

시스템 리스크와 금융감독체계의 개편 방향

원승연(명지대 경영학과)

1. 서론

2008년 국제적 금융위기를 직간접적으로 경험하는 과정에서 시스템 리스크에 효과적으로 대응할 수 있는 금융감독체계의 개편 논의가 광범위하게 진행되었다. 한국에서도 금융정책 및 금융감독과 개편 방안에 대해서 여러 가지 논의가 진행되었다¹. 최근에는 저축은행 부실화를 둘러싸고 금융감독기구에 대한 논의가 다시 부각되고 있기도 하다. 이 연구는 금융감독체계 개편과 관련해서 금융감독기구의 통합과 분화 중에서 어떠한 방향으로 접근하는 것이 타당한지에 대해서 논의하는데 일차적인 목적이 있다. 그리고 이와 아울러 금융감독체계와 관련된 지배구조 등의 논의를 부수적으로 검토하였다.

기존 연구들에서 지적하듯이 통합모형과 목적별로 감독기구를 분화시키는 쌍봉(Twin-Peak)모형 중에서 이론적으로 어느 것이 우월하다고 판단을 내릴 수는 없다. 어떤 금융감독체계를 설계할 것인가는 결국 각국의 역사적 경험, 금융시장의 구조, 문화 및 법률구조 등 개별적인 특수성을 고려해야 결정해야 하는 일이다. 그러므로 금융감독 체계에 대한 논의에서 다른 나라의 감독체계에 대한 검토도 중요한 일이지만, 다른 한편에서는 현재의 금융감독체계에 대한 구체적인 분석을 통해 향후의 개선 방향을 진단하는 것 역시 매우 중요한 일이라고 하겠다. 더구나 한국의 경우에도 경제성장이 본격화 된 이후만을 감안해도 이미 50년의 금융의 역사가 누적되어 있기 때문에, 다른 나라와 차별화된 금융시장 및 금융감독체계와 관련한 특수성이 각인되어 있다. 이제는 이처럼 과거로부터 누적된 요인들을 충분히 감안하지 않고는 금융감독체계의 개편을 현실화시키기에는 매우 어려운 상황이 된 것이다.

이러한 맥락하에서 본 연구는 현재 금융감독기구의 조직성 특성과 그로 인해서 발생한 금융감독상의 문제점을 분석하고, 이러한 분석을 토대로 금융감독체계의 개편 방향을 제시하였다. 특히 본 연구는 금융감독기구의 집단적 속성을 이해하는 것이 필요하며, 이를 감안하여 금융감독체계를 설계하는 것이 필요하다는 점을 강조한다. 금융정책 및 감독을 담당하고 있는 공무원 조직과 공적 조직은 지난 몇 십년의 과정에서 특유의 조직문화를 축적해왔으며, 그 결과 특유한 집단적 속성을 갖게 되었다. 그러므로 이들 조직에 규범적으로 부여된 공적 목표에 부합하기를 주문하는 것도 필요하지만, 이들의 이해관계를 감안하여 금융감독체계를 설계함으로써 이들의 집단적인 속성이 공적 목표에 부합하도록 유인체계를 구축하는 것이 필요하다. 이러한 분석을 위해 본 연구는 심리학에서 발전된 집단 속성에 대한 개념적 인식을 차용하여 한국의 금융감독기구의 조직 특성을 진단하고,

¹ 금융위기 이후 금융감독 정책 및 체계와 관련한 연구로는 김홍범(2009), 전성인(2009), 최홍식(2009), 윤석현, 정지만(2010), 채희율(2010) 참조.

현재의 금융감독체계에서 10 여년간 어떠한 문제점이 있었는지를 이슈 별로 점검하여 감독체계의 개선 방향을 논의하였다.

본 연구는 한국의 금융감독기구가 집단적인 정체성이 매우 강한 조직으로서의 특성을 갖고 있다고 판단하였다. 공무원 조직은 물론이고 한국은행과 금융감독원 등 금융관련 공적 조직은 집단적 정체성이 분명하여 내부적으로는 집단간의 충성심이나 강력한 유대 관계를 중시하는 반면, 이견(Dissent)이 표출되기 어려운 집단적 특성을 갖고 있다. 또한 이러한 집단의 정체성은 외부적으로는 배타성으로 나타나, 조직의 목표를 사회 전체적인 목표보다 우선하여 따르는 경향을 드러내기도 한다. 본 연구는 이러한 속성을 감안하여 두 가지 측면에서 금융감독체계 개선 방향을 제시하였다. 첫째, 금융감독체계는 통합되기 보다는 분화되는 것이 바람직하다. 그것은 통합된 조직의 정체성이 다양한 의견을 수렴하지 못할 가능성이 많아, 시스템 리스크를 인식하지 못할 위험성이 크고 금융감독 목적 중 일부만을 편향되게 강조할 수 있기 때문이다. 둘째, 이들 조직의 배타성이 공적 목적을 위해 유용하게 이용되기 위해서는, 이들의 독립성과 책임성이 발현될 수 있도록 내부 및 외부적인 통제 및 유인제도를 개선하는 것이 필요하다는 점을 지적하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제 2절에서는 금융감독체계 논의를 위한 기본적인 전제를 확인하고, 제 3절에서는 금융감독기구의 집단적인 특성을 분석한다. 그리고 제 4절에서는 금융감독기구의 집단적 특성이 금융감독에 어떠한 영향을 주고 이로 인한 문제점이 무엇인지를 살펴본다. 제 5절은 이상의 논의를 기초로 금융감독체계의 개편 방안을 제시하고, 아울러 여타 금융감독체계의 개선 사항을 개진한다. 제 6절은 요약 및 결론이다.

II. 전제: 시스템 리스크와 금융감독체계

1. 금융감독체계 개편의 쟁점

금융시장 또는 금융시스템은 제도적인 속성에 의하여 형성된 측면이 많기 때문에, 경제환경 변화에 따라 그것 역시 빈번히 변화하는 특성을 갖고 있다. 그리고 금융시장 및 시스템의 변화는 금융감독체계의 동반된 변화를 요구한다. 여타 금융시장의 요소와 달리 금융감독체계에 대한 인위적인 변화가 특히 주문되는 것은 무엇보다도 금융감독체계의 형성 자체가 시장에 의해서 이루어지지 않는 탓이다. 금융시장에서 어떤 회사가 그 존재

의의가 사라진다면, 시장은 그 회사를 소멸시킬 수도 있고 그 대체자가 자연적으로 형성될 수 있다. 그러나 금융감독기구는 공권력에 의하여 형성되는 것이기 때문에, 그 유효성이 상실된다고 하더라도 그 존재가 자연스럽게 사라질 수 없다. 그러므로 금융감독기구 및 금융감독체계는 그 집행과정도 중요하지만 그 제도 설계 및 개선이 매우 중요한 과제가 되는 것이다. 더욱이 금융시장은 다른 시장에 비하여 규제나 감독이 중요한 부분을 차지한다는 점에서 금융감독체계가 금융시장 및 금융시스템의 유효성에 미치는 영향력이 크다고 볼 수 있으므로, 금융감독체계의 제도적 개선의 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없을 것이다.

현재 금융감독체계의 근간은 1997년 금융위기 직후인 1998년에 개편된 체계라고 할 수 있다. 한국은행의 최고의결기구인 금융통화위원회의 의장을 한은 총재로 하여 통화정책기능의 최종 책임을 한국은행에 부여하였고, 통합감독기구로서 금융감독위원회를 설립하여 금융감독기능을 금융정책기능에서 분리하였다. 이후 2008년 금융위원회를 설립하여 국내 금융정책과 금융감독 기능을 통합하는 대신 기획재정부는 국제금융정책 업무를 관장하도록 하는 제도 개편이 있었으나, 1998년에 설계된 금융감독체계의 근본적인 변경은 없었다고 할 수 있다(<그림 1>의 패널 A 참조)².

그러나 금융시장에서 금융감독과 관련한 여러 문제점이 노정되면서 금융감독체계의 개선에 대한 논의가 금융위기 이전부터 지속적으로 진행되어 왔다³. 이들 논의는 크게 금융 정책 및 감독을 어떻게 역할 분담할 것인가 하는 금융감독의 역할분담 구조와 금융감독기구의 독립성과 책임성을 어떻게 유지할 것인가 하는 지배구조라는 두 가지 점이 주된 초점이었다. 금융감독기구의 분담 구조와 관련해서 기존의 논의를 정리하면 다음과 같은 세 가지 측면에서의 개편 방안의 쟁점이 존재한다. 첫째, 금융정책과 금융감독 기능의 분리 문제이다. 2008년 설치된 금융위원회는 금융정책과 금융감독 기능을 포괄함으로써 이해상충의 문제를 발생할 여지가 클 뿐만 아니라, 감독의 정책 기능과 집행 기능이 각각 금융위원회와 금융감독원으로 이원화된 구조가 비효율성을 유발하였다는 지적이 존재한다⁴(최홍식, 2009; 김홍범 2010). 대체적인 학계의 견해는 금융위원회와 기획재정부로 분리된 금융정책 기능을 통합할 필요가 있으며, 금융위원회와 분리되어 독립된

² 금융감독체계의 개편과 관련해서는 김홍범(2007), 최홍식(2009)참조.

³ 금융위기 이전의 연구로는 김대식, 윤석현(2005), 윤석현, 김대식, 김용재(2005), 김홍범(2007)참조.

⁴ 금융위원회 설치 이전의 금융감독위원회와 금융감독원의 체계에서도 감독기능의 이원화의 비효율성 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 또한, 금융감독위원회 사무국은 재정부의 금융감독에 대한 영향력을 유지시키는 작용을 했음이 지적되었다.

금융감독기구가 금융감독의 정책과 집행을 동시에 수행하는 것으로 개편하는 방향이 필요하다는 것이다. 둘째, 시스템 위기에 대응한 거시건전성 정책과 감독 체계를 어떻게 설계, 재정립할 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서는 최근 한국은행법 개정을 둘러싼 논의가 쟁점사항이었다. 윤석현, 정지만(2010)은 중앙은행과 감독기구간 분리 체계를 유지하는 상황에서 중앙은행에 조건부 단독조사권을 허용하는 것을 주장하였는데, 이는 중앙은행이 건전성 감독 기능을 수행함에 따라 발생할 문제를 우려한 것에 기인한 것으로 판단된다⁵. 또한, 분업구조를 전제로 할 때 발생할 수 있는 금융시스템 위기 대응과 관련한 조율을 위해서 금융안정협의체를 구축하자는 의견도 개진되었다⁶. 대체적으로 한국은행이 건전성 감독 기능을 수행해야 한다는 주장은 거의 없으나, 적어도 한국은행이 금융안정 기능을 적절히 수행하기 위해서는 어떤 방식으로든 금융회사에 대한 정보가 충분히 제공되는 통로가 필요하다는 점은 의견이 수렴되었다고 하겠다. 세 번째 주요 쟁점은 미시건전성 규제기구와 행위규제 또는 소비자보호 기구의 분리 여부에 대한 것이다. 앞서 두 쟁점과 비교해 보았을 때, 금융감독기구를 현재와 같은 통합모형을 유지할 것인지 아니면 쌍봉(Twin-Peak)모형을 도입할 것인지에 대한 견해는 아직 이견이 많은 상황이다. 가령 김홍범(2009)은 아직까지 미성숙된 소규모 금융시장 환경이나 금융감독기구간의 협력과 견제가 매우 취약하다는 점을 감안하여 현재의 통합모형을 유지하는 것이 타당하다고 주장하였다. 반면 전성인(2009)는 재무적 유인을 갖지 않은 금융거래에서의 행위준칙을 계약상의 의무를 부담하는 기관이 수행해야 할 필요성을 지적하여 별도의 행위준칙감독기구의 설립을 주장하였다. 그렇다고 본다면, 다소간의 의견차이는 존재하지만 향후 금융감독체계의 개편안은 전체적으로는 <그림 1>의 패널 B안과 C안 중 어떤 구조로 변화시킬 것인가로 논의를 집약할 수 있을 것이다.

⁵ Herring and Carmassi (2008)는 중앙은행 내에 미시건전성 감독 기능을 부여하는데 반대하는 기존의 논리를 네 가지로 정리하였다. 첫째는 두 기능간의 이해상충 가능성이고 둘째는 건전성 실패 시 발생할 수 있는 중앙은행의 평판 위험이다. 셋째는 선거로 임명되지 않은 중앙은행에 과도한 권한이 집중될 수 있는가 하는 정치적 문제이고 넷째는 은행 뿐 아니라 모든 금융 영역으로 과도하게 금융안정화 시스템에 적용될 가능성이다.

⁶ 윤석현, 정지만(2010)은 금융안정 협의회를 법제화하여 권위와 구속력을 갖도록 할 것을 주장하였다. 이것은 2010년 통과된 미국의 금융개혁법에서 조문화된 금융안정감시위원회(Financial Stability Oversight Council)과 유사한 내용이라고 하겠다. 채희율(2010) 역시 기존 정부부서간 협의 방식의 문제를 지적하고 금융안정협의체의 설치를 주장하였다.

그림 1. 금융정책 및 금융감독 기구의 분업구조

A. 현재 구조

목적	금융정책	금융감독		
		거시건전성	미시건전성	행위규제
기구	기획재정부(국제금융) 금융위원회(국내금융) 한국은행(통화정책)	금융위원회 금융감독원		

B. 개선안(1안): 금융정책과 금융감독의 분리

목적	금융정책	금융감독*		
		거시건전성	미시건전성	행위규제
기구	통합 금융정책 기구 (기획재정부+금융위원회), 한국은행(통화정책)	금융감독원		

*단, 한국은행에 제한적으로 조사권 부여

C. 개선안(2안): 금융정책과 금융감독의 분리 + 금융감독기구의 분리

목적	금융정책	금융감독*		
		거시건전성	미시건전성	행위규제
기구	통합 금융정책 기구 (기획재정부+금융위원회), 한국은행(통화정책)	금융감독원		행위규제 전담 기구 (or 소비 자보호 기구)

*단, 한국은행에 제한적으로 조사권 또는 정보청구권 부여

이러한 세 가지 금융감독기구 설계에 대한 논쟁과는 별개로 금융감독기구의 지배구조에 대한 논의 역시 금융감독체계의 설계에서 중요한 초점이다. 일반적으로 학계의 연구는 금융감독기구의 지배구조에 대해서는 민간으로 구성된 공적 기구로 설계되어야 한다는 주장이 공감을 이루고 있는 상황이다. 예컨대, 김대식, 윤석현(2005) 및 윤석현, 김대식, 김용재(2005)는 감독기능의 독립성 확보가 중요하다는 점을 강조하면서 감독기구를 민간 공적 기구인 금융감독원으로 일원화해야 함을 주장한 바 있다. 김홍범(2009)도 감

독기구의 불량지배구조 문제를 현재 금융감독체계의 가장 큰 문제점으로 지적하면서 민간위원회로 하여금 이러한 감독체계의 개편 및 지배구조 개혁 과제를 위임할 필요성을 역설하였다⁷.

2. 시스템 리스크와 금융감독체계

Group of Ten(2001)에 의하면, 시스템 리스크는 ‘어떠한 사건이 금융시스템의 중요한 영역에서의 경제적 가치의 상실을 촉발하거나 신뢰를 상실시키고 불확실성을 증가 시킴으로써 실물 경제에 유의미하게 악영향을 줄 수 있을 정도로 심각한 위협’ 으로 정의된다. 시스템 리스크의 발생이 정부개입 또는 규제를 합리화하는 것은 그것이 단순히 개별 금융회사에만 영향을 주는 것이 아니라 실물경제 전반에 미치는 부정적 외부효과 때문이다. 어떠한 사건이 개별적인 부문에만 영향을 주는 것이 아니라, 자산가격이나 연관된 금융회사에 부정적인 영향을 미치고 더 나아가 전체 유동성마저 감소시켜 시장의 실패를 유발하는 것을 방지하기 위한 차원에서 시스템 리스크에 대응한 정부개입이나 금융감독이 합리화될 수 있다⁸.

시스템 리스크에 대응한 금융정책 및 감독은 크게 시스템 리스크 발행 가능성을 축소시키는 사전적인 억제 차원의 조치와 금융시스템을 저해할 사건이 발생했을 경우 그것이 시스템 붕괴로 이어지지 않도록 하는 사후적인 관리 조치로 구분해볼 수 있다. 이러한 시스템 리스크 관리를 위한 금융감독체계의 개편 방향의 논점은 크게 세 가지 사안을 중심으로 개진되고 있다. 첫째는 시스템 리스크 방지를 전담하는 거시건전성 감독을 전담할 기구가 필요한가 하는 점이며, 그렇다면 그 업무는 기존 금융정책 및 감독 기구 중에서 누가 담당해야 하는가 하는 사항이다. 둘째는 시스템 리스크 방지를 위해서 단일감독체계와 분화된 감독체계 중 어느 것이 효과적인가 하는 점이다. 셋째는 금융정책 및 감독기구간의 협력 체계를 어떻게 구축할 것인가 하는 점이다.

이러한 세가지 사항과 관련한 기존의 논의 사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 시스템 리스크 인지의 관점에서 어떤 금융감독체계가 효과적인가 하는 점에 대한 논란이 있다. 2008년의 경험 과정에서 이에 대한 상반된 논거들이 제시되고 있다. 영

⁷ 김홍범(2009)는 2000년대 들어와서 발생한 금융감독체계의 구조적 왜곡과 불량지배구조 문제를 다음 다섯 가지 측면에서 지적하였다: 1. 금융정책과 금융감독의 금융위원회로의 집중, 2. 국제금융과 국내금융의 부처간 분할 관장, 3. 금융위원회와 금융감독원간의 이원적 구조, 4. 정부 부처인 금융위원회에 의한 감독의 구조적 부실화 가능성, 5. 금융위원회와 금융감독원간 관계의 수직화 현상.

⁸ 시스템 리스크의 발생 원인이나 과정에 대해서는 Brunnermeier et al. (2009) 및 윤석현, 정지만 (2010)을 참조.

국에서는 통합감독기구인 FSA가 인기영합적인 영업행위 규제에 치중하면서 시스템 리스크의 발생 가능성을 간과하였다는 점이 문제로 지적되었다. 이것은 통합감독기구가 관료적인 경직성으로 인하여 시스템 리스크를 인지하지 못할 가능성이 높다는 점을 지적한 것이기도 하다. 반면 극도로 분산된 금융감독체계에 있던 미국에서는 분산된 금융감독기구로 인하여 거시건전성 감독을 총체적으로 파악할 수 없었다는 점이 문제점으로 지적되었다. 그 결과 2010년 7월 발표된 금융개혁법은 연방준비은행이 모든 SIFI에 대한 건전성 감독을 실행하도록 하고 있다. 이들 논의의 공통적인 점은 거시건전성 감독 기능을 담당하는 기구가 필요하다는 인식이다. 그러나 그 기구가 통합된 감독기구여야 하는지 아닌지에 대해서는 이론이 존재한다. 이에 대한 견해차는 다양한 접근 방식이 시스템 리스크를 분석하는데 효과적인지 아니면 통합된 정보 수집과 판단이 중요한지에 대한 판단에 근거한다고 할 수 있다.

둘째, 어떤 체계가 시스템 리스크에 대응하는 실행력이 높을 것인가 하는 점이다. 최근 영국과 미국의 금융감독기구가 시스템 리스크 가능성을 인지했으나, 그에 대한 대응을 적절히 하지 못했다는 비판이 제기되고 있다. 가령 영국의 경우 금융정책 담당자들이 노던록의 문제점을 이미 인식했으나, 그 이후 아무런 조치를 취하지 못했던 것이 금융위기를 야기했다는 주장이 제기되었다⁹. Levine(2010)은 미국의 정책 및 감독 당국자들이 정책적 문제로 인한 금융 취약성을 인식했음에도 불구하고 그들의 정책 기조를 변화시키지 않았음을 제시하고, 전혀 예상하지 못했던 불가항력적인 사건이라는 그들의 증언과 달리 그들이 금융위기의 일정부분을 책임져야 한다고 주장하였다.

영국의 재무부는 대응 능력의 저하가 금융관련기구들의 역할의 모호성이나 권한의 불명확성에 기인한 것이라고 주장한다. 이들 견해에 따르면, 시스템 리스크에 대한 대응 실행력은 분화된 체계에 명확한 권한과 역할을 부여함으로써 해결할 수 있는 것으로 보여진다. 반면 보수당은 중앙은행으로 시스템 리스크 관련 감독기능을 통합할 것을 추진하고 있다. 그러나 이러한 통합된 감독기구가 시스템 리스크에 적절히 대응하지 못할 것이라는 의견이 다수 존재한다. 왜냐하면 시스템 리스크 발생을 인정하는 것은 건전성 감독 기능을 수행하지 못했다는 반증이 될 수도 있기 때문에, 중앙은행이 시스템 리스크 발행을 인정하지 않으려는 유인이 존재하기 때문이다.

⁹ 김홍범(2009) 참조.

Ⅲ. 금융감독기구의 집단 성향과 행태

1. 집단 정체성과 과급효과

금융감독기구를 어떻게 제도화할 것인가, 그 중에서도 금융감독기구의 분화와 통합을 어떠한 형태로 구축할 것인가는 결국 금융감독 목적에 최적화된 금융감독체계를 찾기 위함이다. 금융감독 목적에 따라 금융감독기구를 분화해야 한다는 주장의 가장 유력한 근거는 상충된 금융목적이 동일한 감독기구에 존재할 경우 이들간의 이해상충으로 말미암아 어느 일방의 감독목적이 훼손될 가능성이 있다. 가령 쌍봉모형은 건전성 규제와 행위규제간의 구분이 필요하다는 인식에 기반하고 있다. 그러나 이러한 감독기구의 분화는 다른 한편에서는 감독기구간의 협력 부족으로 인하여 발생할 수 있는 금융시스템 전반에 대한 체계적인 감독이 미흡하다는 문제점이 지적되기도 한다. 반대로 금융감독기구의 통합은 금융시스템 전반에 걸친 체계적인 감독이 가능하다는 장점이 존재하지만, 다양한 감독 목적이 균형적으로 집행되지 않을 한계가 지적된다. 시스템 리스크의 통제와 관련해서도 분화 또는 통합 모형은 각각 나름의 근거를 갖고 있다. 일부에서는 통합감독기구가 시스템 리스크에 대한 인식을 하지 못하거나 아니면 소홀히 할 가능성을 지적하여 시스템 리스크 관리 주체를 분명히 해야 할 당위성을 제시하고 있다. 이와 반대로 점차 복잡해지고 다기화된 금융시장의 상황을 감안할 때 이러한 상황을 종합하고 대처할 수 있는 통합감독기구 또는 정책시스템의 필요하다는 주장 역시 설득력이 있다. 여러 연구자들이 지적하듯이, 결국 어떠한 금융감독체계가 적합한 것인가 하는 점은 사전적으로 결정할 수 있는 것이 아니라 해당 나라의 금융시장의 특성, 법률체계, 문화 등 특성에 따라 나름의 적합한 체계를 구축해야 하는 것이라고 할 수 있다.

그런데 본 연구는 금융감독체계를 설계할 때, 이러한 특수성의 한 고려 요인으로서 어떠한 조직이 갖고 있는 집단적 속성을 감안할 필요성을 제시하고자 한다. 즉 개별적인 금융감독기구가 일단 어떠한 독립된 조직으로서 존재할 경우 그 집단적 속성을 반영함으로써 당초 주어진 목표와 미션과 달리 행동할 수 있다는 사실을 감안하여 금융감독체계를 설계하는 것이 필요하다는 것이다. 통상 우리가 금융감독체계 개편을 언급할 경우에는 이해상충을 유발함이 없이 감독 기능이 적절하게 배분된다면, 이들 기구 또는 그 구성원들이 주어진 목표를 충실하게 수행할 수 있음을 암묵적으로 전제한다. 그러나 실제로 개인들은 자신이 어떠한 집단에 속하는가에 따라 행태를 달리할 수 있으므로, 금융감독체계 설계에서 이러한 인간의 집단적인 속성이 금융감독기구에 미치는 영향을 감안하

는 것이 보다 현실적인 접근이라고 하겠다.

인간의 집단적 속성에 대한 연구는 심리학 등의 영역에서 이미 오래 전부터 실험을 통해서 진행되어 왔고 최근 조직 및 경제 분야에서도 이를 적용하는 연구가 이루어지고 있다. 가령 Sunstein(2003)은 인간의 내면에 동조화 현상이 존재하여, 어떤 집단 내에서 이견(Dissent)이 존재하기 어려울 수 있다는 점을 지적하였다. 그리고 이러한 동조화 경향이 강할수록 집단의 정체성이 강화되고, 이것이 대외적으로는 편향성을 유발시킬 수 있다고 주장하였다. 이 때 문제가 되는 것은 집단적인 속성이 존재할 경우 우리가 통상 합리적인 결정 방식을 도출하는 과정으로 인정하는 협의에 의한 결정이 최적일 아닐 수도 있다는 점이다. Sunstein(2004)은 집단적인 속성이 존재하는 상황에서는 집단내의 일부가 의견을 주도하고, 다른 사람들이 그에 반대하는 의견을 제시할 수 없도록 하는 집단 압력이 존재함을 지적한다. 결국 집단내의 개인은 자신의 견해가 틀릴 때 발생하는 위험보다는 자신의 견해가 집단의 의견과 틀릴 때 발생하는 위험을 더 크게 생각하기 때문에, 쉽게 집단과 다른 의견을 제시할 수 없게 된다. 특히 집단의 정체성(Identity)과 충성심(Royalty)을 중요시하는 집단일수록 집단 내의 이견자를 집단 밖의 이견자보다 더욱 가혹하게 징벌하는 소위 ‘검은 양(Black Sheep) 효과’¹⁰가 존재하는 경향이 있으며, 따라서 집단의 정체성이 높을수록 집단 내에서 이견자가 발생할 확률은 그만큼 줄어든다.

이러한 집단 정체성과 충성심이 높은 것이 집단 전체에 미치는 영향은 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 동시에 존재한다. 정체성이 높을수록 그에 속한 개인이 이기적인 보상보다는 충성심이나 소속감에 의해서 행동할 가능성이 높기 때문에, 적절한 정체성은 해당 집단의 효율성을 높일 수 있는 중요한 유인체계가 될 수 있다는 긍정적인 측면이 존재한다. 반면 집단의 이견이 쉽게 표출될 수 없기 때문에 집단 내에서의 견제와 균형 장치가 부족하여 잘못된 의사결정이 이루어지고 실행될 가능성이 존재한다는 부정적인 측면이 존재한다.

다른 한편에서 집단의 정체성은 외부와의 관계에도 영향을 줄 수 있다. 그런데 주목할 만한 사실은 그 대외적인 영향력은 조건에 따라 긍정적 또는 부정적일 수 있다는 점이다. Charness et al.(2007)은 실험을 실시하여 집단 정체성의 존재가 주변 상황이나 조건에 따라 외부에 긍정적 또는 부정적으로 결과를 달리할 수 있음을 지적하면서, 이들의 집단 정체성을 감안한 제도적 고안이 필요하다는 점을 역설하였다. 가령 집단 내부의 가치를

¹⁰ Camerer and Malmendier(2007), p.251

보다 중시한다면, 대외적인 보상 여부가 상관없이 집단내의 개인들이 충실하게 해당 집단에서 부여된 역할을 수행할 수도 있을 것이다. 반대로 이것이 집단이기주의로 표출될 가능성도 존재한다. Camerer and Malmendier(2007)는 집단 정체성이 높은 것이 자원 배분에도 영향을 주어 집단 내 구성원에게 집단 밖 구성원보다 더 많은 자원을 배분하는 경향이 있다는 점을 지적하였다.

요컨대 집단 정체성이 존재할 때, 집단이 제도적으로 잘 설계되어 있거나 집단의 목표가 타당하게 설정되어 있을 경우에는 해당 집단의 생산성이나 효율성은 그렇지 않은 집단에 비해서 매우 높을 수 있다. 그러나 이와 달리 해당 집단이 제도적으로 잘못 설정될 때 우려되는 상황은 다음과 같은 두 가지 측면이다. 첫째, 이견이 허용되지 않음으로써 집단의 의사 결정이 최적이지 않을 가능성이 있다. 둘째, 집단 이기주의로 발전되어 사회적으로 자원배분이 왜곡되고 사회 전체적인 후생이 감소할 가능성이 있다.

기존의 연구들은 이러한 집단 정체성을 완화시키는 방법으로 다음 두 가지 해결책을 제시한다. 첫째, 인위적으로 집단 내부에 이견이 존재할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이다. CEO에 독립된 사외이사 임명과 같이 집단 내부에 이견을 제시할 수 있는 독립적인 주체 또는 조식을 이식하고, 이들이 이견을 제시할 때 불이익이 없도록 제도적 장치를 설계하는 방법이 그 하나이다. 둘째, 집단 구성원의 유인체계를 변경시키는 것이다. 일부 연구에 따르면, 개인에 대한 금전적인 보상 체계가 조직에 대한 충성심 등 집단 의식을 완화시킬 가능성이 존재한다. 즉 집단을 따를 때 예상되는 보상보다 개인에 대한 직접적인 보상이 크다고 한다면, 과도한 집단 의식을 줄일 수 있다는 것이다.

2. 금융감독기구의 집단적 성향

금융감독기구는 협의로는 금융감독원만을 지칭할 수 있으나, 광의로는 실제 금융정책과 금융감독체계에 영향을 미치는 기구로서 기획재정부, 금융위원회(전신격인 금융감독위원회 포함), 금융감독원 및 한국은행 등으로 범위를 확대할 수 있다. 이들 금융감독기구는 일반적인 민간기업에 비한다면 매우 집단적인 정체성이 높은 조직이라고 할 수 있음을 부인할 수는 없다.

우선 입사 과정 자체가 정체성 확인의 시발점이다. 이들의 입사가 다양하게 경로를 거치는 것이 아니라 행정고시 또는 공채와 같은 일률적인 방식으로 결정되기 때문에, 이러한 정형화된 입사 과정에서 합격한 사람들은 상호 동질감을 느끼게 되고, 입사 기수를 기준으로 자연스럽게 위계질서가 형성된다. 또한, 상대적으로 어려운 조직에 대한 진입

과정도 정체성을 공고히 하는 요인이다.

한편, 민간기업과 달리 이들에 대한 보상이 주로 승진을 통해서 실현된다는 점 역시 조직에 대한 순응과 충성심을 강화시키는 요인이다. 고위직으로 승진하기 전까지는 개별적인 능력과 상관없이 연공서열에 따라 승진이나 금전적 보상이 이루어지기 때문에, 조직에 어느 누가 희생하고 헌신하는가가 평가의 중요한 기준이 된다. 또한, 승진을 위해서는 중요한 부서에 근무한 경력이라든가 상관의 개인적인 평가가 매우 중요하기 때문에 단기적인 보상과 무관하게 충성심을 발휘하게 된다. 그렇기에 미래의 보상을 위해 현재 비용을 치르고 있음에도 불구하고, 자신이 많은 희생을 해왔다는 보상심리를 유발할 가능성마저 있는 셈이다. 어쨌든 구성원간의 동질성과 승진을 중심으로 한 보상체계는 조직 내에서의 끈끈한 상하간의 유대감을 만들고, 퇴사 이후에도 지속적으로 관계를 유지하고 중시하는 문화를 형성하게 되는 것이다.

김홍범(2004)은 이러한 특성을 감안하여 특히 한국의 재정부 관료들이 대내적으로는 권위적 상명하복, 대외적으로는 배타적 응집력 및 조직보호 본능, 그리고 엘리트주의가 결합된 문화적 속성을 가지고 있으며, 이것이 금융감독의 폐해를 야기했다고 주장하였다. 그러나 필자는 이러한 속성 자체가 반드시 부작용만을 유발한다고 판단할 이유는 없다고 본다. 정책 집행의 효율성이라든지 특별한 보상에 상응하지 않고도 내부적인 동기를 유발할 수 있다는 점에서, 그리고 소명 의식을 통해 금전적 보상 없이도 업무를 수행할 수 있도록 한다는 점에서 금전적 유인과 보상이 적절하게 수행될 수 없는 공적 조직에서는 충분히 긍정적인 측면이 발휘될 수 있다는 점은 인정할 필요가 있다.

하지만 우려되는 점은 이들 조직이 경직적이어서 내부의 이견이 충분히 수렴되지 않을 수 있으며 외부의 의견을 받아들이는데 소극적일 수 있다는 점이다. 지난 10여년 동안 개방형 공무원제의 실시나 금감위 또는 금융위원회에 민간 위원의 참여 등은 이러한 내부적인 획일성을 완화시키려는 의도에서 실행되어 왔다. 그러나 이러한 제도가 기획재정부나 금융위원회의 단선적인 조직의 단점을 보완하는데 효과적이었는지는 의문의 여지가 있다. 실제로 임용된 계약직 공무원이 정부 조직에 지속적으로 남아 있는 경우를 보기 어려운 상황이다. 계약제의 기본적인 취지는 이들의 성과나 업적을 고려하여 차기의 재계약을 결정함으로써 성과를 높이고자 하는 것인데, 근본적으로 재계약이 어려운 상황에서 이들이 충분히 내부에 이견을 제시할 수는 없는 것이며, 심지어는 외부로 진출할 때를 감안하여 이들이 오히려 순응적이 될 가능성도 높은 형편이다. 또한 산하의 위원회에 참여한 민간 위원들 역시 실질적으로 영향력을 행사하는 데는 많은 제약이 있을 뿐만 아

나라, 이들의 구성이 해당 기관에 의하여 결정되는 일이 많기 때문에 소기의 성과를 거두기 어려운 측면이 존재한다. 결국 기존의 공무원이나 구성원들이 외부의 인력에 대해서 암묵적으로 배타성을 띠는 상황에서, 독립적인 구성원의 참여를 통한 이견 개진은 효과적이지 못했다고 하겠다.

배타성은 기재부와 같은 공무원 조직에서 뿐만 아니라 여타 공적 민간기구에서도 흔히 나타나는 양상이다. 한국은행을 대상으로 하나의 단편적인 사례를 들고자 한다. 원래 한국은행의 중요한 역할은 금융안정 기능을 위한 거시건전성 정책이고, 이러한 정책은 가능한 금융시장과 관련한 다양한 정보를 기반으로 가능하다. 그렇기에 한국은행은 인적 자원의 상당수를 연구 인력으로 확보했을 뿐만 아니라, 조사부 등을 비롯한 여러 부서에서 정보분석 및 연구 업무를 수행하고 있다. 그러나 한국은행이 이러한 연구 및 분석 과정에서 지나치게 폐쇄적인 태도를 보이고 있는 느낌을 지울 수 없다. 한국은행이 수집한 정보가 학계 등에 제공되는 것이 매우 제한적일 뿐만 아니라, 한국은행이 외형적인 공표와 달리 학계 등의 대외적인 영역에서의 의견을 듣는 것도 인색한 듯 하다.

이 점과 관련해서 필자는 한국 금융학회의 ‘금융연구’와 한국은행이 발간하는 ‘경제분석’ 및 ‘금융경제분석’에서 저자들이 소속이 한국은행인지 여부를 기준으로 두 집단으로 구분하고, 두 그룹이 발표한 논문의 참고문헌에서 한국은행 발간자료의 인용 비중을 비교 분석하였다. 참고문헌은 한글로 된 문헌만을 고려했으며, 단행본과 단순한 통계자료 등을 제외한 게재 및 발표 논문과 보고서를 전체의 분모로 계산하였다. 여러 학회지 중 ‘금융연구’를 비교대상으로 설정한 것은 분야가 한국은행이 발간하는 간행물과 관심사항이 가장 유사하다고 생각했기 때문이다. ‘금융연구’와 ‘경제분석’은 2008년 이후 출간된 논문을 대상으로 하였고, ‘금융경제분석’은 2010년 이후 발표된 논문을 대상으로 하였다.

분석 결과를 보면, 한은 소속 저자들은 세 발간물 모두에서 국내 문헌의 절반 이상을 한국은행이 발간물을 참고문헌으로 소개하고 있다. 이것은 한은에 소속되지 않은 저자들의 인용비율과 비교해보면, 매우 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 심지어 한은 소속의 일부 저자는 모든 국내문헌을 한국은행의 발간물로 소개한 경우도 있었다. 물론 저자마다 다르기도 하고 논문의 특수성이 존재하기도 했으나, 이러한 차이가 발생하는 것은 적어도 한국은행이라는 조직 역시 매우 폐쇄적인 속성을 갖고 있음을 반영하는 일단의 예라고 하겠다.

표 1. 한국은행 소속 저자의 참고문헌 인용 비교

발간물명	경제분석		금융경제분석		금융연구	
	한은	비한은	한은	비한은	한은	비한은
저자의 소속기관	한은	비한은	한은	비한은	한은	비한은
대상 논문 수	21	33	21	10	5	48
한은발간물 참고문헌수 (A)	42	45	56	13	8	25
총 참고문헌수 (B)	71	209	110	46	13	275
한은 발간물 비율 (=A/B)	59.2%	21.5%	50.9%	28.3%	61.5%	9.1%

이러한 배타성이 외부적으로 자원배분에 영향을 주기도 하고, 집단적인 이해를 위해서 금융감독기구라는 공적 기구로서의 책임감을 방기하는 결과를 낳기도 한다. 그것이 바로 전형적으로 나타난 것이 금융감독원 직원의 금융회사의 상근 감사로의 집단적인 전직이다. <표 2>는 금융감독원 출신이 금융회사에 감사로 취업한 경우를 2010년말 기준으로 정리한 것이다. 분석 대상이 된 금융회사는 은행, 증권사, 저축은행, 손해보험사였다. 이 중에서 증권사는 인력 규모를 기준으로 상위 20개사를, 저축은행은 2010년말 자산 기준으로 상위 12개사를 각각 선정하였다. 그리고 감사는 상근감사 또는 상근감사위원만을 대상으로 기업의 공시자료를 이용하여 그 전직을 추적하였다. 조사한 53개의 금융회사 중에서 금융감독원 출신의 상근감사는 38명으로서 전체의 70%를 차지하였다. 여기에 감사원 등을 포함한 준 정부기관을 포함하면 그 수는 45개회사이며, 8개 회사의 감사만이 전직을 고려할 때 민간출신으로 간주할 수 있었다. 추가로 금융감독원 출신의 퇴직연도와 금융회사로의 전직연도를 비교하여, 몇 몇의 사례를 제외하고는 퇴직한 해에 바로 금융회사로 전직하였음도 확인하였다. 통상적으로 이들이 인력개발실 교수요원으로 배치되기 이전의 직위를 살펴보면, 1명을 제외하고는 최소 팀장, 부국장, 국장, 사무소장 등의 보직을 맡은 간부급이었음을 확인할 수 있었다. 금융회사로의 전직 역시 일정한 지위에 올라가야 가능한 일인 것이다.

이러한 관행은 금융감독원의 조직체계에도 큰 원인이 있다. 즉 조직슬림화와 인사적체 해소라는 명목 하에 만 54세 부서장의 일괄보직해임제도가 존재했기 때문에, 정년 58세 이전까지 퇴사를 하는 것이 일반적인 관행이었다. 그런 점에서 본다면, 이들 금융회사 취업 인력은 조직을 위해 희생하는 것으로 인식될 수도 있었다. 따라서 집단적인 정체성을 감안할 때, 이들에게 희생의 대가를 제공하는 것이 암묵적으로 용인될 수 밖에 없었을 터이다. 그리고 이들 선배들이 감사로 있으면서 현업 직원들을 접촉하는 것을 물리치

기 어려웠음은 물론이다.

표 2. 금융회사 상근감사의 전직 현황

유형	조사 대상 금융회사	상근감사(위원)의 전직
은행* (13개사)	우리, 신한, 하나, 국민, SC제일, 한국시티, 경남, 기업, 광주, 전북, 대구, 제주, 부산	금융감독원: 8명 감사원: 2명 한국은행: 1명 기타: 2명
증권사** (20개사)	대우, 동양, 삼성, 우리, 현대, 한국, 대신, 미래에셋, 신한, 하나대투, 교보, 한화, 동부, SK, 하이투자, HMC, 메리츠, 유진, NH, IBK	금융감독원: 18명 신용보증기금: 1명 기타: 1명
저축은행*** (11개사)	부산, 경기, 솔로몬, 현대스위스, 한국, 토마토, HK, 푸른, 동부, 부산2, 진흥	금융감독원: 6명 감사원: 2명 기타: 3명
손해보험 (9개사)	메리츠, 한화, 롯데, 그린, 흥국, 삼성, 현대, LIG, 동부	금융감독원: 6명 감사원: 1명 기타: 2명

* 외환은행은 사내감사가 존재하지 않아 제외.

** 푸르덴셜 투자증권은 공시자료가 존재하지 않아 IBK 증권으로 대체.

*** 푸른상호저축은행은 전원 사외이사로 감사위원회가 구성되어 있어 제외(다만, 이 경우에도 준법감시이사는 감독원 출신임).

이는 비단 금융감독원에만 국한된 현상은 아니다. 기획재정부의 경우에는 고위직 공무원이 퇴임 후 공기업 등에 취업을 하는 경우가 상당수 존재한다. 이 논문에서는 이러한 상황에 대한 판단은 유보하기로 한다. 한편 역대 금융감독위원회 위원장(금융감독원 원장 겸임)과 금융위원회 및 금융감독원장의 퇴직 이후의 경력을 보면, 금융감독원 직원 문제의 출발점이 최고위직에서부터 시작된다는 점을 알 수 있다. 역대 금융감독기관 기관장의 재임 후 경력을 보면, 최근 퇴임한 2인과 공직에 있는 2인을 제외한 모든 기관장이 퇴임 후 1년이 안된 시점¹¹에서 법무법인 등의 고문으로 대부분 취임했음을 알 수 있다.

¹¹ 이현재 위원장의 경우에는 부총리 퇴임 후 경력임.

표 3. 역대 금융감독기관 기관장의 재임 후 경력

직위	성명	재임기간	재임 후 경력 (취임일)
금융감독위원장	이헌재	1999.1 ~ 2000.1	부총리, 김앤장 비상임고문(2005)
금융감독위원장	이용근	1999.1 ~ 2000.8	한국앤더슨그룹 상임고문(2001.1)
금융감독위원장	이근영	2000.8 ~ 2003.3	법무법인 세종 고문(2004)
금융감독위원장	이정재	2003.3 ~ 2004.8	법무법인 율촌 고문(2004.9)
금융감독위원장	윤증현	2004.8 ~ 2007.8	기획재정부 장관
금융감독위원장	김용덕	2007.8 ~ 2008.2	법무법인 광장 고문(2009.1)
금융위원장	전광우	2008.3 ~ 2009.1	국민연금공단 이사장
금융위원장	진동수	2009.1 ~ 2011.1	-
금융감독원장	김종창	2008.3 ~ 2011.3	*법무법인 광장 고문(취임전, 2006년)

이처럼 업무와 연관된 전직 사례는 한국은행에서도 발견된다. 비록 전수조사를 실시하지는 못한 한계는 있으나, 한국은행 출신이 최근 외국계 금융회사의 고문으로 재직하는 경우가 다수 있음을 확인할 수 있었다. 외국계 금융회사 중에서 J.P. Morgan, 도이치은행 서울지점, 모건스탠리 투자자문, 모건스탠리 증권, 골드만삭스 인터내셔널 은행, 시티그룹 글로벌마켓증권, UBS은행 서울지점, BNP Paribas 등 8개 회사에 총 9명이 한국은행 출신으로서 고문으로 재직하고 있었다. 그리고 이들 대부분이 한국은행을 이직한 후 거의 곧바로 이들 회사에 고문으로 취임했음을 확인할 수 있었다. 이처럼 한국은행 출신이 외국계 기관에 고문으로 취임하는 것은 한국은행이 관리하고 있는 외환보유고와 연관이 있지 않은가 추측해본다. 만약 국가적으로 중요한 업무인 외환보유고 관리라는 측면 때문에 한국은행 출신이 외국계 회사에 취임한다면, 그것 역시 금융감독기관의 민간 금융회사 취업과 마찬가지로 심각한 도덕적 해이를 유발할 수 있다는 점에서 우려하지 않을 수 없다.

이러한 관행이 만연하는 것은 두 가지 측면에서 우려를 자아낸다. 첫째는 금융감독기관의 관행으로 인하여 발생하는 개인에 대한 부담, 곧 정년보다 먼저 퇴직하는 부담을 민간기구가 떠맡는다는 것이다. 만약 이러한 관행이 금융감독기구 내부에서 도덕적 부끄러움 없이 당연시되고 있다면 그것은 정말로 심각한 문제가 아닐 수 없다. 후배와 조직을 위하여 정년을 앞당겨 용퇴하고, 물러나는 선배를 위하여 민간 금융회사에 자리를 알선하는 일은 내부적으로는 미덕이 될지는 모르지만, 그야말로 경제 전체적으로는 자원배분을 왜곡하는 일인 것이다. 둘째, 이러한 관행이 무엇보다도 우려되는 것은 이로 인하

여 금융감독기구가 피규제자에 의하여 포획될 가능성이 있다. 금융회사에서 감사의 역할이 금융감독기구와의 대화 창구로서 증시되는 상황에서, 전직 금융감독기구 직원이 감사인 것은 아무래도 금융회사의 접근을 보다 용이하게 할 것이기 때문이다.

IV. 금융감독체계와 금융감독의 문제점

제 3절에서 우리는 한국의 금융감독기구의 조직적, 집단적 특성에 대해서 분석하였다. 한국의 금융감독기구는 집단에 대한 충성심이 강조되고 이견이 쉽게 개선될 수 없는 상황이기 때문에 상충된 목적을 갖고 있는 금융감독 정책과 집행 중에서 어느 하나의 목적이 실행되지 않을 가능성이 높아진다. 또한, 내부적인 정체성과 조직 이기주의적인 속성의 존재는 금융회사에 대한 포획의 가능성에도 불구하고, 퇴직 직원들이 금융회사에 입사하는 것을 조직을 위한 희생의 대가로서 정당화하는 조직 문화구조가 존재한다. 이제 제 4절에서는 이러한 조직의 특성이 실제적인 금융감독에서 어떠한 문제점을 발생해왔는지를 살펴보기로 한다.

1. 금융정책과 금융감독 기구의 분리

현재의 금융감독체계는 금융위원회가 국내금융정책과 금융감독의 정책 기능을 갖고 있고 통합된 금융감독원이 금융감독의 실행 기능을 갖도록 구성되어 있어서 금융감독과 금융정책 기능이 금융위원회로 통합된 형태이다. 두 기능의 통합 시 발생하는 가장 큰 문제점은 양자 기능의 이해상충이다. 그것은 두 가지 측면에서 발생할 수 있다. 한편으로는 금융정책 목표에 따라 금융감독 방향이 결정됨으로써 금융감독이 철저하지 못하게 될 가능성이 있으며, 다른 한편으로는 금융감독을 소홀히 함으로써 발생하는 문제를 은폐하기 위해서 금융정책이 이용될 가능성이 있다. 우리나라 금융감독기구의 체계를 감안할 때, 양자 중 실제 발생한, 그리고 우려해야 할 문제는 금융정책 목표로 인하여 금융감독이 부실해지는 점이다. 이러한 금융감독의 금융정책에 대한 종속성은 통합된 금융위원회 이전의 금융감독위원회 체계에서도 나타난 사안이다. 비록 외형적으로는 기획재정부와 금융감독위원회가 각각 정책과 감독을 분담하는 형태였지만, 금융감독위원회 사무국의 공무원은 기획재정부와 순환 보직체계 내에서 임명되고 업무 분장을 받았다. 또한 금융감독위원회의 역대 위원장 역시 과거 재무부 출신 관료들인 상황이었기 때문에 인적 조직의 특성으로는 양자는 연계되어 있으며, 이러한 상황에서 상위조직으로 인식된 기획재정

부의 금융정책이 금융감독에 일정한 영향력을 주었던 것은 불가피할 수 밖에 없다.

금융감독방향이 금융정책에 의해 영향 받을 때 가장 큰 문제점은 금융감독이 시스템 리스크를 사전에 방지하기 어려울 수 있다는 점이다. 첫째, 금융감독이 경기순응적(Pro-Cyclical)으로 집행될 수 있다. 경기확장적인 정책 기조에서 금융회사의 위험 노출도가 확대되어 건전성 감독의 강화가 필요한 상황임에도 불구하고, 금융감독이 금융정책과 마찬가지로 오히려 느슨하게 이루어질 가능성이 있다. 반대로 금융감독의 강화는 금융정책 기조가 확장에서 긴축으로 전환되는 상황과 연계된 경우가 많았으며, 이로 인해서 급속하게 신용위축이 시행됨으로써 완만한 연착륙에 실패할 가능성을 높이게 된다. 둘째, 부실화된 금융회사에 대한 조기대응이 적절하게 이루어지지 못할 가능성이 있다. 부실화된 개별 금융회사에 대한 조치는 단기적으로는 금융시장에 영향을 줄 수 있다. 가령, 특정 부실 금융회사의 영업정지나 제재가 이루어진다면, 그것은 금융회사 전반에 대한 경고로 주어지고 시장에서는 금융기관 건전성에 대한 불안감으로 표출될 수 있다. 이러한 상황은 결국 금융정책에 대한 비판으로 이어질 것이므로, 금융정책 담당자는 가능한 한 부실화된 금융회사를 잡음 없이 처리하고자 하는 유인을 갖게 된다. 따라서 조기대응으로 가능한 상황에서 미봉책만을 시행하여 이를 표면화하지 않음으로써 건전성 문제를 해결하기보다는 그 문제를 누적시키게 할 수 있다. 그러므로 금융정책과 금융감독 기능이 동시에 존재하면, 금융감독의 시스템 리스크에 대한 사전 대응 능력은 저하되는 것이다. 우리는 이러한 사례를 2003년 신용카드사 위기와 최근 표면화된 저축은행 부실화에서 볼 수 있다.

신용카드사 위기가 정부의 내수진작 정책의 부작용에 의하여 발생한 측면이 크다는 것은 이미 기존 연구에서 지적된 사항이다¹². 정부는 1998년부터 2001년 말까지 지속적으로 내수를 활성화하기 위한 정책적 조치를 시행하였으며, 이러한 정책은 신용카드업과 관련해서는 현금서비스 이용 한도의 폐지 및 신용카드 이용금액에 대한 소득공제제도 도입 등으로 신용카드업 활성화 조치로 반영되었다. 이후 신용카드사의 무분별한 자산 경쟁으로 자금조달 역시 크게 증가하여, 신용카드사가 CP, 카드채 및 ABS 등을 통해 조달한 금액이 1999년 17.8조원이었던 것이, 2000년부터 2002년까지 각각 33.2조원, 61.1조원, 87.7조원으로 급격히 늘어났다¹³. 이것은 채권시장에도 큰 영향을 주어 전체 채권 발행 중에서 카드채와 ABS의 발행 비중은 1999년의 6.3%에서 2002년 17.1%로

¹² 신용카드와 관련한 정책 분석 및 가계 및 신용카드사 부실화 관련해서는 각각 김홍범(2006), 박창균(2010) 참조.

¹³ 박창균(2010) 참조.

크게 증가하였고, 그 결과 신용카드사가 자금시장 전반에 미치는 영향 역시 무시할 수 없을 정도로 확대되었다. 그리고 이러한 영향력은 실제 신용카드사 위기가 발생했을 당시, 펀드의 대량 환매사태를 유발하여 채권시장을 비롯한 자금시장 전반을 일시적으로 마비시키는 작용을 하였다.

김홍범(2006)과 박창균(2010)은 금융감독당국이 신용카드사의 건전성에 문제가 있음을 늦어도 2001년 초 이전에는 인지하고 있었음을 주장하였다. 그럼에도 불구하고 금융감독이 강화되지 못한 것은 내수확대라는 당시의 경제정책의 기조를 거스를 수 없었던 것으로 분석된다. 결과적으로 신용카드사에 대한 감독 강화가 시행된 것은 당시 재정경제부가 내수부양 정책 기조를 실질적으로 포기했던 2002년 5월 「신용카드업의 문제점 및 개선방안」을 발표한 이후부터라고 보여진다는 것이다. 추가하여 금융감독당국은 2002년 11월 「신용카드회사 건전성 감독강화 대책」을 수립하여 신용카드사의 대손충당금 전립 기준 강화 등 부실화 방지를 위한 강력한 조치를 실시하였다. 그러나 이러한 금융감독의 강화는 이미 신용카드사의 건전성이 크게 악화된 상황이어서 실제적인 집행 효과를 기대하기는 어려웠다. 더구나 이러한 금융감독기조의 급격한 전환은 금융시장에서 이미 의심스러워 하던 신용카드사의 부실화를 확인하는 시그널로 작용하였다. 그 결과 채권시장으로 비롯한 자금시장에서는 2002년 하반기부터 신용카드사에 대한 자금회수가 본격적으로 이루어지기 시작하였고, 결국에는 정부가 카드사 발행 보유 CP 및 채권, 그리고 카드론을 기초로 한 ABS에 대한 일괄적인 만기연장 조치를 취하지 않으면 안 될 상황으로 악화되었던 것이다.

최근 관심의 대상이 되고 있는 저축은행의 부실화 사례 역시 금융감독체계의 문제점을 표출한 사건이다. 2011년 들어 부실화로 10개의 저축은행이 영업정지 되면서 표면화되었지만, 이것은 이전까지 부실화된 저축은행의 정리를 지연시켰던 결과로서 그나마 이러한 부실화 정리 조치를 늦게나마 시행한 것이 다행일 정도이다. 저축은행으로 하여금 서민, 지역금융기관으로서의 역할을 충실히 수행하도록 한다는 정책적 기조 하에서, 정부는 저축은행의 영업 환경을 개선시키는 정책을 줄곧 시행해왔다. 일단 상호신용금고에서 저축은행으로 명칭을 변경했을 뿐만 아니라, 자산운용범위를 확대시키는 등 규제완화 조치를 취하였다. 그런데 저축은행은 예금보험제도를 배경으로 고금리 예금을 통해 증가한 수신을 개인대출보다는 기업대출을 증가시키는 방향으로营业을 확대시켜왔다. 그것은 저축은행이 신용카드업과 대부업 성장으로 개인 대출영역에서의 경쟁력에 악화되었던 시장구조의 변화를 배경으로 하고 있다. 이와 함께 2001년 정부의 소액신용대출 규제 완

화¹⁴로 증가한 소액신용대출이 부실화되어 2004년 연체율이 40%를 상회하는 등 경영상의 어려움을 겪어 이후 개인대출이 위축되었기 때문이기도 하다. 그리하여 당시 수익성 높았던 PF 대출 및 그와 연관된 건설부문에 집중적인 대출을 시행하여 위험을 집중시킴으로써, 전반적인 자산 건전성 위험을 높이게 되었다.

금융당국은 2006년부터 이러한 PF 대출 확대에 의해 야기된 저축은행 건전성에 대한 우려를 인식하고 금융감독을 강화하려는 움직임을 보였다. 즉 2006년 6월말 저축은행 전체 대출에서 PF 대출이 차지하는 비중이 전체의 18.8%가 됨에 따라, 금융감독원은 대출에서 차지하는 PF 대출 비중을 최대 30%로 제한하는 규정한 소위 ‘30% Rule’을 2006년 8월 행정지도로 설정하였다. 그러나 건전성 우려에도 불구하고 2006년 전반적인 금융감독정책은 경제활성화라는 정책 기조에서 벗어나지는 못했다. 감독당국은 2006년 4월 시행령을 개정하여 BIS 비율 8% 이상 및 고정 이하 여신비율 8%인 우량저축은행(이른바 ‘88Club’)에 한하여 동일인 여신한도 중 법인에 대한 여신한도 80억원을 면제하는 조치를 시행하였다. 이러한 규제 완화는, 저축은행의 부실화가 어느 정도 해소되었다는 인식하에서, 경제활성화와 서민금융지원을 위해 저축은행의 역할을 확대하겠다는 정책적 기조에 의한 것이었다¹⁵. 그러나 동 조치는 실제적으로는 PF 대출을 확대시키는 방향으로 작용하였다. 물론 이 기간 중에도 저축은행에 대한 건전성 기준 강화, 가령 자산규모 1조원 이상 또는 계열관계인 저축은행에 대해서는 은행기준으로 자산건전성을 분류하도록 행정지도를 하는 조치 및 적기시정 조치의 개선 등이 있었으나, 전체적으로는 금융감독 강화는 2008년 금융위기 이후 건설경기 위축으로 PF 대출에 대한 문제가 심각하게 나타나기 이전까지는 거의 이루어지지 않았다. 이 점은 소위 ‘30% Rule’이 실질적인 효력을 발휘하지 않았다는 점에서도 그 전거를 찾을 수 있다. 동 조치가 행정지도로 실시되었지만, 1년이 거의 경과된 2007년 6월말 PF 대출잔액은 12.5조원으로 오히려 크게 증가하였다. 그 결과 PF 대출 비중은 전체 대출의 29.0%를 점하여 전년의 비중 18.8%를 훨씬 상회하였는 바, 저축은행의 자산운용 위험이 과도하게 PF 대출위험에 집중되었음을 알 수 있다. 또한 2008년 12월말에도 30% Rule을 준수하지 못한 저축은행은 9개사가 존재하며, 이들 저축은행을 지속적으로 점검, 지도할 예정이라는 금융

¹⁴ 2001년 3백만원 미만의 소액신용대출의 BIS 비율 적용을 주택담보대출과 동일하게 적용하는 것으로 규정을 변경하였다. 그러나 소액신용대출의 문제가 발생하자 2003년 일반대출 대손충당금 적립률이 정상 0.5%, 요주의 2%인 것보다 소액신용대출의 대손충당금 적립률을 높게 설정하여 정상 1.0%, 요주의 7%로 증가시켰다.

¹⁵ 「상호저축은행 최근 동향 및 향후 감독정책방향」, 금융감독위원회 보도자료(2006.4.25).

감독원의 보도자료¹⁶를 감안할 때, 동 규제가 2009년까지 실효성을 가졌다고 보기는 어려웠다.

저축은행과 관련한 금융감독상의 또 하나의 문제는 부실화된 저축은행을 오히려 저축은행 산업 전반의 위험성을 증가시키는 방향으로 처리하였다는 점이다. 부실화된 저축은행의 정리를 위한 정책 기조는 이들 저축은행을 우량 저축은행으로 인수시킴으로써 파산으로 인한 혼란을 가급적 줄이고자 하는데 있었던 것으로 판단된다. 2011년에 지정된 저축은행을 제외하고 2005년부터 2010년까지 부실금융기관으로 지정된 저축은행은 12개사였는데, 그 처리 과정을 보면 2006년 플러스상호저축은행만이 파산이 되었을 뿐, 1개사는 2005년 계약 이전으로 새로운 주인을 찾았고, 7개사가 가교저축은행으로의 자산인수 과정을 통하여 저축은행 그룹 등에 인수되었으며, 아직도 3개 부실저축은행이 가교저축은행에 인수되어 새로운 주인을 찾고 있는 상황이다.

저축은행의 인수를 용이하게 하기 위해서 금융감독당국은 인수자에게 혜택을 주는 조치를 시행하였다. 2005년 12월말에는 감독규정 개정을 통해 저축은행 상호간 인수제한을 완화하여 타 저축은행 취득 한도를 폐지하였다. 그리고 2008년 9월에는 인수자에게 영업구역 외에 최대 5개 지점 설치를 가능하게 했으며, 계약이전에만 부여했던 자기자본 특례인정을 경영권 인정의 경우에도 가능하도록 했고, 주요주주 및 특수관계인인 법인출자 시 부채비율요건의 적용 제외 등의 조치를 실시하여 저축은행 인수를 활성화하였다. 이처럼 저축은행 인수 방식을 통해 부실저축은행을 처리하고자 했던 것은 저축은행 파산 등으로 인해 발생하는 외부효과를 가능한 차단하고자 했던 정책적 배려에 의한 것으로 보여진다. 그러나 인수자를 위한 특혜 등은 PF 대출로 인한 건전성 악화를 잠재화시키는 것이었을 뿐이며, 오히려 저축은행 산업 전체의 건전성을 악화시키고 구조적 취약성을 증가시키는 결과를 가져왔다. 저축은행의 인수, 합병으로 인하여 저축은행의 규모가 확대되고 계열 관계가 확장된 것은 일개 저축은행 부실화가 전체적인 산업구조에 미치는 영향력을 가중시켰음을 의미한다. 이것은 근본적으로는 저축은행 산업에서의 금융안정성 유지를 위한 정책적인 기조와 위배되는 것이기도 하다. 소수의 은행들로 구성된 은행산업과 달리 저축은행은 다수의 은행들로 구성되어 있기 때문에, 개별 저축은행의 파산을 통해 조기에 건전성 문제 확산을 통제하는 것이 전체적인 시스템 건전성에 기여한다는 사고를 바탕으로 하고 있다. 즉, 예금보험제도를 통해서 개별 저축은행의 파산으로 인한뱅크런 등의 부작용을 완화하는 장치를 둔 상태에서, 개별 저축은행의 부실화를 조기에

¹⁶ “저축은행 PF 대출 현황 및 대응방안”, 금융감독원 보도자료(2009.2.6).

정리하는 방식이라고 할 수 있다. 그러나, 이처럼 금융감독당국이 저축은행의 개별 규모를 키우고 저축은행간 연관성을 높이도록 한 것은 이러한 시스템 리스크 방지를 위한 금융안정성 체계의 효과를 스스로 절감시키는 것이었다.

2. 시스템 위기와 금융감독체계

현재 한국의 금융감독체계는 외환위기 당시 재무부에 집중되었던 시스템 위기 관리의 취약성을 인식한 후, 그 권한을 재정경제부, 한국은행, 금융감독위원회로 분산시키는 제도 개편의 연장선상에 있다. 이러한 시스템 위기 대응 체계가 실질적으로 테스트되었던 것은 2008년 국제적 금융위기 시 발생했던 외환시장의 불안정성과 국내 은행의 외화유동성 부족이 발생한 상황이었다. 이 과정에서 시스템 리스크 대응이라는 관점에서 금융감독체계에 대한 두 가지 논쟁점이 제기되었다. 첫째, 현재 분산된 정책 당국간의 협조 체계가 부족하지 않은가 하는 비판이 제기되었고, 이에 따라 그 개선방안에 대한 논의가 진행되었다. 둘째, 거시건전성 정책이라는 관점에서 한국은행의 권한 확대 방안에 대한 논의가 있었다

첫째, 시스템 위기에 대응하는 금융감독기구간의 역할 및 협조 체계에 대한 문제 인식은 당시 노정되었던 기획재정부와 한국은행간의 견해 차이 및 업무 협조 부족에 대한 우려에서 비롯되었다. 당시 기획재정부는 외환시장 개입과 금융회사에 대한 원화 및 외화유동성 공급에 적극적이었던 반면, 한국은행은 상대적으로 신중한 입장을 견지하였다. 이것은 근본적으로 시스템 리스크의 심각성에 대한 인식 차이에서 비롯된 것이기도 했다. 어쨌든 대외채무 보증 및 유동성 지원 등을 내용으로 한 정책이 2008년 10월 19일 발표되면서 이러한 이견이 상당히 조율되었지만, 이후에도 금융시장의 불안정성이 지속됨으로써 협조체계 미비에 의한 문제점이 개선되기에 이르렀다.

그러나 결과적으로 본다면, 기획재정부와 한국은행간의 의견 차이는 오히려 과도한 정책 개입의 부작용을 완화하는데 기여했다고 판단된다. 2008년 당시의 상황은 외환보유고가 부족했던 문제가 아니라, 은행의 외화자산과 부채간의 미스매치로 외화유동성이 부족했던 상황이기 때문에 1997년 외환위기와는 매우 다른 것이었다. 그러므로 정치적인 측면에서 압박감이 심했던 기획재정부의 과도한 금융시장 개입이 한국은행의 견제로 실행되지 못했다는 점은, 다만 그 시기가 지체되었는지에 대한 판단은 별개로 한다면, 현재의 금융감독체계의 긍정적인 측면이라고 평가할 수 있겠다.

그럼에도 불구하고 이들 금융감독기구가 시스템 리스크를 방지하기 위해서 어떻게 협

조할 것인가는 숙제로 남아 있다. 2008년의 경우 협의체로서 비상경제대책회의와 경제금융점검회의가 있었는데, 이들 회의체는 포괄적인 의견 교환 및 방향성 정립에 유효한 것이지만 시스템 위기를 판별하는데 유용하지 않다고 평가되고 있다¹⁷. 그 점에서 윤석현, 정지만(2010)은 거시건전성 감독 업무를 수행하는 감독기구간 정책공조와 업무협력을 위한 소위 금융안정협의회를 법제화하여 설립할 것을 주장하였다. 반면 채희율(2010)은 상대적으로 축소된 형태로서 거시건전성 모니터링을 중심으로 하는 금융안정협의체가 보다 적절하다고 제시하였다. 그런데, 2008년이나 그 이전의 경험을 보면 일단 시스템 위기라는 인식이 공감대를 형성된 이후에는 금융감독기구간의 이견의 존재 등은 적어도 한국의 경우에는 크게 문제가 된 적이 없는 것으로 보인다. 가령, 한국은행이 2008년 10월 경제비상대책회의에 참석한 이후 조치와 태도를 그 이전의 태도와 비교해보면, 일단 대통령을 중심으로 한 정책 방향이 확고히 설정된 이후 정책당국간의 조율은 크게 우려할 바가 없었다고 할 수 있다.

결국 시스템 리스크에 대한 대응체계의 성패는 시스템 리스크에 대한 적절한 판단이 이루어지는가에 좌우될 것이다. 정부의 금융시장에 대한 막대한 영향력을 감안하고, 그동안 발생한 시스템 리스크가 정부의 정책적 오류와 결합되어 나타났다는 역사적 경험을 고려할 때, 시스템 리스크에 대한 판단은 확일적으로 이루어져서는 안될 것이다. 특히 한국사회에 존재하는 집단적 속성을 감안할 때, 이들 금융감독기구간의 협력을 강조하여 이들의 의견이 중립화되도록 하기 보다는 이들이 독자적으로 의견을 개진할 수 있도록 하는 견제와 균형의 원리를 보다 강조할 필요가 있다고 판단된다. 그런 점에서 본다면, 미국과 달리 우리나라에서의 협의회는 가능한 한 느슨하게 유지하는 것이 시스템 리스크에 대한 올바른 판단을 하는데 유용할 수 있음을 지적하고자 한다.

둘째, 한국은행의 권한 확대와 관련한 사항이다. 그런데 기존의 논의를 보면, 시스템 위기가 발생했을 때 대응하는 기관은 기획재정부가 될 수 밖에 없다는데 큰 이견이 없는 것으로 보인다. 다만 전성인(2009)은 시스템 위기의 판단에서 기획재정부가 한국은행과 협의하는 절차를 의무화하는 것이 필요함을 주장하고 있다. 또한, 한국은행이 거시건전성 감독을 담당하는 것이 필요하다는 의견 역시 뚜렷하게 개진되지는 않고 있어, 영국 및 미국의 논의 과정과는 다소 다른 양상을 보이고 있다. 그 결과 한국은행법 개정의 논란도 한국은행에 대한 조사권 부여에 집중되었다. 이와 관련하여 윤석현, 정지만(2010)은 정보창출 및 분석에서의 경쟁체제 도입을 위해서도 조건부로 금융회사에 대한 단독조

¹⁷ 채희율(2010) 참조.

사권을 허용하는 것이 필요함을 제안하고 있다. 이러한 조사권 부여에 대한 입장과 상관 없이, 한국은행이 거시건전성 판단을 위해 충분한 자료를 입수하도록 할 필요가 있을 것이다. 다만 이와 상응하여 한국은행이 갖고 있는 폐쇄성을 감안할 때, 한국은행 역시 시스템 리스크와 관련한 정보 제공을 할 수 있는 의무를 부과하는 것 역시 필요하다고 하겠다.

3. 금융소비자 보호 기구의 필요성

금융위기 이후 여러 나라가 목적별 감독체계인 쌍봉 모형을 채택하려는 경향을 보이고 있다. 영국은 건전성 감독 소홀을 이유로 건전성 감독기구와 영업행위 감독기구로의 분리 주장이 개진되고 있다. 미국의 경우에는 거시건전성 차원에서 통합된 소비자금융 보호청(CFPA) 설립이 입안되었다. 이들 나라와 달리 한국에서는 통합된 금융감독원 체제에서 건전성 감독이 우선시 된 나머지 금융소비자 보호 기능이 소홀히 되었다는 인식하에, 금융소비자 보호 기구 설립 필요성이 개진되고 있는 상황이다. 실제 금융감독원이 금융소비자 보호를 상대적으로 소홀히 했음은 여러 측면에서 제시될 수 있다.

첫째, 금융감독원의 금융소비자 보호 관련 인력 비중은 상대적으로 낮은 수준에 불과하다. <표 4>에서 보듯이 최근 들어서 금융소비자들의 민원이 늘어나고 있음에도 불구하고, 그에 대응한 인력은 매우 미흡한 수준에 불과하다. 김상조(2009)에 따르면, 2008년 현재 금융감독원 내 금융소비자 보호 전담 조직은 금융소비자 보호센터이며 분쟁조정국이 일부 기능을 담당하고 있다고 볼 수 있는데, 금융감독원 총 인원의 8.1%인 137명만이 배치되어 있을 뿐이고, 금융회사 파견 직원 42명이 민원을 담당하고 있었다. 2009년 말 금융감독원은 금융소비자 보호를 위해서 소비자 보호 담당조직을 독립본부로 확대 개편하여 부원장보를 임명하고 그 산하에 기존의 분쟁조정국과 함께 금융소비자보호센터 대신 소비자서비스국을 신설하는 조직 변경을 실시함과 동시에, 금융회사 파견직원을 점진적으로 전문상담원으로 교체하고 민원조사팀을 신설할 것임을 약속하였다. 그러나 이러한 조직 개편에도 불구하고 금융소비자 보호 업무 담당 인력은 그다지 확충된 것으로 보이지 않는다. 필자의 추산에 의한다면, 본원에 있는 금융소비자 보호 업무 담당 직원 수는 140명 이내로서 조직 개편 전과 큰 차이를 보이고 있지 않다. 이것은 금융감독원이 여전히 금융소비자 보호 업무에 대한 자원배분을 이전 수준에 비해서 크게 증가시키지 않았음을 의미한다.

<표 4> 금융감독원 민원 유형 추이 (처리 기준)

(단위: 건수, %)

항 목	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
여신	10,147 (25.8)	12,714 (30.8)	11,142 (37.1)	6,767 (30.6)	4,583 (22.2)	7,370 (28.4)	11,478 (41.1)
예적금	1,668 (4.2)	1,606 (3.9)	1,513 (5.0)	1,360 (6.1)	1,243 (6.0)	1,182 (4.6)	1,564 (5.6)
신용카드	20,715 (52.7)	21,239 (51.5)	11,931 (39.7)	7,985 (36.1)	7,875 (38.1)	8,230 (31.8)	5,655 (20.3)
신용정보	2,738 (7.0)	3,468 (8.4)	2,784 (9.3)	2,451 (11.1)	2,725 (13.2)	3,384 (13.1)	3,511 (12.6)
펀드	1 (0.0)	1 (0.0)	36 (0.1)	34 (0.2)	90 (0.4)	1,751 (6.8)	2,075 (7.4)
기타	4,052 (10.3)	3,415 (8.3)	3,572 (11.9)	4,407 (19.9)	5,289 (25.6)	6,285 (24.3)	3,619 (13.0)
은행 / 비은행 부문 소계	39,321 (70.6)	41,246 (69.0)	30,057 (59.1)	22,127 (48.1)	20,669 (42.8)	25,917 (45.0)	27,902 (38.5)
중개	800 (29.8)	645 (28.2)	441 (32.7)	440 (27.8)	711 (33.8)	798 (24.5)	2,196 (44.2)
펀드	234 (8.7)	71 (3.1)	84 (6.2)	107 (6.8)	112 (5.3)	689 (21.1)	1,232 (24.8)
공시	399 (14.8)	443 (19.4)	126 (9.3)	154 (9.7)	145 (6.9)	285 (8.7)	380 (7.7)
기업, 회계	508 (18.9)	387 (16.9)	243 (18.0)	284 (17.9)	248 (11.8)	213 (6.5)	265 (5.3)
기타	746 (27.8)	738 (32.3)	454 (33.7)	599 (37.8)	886 (42.2)	1,273 (39.1)	890 (17.9)
증권부문 소계	2,687 (4.8)	2,284 (3.8)	1,348 (2.6)	1,584 (3.4)	2,102 (4.4)	3,258 (5.7)	4,963 (6.7)
보험모집	1,859 (13.6)	3,137 (19.3)	5,026 (25.8)	6,084 (27.3)	7,538 (29.5)	7,975 (28.1)	12,933 (32.7)
계약 유지 및 관리	1,943 (14.2)	2,254 (13.9)	2,260 (11.6)	2,667 (12.0)	3,202 (12.5)	3,247 (11.4)	4,227 (10.7)
보험금지급	6,971 (50.8)	7,666 (47.3)	8,488 (43.6)	9,403 (42.3)	9,964 (39.0)	10,628 (37.5)	12,443 (31.4)
기타	2,943 (21.5)	3,163 (19.3)	3,713 (19.1)	4,091 (18.4)	4,834 (18.9)	6,520 (23.0)	10,008 (25.3)
보험부문 소계	13,716 (24.6)	16,220 (27.1)	19,487 (38.3)	22,245 (48.4)	25,538 (52.9)	28,370 (49.3)	39,611 (54.7)
총 계	55,724	59,750	50,892	45,956	48,309	57,545	72,467

* ()내는 부문 내에서의 비중. 단, 부문 소계의 괄호안 값은 전체 건수 대비 비중임.

** 처리건수는 접수건수 중 단순한 질의, 응답을 제외한 수치임.

자료: 금융감독원 (원승연(2011)에서 재인용).

둘째, 그 동안의 금융감독원 행태가 건전성 감독 기능에 보다 치중했음은 여러 측면에서 지적할 수 있다. 하나의 예는 자산운용과 관련한 금융감독정책의 방향이다. 그동안 펀드투자자의 가장 큰 불만의 하나는 펀드가입 비용, 특히 판매비용이 지나치게 높다는 것이었다. 금융감독원은 이러한 불만에 대응하여 펀드 판매사 이동제 실시, 공모 펀드의

판매보수와 판매수수료 한도 인하 조치 등을 실시하였다. 그러나 이러한 금융감독원의 조치는 근본적인 구조를 변경시키지 않은 임시방편적인 것에 불과하다. 왜냐하면 현재의 법률 체계에 의하면, 펀드 판매사가 받는 판매보수가 펀드 구성의 필수적인 사항으로 규정되어 있기 때문이다. 그러나 미국의 경우 판매보수가 일반적인 것이 아니라, 판매수수료가 부과되지 않든지 자산운용사가 펀드판매비용을 지급하는 것을 전제로 하여 허가되는 예외적인 사항에 불과하다. 우리나라에서도 처음부터 판매보수가 입법화되었던 것은 아니다. 제도적 변화로 펀드 운용과 판매 기능이 분리되면서 펀드 표준약관에 판매보수가 처음 포함되었던 것이 점차 법령화하여 되어 이제는 당연히 지불해야 하는 것으로 인식되었던 것이다. 이러한 판매보수에 대한 정책 태도는 역사적으로는 부실화된 투신사의 경영상태를 감안한 것이었다고 사료된다. 또한 증권사와 은행의 펀드 판매 확대에 따라 이들 판매회사의 수익성을 고려한 측면도 존재한다고 판단된다. 그 결과 금융감독당국은 펀드의 보수체계를 전면적으로 개편하기 보다는, 기본적으로는 판매보수를 인정하는 선에서 보수 수준만을 규제하는 제한적인 정책을 집행하였던 것이다.

최근 증권사의 랩 어카운트에 대한 금융감독원의 태도는 금융회사의 건전성 유지에 경사된 성향을 잘 드러내주고 있다. 2008년 이후 증권사는 펀드 판매가 감소하고, 판매보수가 규제되면서 금융소비자들이 랩어카운트에 가입하도록 유도하고 있다. 그 결과 2009년 3월말 13.3조원이었던 일임형 랩어카운트의 잔고는 2년이 거의 다 된 2011년 2월말 현재 41.9조원으로 3배 이상 증가하였다(<표 5> 참조). 이 중에서도 ‘자문형 랩’이 최근 증가하고 있음을 주목할 필요가 있다. 자문형 랩은 증권사가 해당 랩어카운트 상품에 자문사를 지정하고, 지정된 자문사가 추천하는 대로 종목에 투자하는 방식이다. 문제는 이러한 자문형 랩이 공모펀드와 내용상 다른 점이 없다는 것이다. 투자 시 펀드의 계좌를 이용하는지 아니면 랩어카운트 가입자의 계좌를 이용하는 것만 다를 뿐, 동일한 자문사가 다수의 투자자의 자금을 동시에 운용해주는 것이다. 즉 다수의 투자자들이 동일한 위험에 노출되어 있는 것으로서, 공모펀드와 다를 바가 없는 것이다. 그러나 문제는 공모펀드와 달리 이들 상품에는 종목 분산 제한이나 주식편입 비율의 제한 등 위험관리 규제가 거의 존재하지 않는다는 점이다. 우리가 통상 공모펀드를 사모펀드보다 규제를 엄격히 하는 것은 비전문적인 소액의 다수 투자자들이 처할 수 있는 투자위험을 통제하기 위한 것이다. 이러한 측면에서 본다면, 금융감독당국은 자문형 랩어카운트에 대해서 공모펀드에 상응하는 규제를 통해서 금융소비자가 처할 수 있는 과도한 위험을 방지할 필요가 있다. 그러나 이러한 랩어카운트의 투자 위험을 인지함에도 불구하고 금융

감독당국이 판매행위에 대해서만 일부 감독 조치를 강화하는데 그친 것¹⁸은 결국 증권사의 수익성에 대한 고려가 훨씬 더 크기 때문이 아닌가 하는 의심을 버릴 수 없다. 실제로 이러한 금융감독당국의 태도는 증권사의 랩어카운트와 유사한 성격을 갖고 있는 상품을 은행에도 허가하겠다는 입장에서도 분명하게 나타난다. 즉 금융감독당국은 은행에게 ‘자문형 특정금전신탁’ 약관을 별도로 제정하는 것을 허용할 예정임을 발표하고 있어서, 금융감독당국이 금융회사의 수익성만을 고려할 뿐 금융소비자 보호를 위한 제도적 장치 수립을 등한시한다는 의심을 갖게 하고 있다.

표 5. 랩 어카운트의 잔고 추이

(단위: 건수, 십억원)

일자	일임형 랩어카운트		일임형 랩어카운트 중 자문형	
	계약건수	계약자산(평가액)	계약건수	계약자산(평가액)
2010.6월말	592,222	28,516	23,442	2,275
2010.9월말	664,171	32,122	32,802	3,112
2010.12월말	781,085	35,648	57,431	5,241
2011.2월말	888,031	41,876	90,217	7,228

자료 : 금융투자협회

금융감독원의 성향은 최근 급속히 늘어난 금융투자상품에 대한 대응 방안에서도 나타난다¹⁹. 금융감독원은 2007년 6월 「ELS 현황 및 투자자 보호 방안」을 발표하여, ELS 시장에서 원금비보장형 ELS 상품이 대중을 이루어 금융소비자의 손실 가능성이 커졌음을 인지하고, 중장기적으로 ELS에 대한 지식이 부족한 고객에게 ELS 판매상품 유형을 제한할 방안을 강구할 것임을 표명하였다. 그러나 2008년 금융위기 이후 ELS로 인한 손실이 매우 확대되었음에도 불구하고, 금융감독원이 ELS 상품 판매를 유형별로 제한하는 조치를 발견할 수는 없었다. 또한 KIKO에 대한 대응에서도 금융감독당국은 금융이용자에 대한 보호에 미흡한 측면이 여러 점에서 지적될 수 있다²⁰. 금감위 및 금융감독원의 보도자료는 KIKO 손실을 헛지하지 않을 때의 손실과 KIKO로 인한 손실을 비교하여 해당 상품으로 인한 피해가 크지 않다는 점을 강조한다. 그러나 KIKO로 인한 손실은 정

¹⁸ 「투자일임계약(랩 어카운트)의 최근 동향 및 대응 방안」 금융위원회, 금융감독원 보도자료(2010.8.10).

¹⁹ 금융투자상품으로 인한 피해 사례와 관련해서는 원승연(2011) 참조.

²⁰ 「KIKO 거래현황 및 대책」 금융위원회, 금융감독원 보도자료(2008.8.1).

상적인 헛지시의 비용과 KIKO로 인한 손실을 비교하는 것이 타당하다. 또한 금융감독당국은 KIKO거래로 인한 근본원인은 수출대금 규모를 초과하여 과도한 거래를 한데서 비롯한다는 점을 지적함으로써, 실제 문제의 근원이 금융회사가 아니라 기업들임을 지적하였다. 이러한 금융감독당국 행태는 금융감독당국이 금융이용자보다 금융회사에 경사되어 있음을 잘 보여주고 있다.

물론 최근 들어 금융감독당국은 금융소비자 보호를 위한 여러 가지 정책 방향과 실적을 수시로 제공하고 있다. 그러나 문제는 이러한 금융감독당국의 행태가 매우 형식적인 것에 불과하여, 일각에서 비판하고 있는 금융소비자 보호 경시 태도에 대한 피상적인 대응 수준을 벗어나지 못한다는 점에 있다. 가령 저축은행관련 조치가 망라된, 2011년 3월의 「저축은행 경영 건전화를 위한 감독강화 방안」 내용을 보기로 하자. 동 조치의 주요 내용의 하나가 금융소비자 보호 방안으로 적시되어 있는데, 그 방안은 회계투명성 제고, 후순위채 발행 제한, 불완전판매 방지 조치를 취하겠다는 것으로 제시되어 있다. 그러나 회계투명성 제고가 금융소비자 보호를 위한 대책으로 분류되는 것이어야 하는지 이해하기 어려운 상황이다. 불완전 판매 방지에 대한 내용 역시 특별한 조치 내용을 포함하고 있지 않다. 유일하게 금융소비자 보호 관련한 현안이라고 할만한 것이 후순위채 발행과 관련한 것이었는데, 이것 역시 후순위채 발행 제한을 언급한 것으로서 금융소비자에 대한 판매와 관련한 조치 내용은 아니었다. 이러한 행태는 금융감독당국이 마치 금융소비자 보호를 하나의 장식품처럼 감독방안을 수립할 때 포함시킴으로써, 대외적인 비난을 줄이려고 하는데 따른 것이 아닌가 의심할 수 밖에 없다.

최근 금융감독원 직원이 금융회사의 감사로 전직함으로써 금융회사와 감독기구간의 유착이 발생하고, 이러한 비리가 금융감독이 부실해지고 금융소비자의 피해가 확대된 원인이 되었다는 비난이 고조되고 있다. 물론 이러한 측면이 없다고 할 수는 없으나, 이는 매우 부분적인 원인에 불과하다. 금융감독원 직원의 금융회사로의 전직이 금지된다고 문제가 해결될 수는 없는 일이다. 이처럼 금융소비자 보호 기능이 미흡한 것은 현재와 같이 금융감독원이 위계적이고 상향적인 조직을 갖고 있으며, 건전성 감독이 금융소비자 보호에 우선되는 한 지속될 수 밖에 없다. 금융감독당국의 책임자 입장을 보면, 여태까지 그들에게 책임이 돌아가거나 임기에 중요한 영향을 미친 것은 금융회사의 건전성 악화로 인한 사안이었지, 금융소비자 보호 기능이 미흡하기 때문인 적은 없었다. 이런 점에서 보더라도 금융감독기구가 건전성 감독에 보다 경사되는 것은 불가피한 것이었다.

금융감독기구는 금융회사의 건전성이라는 관점에서 금융회사의 수익성을 중시하게 된

다. 반면 금융소비자 보호를 위한 감독은 금융회사의 행위규제를 동반하는 경우가 대부분이므로, 적어도 단기적으로는 금융회사의 수익성에 부정적인 영향을 줄 가능성이 존재한다. 즉 금융회사의 수익성을 둘러싸고 금융감독 목적간의 이해상충이 발생할 수 있으며, 한국의 경우 건전성 측면에서 금융소비자 보호가 완화되는 경우가 상당히 많았다고 볼 수 있다. 그러한 상황에서 금융감독기구의 직원의 유인 역시 건전성에 보다 경사될 수 밖에 없다. 어떻게 본다면, 금융회사와 해당 감독부서의 이해관계가 일정 정도 상통하는 경우도 발생한다고 볼 수 있다. 요컨대 현재와 같이 금융감독기관이 건전성 감독을 보다 중시하고 금융회사의 수익 원천을 고려한다면, 금융소비자 보호 기능을 활성화하기 위한 방안은 현재의 금융감독원에서 분리 독립한 금융소비자 보호 기구를 설립하는 것이 가장 효과적일 것이다.

V. 금융감독체계의 개편 방향

1. 감독체계 개편의 기본 방향

우리는 제 3절과 4절에서 금융감독기구의 집단적 성향의 특성을 분석하고 현재의 금융감독체계가 갖고 있는 문제점을 분석하였다. 이러한 분석을 토대로 본 연구는 균형된 금융감독 목적의 실현과 시스템 리스크에 대한 사전 방지라는 측면에서 금융감독기구가 통합되기보다는 분화되는 방향으로 금융감독체계가 개편될 필요가 있음을 개진하였다. 구체적인 금융감독체계의 개편 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 금융위원회에 부여된 금융정책과 금융감독 기능은 분리하는 것이 타당하다. 기존 연구의 결론과 같이 금융위원회와 기획재정부는 통합하여 국내외 금융정책을 담당해야 하며, 금융위원회에서 분리된 독립적 금융감독기구가 금융감독 정책과 집행을 동시에 수행할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 거시건전성 정책 및 감독 기능과 관련해서는 현재와 같이 거시건전성 감독 기능은 금융감독기구가 전담하는 것이 바람직하며, 거시건전성 정책은 한국은행과 기획재정부가 분담하는 형태가 적절하다. 다만 한국은행이 금융안정을 위해 최후의 대부자 기능을 수행하기 위해서는 비상시에 한하여 금융회사의 정보가 충분히 제공될 수 있는 체계가 갖추어질 필요가 있겠다.

셋째, 현재의 금융감독원에서 적어도 금융소비자 보호 기능을 분리하여 독립적인 기구

를 설립하는 것이 바람직하다. 금융감독원이 건전성 감독 기능에 치우쳐왔고, 이해상충 관계에 있는 금융소비자 보호 기능 수행은 미흡했기 때문에, 금융소비자 보호를 위해서는 분명한 목적이 부여된 독립된 금융소비자 보호 기구가 설립이 필요하다.

이 세 가지 금융감독체계 개편 중에서 현재 가장 이견이 있는 사항은 금융소비자 보호 기구를 설립 여부에 대한 것이니만큼, 이하에서는 이와 관련된 논의를 좀 더 구체적으로 진전시키기로 한다. 금융소비자 보호 기구 독립 시 예상되는 부작용은 다음과 같은 점을 생각해볼 수 있다. 첫째, 금융감독기구가 하나 더 생김으로써 발생하는 공적 비용이 증가한다는 점이다. 그러나 Goodhart(1998)이 지적한 대로 제도적 비용은 감독체계가 잘못됨으로써 발생할 수 있는 사회적 비용을 고려한다면, 그것만을 놓고 감독기구의 신규 창설을 판단하는 것은 무리가 있다. 또한, Cihak and Podpiera(2006)는 감독기구 통합이 직원 수를 기준으로 할 때 비용절감 효과를 가져오지는 않았다는 점을 실증분석을 통하여 제시하였는데, 이는 제도적 비용 역시 감독체계의 분화 또는 통합을 통해 일방적으로 결정되는 것은 아니라는 점을 시사한다. 둘째, 보다 진지한 문제 제기는 금융소비자 보호 기구가 과잉규제를 유발하여 금융산업의 발전을 정체시킬 수도 있다는 점이다. 그러나 금융소비자 보호를 위한 감독이 장기적으로 금융산업 발전에 긍정적인 효과를 보일 것이라는 주장도 존재한다. 또한, 금융소비자 보호 기구가 독립되었다고 해서 과잉규제된다고 단정하기도 어려운 측면이 존재한다. 즉 일부에서는 오히려 통합감독기구가 권위적이어서 과도한 규제를 하는 경향이 있음을 지적하기도 한다. 실제로 우리는 금융감독원이 금융소비자 보호 기능을 중시함을 보여주기 위해 가시적인 금융감독조치를 취함으로써, 오히려 금융회사의 비용을 증가시키는 현상을 목격하기도 하였다. 셋째, 금융소비자 보호 기구의 독립은 금융감독기구가 금융회사에 포획될 가능성을 감소시킬 수 있을 것이다. 분리된 금융소비자 보호 기구에 명확한 감독 목적과 그에 따른 내부통제 기능을 부여하는 것이 용이하므로, 이들 직원이 금융회사에 포획될 가능성은 줄일 수 있다. 또한 건전성 감독 기관과의 상호 견제와 경쟁이 가능하다는 점에서도 금융감독기구가 전반적으로 피감독기관에게 포획될 가능성을 줄이는 데 기여할 것이라고 판단된다.

다만 그 동안 통합된 감독기구를 분리하는 것이니만큼, 분리를 설계할 때 다음과 같은 측면에 대해서 사전에 신중한 고려가 필요하다. 첫째, 금융소비자 보호 기구는 금융소비자 보호와 관련한 감독 정책 및 실행 기능을 동시에 이관받아야 한다. 양자가 분리되거나 단순히 분쟁조정 기능만이 부여된다면 애초에 기대하는 감독효과를 기대할 수 없을 것이다. 둘째, 금융감독기구의 분화로 인해서 발생하는 감독상의 혼란을 방지하기 위해

서는, 행위규제 업무 중에서 호주처럼 행위규제 모두를 이관하는 것이 바람직한지 아니면 일부의 기능만을 이관할지를 신중히 고려할 필요가 있다. 잘못하면 복수의 금융감독 기구가 중복규제를 할 수 있을 뿐만 아니라 상충되는 감독결과를 가져올 수도 있다. 그러므로 이관 업무 범위를 결정하기 हे서는 사전에 현재의 감독 기능 및 업무간의 연관성을 구체적으로 분석하는 작업이 전제되어야 할 것이다. 셋째, 감독기능과 함께 분쟁조정과 같은 ADR 체계를 어떻게 설립하여 객관성을 유지할 것인가 하는 점을 검토해야 한다. 넷째 동 기구의 위계를 어떻게 설정할 것인가 하는 점이다. 가령 동 보호기구의 감독기관은 금융위원회 등 정부 부서가 되는 것이 일반적일 것이나, 그 기능이 금융정책에 영향을 받지 않도록 하는 견제장치의 수립이 필요할 수도 있다.

2. 금융감독체계와 관련한 여타 쟁점

1) 금융감독기구의 지배구조

금융감독기구를 정부의 조직이 아니라 민간 공적기구로 제도화해야 한다는 것은 금융감독 기능이 정부나 정치권으로부터 독립적으로 수행해야 한다는 논거에 근거한다. 김대식, 윤석현(2005)은 한국의 공무원은 고시제도, 순환배치, 신분상승 지상주의의 환경에 노출되어 있음을 지적하고 있고, 김홍범(2005)는 한국 관료 조직의 불투명성, 폐쇄성, 경직성을 문제점으로 지적하였다. 그러므로 공무원조직이 금융감독을 맡게 되는 경우에는 금융감독기구의 독립성을 확보하기가 어렵기 때문에, 민간 공적기구로 금융감독기구를 구성하는 것이 효과적임을 주장하였다. 또한 윤석현, 김대식, 김용재(2005)는 법체계의 측면에서도 민간 공적기구가 공권력적인 행위를 할 수 있음을 제시함으로써, 금융감독업무가 국가 행정조직이 담당해야 한다는 논리가 타당하지 않음을 지적하였다.

그러나 한국과 같이 대통령제와 같이 중앙집권적인 제도하에서 민간 공적기구로 설립되었다고 하더라도 독립성을 유지한다는 것은 많은 장애가 있다. 무엇보다도 민간기구라고 하더라도 공권력을 갖고 있는 공적 조직인 한, 결국에는 그 수장의 임명권이 대통령에게 있을 수 밖에 없기 때문이다. 최근 한국은행이 청와대에 수시로 현황을 보고하는 행태를 통해서 독립적인 제도적 장치의 확보가 반드시 실질적인 독립성을 보장하는 것은 아니라는 점을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 금융감독기구가 민간 공적기구로 제도화될 필요성은 무엇보다도 재정 및 금융관료와 다른 인원 구성을 통해 금융감독기구간의 균형과 견제가 훨씬 강화될 수 있기 때문이다. 과거 금융감독위원회 위원장이 금융감독

원 원장을 겸임한 경우는 물론이고 금융위원장과 금융감독원장이 분리된 현재의 체계에서도 금융감독원장은 과거 재무부 관료 출신이기 때문에, 이러한 상황에서 금융정책 부서와의 독립성 유지가 쉽지 않은 것이다.

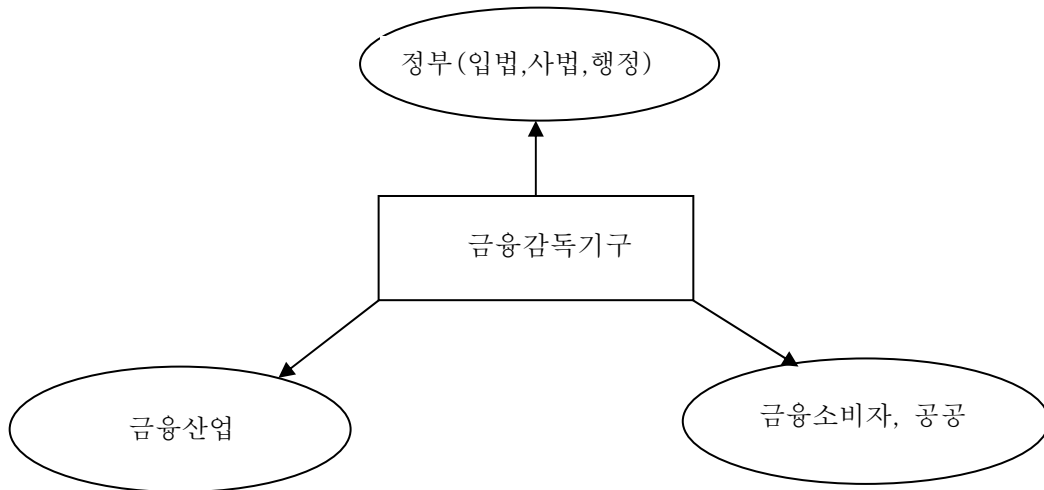
그러나 인적 구성에서의 독립성이 존재하더라도 금융감독기구가 정부의 전반적인 정책 기조를 벗어나거나 정치적인 압력에서 자유롭기를 기대하기는 어렵다. 그 점에서 금융감독기구의 책임성이 독립성 확보를 위해서도 강조된다. 공적 감독기구가 책임성을 분명히 실행하여 사회적으로 평판을 얻게 된다면, 정부라고 하더라도 쉽게 정책적 목적 달성을 위해 금융감독기구를 통제할 수 없기 때문이다. 더욱이 현재와 같이 금융감독 기능에 대한 불신이 존재하는 상황에서는, 금융감독기구의 책임성 유지가 특히 중요하다고 하겠다.

Hupkes et al. (2005)는 책임성을 입법부, 행정부, 사법적인 책임성 이외에 감독기관에 대한 책임성과 금융소비자 및 공공에 대한 책임성이 존재해야 함을 지적한다. 통상적으로 정부 조직에 대한 책임성을 갖는 것이 금융감독기구에겐 현실적으로 가장 요구되는 것이지만, 금융감독기구가 독립성을 유지하기 위해서는 이에 추가하여 금융회사와 금융소비자 및 공공에 대한 책임성이 유지되어야 할 것이다. 금융회사와 관련해서는 금융감독에 대한 정보 제공과 자문, 규제 의 편익과 비용에 대한 분석 등을 통해 금융회사에 대한 신뢰가 필요할 것이다. 특히 금융소비자와 공공에 대한 책임성을 위해서는 금융감독의 목적과 내용에 대한 정보제공 등 금융감독과정에 대한 투명성을 제고하는 것이 중요하며, 금융소비자 교육 및 옴부즈만 제도를 통한 공공에 대한 서비스를 강화할 필요가 있는 것이다.

그러나 지금까지는 과거의 관치금융의 유산으로 인한 부작용으로 금융감독기구의 지배 구조에서 독립성이라는 것만 강조되어 온 측면이 존재한다. 그러나 이제는 금융감독과 관련된 세 축재들에 대한 책임성의 의무를 충실히 함으로써, 정치적인 목적에 휘둘리지 않도록 하는 실질적인 독립성을 강화하는 다음과 같은 노력이 필요한 때라고 하겠다(<그림 2> 참조). 첫째, 최근 제기되는 금융감독기구의 도덕성에 대한 의심 및 금융회사와의 결탁 우려는 금융감독기구가 무엇보다도 불식해야 할 과제라고 할 수 있다. 둘째, 금융감독기구가 자체적으로 금융감독업무의 성과에 대해서 객관적으로 평가를 받을 수 있는 자세가 필요할 것이라고 본다. 그것은 단순히 감사원 등과 같은 정부기구로부터의 평가가 아니라, 공공에게 인정될 수 있는 방식으로 투명하게 금융감독기관이 그 성과를 정기적으로 평가받을 수 있는 절차 수립을 고려할 필요가 있다. 셋째, 금융감독기관의 행위는 투명성을 전제로 해야 한다. 가능한 한 필요한 정보를 공공에게 제공해야 하며, 금

용감독 실행의 기준이나 절차를 명확히 하는 금융감독집행 과정의 투명성에 확보되어야 할 것이다. 넷째, 전문성의 강화가 필요하다. 금융시장의 변화가 급격하게 전개되는만큼 이에 대한 전문성을 확보하기 위한 노력이 수반되어야 공공으로부터의 신뢰를 얻을 수 있을 것이다.

그림 2. 책임성의 구조



2) 금융감독기구의 운영: 조직과 예산

Goodhart(1998)은 규제비용을 제도적 비용, 준법비용 및 구조적 비용으로 구분하고 외형적으로 드러나는 규제기관 유지 비용 등과 같은 제도적 비용에만 초점을 맞추는 것이 전체 규제 비용을 고려하지 못할 가능성을 지적하였다. 실제로 금융감독기구의 감독 행위의 비용과 편익을 계산하는 것 자체가 어려운 것이므로, 금융감독기구를 비판할 때 측정 가능한 제도적 비용의 과다에 비판을 집중하는 경향이 존재한다. 이러한 사회적 압력은 결국 금융감독기구로 하여금 제도적 비용의 절감 압력으로 다가온다.

최근 금융감독원 출신의 광범위한 금융회사 감사로의 이직은 이러한 사회적 압력에 대응한 편법적인 대응을 한 측면도 일단의 원인이 있다고 보여진다. 일정한 연령을 경과한 직원 중 더 이상 승진을 하기 어려운 직원이 스스로 퇴직함으로써, 정부에 의해 강요되는 인원 및 예산 절감에 대응하는 것이 관행으로 자리잡은 측면이 존재한다는 것이다. 이럴 경우 해당 사퇴직원은 조직을 위해 희생하는 것이고, 따라서 정체성이 강한 집단적 속성을 가진 금융감독기구는 이들의 퇴임으로 인한 보상을 자체에서 제공하지 못하고,

외부로 비용을 전가하는 기제가 작용한 것으로 추론해볼 수 있다. 그런 점에서 금융회사의 전직이 커다란 내부적 저항 없이 수용될 수 있었을 것이다.

그러나 이러한 조기 퇴직의 관행은 다른 한편에서 본다면 금융감독기구의 내부적인 인사 및 조직 체계가 금융감독업무와 관련한 능력이나 성과보다는 연공서열식으로 결정되는 후진성에서 비롯된 측면이 존재한다. 공무원과 마찬가지로 보상의 핵심인 승진이 객관적인 평가보다는 연공서열식에 상당히 의존하고, 따라서 나이나 입사순서와 같은 위계적 질서가 중요한 조직 구조에서 일단 승진 대상에서 제외된 직원이 업무를 수행할 여지는 존재하지 않는다. 결국 금융감독원의 퇴행적인 관행은 금융감독기구에 대한 정부의 요구나 사회적 압력이 잘못 설정되어 있는 측면과 함께 이들 조직이 관료주의적인 체계를 갖추고 있다는 측면이 동시에 작용한 결과라고 할 수 있다. 그러므로 이러한 관행이 당연한 것으로 인식되지 않기 위해서는 조기퇴직의 암묵적 강요와 같은 집단 내의 압력이 제거되어야 한다. 그것은 금융감독기구 내부적으로는 인사 과정에서 업무에 대한 능력과 성과가 평가되도록 하는 인사조직체계의 전환을 통해서 어느 정도 극복이 가능할 것이다.

물론 이러한 자체적인 내부 개혁은 한계가 존재할 가능성이 많다. 그러므로 금융감독기구에 대한 내부 개혁은 책임성을 전제로 한 금융감독기구에 대한 객관적 평가가 선행되어야 한다. 그리고 이러한 평가가 조직 내에서도 투명될 수 있도록 하는 제도적 개선이 필요할 것이다. 그러나 이러한 과정에서 유념해야 할 것은 금융감독기구가 공적 조직으로서의 특성을 갖고 있기 때문에, 민간기업과의 동일한 잣대로 평가해서는 안 된다는 점이다. 이들의 집단적인 속성이 폐쇄성을 강화하거나 집단 이기주의로 나가는 것을 막기 위한 제도적 장치가 우선 수립되도록 하는 것이 중요하며, 그러한 전제하에서 올바른 유인체계가 작동할 수 있도록 내부통제기준을 강화하는 등의 내부적인 제도 개선을 진행하는 것이 금융감독기구의 도덕적 문제를 근본적으로 해결하는 길이 될 것이다.

VI. 요약 및 결론

본 연구는 금융감독체계의 개선과 관련해서 현재 존재하고 있는 금융감독기구의 집단적 특성을 고려하여, 이들 기관의 특성이 금융감독 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 방안을 강구하는 것이 중요함을 강조하고 있다. 현재 금융감독기구의 집단적 속성을 고려할 때, 금융감독기구의 개편은 통합화의 방향보다는 상호 견제와 균형이 이루어질 수

있도록 하는 분화의 방향이 보다 적절하다고 보여진다. 즉 통합화된 금융감독기구가 유발할 수 있는 시스템 리스크 사전 대응에서의 경직성과 금융감독 목적 실행의 불균형성으로 인한 문제를 축소하는 점에서 분화된 금융감독체계가 한국의 경우 보다 적합할 것이라고 제안한다.

이러한 맥락에서 다음과 같은 금융감독체계의 개선 방향을 제시한다. 첫째, 금융정책과 금융감독 기능의 분리가 필요하다. 따라서 금융위원회와 기획재정부가 통합하는 대신, 금융감독원은 이에 분리되어 금융감독 정책과 집행 기능을 동시에 수행해야 한다. 둘째, 거시건전성 정책과 감독과 관련해서는 현재와 같이 분리된 체계가 보다 효과적이라고 본다. 다만 한국은행의 금융회사에 대한 정보 입수는 보다 확대될 필요가 있다. 셋째, 금융소비자 보호 기구가 금융감독원에서 분리되어 독립적으로 설립되어야 한다. 다만 새로이 설립되는 경우에는 업무의 중복 가능성 등을 감안하여 사전에 체계적인 준비가 필요하다. 그러나 적어도 독립된 금융소비자 보호기구는 금융소비자 보호와 관련한 감독정책과 집행 기능을 동시에 갖고 있어야만 본래의 기능을 충실이 이행할 수 있음을 지적하고자 한다.

이와 함께 금융감독체계와 관련해서는 독립성과 함께 책임성을 구현하는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 지적하고자 한다. 즉 금융감독기구가 정부 조직 뿐만 아니라, 금융회사와 금융소비자에게 책임성을 다할 수 있도록 제도적 개선이 필요하고, 이것이 금융감독기구의 실질적인 기능을 제고시키는데 기여할 것이라는 점이다. 이를 위해서는 금융감독기구에 대한 사회적인 감시 및 평가가 객관적으로 제도화될 수 있는 장치가 필요하며, 금융감독기구 내부에서의 인사 조직체계의 변화 역시 요구된다고 할 수 있다.

끝으로 금융감독기구 내부의 집단적 특성은 금융감독목표를 달성하는데 긍정적 또는 부정적으로 작용할 수 있음을 강조하고자 한다. 그렇기 때문에 금융감독체계 개편의 또 하나의 관건은 이러한 특성이 금융감독목표를 달성하는데 긍정적으로 작용할 수 있도록 금융감독체계를 설계하는 것이며, 이들이 독립성과 책임성 가질 수 있도록 제도적 장치는 마련하는 것이다. 이러한 제도적 장치 수립이 금융감독기구에 대한 도덕적 행위를 강조하는 것보다 훨씬 금융감독 목표를 달성하는데 효과가 있다는 점을 끝으로 지적하고자 한다.

참고문헌

- 김대식, 윤석현, “통합금융감독기구의 변천과 향후의 개편방향,” 금융학회지, 제 10권 1호, 2005
- 김상조, “금융소비자 피해 사후구제 제도의 현황 및 정책과제,” 한국금융연구센터 하반기 정책심포지엄 발표자료집, 2009
- 김상조, “저축은행의 건전성 현황 및 구조조정 방안”, 금융정책연구회 발표 논문, 2011
- 김홍범, “한국의 관료조직과 금융감독,” 재무 4개 학회 춘계 공동학술발표회 특별심포지엄 발표논문, 특별심포지엄 발표논문집, 2004
- 김홍범, 『한국 금융감독의 정치경제학』, 지식산업사, 2004
- 김홍범, “금융위기 이후 감독체계 개편론 분석: 미국, 영국, EU와 한국,” 금융안정연구 제 10권 2호, 2009
- 박창균, “1997년 경제위기 이후 가계신용 증가와 정책 대응에 대한 평가,” 한국경제의 분석, 제 16권 1호, 2010
- 윤석현, 김대식, 김용재, “금융감독기구 지배구조의 재설계,” 상사법 연구, 제 24권 2호, 2005
- 윤석현, 정지만, “시스템 리스크와 거시건전성 정책 체계,” 금융연구 24권 2호, 2010
- 원승연, “금융투자상품 시장에서의 금융소비자 보호: 제한된 합리성 개념을 중심으로,” 소비자학연구 제 22권 1호, 2011
- 원승연, 한상범, “펀드의 거래비용과 운용성과,” 한국경제의 분석패널 발표자료, 2011
- 전성인, “유인부합적 금융감독체계 구축 방안”, SIRFE working paper series 09-P07, 서울대 금융경제연구원, 2009.
- 최홍식, “금융감독체계의 변천에 대한 정치경제적 분석,” 『금융백서: 한국금융의 변화와 전망』, SIRFE working paper series 10-A07, 2010
- 채희율, “시스템 리스크와 금융정책 과제”, 금융연구 working paper series, 금융연구원, 2010
- Akelof, George A., Rachel E. Kranton, “Identity and the Economics of Organizations,” *Journal of Economic Perspectives*, Vo. 19, No.1, 2005
- Brunnermeier, Markus, Andrew Crocket, Charles Goodhart, Martin Hellwig, Avinash D. Persaud, Hyun Shin, “The Fundamental Principles of Financial

- Regulation,” 11th Geneva Report on the World Economy, CEPR, 2009
- Camerer, Colin F., Ulrike Malmendier, “Behavioral economics of Organization,” in *Behavioral economics and its applications*, edited by Peter A. Diamond and Hannu Vartiainen, Princeton University Press, 2007
- Cihak, Martin, Richard Podpiera, “Is one watchdog better than three? International Experience with Integrated Financial Sector Supervision,” IMF working paper, 2006
- Charness, Gary, Luca Rigotti, Aldo Rustichini, “Individual Behavior and Group Membership,” *American Economic Review*, Vol.97, No.4, 2007
- Goodhart, Charles, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez, Steven Weisbrod, *Financial Regulation: Why, How and Where now?*, Routledge, 1998 (김규영, 양채열, 이창호, 조담 역, 금융규제, 학현사, 2002)
- Group Of Ten, “Report on Consolidation in Financial sector,” 2001
- Herring Richard J., Jacopo Carmassi, “The structure of Cross-sector Financial Supervision,” *Financial Markets, Institutions and Instruments*, Vol.17, No.1, 2008
- Levine, Ross, “An Autopsy of the U.S. Financial system,” NBER Working Paper Series, 15956, 2010
- Hupkes, Eva, Marc Quintyn, Michael W. Taylor, “The Accountability of Financial Sector Supervisors: Principles and Practice,” IMF working paper, 2005
- Llewellyn, David T, “Institutional Structure of financial Regulation and Supervision: The Basic Issues,” Paper Presented at a World Bank seminar Aligning Supervisory Structures with Country Needs, 2006
- Masciandaro, Donato, “Politicians and financial Supervision unification outside the central bank: Why do they do it?” *Journal of Financial Stability*, 5, 2009
- Morck, Randall, “Behavioral Finance in corporate governance: economics and ethics of the devil’s advocates,” *Journal of Management and Governance*, 12, 2008
- Prendergast, Canice, “The Motivation and Bias of Bureaucrats,” *American Economic Review*, Vol.97, No.1, 2007
- Quintyn, Marc, Slivia Ramirez, Michael W. Taylor, “The Fear of Freedom: Politician

and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors,”
IMF working paper, 2007

Sunstein, Cass R., “Group Judgment: Deliberation, Statistical Means, and
Information Markets,” Working Paper, 2004

Sunstein, Cass R., *Why Societies Need Dissent*, 2003 (박지우, 송호창역, 왜 사회에는
이견이 필요한가, 후마니타스, 2008)