

재정법제 자료 10-12-11

2010. 8. 18.

전문가회의 일정

◇ 일 시 : 2010년 8월 18일 (수) 16:30~18:30

◇ 장 소 : 한국법제연구원 소회의실

◇ 구 성

- 사 회 : 성승제 박사 (한국법제연구원)

- 발 제 : 이영종 교수 (가톨릭대학교)

- 토론자

권재열 교수 (경희대학교)

손영화 교수 (선문대학교)

정성숙 교수 (영산대학교)

목 차



-

- ()

I. 들어가는 말	9
II. 우리나라 금융감독기구의 과거와 현재	9
1. 금융감독 기구 및 체계의 변경	9
2. 변경으로 인한 시기별 금융감독체계	10
III. 외국의 예	12
1. 기구 = 통합감독기구	12
2. 금융소비자 보호 전담 기관 설치 문제	13
IV. 분석 및 진단	17
1. 기존 금융감독 체계의 구조 요소 검토	17
2. 금융소비자보호원 설치 문제	18
3. 금융위원회의 위상 하락: 현실 문제	21
V. 대안의 검토 및 제시	22
1. 기존 금융감독 체계의 구조 문제	22
2. 독립 금융소비자보호 기구 마련 문제	23
3. 종합적 모델 제시의 필요성 및 그 배경	24
4. 발제자의 대안 모색	24

◎ 토론 문 (권재열).....	29
◎ 토론 문 (손영화).....	33
◎ 토론 문 (정성숙).....	37

-

-

(가)

I. 가

금융제도와 관련하여 금융감독의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

결국 거버넌스 문제이다.

지금 이 패러다임이 변경되는 중요한 시기로서 금융감독 문제를 검토할 시기이며, 포괄적인 검토가 이루어져야 한다.

* 초점 = 체계 내지 구조 문제에 초점을 두겠다.

II.

1. 금융감독 기구 및 체계의 변경

1.1. 1997년 논의와 외환위기를 계기로 한 변경

1.1.1. 금융개혁위원회의 개편안

금융감독체계 개편에 관한 논의는 1997년 금융개혁위원회가 금융감독체계 개편안을 내놓으면서 본격화되었는데, 고질화된 관치금융의 폐해를 제거하기 위한 노력의 일환이었다고 할 수 있다. 당시 개편안의 개편 방향은 다기화된 감독기구의 일원화 내지 통합, 통합감독기구의 독립성 확보로 요약된다.

1.1.2. 외환위기 이후의 입법화

이 개편안은 이해관계자들의 반발에 직면하여 입법화되지 못하고 표류하고 있었는데, 1997년 말 외환위기 상황의 압박 하에서 국제통화기금의 요구로 입법화되었고,¹⁾ 그 결실이 ‘금융감독기관설치등에관

1) 국제통화기금(IMF)은 1997년 12월 구제금융 양해각서에서 트수은행을 포함한 모든

한법률’(이하에서는 ‘금설법’으로 표시함)이다. 이 법률에 의해서 1998년 4월에 금융감독위원회가 설치되었고, 1999년 1월에는 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원 그리고 신용관리기금을 통합하여 금융감독원이 통합 금융감독기관으로 탄생하였다.

1.2. 2008년 1월 이명박 정권 등장 시의 변경

금융위원회로의 개편

1.3. 금융소비자보호원 설치론

법안 제출

2. 변경으로 인한 시기별 금융감독체계

1.1. 1998년 4월 이전

‘금설법’으로 금융감독위원회가 설치되기 전이므로 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원 그리고 신용관리기금이 각각 자기 부문을 담당하였다.

1.2. 1998년 4월 ~ 1999년 1월: 과도기

과도기적인 체계 = 복층구조 & 부문별 하부감독기관(다기화된 하층조직)

금융감독위원회와 개별부문의 감독기관들로 복층화된 구조이면서 부문별 감독기관으로는 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원 그리고 신용

금융기관을 감독하는 기구를 설치하도록 강력하게 권고하였고, 그와 함께 이 통합 금융감독기구에 대하여 예산과 운영 상의 자율성을 보장하고, 부실금융기관 처리를 위한 권한을 부여할 것을 권고하였다. 당시의 이러한 권고는 급박한 상황으로 인하여 회피할 수 없는 것이었고, 이에 따라서 통합 금융감독기관이 탄생하게 되었다.

관리기금이 있었다. 이 중에서 은행감독원은 한국은행 산하에 있었고, 나머지 기구들은 재경원 산하에 있었다. 따라서 감독 기능의 부문별 분산과 함께 재경원에 금융감독 관련 권한이 집중되었다고 하겠다.

1.3. 1999년 1월 이후

1999년 1월에는 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원 그리고 신용관리기금을 통합하여 금융감독원이 통합 금융감독기관으로 탄생하였다.

그 결과

금융감독위원회와 함께 그 하부에 통합감독기관으로 금융감독원이 설치되어서 ‘복층구조’의 감독체계를 갖추게 되었다.

외국도 복층화되어 있는가? 아니다.

금융감독위원회와 금융감독원이 금융감독을 담당하게 되었고, 각각 감독정책과 감독집행을 담당하게 되었다. 또한 당시의 외환위기 상황에서 구조조정과 부실기관 퇴출을 담당하였다.

⇒ 그래서 금융정책 수립과 법령 제정은 재정부 금융정책국에서

⇒ 감독규정 제정은 금감위에서

⇒ 감독의 집행은 금감원에서 담당하게 되었다.

1.4. 2008년 1월 이후

이명박 대통령 취임을 앞두고서 재정부 금융정책국을 금감위와 합쳐서 금융위원회를 신설하는 방안을 추진하였고, 한나라당 ‘금융위원회설치등에 관한 법률안’이 국회에 제출되었다.

금융위원회가 금융감독원의 기능 중에서 80% 정도를 가져갔다고 평가하기도 한다.

Ⅲ.

1. 기구 = 통합감독기구

1.1. 2000년 경의 통합 움직임

이러한 통합 금융감독기구의 설치는 1990년대 국제적 트렌드라고 할 만한 것이었다.

- 영국은 일찌기 1998년에 FSA(Financial Services Authority)를 설치하였고, 영국의 통합금융감독기구인 FSA 설치를 따라서 독일도 BaFin을 도입하였다.²⁾ 우리나라의 금감위도 따라 간 것이라고 할 수 있다.
- 유럽연합 차원에서도 2003년 2월 자본시장감독 영역에서 금융기업집단에 대한 추가적 감독에 관한 지침이 발효하였고,³⁾ 2004년 8월까지의 국내법으로 전환시켜야 하였었다.

이 지침은 전금융부문콘셉(Allfinanzgedanke)에 따른 것이었고,

그 결과

- 금융시스템 안정성 제고
- 예금자, 보험계약자 및 투자자에 대한 보호의 강화
- 기업집단 차원의 지급능력 감독 - 기업집단 내지 그룹 차원에서
의 금융부문을 초월한 지급능력 평가

2) Hagemester, Die neue Bundesanstalt fuer Finanzdienstleistungsaufsicht, WM 2002, 1773, 1774.

3) Richtlinie 2002/87/EG des Europaeischen Parlaments und des Rates ueber die zusaetzliche Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen eines Finanzkonglomerats vom 16. Dezember 2002.

- 호주, 캐나다, 일본

=> 근거 = 겸업화 추세와 통합금융그룹 출현에 대한 대응으로서

-> 그러나 미국이나 따라가지 않았고

-> 호주는 1997년 Wallis committee 심의 과정에서 영업규제기구와
건전성 감독 기구로 이분화함 => 원래 대로 돌아옴

1.2. 최근의 중앙은행 강화 움직임

-> 그런데 정작 영국은 최근에 변경 움직임

최근 미국과 독일 등에서는 중앙은행의 감독권한 강화 방향으로 가
고 있음. 영국도 FSA 폐지 후에 중앙은행인 영란은행(BoE)으로 감독
권한을 이관하는 금융감독체계 개혁 법안을 통과시키려고 함

2. 금융소비자 보호 전담 기관 설치 문제

특히 규제완화의 주창자였던 나라인 미국과 영국이 글로벌 금융위
기 이후에는 반대로 금융소비자 보호를 위한 규제의 강화 그리고 금
융규제체계의 근본적인 변화를 도모하고 있다. 이는 금융위기 대처
과정에서 생긴 것으로 아래에서 설명되는 캐나다의 예에 주목한 것이
라고 할 수 있다.

2.1. 캐나다: 글로벌 외환위기 이후 주목 대상

캐나다는 글로벌 위기 이전인 2001년에 벌써 금융소비자보호청(FCAC:
Financial Consumer Agency of Canada)을 설립함으로써 금융소비자보호
면에서 발 빠르게 대처하여 선도해 나갔다. 이 기구는 2001년 10월에
연방정부의 금융소비자보호청법(the Financial Consumer Agency of Cana-
da Act)에 의하여 금융감독청(OFSI), 예금보험공사(CDIC), 은행옴부즈맨

(CBO: Canadian Banking Ombudsman)⁴⁾의 소비자보호 기능을 통합하여 설립되었다. 이로써 당시까지 업종 별로 있던 소비자 보호기능이 통합되었을 뿐만 아니라, 금융기관 건전성 감독과 금융소비자 보호의 분리를 달성하였다. 이로써 금융소비자보호가 이중으로 강화되었다고 하겠는데, 이는 전담 금융소비자보호 기구의 설립과 기능 분리에 기인하는 바이다. 이러한 분리로써 금융기관 건전성 감독과 구분된 기구가 소비자보호업무 중심의(Consumer-Oriented, Consumer-Focused) 업무 체제를 갖추고 소비자보호 업무를 수행하고 소비자보호 문화를 창출하고 유지할 수 있게 되는 것이다. 또한, 기능 통합의 경우와 비교해 보자면 기능 통합으로 소비자보호 업무가 부수적 업무로 되어 버리는 것이 방지되어 상대적으로 기능 통합의 경우보다 나은 것이기도 하다.

FCAC는 금융소비자 보호를 위한 금융기관의 영업행위를 규제한다. FCAC는 연방의 금융기관을 감독하고 소비자에 대한 금융교육 역할을 담당하기 위하여 설립되었다. 금융기관의 금융관련 소비자 법규 및 자율규제시스템의 준수 여부를 감시하고, 금융관련 소비자 법규 위반에 대한 시정조치, 벌과금 및 형사적 제재를 부과하고 있다. 아울러 금융상품 및 서비스에 대한 소비자의 이해를 증진시키기 위한 금융소비자 교육을 중시하여 이를 FCAC의 핵심 업무과제로 하고 있다.

결국 이 조치는 금융소비자 보호와 금융산업 선진화를 도모한 조치였고, 글로벌 금융위기를 차단하였다고 하겠다.

이처럼 캐나다의 조치는 2008년 금융위기 시에 이 위기를 캐나다가 비껴가게 한 것으로 평가되었고, 그로 인해서 글로벌 금융위기 이후에 주목을 받게 되었다. 특히 이 위기의 진원지였던 미국과 영국 같은 나라들은 금융소비자 보호 제도 도입을 시도하고 있다. 금융위기를 한발 비껴간 캐나다 역시 장기 저금리 기조를 유지해왔고 5대 대

4) 이 기구는 금융기관과 금융소비자 간 분쟁조정기구로서 2002년에 OBSI(Ombudsman for Banking Services and Investments)로 변경되었다.

형은행이 금융산업을 지배하고 있었다는 점에서는 캐나다도 미국과 같았지만, 독립된 금융소비자보호원(FCAC)이 대형은행들의 비우량 주택담보대출(서브프라임) 취급을 엄격히 제한했다는 점에서 캐나다가 미국과 달랐다고 할 수 있다.⁵⁾

Cf

- 캐나다 금융규제 및 금융감독 일반

캐나다의 금융규제는 은행, 보험, 증권, 신용조합 등의 금융권역 별로 별도의 기관에 맡겨져 있으며, 연방과 주의 이원적 규율체계에 따라서 이루어진다.

캐나다의 금융감독은 다음 기관들이 담당한다.

- 금융감독청(OSFI: Office of the Superintendent of Financial Institutions)⁶⁾
- 재무부(DOF: Department of Finance)
- 중앙은행(Bank of Canada)
- 예금보험공사(Canada Deposit Insurance Corporation, CDIC)
- 금융소비자보호청(FCAC: Financial Consumer Agency of Canada)

호주도 유사함

2.2. 미 국

금융소비자보호청(Consumer Financial Protection Agency)의 설립을 골자로 한 미국의 「월가 개혁 및 소비자보호법안(Wall Street Reform and Consumer Protection Act)」이 오바마 대통령에 의해서 추진되었는데, 지난 6월 25일 미 양원 조정위원회의 조정을 거쳐 마련된 ‘금융규제개

5) 이는 폴 크루그만의 설명이다: 한겨레신문, 2010.2.19, 제17면 기사.

6) Office of the Superintendent of Financial Institutions의 약자로 연방 통합금융감독기구를 가리킨다.

혁법 최종 합의안'은 의회표결 및 대통령 서명을 거쳐 7월 4일 시행될 예정이라고 한다.

그에 따르면 미국의 중앙은행인 **연방준비제도(FRS)** 내의 독립기구로 연방준비이사회(FRB) 하부에 금융소비자보호기구(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)로서 (가칭)금융소비자보호청 Bureau of Consumer Financial Protection, BCFP)라는 법적 감독기구를 신설해서 연준의 감독권이 크게 신장되는 것으로 되어 있다. 이 기구는 **연방정부 집행기관(executive agency)**의 법적 성격을 띠고, 워싱턴 DC내에 본청을 두되, 12개 연방준비은행 소재지에 지청(regional office)을 설치할 수 있도록 되어 있다. 현재까지 알려진 바에 따르면 금융소비자보호청 내부조직으로서 Ombudsman, Research, Collecting and Tracking Complaint, Community Affairs, Office of Fair Lending and Equal Opportunity, Office of Financial Education, Office of Service Member Affairs, Office of Financial Protection for Older Americans를 설치하도록 규정되어 있다.

중요한 것은 이 기구의 독립성 보장 장치를 마련한 점이다. **연준 이사회 권한의 위임, 연준 이사회 개입 금지, 규정 제정 및 시행 독립성, 정책제안의 독립성 등을 통하여** 독립성 보장을 도모하고 있는 것이다.

우리나라에서 통합 금융감독원을 만들었던 방식과 유사한 면이 없지 않지만 미국은 그 통합 과정에서 한국과는 달리 독립성 보장에 주력하였다. 형식상으로는 중앙은행 시스템 안에 위치시키되 청장의 임명권 및 감사보고 절차 등 실질적인 내용에 있어서 중앙은행 이사회의 통제를 받지 않도록 하여 완벽한 법적인 독립성을 보장하고 있다. 이러한 방식을 통해 소비자보호청은 중앙은행 시스템의 권한을 사실상 나눠 가지면서도 부수적으로 정부로부터의 사실상 독립도 상당 부분 확보할 수 있게 되었다.

국내에서도 한국은행 및 금융위 및 금감원, 예보공사, 공정거래위원회 등 금융감독당국의 관심이 집중되고 있다. 특히 그와 유사한 금융

소비자보호기구를 설립할 것인지와 누가 관리할 것인지가 관심을 모으고 있는 것이다.

2.3. 영 국

지난 6월 16일 개혁안 발표 => FSA(금융감독청)를 폐지하고 금융회사 건전성 감독권을 영란은행으로 다시(98년 이전 전으로 되돌림) 이관하는 안

FSA를 금융규제, 소비자보호, 법집행을 담당하는 3개로 나누어서 금융규제는 건전성감독기구(Prudential Regulatory Authority)로 보내고, 소비자보호는 소비자보호시장청(Consumer Protection and Markets Authority)로 이관하며, 법집행은 경제범죄담당청(Economic Crime Agency)로 이관한다는 계획이다. 영란은행에서는 통화정책위원회(Monetary Policy Committee) 외에 건전성감독기구를 관할할 금융정책위원회(Financial Policy Committee)를 설치하여 총재로 하여금 의장을 맡게 할 방침임. 이로써 중앙은행이 통화신용정책 수립 및 집행에 주력하던 데서 벗어나서 체계위험 방지 및 금융회사에 대한 일상감독을 담당하게 하려는 것이다. 이는 금융위기 극복 과정에서 중앙은행의 최종대부자(lender of the last resort) 기능이 부각됨으로써 긴급자금 지원을 받는 금융회사의 경영현황에 대해서 알 필요성이 반영된 것이라고 할 수 있다.

이 안은 중앙은행 감독권 강화 쪽으로 가는 미국과 독일의 영향을 받은 것이다.

IV.

1. 기존 금융감독 체계의 구조 요소 검토

1.1. 공적 민간기구에서 공적기관으로?

특수법인 민간공적기구인데 공적기관으로?

1.2. 금융위와 금감원의 통합과 함께 정부기구화 대 민간 공적기구화?

1.3. 금융정책과 금융감독 업무의 일원화

정책과 감독 업무의 분리?

1.4. 중층제 유지 vs 단층화?

- 중층제 비판 => 업무중복성

- 단층화 시도

2003년 2월 노무현 대통령 인수위원회에서 금감위와 금감원 통합 방안을 제시한 바 있다.

2005년 5월에는 한나라당 의원 발의로 금감위·금감원 통합 민간조직 개편 법안이 발의된 바도 있다.

2006년 초에는 외환은행 부실매각에 따른 감사원 감사 이후 금융감독기구 조직 개편 논란이 있었다.

1.5. 국제금융정책 업무 통합

기재부에 있는 기능 이전 및 통합 문제

1.6. 통합기구 분해?

어느 정도까지

영국에서는 FSA를 없애려고 한다는데

2. 금융소비자보호원 설치 문제

이 문제는 글로벌 금융위기 후에 2009년 하반기부터 논의되어 금융당국과 금융권에서 화두가 되었다. 이는 금융소비자 보호 입장에서의

금융회사 규제가 부족했다는 반성에 기초한 것이다.

2.1. 법안 제출

국회에 2건의 법안이 올라와 있다.⁷⁾

2.2. 3개 연구기관의 제안

한국개발연구원(KDI), 자본시장연구원, 서울대 금융법센터는 공동으로 2010.6.29.에 금융위 용역의 보고서 ‘금융소비자보호법 제정 기본방향’을 발표하였다.

‘금융소비자보호법 제정 기본방향’에서는 소비자 보호 기능 강화를 위한 조치가 필요하다고 주장하고, 다음 3개 방안을 제시하였다.

- 독립기구 설치
- 금감원 내 기능별 규제 체계 구축
- 인력과 기능의 보강

2.3. 3개 안에 대한 입장

2.3.1. 독립기구 설치에 대한 입장 차이: 금융위원회와 금융감독원 간의 입장 차이

금융위원회의 입장은 독립기구로 금융소비자보호원을 설치하는 것이다. 이에 대하여 금융감독원은 내부의 소비자서비스본부를 강화하는 것으로 충분하다는 입장을 취하고 있다.

금융위원회의 위상에 대한 의문 제기하게 함

7) 2009.11.9.일자 의원 입법제안 => 권택기 의원 등 12인의 발의로
=> 의안번호 = 1806496 / 의안명 = 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법
률안

2.3.1.1. 금융위원회의 논거

- 글로벌 트렌드

캐, 호의 경우 금융위기 전부터 건전성 감독기구와 소비자보호 기구의 분리 - 미영의 개편 논의 성사 단계

- 두 기능 통합 시 이해상충 발생

2.3.1.2. 금융감독원의 논거

2.3.1.2.1. 현실에서의 실효성 고려 필요

이미 금감원에서 소비자 보호 기능 강화
업무 분장은 중복규제 내지 옥상옥의 폐해라는 문제와 현실에서의 혼란을 초래할 것이다.

⇒ 자리늘리기를 위한 금융위의 관료적 발상이라는 비난

2.3.1.2.2. 금융감독체계 혼란

어떻게?

2.3.1.2.3. 상호 보완관계 저해

금융사 건전성 감독과 소비자보호 업무의 상호보완성은 어느 정도?

2.3.2. 금감원 내 기능별 규제 체계 구축

1999년 실패 경험 => 반대입장

내용?

2.3.3. 인력과 기능의 보장

금감원 찬성 입장

이미 보장하였음 = 금융감독원은 내부의 소비자서비스본부를 강화함

3. 금융위원회의 위상 하락: 현실 문제

업무 부담만 크고...

3.1. 증거

3.1.1. 인사 문제

재정부 낙하산 인사-청와대 인물 인사

3.1.2. 관치 시비로 인한 위신 추락

KB지주회사 회장 선출 건

3.1.3. 금융감독원과의 관계

기싸움에서 밀림

3.2. 진단: 조직통폐합으로 탄생한 까닭에 태생의 한계?

3.2.1. 기능 부족

금감위 + 금융정책국(재경부) - 국제금융(재경부)

⇒ 총괄부서로서의 한계 = 반쪽 금융 = 국내금융정책

3.2.2. 감독기능 분리 to 금융감독원

정책기능 + 감독 => 실질상으로는 정책기능만?!

민간금융사에 대한 검사·조사권은 금감원에서

3.2.3. 위원회

급이 낮아짐(국민권익위 수준으로)

금융위원장 = 국무위원 아님, 국무회의 참석은 함

3.2.4. 초대위원장으로 민간CEO 임명

전광우 국민연금공단 이사장

3.2.5. 인력 부족

150명의 인력 <-> 금감원 = 1500명

금융위로 오려는 인력 없다고 함

V.

1. 기존 금융감독 체계의 구조 문제

1.1. 추구 방향 및 평가 기준

문제 진단에서 나오는 것으로 방향이면서 동시에 개편 내지 개혁에 대한 평가기준이 된다.

1.1.1. 독립성

* 독립해야 할 상대

정치권-행정부

중앙은행

금융권

1.1.2. 책임성

책임 소재 분명하게

1.1.3. 전문성

1.1.4. 효율성

1.1.5. 협조성

담당기구들 간의 협조가 잘 이루어지도록

1.1.6. 투명성

감독에 대한 예측가능성과 결과의 투명성이 확보되어야 함

1.1.7. 법적 타당성

우리 법체계에의 정합성 문제 -> 김용재 교수

1.2. 모델 검토

사항 별로 검토하기로 한다.

1.2.1. 공적 민간기구에서 공적기관으로?

특수법인 민간공적기구인데

1.2.2. 금융위와 금감원의 통합과 함께 정부기구화 대 민간 공적기구화?

1.2.3. 정책과 감독 업무의 분리?

1.2.4. 중층제 유지 vs 단층화?

- 중층제 비판 => 업무중복성

1.2.5. 통합기구 분해?

어느 정도까지

1.2.6. 위기 시 감독기구 분리?

2. 독립 금융소비자보호 기구 마련 문제

필요하다.

자본시장법에서의 일반투자자 보호의 불충분성 = 투자자 권리 보호 차원의 접근만이 있음 not 자산보호 or 사회적 금융안전망 역할 수행에도 부족함(성승제 박사)

3. 종합적 모델 제시의 필요성 및 그 배경

=> 현재 흐름이나 변수가 많다.

- 세계적 흐름도 턴(turn)하고 있는 상황
- 소비자보호기구 독립 설치 문제 부각하는 상황
- 우리나라에서의 제도의 특수성: 국제금융 기능-중층제-기재부의 영향-위원회로서의 약한 위상 문제

4. 발제자의 대안 모색

4.1. 금융정책 기능과 금융감독 기능 분리

- 금융정책 위주의 업무

금융위는 자연스럽게 인기업무인 전자에 집중하게 된다.

특히 최근에는 금융정책은 규제완화를 의미하였기에 그러했다.

반면에 금융감독업무는 시장참여자에게 비용을 부담시키는데 그러면서도 가시적 성과는 드러나지 않는다. 게다가 문제가 생기면 비난의 화살을 받는 것은 금융감독업무의 몫이다.

- 경제정책에 금융정책이 영향을 받고 다시 이로부터 금융감독이 영향받게 될 위험

- 분리로 인한 견제 효과?

별로 기대되지 않음

정책담당자 이외의 자가 감독하는 것이라고 해서 그 대상이 정책담당자가 아닌 한 견제 효과는 크게 생각할 수 없다. 단지 권한 집중이

되지 않는다는 점에서 의미를 찾을 수 있는 정도라고 하겠다.

4.2. 국제금융정책 기능과 국내금융정책 기능의 통합

금융위 설치 이후로 기재부와 금융위로 나뉘어져 있는데
비효율적이므로 양자의 통합적 운영 필요

4.3. 금융부 설치

금융위원회는 희망적 대안으로 기획재정부에서 국제금융정책 기능을
흡수해서 금융부로 승격하는 것을 꿈꾼다.

국내 및 국제 금융 정책 당국이 됨으로써 그리고 부로 됨으로써 위
상제고 효과

국제공조 및 위기 대응 기능과 기구에 대한 고려도 필요함

* 근거

-> 기능 통합 필요

-> 금융의 비중 증대로 필요성 장기적으로 증대되지 않겠나!

4.4. 금융위원회와 금융감독원의 통합 = 통합 금융감독기관 설치

통합이 낫다고 할 수 있겠다.

금융위원회가 상위기구로서 금융감독원 업무에 대한 감독을 할 수
있지만, 수직적 권력분리의 효과가 조금 있을 수 있다는 점과 금융감독
원이 민간전문가들이 활동하는 독립조직으로 존재한다는 점이 양자
의 분리의 장점이 될 수 있다.

하지만 책임 소재 불분명, 상호의존관계, 감독 효율성, (금감원이 감독
결정에 참여하지 못하므로 발생하는) 감독 스태프의 정체성 문제를
고려하면 통합이 낫다.

*** 공적 민간기구?**

공적 민간기구로 해야 한다.

=> 근거

- 공무원 인사에서의 낙하산인사와 영향력 문제
- 관료조직의 문제(상명하복, 엘리트의식, 경직성, 폐쇄성, 응집력, 전문성 부족, 감독기구의 포획, 기재부의 경제정책에의 통합 현상)

=> 그러므로 감독은 민간이 담당하고 정책은 공무원이 담당하도록 분리한다.

4.5. 금융소비자보호원 설치

설치하자.

금융상품소비자로 접근해야

=> 일반투자자는 소비자의 특성을 가지고 있으므로 금융상품 소비자
자로 보아야 하고, 금융소비자 개념을 도입하고 이에 기초하여
금융소비자 보호를 도입해야 한다.

4.6. 통합금융감독기관과 금융소비자보호원의 위계조직 상 위치?

금융부 하부기구로

4.7. 중앙은행의 역할 변경?

경제학자들 중에는 금융회사의 미시건전성 감독규제 업무는 금융감독당국이 주도적으로 수행하되 거시건전성 관련 감독규제업무는 거시경제정책을 수행하는 중앙은행과 공유할 필요가 있다고 주장한다. 금융안정에는 미시적 접근과 거시적 접근이 모두 필요하다.

근거 ->

특히 글로벌 금융위기 이후에는 거시건전성 감독자로서의 중앙은행의 역할이 널리 재확인되었다.

중앙은행이 20세기 대부분에 걸쳐서 물가안정을 주요책무로 수행하면서 거시경제 안정을 추구해 왔지만, 19세기에는 금융안정을 주요책무로 수행했었다고 한다.

- 금융시스템 개입 공공기관 = 금융안전망 참여기구 => 기재부, 금융위/금감원, 예금보험공사, 중앙은행 ~ 금융안정을 추구하는 이들 공공기관들 간의 협력과 견제도 중요하다.

토 론 문

권재열 (경희대학교 법학전문대학원 교수)

I. 들어가며

오늘 이영중 교수님께서 금융감독기구의 개편을 위하여 고려하여야 하는 논점들을 정리한 후 그 대안을 제시하고 있다. 이 교수님의 대안을 요약하면, 금융정책 기능과 금융감독 기능의 분리, 국제금융정책 기능과 국내금융정책 기능의 통합, 금융부의 설치, 금융위원회와 금융감독원의 통합, 금융소비자보호원의 설치, 중앙은행의 역할변경 등의 의견을 개진하고 있다. 오늘의 회의는 이러한 금융감독기구의 개편에 관하여 사계의 전문가를 모셔놓고 심도있게 논의하는 것은 상당히 시의성이 있다고 생각한다.

II. 「우리나라 금융감독기구에 관한 고찰」에 관한 약간의 생각

1. 금융감독기구의 개편

우리나라의 금융감독기구는 IMF 외환위기 당시에 기존의 다기화된 감독기구가 통합된 바 있으며, 그 후 이명박 정권이 들어선 지금의 시점에서 다시 개편논의가 진행되고 있다. 그러나 정권이 변경될 때마다 금융감독기구의 개편을 논의하는 것은 금융감독기구의 운영상의 독립성과 효율성을 제고하려는 노력의 발산이겠지만, 그럼에도 불구하고 관치의 확장이라는 불순한 동기가 반영된 것으로 오해받을 여지가 있어 신중한 접근이 필요하다.

2. 통합(일원화) 감독기구

2009년 자본시장법의 시행은 국내 금융기관이 규모의 경제를 누릴 수 있는 투자은행(Investment Bank)으로의 도약을 뒷받침할 수 있는 바탕을 마련하고 있다. 이러한 상황에서 금융투자상품을 취급하는 금융기관의 통합적으로 감독하는 일원화된 감독기구를 운용하는 것은 일종의 synergy 확보차원에서 바람직한 것으로 판단된다. 따라서 조직적 측면에서는 기존의 금융감독원은 자본시장법의 제정취지와 일치한다고 판단된다.

3. 금융소비자보호기구의 설치

(1) 금융소비자보호기구 설치필요성

미국의 경우 금융소비자보호기구를 설치하자는 움직임의 배경에는 금융정책기구의 효율성 및 독립성 남용으로 인하여 발생하였거나 발생할 수 있는 문제점을 불식 내지 근절하기 위한 측면이 있음을 부인할 수 없다. 또한 금융위원회가 주로 거시적인 정책을 펼치는 기관이라는 점과 특히 금융감독원의 재원은 일부분이기는 하지만 피감독기관(금융기관)이 출연하는 형태를 취하고 있기 때문에¹⁾ 금융소비자보호에는 태생적으로 미흡할 여지가 있을 수 있다. 이러한 점에서는 금융소비자보호기구를 설립할 필요성이 있다.

1) 금융감독원 정관(2009. 3. 4. 개정)

제30조 (재원) 금융감독원은 다음 각호의 재원으로 그 경비를 충당한다.

1. 정부의 출연금
2. 한국은행의 출연금
3. 법 제38조 각호에 해당하는 기관의 출연금
4. 법 제47조의 규정과 다른 법령에서 정한 분담금
5. 법 이외의 다른 법령에서 정한 수입
6. 자산운용등에 의한 수입

(2) 금융소비자보호기구 설치의 한계 및 유의할 사항

기존에 소비자기본법에 의하여 설립된 한국소비자원이 소비자보호 업무를 담당하고 있는 상황에서 굳이 소비의 대상이 금융상품이라 하여 별도의 소비자보호기구를 설치하는 것이 바람직한지에 관하여 회의적인 견해가 제시될 여지가 있다. 또한 금융소비자보호기구를 별도로 설립할 경우 금융위원회의 퇴직자로 메워지는 일종의 옥상옥과 같은 기구로 전락할 우려가 있기에 유의할 필요가 있다.

4. 국제금융정책 기능과 국내금융정책 기능의 통합

국제금융정책기능을 기획재정부가 담당하고 있지만 이를 국내금융정책기능과 통합하여 금융위원회로 일원화하는 것은, 현재 국내 및 국제적인 금융정책의 한계가 없어지고 있는 상황에서 금융정책의 정합성 제고라는 측면에서는 바람직하다. 그러나 만약 일원화가 이루어졌을 경우 현실적으로 국무위원이 아닌 금융위원장이 국제금융정책과 관련하여 다른 정부부처의 공조를 잘 이끌어낼 수 있을지 의문이다.

5. 금융위원회와 금융감독원의 통합

금융위원회와 금융감독원의 통합논의는 이미 오래전부터 전개되고 있다. 그러나 현실적으로 조직의 운영방식과 임금체계 등 통합에 장애가 되는 사항들이 산적해 있다. 그러므로 양 기관의 통합 보다는 현재의 체계에서 오히려 정책기능과 감독기능의 업무분장을 더 효율적할 수 있도록 하는 인프라를 구축하는 것이 바람직하다.

Ⅲ. 나오며

금융감독의 효율성제고가 필요하다는 것에 대하여 의견을 달리할 수는 없다. 그렇다고 해서 금융감독기관의 체계 내지 조직상의 미비로

인하여 우리나라 금융제도가 발전되지 않고 있음을 입증할 만한 자료를 찾아보기 어렵다. 금융감독기관을 운영하는 자들의 노력을 배가시키는 것이 더 바람직할 수도 있다. 오히려 설부른 개편작업은 금융정책 및 감독기능의 조화노력에 찬물을 끼얹는 누를 범할 수 있다는 점에 유의하여야 한다.

토 론 문

손영화 (선문대학교 법학과 교수)

I. 토론에 들어가며

금융위기의 해결을 위한 가장 직접적이고 효과 있는 정책의 하나는 바로 금융시장을 규율하는 것인데, 그러한 금융시장의 규율은 금융감독 당국에 의해서 이루어지므로 이에 대한 제도의 검토는 매우 시의 적절하고 의미 있는 연구라고 할 수 있습니다.

발표자는 특히난 외국의 법제 예를 우리나라의 감독당국의 그것과 비교검토하며 개선대안을 제시하고 있기 때문에 이 분야에 대한 연구 뿐 아니라 실무적인 제도의 개선에도 좋은 참고가 될 것으로 생각합니다.

발표자의 대부분의 연구결과에 동의하는 바입니다. 다만, 몇 가지 함께 고민해 보아야 할 문제점이나 다시금 재고할 기회를 드리고자 토론에 갈음하여 간략히 언급하고자 합니다.

II. 시스템문제가 아닌 시스템운영의 문제

우선, 발표자께서는 제도의 구축 등과 관련된 시스템문제를 언급하고 계십니다. 그런데, 금융감독과 관련된 각국의 제도를 살펴보면 시대의 변화와 더불어 「통합→분리→통합」을 되풀이 해 오고 있습니다. 다시 말해, 성장위주의 정책을 지향하며 금융감독 당국의 효율성을 강조하는 때에는 통합을 금융위기 등의 경우 소비자보호와 정책감독의 강화를 강조할 때는 분리를 되풀이 해 오고 있는 것입니다.

그런데, 한편 생각해 보면 이는 금융감독기구인 금융위원회(이하 금융위)와 금융감독원의 통합이나 분리라고 하는 시스템적인 문제가 아니고 그 감독기구의 운영에 문제가 있거나 이를 보완해야 하는 것은 아닌가 하는 점입니다. 한번 검토해 주셨으면 합니다.

Ⅲ. 금융소지원의 창설과 관련하여

각국에서 금융위기를 겪으면서 금융소비자의 보호문제가 대두되고 그 해결책으로서 금융소비자원의 창설이 하나의 대안으로 떠오르고 있는 듯합니다. 이는 금융위 등의 자리늘리기 발상이라는 비판도 있습니다. 그러나 금융이 갖고 있는 특성에 따라 일반상품소비자와는 또 다른 차원에서 보호가 필요한 것을 생각할 때, 금융소비자원의 창설은 한번 검토가 필요한 분야라고 할 것입니다. 다만, 금융소비자원을 만드는 경우에도 그 주무부서를 지경부로 할 것인가, 금융위로 할 것인가 등에 대한 검토가 필요할 것으로 생각합니다.

Ⅳ. 금융위의 위상강화 문제

발표자께서는 현재의 금융위가 종래의 금융감독위원회와 지경부의 금융정책국을 통합하여 그 위상이 커졌음에도 불구하고 그 인적자원의 한계 등으로 인하여 금융감독원에 비하여 그 위상이 크지 않은 듯하다는 지적을 하고 계십니다. 그러면서 국제금융을 담당하는 지경부의 기능도 금융위에 넘겨주자는 듯한 언급도 하고 계십니다. 그러나 이는 이미 언급한 바와 같이 시스템상의 문제가 아니라 시스템운영상의 문제로서 접근할 수 있는 것 같습니다. 오히려 금융위의 업무의 효율성 및 통일성을 위해서는 독일 연방감독청(BAFIN)과 같이 보험, 금융, 자본시장국을 통괄할 수 있는 통합조정부(독일에서는 Querschnittsabteilungen)의 마련이 필요한 것 같습니다.

V. 한국은행의 건전성감독이 강화되어야

각국에서도 중앙은행을 통한 시중은행의 건전성감독을 강화하고 있습니다. 이는 금융위기시 기업의 연쇄도산 등을 막기 위해서는 시중은행에 공적자금이 투입될 수밖에 없는데, 그러한 은행들에 대한 건전성을 평소에도 관리할 필요성이 크기 때문입니다. 예컨대, EU의 경우 구주중앙은행(ECB)에서 은행들의 건정성(prudence)감독을 하고 있는 것이 그러한 예입니다. 우리나라 한국은행의 중앙은행으로서의 역할이 보다 강화되어야 할 것으로 생각합니다.

토 론 문

정성숙 (영산대학교 법과대학 교수)

1997년 금융위기 이전에 금융감독체제는 각종기능과 권한이 재경부로 집중되어 있었으나 위기발생 직후 광범위하게 지배구조개혁이 뒤따르게 되었다. 이는 재경부가 정책권능을 독점하고 견제와 균형의 부재가 위기의 발생과 증폭에 기여했기 때문이다. 그래서 한국은행과 금융감독 위원회 등이 새로운 고유기능을 수행하는 방식으로 체제를 변경하였다. 그러나 금융시스템이 외형상 분업구조를 취하긴 하였으나 실질적으로 집중적인 형태를 취한 채 운영되고 있기 때문에 감독 효율로 연결되지 않고 있는 실정이다. 이것은 바로 감독부실화 경향에서 비롯된다. 몇 년전 카드사태가 그 좋은 예가 될 것이다. 그래서 발표자의 내용은 크게 금융감독의 효율성 제고는 감독정책의 질적개선과 감독지배구조의 개선에 집중되어 있다. 먼저 금융감독기구의 과거와 현재에 대한 조명에 이어 외국의 감독기구관련 입법을 개관하고, 현재의 금융감독체계의 분석과 진단을 한 후, 금융감독체계의 구조와 관련된 대안을 제시하고 검토하였다. 특히 금융정책기능과 금융감독 기능분리, 국제금융정책 기능과 국내금융정책 기능의 통합, 금융부의 설치, 금융위원회와 금융감독원의 통합, 금융소비자보호원의 설치, 중앙은행의 역할 변경 등에 관한 발표자의 견해를 제시하였다.

이에 토론자는 앞선 토론자들과 중복되지 않는 범위 내에서 다음과 같은 부분에 대한 입장을 제시하고자 한다.

첫째 금융위원회와 금융감독원은 과거 외부의 요인에 의하여 강력한 정책결정과 집행권한을 가지게 되었는데, 두 기관의 통합이 또 다

른 대형금융권력기관을 새롭게 출현하게 한다는 점에서 반대를 분명히 하는 바이다. 오히려 복층구조에서 벗어나 과거에 분리하여 역할을 담당하는 체제로 환원되는 것이 바람직한 것으로 여겨진다. 특히 금융위원회는 여전히 독립성, 관치금융, 책임성 및 전문성과 관련하여 의문시되고 있는 실정이다.

둘째, 세계적인 금융위기에 대응할 수 있는 국제금융업무에 대한 협력체제를 구축하여야 한다. 발표자가 조사한 바에 따르면 2004년 2월 금감위와 중국 은행업관리감독위원회(China Banking Regulatory Commission)와 업무협력약정체결, 2001년 6월 감독중국 증권감독관리위원회(China Securities Regulatory Commission)와 증권선물협력협정을 체결, 2002년 9월 중국보험관리감독위원회(China Insurance Regulatory Commission)와 업무협력약정을 체결, 2001년 6월 독일연방금융감독청(Bundesanstalt fuer Finanzdienstleistungsaufsicht)과 협력약정체결, 2000년 12월 일본금융청(Financial Supervisory Agency)과의 협력서한 교환, 2004년 말 레이시아 증권위원회(Securities Commission)와의 업무협력약정체결, 2002년 1월 베트남 증권위원회(State Securities Commission)와 업무협력약정체결, 그리고 영국금융감독청(Financial Services Authority)과 금감위/금감원과의 고위급연차회의 협정서체결 등이 있었으나 확대가 필요하다. 지난 글로벌금융위기로부터 아시아의 대부분의 국가들은 경기침체로 인한 금융기관의 부실과 이로 인한 금융위기를 염려하였으나, 오히려 우리나라는 외환이 부족해 발생할 수 있는 위기를 염려했었다. 이는 우리나라가 다른 나라에 비해 외국인 주식투자의 비중과 은행들의 외화차입비중이 높은 경제적 특성 때문이었다. 우리의 외환관리체제는 기획재정부 국제금융국과 한국은행 국제국이 담당을 하고 감독을 금융위와 금감원으로 분산되어 있어 어느 기관이 책임기관인지가 불분명하고 담당기관과의 협조체제가 구축이 되어 있지 않다. 감독당국이 효과적으로 협력할 수 있는 제도마련이 시급한 것으로 보인다.

셋째, 그동안 금융당국은 개별 금융기관의 건정성유지에만 치중해 경기침체나 부동산가격의 하락, 글로벌금융위기 등의 거시적 금융환경의 변화로 인한 부실화위험에 대비하지 못하였다. 이러한 위험을 사전에 대비하여 거시적인 건정성의 확보를 위하여 금융소비자를 보호하기 위한 기관의 필요성이 요구된다.

넷째, 금융위와 금감원을 존치한다면 두 기관사이의 협력체계가 개선되어야 한다. 특히 정책수립과 집행사이의 정보교관이 과거에 문제가 되었는바 이러한 문제를 시급히 해결할 수 있는 노력이 있어야 할 것이다. 또한 외환의 경우 감독기관간의 협조체제도 아울러 개선되어야 할 것이다.