

규제연구 제14권 제1호 2005년 6월

우리나라 금융감독 및 자율규제체계에 관한 연구

강 병 호*

(접수일: 10/27, 게재확정일 2/2)

금융감독의 요체는 감독기구의 독립성과 감독업무의 중립성이다. 전자는 금융감독기구가 정치권이나 행정부의 간섭을 받지 않고 자율적으로 감독업무를 수행하는 것을 말하고 후자는 감독정책이 일반 경제정책과 분리되어 감독목적 본연의 업무에 충실하는 것을 의미한다. 그간 금융감독기구의 정치적 독립성과 감독업무의 중립성이 제대로 지켜지지 못했다. 금융감독위원회(원)는 수시로 당정협이나 국회 출석 또는 자료제출 등으로 정치권의 통제를 받아 왔으며 특히 계좌추적 등 정치적으로 민감한 사항이 제기될 때에는 빠짐없이 정치적 소용돌이에 휘말렸다. 금융감독위원회(원)가 행정부로부터 독립하여 중립적으로 감독업무를 수행하는 것 또한 현행 법체계상은 물론 운영관행상으로도 불가능한 것이었다. 금융감독정책과 금융정책의 구분이 모호하여 이에 대한 법령제정권을 갖고 있는 재정경제부와 감독정책의 입안과 집행을 관장하고 있는 금융감독위원회(원)간의 업무협조가 원활하지 못하여 효율적이고 중립적인 감독업무의 수행이 어려웠다. 특히 금융감독정책도 경제정책의 하나라는 인식하에 감독수단이 경제정책의 일환으로 이용되는 경우가 비일비재하였다.

이와 같은 결과는 '97년 외환위기 당시 제정된 '금융감독기구설치법'부터 예상되었던 바이고 이에 더해 우리 사회의 뿌리 깊은 기관이기주의로 인해 감독기구 조직의 운영이 더욱 비효율적으로 되었다. 본 논문은 현 우리나라 금융감독의 실상과 이와 같은 결과가 초래된 원인을 지적하고 주요국의 금융감독제도와 우리 금융현실 등을 비교 분석하여 금융감독제도의 개편방안을 제시하고자 한다.

핵심용어: 경기동조성, 규제재정, 연결감독, 자율규제기구, 진진성 규제

* 한양대학교 경상대학 경영학부 교수, 안산시 상록구 사1동(bhkang@hanyang.ac.kr)

I. 금융감독의 의의와 목적

금융감독이란 금융행위로부터 유발되는 각종 리스크가 금융시장의 불안과 금융산업의 건전성의 저해를 초래하여 전체 금융시스템의 안정성의 훼손으로 연결되는 것을 방지하기 위해 취하는 규제행위의 하나이다. 금융감독은 거시경제, 금융시장 및 지급결제 시스템 전반을 다루는 거시감독과 주로 금융시장참가자들의 개별적인 거래행태를 규율하는 미시감독으로 구분한다. 광의의 금융감독은 양자를 다 포괄한 것으로 정의되나 통상 미시감독만을 지칭하며 본고에서도 특별히 달리 정의하지 않는 한 금융감독이라 함은 미시감독을 지칭한다. 미시감독은 주로 개별금융기관 경영의 건전성을 위한 건전성 감독과 시장참가자들의 정직하고 공정한 거래를 실현시키기 위한 행위규제를 다룬다.

거시감독과 미시감독은 궁극적으로 금융안정이란 목적을 공유하지만 이를 달성함에 있어 서로 다른 측면을 강조한다는 점에서 차이가 있다. 그러나 효율적인 금융감독을 위해서는 양자는 서로 밀접한 연관성을 가져야 한다. 거시경제의 안정이 없이는 금융시장과 개별금융기관의 안정이 이루어질 수 없으며 또 그 역도 성립하기 때문이다. 따라서 거시경제의 효율적인 운영을 위해서는 정부, 금융감독기구, 중앙은행 등 감독유관기관간에 금융불안정의 진단, 처방 등에 대한 긴밀한 정책협조 및 상호견제의 필요성이 크다.

정부는 경제안정의 최종책임자로서 각종 법령의 제·개정과 중요한 금융·재정정책을 통해, 금융감독기구는 감독규정 제·개정, 인허가, 검사 및 제재 등 개별 시장참가자들의 행동에 대한 직접적인 영향력 행사를 통해, 그리고 중앙은행은 통화정책과 지급결제제도의 운영 및 관리를 통해 금융안정을 도모해야 할 책임이 있다(ECB, 2001). 이들

기관들은 먼저 거시적인 분석을 통해 거시경제와 금융시장에 존재하는 잠재적 불안요인을 발견하고 이에 선제적으로 대응하기 위해 정보를 교환하고 정책의 결정과 실행에 긴밀하게 협력하여야 하며 경우에 따라서는 서로 견제하여야 한다. 특히 경기변동과정에서 자산가치 및 신용창출의 팽창·축소가 반복되는 금융순환주기(Financial Cycle)로 인한 금융불균형에 적절하게 대응하고(Mishkin, 2000) 긴급유동성 지원, 예금보호제도, 지급결제제도 등 위기관리를 위한 금융안전망이 잘못 운영될 경우 초래될 수 있는 시장규율의 상실과 도덕적 해이 등으로 인해 야기되는 금융위기를 효과적으로 조정하기 위해서는 이들 유관기관들의 협조와 견제가 필수적이다.¹⁾

금융기관에 대한 감독은 인가(License), 규제(Regulate), 통제(Control) 및 제재(Sanction)를 통해 행사된다. 인가는 금융기관의 진입, 퇴출, 합병, 정관의 변경 등에 관한 사항으로 인가신청자에 대한 사전적인 적격성 평가로부터 출발하여 인가 후에는 인가조건이 지속적으로 충족되고 있는가를 평가하는 것을 말한다. 규제는 주로 감독정책의 수립이나 규정의 제·개정 등을 통해 사전에 금융기관의 건전한 경영을 유도하고 지도하는 기능을 말한다. 이와 같은 일련의 감독기능은 대부분 국가의 경우 동일한 감독기관에 의해 일관되게 수행된다. 검사, 제재 등 사후적 감독을 통해 인가 및 규제의 목적을 달성하도록 유도하고 사후적 감독과정에서 발견된 문제점 등을 다시 사전적 감독정책에 반영하여 감독행정의 효율을 높이기 위해서다. 특히 인가권의 경우 종래에는 정부가 직접 관장하는 국가가 많았으나 1970년대 이후 인가결정에 정치적 또는 행정적 영향이 미칠 수 있는 소지를 없애기 위해 인가권이 정부에서 감독기관으로 이관되는 추세를 보이고 있다. 감독당국이 정치적 영향력을 떠나 인·허가, 규제, 검사, 제재 등 감독기능을 일관되게 수행함으로써 금융시스템의 건전성에 대한 책임이 보다 분명해지기 때문이다(Hayward, 2000).

금융감독의 방식은 크게 기관별 감독과 기능별 감독방식으로 나눌 수 있다. 기관별 감독(Regulation by Institution)이란 금융기관이 제공하는 상품이나 서비스의 유형에 관계없이 은행, 증권회사, 보험회사 등과 같이 금융권역(Sector) 별로 별도의 감독조직이 감독을 하는

1) 현재 비공식적으로 운영되는 재정경제부, 금융감독위원회 및 한국은행의 각 부기관장으로 구성된 금융정책협의회가 이와 같은 기능을 위해 운영되고 있는바, 그 실효성을 높이기 위해 이를 상시감독정책협의회로 전환하는 방안 등이 논의되고 있다.

방식을 말하고 기능별 감독 Regulation by Function은 금융권역과는 관계없이 금융기관이 제공하는 상품이나 서비스 유형에 따라 감독하는 방식을 말한다. 기관별 감독은 한 감독기관이 금융시스템 안정, 금융소비자보호 등 여러 가지 감독목적에 갖고 예금, 보험, 증권 등 피감독금융기관의 다양한 업무를 동시에 감독하는 방식이다. 기관별 감독은 동일 감독자가 다양한 업무를 동시에 감독한다는 점에서 감독상 범위의 경계를 기대할 수 있고 감독기구별로 책임소재가 명확하다는 장점이 있다. 반면 기관별 감독은 감독의 전문성이 낮고 여러 금융권역에 걸쳐 이루어지는 연계거래를 효과적으로 감독하기가 어렵다는 것이 문제점으로 지적된다. 특히 주된 업무가 아닌 금융거래의 경우 감독업무의 전문성을 기하기가 어려울 뿐 아니라 이중상품간에 규제의 형평성이 결여될 경우 규제의 재정Regulatory Arbitrage 행위를 통해 규제의 회피가 초래될 우려가 있다.²⁾ 예컨대 기초상품과 파생상품투자는 동일한 경제적 효과를 가지고 있기 때문에 양 시장간의 규제의 차별은 한쪽 시장이 비정상적으로 비대 또는 축소되는 결과를 초래할 수도 있다. 이 밖에도 동질적인 금융상품 및 서비스를 제공하는데도 감독기관별로 감독기준의 일관성이 결여될 경우 피감독기관이 감독기준이 덜 엄격한 감독기관의 감독을 선택함으로써 위험이 큰 금융업무가 최소한의 감독수준에서 영위될 우려도 있다.

기능별 감독은 한 감독기관이 하나의 감독목적에 갖고 특정업무별로 이를 수행하는 다수의 금융기관을 동시에 감독한다는 점에서 감독상의 규모의 경계를 기대할 수 있다. 다만 이와 같은 장점을 기대하기 위해서는 특정업무에 능통한 다수의 전문인력 확보가 전제되어야 한다. 따라서 기능별 감독은 감독의 전문성을 살리고 감독의 중복이나 사각지대를 해소하는 측면에서는 기관별 감독방식보다 우월하다. 그러나 금융기관별로 취급업무의 방화벽이 쳐져있거나 금융기관들이 업무분야별로 특화되어 있는 경우에는 기능별 감독은 오히려 감독기관별 감독기준과 범위의 상이, 감독기관들의 중복감독 및 감독기관들의 책임소재의 불명확 등의 혼란만 초래할 가능성도 있다.³⁾ 이에 따라 최근에 들

2) 규제의 재정현상이란 금융거래 또는 계약의 전부 또는 일부를 행함으로써, 거래의 일방 또는 쌍방이 규제상의 장애 때문에 직접적으로 할 수 없었던 목적을 달성할 수 있는 경우를 말한다. 예컨대, 특정국의 투자자들이 외국의 거래소에서 거래되는 주가지수선물거래에 대한 투자가 허용되지 않을 경우에 주식관련 파생상품의 구조를 사용하여 당해 외국의 주가지수에 대한 포지션을 보유함으로써 지수선물거래에 대한 규제를 사실상 회피(Circumvent)할 수 있다. 최근 들어 다수의 금융공학적 상품(Structured Note)이 이러한 목적으로 이용되고 있다.

어 금융감독기능의 전문성을 살리기 위한 기능별 감독과 감독업무 수행의 효율성과 책임성을 확보하기 위한 기관별 감독기능을 동시에 기대하기 위해 감독기관을 통합하는 국가가 늘어나고 있다. 감독기관을 통합함으로써 기관별 또는 기능별 감독방식이 갖는 단점을 줄이고 통합감독에 따른 시너지를 기대하자는 것이다. 이와 같은 이유로 현재 한국, 영국, 캐나다, 호주, 일본, 독일, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 아이슬란드, 싱가포르, 멕시코, 핀란드, 이스라엘, 남아공, 룩셈부르크, 아일랜드 등 17개국이 통합감독기관 Umbrella Supervisor 을 설립, 운영하고 있다.

그러나 금융혁신과 규제완화 등으로 금융시스템의 위험이 더욱 증대하고 있는 현실에서 통합감독기관이 모든 감독업무를 효율적으로 수행할 수 있겠는가에 대한 회의인 시각도 적지 않은 것 또한 사실이다. 통합감독기구의 비대화에 따른 조직운영비용의 과다와 조직통제의 어려움, 금융기관의 다양성과 직원의 전문성 훼손, 다양한 금융감독 이슈에 대한 우선순위 설정의 애로, 통합감독기관에 대한 적절한 통제가 없을 경우 피감독기관에 대한 권한 남용과 금융소비자에 대한 책임성 결여 등에 대한 우려 등이 그것이다.

금융감독은 개별금융기관에 대한 개별감독 Solo Supervision 과 금융그룹에 대한 그룹감독 Group Supervision 으로 나누어 볼 수 있다. 최근 지주회사나 자회사 등을 통한 금융점업화가 확산되고 은행, 증권, 보험 등 이종금융업종을 영위하는 복합금융그룹의 출현으로 금융그룹 전체를 감독할 수 있는 그룹감독에 대한 관심이 높아지고 있다. 이는 금융그룹에 대한 감독의 경우 개별 금융회사에 대한 감독만으로는 충분하지 않기 때문이다(최장봉, 2004). 그룹감독의 기본 틀은 연결감독 Consolidated Supervision 이다. 연결감독은 금융그룹에 속한 계열회사를 대상으로 개별 금융회사에 영향을 미치는 모든 리스크를 고려하면서 계열회사를 연결하여 감독하는 것을 말한다. 연결감독에 의하여 개별 금융회사에 노출되어 있는 리스크가 보다 정확하게 파악될 수 있다. 그러나 그룹감독, 특히 그룹을 형성하는 회사를 연결하여 감독하는 연결감독은 금융그룹의 감독을 위한 새로운 차원의 감독방식 및 새로운 감독대상의 형성을 초래하는 별도의 감독수단은 아니며 어디까지나 기존의 개별 금융회사 감독을 보완하는 수단이라고 할 수 있다. 그룹을 형성하는 개별 회사의 특성 특히 위험의 성격이 다르기 때문이다. 이러한 점을 고려하지 않고 그

3) 김동환, 「금융규제·감독 추세의 변화와 과제」, 『주간 금융동향』, 한국금융연구원, 2003, 2.22~2.28.

롭 전체의 공통분모를 중심으로 일률적인 규제 및 감독기준을 적용할 경우 규제의 공백과 감독의 사각지대를 초래할 우려가 있다.⁴⁾

현재 대부분의 국가에서 연결감독이 의무화되어 있다. 1995년 7월 BIS, IOSCO 및 IAIS는 공동으로 복합금융그룹에 관한 감독Supervision on Financial Conglomerates 보고서를 발표한 데 이어 1996년에는 동 보고서를 토대로 복합금융그룹에 대한 통합감독기준을 마련하기 위해 Joint Forum을 출범시켰다. Joint Forum은 그동안의 연구결과를 토대로 복합금융그룹의 감독에 대한 최종보고서를 발표하고 감독당국에 동 보고서에 제시된 원칙을 이행하도록 권고하고 있다.⁵⁾ 동 제도의 핵심은 연결제무제표 등 연결기준에 의하여 금융그룹 전체의 경영상태를 확인·점검하여 금융그룹 전체차원에서 효율적인 리스크 통합관리체제를 구축하자는 것이다.

최근 금융자유화의 진전에 따라 금융기관 경영의 자율성을 보장하면서 동시에 건전성을 제고하기 위해 자율규제기구(SRO: Self Regulatory Organization)의 감시기능이 강화되고 있다. 자율규제 Self Regulation 란 시장의 참가자들이 스스로 행동규율을 정하고 이를 이행하기 위해 상호감시Peer Monitoring하는 것을 말하고 공적규제란 감독기관이 법적 강제력을 근거로 피감독자를 규율하는 규제행위를 말한다. 금융기업의 자율성을 보장하는 동시에 건전성을 제고하기 위해서는 자율규제기구의 감시기능이 제고되어야 하며, 특히 자율규제기능이 공적규제기능을 효과적으로 보완할 수 있도록 공적규제기구와 자율규제기구간에 감독범위, 감독권한 등에 대한 합리적인 기능배분이 이루어져야 한다. 선진국의 경우 공적규제기구와 자율규제기구간의 적절한 업무 및 권한배분을 통해 조화로운 규제체계를 갖고 있다.

일반적으로 공적규제기구는 건전성 감독 등 정책적 업무에 집중하면서 자율규제기구의 업무처리의 적정성을 사후적으로 감독하는 방식으로 감독업무를 수행하고 자율규제기구들은 공적규제기구의 위임을 받아 주로 미시적 시장규제를 담당하고 있다. 특히 증권업의 경우 자율규제기구는 자율규제기능의 효율적 수행을 위한 제도적 수단과 의사결정에 있어 상당한 수준의 독립성을 확보하고 있다. 미국의 증권관련 공적규제기구인

4) 서근우 등, 「금융법 체제개편에 따른 금융회사의 건전성 감독제도 개선방향」, 『금융연구』 2004. 8.

5) 우리나라는 금융지주회사에 대한 연결감독은 제도화되어 있으나 아직까지 일반 금융그룹에 대한 연결감독은 명시적으로 규정화되어 있지는 않다.

SEC는 증권회사 인·허가 심사 및 재무건전성 감독 불공정거래 조사 및 발행시장 규제 등에 집중하며 증권회사에 대한 규제의 대부분은 자율규제기구인 증권업협회(NASD), 거래소 등 자율규제기구에 위임하고 자율규제기구의 업무처리의 적정성을 사후 감독하는 방식으로 감독업무를 수행하고 있다.⁶⁾ 일본의 증권관련 공적규제기구는 증권정책 입안, 증권회사 및 자율규제기구에 대한 검사 및 감독업무를 수행하고 자율규제기구는 증권회사의 법령 준수 여부 등에 대한 검사 및 제재, 재무건전성 감독 등의 업무를 수행하고 있다.⁷⁾ 특히 피규제기관에 대한 중복규제 방지 등을 위하여 공동검사 실시 등 공적 규제기구와 자율규제기구간의 긴밀한 협조체제가 유지되고 있다.

II. 주요국의 금융감독제도

1. 금융감독기구의 법적 성격

주요국의 금융감독제도를 보면 각국 특유의 금융제도에 따라 조금씩 다르기는 하나 대체로 금융감독권을 정부(정부산하 독립행정조직 포함), 중앙은행 또는 별도의 독립법인에 부여하는 유형 중의 하나이며 그 조직형태는 일부 민간조직이 있긴 하나 대체로 정부조직이거나 정부산하 행정조직이다. 일본의 금융청은 정부조직이고 미국의 FRS, OCC, SEC, 독일의 BaFin, 캐나다의 OSFI 등은 공적조직 또는 정부산하 독립행정조직이다. 그러나 영국의 FSA, 호주의 APRA 등은 정부로부터 독립된 공적 민간조직이다.

- 6) SEC는 증권규제법률의 집행·해석, 증권회사 및 자율규제기관에 대한 포괄적 조사·제재, 자율규제기구규정승인 및 변경명령, 인허가 및 재무건전성 규제 등의 권한을 보유하고 있다. NASD는 회원에 대한 검사 및 제재, 규정 제·개정 등 자율규제기능의 효율적 수행에 필요한 제 권한을 법령에 의거 확보하고 있으며 법령 및 제 규정 준수 여부, 재무건전성 등에 대한 검사와 분쟁조정 등 증권회사의 업무전반에 관한 규제기능을 수행하고 있다.
- 7) 공적규제기구인 금융청은 금융정책 및 제도 입안, 증권업 인허가 및 제재, 금융기관 검사·감독 등의 권한을, 그리고 증권거래등감시위원회는 금융청으로부터 검사권을 위임받아 증권시장 관리·감독, 불공정거래 심사·조사, 자율규제기관 검사 및 감독 등의 권한을 보유하고 있다. 자율규제기구인 증권업협회는 자율규제 관련규정 제·개정, 회원의 영업행위 규제 증권거래법령 및 제 규정 준수 여부에 대한 검사 및 제재, 회원의 재무건전성 감독 및 분쟁조정 등의 업무를 수행하고 있다.

우리나라의 경우 통합감독기구는 정부조직인 금융감독위원회와 공적 민간조직인 금융감독원으로 이원화되어 있다.

〈표 1〉 주요국의 금융감독기구 현황

국 별	기 관 명	법적 성격
미국	FRS (Federal Reserve System)	공적기구
	OCC (Office of the Comptroller of the Currency)	정부기구
	SEC (Securities & Exchange Commission)	정부기구
일본	FSA (Financial Service Agency)	정부기구
독일	BaFin (Bundesanstalt fuer Finanzdienstleistungsaufsicht)	공적기구
캐나다	Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI)	정부산하 독립청
덴마크	Office of the Supervisory Authority (DSFA)	정부기구
스웨덴	Financial Supervisory Authority (FSA)	정부산하 독립청
노르웨이	Banking, Insurance and Securities Commission of Norway (BISCN)	정부기구
싱가포르	Monetary Authority of Singapore (MAS)	정부기구 (통화정책도 포함)
영국	Financial Services Authority (FSA)	유한책임회사 (Company Limited by Guarantee)
호주	Australian Prudential Regulation Authority	특수법인 (Body Corporate)
	Australian Securities and Investments Commission	정부기구
한국	금융감독위원회 (FSC)	정부기구
	금융감독원 (FSS)	무자본 특수법인

자료: 금융감독원

금융감독기구 직원의 신분은 조직의 법적 성격 및 조직연혁 등에 따라 공무원과 민간인으로 구분된다. 일반적으로 감독기구의 성격이 정부조직(산하 행정조직 포함)인 경우 직원의 신분이 공무원이며 독립법인인 경우 민간인인 경우도 있고 공무원인 경우도 있다. 주요국 금융감독기구 직원의 신분을 보면 미국의 FRS · FRB⁸⁾ · OCC · FDIC · SEC,

일본의 금융청, 캐나다의 OSFI, 독일의 BaFin, 호주의 ASIC 등은 공무원이고 영국의 FSA와 호주의 APRA 등은 민간인이다.

2. 금융감독기구의 권한

대다수 국가들의 금융감독기구는 금융기관에 대한 인·허가권, 규제권, 통제권, 제재권 등 감독에 수반되는 권한을 포괄적으로 보유하고 있다. 미국, 영국 등은 법에서 감독기구에 포괄적인 감독권을 위임하고 있고 특히 미국은 해당 법률에서 포괄적 금지규제를 가하는 대신 공익 또는 투자자보호상 문제가 없다고 판단되는 경우 금융감독기구가 당해 금지의 적용면제를 정하도록 하고 있다. 이와 같이 독립된 감독기구에 폭넓은 권한을 부여하는 이유는 감독기구가 가능한 한 정치와 여타 행정으로부터 독립하여 금융감독을 중립적으로 수행하고 시장에 대한 밀착감시를 통해 법규와 현실간의 괴리를 줄여 감독체제의 위기대응능력을 극대화하기 위해서다.

그러나 일본을 제외한 대다수의 국가들의 경우 금융관련법률 제·개정권은 전통적으로 금융제도의 형성을 담당해 온 행정조직이 보유하고 있는 것이 보편적인 현상이다. 규제당국 Regulatory Authority 과 감독당국 Supervisory Authority 이 분리되어 있는 것이다(김동환 2003). 이는 금융감독기구가 법률 제·개정권을 가질 경우 제도의 형성·운영까지 관장하게 되어 권한이 지나치게 비대해질 수 있고 금융감독기구가 제도형성에 치중하여 건전성감독이나 소비자보호에 소홀할 우려가 있기 때문이다. 이 밖에 법에 의해 감독기구에 포괄적인 권한을 위임하고 있는데다 행정부서 등과 양해각서, 정례협의 등을 통한 업무협조가 원활하게 이루어지고 있어 감독당국이 법률 제·개정권을 보유할 필요성이 적은 것도 그 이유들 중의 하나이다. 그러나 일본의 경우 금융청이 금융관련 법규 및 제도를 기획·입안하는 등 금융에 관련한 모든 사항을 관장하고 있으며 다만 금융회사의 파산처리 및 금융위기관리 관련 업무는 재무성과 공동관할하고 있다.

8) 미국 FRB 직원 신분의 법적 성격에 대해서는 양론이 있다. 미국의 정부와 공공기관은 직위분류제 등의 개방형 시스템을 갖추고 있기 때문에 우리와 같은 직업공무원제도가 없고 직원의 임면 및 보수 등은 기관이 독자적으로 결정한다. 따라서 FRB 직원의 신분을 우리나라와 같은 기준으로 공무원 또는 민간인 중 어느 하나로 분류하는 것은 부적절하다.

〈표 2〉 통합금융감독기구의 권한

국별	설립 인·허가권	검사권	자료요구권	지시·감독 및 조치요구권	개별금융기관에 대한 지시권	임원자격심사권	임원해임(권고)권	영업정지권	관리인선임권	계약이전명령권
영국	○	○	○	○	○	○	..	○	○	..
호주	○	○	○	○	○	×	×	×	○	○
일본	○	○	○	○	..	○	○	○	○	○
캐나다	△ (인가추천)	○	○	○	○	△ (설립사)	○	○	○	△ (추천)
덴마크	○	○	○	○	×	○	△ (감사만)	○	○	○
스웨덴	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×
노르웨이	△ (인가추천)	○	○	○	○	○	△ (추천)	△ (일부)	..	△ (일부*)
싱가포르	○	○	○	○	..	○	△ (감사만)	○	○	..

주: * 금융감독청장이 추천 재무부장관이 승인
 ** 증권회사 및 보험중개인(Insurance Broker)
 자료: 금융감독원

3. 금융감독기구의 독립성과 중립성

효율적인 금융감독을 위해서는 감독주체인 감독기구의 독립성과 감독업무의 중립성이 보장되어야 한다. 금융감독기구를 정부조직으로 운영하는 국가들의 경우에도 대부분 금융감독기구에 운영의 자율성을 보장하여 감독기구의 독립성과 감독업무의 중립성을 보장하고 있다. Das 등(2002)은 감독기구의 독립성의 요소로 규제독립성, 감독독립성, 기관독립성 및 예산독립성을 들고 있다. 규제독립성이란 법률이 정한 범위 내에서 감독기구가 독자적으로 규정을 제정하고 이를 집행할 수 있는 것을 의미하고 감독독립성이란 인·허가, 검사, 제재 등 감독기능의 자주적 행사를 보장하는 것을 의미한다. 기관독립성이란 감독기구가 행정부와 입법부와는 별도의 기관으로서의 독자적인 지위를 확보

하는 것을 말하고 예산독립성은 감독기구의 조직, 예산, 직원의 충원·연수·보상 등을 자율적으로 결정할 수 있는 것을 말한다. 이들은 또한 금융감독기구의 책임도 강조하여 권한에 상응하는 책임도 뒤따라야 한다고 주장한다. 구체적으로 금융감독기구는 자신의 행동이나 결정에 대해 책임을 지며 이러한 책임성(Accountability)을 근거로 독립성을 스스로 지켜나가야 한다는 것이다.

금융감독기구의 독립성을 확보하기 위해서는 특히 감독기구의 장을 전문성과 청렴성을 갖추고 정치적으로 독립적인 인사로 임명하는 것이 중요하다, 이 밖에 감독기구 직원들의 전문성을 향상시켜 이들로 하여금 시장참여자를 선도하고 그들에게 시장친화적인 감독서비스를 제공하게 하여야 한다. BIS도 감독기관의 독립성, 자율성 및 전문성을 제고하기 위한 핵심준칙을 설정하고 있다(BCBS, 1999). 동 준칙의 주요 내용을 보면 감독기관은 정부나 기업 등으로부터 독립성과 자주성을 확보하여야 하며 이를 위해 예산의 독자적 확보, 직원의 자질 향상, 감독기관장의 임기보장 등을 필수사항(Essential Criteria)으로 적시하고 있다.

한편, 금융감독의 중립성을 확보하기 위해 금융감독정책과 일반 경제정책을 구분하여 운영하는 것도 매우 중요하다. 지금까지 우리나라의 금융감독기구는 감독정책을 금융시스템의 안정성 확보라는 본연의 책무보다는 때로는 이와 상충되는 경제정책 특히 경기대책을 뒷받침하는 수단으로 이용한 예가 적지 않았다. 최근 내수진작을 위한 카드 회사에 대한 느슨한 감독이 일례이다(김홍범, 2004).

4. 금융감독유관기구

금융감독이란 금융행위로부터 유발되는 각종 리스크가 금융시장의 불안과 금융산업의 건전성의 저해를 초래하여 전체 금융시스템의 안정성의 훼손으로 연결되는 것을 방지하기 위해 취하는 규제행위의 하나이다. 금융감독은 거시경제, 금융시장 및 지급결제시스템 전반을 다루는 거시감독과 주로 금융시장참가자들의 개별적인 거래행태를 규율하는 미시감독으로 구분한다. 금융감독은 광의로 양자를 다 포괄한 것으로 정의되나 통상 미시감독만을 지칭한다. 미시감독은 주로 개별금융기관 경영의 건전성을 위한 건전성 감독과 시장참가자들의 정직하고 공정한 거래를 실현시키기 위한 행위규제를 다룬다.

거시감독과 미시감독은 궁극적으로 금융안정이란 목적을 공유하지만 이를 달성함에 있어 서로 다른 측면을 강조한다는 점에서 차이가 있다. 그러나 효율적인 금융감독을 위해서는 양자는 서로 밀접한 연관성을 가져야 한다. 거시경제의 안정이 없이는 금융시장과 개별금융기관의 안정이 이루어질 수 없으며 또 그 역도 성립하기 때문이다. 따라서 거시경제의 효율적인 운영을 위해서는 정부, 금융감독기구, 중앙은행 등 감독유관기관에 금융불안정의 진단, 처방 등에 대한 긴밀한 정책협조 및 상호견제의 필요성이 크다.

정부는 경제안정의 최종책임자로서 각종 법령의 제·개정과 중요한 금융·재정정책을 통해, 금융감독기구는 감독규정 제·개정, 인허가, 검사 및 제재 등 개별 시장참가자들의 행동에 대한 직접적인 영향력 행사를 통해, 그리고 중앙은행은 통화정책과 지급결제체계의 운영 및 관리를 통해 금융안정을 도모해야 할 책임이 있다(ECB, 2001). 이들 기관들은 먼저 거시적인 분석을 통해 거시경제와 금융시장에 존재하는 잠재적 불안요인을 발견하고 이에 선제적으로 대응하기 위해 정보를 교환하고 정책의 결정과 실행에 긴밀하게 협력하여야 하며, 경우에 따라서는 서로 견제하여야 한다. 특히 경기변동과정에서 자산가치 및 신용창출의 팽창·축소가 반복되는 금융순환주기(Financial Cycle)로 인한 금융불균형에 적절하게 대응하고(Mishkin, 2000) 긴급유동성 지원, 예금보호제도, 지급결제제도 등 위기관리를 위한 금융안전망이 잘못 운영될 경우 초래될 수 있는 시장규율의 상실과 도덕적 해이 등으로 인해 야기되는 금융위기를 효과적으로 조정하기 위해서는 이들 유관기관들의 협조와 견제가 필수적이다.

Ⅲ. 우리나라 금융감독제도 개편논의의 쟁점

1. 금융감독기구의 조직

현재 금융감독기구는 정부조직인 금융감독위원회와 민간조직인 금융감독원으로 이원화되어 운영상의 비효율을 초래하고 있는바, 이를 해소하기 위해 현 양 기구를 통합·개편하고 감독유관기구 특히 재정경제부와 금융감독기구간 직무와 권한을 재조정해야

한다는 주장과 현 감독체계의 기본 틀은 그대로 유지하되 재정경제부, 금융감독위원회 및 금융감독원간의 권한과 관장업무를 조정하자는 안 등이 제기되고 있다. 전자는 감독 업무의 효율성과 중립성을 제고하기 위해 금융감독체계를 전면적으로 개편하자는 주장이고 후자는 이해관계자들의 반발 등을 고려 당분간 현행 체제를 유지하자는 다분히 현실주의적인 주장이다.

한편, 금융감독기구를 통합할 경우 통합감독기구를 정부조직으로 할 것인가 민간조직으로 할 것인가도 주요 쟁점이다. 금융감독은 행정권으로 정부조직, 즉 행정기관에만 부여된다는 정부측 주장과 금융감독기구의 정치적 독립과 감독업무의 중립성 및 전문성을 확보하기 위해서는 금융감독기구를 공적 민간조직으로 하자는 주장이 그것이다(김대식 등, 2004).

통합감독기구를 정부조직으로 해야 한다는 논리는 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다는 ‘헌법’관계 조항과 행정부처의 설치·조직과 직무범위를 정한 ‘정부조직법’을 들어 정부조직이 아닌 민간조직에 공권력적 행정권인 금융감독권을 부여할 수는 없다는 것이다.⁹⁾ 동 주장의 논리는 ‘헌법’ 제66조 제4항(행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다) 및 동법 제96조(행정 각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다)와 ‘정부조직법’ 제1조(정부는 행정기관이어야 한다)를 근거로 행정기관이 아닌 공공기관에 금융감독이라는 행정권을 부여하는 것은 ‘헌법’과 ‘정부조직법’을 위배할 소지가 있다는 것이다. 이들의 주장인즉 현재 금융감독위원회는 ‘정부조직법’ 제5조상의 행정기관¹⁰⁾이나 금융감독원은 특별법에 의해 만들어진 특수법인으로 행정기관이 아니기 때문에 금융감독원이 행정권인 금융감독권을 행사하는 것은 적법하지 않다는 것이다.

이들은 또한 현재 금융감독원이 금융감독위원회의 위탁을 받아 감독행정업무를 수행하고 있는 데 대해 이를 위탁할 수 없는 행정행위라고 주장한다.¹¹⁾ ‘정부조직법’ 제6조

9) 이 논리대로라면 현재 정부조직이 아닌 특수법인인 금융감독원이 각종 인허가나 제재 등 국민의 권리를 설정하거나 제약하는 공권력적 행정권을 행사할 수 있는가에 대한 논란이 제기될 수 있다.

10) ‘정부조직법’상 행정기관은 중앙행정기관(제2조), 특별행정기관(제3조) 및 합의를행정기관(제5조)으로 한정된다.

11) 현재 금융감독원은 인·허가를 통해 일반적 금지를 해제하여 권리를 창설하고 범규위반 등의 경우 인·허가를 취소하며, 검사를 통하여 기관 및 임직원에 대해 제재를 하고, 합병, 영업정지, 감자 명령을

3항은 조사, 검사, 검증, 관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접적으로 관계되지 않는 사무는 행정기관이 아닌 법인이나 단체에 위탁이 가능하나 인·허가 및 취소권 등 중요한 행정행위와 강제조사권 등 공권력을 행사하는 경우에는 반드시 행정기관만이 행사할 수 있게 되어 있다는 것이다.

통합감독기구를 민간조직으로 해야 한다는 논리는 ‘행정권을 공공기관에 부여하느냐’의 문제는 입법정책적인 문제로 입법권자인 국회가 법률로서 정해야 할 사항이라는 것이다. 이들은 헌법에서 ‘행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다’고 정한 것은 입법·사법·행정의 3권 분립의 원칙을 선언한 것으로서 여기서의 정부는 반드시 ‘정부조직법’상의 행정기관만을 의미하는 것은 아니라고 주장한다(강현구 등, 2002).

이들에 의하면 행정기관은 법률에 따라 행정권을 행사하는 공적기구를 포함하여 행정권을 행사하는 국가기관 전체를 의미한다는 것으로 그 예로 현 금융통화위원회¹²⁾와 방송위원회¹³⁾를 들고 있다. 이들은 또한 우리나라는 대륙법체계를 따르고 있어 정부가 아닌 자가 국민의 기본적인 권리를 제약하는 행정행위를 하는 것은 불가능하다는 주장에 대해 ‘정부가 아닌 공공기관에 행정권을 부여할 수 있는가’하는 문제는 영미법 혹은 대륙법체계를 계수하였느냐 여부에 따라 결정될 문제가 아니며, 특히 우리나라의 통치기구를 정하는 기본법인 ‘헌법’과 행정조직상의 체계를 정하고 있는 ‘행정법’의 틀은 대륙법계 못지 않게 영미법계의 영향을 많이 받았다고 주장하고 그 예로 ‘은행법’, ‘증권거래법’, ‘한국은행법’ 등을 든다. 이들은 또한 설사 우리나라가 대륙법체계를 따르고 있다는 것을 인정한다 하더라도 독일의 행정법 주체에 대한 개념을 수용하지 않는 데 대해 그 모순점을 지적한다. 독일의 경우 행정주체로서 국가, 공법상 법인 및 공무원사인을 열거하고 있다.¹⁴⁾ 그리고 연방 또는 연방 고유행정기관이 직접적으로 수행하여야

내리는 등 전형적인 권력적 행정작용을 하고 있다. 이와 같은 일련의 조치는 행정처분으로서 법에 의하여 공정력, 집행력, 불가쟁력 등의 효력이 인정되며 처분의 효력을 다투고자 할 때는 행정소송에 의해야 한다.

- 12) 이에 대해 정부는 통화신용에 관한 정책사항만을 담당하는 금융통화위원회의 행정행위는 국민의 권리·의무에 직접 관계되는 처분적 행위를 하는 금융감독과 성격이 다르다고 주장한다.
- 13) 현재 방송위원회는 ‘방송법’에 따라 행정부로부터 독립되어 설치·운영되고 있지만 방송사업자의 추천, 승인, 등록, 제재 등과 관련한 공권적 행정권을 행사하고 있다.
- 14) 행정주체로서 국가는 연방 및 주를 의미한다. 공법상 법인은 연방 또는 각 주에 의해 설립된 Koerperschaften(사단/단체), Anstalten(영조물 법인) 및 Stiftungen(재단)으로 세분되고 법상 부여된 고유 행정임무를 담당한다. 영조물법인은 특별한 행정 목적을 수행하기 위해 인적·물적 결합체로 이루어

하는 직접행정임무를 한정적으로 열거하고 이들 임무를 제외한 간접행정임무는 공법상 법인 등이 담당할 수 있게 되어 있다(기본법 86조).¹⁵⁾ 특히 독일의 금융감독기관(Bundesanstalt fuer Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin)은 2002년 5월, 종전의 국가 고유 행정기관인 은행·보험·증권의 3개 금융감독청 Bundesamt 이 공법상 법인(영조물법인)으로 통합된 기구로 법상 부여된 행정임무를 담당하고 있다. 우리나라도 독일과 같이 금융감독원을 공법상의 법인으로 해석한다면 금융감독원은 기타 특별법에 의해 설립된 각종 공사와 같이 행정기관이라 할 수 있다. 그러나 감사원, 법제처 등 정부기관의 기본 입장은 행정권한의 위임·위탁에 관한 규정인 '정부조직법' 제6조 제3항을 국가 고유 행정기관 이외의 모든 공공법인 및 단체 등의 행정권한 수행범위의 근거·제한 규정으로 해석하고 공공법인은 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무만 담당 가능하다고 주장하고 있다. 이에 대해 우리나라는 행정법 이론의 많은 부분이 독일법의 그것을 수용·발전시키고 있음에도 불구하고 공공법인의 행정 주체성을 수용하지 않는 데 대해 뚜렷한 이론적 설명이 부족하다는 주장도 적지 않다.¹⁶⁾

지금까지 금융감독위원회와 금융감독원을 단일기구로 통합하여 금융감독위원회-의결기구, 금융감독원-사무집행기구로 하자는 안(김대식 등), 감독행정업무의 적법성 문제를 해소하기 위해 금융감독위원회가 산하의 공무원 조직인 사무국을 통하여 감독규정의 제·개정을 통한 감독정책업무와 인·허가, 제재, 불공정거래조사 등 공권력적 부분을 수행하게 하고 금융감독원은 검사업무와 상시감시 및 검사과정에서 파악된 사실관계를 중심으로 감독업무를 수행하게 함으로써 금융감독원의 감독업무를 축소하고 검사업무에 집중하게 하는 방안(정부혁신지방분권위원회, 2004. 8), 민간에 의한 감독과 감독의 실효성 확보라는 이상을 동시에 실현하기 위해 현재의 이원화된 감독체제를 유지하되 감독기능을 실질적으로 금융감독원으로 이관하고 금융감독위원회의 공무원 조직은 금융감독원에 대한 감시기능만을 담당하게 하자는 안(정운찬, 1991), 독립적인 행정부서인

어진 독자적·자율적 조직으로 연방은행, 연방금융감독기관, 공영방송국, 우편전신공사 등을 그 예로 들 수 있다. 공무원수탁 사인은 연방 또는 각 주로부터 특정 행정업무를 위탁받아 자신의 이름으로 처리하는 자연인인 개인 또는 회사를 말한다.

15) 외무, 재정, 수로·선박운항 행정, 국경수비, 경찰행정 및 국가보안 관련 행정업무 등.

16) 홍정선 교수는 '정부조직법' 제6조 제3항을 공무원수탁 사인의 행정권한 행사의 근거로 제시하고 있다(홍정선, 『행정법원론(上)』, 박영사, 1993, p.176).

금융감독부를 신설하는 방안 등 다양한 대안들이 제시되고 있다.

한편, 통합감독기구의 조직형태를 ‘정부조직으로 할 것인가, 민간조직으로 할 것인가’도 쟁점 중의 하나이다. 각 주장은 주로 금융감독기구가 갖는 양면적인 속성, 즉 국민의 권리·의무와 직결되는 금융감독의 공권력적 속성과 금융감독이 요구하는 중립성과 전문성 중 어느 것을 더 강조하느냐에서 차이가 있다.

금융감독기구 직원의 신분을 ‘민간인으로 하느냐, 공무원으로 하느냐’도 아직 의견의 일치를 이루지 못하고 있다. 금융감독기구 직원의 신분이 민간이 되어야 한다는 주장은 다음과 같은 논리를 제시하고 있다.

첫째, 상명하복에 충실한 공무원 조직으로 할 경우 그 속성상 감독기구를 정부조직체 내에서의 지휘·명령체계로 인식하기 때문에 정치권 또는 행정부로부터 감독업무 운영의 독립성과 중립성을 확보하기 어렵다. 특히 정치권의 영향을 많이 받을 수밖에 없는 공무원 조직은 정치적 동기로 인해 이해집단에 포획Capture되어 규제를 느슨하게 하는 이른바 규제유예 Regulatory Forbearance 를 행할 우려가 있다.

둘째, 공무원 조직 특유의 관료성으로 인해 감독의 실패를 숨기기 위해 피감독기관의 부실을 은폐하거나 경제상황의 호전으로 동 부실이 소멸되기를 기다리는 이른바 관료적 도박Bureaucratic Gambling을 행할 유인이 크다.

셋째, 공무원 조직의 경우 순환보직으로 전문성 축적이 곤란할 뿐만 아니라 경직적인 보수체계와 연공서열을 중시하는 인사체계 등으로 우수한 외부 전문인력의 확보가 어렵다.

넷째, 공무원 조직의 경우 뿌리 깊은 관료우월 인식과 배타성으로 인해 시장의 동등한 일원으로서 참여하여 시장상황을 진단하고 이를 토대로 시장친화적인 감독업무를 수행하기에는 부적합하며 이로 인해 시장참여자들도 이들에게 감독수요를 전달하기가 용이하지 않다.

금융감독기구 직원의 신분을 공무원으로 해야 한다는 주장은 주로 적법성에 논리적 근거를 두고 있다. 즉 현행 ‘헌법’ 및 ‘정부조직법’의 관련조항을 들어 공권력적 행정업무는 정부조직만이 행할 수 있고 금융감독은 행정권인 이상 정부조직의 구성원인 공무원만이 수행할 수 있다는 것이다. 이들은 또한 공무원이 감독업무를 수행하면 민간인에 비해 독립성과 중립성이 떨어진다는 주장에 대해서도 동의하지 않는다. 금융감독업무를

수행함에 있어 중요한 것은 금융감독기구가 정부내 운영상에 있어 독립성을 확보하는 것으로 이는 ‘감독주체인 감독기구 직원의 신분이 공무원인가 민간인가’와는 별개의 문제라는 것이다. 이들은 그 예로 각종 정부산하 공사의 직원은 민간인 신분이지만 운영에 있어 정부정책의 영향을 받고 있으며 감사원은 공무원 조직이나 운영에 있어 정부 내에서 상당수준의 독립성이 보장되고 있다는 것을 든다.

요약컨대, 금융감독은 공무원이 하는 민간인이 하는 동일한 내용이며 다만 감독기구의 독립성을 강화하는 것은 구성원의 신분이 아니라 어떻게 조직운영의 독립성을 보장하는 제도적 장치와 관행을 구축할 수 있는가의 문제라는 것이다. 이들은 또한 공무원 조직으로 할 경우 전문성이 떨어진다는 주장에 대해 금융감독업무 중 전문적·기술적 분야를 특정하고 이에 대해 지시·감독 및 책임성을 확보하기 위한 장치를 마련하면 금융감독의 전문성과 책임성을 동시에 제고시킬 수 있다고 주장한다.

2. 금융감독기구의 권한

우리나라는 통합감독기구로 금융감독위원회를 설치·운영하고 있으나 조직의 형태와 권한 문제로 인해 관련기관, 특히 재정경제부와의 역할분담이 불명확하다. 현재 형식적으로는 재정경제부는 법령 제·개정권을 보유하며 금융정책업무를, 그리고 금융감독위원회는 금융감독규정 제·개정권을 보유하면서 금융감독정책업무를 관장하고 있다. 그러나 금융정책과 금융감독정책의 구분이 모호¹⁷⁾하여 양 기관의 기능이 상당부분 중첩되어 있고 이로 인해 양 기관간에 권한과 책임이 명확하지 못하여 감독업무 수행에 마찰이 적지 않아 정책 시행에 있어 적시성과 효율성이 낮다. 영·미의 금융법체계는 법률과 감독기구규정으로 단순화되어 각 법규 관장부처간에 마찰이나 갈등의 소지가 적지만 우리나라는 법률, 시행령, 시행규칙, 감독기구 규정 등으로 단계가 많아 관장부처간에 갈등이 상존한다. 그러나 시장의 필요에 따라 적시에 제도보완이 이루어져야 하는 사항까지 법령화할 경우 법령에서 정한 사항 이외에는 감독당국이 신속적으로 대응할

17) 광의의 금융정책은 통화정책, 감독정책 및 산업정책을 포괄하는 개념으로 사용하나 중앙은행이 수행하는 통화정책을 제외하고는 금융정책과 감독정책의 구분이 쉽지 않아 금융정책과 감독정책을 동일시하는 경우가 많다.

수 있는 여지가 없어진다. 현재 성격상 금융감독위원회의 감독규정으로 규정해야 할 전성 규제사항들은 법이나 시행령으로 정한 사항들이 적지 않다. 이에 따라 최근 법령 제·개정권자와 운용권자의 분리로 법령의 현실적합성 확보가 어렵고 상황에 따라 시의 적절한 대응이 어려운 점을 해소하기 위해 금융감독위원회에 법률안 제·개정권을 부여하는 방안, 금융감독위원회로의 감독권한의 집중을 막고 상호견제를 도모한다는 차원에서 법률 제·개정권은 재정경제부가 갖더라도 법에서 바로 금융감독위원회에 포괄적 감독권을 위임하는 방안, 금융감독위원장이 재정경제부 장관에게 감독관련 법령의 제·개정을 요구할 수 있는 권한을 부여하는 방안, 현 금융감독관련 시행령에서 규정하고 있는 사항 중 일부를 금융감독위원회 규정으로 대폭 위임하는 방안 등이 제시되고 있다. 현재 ‘감독기구설치법(제64조의2)’에 의거 재정경제부 장관은 금융관련 법령 제·개정시 금융감독위원장과 사전에 협의를 하게 되어 있다.

3. 금융감독기구의 조직운영

금융감독기구의 법적 성격과 운영의 효율성과 관련하여 금융감독원의 조직운영방식과 직원의 신분도 주요 쟁점사항의 하나이다. 금융감독원은 1999년 1월 설립 당시에는 통합감독기구를 운영하고 있는 영국, 캐나다, 호주, 일본 등의 조직운영 모델을 참고하여 원칙적으로 기능별 감독체제를 도입하였다. 즉 부원장 3인이 각각 감독, 검사, 소비자보호 및 제재를 담당하게 하되 다만 기능별 감독의 조기도입에 따른 문제점을 보완하기 위해 각 국 이하의 직계에 대해서는 각 금융권역별로 관장하는 조직형태를 채택하였다. 그러나 1999년 5월 ‘정부조직법’ 부칙의 개정으로 ‘감독기구설치법’ 제15조의 금융감독위원회의 조직결정권한과 공무원정원 제한조정 조항이 삭제되어 금융감독위원회 산하의 공무원 조직이 동 위원회의 사무국 기능을 할 수 있게 됨에 따라 동 조직과 금융감독원간의 사무분장에 혼란과 갈등이 유발되기에 이르렀다. 이에 2003년 1월 금융감독위원회는 직제분과규정을 고쳐 감독정책업무는 공무원 조직이 관장하고 금융감독원은 검사와 감독업무 보조로 그 기능을 한정하기 위해 금융감독원의 조직을 종래의 기능별 체계에서 금융권역별 조직체계로 바꾸었다. 통합금융감독기구의 설립목적이 금융검업화와 금융파생상품의 급격한 증가 등에 따른 감독의 전문성 제고와 금융권역간 연계거

래에 대한 효율적인 감독으로 감독의 사각지대를 줄이기 위한 것이라고 볼 때 동 조치는 감독의 효율성 제고의 차원보다는 금융감독위원회 산하 공무원 조직이 감독정책업무를 수행함에 따른 두 조직의 업무분장상의 갈등을 봉합하기 위한 의도가 더 컸다.

4. 자율규제제도

우리나라의 경우 현재 금융기관에 대한 자율규제기구로는 각 금융기관 종류별 동업자 단체인 협회와 중앙회가 있고 이 밖에 증권기관의 경우 증권선물거래소가 있다. 종류별 협회로는 은행, 증권, 선물, 자산운용, 생명보험, 손해보험, 여신전문금융협회 등이 있고 업종별 중앙회로는 농·수산업동조합중앙회, 전국신용협동조합중앙회, 상호저축은행중앙회 등이 있다. 이중 중앙회는 회원조합 또는 회원저축은행에 대한 지도와 검사기능을 수행하는 등 자율규제기능을 상당부분 수행하나 각 협회는 공정한 경쟁질서 확립을 위한 기준의 제정 및 동 기준의 위반시 제재 등 일부 자율규제업무를 수행하고 있으나 그 기능은 매우 취약하다. 현재 공적규제기구인 금융감독위원회가 금융회사에 대한 인허가 및 건전성 감독, 검사, 영업행위규제 등 금융회사의 업무전반에 대한 포괄적 감독기능을 수행하고 있고 업종별 협회의 경우 법적 지위의 불완전성 등으로 자율규제기능이 매우 약하여 자율규제기구라기보다는 관련업계의 이익을 대변하는 이익단체의 성격이 더 강하다.¹⁸⁾

한편, 증권선물거래소는 상장증권의 유통에 관련된 규칙 제정, 회원사에 대한 감리 및 제재, 시장감시 및 매매심리, 상장심사 및 관리, 상장법인의 공시의무 등을 관장하고 있어 형식상 자율규제기구이지만 지배구조, 수행업무 등에 있어 실질적으로는 공적규제기구에 가깝다.¹⁹⁾ 증권선물거래소의 자율규제기능을 담당하는 시장감시위원회의 경우

18) 미국 및 일본의 경우 증권회사의 협회 가입이 사실상 의무화되어 있는 반면 우리나라는 증권회사의 임의적 의사에 달려 있다. 또한 미국은 NASD의 회원조사 및 제재규정 보유를 SEC 등록요건으로, 일본은 이를 협회 정관의 필수적 기재사항으로 규정하고 있으나 우리나라는 관계법에 협회의 규정 제정, 회원조사 및 제재에 관하여 규정하고 있지 아니하다.

19) 증권선물거래소는 상장증권의 유통에 관련된 규칙제정, 회원사에 대한 감리 및 제재, 시장감시 및 매매심리, 상장심사 및 관리, 상장법인의 공시의무 등을 관장하고 있다. 증권협회는 증권업 종사자의 적격성심사, 인수업무 등에 대한 자율규제와 증권전문인력의 영업행위 부문에 대한 위탁검사업무, 그리고 약관심의·광고심의 등 일부 금융감독위원회의 위임업무를 수행하고 있다. 이 밖에 자산운용협회는 수익

5인의 위원 중 2인은 재정경제부장관과 금융감독위원회 위원장이 각각 1인을 추천하고 위원장은 주주총회에서 선임하되 금융감독위원회 위원장이 재선임을 요구할 수 있다. 특히 시장감시위원회는 거래소 내에 설치되어 있긴 하나 거래소의 주주총회, 이사회 등 공식적인 조직과 아무런 관계를 설정하지 않고 독립적 권한을 행사할 수 있는 기구로서 이상거래 심리, 회원감리, 임직원에 대한 징계요구 등 현재 증권선물위원회와 금융감독원이 수행하고 있는 업무를 상당부분 중복하여 수행하게 되어 있다.

이에 따라 형식상 자율규제라 하더라도 실제로는 공적규제기구의 주도하에 자율규제 기구의 명의로 시행하는 경우가 적지 않다. 이와 같이 자율규제기구에 실질적인 권한이 주어지지 않은 것은 그간 소규모경제에서 양 규제기관간에 정보나 전문성의 차이가 현실적으로 존재하지 않았던 데에도 일인이 있지만 권한을 놓지 않으려는 조직이기주의의 속성 또한 간과할 수 없다.

IV. 우리나라 금융감독제도의 개편방향

1. 금융감독기구의 조직과 권한

통합감독기구의 조직형태는 금융감독기구가 갖는 양면적인 속성, 즉 국민의 권리의무와 직결되는 금융감독의 공권력적 속성과 금융감독이 요구하는 중립성과 전문성을 어떻게 조화할 수 있는가에 달려 있다고 하겠다. 이런 측면에서 볼 때 금융감독기구의 조직형태가 ‘민간조직이나, 정부조직이나’ 하는 문제는 본질적인 문제가 아닐 수도 있다. 정부측의 주장대로 통합감독기구를 정부조직으로 하더라도 선진 제국처럼 감독기구 운영의 자율성을 최대한 보장하여 독립성과 감독업무의 중립성을 보장할 수 있는 장치를 마련한다면 민간조직과 같은 효과를 기대할 수 있다. 반대로 통합감독기구의 조직을 공적인 민간기구로 하더라도 통합감독기구의 지배구조나 업무 등에 대해 정부가 적절한 통제장치를 갖춘다면 정부조직과 같은 효과를 기대할 수 있다. 환언하면 조직의 법

증권 등 간접투자증권 판매 및 광고에 대한 자율규제업무를, 선물협회는 증권회사의 선물·옵션 부문에 대한 자율규제업무를 수행하고 있다.

적 실체가 '정부조직이나, 민간인조직이나'보다는 조직의 운영행태와 조직문화가 더 중요하다는 것이다.

그간 우리나라 공적조직의 운용관행을 보면 그것이 설사 민간인으로 구성된 조직이라 할지라도 정부나 정치권의 강한 입김을 받아 조직운영의 자주성과 업무수행의 중립성이 훼손되는 경우가 적지 않았다. 따라서 통합감독기구의 조직형태는 아직까지 검증되지 않은 이론적 우열에 집착하기보다는 금융제도의 내생성과 국제적 정합성을 고려하여 결정한 사회적 합의를 존중하되 조직형태보다는 조직운영의 독립성과 중립성을 확보하는 관행을 어떻게 정착시키느냐에 초점을 맞추어야 할 것이다.

금융감독위원회의 공무원 조직과 금융감독원은 단일조직으로 통합하여 금융감독위원회-의사결정기구, 금융감독원-사무집행기구 체제로 일원화해야 한다. 이 경우 동 위원회의 독립성과 중립성을 강화하기 위해 현재 당연직과 임명직을 포함한 상임위원 6인과 비상임위원 3인 도합 9인으로 구성되어 있는 동 위원회의 구성을 민간전문가로 구성된 비상임위원의 수를 늘려 전체 구성원의 과반이 되도록 할 필요가 있다. 그리고 양 기구가 통합될 경우 금융감독원의 조직형태는 설립초기의 기능별 조직체계로 환원하는 것이 바람직하며, 이는 금융감독기구의 조직운영 실태를 감사한 감사원의 권고사항이기도 하다(감사원, 2004).

한편 재정경제부와 금융감독위원회간의 갈등을 해소하고 시의 적절한 감독업무의 수행을 위해 양 기관간의 직무와 권한의 적절한 재조정이 필요하다. 금융감독위원회에 법률안 제·개정권을 부여하는 방안도 고려할 수 있으나 금융감독위원회로의 감독권한의 집중을 막고 상호견제를 도모한다는 차원에서 법률 제·개정권은 재정경제부가 갖고 법에서 시행령을 거치지 않고 금융감독위원회에 포괄적 감독권을 위임하는 것이 바람직하다. 금융감독 관련 시행령을 금융감독위원회 규정으로 대폭 위임하는 방안은 시행령 사항과 하위규정 사항을 구분하기도 쉽지 않을 뿐 아니라 이를 놓고 오히려 양 기관간의 갈등을 조장할 소지가 있어 바람직한 대안이라고 할 수 없다.

2. 금융감독기구 직원의 신분

감독기구 직원의 신분을 '공무원으로 할 것인가, 민간인으로 할 것인가' 또한 본질적

인 문제는 아니라고 할 수 있다. 감독기구 직원의 신분은 감독기구조직의 법적 형태에 따라 결정될 것으로 감독기구의 조직이 정부조직일 경우 직원의 신분은 당연히 공무원이어야 하고 민간공적조직일 경우 직원의 신분은 공무원일수도 있고 민간인일 수도 있기 때문이다. 감독기구의 운영의 자율성을 최대한 보장하여 감독기구의 독립성과 감독업무의 중립성을 확보할 수 있는 장치를 갖출 수 있다면 감독기구를 정부조직으로 하고 감독기구 직원의 신분을 공무원으로 하더라도 문제가 될 게 없을 것이다.²⁰⁾ 공무원의 상대적으로 낮은 급여수준과 정원 및 직제 규정 때문에 감독기구 직원의 신분을 일반 공무원으로 하기 어렵다면 특별법을 제정하여 감독기구 직원에 대해 적절한 보수를 받는 특수공무원 신분을 부여하는 방안을 고려할 수도 있을 것이다. 감독기구 직원의 신분을 공무원으로 할 경우 감독업무의 전문성과 시장친화성이 문제가 된다면 전문직위의 민간개방, 고도의 전문성이 요구되는 특정업무의 외주Outsourcing 등 운영상의 신축성을 보완할 수도 있을 것이다.

반대로 통합감독기구의 조직을 공적인 민간기구로 하고 직원의 신분을 민간인으로 하더라도 영국의 금융감독원처럼 통합감독기구의 지배구조나 업무 등에 대해 정부가 적절한 통제장치를 갖춘다면 정부조직과 같은 효과를 기대할 수 있을 것이다.²¹⁾ 이 경우 감독기구 직원의 법적 신분은 민간인이라 하더라도 수행하는 업무가 고도의 공익성과 공공성을 가진 행정업무이므로 이들에게 공무원에 준하는 책임과 의무를 부과해야 함은 물론이다.

주요국의 사례를 참고하여 검토하여 보면 감독기구조직의 선택은 감독기구가 갖추어야 할 독립성, 전문성과 시장친화성 확보의 용이성에 따라 결정되어야 할 문제로 이는 감독기구 직원의 신분에 따라 달라진다고 보기는 어렵다. 대부분 국가의 경우 우리나라와는 달리 공무원 신분이 권한의 부여로 인식되지 않고 해당 직무의 공공성과 공익성이 중요시되기 때문에 공무원 신분 여부가 그렇게 중요하지는 않다. 특히 각 감독기구가

20) 1997년 6월 금융개혁위원회의 보고서에는 2001. 1. 1 까지 금융감독원의 정부조직화와 소속직원의 공무원화를 추진하도록 권고한 바 있다.

21) 영국의 금융감독원은 민간기구로 운영상의 독립성을 보장받고 있으나 정부가 동 기구의 이사회 임원을 임명하고 예산을 통제하는 등 통제장치를 갖추고 있다. 금융감독원은 산업분담금(Industrial Levy)을 통해 재원을 조달하고 업계와 사전협의를 거쳐 분담금 요율에 대한 규칙 제·개정권을 가지고 있어 평상시에는 거의 정부의 통제를 받지 않는다.

독자적으로 직원을 채용하고 급여를 결정하는 등 우리나라와 같이 공무원의 신분이 폐쇄적이지가 않다.

독일의 금융감독청은 공무원 조직임에도 전문직·계약직에 대해서는 민간인 신분으로도 채용하고 있다. 우리나라의 조직문화는 그것이 공무원 조직이건 민간조직이건 간에 순혈주의를 고집하며 내부적으로는 강한 응집력을 가지나 외부적으로는 지극히 배타적인 면이 크다. 따라서 어떤 조직이건 간에 관료주의를 타파하기 위해서는 인사과과를 능력과 성과중심으로 전환하여 직원간의 경쟁을 촉진하고 조직의 폐쇄성을 제거해야 한다.

이와 같은 측면을 종합적으로 고려하면 금융감독기구 직원의 신분을 공무원으로 하든 민간인으로 하든 간에 조직의 관료성을 탈피하고 직원의 전문성을 제고하기 위해 개방형 임용제나 계약직 채용 등을 통해 인사, 조직 등에 탄력성을 부여하고 예산 등을 자율적으로 사용할 수 있도록 금융감독기구에 충분한 독립성과 자율성을 부여하여야 할 것이다.

3. 자율규제기구

금융겸업화의 진전에 따른 업무영역 확대 등을 감안할 때 공적규제 중심의 규제체계로는 증가하는 규제수요에 대한 효율적 충족이 곤란하다. 따라서 공적규제는 가능한 한 건전성 중심으로 운영되고 미시적 시장규제는 자율규제기구가 담당하도록 해야 한다. 특히 영업행위에 대한 규제는 규제의 탄력성 및 규제범위의 확장성 등이 뛰어난 자율규제기관에서 담당하는 것이 보다 효율적이다. 증권업의 경우 금융감독위원회(원)는 증권회사 인·허가 심사 및 재무건전성 감독, 불공정거래 조사 및 발행시장 규제 등에 집중하고 그 밖의 규제는 가능한 한 증권업협회와 증권선물거래소 등 자율규제기구에 위임하고 자율규제기구의 업무처리의 적정성을 사후 감독하는 방식으로 감독업무를 수행하는 것이 바람직하다. 특히 피규제기관에 대한 중복규제 방지 등을 위하여 공동검사 실시 등 공적규제기구와 자율규제기구간의 긴밀한 협조체제를 유지할 필요가 있다.

한편, 금융의 겸업화에 따라 동일 금융회사들이 여러 업무를 겸영하고 있음에도 불구하고 해당 업무별로 별도의 자율규제기구들이 존재하는 현행 업무별 규제체계는 자율

규제기구들의 중복규제로 인한 책임소재의 불명확, 규제 일관성·형평성 저하, 그리고 피규제자의 과중한 규제부담 등의 문제점을 제기하고 있다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 기능이 유사한 자율규제기구들을 가급적 통합하고 그 업무와 권한을 명확히 할 필요가 있다. 우리나라도 증권과 선물거래소의 통합, ‘자산운용업법’의 제정 등을 통해 겸업화가 상당히 진전된 데 이어 현재 추진중인 기능별 금융법체계²²⁾가 완성되면 자율규제기구 통합의 필요성은 더욱 커질 것이다.

자율규제기구의 자율규제 부문과 주주 또는 회원서비스 부문간의 이해상충을 차단하여 자율규제의 공정성을 제고하기 위한 자율규제기구의 지배구조 개선도 필요하다. 미국의 NYSE는 시장기능과 감독기능의 분리를 보다 강화하였다. NYSE는 동 방안의 하나로 Chief Regulatory Officer직을 신설, NYSE 이사회내 규제감시위원회 Regulatory Oversight Committee에 직접 보고토록 하는 등 감독기능을 독립시켰으며, 영업부문에 속해 있던 상장회사 컴프라이언스 Listed Company Compliance조직을 감독Regulation 부문으로 편입하였다.²³⁾

증권선물거래소에 대한 공적규제기구의 중복된 감독체제도 개선되어야 한다. 현행 ‘증권선물거래소법’에 의하면 재정경제부장관은 동 거래소에 대해 정관변경 승인권과 주주총회에서 선임한 이사장에 대한 재선임요구권을 갖고 있고 금융감독위원회 위원장은 거래소의 내부조직인 시장감시위원회 위원장에 대한 재선임요구권과 시장감시규정의 제·개정 승인권 및 임원해임요구권을 갖고 있다. 이에 따라 증권시장에 대한 규제기구는 사실상 재정경제부-증권선물거래소와 금융감독위원회(금융감독원)-증권선물거래소로 이원화되어 있어 업무중복과 중층감독으로 인한 규제의 일관성 저하와 감독책임 소재의 불명확성이 크다. 따라서 증권시장에 대해 이원화되어 있는 현행 공적규제기구를 금융감독위원회로 일원화하고 불공정거래 조사와 시장감시 등에 있어 동 위원회,

22) 현행 우리나라의 ‘금융법’ 체계는 금융기관별로 규제하는 개별금융업법과 금융기능별로 규제하는 금융거래법이 병존하는 체계로 금융법체계 전반을 관통하는 기본원리나 이념이 명료하지 못하고 개별 금융법별로 운영원리와 목적도 다르다. 이는 그간 경제개발을 지원하기 위한 수단으로 그때그때 필요에 따라 금융법이 땀질식으로 제·개정되었기 때문이다. 특히 현행 대부분의 금융법은 분업주의에 입각한 칸막이식 규제체계가 주류를 이루고 있어 겸업화 시대의 금융환경을 규율하기에는 많은 문제점이 있어 정부는 현재 금융법체계 전반을 개혁하는 통합금융법 제정을 추진하고 있다.

23) 금융감독원, 『금융감독정보』, 제2004-49호.

특히 증권선물위원회(금융감독원)와 증권선물거래소, 증권관련협회 등 증권관련 자율규제기구와의 업무와 권한관계를 보다 명확히 할 필요가 있다.

4. 금융감독유관기구간의 정책협조

금융유관감독기구인 재정경제부와 금융감독위원회 및 한국은행간의 유기적인 정책협조가 필요하다. 현재 재정경제부는 경제정책 및 화폐·금융 등에 사무를 관장하는 행정부서로 금융정책 수립과 금융제도 형성 등 제도적 측면을 통해 거시감독기능을 수행한다. 한국은행은 금융안정을 위한 통화정책을 통해 거시감독기능을 수행하고 있는바 금융통화위원회가 통화신용정책 수행을 위해 필요하다고 인정하는 경우 은행업을 규칙적·조직적으로 영위하는 금융기관(‘한국은행법’ 제11조의 금융기관)과 지급결제제도 운영을 담당하는 기관에 대해 자료제출을 요구할 수 있다. 한국은행은 또한 금융통화위원회가 필요하다고 인정하는 경우 금융감독원에 대해 구체적인 범위를 정해 금융기관에 대한 검사 또는 공동검사와 검사결과와 송부나 필요한 시정조치를 요구할 수 있다. 한편 금융통화위원회는 금융감독위원회가 통화신용정책과 직접 관련되는 조치를 하는 경우 이의가 있을 때는 제의를 요구할 수 있다.

한편, 재정경제부, 금융통화위원회 및 금융감독위원회는 정책수행에 필요한 경우 상호간에 자료를 요청할 수 있으며 요청을 받는 기관은 특별한 사유가 없는 한 응하여야 한다. 그러나 이들 기관간의 유기적인 협력과 견제체제를 확립하기 위해서는 이와 같은 법률상의 규정만으로는 불충분하다. 구체적으로 양해각서, 공식적인 합의 등 협력과 견제의 제도화와 함께 서로 정보를 교환하고 협력하며 상호 존중하는 전통과 관행을 확립하는 것도 이에 못지 않게 중요하다.²⁴⁾

한편, 피감독기관의 업무 성격이나 감독의 효율성 측면을 고려함 없이 재정경제부와 금융감독위원회가 단순히 산하 피감독기관을 나누거나 동일한 피감독기관에 대해 양자가 중복해서 감독하는 사례도 적지 않다. 현재 예금보험공사는 재정경제부 산하기관이

24) 현재 비공식적으로 운영되는 재정경제부, 금융감독위원회 및 한국은행의 각 부기관장으로 구성된 금융정책협의회가 이와 같은 기능을 위해 운영되고 있는바, 그 실효성을 높이기 위해 이를 상시감독정책협의회로 법제화하는 방안 등이 논의되고 있다.

고 한국자산관리공사는 금융감독위원회 산하기관이나 양 기관의 성격으로 보면 예금보험공사는 금융감독위원회, 자산관리공사는 재정경제부 산하기관으로 하는 것이 더 적절하다.²⁵⁾ 예금보험공사는 부실금융기관에 대한 사후적 감독업무를 주로 하는 기관으로 사전적·예방적 감독기능을 주로 하는 금융감독위원회와 업무 면에서 긴밀한 공조가 필요하다. 현재 동 공사는 부실우려금융기관에 대한 업무 및 재산상황에 대한 직접조사를 할 수 있고 업무수행을 위해 필요하다고 인정하는 경우 금융감독위원회(원)에 대해 부보금융기관에 대한 검사를 요청하거나 동 사의 직원이 검사에 공동으로 참여할 수 있도록 요청할 수 있다. 자산관리공사는 상업적 차원에서 금융기관의 부실채권을 매입·정리하는 기관으로 정부가 대주주이며 금융감독업무와는 상관성이 없는 기관이다.

금융시장의 개방 확대에 따른 외국감독기관과의 정보교환 등 협조체제 강화와 국제적 적합성을 가진 감독기준과 감독방식의 채택도 매우 중요하다. 특히 국제적인 네트워크를 갖춘 금융그룹의 출현으로 이들을 효과적으로 감독하기 위해서는 국내외 감독기관간의 긴밀한 정보공유와 협조가 매우 중요하다. 이를 위해 현재 경직적으로 운용되고 있는 ‘금융실명거래법’을 개정하거나 이의 개정이 어렵다면 ‘감독기구설치법’ 등의 개정을 통해 외국감독당국과 금융거래정보교류 협정을 체결할 필요가 있다.²⁶⁾

V. 요약 및 결론

① 통합감독기구의 조직은 금융감독기구가 갖는 양면적인 속성, 즉 국민의 권리 의무와 직결되는 금융감독의 공권력적 속성과 금융감독이 요구하는 중립성과 전문성을 어떻게 조화할 수 있는가에 달려 있는바 조직의 형태가 민간조직이나, 정부조직이나 하는 문제보다는 통합감독기구의 운영방식이 보다 중요하다. 정부측의 주장대로 통합감독기

25) 1997년 6월 금융개혁위원회 보고서에도 예금보험공사는 금융감독위원회의 산하기관으로 되어 있었다

26) 현재 ‘금융실명거래법’, ‘외국환거래법’ 및 ‘신용정보법’ 등의 개인 및 법인의 정보보호규정에 의거 외국 금융감독당국에 금융정보제공이 불가능하여 우리 금융당국은 21개국, 26개 기관이 체결한 ‘다자간 정보교류협정’에 가입하지 못하고 있으며 1999년 이후 영국, 일본 등 7개국, 10개 기관과 개별협정을 맺었지만 불공정거래 행위 등의 조사를 위한 금융거래정보를 교환하는 것이 불가능하다. 이에 따라 상호주의원칙에 의거 우리 금융감독당국도 외국감독당국으로부터 금융정보를 제공받지 못하고 있다.

구를 정부조직으로 하되 동 기구의 운영의 자율성을 최대한 보장하여 독립성과 감독업무의 중립성을 확보할 수 있는 장치를 갖추거나 시민단체의 주장대로 통합감독기구의 조직을 공적 민간기구로 하되 동 기구의 지배구조나 업무 등에 대해 정부가 적절한 통제장치를 갖춘다면 어느 형태를 선택하건 같은 효과를 기대할 수 있다.

② 규제기관인 재정경제부와 감독기관인 금융감독위원회간의 갈등을 해소하고 시의 적절한 감독업무의 수행을 위해 양 기관간의 적절한 권한의 재조정이 필요하다. 금융감독위원회로의 권한의 집중을 막고 상호견제를 도모한다는 차원에서 법률 제·개정권은 재정경제부가 갖고 법에서 시행령을 거치지 않고 금융감독위원회에 포괄적 감독권을 위임하는 것이 바람직하다.

③ 금융감독위원회의 공무원 조직과 금융감독원은 단일조직으로 통합하여 금융감독위원회는 의사결정기구, 금융감독원은 사무집행기구 체제로 일원화해야 한다. 감독업무의 독립성과 중립성을 확보하기 위해 금융감독위원회 9인의 위원 중 현재 3인의 순수민간전문가로 구성된 비상임위원의 수를 늘려 동 비율이 과반이 되도록 하여야 한다.

④ 금융감독기구 직원의 신분은 동 기구의 법적 성격, 즉 정부조직이나, 민간조직이나에 따라 결정될 것이나 어떤 형태이든 간에 공무원에 준하는 책임을 지도록 해야 한다. 공무원의 상대적으로 낮은 급여수준과 정원 및 직제 규정 때문에 감독기구 직원의 신분을 일반 공무원으로 하기 어렵다면 특별법을 제정하여 감독기구 직원에 대해 적절한 보수를 받는 특수공무원 신분을 부여하는 방안도 고려할 수 있다.

⑤ 금융감독유관기구, 즉 재정경제부, 금융감독위원회 및 한국은행간의 유기적인 협력과 견제체제를 확립하여야 한다. 이를 위해서는 법률상의 규정만으로는 불충분하며 양해각서, 공식적인 합의 등 협력과 견제의 제도화와 함께 서로 정보를 교환하고 협력하며 상호 존중하는 전통과 관행을 확립하는 것이 매우 중요하다.

⑥ 금융감독업무의 효율적 수행을 위해 부모금융기관에 대한 감독권을 보유하고 있는 예금보험공사는 금융감독위원회의 산하기관으로, 공적자금을 투입하여 금융기관의 부실채권을 정리하는 한국자산관리공사는 대주주인 재정경제부 산하기관으로 재조정하여야 한다.

⑦ 자율규제기능이 공적규제기능을 효과적으로 보완할 수 있도록 공적규제기구와 자율규제기구간의 감독범위, 감독권한 등에 대한 합리적인 기능배분이 이루어져야 한다.

특히 증권업의 경우 금융감독위원회(원)는 증권회사 인·허가 심사 및 재무건전성 감독, 불공정거래 조사 및 발행시장 규제 등에 집중하고 그 밖의 규제는 가능한 한 증권업협회와 증권선물거래소 등 자율규제기구에 위임하고 자율규제기구의 업무처리의 적정성을 사후 감독하는 방식으로 감독업무를 수행하는 것이 바람직하다. 그리고 피규제기관에 대한 중복규제 방지 등을 위하여 공동검사 실시 등 공적규제기구와 자율규제기구간의 긴밀한 협조체제를 유지할 필요가 있다.

⑧ 증권선물거래소에 대한 재정경제부와 금융감독위원회의 이원적 감독체계를 금융감독위원회로 일원화해야 한다. 그리고 자율규제기구들의 중복규제로 인한 책임소재의 불명확, 규제의 일관성·형평성 저하, 그리고 피규제자의 과중한 규제부담을 해소하기 위해 기능이 유사한 자율규제기구들을 통합해야 한다.

K C I

참고문헌

- 강현구 등 10인 『행정부로부터 독립된 공공기관을 공권력적 행정작용의 주체로 하는 법률의 위헌성 여부 등에 관한 입장』, 2002. 2.
- 감사원, “금융기관 감독실태” 감사결과, 감사원 보도자료, 2004. 7.
- 금융감독원, 『금융감독정보』, 각호
- 금융감독위원회·금융감독원, 「금융감독체계 개편관련 국회정무위원회보고」, 2004. 8.
- 김대식·윤석현, “금융감독기구 지배구조 개선방향”, 5개 학회 춘계학술연구발표회 및 특별심포지엄, 2004. 5.
- 김동환, 「금융규제·감독 추세의 변화와 과제」, 『주간금융동향』, 제12권 8호, 한국금융연구원, 2003.2.22~2.28.
- 김홍범, 「금융안정을 위한 공공기관간 협력 및 견제」, 『경제분석』, 제10권 제2호, 한국은행 금융경제연구원, 2004.
- 서근우 등, 「금융법 체제개편에 따른 금융회사의 건전성 감독제도 개선방향」, 『금융연구』, 2004. 8.
- 정부혁신지방분권위원회, 「금융감독체계 개편 방안」, 2004. 8.
- 정운찬, 『금융개혁론』, 법문사, 1991.
- 최장봉, 『금융회사집단 감독체제의 구축방향』, 한국금융연구원, 2004. 3.
- 홍창선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 1993, p.176.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Core Principle Methodology*, Basel, October 1999, p.12.
- Das, U. S., Quintyn, M. and M. Taylor, “Financial Regulators Need Independence,” in *Finance and Development*, Vol.39, No.4, International Monetary Fund, December 2002.
- European Central Bank, *The Role of Central Banks in Prudential Supervision*, April 2001.
- Mishkin, F. S., “Prudential Supervision: Why Is It Important and What Are the Issues?,”

NBER Conference, Jan. 2000.

Peter Hayward, "The Financial Sector-The Responsibilities of the Public Agencies," The Operational Paper of the Monetary and Exchange Affairs Department of the IMF, October 2000, pp.65-93.

K C I

Study on Financial Supervision and Self-Regulatory Organization in Korea

Byongho Kang

Independence of a financial supervisory organization and objectivity of financial supervisory affairs are the foremost elements in effective financial supervision. An independent financial supervisory organization refers to financial supervisory affairs being conducted autonomously, in absence of political or administrative interference. Objective financial supervisory affairs signify serving the supervisory purposes in accordance with financial supervisory policies that are separated from economic policies.

The Financial Supervisory Commission (FSC)/Financial Supervisory Service (FSS) in Korea have been frequently exposed to political influences by participating in government-ruling party consultations, attending hearings in the National Assembly, and submitting various information requested by the National Assembly. In particular, when politically sensitive issues arise, such as account back-tracking, the FSC/FSS inevitably becomes involved in the political confusion. The current legal framework and common practice of the administration makes it almost impossible for the FSC/FSS to independently carry out its financial supervisory affairs.

The Ministry of Finance and Economy (MOFE) possesses legislative power regarding economic policies, whereas the FSC/FSS sets forth policy parameters and performs supervisory functions. However, the blurry distinction between economic and financial supervisory policies makes it difficult for the FSC/FSS to coordinate financial supervisory

affairs with the MOFE, and thus the FSC/FSS is not able to conduct efficient and objective financial supervision. As evidence to this, there were cases in the past in which financial supervisory policies tended to count as a part of macro-economic policies.

This paper will briefly describe the current financial supervisory structure in Korea, and attempt to identify the causes of the inefficiencies in its' financial supervision. It will also provide a broad comparison of the financial supervisory system in Korea to that of advanced countries and present the following guidelines for the reorganization of the financial supervisory system in Korea.

(1) The operating structure of a financial supervisory organization should be deemed more important than the organizational structure, regardless of whether it is a government organization. On the one hand, the operation of a financial supervisory organization is associated with public power in terms of serving and enforcing the rights and duties of the general public. On the other hand, the financial supervisory organization should have ample resources to ensure objectivity and professionalism. The government argues that a consolidated financial supervisory body should be a part of the government, providing systematic support for its independence and objectivity of supervision. However, civil associations argue against it and prefer it to be a non-governmental public organization with a proper governing structure. In either case, as long as it serves the same purpose, what remains as the most important factor is not whether the organization is identified governmental or not but achieving reconciliation between the two opposing views.

(2) The regulatory agencies, the MOFE and the FSC need to urgently re-allocate administrative powers to reconcile the policy conflicts between the two and perform timely financial supervision. It is advisable that the MOFE delegate broad financial supervisory authorities to the FSC but maintains the authorities of enactment and amendment of legislation to avoid the concentration of excessive supervisory power of the FSC and to hold each other in check.

(3) Unification of the FSC, a governmental organization, and the FSS, a private non-governmental organization, must be achieved so that the former can play a role as

a decision-making board and the latter as an executive arm within a single framework of the financial supervisory system. Currently, three of nine FSC commissioners are selected from experts in private industries. It is recommended that at least half of FSC commissioners be composed of private experts in order to ensure the independence and objectivity of financial supervision.

(4) Regardless of the staffs' legal status in the financial supervisory organization, which is dependent on the juridical character of the organization, their responsibility should be equivalent to that of civil servants. If there exist obstacles to making the financial supervisory organization a governmental entity such as wage structure, number of personnel and the ladder system, the enactment of a special law could be considered to establish a special public organization with reasonable remuneration.

(5) The mechanism of the proper "check and balance" system can be employed among the financial supervisory authorities and the related organizations: the MOFE, the FSC/FSS, the BOK, and the KDIC. In so doing, not only statutory requirements, but also MOUs and other forms of official agreements can be utilized to institutionalize cooperative relationships. As a result, a tradition of mutual respect and cooperation can be established by facilitating an exchange of information.

(6) Currently, the KDIC oversees insured financial institutions and the Korea Asset Management Corporation (KAMCO) conducts the disposition of non-performing assets of financial institutions using public funds. It is advisable that the KDIC and KAMCO should be directly affiliated with the FSC and the MOFE, respectively.

(7) The rational allocation of supervisory authorities among the self-regulatory organizations (SROs) and public regulatory organizations is necessary for the self-regulatory mechanism to complement public regulation. It is also necessary to streamline the supervision of the consolidated Korea Exchange, which is currently supervised by the MOFE and the FSC, by giving sole responsibility to the FSC.

SROs with similar functions need to be consolidated in order to alleviate the burden of redundant supervision, clarify the responsibility of supervision and promote consistent

and equitable supervision.

Key words: Pro-cyclicality, Regulatory Organization, Prudential Regulation

K C I