임	5인의 위원으로 구성 1. 위원장 2. 금감위 추천 4인 - 위원장은 금감위 수석부원장이 겸임 - 후보추천위원회가 4인을 금감위에 추천 - 위원장 이외에는 비상임

*: 금설법 제 19 및 20조

시장위의 위상과 업무 내용에 관해서는 향후 시장업무가 확대되고 중요성이 증대할 것에 대비하여 시장위의 위상과 독립성을 제고할 필요가 있다는 의견과, 그럼에도 불구하고 금감위와 시장위가 금융감독의 두 개의 사령탑

41) 현재 금설법에서는 '금감위가 심의·의결하는 증권·선물시장의 관리·감독 및 감시 등과 주요사항에 대한 사전심의'(제16조 3항)와 '증권·선물시장의 관리·감독 및 감시등을 위하여 금감위로부터 위임받은 업무'(제16조 4항)로 규정되어 있다.

(twin peaks)이 될 경우 시장에 혼란을 끼칠 가능성이 우려된다는 의견이 대립된다. 이들을 감안하여 다음 네 가지 대안을 고려해볼 수 있다.

첫째 안은 시장위를 금감위의 한 부서(예: 시장조사국)로 하거나 또는 시장위를 금감위의 소위원회로 하는 방안으로, 이는 조직구조가 간명하여 현재로는 운영 효율성 제고에 도움이 될 것이나 부서 또는 위원회의 위상을 격하시키는 의미가 있어 향후 시장업무 확대에 효과적으로 대비하기 어려운 단점이 있다.

둘째 안은 시장위 의장을 금감원 원장이 겸임하는 방안으로 이는 시장위의 위상 제고에 도움이 되고 시장업무 확대에도 효과적으로 대비할 수 있지만, 동일한 인격체가 서로 다른 업무를 수행하는 두 위원회의 장을 겸직함으로써 독립성 훼손의 소지가 있고 현재 금감위원장이 금감원장을 겸직함으로써 발생하는 것과 유사한 갈등이 우려된다.⁴²⁾

셋째 안은 금감위가 시장위에 일정한 업무를 위임하되 예외적인 경우에 한하여 이를 파기 또는 수정할 수 있도록 하는 방안인데, 이는 금감위가 금감원 내의 최고 의사결정기구라는 개념에는 부합하지만 파기 또는 수정이 자주 일어날 경우 시장위를 별도로 설립하는 취지에 반하고 특히 시장에 혼란을 초래할 가능성이 있다.

넷째 안은 불공정거래 조사와 기업회계기준 및 회계감리에 관한 업무는 전과 같이 시장위 고유업무로 인정하고 증권·선물·파생금융상품 시장의 관리·감독 및 감시 업무 등은 이를 주요업무와 일반업무로 구분하여 전자는 금감위가 후자는 시장위가 각각 심의·의결하되, 주요업무와 일반업무 구분은 금감위가 정하도록 하는 것이다.

이상의 대안들은 각각 장단점을 지니고 있는데, 향후 시장업무 확대에 선제적으로 대비한다는 의미에서 마지막 안이 타당성을 지니는 것으로 판단된다.

42) 이에 대해서는 금융감독조직혁신 작업반, 15~16면.

4. 금감위 산하의 소위원회 설치

일반적으로 조직내 설치된 소위원회는 감사위원회와 같이 조직의 내부통제제도 역할을 하거나 특정 주요사안에 대해 최고 의사결정기관의 의사결정 전에 심도있는 사전 토의를 통해 의사결정을 원활하게 하는 역할을 한다.⁴³⁾ 같은 맥락에서 피감독기관의 지배구조 구성에서 중요한 역할을 하는 소위원회를 감독기구에 신설·운영할 필요가 있는 것으로 판단된다.⁴⁴⁾

감독기구의 내부통제와 금감위의 의사결정 전문성과 효율성을 제고하기 위해 금감위 산하에 소위원회로 감사위원회와 후보추천위원회를 두고 필요한 전문위원회를 둘 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 전문위원회의 예로 금융소비자보호위원회와 금융감독발전위원회의 설치를 고려해볼 수 있는데, 아래에서 이들의 기능과 특성을 살펴보기로 한다. 우선, 소위원회의 구성은 다음과 같이 예시된다. 물론 이 이외의 소위원회도 필요한 경우에 설치할 수 있도록 하여 조직의 유연성을 유지하도록 하는 것이 바람직하다.

43) 증권거래법에서는 감사위원회(제54조 6항)와 사외이사후보추천위원회(제54조 5항), 준법감시인을 규정하고 있고, 은행법에서도 감사위원회(제23조 2항)를 설치하도록 요구하고 있다. 현재 국민은행 이사회는 하부위원회로 이사회운영위원회, 경영전략위원회, 리스크관리위원회, 감사위원회, 보상위원회 및 사외이사후보추천위원회 등 6개를 두어 은행의 경영에 대한 감시와 이사회의 중요 의사결정 과정을 보좌한다. 이 중 이사회운영위원회는 은행 지배구조에 대한 전반적인 연구 및 논의를 담당함으로써 지배구조의 선진화를 추구함을 목적으로 한다(국민은행 홈페이지). 한국의 경우 대부분의 선진 은행들이 이와 유사한 하부위원회 구조를 유지하고 있다. 회계투명성을 강화하려는 목적의 미국 Sarbanes-Oxley 법은 감사위원회를 의무화하고 공시위원회를 권고하고 있으며, 일반 상장법인의 지배구조에 대한 뉴욕증권거래소의 상장규정은 감사위원회를 의무화하고, 기타 보상위원회, 후보추천위원회 등을 권고하고 있다.

44) 현재 금융기관과 예금자등 금융수요자 기타 이해관계인 사이에 발생하는 금융관련 분쟁조정에 관한 사항을 심의·의결하기 위한 금융분쟁조정위원회(금설법 제 51조)는 금감원에 설치된 위원회로 금감위 결정을 보좌하는 소위원회와는 차이가 나며, 소위원회 설치와 관계없이 존속되는 것이 권고된다.

〈표 III-3〉 소위원회 구성

소위원회	위원수	금감위	시장위	위원장	선출
후보추천위원회	5	원장, 추천직 비상임위원 4인	-	원장	당연직
감사위원회	5	상임감사위원, 비상임위원 3인	비상임위원 1인	상임감사위원	의장은 당연직, 그 외는 선출
금융소비자 보호위원회	5	비상임위원 3인	비상임위원 2인	금감위 비상임위원 중 1인	선출
금융감독 발전위원회	3	비상임위원 2인	비상임위원 1인	금감위 비상임위원 중 1인	선출

4.1 후보추천위원회 설치

독립성과 전문성을 갖춘 금감위와 시장위의 비상임위원을 추천하기 위해 후보추천위원회를 설치한다. 위원회는 금감원 원장과 한은, 예보, 대한상공회의소, 대한변호사협회 등 4개 추천기관에서 추천한 4인의 비상임위원 등 5인의 위원들로 구성하며, 금감원 원장이 위원장을 겸임한다.

후보추천위원회는 4인의 금융감독 관련분야의 전문가를 금감위 비상임위원 후보로 추천하고, 동시에 4인의 증권·시장감독 관련분야 전문가를 추가로 시장위 비상임위원 후보로 추천한다.⁴⁵⁾

4.2 감사위원회 설치

감독원 집행부에 대한 견제 및 통제를 위하여 독립적 위상을 지닌 감사위원회를 설치·운영하는데, 감사위원회는 감독업무 및 경영상태를 감사하고 금감위에 감사결과를 보고하는 것으로, 현재의 금감원의 상임감사제도를 확대, 개편한 것이다.

45) 영국의 금융감독청(Financial Supervisory Authority, 이하 FSA)은 대표이사를 포함하여 경영진 선임에 대해 독립적인 후보추천위원회를 두고 있다. 영국의 경우 공공부문의 최고책임자는 행정부가 임명하는 것이 원칙이나, 실제로는 후보추천위원회가 주도적인 역할을 하는 것으로 알려지고 있다.

감사위는 재경부가 추천한 금감원의 상임감사위원과 금감위의 비상임위원 3인, 중선위의 비상임위원 1인 등 5인으로 구성하고, 위원장은 금감위 상임 감사위원이 겸임한다. 상임감사위원 이외 위원들의 임기는 1년으로 하며, 연임을 허용한다.

4.3 금융소비자보호위원회 설치

금융소비자보호위원회는 금융감독의 서비스 기능 및 소비자보호 기능을 강조하기 위해 설치하며, 중장기적으로 금융교육 및 금융소비자 보호 등을 위한 정책과 제도를 개발하고 아울러 분쟁조정과 제재심의에 관한 기본방향과 정책 등을 다루도록 한다.

구성은 금감위 비상임위원 3인과 시장위 비상임위원 2인으로 하고 위원장은 금감위 비상임위원 중 1인으로 하며, 위원들의 임기는 1년으로 하고 연임을 허용한다.

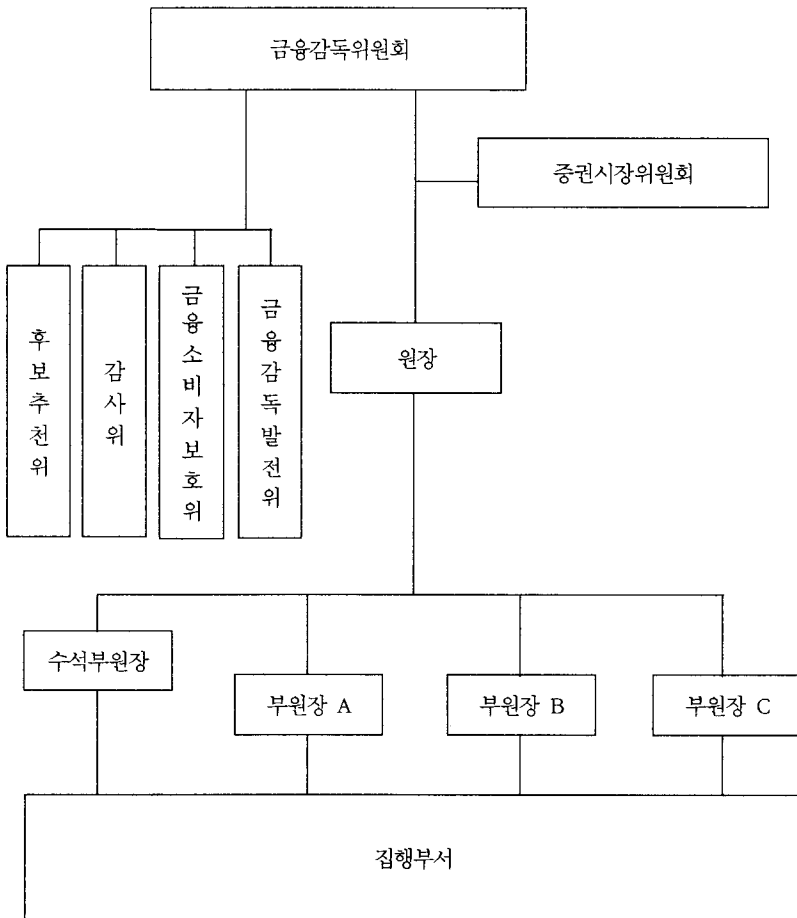
4.4 금융감독발전위원회 설치

향후 금융감독의 추세가 통제 위주에서 시장점점에서의 위험관리 중심으로 급격히 변화해가는 상황에서 관련 전문가 양성이 시급하다. 특히 우리나라에서는 관주도의 감독행정이 지속되었던 상황에서, 금융감독원 직원들의 전문성에 대한 평가가 크게 긍정적이지 못한 형편이다. 따라서 향후 감독의 효율성 제고를 위해서 독립성 확보 못지않게 중요한 과제가 감독인력의 전문성 함양일 것이다. 한편 앞에서 이미 여러 차례 논의된 금융감독에는 관료조직이 적절하지 않고 따라서 감독기구를 민간 공적기구화해야 한다는 주장은, 감독인력의 전문성 확보가 전제되어야만 타당성을 지니고 따라서 시장의 신뢰를 확보할 수 있게 될 것이다.

이러한 상황에서 금감원의 중장기 발전과 감독업무 전문능력의 확충을 주도적으로 추진하는 금융감독발전위원회를 설치하여 이들로 하여금 전문인력의 채용 및 확보와 직원들에 대한 상시교육을 감시하도록 하며, 금감원 임

원, 금감위 및 시장위 위원들의 업무성과를 평가하고 특히 임원들에 대한 보상 업무를 다루도록 하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

이 하부위원회는 금감위 비상임위원 2인과 중선위 비상임위원 1인 등 3인으로 구성하고 위원장은 금감위 비상임위원 중 1인으로 하며, 위원의 임기는 1년으로 하되 연임을 허용하도록 한다.



• 그림에서 부원장의 수는 예시 목적

〈그림 Ⅲ-1〉 신설 금융감독원(안) 조직도

5. 금감원의 집행간부

5.1 원장

금감원의 원장은 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 임명하되 국회의 인사청문회를 거치도록 하며, 임기는 3년으로 하고 연임을 허용한다. 감독기구의 독립성 강화를 위해서 원장의 임기를 5년, 단임으로 하는 대안을 고려할 수 있으나, 원장의 업무수행능력이 개인별로 큰 차이를 보여온 그간의 상황을 감안할 때, 가급적 조기에 성과를 평가할 필요가 있다는 주장이 설득력을 지닌다.

한편 금감원의 독립성 확립 및 위상 제고를 위해서 원장 임명 시 국회 동의를 거치도록 하는 방법도 고려해볼 수 있으나,⁴⁶⁾ 헌법에 직접적으로 언급되어 있지 않은 국회 동의를 요구하는 것 보다는 국무회의 심의와 국회의 인사청문회를 거치게 함으로써 원장의 임명에 행정부와 국회 양측의 평가가 반영되도록 하는 것이 적절한 것이다. 이 경우 감독원장의 금융감독의 독립성과 효율성 등에 대해 확고한 신념의 보유여부가 중점 점검 대상이 되어야 할 것이다.

그리고 원장이 금감위 의장을 겸임하도록 한 취지는 금감원의 위상을 높이는 동시에 원장의 업무 장악을 지원하기 위한 것인데,⁴⁷⁾ 분리와 겸임의 장단점을 비교·분석하면 다음과 같다. 즉 금감위 의장과 원장의 분리는 감독기구 내 견제·균형을 중시하고 합의제 의결기구의 본질에 부합한다는 장점이 있는 반면, 원장과 의장간 이견이 생길 경우 책임성이 약화되고 효율성

46) 헌법상 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 공직으로는 국무총리, 대법원장, 선거관리위원장 등이 있다.

47) 영국의 FSA는 출범 이후 Howard Davies가 이사회 의장(Chairman)겸 원장(CEO)으로 재임하여 왔으나, 2003년 4월 1일 재무장관이 이사회 의장으로 Callum McCarthy를 임명함으로써 양자가 분리되었다. 분리한 이유는 기업지배구조의 최선관행을 따르기 위한 것으로 알려지고 있는데, 이사회 의장은 포괄적인 정책관련 의사결정을 담당하고, 원장은 일상적 집행적 의사결정에 전념하도록 하려는 것이었다. 미국의 경우 다우존스산업평균지수(Dow Jones Industrial Average)에 포함된 30개 기업들 중 8개만이 겸직 분리, 포춘 동재 기업의 10%만이 비상임 의장으로 이에 대한 비판이 제기되고 있다. Kenneth Kim & John Nofsinger, *Corporate Governance*, Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, N.J., U.S.A. (2004).

이 저해된다는 단점이 지적된다. 반면에 겸직의 경우는 합의제 의결기구의 취지가 다소 퇴색되는 단점이 있으나, 한국적 현실에서 원장의 권력을 강화시키는 것이 업무 효율성 제고 및 책임성 확립에 도움이 될 것이라는 견해와 이것이 궁극적으로는 감독기구의 독립성 확보에도 기여할 것이라는 점에서 현실적으로 우월한 것으로 판단되었다.

여기서 금감위 의장이 집행부서인 금감원의 장이 되는 형태(예: 공정거래위원회, 방송위원회)를 택할 것인가 또는 금감원 조직이 신설되면서 최고 의사결정기구로 위원회를 두고 금감원장이 위원회의 의장이 되는 형태(예: 한국은행)를 택할 것인가를 고려할 필요가 있다. 본 논문에서는 신설되는 금감원의 위상 제고가 절실히 요구된다는 점과 금융감독의 전문화가 진행되면서 중장기적으로 금감원 하부조직의 비중이 확대될 것이라는 점 등을 감안하여 후자가 바람직하다고 본다.

5.2 수석부원장

금감원에 1인의 수석부원장을 두되, 원장 제청으로 대통령이 임명하고 임기는 3년으로 하며 연임을 허용한다. 수석부원장은 원장을 보좌하고 당연직 금감위원이 되며, 시장위의 의장을 겸임하도록 한다.

5.3 상임감사위원

금감원에 1인의 상임감사위원을 두되, 재경부장관의 제청으로 대통령이 임명하고, 임기는 3년으로 하며, 연임을 허용한다.⁴⁸⁾ 재경부장관의 추천을 받도록 한 것은 중립적 입장에서 집행부서 업무를 감시·통제하도록 하기 위한 것이며, 동시에 상임감사위원으로 하여금 감사위원회 의장을 겸임하게 함으로써 재정부에게 감독기구 통제경로를 제공하려는 목적도 있다.

5.4 부원장

수석부원장 외에 3인 이내의 부원장을 두되 원장이 임명하고 임기는 2년

48) 미국의 Sarbanes-Oxley 법은 감사위원회를 100% 사외이사로 구성하도록 요구하고 있다.

으로 하며 연임을 허용한다. 부원장은 원장을 보좌하도록 한다.

5.5 준법감시인 설치

금감원의 내부통제 강화를 목적으로 임·직원들이 제반법규를 철저히 준수하도록 상시적으로 통제·감독하는 업무를 담당하는 준법감시인을 둔다. 준법감시인은 원장의 추천으로 금감위가 임명하고 임기는 2년으로 하며 연임을 허용한다. 준법감시인은 내부통제기준 및 기타 법률의 준수 여부를 점검하고 위반사항을 조사하여 원장과 감사위원회에 보고하는 업무를 담당한다.

IV. 금융감독유관기관과의 관계 정립

1. 현황과 문제점

1997년에 제·개정된 금융관련법들은 금융감독 관련기능들의 '(정부)집중에서 분리'를 기본정신으로 제정되었으며, 법개정을 통해 정부(재정부)는 전체 경제에 대한 책임을, 한국은행은 통화정책을, 신설된 금감위/금감원은 금융감독을 그리고 예금보험공사는 예금자보호를 목적으로 각자의 기능을 중립적으로 수행할 수 있도록 하였다. 그런데 감독유관기관들의 독립성이 강화되는 만큼, 각자의 책임성을 강화하고 피감독기관의 피감독업무 부담을 완화하기 위해서 감독유관기관간에 견제·균형 및 유기적 협조체제를 확립하는 것이 필수적인 과제로 부각되었다. 이에 부응하기 위해서 현행 금설법 제4장은 금융감독기구와 유관기관과의 관계를 규정하고 있으나, 유관기관들의 불만이 지속됨으로써 유관기관 간 협조체제 미흡을 드러내고 있다.

따라서 감독기구의 독립성과 효율성을 강화하되 감독기구가 무소불위의 권력기관으로 전락하지 않는 동시에 유관기관 간 개별기능의 효율화와 전체 금융안전망 체제의 효율적 유지를 위한 법률적 조치가⁴⁹⁾ 필요한 것으로 판

49) 현재 재정부 차관, 금감위 부위원장, 한은 부총재로 구성된 금융정책협의회(1998년 시작)가 운영되고 있으나 법률상의 협의체가 아니며, 금융감독 면에서는 한계가 있다. 동 협의회의

단된다. 유관기관간 견제와 균형 유지 및 협조체제 확립을 위해서는 기관간 권한의 중복을 어느 정도 허용하거나 또는 법제화를 통해 강제화하는 방안을 고려 할 수 있으나, 권한중복을 허용하는 방안은 피감독기관의 부담 증대를 초래하므로 가급적 피하는 것이 바람직할 것이다.

2. 금융감독유관기관협의회(가칭)의 법제화

변화하는 금융환경 하에서 금융감독유관기관들의 원활한 업무수행에 필수적인 동태적인 협조체제 구축을 위해서 상호간 협의회 및 실무협의체를 법제화하여 강제할 필요가 있다. 특히, 이는 재정부 차관, 한은 부총재, 예보 사장의 금감위 당연직위원제가 폐지됨에 따라 금융감독유관기관간 연결성 내지 협력관계가 약화될 가능성에 대비하기 위해서 반드시 필요한 것으로 평가된다. 이 협의회는 금융감독유관기관간 정보의 생산과 공유, 공동검사 및 기타 일관된 감독정책 수립 및 집행에 필요한 사항들에 대한 공조를 주 업무로 한다.⁵⁰⁾

이 협의회는 재정부차관을 의장으로 하고, 금감원 수석부원장과 한국은행 부총재 및 예금보험공사 사장 등 4인이 위원으로 참여하며, 투명성과 책임성 확보를 위해 회의록을 작성하고, 미리 정한 비밀유지사항 외는 공개를 의무화한다. 재정부차관을 의장으로 하는 것이 또 다른 관치금융의 통로가 될 수 있다는 우려가 있으나, 금융에 대한 총괄책임이 재정부에 있으며 또 투명성과 책임성이 강화되면 과거의 잘못이 되풀이될 가능성은 적다는 점이 고려되었다.

협의내용은 저서금융정책 수립, 금융·기업구조조정 추진, 신용경색 해소대책 수립 및 추진, 기타 각 기관에서 정책조율이 필요하다고 판단하는 사항에 한정되어 있으며, 금융감독정책은 협의대상이 아니다.

50) 이 제도는 그 필요성을 금융감독조직혁신 작업만이 처음 제시하였는데, 장관급 협의회를 제안한 점이 다르다. 그리고 2001년 4월에는 재경부가 「금융감독체계 효율화 방안 마련」에서 유사한 방안을 제시한 적이 있으나 여러 가지 현실적인 이유로 말미암아 아직 햇빛을 보지 못하고 있다.

〈표 IV-1〉 금융감독유관기관협의회 구성

목 적	감독정책 수립 및 집행에 필요한 사항들에 대한 공조
구 성	재정부차관(의장), 금융감독원 수석부원장, 한국은행 부총재, 예금보험공사 사장 등 4인
하부 실무협의체	<ul style="list-style-type: none"> · 법규제 · 개정실무협의체 · 공동검사실무협의체 · 정보공유실무협의체

또한 위원회의 업무수행의 효율성과 전문성을 위해 유관기관 간 분야별로 실무협의체 구성을 제안한다. 본 논문에서는 세 가지 실무협의체를 제안한다. 첫째는 법규제 · 개정실무협의체이다. 이 실무협의체는 금융관련 법령과 규정 제 · 개정 협의의 효율화를 위한 실무자 협의체로 금융감독, 통화정책 및 예금자보호에 관련된 법령 등을 대상으로 한다. 둘째는 공동검사실무협의체로 이는 금융기관에 대한 금감원의 검사 및 공동검사 원칙과 절차 등을 협의하기 위한 것이다. 셋째는 정보공유실무협의체로, 금융기관이 제출하는 보고서의 서식 제정 및 변경, 정보공개원칙의 시행방안, 정보공유와 자료협조의 시행 및 통합 DB 구축 및 관리 등을 협의한다. 정보의 독점화 현상이 고질적 병폐의 하나로 지적되어온 한국금융 현실에서 금융감독유관기관간에 보유한 모든 금융감독 관련정보를 원칙적으로 실시간 공유토록 추진하는 것은 현실적인 어려움에도 불구하고 매우 의미 있는 일일 것이다. 따라서 모든 정보의 원칙 공개를 법제화하자는 의견도 있지만(금융감독조직혁신 작업반), 현실적 어려움을 감안하여 정보의 공개와 공유를 기본방향으로 추진하도록 한다.⁵¹⁾ 이와 관련하여 기초 정보는 공유하되 분석과 활용은 독립적으로 함으로써 감독유관기관간 경쟁을 유도하는 것도 바람직한 방향이다.⁵²⁾

51) 통합감독기구를 처음 시작한 노르웨이에서는 모든 감독정보를 유관기관이 DB를 통합, 공유하고 감독기관이 분산된 미국도 감독기관간 정보를 공유한다. 국법은행의 경우 통화감독청, 연방준비이사회, 연방예금보험공사의 중복감독을 받고 있으나 자료제출은 연방예금보험공사에만 하고 다른 감독기관은 전산망을 통해 자료를 공유한다. 영국은 재무부, 영란은행, FSA 간 양해각서(MOU)를 맺어 정보를 공유한다. 안상욱/최홍식, *supra* note 33 참조.

52) 금융안전망을 구성하는 기관들 간의 실무적인 협조사항은 모두 감독유관기관협의회에서 협

한편 협의회와 실무 협의체의 취지와 업무를 상시적으로 보좌할 수 있는 사무국 형태의 상설조직 신설이 필요할 것이다. 이를 위해서 미국의 FFIEC와 같이 독자적인 조직을 신설하거나 또는 금감원, 한은, 예보 등 감독유관기관의 관련부서가 3개 실무협의체의 사무국을 하나씩 맡아 운영하는 것도 대안이 될 수 있다. 우리의 현실에서 조직의 확대를 억제하되 실질적 효과를 거두기 위해서 후자가 바람직한 것으로 판단된다.

V. 결 론

금융산업의 겸업화 추세에 대비하고, 피감독기관의 부담을 줄이며, 관치금융의 질곡에서 벗어나기 위해 1997년 12월 '금설법'에 근거하여 출범한 새로운 감독체제는 제정 당시의 취지에 부합하지 못하고 수차례 개편 논의를 거쳤으며, 지금도 의원 입법 형태로 국회에 개편안이 제출되어 있는 상황이다. 개편논의가 반복되는 주된 이유는 금융감독기구가 금융감독이라는 본연의 업무를 간과하는 경우가 발생했기 때문이며, 이것이 현 조직과 제도의 운영상 문제라기보다 조직과 제도 그 자체의 구조적 문제라는 인식이 팽배하기 때문이다.

본 논문에서는 금융감독기구의 조직 문제를 해결하기 위해서 정부, 중앙은행, 정치권 및 금융산업으로부터 독립성을 확보하고, 감독업무의 효율성을 높이며, 책임성과 투명성을 확립·유지하도록 제도적 장치를 마련하는 것을 기준으로 감독기구의 지배구조 재설계를 제안했다. 재설계의 기본 방향은 다음과 같다

첫째, 감독기구를 민간 공적기구인 금융감독원으로 일원화하되 국회가 특별법을 제정하여 무자본 특수법인으로 설립한다. 본 논문에서는 금융감독기구의 대내외적인 비효율성을 제거함으로써 감독업무수행의 효율성을 제고하

의할 수 있다. 보다 구체적인 내용은 김대식/김경수/김홍범/이석원, 「예금보험제도 발전방향」, 예금보험공사 외부 용역보고서, 한국금융학회 (2002. 12)와 김홍범, 「금융감독, 이대론 안 된다」, 도서출판 두남 (2002. 5).

려면 현재의 금감위사무국과 금감원의 이원적 분리체제를 완전히 통합하여야 할 것인데, 통합을 위한 여러 가지의 대안 중 금융감독기구의 독립성을 확보할 수 있는 최선의 방안은 민간 금융감독기구의 발족이라고 판단하였다. 민간 금융감독기구는 독립성 이외에도 전문성, 책임성, 효율성 및 금융기관에 대한 서비스 제공 등 모든 측면에서 정부기구보다 훨씬 우월한 조직이라고 분석되었다. 이러한 분석은, 우리 관료조직의 특성상 공무원 조직으로는 독립성 확보가 불가능하다는 현실적 판단과 국회가 특수법인을 설립하여 민간 공적기구로 하여금 행정기능을 담당하게 할 수 있으며 법인이 최종적으로 대통령의 지휘감독권을 벗어나지 않는 한 위헌의 문제는 없다는 법률적 견해에 근거하고 있다. 이 경우 현재의 금감위사무국은 폐쇄되어야 할 것이다.

둘째, 금설법 제정 당시의 합의제 의결기구 도입 취지는 그대로 유지하여, 신설되는 금감원 내부에 최고 의사결정기구로 11인의 위원으로 증원된 금융감독위원회를 설치한다. 이렇게 합의제를 유지하는 것은 감독기구를 정치, 정부 및 산업의 포획으로부터 보호하는 데 효과적일 것으로 평가되기 때문이다. 또한 현재의 증선위의 역할은 유지시키고, 금감위를 보좌하는 감사위원회, 후보추천위원회, 금융소비자보호위원회, 금융감독발전위원회 등 하부위원회를 신설하여 금감위를 보좌하도록 제안한다.

셋째, 책임성과 투명성을 대폭 강화한다. 독립성이 강화되면 책임성 장치는 더욱 중요해질 것이기 때문이다. 이를 위해 재경부로 하여금 법률 제·개정권을 계속 보유하게 하되, 금감위 상임감사 임명과 재경부 차관의 '감독유관기관협의회' 의장직 겸직 등으로 감독기구에 대한 감시·감독 역할을 수행토록 한다. 아울러 신설 금융감독원의 원장 임명 시 국회의 인준 청문회를 거치게 하고, 신설되는 감사위원회와 준법감시인 등 내부통제체도를 강화하도록 한다. 이와 더불어 투명성을 강조함으로써 감독기구의 독립성과 책임성을 제고하도록 하는데, 투명성을 확보할 수 있도록 금감위와 시장위의 의사결정 및 기타 감독행정에 대한 정보의 공개 및 감독정보의 공유를 강도

높게 추진하도록 한다.

넷째, 감독기구의 독립성이 강화되는 만큼 금융안전망의 효율적 운영을 위해 기타 감독유관기관과의 적절한 관계 정립이 중요하다. 따라서 ‘금융감독유관기관협의회’를 신설하고 그 산하에 법규제·개정실무협의체, 공동검사실무협의체, 정보공유실무협의체 등의 설치를 법제화하도록 제안한다

끝으로 본 논문이 제안한 금융감독기구의 지배구조 개편이 모든 문제를 단번에 해결할 것이라고 믿는 것은 아니지만, 최소한 구조적인 문제로 인해 동일한 유형의 문제가 재발하는 것을 억제하는 데 일조할 것임은 분명하다고 할 것이다. 동시에 이 제안이 감독기구 지배구조 개편 논의를 활성화하는 데 일조하기를 바란다.

참 고 문 헌

- 고동원, “금융감독행정의 현황과 문제,” 금융법연구 제1권 제2호, 2004. 2.
- 국민은행 홈페이지 (www.inf.kbstar.com)
- 권영세(대표발의), 「금융감독법안」, 의안번호 1752, 대한민국 국회, 2005. 5. 2
- 금융감독기구의설치등에관한법률, 법률 제5490호, 1997. 12. 31 제정 및 개정
- 금융감독조직혁신 작업반, 『금융감독조직혁신방안(시안)』, 공청회 자료, 2000. 12. 20
- 김대식/김경수/김홍범/이석원, 「예금보험제도 발전방향」, 예금보험공사 외주 용역보고서, 한국금융학회, 2002. 12
- 김대식/김용재/윤석현, 「금융감독기구 개편방안」, 국회 용역 보고서, 2004. 12
- 김대식/윤석현, “통합금융감독기구의 변천과 향후의 개편방향,” 금융학회지 제10권 제1호, 2005. 6.
- 김용재, “금융감독위원회, 금융감독원의 법적 지위와 문제점 및 개선방안: 금융감독기구의설치등에관한법률을 중심으로,” 『월간금융법무』 Vol. 2, 2004. 10.
- _____, “금융감독행정의 이상과 과제,” 금융법연구 제1권 제2호, 2004. 2.
- 김은경/김홍중, 『EU의 금융감독체계: 현황과 평가』, 지역연구회시리즈 04-01, 대

- 외경제정책연구원, 2004. 12
- 김홍범, 『금융감독, 이대로 안 된다』, 도서출판 두남, 2002. 5
- _____, 『한국 금융감독의 정치경제학』, (주)지식산업사, 2004. 6
- 방송법, 법률 제6139호, 200.1.12 제정 및 개정
- 손상호, 『금융감독방식의 선진화 방안』, 정책조사보고서 2004-04, 한국금융연구원, 2004. 9
- 안상욱/최홍식, 『금융감독체제의 개선방향』, 금융조사보고서 2001-12, 한국금융연구원, 2001. 5
- 재정부, 「금융감독체계 효율화 방안」, 2001. 4. 6.
- 정운찬, “금융정책의 평가와 정책과제,” 『한국경제의 분석』 제10권 제3호, 2004. 12.
- 조명현, “기업지배구조의 핵심으로 작동할 수 있는 이사회설계,” 지배구조개선지원센터 정책연구보고서, 2004. 8
- 최두열, 『종금사에 대한 규제감독과 외환위기 발생』, 연구 01-02, 한국경제연구원, 2001. 3
- 한국은행, “한국은행법 개정관련 질의에 대한 교수회신 내용 (7인의 교수: 권영성, 김남진, 김동희, 석종현, 양승두, 최대권, 허영),” 기획부 법규과, 1997. 7
- 한국은행법, 법률 제5491호, 1997. 12. 31 전면개정 및 개정

Clive Briault, “The Rationale for a Single National Financial Services Regulator,” FSA Occasional Paper Series No. 2, May 1999

Udaihir Das & Marc Quintyn, “Crisis Prevention and Crisis Management - The Role of Regulatory Governance,” IMF WP 02/163, September 2002

E. Ferran, & Charles A. E. Goodhart, *Regulating Financial Services and Markets in the 21st Century*, 2001

Kenneth Kim & John Nofsinger, *Corporate Governance*, Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, NJ, USA, 2004 OK

Marc Quintyn & Michael Taylor, “Regulatory and Supervisory Independence

and Financial Stability," IMF WP/02/46, 2002

Marc Quintyn & Michael Taylor, "Should Financial Sector Regulators Be Independent?," IMF Economic Issues No. 32, March 2004

George J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation," Bell Journal of Economics and Management Science 6-2, 1971

Michael Taylor, *Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century*, Center for the Study of Financial Innovation, London, December 1995

Wallis Committee, *Financial System Inquiry Final Report Overview*, Canberra, Australian Government Publishing Company, 1997

Lawrence White, *The S&L Debacle: Public Lessons for Bank and Thrift Regulation*, Oxford University Press, 1991

주제어 : 금융감독기구의 지배구조, 금융감독기구의설치등에관한법
률, 금융감독기구의 통합, 금융감독기구의 독립성, 규제포
획, 금융감독기구의 책임성, 관치금융, 증권·시장위원회,
전문소위원회, 금융감독유관기관협의회

〈Abstract〉

A Redesign Proposal for the Governance Structure of the Korean Financial Supervisory Authority

Suk-Heun Yoon · Dae-Sik Kim · Yong-Jae Kim

A financial system is only as strong as the functioning of its supervisory system and the efficiency of its infrastructure. Therefore, establishing a well-functioning supervisory system is a shared concern for all market participants and regulatory authorities. It has been often maintained that the mal-functioning of the financial supervisory system had been at least partly responsible for the 1997 financial crisis in Korea. Political interference in the credit allocation process, forbearance of insolvent financial institutions for the sake of macroeconomic policy goals, weak and ineffective regulatory and supervisory devices are by and large deemed to have contributed to the severity of the financial crisis.

Of late, the literature on financial regulation has begun to emphasize the importance of building a good supervisory governance structure in ensuring a well-functioning financial supervisory system. A good such system would not only be able to enhance the safety and soundness of the financial system but also lead to implementing better governance structures and fostering such practices on the part of the financial markets and institutions.

This paper aims to propose a new and independent framework for the governance structure of the Korean financial supervisory authority. For this purpose, the paper identifies the following three ingredients as most essential: integration, independence, and accountability. Among them, independence seems to be of utmost importance at today's financial

environment in Korea. The new financial supervisory authority should have a substantial degree of independence in supervisory and operational activities especially from the government in order to successfully fulfill its mandate. For this to be the case, it is recommended that the new authority be organized as a public institution run by civilians that is separated from the usual government body. However, various mechanisms ensuring accountability on the part of the civilian supervisors should be in force in order to prevent them from becoming bureaucratic again.

In the paper the desired relationship between the Financial Supervisory Commission (FSC) and the Financial Supervisory Services (FSS) is argued to be like one between the Monetary Board and the Bank of Korea in that the former serves as the deliberating body of the latter. This implies that the current secretariat office run by government officers in the FSC should be closed. Given this basic framework, the paper goes on to discuss various devices and procedures that are believed to make the overall supervisory system efficient and effective. Advanced governance devices such as non-executive directors, sub-committees with special missions, a device for fostering functional regulation, compliance officer, etc. are introduced and discussed as well as some measures to ensure accountability on the part of the civilian supervisors.

Key Words : supervisory governance system, the Financial Supervisory Organization Establishment Act, integration of financial supervisors, supervisory independence, regulatory capture, accountability of the financial supervisors, bureaucratic suasion, the Financial Supervisory Authority, Securities and Market Commission, specialized sub-committees, Financial Institutions Examination Council