2012년 한국금융학회 정기학술대회 특별 정책심포지엄

금융감독체계 개편, 어떻게 할 것인가?

2012년 6월 8일

윤석헌(숭실대), 고동원(성균관대), 빈기범(명지대),
양채열(전남대), 원승연(명지대), 전성인(홍익대)

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 1

1. 문제의 제기 ····· 1

2. 금융감독체계 개편의 약사 및 개요 ····· 2

3. 개편작업의 필요성 및 기준 ····· 7

4. 보고서의 구성 ····· 10

Ⅱ. 금융감독체계 개편의 기본방향 ····· 11

1. 금융감독체계의 문제점과 개편 방향 ····· 11

2. 해외 사례 ····· 19

3. 대안의 제시 ····· 26

4. 평가 및 선택 ····· 35

Ⅲ. ‘금융건전성감독원’ 신설 방안 ····· 38

1. 현황 ····· 38

2. ‘금융건전성감독원’ 신설 방안 ····· 42

Ⅳ. ‘금융시장감독원’ 분리 신설 방안 ····· 57

1. 현황 ····· 57

2. ‘금융시장감독원’ 신설 방안 ····· 57

Ⅴ. 금융감독기구 운영 혁신 방안 ····· 71
1. 문제의 제기 ····· 71
2. 운영의 혁신 방안 ····· 73
3. 예산 합리화 방안 ····· 81

Ⅵ. 금융감독 유관기관 간의 협조체제 구축 ····· 84
1. 문제의 제기 ····· 84
2. 현황 및 문제점 ····· 85
3. ‘금융안정위원회’ 설립 방안 ····· 87
4. 개별 금융감독유관기관의 역할 재정립 ····· 95

Ⅶ. 결론 ····· 99
1. 감독체계 개편의 전제 ····· 99
2. 감독체계 개편의 주요 내용 ····· 100

참고문헌 ····· 102

부록. 주요국 금융감독체계 ····· 109

표 목차

<표Ⅱ-1> 주요국의 금융감독체계 개편 방향 ····· 22

<표Ⅱ-2> 금융감독체계 개편 대안 ····· 27

<표Ⅱ-3> 금융건전성감독원과 금융시장감독원 간 업무분담 ····· 30

<표Ⅱ-4> 호주 APRA와 ASIC 간 양해각서 상의 업무 구분 ····· 31

<표Ⅱ-5> 금융감독체계 대안의 평가 ····· 35

<표Ⅲ-1> 현행 금융위 업무 ····· 39

<표Ⅲ-2> 현행 금감원 업무 ····· 41

<표Ⅲ-3> 상임위원제와 비상임위원제의 평가 ····· 53

<표Ⅲ-4> 원장과 의장의 겸직과 분리의 장단점 ····· 55

<표Ⅳ-1> 감독기구 법적 형태별 장단점 ····· 59

<표Ⅴ-1> 주요국 금융감독당국의 예산조달 수단 ····· 83

<표Ⅵ-1> 감독유관기관 간 협의체의 현황 ····· 85

<표Ⅵ-2> 금융안정 단계별 감독유관기구 업무 ····· 92

<표Ⅵ-3> 분야별 실무협의회(안) ····· 94

<표A-1> Federal Reserve System 개요 ····· 115

그림 목차

<그림Ⅰ-1> 한국의 금융감독체계 ····· 6

<그림Ⅱ-1> 금융감독체계 개편안 개념도 ····· 37

<그림Ⅲ-1> 현행 금융위 조직도 ····· 40

<그림Ⅲ-2> 현행 금융감독원 조직도 ····· 42

<그림Ⅲ-3> 신설 금융건전성감독원 조직도(예시) ····· 51

<그림Ⅳ-1> 신설 금융시장감독원 조직도 ····· 69

<그림 A-1> 미국 금융감독체계 개념도 ····· 112

<그림 A-2> 향후 영국 금융감독체계 개념도 (2012년 말 완료 예정) ····· 122

<그림 A-3> 호주 금융감독체계 개념도 ····· 125

<그림 A-4> 캐나다 금융감독규제 체계 개념도 ····· 126

<그림 A-5> 스위스 금융감독체계 개념도 ····· 127

<그림 A-6> 뉴질랜드 쌍봉형 금융감독 체계 개념도 ····· 129

<그림 A-7> 프랑스 금융감독체계 개념도 ····· 130

<그림 A-8> 독일 금융감독체계 개념도 ····· 131

Ⅰ. 서 론

1. 문제의 제기

□ 금융정책과 금융감독의 실패로 이번 저축은행 사태가 초래됨

○ 2011.5월 이명박 대통령의 금융감독원 질책 이후 “금융감독 혁신 TF”(이하 혁신 TF)가 구성되어 금융감독원의 내부통제 등 소프트웨어 개선 문제를 중점 취급

○ 그러나 이번 사태는 외환위기 이후 상호신용금고 및 상호저축은행 업계 부실이 적기시정조치 유예 내지 저축은행권 활성화 조치로 인해 확대된 것과 무관치 않아 이러한 상황의 재발을 막기 위해서 금융감독체계 개편이 중요한 과제로 대두

○ 이번 사태는 한국사회가 지니고 있는 여러 가지 선진화 장애요인들이 복합적으로 결합되어 발생한 것으로 이해되어 차제에 소프트웨어 개선 및 하드웨어 개편을 망라하는 종합적 개혁작업이 필요한 것으로 판단

□ 글로벌 금융위기 이후 미국, 영국 등 금융 선진국들은 시스템리스크 예방 및 금융소비자 보호 강화를 위해 금융감독체계를 대폭 개편 중

○ 2008년 글로벌 금융위기가 최근 유럽의 재정위기로 이어지면서 금융 선진국들은 ‘소는 잃었으나 외양간을 튼실하게 고치고 있는’ 반면, 한국은 ‘강 건너 불구경’만 하고 있는 실정

○ 국제적으로 진행되고 있는 금융감독체계 개편 움직임은 중장기적으로 한국의 금융부문과 금융시장에 막대한 영향을 미칠 것이므로, 한국도 차제에 국제적 정합성을 지니는 금융감독체계로 개편함으로써 국제금융시장에서의 불필요한 불이익을 사전 예방하는 지혜가 필요

□ 통합감독체계 출범 이후 악화되고 있는 금융감독체계

○ 한편 한국에서는 외환위기 직후 통합감독체계 출범 이래, 감독업무의 독립성 결여, 전문성 부족, 감독유관기관 간 정보공유 미흡, 그리고 최근 저축은행 사태에서 드러난 부실 감독과 비리 등 많은 문제점 노정

○ 특히, 2008년 이명박 정부 들어 과거 재정경제부의 금융정책국과 금융감독위원회를 통합하여 금융위원회를 설립하여 금융의 정책업무(예: 금융산업 관련 정책)와 감독업무를 함께 부여한 것이 저축은행 사태를 키운 주요 원인의 하나로 분석

○ 감독기구(금융위 및 금감원의 감독기능)가 금융감독권을 독점적으로 행사하는 점, 정치권과 행정부의 상위정책에 압도되어 감독업무 중립성을 상실하는 점, 금융산업에 의한 감독기구 포획, 한은 통화정책의 독립성 훼손 등은 한국 금융감독체계의 지속되는 문제점

□ 그리고 향후 우리나라 금융산업의 선진화를 위해서도 금융감독체계 개편은 더 이상 미루기 어려운 과제

○ 비록 금융감독체계 개편만으로 금융감독기능을 바로 잡고 이를 토대로 금융산업의 선진화를 이룩하기는 어렵다는 점을 인정하더라도, 분명한 것은 올바른 금융감독체계 개편 없이는 금융감독은 물론 금융산업의 선진화도 없다는 점을 인식할 필요

○ 따라서 이제부터라도 금융감독을 정부의 상위 정책목표 달성 수단으로 간주하는 관행에서 탈피하는 것이 필요한데, 금융감독체계의 올바른 개편을 통해 이를 담보해 나가는 것이 매우 중요

2. 금융감독체계 개편의 약사 및 개요

2.1 금융감독체계 개편의 약사

□ 현재의 금융감독체계는 1997.12월 제정된 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」에 따라, 1998.4월 금융감독위원회(금감위)와 1999.1월 금융감독원이 출범함으로써 출범

○ 1997.1월 발족한 금융개혁위원회가 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원 및 신용관리기금을 통합하여 금융감독체계를 일원화하고 아울러 금융감독기능의 자율성·중립성을 확립하기 위해 금감위를 합의제 행정기구 형태로 설립한다는 기본원칙 하에 개편방안 제시

○ 그러나 그 후 금감위 산하의 사무국이 확대되면서 합의제 행정기구 취지가 퇴색하였고 사무국과 금감원 간 업무중복 및 갈등 발생

□ 2000년말 상호신용금고 부정대출로 진승현, 정현준 게이트가 발생하자 기획예산처 주도로 금융감독조직혁신 작업반을 구성, 금융감독조직혁신 방안 마련

○ 작업반은 금감위(관)와 금감원(민)을 민관합동의 단일기구로 통합하는 개편대안을 제안하였으나 위원회 심의과정에서 논란 끝에 기각

□ 2003년 카드사태 이후 행해진 감사원의 금감원 감사 대응조치로 2004.8월 정부혁신위원회가 소프트웨어 중심의 개편방안 제시

○ 당시 금융감독의 틀은 변경하지 않고 재경부/금감위/금감원 간 역할분담 명확화로 업무혼선 및 피감독기관의 불편 최소화, 금감위와 재정경제부간 역할분담 명확화, 금감위와 금감원 간 관계 재정립

□ 2008.2월 MB 정부 인수위는 재경부 금융정책국과 금감위를 통합하여 금융위원회를 설치, 금융 산업정책 및 감독정책을 모두 담당케 하는 동시에 금융위원회와 금융감독원의 수장 겸직을 분리함으로써 감독의 정책기능과 집행기능 분리를 고착화

○ 당시 인수위는 금융감독체계 개편을 정부조직 개편의 하위개념으로 인식함으로써 결과적으로 감독체계상 문제점 야기 및 감독기능 약화 초래

□ 2011.8월 한은법 개정은 한은 목적조항에 '금융안정에 유의'할 책무 부여

○ 그러나 통화가치 안정과 금융안정이라는 두 가지 목적 간 조화로운 운영 경험 부재 및 법 개정 과정에서 논란의 핵심이었던 '조건부 단독조사권' 부여가 실현되지 못한 점 등을 감안할 때 실효성은 당분간 미지수

2.2 현행 금융감독체계 개요

□ <그림 Ⅰ-1>에서 우리나라 현행 금융감독체계는 금융위원회, 금융감독원, 기획재정부, 한국은행 및 예금보험공사로 구성

□ 금융감독업무의 핵심으로 간주되는 미시건전성감독업무는 통합 금융감독체계 출범 이후 금융위와 금감원이 함께 담당

○ 이는 은행권, 증권권 및 보험권 등 모든 금융권을 감독하는 통합형 감독체계이나 금융위와 금감원으로 업무, 기구 및 수장이 분리된 기형적 형태

○ 건전성 감독, 행위규제 및 소비자보호, 인허가, 검사·제재 등 감독업무 전반에 걸쳐, 금융위는 정책업무를 금감원은 집행업무를 각각 담당하고, 아울러 금융위는 금감원에 대한 지도, 감독 책임

□ 금융위원회

○ 당초 재정경제부의 금융정책국과 금융감독위원회를 합하여 출범한 금융위원회는 서로 이해 상충되는 금융의 산업정책과 감독정책을 함께 담당하는 모순을 드러냄

○ 금융위와는 별개로 증권선물위원회가 시장규제 감독업무를 수행

○ 한편 금융위는 산하에 사무처 조직을 두고 금융정책 및 감독정책 업무를 보좌케 함으로써 결과적으로 금감원과 업무 중복 불가피

□ 금융감독원

○ 금감원은 금융감독의 집행기구로 과거 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금 등 4개 감독기관을 통합하여 1999년 출범하였으며, 금융위원회의 지시 및 감독을 받음

○ 금감원은 금융감독의 집행기구로 금융기관에 대한 검사·제재를 실행하고 금융수요자 보호 업무를 수행

○ 2012.5월 금감원 내에 금감원장이 예산권·인사권을 갖는 금융소비자보호처를 설립, 금융소비자 보호를 위한 첫 발을 디딤

□ 기획재정부

○ 기획재정부는 거시정책과 함께 국제금융정책을 총괄하고, 외환관리의 주체로서 외환정책을 수립하며, 외환시장 및 외화대차시장을 규제·감독

○ 2008년 정부조직개편으로 과거 재정경제부 금융정책국이 담당하던 국내금융업무가 금융위원회로 이관됨에 따라 국내금융업무와 국제금융업무간 조직 분리

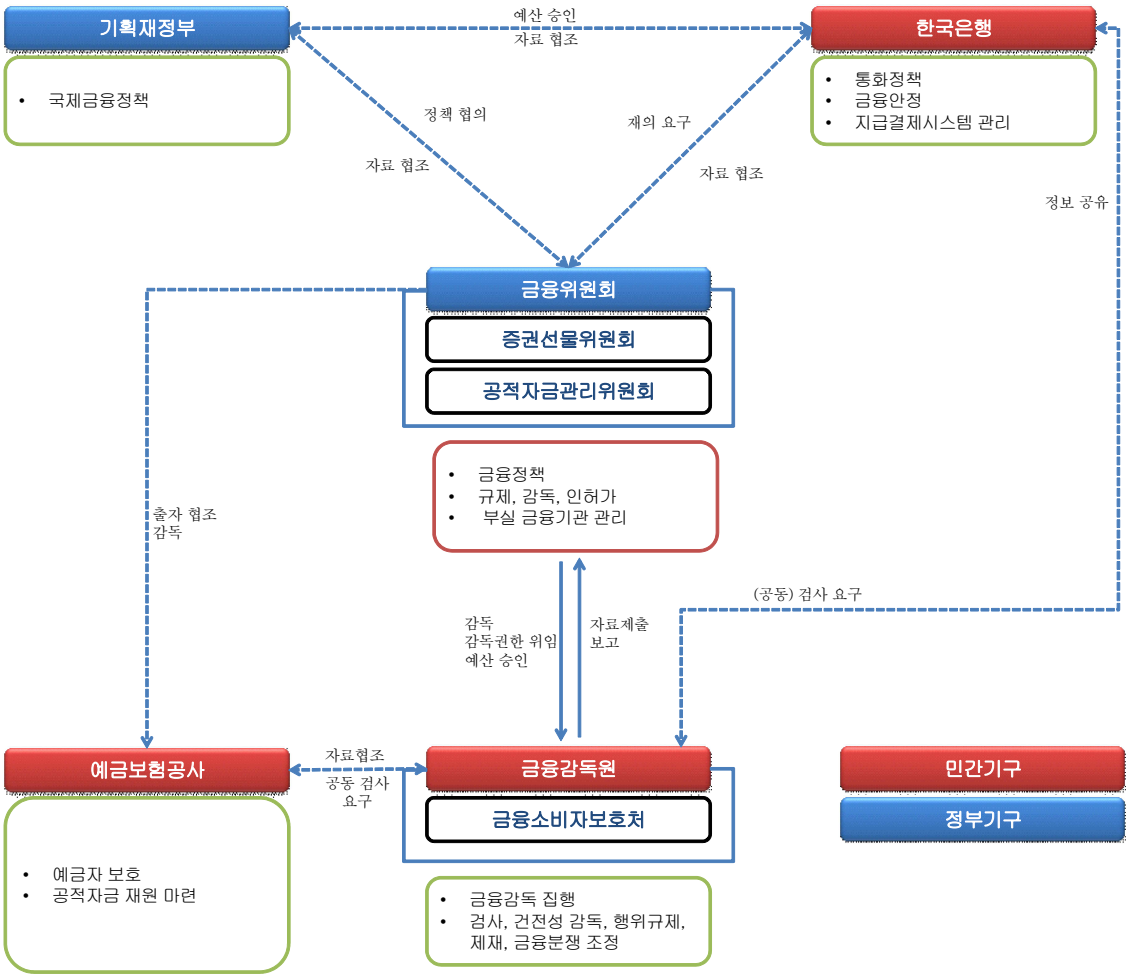
□ 한국은행

○ 한은은 2011.8월 한은법 개정에 따라 '금융안정 유의'를 추가적 목표로 부여 받아 거시건전성 정책체계에서의 역할을 재조명받고 있는 상황

○ 특히 한은의 외환정책 집행 및 외환시장 참여 업무 등을 담당

○ 한은은 건전성 감독업무 수행을 위해서 금감원과 자료공유가 가능하고, 금감원에게 금융기관 검사 및 공동검사를 요구할 수 있으나, 단독조사권은 허가되지 않고 있음

<그림 Ⅰ-1> 한국의 금융감독체계



□ 예금보험공사

○ 예금보험공사(예보)는 예금보험기금을 관리 및 운용하며, 부실금융기관을 정리하는 역할을 담당

○ 최근 저축은행 부실 사태는 국민의 예금을 보호하고 금융안정의 한 축을 책임지는 예보의 역할강화 필요성을 단적으로 드러냄

□ 금융감독업무 협의체

○ 현재 법적 구속력 있는 금융감독업무 협의체는 존재하지 않는 실정

○ 다만 경제금융대책회의, 외환시장안정협의회, 금융업무협의회 등이 정책협의체로서 존재하나 법적 구속력 부재로 역할이 자의적이고 위상도 높지 않은 실정

3. 개편작업의 필요성 및 기준

3.1 개편작업의 필요성

□ 금융감독체계는 절대 불변의 것이 아니라, 금융환경 변화에 대응하여 적극적으로 개편하고 꾸준히 개선해 나갈 필요

○ 금융환경 변화로 금융감독체계의 실효성이 상실될 경우, 이를 적절히 개편하는 것은 금융시장과 금융산업의 발전과 선진화의 필요조건

○ 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국과 영국 등 금융 선진국들은 자국 금융감독체계의 한계와 문제점을 인정하고 개편 요구에 적극적으로 대응하는 모습을 보여주고 있음

- 미국은 시스템리스크 대응력 강화를 위해 금융안정감시위원회(Financial Stability Oversight Council: FSOC)를 신설, 금융소비자보호 기능 강화를 위해서 연준(FRB) 산하에 금융소비자보호국(Consumer Financial Protection Bureau: CFPB)을 각각 신설
- 영국은 그간 통합형 금융감독기구의 상징으로 여겨졌던 금융감독원(Financial Services Authority: FSA)을 건전성 감독기구(Prudential Regulation Authority: PRA)와 행위규제기구(Financial Conduct Authority: FCA)로 분리하고 전자를 영란은행 산하로 편제

□ 금융감독체계는 어느 유형의 제도가 우월하다고 일의적으로 평가하기 어려우며, 따라서 개편작업은 각국의 특성과 시대적 요구에 상응하여 금융감독 기능이 효과적으로 작동되도록 개편되어야 할 것임

○ 그간 한국은 과거 영국의 금융감독원(FSA)와 유사한 통합형 감독체계를 택해 왔으나, 저축은행 사태에서 보듯이 감독기구의 정책실패 및 감독실패가 금융소비자 피해를 초래했고, 감독권 및 정보 독점에 대한 감독유관기관들(한국은행, 예금보험공사 등)의 불만이 계속되는 등 감독체계의 혁신적 개편이 불가피한 실정

○ 근래 전세계적으로 쌍봉형(Twin Peaks) 감독체계에 대한 관심이 증가하고 있는데(Group of Thirty, 2008), 이 형태는 건전성규제와 행위규제라는 이질적 감독업무를 별개의 기구에게 부과함으로써 규제목적에 보다 충실할 수 있을 것으로 평가(Goodhart, 2002)

○ 그간 한국 통합감독체계의 하나의 문제점은 금융위와 금감원으로 구성된 감독기구가 감독권을 독점해왔다는 것인데, 이 문제를 극복하기 위해 감독권을 감독유관기관들에게 적절히 배분하되 이들 간에 유기적인 협력체계를 구축하는 것이 매우 중요한 개편방향

□ 금융감독체계의 개편 작업은 감독당국, 업계, 금융소비자의 의견이 균형있게 수렴되고 감독기능의 공적 목적에 대한 합의가 도출될 수 있도록 투명한 절차를 거칠 필요가 있음

○ 영국의 경우 2009년 금융감독체계 개편 논의를 시작한 이래 현재까지 전문가로 구성된 위원회를 통해 개편안을 도출하고, 민간, 의회, 정부의 의견 수렴 절차를 단계적으로 진행하고 있는 상황임

○ 반면 한국은 MB 정부 출범시 충분한 논의 없이 금융감독체계를 개편한 결과 금융감독기능상 문제를 야기

- 당시 인수위가「금융위원회 설치 등에 관한 법률」제정을 사실상 주도했는데, 이는 아래에서 보듯이 인수위 권한을 넘은 것

- 「대통령직 인수에 관한 법률」제7조에 대통령직인수위원회의 업무로서 "정부의 조직·기능 ... 의 파악"이라고 되어 있는데, "파악"이 "개편"까지를 포함하는 것으로 보기는 어려움

○ 또한, 2003년의 카드사태 그리고 최근의 저축은행 사태 등으로 금융감독체계의 문제점이 확인되고 있음에도 불구하고, 정부는 이러한 문제를 투명한 절차를 거쳐 해결해야 한다는 의견을 외면해오고 있음

- 혁신 TF 가동 이후, 전술한 금융소비자보호처 신설을 제외하면, 금융감독의 소프트웨어와 하드웨어가 어떻게 변경되고 있는지 또는 변경될 예정인지가 일반에게 잘 알려지지 않고 있음

3.2 금융감독의 목적

□ 여기서는 Ⅱ장부터 다루게 될 금융감독체계 개편의 지향점으로 금융감독의 목적을 살펴보기로 함

○ 미시 건전성: 금융기관의 파산이 금융시스템 위기로 확산되지 않도록 하기 위해서 금융기관으로 하여금 건전성을 유지하도록 함

○ 거시 건전성: 경기순환 및 외환 등 거시경제 요인들로 인해 발생하는 금융시스템의 불안정성 요인을 통제・관리

○ 시장거래의 공정성 및 경쟁의 유효성: 금융시장에서의 거래가 공정하고 경쟁적으로 이루어짐으로써 거래자 이익증진에 기여하고 궁극적으로 신뢰 확보에 기여할 수 있도록 함

○ 금융소비자 보호: 상대적으로 정보의 비대칭성에 처해 있는 금융소비자 보호를 위한 제반의 감독기능을 수행

4. 보고서의 구성

□ 본 보고서는 다음과 같이 구성됨

○ Ⅱ장에서는 우리나라 금융감독체계의 전반적 개편방향을 논의하는데, 우선 해외사례를 살펴본 후, 구체적인 대안을 제시하고 대안들에 대한 장단점 분석을 거쳐 쌍봉형을 최선의 대안으로 선택

○ 쌍봉형 금융감독체계를 전제로, Ⅲ장과 Ⅳ장에서는 은행, 보험사 및 시스템적으로 중요한 금융기관(Systemically Important Financial Institution: SIFI)들의 미시건전성 감독을 담당하는 금융건전성감독원(가칭)과 금융시장 참가자들에 대한 행위규제 및 금융소비자 보호를 담당하는 금융시장감독원(가칭) 각각의 업무, 조직 및 지배구조 등에 대해 논의

○ 이어서 Ⅴ장에서는 감독기구들의 운영 혁신방안과 예산문제를 살펴봄

○ Ⅵ장에서는 한은과 예보 등 감독유관기관 효율화 방안에 대해 논의하며, 아울러 감독유관기관들 간의 협력체계 구축을 위해 금융안정위원회(가칭) 법제화에 대해 논의

○ 끝으로, Ⅶ장은 본 보고서의 결론을 제시

Ⅱ. 금융감독체계 개편의 기본방향

1. 금융감독체계의 문제점과 개편방향

1.1 문제점

(1) 금융정책업무가 감독정책업무를 압도

○ 금융위원회가 금융정책업무와 감독정책업무를 동시에 수행함으로써 감독정책의 독립성이 훼손되고 감독업무 부실화를 초래

○ 조장적 규제인 금융정책업무와 감독적 규제인 금융감독정책 업무를 하나의 조직이 수행함으로써, 금융산업정책이 금융감독정책을 압도하였고 향후에도 개연성 상존

○ 실제로 2003년의 카드사태와 2011년의 저축은행 사태는 정부의 거시정책과 금융산업정책이 금융감독정책의 작동을 유예시킴으로써 금융시장의 위험을 확대시킨 사례로 지적

(2) 금융감독의 정책업무와 집행업무가 분리됨에 따른 비효율

○ 금융위는 금융위 사무처의 보좌를 받아 금융감독 업무 전반에 관하여 심의·의결하고 금융감독원은 금융감독에 관한 집행업무를 수행하는 것으로 역할의 중복이 불가피

○ 금융위와 금감원간의 정보교환 및 의사소통이 미흡한 결과, 감독정책이 금감원으로부터의 충분한 정보 제공 없이 입안되는 경우가 존재하고, 입안된 감독정책이 금감원의 감독 집행에 충분히 반영되지 않는 경우도 존재함으로써 금융감독정책의 입안과 집행이 상호 조화롭게 이루어지지 못하는 문제

○ 정보 비대칭성이 존재하는 현실에서, 위험발생 책임이 정책과 집행 중 어디에 있는가를 가리는 것이 대체로 어려울 것이므로 금융위 사무처와 금감원 간 업무중복이 불가피하고 결국 피감독기관의 업무부담 가중

- 금융위와 금감원으로 구성되는 감독의 중층구조는 별 다른 편익도 없이 금융기관들의 수검업무 부담을 확대

○ 금융감독 실패의 책임 소재를 명확히 하기 어렵기 때문에 상호 책임소재를 전가하는 방식으로 업무를 추진하는 등 책임성 있는 금융감독 업무가 실행되지 못할 가능성이 큼

- 반대로, 예컨대 가계부채 문제에서처럼, 특정한 감독 이슈가 제기될 경우, 두 기관이 경쟁적으로 감독을 강화함으로써 금융기관 수감업무가 가중되고 상황이 악화될 가능성도 있음

- 저축은행 사태 관련해서 두 기관 간 ① 금감원이 정보 수집을 게을리 하였거나, ② 금감원의 정보수집은 적절하였으나 금감원과 금융위 간 정보소통이 부실하였거나, 또는 ③ 금감원의 정보전달에도 불구하고 금융위가 이를 무시 또는 적절히 대처하지 않았을 가능성

○ MB 정부 들어와서 양 감독기구의 수장이 분리됨으로써, 양 기구간의 조직적 소통이 더욱 어려워졌음

(3) 국제금융정책과 국내금융정책의 분리

○ 기획재정부와 금융위원회가 각각 국제금융정책과 국내금융정책을 분담하는 정부조직체계는 한국 금융시스템의 위기가 주로 국제금융시장과 외화대차시장에서 비롯됨에도 불구하고 국내외 금융을 아우르고 위기시 효과적인 대응을 어렵게 할 수 있음

- 2008년 글로벌 금융위기 당시 은행의 외화유동성 위험이 발생하였을 때, 금융위원회, 기획재정부, 한국은행간의 의사소통 부족으로 초기 대응이 체계적이지 못하여 위기를 확대시킨 것으로 평가

- 한국의 고유한 거시건전성 위험에 대응할 수 있는 금융정책체계 수립을 위해서 국제금융정책과 국내금융정책 간 유기적인 연계가 반드시 필요

○ 한국과 같은 소규모 개방경제에서는 통화, 금리, 환율 목표를 모두 충족시킬 수 없기 때문에 이 목표들을 조화롭게 관리하는 정책이 필요하나 현재와 같이 국내금융정책과 해외금융정책의 담당 부서가 다른 상황에서는 이를 효과적으로 수행하기 어려운 측면이 있음

○ 현재 국제금융업무는 기재부의 국제금융정책국이 담당하고 국내금융은 금융위가 담당

- 한은은 국제국과 외화운용원이 정부의 환율정책, 외국환은행의 외화 여수신업무 등에 대해 정부정책 협의
- 한편 국회에서도 기재부와 금융위 소관 상임위가 각각 기재위와 정무위로 분리되어 어려움 발생

(4) 취약한 금융소비자 보호 기능

○ 금융의 발달에 따라 정보 비대칭성 내용이 심화되고 소재가 다양화되면서 금융회사에 대한 건전성 규제와 행위규제 또는 금융소비자 보호 업무간의 이해상충 가능성이 확대되고 있으나, 현 금감원이 건전성 규제에 치중함으로써 금융소비자 보호 기능이 상대적으로 미흡한 것으로 평가

- 2008년 이후 발생한 KIKO 사태, 펀드 및 ELS 등 투자상품에서의 소비자 피해, 저축은행의 후순위채 판매 문제 등은 취약한 금융소비자 보호 기능에 대한 증거

○ 금융소비자 보호 관련 사전적 규제·감독은 소비자들의 금융거래 보호, 시장질서 확립을 통한 신뢰 확립, 소비자 교육 및 시스템위기 차단 등을 위해서 필요하나, 현재 금감원의 해당 사전적 규제·감독 기능은 이에 미흡한 것으로 평가

- 금감원이 가계대출 문제를 주로 건전성 차원에서 접근하고 있는 데 반해, 미국의 CFPB 등은 금융소비자 보호 관점에서 소비자 신용 감독을 강조함으로써 과도한 가계대출을 방지하고 시스템리스크 가능성을 사전에 제어하는 것으로 알려짐

○ 일원화된 금융감독기구가 건전성 규제와 행위규제를 동시에 수행할 때 상대적으로 건전성 규제에 초점을 맞춤으로써 금융소비자 보호기능 약화 초래

○ 민원처리센터를 금융기관 직원을 파견 받아 운영한 것은 금융소비자 보호에 대한 감독당국의 배려 부족

(5) 시장규제 기능의 한계

○ 금융시장의 불공정성에 대한 엄정한 규제와 제재가 실행되지 못함으로써, 금융시장에 대한 신뢰도 제고에 한계가 존재

- 일부 기업 및 대주주에 의한 주식시장에서의 불공정 거래, 회계 부정, 공시 부정 등에 대한 제재 및 조치가 정치적인 고려에 의하여 후퇴되는 경우 발생
- 외국 금융기관의 파생상품 거래에서의 문제점에 대해서도 '도이치 은행 사례'에서와 같이 국제적인 공조 등이 미흡하여 규제조치가 무력화되는 경우도 발생

○ 금융감독원이 건전성 감독 기능 수행을 비시장적인 방법으로 수행함으로써, 스스로 시장의 공정한 질서와 신뢰를 악화시키는 경우가 종종 발생

- 2003년 카드사태 당시, 금융감독 당국은 카드사 신용과 법적으로 분리된 ABS에 대한 금융기관의 만기상환을 인위적으로 억제함으로써, ABS 시장을 위축시킨 바 있음
- 금융기관의 금리나 수수료 규제가 건전성 차원에서 이루어짐으로써, 결과적으로 시장경쟁에 의한 효율적 가격조정을 억제하는 결과 초래

(6) 거시건전성 정책체계의 미비

○ 현행 금융감독체계 하에서 한국은행과 금감원 각각이 단독으로 거시건전성 감독 기능의 주체로서 역할하기에는 부족한 측면이 있는 것으로 평가

○ 2011.8월말 한은법 개정은 한은으로 하여금 금융안정에 유의토록 했으나,

- '금융안정 유의'가 정확히 무엇을 의미하는지가 불명확한 가운데 한은은 통화가치 안정과 금융안정이라는 두 가지 목표 달성을 위한 정책의 조화로운 운영 경험이 일천함
- 한편 금융안정 기능을 적극적으로 수행하기에는 한은의 정보수집 능력이 제한되어 있다는 주장에도 주목할 필요

○ 금감원 역시 미시건전성을 중시하는 문화 속에서 거시건전성 감독에 대한 접근 방법을 개발·실행하기에는 인적자원 및 조직체계가 불비

○ 이러한 상황에서 책임성을 갖고 금융위기 가능성을 진단하고 이에 체계적으로 대응할 정부기구의 설치가 절실

- 현행 금융관련 협의회는 법적 구속력이 없으므로 금융위기 등에 책임성 있게 대처하기는 어려운 측면이 존재

○ 미시건전성 감독과는 별개로 시스템 위기를 사전에 차단하고 금융위기에 체계적으로 대응할 수 있는 거시건전성 감독 및 정책 체계 수립이 전 세계적으로 금융감독의 중요한 과제로 대두되고 있고, 국제공조 논의도 진행 중

- 위기상황 빈도가 높아지면서 우리나라도 사전적으로 거시건전성 정책체계의 수립 그리고 사후적으로는 위기관리시스템 완비가 중요한 정책과제로 부상

(7) 감독기구의 규제·감독 독점 및 감독유관기관들 간 불필요한 경쟁과 책임회피

○ 감독기구가 독점적 규제·감독 권한을 지니나, 이를 감시하고 견제할 시스템이 부재하거나 또는 작동하지 않으며 경쟁체제도 없음

- 과도할 정도로 많은 권한과 정보에 비해, 책임 부담은 거의 없는 편이며, 감독 인력의 전문성에 대해서도 금융기관들이 불만을 제기

○ 국민경제적 차원의 사회 후생을 극대화하기 위한 경쟁이 아니라, 기관별 사적 이익을 추구하는 차원에서 규제 권한에 대한 경쟁 및 독점화 추구, 조직 보호에 몰두

- 일례로, 외환시장이나 외화자금시장에 대해서는 한국은행이 기획재정부로부터 위임 받은 독점적 규제·감독 권한을 지니는데, 이 분야에서 한국은행 외환시장 업무 담당 출신자가 외부 기관(특히 외국계 은행)의 외환거래 최고 책임자로 이동
- 규제영역 외 영역에 대한 일반적 무지가 특정 유관기관의 독점적 지위를 보장하고 또 지속시키는 문제

(8) 감독유관기관들 간 감독업무 수행과정에서 수집한 정보가 적절히 공유되지 않는 상황이 지속되면서 금융감독의 총체적 비효율 발생 우려

○ 감사원이 2004년 카드 특감에서 금감원의 정보독점을 주요 문제로 지적한 바 있고

○ 2011.8월말 한은법 개정에 이르는 사전적 논의과정에서 한은과 금감원 간 공동검사 및 정보교류 관련 갈등이 수면 위로 부상

(9) 감독기구 내부 통제장치 미작동이 감독실패 초래

○ 2011년 초반부터 드러나고 있는 저축은행 사태는 감독기구의 내부통제가 효과적으로 작동되지 않았음을 증거
- 정부 상위정책의 금융감독 압도, 저축은행 감독업무 전문성과 유인 부족, 감독원 내부 조직 구성의 불균형성, 내부통제 장치 미비, 임직원의 책임성 부족, 퇴직 후 감사 진출자들의 비리 관련 등이 저축은행 관련 금융감독 실패 요인으로 드러나고 있음

○ 특히, 정치권이나 업계로부터 포획되어 독립성이 훼손되어 있음을 드러내고 있음
- 금감원 임직원의 업계로의 진출 및 유착 관계가 금융기관에 대한 감독을 무력화시키는 상황이 발생
- 금감원 고위층에 대한 정치권으로부터의 청탁도 문제였으나, 금감원 내부적으로 이런 것들을 차단하는 내부통제장치가 부재했다는 점도 문제

1.2 개편방향

□ 본 연구는 국내외 금융환경 변화 속에서 아래 네 가지를 국내 금융감독 체계 개편의 기본방향으로 채택

(1) 금융의 정책업무와 감독업무 분리로 감독기구의 독립성 확립

○ 기획재정부는 기존의 국제금융정책 업무에 추가하여 금융위원회로부터 국내금융정책 업무를 인수받아 금융정책 전반을 총괄토록 함

- 단, 기획재정부가 과도한 권한을 가질 수 있음을 감안하여 예산 기능을 기재부에서 분리하는 것을 전향적으로 검토할 필요
- 금융위원회의 금융감독업무는 업무별로 구분하여 해당 개별 감독기구 내의 최고 의사결정기구로 개편

○ 금융감독기구 지배구조의 개선

- 금융감독이 경기순환에 민감한 금융정책에 의해 영향을 받게 되면 금융 시스템의 건전성이 악화될 가능성이 높음
- 따라서, 금융감독 업무가 정부의 금융정책 업무 등 여타의 정책적 고려 및 정치적 압력에 의하여 영향 받지 않고 중립적으로 실행될 수 있도록 금융감독기구 지배구조를 확립할 필요

(2) 쌍봉형(Twin Peaks) 감독체계를 도입하여 건전성 감독기능과는 별도로 행위규제 및 소비자보호 기능 강화

○ 금융감독원을 가칭 '금융건전성감독원'과 '금융시장감독원'으로 분리하여, 각각 건전성 감독과 행위규제 및 소비자보호 기능을 수행토록 함

- 금융건전성감독원은 금융기관의 건전성 유지를 목적으로 하는 감독업무 수행
- 금융시장감독원은 행위규제 및 금융소비자 보호 등의 감독업무 수행

○ 분리된 두 감독원은 금융정책 부처로부터 독립성을 유지할 수 있도록 독립된 공적 민간기구로 설립하고, 각각의 최고 의결기구로 금융건전성감독위원회와 금융시장감독위원회를 두도록 함

○ 금융정책으로부터의 독립성이 특별히 중요한 금융건전성감독원은 공적 민간기구 형태를 유지하는 것이 바람직하며, 금융시장감독원은 전문성 요구 및 공무원 조직화의 현실적 어려움 등으로 인해 기본적으로 공적 민간기구 형태가 바람직하나 산업포획을 예방하고 제재수단을 지닐 필요가 있다는 점 등에 비추어 정부조직으로의 설립을 고려할 수 있음

(3) 금융시장의 신뢰 회복을 통해 시장발전 및 선진화를 위한 기반 구축

○ 이번 저축은행 사태에서 금융감독의 집행업무를 담당하는 금감원의 책임이 컸으며, 금융정책과 감독정책을 총괄 책임졌던 금융위원회(과거 금융감독위원회 포함)도 정책실패 및 소비자보호 소홀 등의 책임에서 자유롭지 못함

○ 따라서 차제에 감독체계 개편을 통해 거듭남으로써 실추된 명성을 조기 회복하여 금융시장에서 감독기구에 대한 신뢰 회복에 적극 노력할 필요

○ 향후 금융시장 발전이 금융의 발전을 주도할 것으로 예상되는 가운데, 금융시장의 유효경쟁체제 유지를 위한 시장규제와 금융소비자 보호는 금융시장에 대한 신뢰 형성에 매우 중요할 것이므로 이를 강화하는 방향의 개편이 바람직

(4) 금융안정위원회 신설로 감독유관기관들 간 정책공조 및 업무협력체계 구축

○ 금융감독체계 전반에 걸친 주요 이슈를 관장하는 최고 의사결정 기구로서 금융안정위원회를 설립하고, 동 위원회로 하여금 시스템 위기의 사전적 예방과 사후적 대응에 관한 최고 의사결정을 담당하도록 함

○ 금융안정위원회는 기재부장관을 의장으로 한국은행 총재, 두 감독위원회 위원장, 예금보험공사 사장으로 구성하여, 다원화된 금융감독기구의 협력 체계 구축을 법제화함

○ 동 위원회의 법제화는 그동안 감독당국에 귀속되었던 감독업무 독점을 타파하고 감독유관기관 간 협력을 촉진시킴으로써 감독의 사각지대 해소에 기여하고 감독기능 효율화에 기여할 것으로 기대

- 독점적 감독기구는 관료주의적이고 경직적인 성격으로 인해 금융시스템의 위기 가능성을 인지하지 못하거나 뒤늦게 인지할 가능성

- 금융시장에서 감독 누락(underlap)의 피해가 중복(overlap)의 부담보다 다 커지고 있는 추세 속에서, 감독유관기관들 간 정책공조 및 업무협력 체계 구축은 금융감독체계 성공의 핵심 관건

2. 해외 사례

2.1 개관

□ 국제적인 금융감독체계 개편의 배경

○ 2008년 글로벌 금융위기는 그간의 금융규제 완화 흐름에 경종을 울렸을 뿐만 아니라, 금융시스템 안정성을 유지하는데 실패한 기존의 금융감독체계의 개편 필요성을 제기

□ 기존 금융감독체계에 대한 반성

○ 금융감독체계의 가장 큰 문제점으로 지적된 것은 금융감독기구가 독점성과 경직성으로 인해 금융시스템의 이상 여부를 사전에 감지, 대응하지 못했다는 사실

- 통합 금융감독기구의 독점성이 문제로 인식됨으로써 금융감독기구 간 균형과 견제가 가능한 제도적 개선 필요성 제기

○ 또한, 금융시장 변화에 금융감독체계가 적절히 대응하지 못함으로써 금융감독의 사각지대가 발생했고 결국 금융위기로 인하여 막대한 사회적 비용을 치르게 되었다는 지적

○ 금융감독기구 간에 금융감독 기능이 적절히 편제되지 못함으로써 금융감독 기능의 이해상충이 발생하여, 금융감독의 목적이 균형적으로 실행되지 못했다는 비판

- 미국의 경우 서브프라임 모지기 등 금융소비자의 신용과 관련한 보호 기능이 제대로 수행되지 못함으로써 금융시스템의 불안정성이 확대되었음
- 반면 영국의 경우에는 통합감독기구인 FSA가 행위규제 감독에 비해 건전성 감독을 상대적으로 소홀히 했다는 비판 제기

○ 전반적으로는 기존의 금융감독체계가 미시건전성 감독에 치중하여 거시건전성 감독과 금융소비자 보호 기능을 등한시했다는 비판이 제기

- 금융시스템 안정성 유지를 위한 미시건전성 감독의 한계를 인식하고, 거시건전성 감독의 필요성을 제기
- 금융소비자 보호가 궁극적으로는 금융시스템 안정성 유지에 중요하다는 점을 인식하고, 금융소비자 보호 강화 방향으로 금융감독체계의 개편이 진행되고 있음

□ 금융감독체계 개편의 국제적 추세

○ 통합감독기구의 독점성으로 인한 문제점이 인식되면서 건전성 감독과 행위규제 감독 기능을 제도적으로 분리하는 쌍봉형 금융감독체계로의 개편이 전반적인 추세로 자리 잡고 있음

- 영국은 대표적인 통합감독기구였던 FSA를 건전성 감독기구인 PRA와 행위규제 및 소비자보호 기구인 FCA로 분리하는 쌍봉형 감독체계 개편을 2012년 완결할 예정
- 미국은, FRB와 쌍봉형 감독기구로 구성된 금융감독체계를 제안한 2007년의 폴슨(Paulson)안이 후퇴하면서, 금융소비자 보호를 위한 CFPB만을 FRB 산하에 독립기구로 신설
- 프랑스는 2010년 건전성 감독기구 통합 과정을 거쳐 사실상의 쌍봉형 금융감독체계로 전환하였으며, 뉴질랜드 역시 쌍봉형 체계로 전환

○ 거시건전성 감독 및 정책의 필요성이 제기되면서 거시건전성 감독을 담당할 금융감독기구의 재정비가 이루어지고 있음
- 미국은 FSOC 설립을 통해 시스템리스크 대응력 강화를 위한 제도적 장치를 마련
- 영국은 영란은행이 미시건전성 감독과 거시건전성 감독을 총괄토록 함

○ 금융소비자 보호 기능을 강화하기 위한 금융감독체계 개편이 국제적인 추세로 자리 잡는 모습
- 미국은 CFPB를 설립, 금융소비자 보호 기능을 통합적으로 수행케 함으로써 분산된 금융감독체계로 인해 발생하는 문제점을 극복하고자 함
- 영국은 쌍봉형 감독체계로의 개편을 통해서 건전성 감독과 금융소비자 감독기능 간 이해상충을 방지코자 노력

□ <표 Ⅱ-1>은 주요국 금융감독체계 개편 방향을 제시

<표 Ⅱ-1> 주요국의 금융감독체계 개편 방향*

국가	2008년 현황	개편 방향
미국	• 기관 및 기능별 감독체계	• 금융소비자 보호 전담 기구 CFPB 설립 • 거시건전성 정책 조정 기구 FSOC 설립
영국	• 통합감독기구	• 쌍봉형 체계로 전환 (FSA를 PRA와 FCA로 분리 설립) • 영란은행이 미시건전성 및 거시 건전성 감독을 동시에 담당
독일	• BaFin에 의한 통합 감독 • 분데스 방크는 은행 감독	• 은행 감독권은 분데스 방크에 집중 예정
프랑스	• 기능, 기관별 감독체계	• 건전성감독기구(ACP)의 통합 설립 • ACP와 AMF로 금융감독기구가 구성된 사실상 쌍봉형 체계
호주	• 쌍봉형 감독 체계 (APRA와 ASIC로 구성)	• 불변
뉴질랜드	• 기능, 기관별 감독체계	• 쌍봉형 체계로 전환 (RBNZ와 FMA로 구성)
스위스	• 기능, 기관별 감독체계 (SNB, SFBC, FOPI 등)	• 통합감독기구 FINMA 설립
캐나다	• 은행,보험 감독기구 통합 (OSFI) • FCAC는 소비자 보호	• 불변
일본	• 통합감독기구체계	• 불변

* 자세한 내용은 소절 2.2 및 부록 참조

2.2 주요국별 금융감독체계 개편 내용

(1) 미국

□ 문제점

○ 서브프라임 모기지 사태는 소비자신용에 대한 감독이 적절히 수행되지 않아, 금융소비자 보호의 실패뿐만 아니라 금융시장 전체적으로 안정성이 위협받은 사례

○ 전반적 금융규제 완화로 인해 투자은행 및 그림자 금융(shadow banking)이 거시건전성에 미치는 악영향이 확대되었음에도 불구하고, 이에 대응할 적절한 금융감독체계의 수립은 미비

□ 개편 내용

○ 2009년 오바마 정부의 개혁안 발표 이후 도드-프랭크법(Dodd-Frank Act, 2010.7.21일) 제정과 시행을 통해 금융감독체계 일부를 개편

○ 금융감독기구 간의 권한이 조정되고, FSOC, 금융연구소(Office of Financial Research: OFR), CFPB 등을 설치하여 거시건전성 및 금융소비자 보호기능 제고

○ FSOC에 금융시스템 안정성 보장을 위한 포괄적인 감시 권한을 부여하고, 독립된 감독기관 간의 협의와 조정 업무를 담당케 함으로써 거시건전성 감독체계를 구축

- OFR은 거시건전성 감독을 위한 조사 업무 담당

○ CFPB를 설치하여 소매금융상품과 서비스에 대한 감독을 총괄적으로 실시하고, 금융소비자의 민원 처리와 금융교육도 담당하도록 함

- Fed로부터 예산지원을 받지만 독립된 의사결정이 가능하도록 조직체계를 수립하였고, 임기 5년의 수장은 의회의 조언에 따라 대통령이 임명하도록 함

(2) 영국

□ 문제점

○ 통합감독기구인 FSA가 독점적인 성격과 비대해진 조직체계로 인해 금융시스템 전반적인 위험에 대한 인식과 대응이 부족했고, 형식에 치우쳐 실질적이고 효과적인 감독을 실행하지 못하였음

○ 통합감독기구 내 감독기능 간의 이해상충이 발생하여 행위감독에 비하여 건전성 감독이 소홀했다는 비판이 존재

○ 금융안정성 유지를 위한 체계가 존재하지 않아 재무부, 중앙은행, FSA의 세 기구 중 어느 하나도 금융시스템을 감시하고 금융시스템의 문제점을 해결하기 위한 과감한 조치를 취할 수 없었음

- 영란은행이 금융안정에 대한 책임과 수단이 없었기 때문에, 금융위기 시 시장에 대한 유동성 공급 시기를 실기하였음

□ 개편 내용

○ 통합감독기구인 FSA를 건전성 감독기구인 PRA와 행위규제 및 소비자보호 기구인 FCA로 분리 설립함으로써 쌍봉형 감독체계로 전환

- PRA는 영란은행 산하 기구로 설치되어 은행, 보험 및 SIFI인 투자은행 등을 대상으로 미시건전성 감독 기능을 수행
- FCA는 재무성 산하에 설치되어 금융기관에 대한 행위규제, 금융시장 감시, 금융소비자 보호를 전담하고, PRA 피감기관 이외의 금융기관에 대한 건전성 감독을 수행

○ 영란은행에 금융안정 유지의 책임과 의무를 부여하여 미시건전성과 거시건전성 감독을 동시에 관장하도록 함

- 영란은행 내에 거시건전성 감독을 담당하는 협의체 기구로 FPC (Financial Policy Committee)를 설립하여 금융시스템 감시 및 금융안정 달성 업무를 부여함

(3) 호주, 뉴질랜드, 프랑스 등

□ 호주

○ 1997년 쌍봉형(Twin Peaks) 체계로 개편되어 현재에 이르고 있음

○ 금융기관 건전성 감독기구 APRA(Australian Prudential Regulation Authority)와 소비자 보호 및 행위규제 기구인 ASIC(Australian Securities and Investments Commission)로 금융감독기구 구성

○ 중앙은행인 RBA(Reserve Bank of Australia)에게 금융안정 기능을 부여

○ CFR(Council of Federal Regulators)에서 RBA, APRA, ASIC, 재무부 간 의견 조율

□ 뉴질랜드

○ 2011년 쌍봉형(Twin Peaks) 금융감독체계로 개편

○ RBNZ(Reserve Bank of New Zealand)는 중앙은행으로서 통화정책, 건전성 감독 기능을 담당

○ FMA(Financial Market Authority)는 금융소비자 보호, 금융시장 감독, 금융기관 인가, 행위 규제를 담당

□ 프랑스

○ 기능별, 기관별 금융감독체계에서 2010년 은행, 보험의 건전성 감독기능을 통합한 ACP(Autorité de Contrôle Prudentiel)를 중앙은행 산하기구로 설립하여, 사실상의 쌍봉형(Twin Peaks) 금융감독체계로 전환

○ AMF(Autorité de Marchés Financiers)는 2003년 설립되어 투자자 보호, 증권거래 및 펀드 감독, 시장규제 감독을 담당하고 옴부즈만 제도를 운영

○ ACP는 은행, 지급결제서비스, 투자서비스, 보험 분야에 대한 단독의 인가권과 감독권을 보유하고 금융안정과 고객보호 업무를 수행

- 단, ACP는 AMF의 협조를 얻어 금융상품에 대한 행위규제 시행

3. 대안의 제시

3.1 개편대안의 개요

□ 감독기구로 하여금 감독의 정책 및 집행기능을 모두 보유토록 함

○ 신설 감독기구들(금융건전성감독원 및 금융시장감독원)은 각자에게 주어진 감독업무(건전성감독업무 또는 행위규제업무)에 관한 정책기능과 집행기능을 함께 보유함으로써 감독체계를 일원화하고 감독업무 효율성을 제고

○ 현행 금융위 및 금융위의 사무처 일부 업무를 신설 감독기구로 배치

- 금융위 업무 중 금융감독과 무관한 업무 및 금융감독업무 중 법률 제·개정 업무는 신설되는 기획재정부의 금융정책국(가칭)으로 이관하고, 그 밖의 업무는 신설 감독기구로 이관
- 금융위 사무처 공무원들에 대해서는 ① 신설 감독기구로 이전하거나 또는 ② 기획재정부 및 여타 정부부처로 이전 중 선택할 수 있도록 보장

○ 신설 감독기구에 금융감독 관련 법률 제·개정 제안권(정부 또는 국회 앞으로) 및 협의권, 규정 제·개정권 등을 부여

□ 기획재정부는 국내금융정책과 국제금융정책을 통합 관장함으로써, 효과적인 정책 수립과 집행이 가능하도록 함

○ 국내금융정책의 기획재정부 이전에 발맞추어 예금보험공사를 기재부 산하로 이관 (상세한 내용은 Ⅵ장 참조)

□ 감독기능을 건전성 감독기능과 행위규제기능으로 구분하고 각각을 두 개의 감독기구에게 나누어 부여하는 쌍봉형(Twin Peaks) 감독체계 채택

○ 미시건전성 감독기능을 독립된 감독기구가 계속 수행토록 할 것인가에 따라 아래에서 두 가지 대안을 고려할 수 있음

○ 다만, 각 대안은 아래 Ⅵ장에서 상술하는 '금융안정위원회'(가칭) 법제화를 포함함으로써 감독유관기관들 간 정책공조 및 업무협력 체계 구축

3.2 두 가지 쌍봉형 대안

□ <표 Ⅱ-2>에 두 가지 대안의 내용과 장단점을 요약 제시

<표 Ⅱ-2> 금융감독체계 개편 대안

항 목		대안 1	대안 2
내용	감독기구 구성	- 현재 감독기구를 건전성 감독기구와 행위규제 감독기구로 분리 설치	
	미시건전성 감독 책임	- 독립된 감독기구의 지위 유지(한은과 감독기구 간 현행 분리체제 유지)	- 한은으로 건전성 감독 기구 이관
	거시건전성 감독 기능	- 금융안정위원회(가칭) 법제화	
비고	장 점	- 금융감독의 독점 타파 - 시장규제 및 소비자보호 강화에 기여	- 거시건전성 정책 목표 달성에 효과적 - 시장규제 및 소비자보호 강화에 기여
	단 점	- 금융기관 수검부담 증가	- 통화정책과 금융안정 목적간 상충 가능성 - 중앙은행 권한 집중

(1) [대안 1]: 현행 감독기구를 건전성 감독기구와 행위규제 기구로 분리

□ 건전성 감독과 금융소비자 보호를 포함하는 행위규제를 각각 전담하는 두 개의 감독기구를 한국은행과 별도로 설치하는데, 이는 호주식 금융감독체계와 유사

○ 미래 기능별 감독체계로의 전환을 용이하게 하기 위해서 금융기관 건전성 감독을 주 업무로 취급하는 금융건전성감독원(가칭)과 금융시장규제 및 금융소비자보호 등 행위규제를 주 업무로 취급하는 금융시장감독원(가칭)으로 조직 분리

○ 그러나 감독기구들과 중앙은행 간에는 한은과 금융건전성감독원 간 거시건전성 감독업무 분담을 포함하여 현행 분리체제 계속 유지

□ 장단점 및 보완사항

○ 장점

- 지속 가능한 경제성장을 위해서 금융시장의 성장과 발전이 필수적이며, 금융산업의 국제경쟁력 강화에도 선제적으로 대비하고, 아울러 금융소비자 보호의 실효성을 극대화 한다는 취지
- 금융감독의 독점체계에서 벗어나 복수 감시자의 다양한 시각의 금융감독체계를 갖추어 감독의 사각지대 해소에 기여하고 감독기구와 중앙은행 간 선의의 경쟁이 긍정적 효과를 유발할 가능성

○ 단점

- 조직개편이 다소 혁신적이어서 금융감독기구를 포함하는 금융시장 참가자들에게 일시적으로 충격과 혼란을 초래할 수 있음
- 거시건전성 정책체계의 분리 상태 지속 및 감독기구들 간 협력체계 구축의 어려움도 단점

○ 보완사항

- 금융안정위원회 설립을 법제화함으로써 감독유관기관들 간 조정, 정보공유 및 협력체계를 구축할 필요

□ 금융건전성감독원과 금융시장감독원 간 업무 분담

○ 감독기능별 구분

- 건전성 감독기구인 금융건전성감독원은 자기자본규제(BIS 자기자본규제, 영업용순자산 비율 규제, 위험기준 자기자본 규제 등), 자산의 건전성과 원화 및 외화 유동성 규제, 경영실태 평가 및 적기시정조치 실시 등
- 행위규제 및 소비자보호 감독기구인 금융시장감독원은 시장조사, 불공정거래 방지, 회계제도 시행, 증권발행 공시 규제, 정기 및 수시 공시 규제, 신용평가회사 감독 등 시장규제업무와 금융소비자와 금융회사 간 거래에서 금융소비자 보호를 위한 행위규제업무 담당

○ 감독대상 금융기관의 유형 구분

- 유형 1 금융기관: 예금이나 보험을 통해 자금을 조달하여 개별 금융기관의 건전성이 시스템 건전성에 영향을 줄 수 있는 금융기관(예: 지주회사, 은행, 저축은행, 신협 등 예금수취 금융기관, 보험사 등)
- 유형 2 금융기관: 유형 1 외의 기타 금융기관 (예: 금융투자업자, 여신전문금융회사, 대부업체 등)

○ 금융기관 유형별 감독기구 지정

- 건전성 감독과 행위규제를 두 개의 분리된 감독기구가 나누어 담당하더라도, 개별 금융기관의 건전성 감독을 최종 책임지는 감독기구를 사전에 지정할 필요
- 금융건전성감독원: 시스템 위기에 영향을 줄 수 있는 금융기관을 감독대상으로 하며, 구체적으로는 유형 1 금융기관과 유형 2 금융기관 중, 별도로 정한 절차(예: 금융안정위원회 결정)에 따라 시스템리스크에 영향을 줄 수 있다고 판단되는 금융기관, 즉 SIFI를 감독
- 금융시장감독원: 유형 2 금융기관을 감독 대상으로 하되, 유형 2 금융기관 중 SIFI는 제외
- 위에 제시한 방안의 대안으로, 모든 금융기관을 대상으로, 금융건전성감독원은 건전성 감독을 담당하고 금융시장감독원은 행위규제를 담당하는 방안을 고려할 수 있으나,
  * 금융기관들의 수검부담 증가, 금융기관에 따라 건전성 감독과 행위규제 간 구분의 실익이 크지 않을 수 있다는 점, 감독기구의 업무부담 등에 비추어 위에 제시한 방안이 우월한 것으로 평가

○ 금융기관의 인가 및 폐쇄, 금융기관 간 M&A 승인

- 금융건전성감독원: 유형 1 금융기관(단 폐쇄의 경우에는 유형 2 중에서 금융건전성감독원의 감독대상으로 지정된 금융기관까지 포함) 인가 및 폐쇄, 금융기관 간 M&A 결과 유형 1 금융기관이 탄생하는 경우
- 금융시장감독원: 유형 2 금융기관(단, 폐쇄의 경우에는 유형 2 중에서 금융건전성감독원의 감독대상으로 지정된 금융기관 제외), 금융기관 간 M&A 결과 유형 2 금융기관이 탄생하는 경우

<표 Ⅱ-3> 금융건전성감독원과 금융시장감독원 간 업무분담

	금융건전성감독원	금융시장감독원
감독 범위	자기자본규제, 자산건전성, 유동성 규제 등	금융거래, 시장규제, 공시 및 정보제공, 소비자신용 등
피감기관	유형 1 금융기관 SIFI인 유형 2 금융기관	유형 2 금융기관 (단, SIFI 제외)
인가 및 허가	유형 1 금융기관	유형 2 금융기관
정지 및 폐쇄	유형 1 금융기관 SIFI인 유형 2 금융기관	유형 2 금융기관 (단, SIFI 제외)

□ 조직의 분리

○ 금감원 조직의 현황 및 문제점

- 현행 금감원은 금융업권별로 업무분장이 이루어져 있으며, 통합감독기구 출범 당시 목적이었던 기능별 업무 분장은 아직 이루어지 않고 있음
- 건전성 규제 중심으로 조직이 구성되어 있어 행위규제 기능이나 금융소비자 보호 기능을 위한 조직과 인력이 불비

○ 금융건전성감독원 업무

- 현재 금감원 업무 중 위의 금융시장감독원으로 이관하지 않는 업무는 금융건전성감독원에 잔류
- 아울러 현행 금융위의 금융회사 건전성감독, 검사, 글로벌금융, 국제협력, 조사자료분석 등 감독정책 관련 업무를 승계(<표 Ⅲ-2> 참조)
- 현재 금융위 또는 금감원이 수행하고 있는 국제협력 업무중 국가를 대표하는 성격을 지니는 업무는 기획재정부로 이관하고 그 외는 금융건전성감독원에 잔류

○ 금융시장감독원 업무

- 자본시장과 금융소비자 보호를 전담하는 두 부문, 즉 시장 담당 부원장 산하 조직과 신설 금융소비자보호처 조직은 금융시장감독원으로 이관
- 은행 및 중소서민 담당 부원장 산하 조직 중 여신전문감독국은 업무를 금융시장감독원으로 이관하고, 보험 및 은행 담당 조직 중 행위규제를 담당하는 부서 역시 금융시장감독원으로 이관
- 증권선물위원회는 금융시장감독위원회로 기능 편입
- 금융시장감독위원회 산하의 독립기관으로 사후구제기구를 설치하고, 현행 금감원의 민원담당 부서와 금융분쟁조정위원회 기능을 편제
- 출범시 금융시장감독원의 인력부족 가능성을 감안하여 한국소비자원의 금융관련 인력을 사후구제기구에서 흡수하는 방안 검토

□ 두 감독기구 간 협력체계 마련

○ 법안 및 MOU 체결을 통해 두 감독기구 간 업무협력 내용과 의무를 명시하도록 함 (<표 Ⅱ-4> 호주 APRA와 ASIC 간 양해각서 내용 참조)

<표 Ⅱ-4> 호주 APRA와 ASIC 간 양해각서 상의 업무 구분

기구	업무
APRA	• 은행, 건설조합, 신협, 생명 및 일반보험사, 동우회, 퇴직연금기금 및 관련 • 신탁에 대한 건전성 감독(인허가 포함) • 금융보상제도(Financial Compensation Scheme)의 관리 • ASIC을 위하여, 일반 보험상품 취급 금융회사들로부터 자료수집
ASIC	• 회사법과 금융서비스법의 모니터링, 규제 및 집행 • 금융서비스 및 금융시장·신탁회사를 포함하는 지급시스템 무흠결성 • 소비자 보호기능 제고 • 신용공여자 및 중개기관에 대한 인허가 및 행위규제를 포함하는 전국 소비자신용기구 관리 책임

자료: MOU between APRA and ASIC, May 18, 2010

○ 정기적인 모임, 회의, 보고 등을 통해서 양자 간 견해 차이가 조정될 수 있는 통로를 확보하도록 함

○ 금융시장감독원이 금융기관 제재로 인해 야기할 수 있는 금융기관의 건전성 악화 및 시스템 불안정 유발을 감안하여, 제재 전에 금융건전성감독원의 의견을 수렴하는 사전협의 절차를 수립함

(2) [대안 2]: 행위규제와 건전성 감독 기능을 분리하되, 전자는 감독기구(금융감독원)가 담당하고 후자는 중앙은행으로 귀속

○ 현행 감독기구를 분리하여 행위규제 및 소비자보호 기능은 행위규제 전담기구가 담당하고 건전성 감독기능은 중앙은행으로 귀속시키는 대안으로, 2012년말 새로 구축될 영국의 금융감독체계와 유사

- 금융시장감독원을 별개의 조직으로 신설하고 금융건전성감독원은 중앙은행 산하로 배치

○ 장점

- 금융안정 책무를 이미 부여받은 한은에게 추가로 미시건전성 감독기능을 부여하는 것은 미시 및 거시 건전성 책임을 통합함으로써 건전성 감독의 실효성 제고가 기대됨
- [대안 1]에서 거시건전성 감독의 실효성은 금융안정위원회를 통한 협력 및 공조에 의존하게 되므로 협력부재, 비대칭 정보 생성, 책임소재 불분명 등의 문제가 예상되는데, [대안 2]에서는 중앙은행이 건전성 감독을 총괄함으로써 문제의 소지가 작을 것으로 판단
- SLWG(2009)에 따르면, 영업행위 규제자는 단기적인 관점과 지극히 미시적인 관점을 지니는 반면, 시스템리스크 규제자는 문제를 중장기적·거시적으로 판단하므로 양자를 분리할 필요가 있다고 주장
- 2010.5월 총선에서 승리한 영국 보수당은 집권 후 FSA를 건전성 감독을 담당하는 PRA와 행위규제를 담당하는 FCA로 분리한 후 전자를 영란은행 산하로 귀속
- 독일에서도 총선에서 승리한 기민당과 자민당이 2009.10월 은행감독을 독일연방은행(Deutsche Bundesbank)으로 집중시키고 BaFin은 소비자보호와 영업행위 규제 등을 수행하도록 조정

○ 단점

- 통화정책을 책임지는 중앙은행이 금융감독까지 맡게 되면 두 업무 간 이해상충이 발생할 수 있는데, 금융감독 실패를 통화정책으로 만회하려 할 수 있고 통화정책 실패가 금융감독의 왜곡을 초래할 수도 있음
- 한국은 정치권 및 정부의 금융안전망 참가기관들에 대한 영향력이 매우 큰 현실 속에서 거시건전성 감독권한을 중앙은행으로 모으는 것은 경제 내 견제와 균형 역할을 담당하는 기관의 수를 줄이는 효과가 있어 감독 체계 전체적으로 독립성이 약화될 가능성
- 자본시장이 완전 개방된 상황에서 외환정책과 통화정책의 조화로운 추진이 중앙은행의 중요 책무로 부각되는 상황에서, 개별 금융기관들의 건전성 책임까지를 중앙은행에게 부과하는 것은 이해상충의 심화를 초래할 가능성
- 은행뿐만 아니라 증권사, 보험사 등을 망라한 모든 금융기관에 대한 자기자본비율 규제, 유동성 규제 등 전통적 미시건전성 감독수단을 중앙은행에게 맡겨 거시적 관점에서 운영하도록 할 경우, 거시건전성 정책의 핵심이라 할 수 있는 외환 및 통화의 최적정책조합에 부적절한 영향을 끼칠 수 있음

○ 보완사항

- 이 경우에도 한은의 건전성 감독 관련 권한 독점을 막기 위해 금융안정위원회 설립의 법제화 및 이를 통한 감독유관기구들 간 협력체계 구축이 필요

(3) 현황 및 금융위 추진안

□ 현황

○ 2012.5월 금감원은 금융소비자보호처를 신설하였으나, 인사권·예산권을 모두 금감원장이 보유함으로써 그 독립적 운영이 의문시

○ 아울러 독자적인 감독권 및 검사권이 부여되지 않아서, 결과적으로 금융소비자 보호업무의 실효성 있는 발전을 기대하기 어렵다는 평가

□ 금융위 추진안

○ 금융위는 작년 추진했던 금융소비자 보호원 설치를 재추진하여 2012.5월 「금융소비자보호에 관한 법률」제정안과 「금융위원회 설립 등에 관한 법률」개정안을 입법 예고하였음

○ 동 입법예고안은 금감원 내에 금융소비자보호원(금소원)을 설치하되 인사, 예산, 업무상 독립성을 강화하여 준 독립기구화 한다는 내용임

- 금소원장은 금감원장 제청으로 금융위가 임명
- 예산은 금소원이 금감원과 협의하여 편성하고 금융위가 승인
- 금융분쟁 조정, 금융교육, 민원처리 등의 업무를 금소원 전속 업무로 함
- 사실조사권과 조치건의권을 부여하나, 감독, 검사, 제재는 금감원 권한으로 존치

□ 금융위 추진안에 대한 평가

○ 동 추진안은 감독기구 독립성 측면과 금융소비자 보호 측면 모두에서 미흡하여, 이것으로 금융소비자 보호 기능 강화라는 당초의 취지를 달성하기는 역부족인 것으로 판단

○ 금융소비자 보호를 위한 사전적 규제 및 감독, 검사, 제재 권한이 부여되지 않는다면, 금소원의 금융소비자 보호 기능은 효과적 실행을 기대하기 어려운 형편

○ 거시건전성 차원에서도 금융소비자 보호의 사전적 감독이 중요하기 때문에, 건전성 감독기구와 동일한 위상을 갖는 독립적인 금융소비자 보호기구가 사전적 감독을 실행하는 것이 매우 중요

○ 금융정책을 담당하는 금융위원회가 금소원장 인사권과 예산권을 보유하고 있는 상황에서 금소원의 독립성을 기대하기 어려워 금융소비자 보호기구를 금융위원회로부터 독립된 기구로 설치하여야 할 것임

4. 평가 및 선택

□ 여기서는 앞서 제시한 쌍봉형 대안 두 가지를 평가하여 선택의 근거를 제시코자 하는데, 비교 목적을 위하여 금융위 추진안까지 함께 평가함

○ 평가를 위해 ① 시장의 신뢰 확보, ② 미시건전성, ③ 금융소비자 보호, ④ 시스템리스크 통제, ⑤ 감독기능의 균형, ⑥ 감독 사각지대의 해소, ⑦ 개편의 현실적 수용성 등을 기준으로 사용

○ <표 Ⅱ-5>에서 종합적으로 [제Ⅰ안], [제Ⅱ안] 그리고 금융위원회 추진안의 순서로 평가함

<표 Ⅱ- 5> 금융감독체계 대안의 평가

평가기준	대안 1	대안 2	금융위 추진안
시장의 신뢰 확보	○	△	△
미시건전성 감독 정상화	○	△	×
금융소비자 보호	○	○	△
시스템리스크 통제	△	○	×
감독 기능의 균형	○	×	×
감독 사각지대의 해소	○	△	×
개편의 현실적 수용성	○	×	○

* 표에서 ○는 양호, △은 보통, ×는 미흡

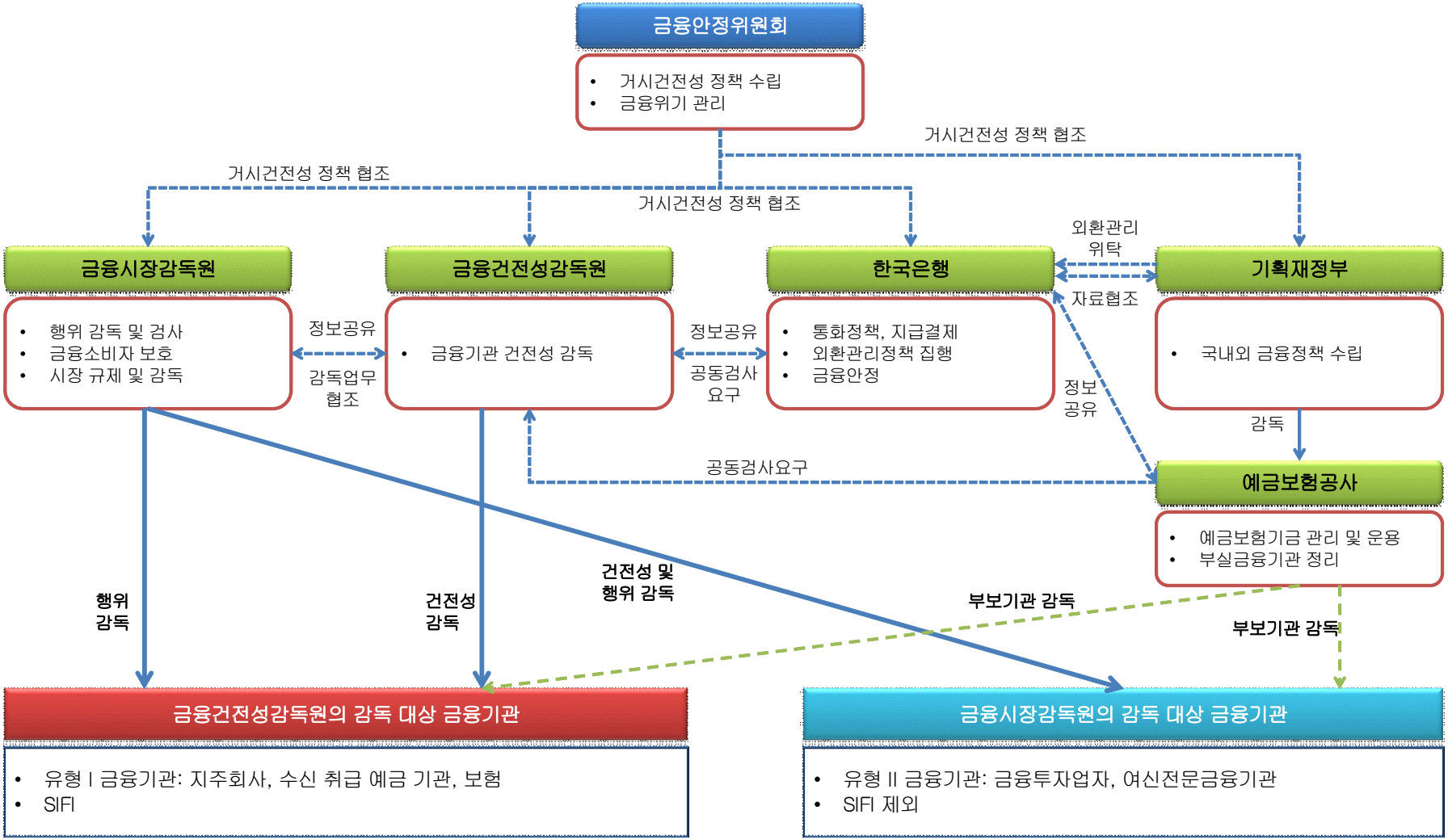
□ 이상의 논의를 토대로 [대안 1]을 선택

○ [대안 1]을 선택하여 금융시장 및 금융기관의 건전성 확보에 만전을 기하고, 아울러 금융소비자 보호를 강화

○ 나아가 금융안정위원회를 법제화하고 설치함으로써 감독유관기관들에게 정책공조와 업무협력을 위한 명시적 책임을 부과하고 더 나아가 상호 견제를 통한 경쟁체제를 조성

□ 이하 Ⅲ장부터는 [대안 1]의 개편을 전제로, 신규 금융감독체계를 구성하는 감독유관기관들 및 이들 간 정책공조와 협력관계 구축을 선도하기 위한 금융안정위원회(가칭) 설립 방안에 대해 논의함

<그림 Ⅱ-1> 금융감독체계 개편안 개념도



Ⅲ. ‘금융건전성감독원’ 신설 방안

1. 현황

□ 현행 금융감독기구는 금융감독 정책 업무를 담당하는 금융위원회(금융위)와 금융감독 집행 업무를 담당하는 금융감독원(금감원)의 이원적 체제로 구성

□ 금융위원회와 금융감독원은 각각 금융감독 업무 전반(금융기관 건전성 감독, 영업 행위 규제 감독 및 소비자 보호, 인허가, 검사 및 제재)의 정책 부문과 집행 부문을 나누어 담당

○ 금융위원회의 하위 위원회로 증권선물위원회(증선위)가 자본시장 규제 관련 업무를 담당

□ 금융감독 관련 금융위, 증선위 및 금감원 간 업무 분장은 다음과 같음

○ 금융위는 금융감독 업무 전반에 관한 사항의 심의·의결

○ 증선위는 증권선물 시장의 불공정 거래 조사 등 자본시장 규제 관련 업무(회계감리 업무 포함)와 금융위로부터 위탁받은 업무

○ 금융위 사무처는 공무원 조직으로 금융위와 증선위의 금융감독 관련 업무 일반을 보좌

○ 금감원은 금융감독 집행 업무를 수행하는 민간조직으로, 금융위와 증선위의 금융감독 업무를 보좌

1.1 금융위원회

□ 설립 근거법

○ 금융위는 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」(2008.2.29일 개정)(금융설법)에 의거, 종전의 금융감독위원회(금감위)와 재정경제부 금융정책국을 통합하여 출범

- 금감위는 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」(1997.12.31일 제정)(금감설법)에 의거 금융감독 업무 전반을 관장하기 위한 합의제 행정기구로서 1998.4월 출범하였으며 그 산하에 사무국 조직 설치

○ 금융위 역시 '다양한 이해자 의견을 수렴한다'는 금감설법 제정 당시의 입법취지에 따라 합의제 행정기구 형태로 출범하였으나, 그후 합의제의 위상과 기능이 크게 퇴화

□ 설립 목적

○ 금융 관련 주요 사항의 심의·의결 및 금감원 지도·감독

○ 금융위 산하의 증선위는 금융설법과 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(자본시장법) 등이 규정하는 소관 사무 수행

□ 금융위 업무는 <표 Ⅲ-1> 참조

<표 Ⅲ-1> 현행 금융위 업무

구분	업무	구성
금융위원회	금융산업 선진화와 금융시장의 안정을 꾀하고 건전한 신용질서와 공정한 금융거래 관행 확립에 관한 사무 관장 - 금융 관련 주요 사항 심의 의결 - 금감원 지도 및 감독	위원장, 부위원장 상임위원(2) 비상임위원(1) 당연직위원(4)
증권선물위원회	금융설법과 자본시장법 등에서 규정하는 소관 사무 수행 - 증권선물시장의 불공정거래 조사 - 기업회계기준 및 회계 감리에 관한 업무 - 증권선물시장의 관리 감독 및 감시 - 기타 법령에서 증선위에 부여한 업무	부위원장, 상임위원(1) 비상임위원(3)

출처: www.fsc.go.kr

□ 금융위 조직은 <그림 Ⅲ-1> 참조

<그림 Ⅲ-1> 현행 금융위 조직도

자료: www.fsc.go.kr (2012.5.29일 현재)

2.2 금융감독원

□ 설립 근거법

○ 금감원은 1997.12.31일 제정된 금감설법에 의거하여 종전 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금 등 4개 감독기관을 통합하여 1999.1.2일 출범하였고, 그 후 2008.2.29일 개정된 금융설법에 의거, 현재의 금감원의 형태를 갖추게 됨

□ 설립 목적

○ 금융기관에 대한 검사·감독 업무 등의 수행을 통하여 건전한 신용질서와 공정한 금융거래 관행을 확립하고, 예금자 및 투자자 등 금융수요자를 보호함으로써 국민경제의 발전에 기여

□ 금감원 업무는 <표 Ⅲ-2> 참조

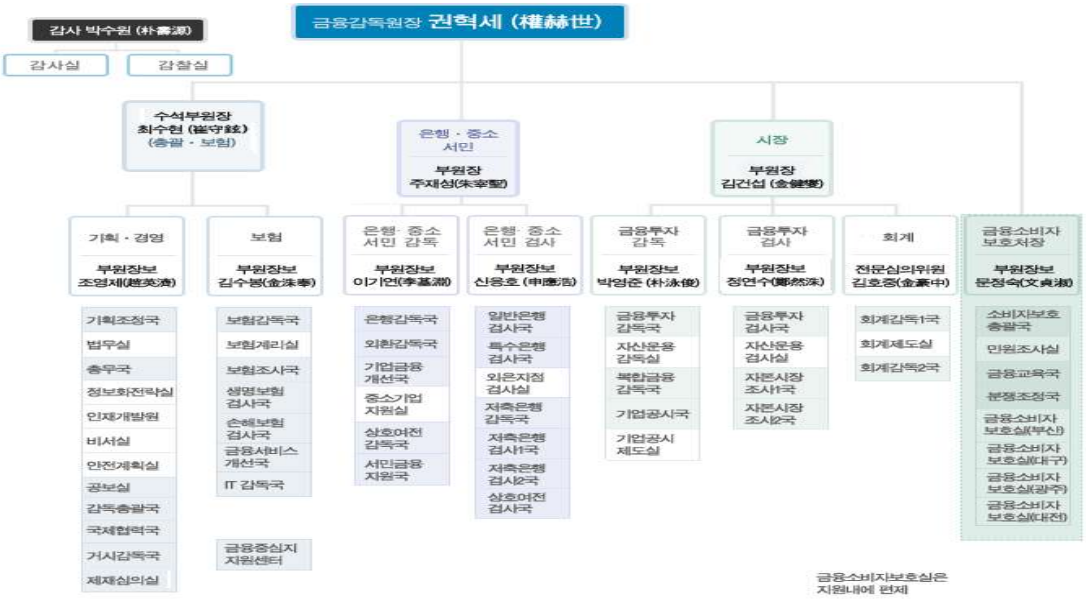
<표 Ⅲ-2> 현행 금감원 업무

구 분	내 용
(1) 금융기관 감독	은행, 신탁회사, 비은행금융회사, 보험회사, 증권 관련 회사, 금융지주회사 등 금융기관 경영활동과 관련된 인허가 및 건전성 감독
(2) 금융기관 검사	금융기관을 대상으로 영업 및 재무활동의 건전성을 점검하여 금융기관의 건전 경영 확보 및 공정한 금융거래 질서 유지
(3) 자본시장 감독	유가증권 발행 기업의 경영 활동이 투명하게 공시되고 공정한 유가증권 거래가 이루어지도록 감독하여 유가증권 시장의 건전한 발전을 도모
(4) 회계 감독	상장법인 등의 감사보고서에 대한 감리, 기업회계기준 등에 대한 해석 및 공인회계사 시험 관리
(5) 금융소비자 보호	금융소비자가 금융기관을 이용하는 과정에서 발생하는 불편 사항에 대한 금융민원 상담·처리·분쟁조정·금융교육 및 홍보 등을 통해 금융소비자의 권익 보호
(6)국제협력·교류	각종 국제회의 참가 및 유치를 담당하고 외국 금융감독당국 및 국제금융기구와의 교류·협력 확대 도모, Annual Report, Financial Supervision in Korea, Weekly Newsletter 발간 등을 통한 해외 홍보 활동 수행
(7) 조사연구 및 통계 편제	금융감독 정책의 방향을 설정하고 선진 금융감독 및 금융시장 제도를 구축하는데 필요한 지식을 축적하기 위해 다각적인 조사연구 업무를 수행하고, 연차보고서, 조사연구서 등의 정기간행물 발간

자료: www.fss.or.kr

□ 금감원 조직은 <그림 Ⅲ-2> 참조

<그림 Ⅲ-2> 현행 금융감독원 조직도



자료: www.fss.or.kr (2012.5.29일 현재)

2. '금융건전성감독원' 신설 방안

2.1 개요

□ 쌍봉형(Twin Peaks) 체제로 전환

○ 현행 금융위원회 및 금융감독원을 건전성 감독 업무를 담당하는 '금융건전성감독원'(가칭)과 영업 행위 규제 및 소비자 보호를 담당하는 '금융시장감독원'(가칭)으로 이분하는 쌍봉형(Twin Peaks) 체제로 전환

○ 현행 금융위원회 및 금융감독원의 금융감독 업무 중에서 자본시장 규제 업무(기업회계 감리 업무 포함)와 소비자 보호 업무를 영업 행위 규제 기구인 금융시장감독원으로 이관

○ 신설 금융건전성감독원은 미시 건전성 감독(micro-prudential regulation) 업무(외환 건전성 감독 업무 포함) 담당

□ 설립 목적

○ 금융기관의 건전성 제고에 일차적인 목적을 두며, 궁극적으로는 미시건전성 제고를 기초로 금융 중개 기능을 확충하여 금융산업 경쟁력 제고에 기여하도록 함

□ 금융 감독의 범위

○ 금융기관의 경영 활동 및 재무 활동의 건전성과 관련한 감독·검사 및 제재 업무를 수행하고, 금융기관 설립 인허가 등 관련 인허가 업무를 수행

□ 금융건전성감독원의 법적 지위 및 조직 구조

○ 무자본 특수법인 형태의 공적 민간기구로 설립하여 독립성을 확보

○ 내부에 최고 의결 기구인 '금융건전성감독위원회'(가칭)를 두고, 그 산하에 집행 기구를 조직화함으로써 일원적 감독 체계를 수립

□ 금융건전성감독원의 독립성·책임성 제고를 통한 감독 업무 효율성 제고

○ 금융감독 업무와 직접 연관되지 않는 금융정책 업무는 정부 부처인 기획재정부로 이관함으로써 더 이상 '액셀이 브레이크를 지배'하는 상황이 발생하지 않도록 감독기구의 독립성을 확립함

○ 현행 금융위 사무처는 폐지

- 금융위 사무처 업무 중 현재 금감원과 중복되는 분야는 이를 금융건전성감독원으로 통합·이관하여 중층 감독으로 인한 금융기관들의 업무 부담을 경감
- 현행 금융위 업무 중 금융 관련 법률 제·개정 관련 업무는 신설되는 기획재정부의 '금융정책국'(가칭)으로 이관

- 현행 금융위 공무원들에 대해서는 ① 신설 금융건전성감독원에서 근무, ② 신설 금융시장감독원에서 근무, ③ 타 정부 부처로 이전 중에서 선택할 수 있도록 하고, ①과 ② 근무 희망자를 적극 수용하도록 함
- 신설 금융건전성감독원에 기획재정부에 대한 금융감독 관련 법률 제·개정 제안권 및 기획재정부와의 법률 제·개정 협의권, 감독규정 제·개정권을 부여함

2.2 감독기구의 법적 형태

□ 신설 금융건전성감독원을 공적 민간기구로 설립

○ 특별법을 제정하여 무자본 특수법인으로 설립함

- 금융감독이라는 행정권은 반드시 중앙행정기관만이 수행할 수 있는 것이 아니라, 국가간접행정기관에 해당하는 공공기관인 공법상의 '영조물법인'(營造物法人)도 행사할 수 있는 것이므로 영조물법인에 해당하는 특수법인이 국회가 제정한 법률에 근거하여 금융감독 행정권을 행사하더라도 위헌이 아니라는 견해를 토대로 함(강현호(2003), 윤석헌·김대식·김용재(2005), 이원우(2006), 김상겸(2003) 등)
- 관치금융 탈피가 아직도 중요시되는 한국 금융의 특수 상황을 감안하여 금융감독기구가 정치권력과 행정부로부터 독립된 시각에서 감독업무를 시행할 수 있도록 하는 것은 금융감독체계 개편의 핵심 과제

○ 금융건전성감독원은 금융기관이 부실화되지 않도록 하는 미시 건전성 감독이 주 업무이므로 정부나 정치권의 영향으로부터 벗어나 보다 독립적이고 중립적인 감독업무 수행이 요구됨

○ 감독기구를 공적 민간기구화 할 경우 위상이 저하되고, 민간기구도 관료주의화될 수 있다는 비판이 제기될 수 있음

- 그러나 이는 오랫동안 관치금융에 젖어온 한국적 현실을 반영하는 것으로
- 과거의 영국과 호주 그리고 중앙은행이 감독권을 보유하는 많은 나라들이 공적 민간기구 형태의 감독기구를 운영하고 있음

○ 공적 민간기구의 위상 제고를 위해서 기획재정부에 대한 금융 관련 법령 제·개정 제안권 및 감독규정 제·개정권을 부여하고, 아울러 관련 법령 제·개정시 정부 부처와의 협의권을 부여

○ 국회 청문회 절차에 의한 금융건전성감독원장 임명, 대통령에 의한 내부 최고 의사 결정 기구인 금융건전성감독위원회 위원 임명, 연 1회 이상 국회 업무 보고, 감사원 감사 등의 제도적 통제 장치들을 통하여 공적 민간 기구화 시 지적되는 문제점 최소화

○ 아울러 금융건전성감독원이 전문가 집단으로 거듭 나려면 전문가 정신(professionalism)을 토대로 관료주의 문화를 불식해야 할 것이므로 자체적으로 관료화를 경계할 유인을 가질 필요 있음

□ 공적 민간기구화 시의 장점

○ 금융감독의 독립성 확보 용이

- 보다 독립적이고 중립적인 관점에서 감독 업무 수행 가능
- 관치 금융의 폐해 시정 가능

○ 재원(財源) 확보의 용이성

- 정부의 조세 등에 의존하지 않고, 금융기관으로부터의 분담금, 정부기관이나 금융기관 출연금, 수수료 부과 등 다양한 재원 확보 가능

○ 금융감독의 전문화 추구 용이

- 민간 조직이므로 공무원 임용 시험과 무관하게 금융전문가 채용 가능
- 정부 조직의 경우 예산 제약 등으로 높은 연봉을 요구하는 우수 전문인력 확보가 쉽지 않으나, 민간조직의 경우에는 재원 확보에 따라서 높은 임금 지급이 가능하여 우수 전문인력 채용에 유리

○ 시장친화적인 금융감독 추구가 상대적으로 용이

- 정부 조직보다 금융시장에 접근이 상대적으로 용이
- 금융시장의 정보 쉽게 취득

□ 공적 민간기구화 시의 단점과 보완 방안

○ 행정부 조직이 아니므로 업무 수행 중 정부의 협조를 얻어내기가 용이하지 않은 경우가 발생할 수 있음

- 예를 들어, 금융 감독과 관련하여 법령에 반영될 필요가 있는 사항의 발견 시 이를 관련 법령에 반영하기 위한 정부의 적극적인 업무 협조를 얻어내기가 용이하지 않을 수 있음

○ 이를 보완하기 위해 금융감독 업무 관련 법령의 제·개정 필요 시 이를 정부의 관련 부처에 요청할 수 있는 권한(즉, 법령 제·개정 제안권)을 제도적으로 보장토록 함

- 이 경우 정부 관련 부처는 금융감독기구가 제안한 법령 제·개정안에 대하여 반드시 협의하도록 의무를 부과
- 또한, 정부 부처의 금융 감독 관련 법령 제·개정안 수립 시 금융건전성감독원 협의를 의무화함으로써 정부의 법령 제·개정안 제출권에 대한 견제 역할을 부여

○ 민간 조직이어서 독립성 확보가 제도적으로 보장되지 않을 때, 정부의 감독과 지시를 받거나 정치권으로부터 영향을 받을 가능성이 있어 오히려 금융감독의 독립성·중립성 확보가 어려워질 수 있다는 지적도 있음

- 따라서, 정부의 지시나 감독을 받지 않도록 하는 법적, 제도적 장치 마련이 필수
- 관련 법에 명시적인 독립성 조항을 두어 정부의 영향을 받지 않도록 하는 것이 필요
- 즉, 현재의 한국은행처럼 금융감독의 중립성이 보장되어야 할 것임(한국은행법 제3조)

○ 공적인 금융감독 업무를 수행하게 되므로 민간조직이라 하더라도 관료화될 가능성이 있다는 지적

- 금융감독기구 설치 관련 법령에 관료화 방지에 관한 명시적 규정을 둘 필요

□ 공적 민간기구 형태의 해외 입법례가 많아 국제적인 추세에도 부합

○ 주요 금융선진국들은 공적 민간기구 형태의 금융감독기구 유지

- 미국(FRB, SEC, FDIC), 영국(FSA), 독일(BaFin), 호주(APRA) 등 금융선진국들이 금융감독기구를 공적기관 형태로 유지
- 미국의 경우 FRB, SEC, FDIC 등은 연방정부로부터 독립된 기구(independent agency)로 설립되었고, OCC는 재무부 산하의 독립된 정부 조직(independent bureau of U.S. Treasury Department)으로 설립
- 영국의 금융감독원(FSA)도 민간기구(body corporate) 형태
- 2002.5월 통합 금융감독기구로 설립된 독일의 연방금융감독원(Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: BaFin)도 독립적인 공공기관(independent public-law institution) 형태
- 1998.7.1일 설립된 호주 건전성감독원(Australian Prudential Regulation Authority: APRA)도 민간 기구(body corporate) 형태

□ 공적 민간기구화가 위헌이라는 주장에 대한 검토

○ 위헌이라는 주장의 근거

- 헌법 제66조 제4항: "행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다."
- 헌법 제96조: "행정 각부의 설치 조직과 직무 범위는 법률로 정한다."
- 따라서, 행정권은 정부조직법상의 행정 각부 등 중앙행정기관만이 행사할 수 있는 것이지, 그 외의 기관이나 단체가 행정권을 행사하는 것은 헌법에 위반된다는 주장
- 또한, 법인 또는 단체 내지 개인이 행정권을 행사하기 위해서는, 정부조직법 제6조 제3항에 따라, 당해 행정기관의 법령에 의한 위탁이 있어야 하고, 그 내용도 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리 의무와 직접 관계되지 아니한 사무에 한정해야 하는데, 금융감독이라는 행정권은 국민의 권리 의무와 직접 관계된 사무이므로 일반 법인이나 단체 또는 개인에게 위탁할 수 없다는 주장
- 따라서, 행정부로부터 독립된 공공기관에게 금융감독이라는 공권력적인 행정권을 부여하는 것은 위헌 소지가 있다는 주장임

○ 위헌이 아니라는 주장의 근거

- 헌법 제66조 제4항에서의 "행정권"이란 대통령을 수반으로 하는 정부에 속하는 기관에 의해 행해지는 행정 작용을 의미(김철수, 헌법학개론, 1997, p. 990)

- 이러한 행정권에는 중앙행정기관 뿐만 아니라 지방행정기관 나아가 '국가간접행정기관'까지 포함되므로, 국가간접행정기관인 영조물법인(營造物法人)이 행정권을 행사하는 것은 위헌이 아님(강현호, "금융감독원의 법적 성격," 「공법연구」 제31집 제3호(한국공법학회, 2003. 3), p. 132; 이원우, "금융행정의 새로운 패러다임의 가능성과 타당성," 「새로운 금융법 체제의 모색」(소화, 2006), p. 258; 윤석헌・김대식・김용재, "금융감독기구 지배구조의 재설계," 「상사법연구」 제24권 제2호(한국상사법학회, 2005. 8), p. 419; 김상겸, "금융감독체계에 관한 법적 고찰 - 헌법상의 경제질서의 관점에서 -," 「공법연구」 제31집 제3호(한국공법학회, 2003. 3), p. 117)
- 따라서, 무자본 특수법인인 금융감독기구는 공공단체인 "공법상의 영조물법인"에 해당하므로 이러한 금융감독기구가 금융감독 행정권을 행사하는 것은 헌법에 위반되지 않음
- 설령 공법상의 영조물법인에 해당하지 않는 순수 민간기구라고 보더라도, '공무수탁사인'(公務受託私人)도 법령의 위임이 있을 때 특정한 범위 내에서 행정권을 행사할 수 있다는 점에서 위헌의 소지는 없음
- 따라서, 공권력적 행정권인 금융감독권의 행사 주체는 국민의 대표기관인 국회가 입법을 통하여 결정할 수 있는 사항이므로, 국회가 특별법의 제정을 통해 행정부로부터 독립된 공공기관에게 금융감독 기능을 부여한다고 하더라도 위헌이라고 보기는 어려움

□ 제재조치 등 행정처분 권한은 행정기관만이 수행할 수 있다는 주장에 대한 검토

○ 현행 관련 법령은 반드시 행정기관만이 이러한 행정 처분을 할 수 있도록 허용하고 있지는 않음

- 「행정절차법」 제2조 제2호: "[행정] 처분"이라 함은 "행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 기타 이에 준하는 행정작용"이라고 하고 있으므로, 제재 조치는 행정절차법에서의 "[행정] 처분" 개념에 해당

○ “행정청”의 범위:「행정절차법」 제2조 제1호는 “행정청”을 “행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관 기타 법령 또는 자치법규에 의하여 행정 권한을 가지고 있거나 위임 또는 위탁받은 공공단체나 그 기관 또는 사인(私人)을 말한다”라고 하고 있음

○ 공적 민간기구인 금융감독기구는 공법상의 영조물법인(營造物法人)으로서 공공단체 내지 공공기관으로 볼 수 있으므로 관련 법적 근거에 의하여 위임을 받으면 행정청의 범위에 포함

○ 따라서, 새로 설립되는 공적 민간기구인 금융건전성감독원과 금융시장감독원도 관련 설치 근거법에 명시적으로 제재 조치를 취할 수 있는 근거 규정만 둔다면 법적으로 문제가 없을 것임

□ 금융감독기구를 정부 조직화하는 경우의 현실적 제약 요건

○ 금감원 노동조합 해체에 따른 반발 우려

- 현실적으로 현행 금감원 조직을 정부 조직화하는 과정에서 금감원 노동조합을 해체해야 하는데, 이에 대한 노동조합의 반발이 예상

○ 공무원화 되면서 보수의 감소 등도 불만 요인

○ 공무원 수의 대폭적 증가에 따른 예산 증액 부담도 장애 요인으로 작용할 가능성

○ 정부 조직화 하는 경우 금융 전문인력 확보를 위해서 고액의 봉급 지급과 신축적인 인사관리 제도 시행이 필요한데, 이러한 제도의 추진이 현행 공무원 제도 하에서 어려울 수 있음

2.3 업무

□ 미시건전성 감독 업무

○ 금융기관의 영업 및 재무 활동의 건전성에 대한 감독 및 검사

- 미시 건전성 감독
- 상시 검사 및 임점 검사

○ 감독·검사 대상 금융기관

- 유형 1 금융기관(은행, 저축은행 및 신용협동기구 등 예금금융기관, 보험회사, 금융지주회사 등)
- SIFI로 지정된 유형 2 금융기관

○ 금융기관에 대한 인·허가 및 제재 조치권

- 유형 1 금융기관에 대한 설립 인·허가
- 금융기관 합병, 전환, 영업 양수·양도 등의 인·허가
- 금융기관 경영 관련 인·허가
- 금융기관 제재 관련 사항

○ 금융감독 관련 조사·연구 기능

□ 금융감독 관련 법규에 관한 업무

○ 기획재정부에 대한 법령 제·개정 제안권

- 금융건전성감독원은 기획재정부에 대한 금융 관련 법령 제·개정 제안권 및 협의권을 보유하도록 함
- 만약 금융건전성감독원이 기획재정부 앞으로 법령 제·개정을 제안하였으나 기획재정부가 이를 거절하는 경우에는 해당 사유를 반드시 문서로 답신하도록 함
- 이는 금융건전성감독원으로 하여금 금융시장 현장의 요구를 반영할 수 있는 길을 열어놓으면서도 금융 관련 정책의 총책임을 기획재정부가 지도록 하기 위한 것임

○ 기획재정부의 금융 관련 법령 제·개정에 대한 협의권

- 기획재정부의 금융 관련 법령 제·개정 시 감독기구가 협의할 수 있는 권한 부여

○ 감독규정 제·개정권

- 감독당국으로서 관련 감독규정 제·개정권 보유

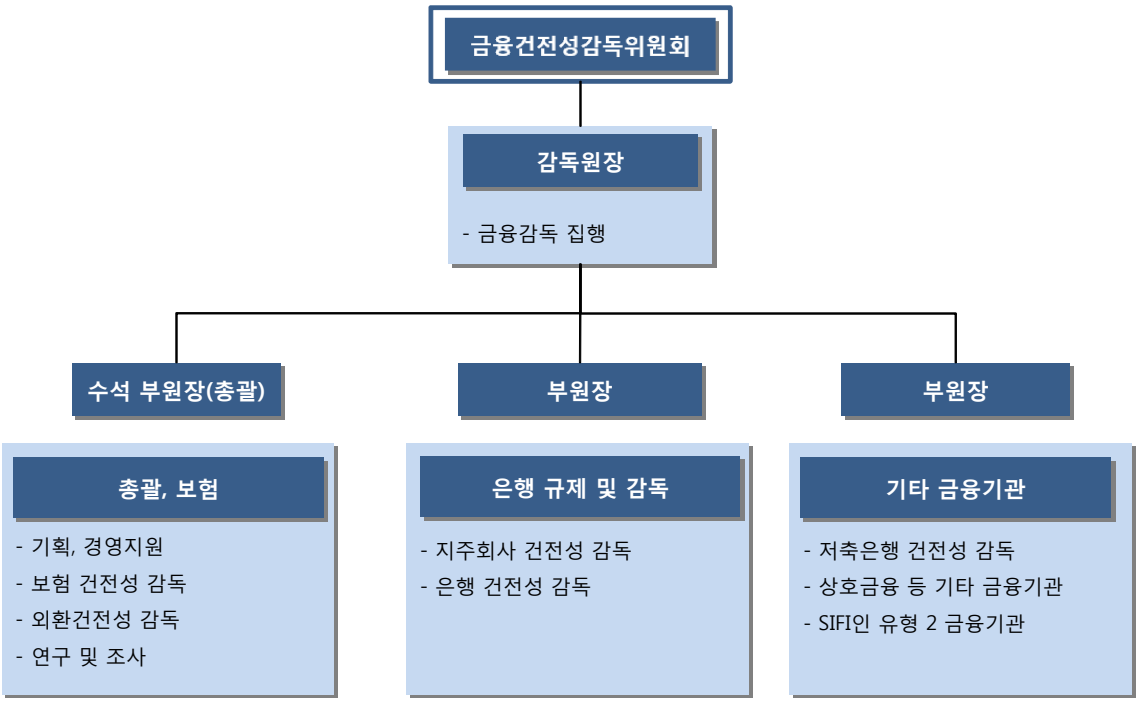
2.4 조직

(1) 기본 체계

□ 금융건전성감독원 내부 최고 의결기구로 '금융건전성감독위원회'(가칭)를 설치하고, 위원회 산하에 감독원장 및 집행기구를 두는 조직체계로 구성

□ 조직도는 <그림 Ⅲ-3> 참조

<그림 Ⅲ-3> 신설 금융건전성감독원 조직도(예시)



* 주: 부원장의 수, 부서의 수와 명칭, 배치 등은 모두 예시 목적

(2) 내부 합의제 의결기구로서 금융건전성감독위원회 설치

□ 금융건전성감독위원회를 금융건전성감독원 내부 합의제 의결기구 형태로 설치

○ 1997.12.31일 금감설법 제정 당시 취지를 살려 금융건전성감독위원회를 합의제 의결기구로 설치

- 합의제 의결기구는 다양한 이해관계자들의 의견을 반영한다는 장점과 감독기구를 정치와 산업의 포획 위험에 노출시킨다는 단점이 존재

○ 금융건전성감독위원회를 합의제 의결기구로 설치함에 있어서, 민간조직으로서 시장친화적일 필요가 있고, 금융기관들에게 스스로가 지배구조의 모범을 보여야 한다는 점에서 다음과 같은 구성을 제안함

① 구성

□ 금융건전성감독위원회는 총 7인의 감독위원으로 구성

○ 원장, 수석부원장 및 상임감사위원 등 3인의 상임위원과 아래의 절차에 따라 대통령이 임명하는 4인의 비상임위원으로 구성

- 비상임위원은 국회가 4인을 추천하여 대통령이 임명하고, 임기는 3년, 1회에 한하여 연임을 허용(상임위원 임명 절차는 집행기구에 대한 내용 참조)

○ 감독위원 총수를 7인으로 정한 이유는 다음과 같음

- 현행 금융위의 9인(위원장, 부위원장, 상임위원(2), 비상임위원(1), 당연직위원(4))의 위원 중 당연직 위원 및 상임위원 제도는 폐지
  * 당연직위원(기재부차관, 금감원장, 예보사장, 한은부총재)은 우선 중복이고, 금융감독 자체보다 소속 기관의 이해를 대변하는 데 주력함으로써 금융감독 업무의 독립성 확보에 저해 요인으로 작용할 위험성 존재
  * 현행 상임위원 제도는 감독기구가 통합되는 상황에서 그 기능이 불필요하거나 중복되므로 폐지
- 업무 감사를 목적으로 하는 상임감사위원 제도 신설(상임감사위원 및 2인 이상의 비상임위원으로 구성되는 감사위원회 제도 신설)
- 합의제 의결기구 취지를 살리고 위원 각자가 안건 토의 및 하부 위원회 활동 등에 적극적으로 임하기 위해서 충분한 수의 비상임위원이 필요

- 다만, 지나치게 수가 많아지면 Ⅵ장의 '금융안정위원회'(가칭)와 중복 가능성이 있으므로 비상임위원을 과반수로 함

□ 감독위원의 자격요건 구체화 등

○ 감독위원의 자격을 구체화할 필요가 있음

- 예를 들어, 현행 금융분쟁조정위원회 위원 수준 또는 그 이상: 금융감독기관, 금융기관 또는 금융관계기관이나 단체에서 일정 기간(10년) 이상 근무 경력이 있는 자, 금융 관련 연구기관에서 일정 기간(5년) 이상 경력이 있는 자, 기타 금융에 관한 학식과 경험이 있는 자 등

○ 임기 종료 후 금융권 재취업 제한도 필요

□ 기존의 상임위원을 비상임위원으로 교체하는 이유는 <표 Ⅲ-3> 참조

<표 Ⅲ-3> 상임위원제와 비상임위원제의 평가

평가 요인	상임위원제	비상임위원제
위원들의 의사 결정 참여도	○	×
경영층 견제 역할	×	○
낙하산 인사 가능성 억제	×	○
합의제 의결기구 설립 취지 부합	×	○

○ 비상임위원들이 위원회 업무에 좀 더 적극적·효율적으로 참여할 수 있도록 다음의 보완 대책을 마련할 필요

- 비상임위원들에게 보좌 인력을 지원
- 비상임위원들로 구성되는 비공식 비상임위원회를 만들고, 선임 비상임위원을 선출하여 비상임위원 간 모임을 주관하도록 함

○ 감독위원 임명/교체 시기 분산화를 통하여 업무의 연속성을 도모할 필요가 있음

② 금융건전성감독위원회의 위상과 소관 업무

□ 위상

○ 금융건전성감독위원회는 금융건전성감독원 내부의 최고 의사결정기구
- 한국은행의 금융통화위원회와 유사

□ 소관 업무

○ 금융감독 관련 업무의 심의·의결

○ 의장(원장 겸임)은 신설되는 금융안정위원회 위원으로 참가(Ⅵ장 참조)

○ 금융감독 관련 법령 및 감독규정 제·개정 관련 심의·의결 업무
- 기재부에 대한 금융감독 관련 법령 제·개정 제안권 및 협의
- 감독규정 제·개정

○ 기타 금융감독 정책 및 집행 관련 업무

(3) 집행기구

□ 원장

○ 원장은 국무회의 심의를 거치고, 국회 청문회 절차를 거쳐 대통령이 임명하되, 임기는 3년으로 하고, 1회에 한하여 연임을 허용토록 함
- 현재 우리나라에서는 주요 공직자 임기를 3년으로 하고 1차에 한해 연임가능토록 하는 인사 관행이 있는 바, 이를 추종
- 한국은행 총재의 임기가 4년임을 감안하여, 감독원장의 임기를 4년으로 하는 방안을 고려할 수 있으나, 과거 금융감독원장 업무수행 역량에 있어서 차이가 많았음을 고려할 때 설득력이 높지 않음

○ 금융건전성감독원의 독립성 확립 및 위상 제고를 위해서 원장 임명 시 국회 청문회 절차를 거치도록 함
- 국회 동의를 거치는 것이 바람직해 보이나, 헌법상 국회 동의를 얻어 대통령이 임명하는 공직은 국무총리, 감사원장, 대법원장, 대법관, 선거관리위원장 등으로 한정되어 있어 법적 한계가 있음

- 따라서 국회 동의를 요구하는 대신 국무회의 심의와 국회 인사청문회를 거치게 하여 행정부와 국회 양측의 평가가 반영되도록 하는 방안이 현실적 타당성을 지니는 것으로 판단

○ 원장이 금융건전성감독위원회 의장을 겸직할 것인가 또는 분리할 것인가에 대한 논의가 필요

- <표 Ⅲ-4>에서 보는 것처럼 장단점이 나누어지나, 새로운 감독기구 수장으로서 단기적 효율성 측면에서 겸직이 나아 보이고, 책임성과 독립성 측면에서도 우월한 것으로 평가

<표 Ⅲ-4> 원장과 의장의 겸직과 분리의 장단점

	장 점	단 점
겸직	° 신설 기구로서의 단기적 업무효율 극대화 ° 책임성 강화	° 정부 또는 정치권 논리에 포획될 가능성 증가 ° 합의제 의결 기구 취지 퇴색
분리	° 기관의 독립성 유지에 상대적으로 유리 ° 감독기구 내 견제와 균형 중시 ° 바람직한 지배구조 발전방향 부합	° 원장의 책임성 약화 ° 원장과 의장 간 이견 발생시 해소 방안 미비로 효율성 저하

출처: 윤석헌・김대식・김용재(2005) 참조하여 재정리

□ 수석부원장

○ 금융건전성감독원에 1인의 수석부원장을 두되, 원장 제청으로 대통령이 임명하고, 임기는 3년으로 하며, 연임을 허용

- 수석부원장은 원장을 보좌하며, 감독위 위원이 됨

□ 상임감사위원

○ 금융건전성감독원에 1인의 상임감사위원을 두되, 국회가 금융 전문가 중에서 추천하여 대통령이 임명하고, 임기는 3년으로 하며, 연임은 독립성 확보를 위해 불허함

- 국회로 하여금 추천하도록 한 것은 상임감사위원이 중립적 입장에서 집행부서 업무를 감시·통제하도록 하기 위한 것임
- 상임감사위원은 3인 이상의 위원으로 구성되는 감사위원회 위원이 됨

□ 부원장

○ 수석부원장 외에 2인 이내의 부원장을 두어 원장을 보좌하게 하되, 원장이 임명하고 임기는 2년으로 하며, 연임을 허용

Ⅳ. ‘금융시장감독원’ 분리 신설 방안

1. 현황

□ 현행 금융감독원은 건전성 감독과 행위규제 및 금융소비자 보호 감독 기능을 동시에 수행하고 있음 (금감원의 업무 내용은 Ⅲ장 참조)

○ 금감원은 인적, 물적 측면에서 건전성 감독에 치중하고 있어 금융소비자 보호 기능이 미흡

□ 시장규제는 금융위원회 산하의 증권선물위원회가 담당

○ 금감원은 자본시장의 감독 업무와 회계 감독 업무를 집행

□ 금융소비자 보호를 위한 사후구제기능은 금융감독원 산하의 금융소비자보호처와 금융분쟁조정위원회가 담당하고 있으나 독립성이 보장되지 않는 상황임

2. ‘금융시장감독원’ 설립 방안

2.1 개요

□ ‘금융시장감독원’(가칭) 설립 목적 : 금융시장의 유효 경쟁을 유지하고 금융소비자 보호를 통해서 금융시장의 신뢰성을 확보하며 금융시스템 안정에 기여하기 위해 금융시장감독원 분리 설립

○ 금융소비자 보호: 정보의 비대칭성하에 있는 금융소비자가 금융기관과의 거래에서 불이익을 받지 않도록 금융기관의 행위를 감독

○ 금융시장의 경쟁 유지: 금융시장에 대한 시장규제 및 감독을 통해서금융시장에서 공정하고 유효한 경쟁이 이루어질 수 있도록 함

- 금융시장의 공정거래에 대해서는 금융건전성감독원과 분리되는 것을 전제로, 신설된 금융시장감독원이 전담

○ 금융시스템의 신뢰성 제고: 금융시스템의 문제점을 개선하고 신뢰성을 제고함으로써 금융시스템 안정성에 기여

□ 금융시장감독원의 감독 범위

○ 소매 시장: 금융소비자와 금융기관간의 거래에서 발생하는 금융소비자 보호 관련 사안

- 소매시장은 개인 및 일정 규모 이하의 중소기업을 포함

○ 도매 시장: 금융소비자 이외의 금융거래자와 금융기관간의 거래에서 발생하는 거래 행위 관련 사안

○ 금융시장 구조: 금융시장에서 발생하는 금융거래의 불공정성 및 경쟁 저해 행위에 관련한 사안

□ 금융시장감독원의 지위 및 조직구조

○ 금융시장감독원에게 금융건전성감독원과 동등한 감독기관으로서의 독립된 공적기구의 지위를 부여함

○ 원칙적으로는 공적 민간기구로 설립을 추진함

○ 금융시장감독위원회가 금융시장감독원의 내부 최고 의결기구로서 시장의 다양한 의견을 수렴하고, 하위에 집행 조직을 둠으로써 일원적 감독체계를 유지함

○ 금융시장감독위원회 하부에 소수의 소위원회를 구성하여 전문적 사안에 대한 보다 효과적인 대응이 가능하도록 함

○ 금융시장감독원 산하에 사후구제기구를 설립하여 민원 및 금융분쟁조정, 금융소비자 교육 등을 독립적으로 시행하도록 제안함

2.2 감독기구의 법적 형태

□ 행위규제기구의 조직 형태는 공적 민간기구화 방안 또는 정부 조직화 방안을 검토할 수 있음

○ 행위규제기구는 금융기관의 금융상품 판매 행위 규제 업무, 증권선물시장의 불공정거래 규제 등 시장 감시 업무, 사후적인 금융소비자 보호 업무(금융분쟁 조정, 금융소비자 교육 업무 등) 등을 담당

○ 행위규제기구도 기본적으로는 공적 민간기구로 설립하는 것이 바람직 함
- 감독기구로서의 독립성 확보
- 시장 밀착 업무를 수행하기 위한 전문 인력 확보의 필요성
- 예산 확보의 용이성

○ 다만 행위규제기구는 건전성감독기구와 달리 업무의 성격상 감독의 중립성·독립성 요구가 상대적으로 크지 않으므로 정부 조직화 방안도 제시

<표 Ⅳ-1> 감독기구 법적 형태별 장단점

	공적 민간기구화 방안	정부 조직화 방안
장 점	1. 독립성, 중립성 확보 2. 전문 인력 확보 용이 3. 재원확보 용이	1. 강력한 감독 행정 집행력 가능 2. 정부 부처의 업무 협조 용이
단 점	1. 강한 집행력 확보 어려움 2. 정부의 협조 부족 가능성	1. 전문 인력 확보의 어려움 2. 독립성 확보가 어려움

□ 공적 민간기구화 방안

○ 장점

- 독립된 공적 민간기구 형태를 취하는 경우 건전성감독기구와 마찬가지로 감독의 독립성·중립성을 확보가 용이
- 전문 인력 확보가 용이해 전문성 구비에 적합
- 운영 재원도 조세에 의존하지 않고 금융기관 분담금이나 수수료 등으로 자체적으로 충당함으로써 재원 확보가 상대적으로 용이
- 보다 시장친화적인 시장 감독 업무 수행 가능성

○ 단점

- 증권선물시장 조사 업무와 관련해서는 정부 기구가 아니므로 행위규제 기구에 기소권 부여가 어렵다는 한계
- 정부 조직보다 집행력 확보가 어려움
- 업무 수행 중 필요한 정부의 협조를 얻어내기가 용이하지 않을 가능성

○ 보완 장치

- 관련 법령에 개정 사항 반영할 필요 시 관련 부처의 협조를 얻어내기가 정부 조직인 경우보다 상대적으로 쉽지 않을 가능성 있으므로, 이를 보완하기 위해 관련 법령 제·개정 사항을 관련 부처에게 제안할 수 있는 권한 부여
- 독립성 확보 장치 미비 시 정부나 정치권으로부터의 영향력이나 간섭에 종속될 가능성 존재하므로, ① 독립성 확보를 위한 제도적 장치를 확보하고, ② 관련 법에 명시적인 독립성 확보 조항 둘 필요 있음
- 시장 감독이라는 공적인 업무를 수행하다보니 관료화될 가능성도 존재하므로 관료화 방지를 위한 제도적 장치 마련 필요

□ 정부 조직화 방안

○ 장점

- 정부 조직의 경우 감독 행정의 강한 집행력으로 행위 규제 업무 수행

- 가령, 증권선물시장 조사 업무의 효율성을 높이기 위해 조사당국에 기소권을 부여하는 경우 정부 조직이 더 적합할 수 있음
- 타 부처로부터 업무 협조, 가령 관련 법령 제·개정 필요 시 법령 제·개정 담당 부처로부터의 업무 협조를 얻어내기가 용이

○ 단점

- 공적 민간기구에 비해서 전문인력 확보의 어려움
- 감독의 독립성 확보가 어려움
- 시장친화적인 감독이 용이하지 않음
- 정부 예산에 의존하기 때문에 예산 확보가 어려움

○ 보완 장치

- 전문인력 확보를 위해서는 현행 공무원제하에서 다음과 같은 제도 도입이 전제되어야 함
  ① 금융 전문 인력을 확보하기 위한 탄력적인 인사 제도 실시
  ② 보스 등을 포함하여 탄력적인 대우가 가능한 전문직군 신설 허용
  ③ 순환보직제 폐지
- 감독의 독립성 확보를 위한 제도적 장치로서 관련 법령에 명시적인 독립성 보장 조항 삽입

2.3 업무

(1) 업무 범위

□ 금융감독 관련 법규에 관한 업무 권한 보유

○ 기획재정부에 대한 법령 제·개정 제안권, 기획재정부의 법령 제·개정에 대한 협의권 및 금융감독규정 제·개정권 보유

□ 행위규제 및 금융소비자 보호를 위한 감독, 검사 업무 보유

○ 유형 2 금융기관(금융투자업자 및 여신전문금융기관, 단 SIFI 지정 금융회사 제외)에 대한 감독 및 검사

□ 금융기관 인·허가 및 제재 : 유형 2 금융기관에 대한 인허가 및 제재

○ 유형 2 금융기관으로의 인수 및 합병

□ 조사·연구기능 : 금융소비자 및 금융시장 행태에 대한 조사 및 연구

□ 산하 사후구제기구가 민원처리, 금융분쟁조정, 금융소비자 교육을 담당

(2) 행위규제와 금융소비자 보호 업무

□ 금융시장감독원의 가장 중요한 역할은 금융소비자 보호를 위한 시장 분석, 감독정책 및 행위규제의 입안 및 실행, 금융소비자에 대한 사후적 구제 절차 수립 등임

○ 금융시장감독원은 전술한 금융기관 유형과 무관하게 모든 금융기관을 대상으로 금융소비자 보호를 위한 행위규제 및 감독 기능을 수행함

□ 금융소비자 보호의 방향과 범위

○ 과거 금융소비자 보호를 위한 행위규제는 정보의 비대칭성을 줄이기 위한 정보제공 및 투명성 제고 등에 초점이 맞추어졌으나, 금융소비자의 금융이해력 부족 등을 감안하여 금융기관에게 보다 많은 의무를 부여하는 방식으로 행위규제의 범위가 확대되고 있는 추세

○ 금융시스템에 미치는 영향을 고려할 때, 금융소비자에 대한 사후적 구제 절차보다는 사전적으로 금융소비자의 피해를 적극적으로 막는 사전적 행위규제의 필요성이 점차 중요해지고 있는 상황

○ 금융소비자 보호를 위한 행위규제는 과거에는 금융상품의 판매과정에 국한되었으나, 최근에는 국제적으로 금융상품 자체에 대한 규제 및 금지 등으로 규제 영역이 확대되는 추세

- 다만 금융상품 자체에 대한 규제의 경우 분리된 감독기구간 영역 다툼의 소지가 존재하는 바, 이에 대한 사전조정이 필요

○ 최근 금융소비자 보호를 가장 필요로 하는 영역은 대출 및 신용카드와 같은 소비자 신용 부분이며, 건전성 감독과 별개로 소비자 신용과 관련한 금융기관의 행위규제 및 감독이 시행될 필요

- 현재 소비자 신용에 대한 감독은 건전성 규제 차원에 집중된 상황임

○ 금융소비자의 연금 및 펀드에 대한 투자 확대를 고려하여 금융소비자의 투자 자산에 대한 감독을 강화할 필요

○ 금융소비자 교육을 통한 금융소비자의 금융이해력 제고도 장기적으로 금융소비자 보호에 기여

□ 행위규제 및 감독의 주요 대상

○ 금융기관의 금융소비자 및 금융이용자를 위한 정보 제공

- 금융기관이 금융소비자에게 금융상품을 판매하기 위해서는 적절한 상품정보를 제공하고 자사의 현황을 명확히 공시하도록 해야 함

○ 금융기관의 금융자문 행위

- 금융기관의 금융자문이 고객에 대한 정보와 상품의 위험성 및 특성에 대한 파악을 기반으로 객관적으로 이루어지도록 해야 함

○ 금융기관의 판매 행위

- 금융기관이 금융상품의 판매시 충분한 설명을 하도록 설명의무를 부여하고, 불공정한 판매 행위를 예방해야 함

○ 금융이용자에 대한 비밀보장

- 고객의 신용정보를 제 3자에게 제공 또는 공유하는 규정을 수립, 감독하고 개인정보 보호를 위한 안전장치의 확보 여부를 감독

(3) 금융기관 감독

□ 건전성 감독과 행위규제 감독 기구 분리에도 불구하고 개별 금융회사에 대한 종합적인 감독이 필요한 바, 분리된 양대 감독기구 중에서 금융회사 유형별로 경영 전반의 감독을 주 책임지는 감독기구를 지정할 필요

□ 금융시장감독원은 SIFI로 지정되지 않은 유형 2의 금융기관 (금융투자업자 및 여신전문금융기관 등)에 대한 건전성 감독을 담당

○ SIFI는 사전적 규정 및 금융안정위원회의 협의 절차 등에 근거하여 금융건전성 감독을 금융건전성감독원으로 이관

○ 여신전문금융기관에 대한 감독은 건전성 감독과 함께 소비자신용과 관련한 행위규제를 병행

□ 다만 금융시장감독원의 감독 결과로 인하여 금융시스템의 불안정성이 확대될 수 있음을 고려하여, 일정 기준을 상회하는 금융기관에 대한 금융시장감독원의 감독 결과는 공표 이전에 금융건전성감독원에 제공하고 사전 협의하도록 함

□ 금융기관에 대한 인가, 승인, 폐지

○ 유형 2 금융기관(단, 폐쇄의 경우에는 유형 2 중에서 금융건전성감독원의 감독대상으로 지정된 금융기관 제외), 금융기관 간 M&A 결과 유형 2 금융기관이 탄생하는 경우

○ 다만 금융시장감독원이 영업정지 및 인가취소를 실시할 경우에도, 금융시스템 안정성이라는 측면에서 사전에 금융건전성감독원과 협의하도록 함

(4) 시장규제 및 감독

□ 시장규제 및 감독의 범위

○ 금융거래를 지원하는 인프라에 대한 감독

○ 유가증권 발행시장의 감독

○ 거래소 및 장외시장에 대한 감시 및 감독

□ 주요 감독 사항

○ 시장에서 발생하는 부정거래행위, 미공개정보이용, 시세조종행위 등 시장의 불공정 거래 행위를 조사하고 제재

○ 발행시장 및 유통시장에서 필요한 기업공시가 적정하게 이루어지도록 감시·감독

○ 기업 회계의 감독 및 감리

(5) 검사·제재 및 금융범죄 조사 기능

□ 금융기관에 대한 행위 규제 관련 검사 업무 수행

○ 금융기관의 금융상품 판매 행위 규제 업무와 관련한 금융기관에 대한 직접적인 검사 업무

- 적합성 원칙(suitability principle), 설명 의무 등 준수 여부 확인

□ 금융범죄 조사 업무

○ 금융범죄는 주로 증권선물시장에서의 불공정거래 관련 범죄

- 내부자 거래, 시세조종 행위, 부정거래행위 등 관련 법 위반 시의 형사 처벌

○ 자본시장 불공정거래 조사 등에 관한 업무

□ 제재 조치 업무

○ 금융상품 판매 행위 및 증권선물시장 조사 업무 관련한 제재 권한

- 업무의 효율성 도모

- 금융기관뿐만 아니라 증권선물시장 관련자에 대한 제재

○ 위반 금융기관에 대한 영업 정지, 기관 경고 등의 제재 조치

○ 위반자에 대한 과징금, 과태료 등 행정벌칙 부과

(6) 금융분쟁 조정 등의 기능

□ 금융분쟁 조정 업무 수행

○ 사후적인 금융소비자 보호 업무인 금융분쟁 조정 업무 수행

- 현재 금융감독원이 수행하는 업무 이관

□ 금융소비자의 민원 처리 업무 수행

□ 금융소비자 교육 및 조사 연구 업무도 수행

○ 금융분쟁 발생을 예방하는 차원의 금융소비자 교육 업무

○ 금융소비자 보호 관련 연구 조사 업무

2.4 조직

(1) 기본 체계

□ 금융시장감독원은 금융건전성감독원과 병렬된 지위를 가진 독립적인 공적 민간기구로 설립

○ 금융시장감독원 내부 최상위에 합의제 의결기구로서 금융시장감독위원회를 설치하고, 동 위원회 산하에 원장 및 집행기구를 두는 일원적 조직체계로 구성

□ 금융시장감독위원회

○ 금융건전성감독위원회와 유사하게 구성 (Ⅲ장 참조)

- 7인의 감독위원으로 구성된 합의제 의결기구 (3인의 상임위원과 4인의 비상임위원)
- 금융시장감독원 내부의 최고의사결정기구로서, 금융시장 감독 관련 업무의 심의· 의결, 관련 법령 및 규정 제·개정 업무, 금융안정위원회 참가 업무 등을 수행

○ 현행 증권선물위원회의 기능은 금융시장감독위원회가 포괄 승계

○ 4인의 비상임위원은 국회 추천으로 대통령이 임명하고, 임기는 3년, 1회에 한하여 연임 또는 중임

○ 감독위원의 자격은 사전요건으로 구체화하며, 임기 종료 후 금융권 재취업을 엄격히 제한

- 금융시장감독원의 경우 대민업무에 치중된 경향을 보이기 때문에, 민간부문으로의 재취업에 대해서 보다 엄격한 제한 조건을 부여하는 것이 타당

□ 금융시장감독원을 정부기구로 분리 설립하는 경우에는 독립성 확보를 위해서 금융시장감독위원회에 독립규제위원회에 준하는 지위를 부여하는 것을 고려

○ 시장의 다양한 의견 수렴을 위하여 다양한 구성원으로 금융시장감독위원회를 구성함

□ 집행기구

○ 원장, 수석부원장, 상임감사위원으로 상임위원을 구성하며, 금융건전성감독원의 상임위원과 동일한 절차를 거쳐 임명

○ 원장은 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 임명하되, 임명시 국회 청문회를 거치도록 함

- 원장이 금융시장감독위원회 의장을 겸직하도록 함

(2) 집행부서의 업무 분장

□ 금융시장감독원의 집행 부서는 시장규제 및 감독 업무, 행위규제 감독 업무, 인가 및 승인 업무로 구분하여 조직화 (그림 Ⅳ-1 참조)

□ 시장규제 감독 부서는 발행시장, 유통시장, 외환시장, 장외시장 등을 포괄하는 금융시장의 거래 질서를 감독

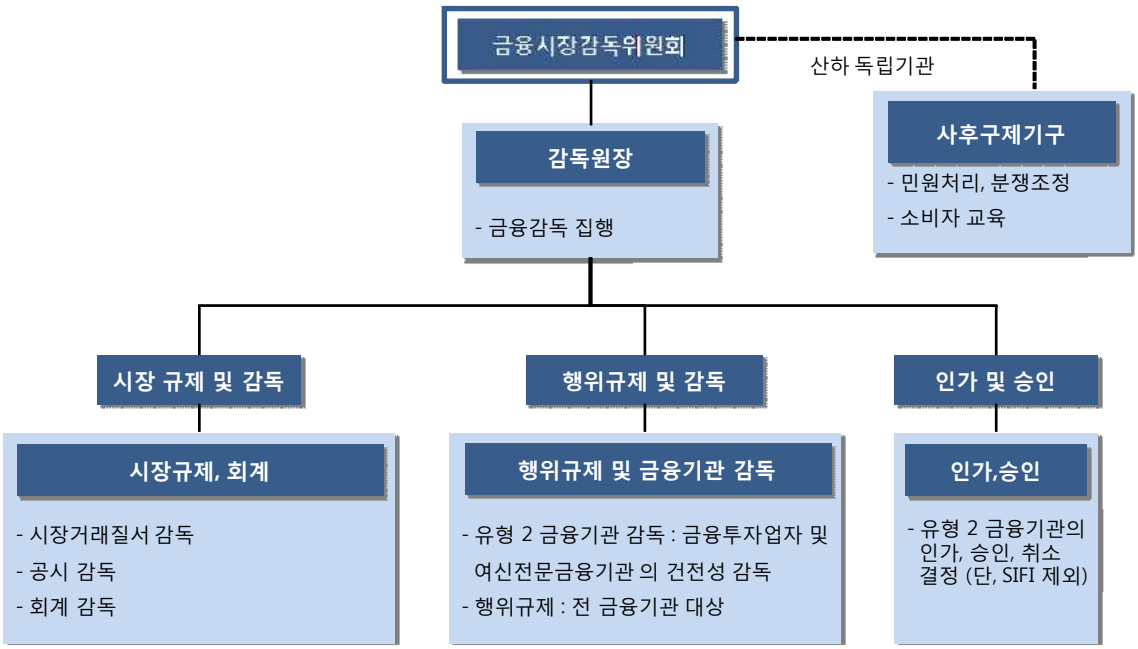
○ 시장규제 감독 부서 내부에 기업회계 감독 부서를 설치

□ 행위규제 감독 부서는 금융기관이 금융소비자와 거래할 때 발생하는 정보제공 행위, 금융자문 행위, 판매 행위, 비밀보장 등의 행위규제 사항을 전담

○ 업무 효율성 측면에서 행위규제 감독부서는 유형 1 금융기관과 유형 2 금융기관 부서로 구분하고, 이 중 유형 2 금융기관 담당 부서는 해당 금융기관에 대한 건전성 감독을 병행하는 방식 고려

□ 시장분석을 전담하는 부서를 두어 금융소비자 현황 및 행위규제의 내용 등 금융감독 정책 입안과 실행을 위한 정보를 지속적으로 창출할 수 있도록 함

<그림 Ⅳ-1> 신설 금융시장감독원 조직도



(4) 분쟁조정기구(Alternative Dispute Resolution: ADR)의 분리 설치

□ 현재와 같이 금융분쟁조정위원회와 민원업무 담당부서가 감독기구 체계 내에 존재할 경우, 민원 및 금융분쟁 업무의 전문성과 공정성 측면에서 바람직하지 못한 결과가 초래될 수 있음

□ 따라서, 사후적인 금융소비자 보호업무를 위해서는 분쟁조정기구를 금융시장감독원에서 분리하여 독립된 산하기구로 설치하는 것이 바람직함

○ 금융시장감독원의 법적 형태가 정부조직이든 공적 민간조직이든 상관없이 금융분쟁조정기구는 분리, 설립하는 것이 바람직

□ 독립된 금융분쟁조정기구는 기존의 금융민원센터의 기능과 금융분쟁조정위원회의 기능을 합한 기능을 수행하며, 이에 추가하여 금융소비자 교육 업무도 동 기구에서 담당케 할 수 있음

Ⅴ. 금융감독기구 운영 혁신 방안

1. 문제의 제기

□ 저축은행 부실 조사 과정에서 드러난 금융감독당국의 감독 소홀, 비리 및 유착 등의 문제가 심각함

□ 감독에서 문제행위

○ 정치권 포획: 정치권의 압력으로 인해 감독기구의 감독업무 수행이 지장을 받았을 것으로 보임

- 정·관계 로비 혐의로 이상득 의원 보좌관이었던 박 모 씨는 제일저축은행 유동천 회장으로부터 규제와 검사를 완화시켜 달라는 청탁과 함께 1억5000만원을 받은 혐의로 구속 기소 (내일신문, 2012.2.8일)
- 전직 청와대 비서관은 참여정부에서 대통령실 의전비서관으로 근무하는 동안 파랑새저축은행 회장으로부터 "예금보험공사로부터 300억원 가량의 공적자금 지원 결정을 받도록 정부 관계자에게 부탁해 달라"는 청탁과 함께 2007.7월 현금 1억원을 수취 (뉴시스, 2012.2.7일)

○ 산업 포획: 금융기관 로비로 인하여 감독자가 감독업무를 제대로 수행하지 못한 것으로 드러남

- 신 아무개 금감원 선임검사역은 2008년부터 3년 동안 에이스저축은행으로부터 37차례에 걸쳐 8240만원을 받고 불법 대출을 묵인했으며, 더 나아가 금감원의 검사 일정, 검사반 명단·성향 등 검사정보를 에이스저축은행 쪽에 미리 알려줘 검사에 대비하도록 한 것으로 드러남 (한겨레, 2012.2.7.일)
- 전 금감원 부국장 검사역 정 모 씨는 "금감원 감독과 검사 과정에서 편의를 봐 달라"는 청탁을 받고 5차례에 걸쳐 현금 2억2천만원을 수취한 혐의와 부산저축은행에서 검사 보고서를 허위로 만들어준 혐의로 기소된 바 있음(연합뉴스, 2012.1.20일)

○ 전문성, 능력, 권한 부족으로 감독업무 수행이 효과적으로 이루어지지 못하였음

○ 검사권과 재량권이 부여된 상황에서 투명성 부족 시 금융기관에 대한 전횡 가능성

□ 배경 논의 및 기본 원리: "대리인 이론 + 규제포획 이론"의 관점

○ 저축은행 관련 비리를 볼 때, 공적 이익관점에 근거한 규제감독체제는 그 실효성을 상실했다고 볼 수 있음

○ 대안으로 규제감독자를 사익추구자로 간주하는 사적이익 관점의 이론에 근거한 규제감독체계의 개편이 필요함

□ 제대로 된 감독을 위한 조건 확보가 필요함

○ 독립성, 전문성, 책임성, 투명성의 확보가 필요

- 독립성 : 외압(정치권, 관료, 상사)과 피규제 기관의 로비부터 독립을 확보하는 것으로, 조직과 체계 차원에서 접근이 필요
- 전문성: 감독자의 전문가 정신(professionalism)을 확립하고, 제대로 된 정보를 취득, 처리하는 능력을 신장할 필요
- 책임성: 조직체계 독립성 확보한 연후에, 감독기구에 대한 사회적 차원의 통제를 통한 책임성 확보가 필요한데, 특히 금감원의 검사권 단독 보유에 따른 금감원의 재량권 남용 및 비리소지에 대한 견제 장치가 필요
- 투명성: 책임성을 확보하고 서비스를 증대하기 위해서 규제감독 행정의 투명성이 필수적 요건

○ 사회시스템 각 부문 간 상호의존성을 감안할 때, 금융감독기구 개혁에 추가하여 언론이나 사법기구를 포함하는 사회시스템 전체의 개혁이 필요한데, 이를 위해 후술하는 '시장규율 강화를 위한 사회 인프라 확충'이 특히 필요

- 불법행위에 대한 억제력이 “금감원 → 검찰 → 법원 → 정치권(사면 여부)”의 전 과정에서의 조치에 의존하는바, 금융기관을 감시하고 처벌하여 부당행위를 억제하려는 금융감독의 효과성은 궁극적으로 사회 전체의 법집행 수준에 의존함

2. 운영의 혁신방안

2.1 독립성 강화

□ 문제점 및 필요성

○ 정치권 포획과 산업포획 때문에 감독기구가 제대로 된 감독을 집행하지 못한 것이 가장 중요한 문제점

○ 금융감독이 금융정책의 하위수단으로 전락하지 않기 위해서는, 감독기구의 제도적 독립성과 감독 담당자의 인적 독립성 그리고 감독업무 집행상의 독립성이 필요

□ 금융감독기구 임직원의 신분보장

○ 독립성과 전문성을 확보하고 책임성을 보장하기 위해서는 신분보장이 전제조건

○ 금융감독의 중요성을 감안할 때 법으로 임기를 보장하는 방안 필요

□ 감독업무 방식 개선

○ 현황 및 문제점

- 정치권과 상위 기관으로부터의 압력과 피규제 금융기관의 로비 등에 의한 검사·감독기관에 대한 묵인과 비호가 저축은행사태의 주요 원인으로 드러남

○ 개선방향

- 검사대상 금융기관 선택과 검사 담당자의 배치에 자의성을 배제하고, 검사 과정의 투명성을 증진하여 외부의 압력이 작동할 수 없도록 함
- 경찰의 교통단속에서 과속단속 카메라의 도입에 의한 비리 방지효과를 벤치마크 하여 외부 압력이나 단속자의 재량권이 개입할 여지가 없는 자동단속기법을 도입함으로써 단속의 실효성을 제고하고 비리방지 목표를 달성
- 정기검사는 위험성과 필요성에 근거하여 선별하여 검사하고, 부정기 불시검사를 보완적으로 활용
- 부정기·불시 검사는 검사대상 선택과 검사자 배치에 자의성을 최대한 배제할 수 있도록 무작위적 방법을 도입하되 로또 복권 추첨 시 요구되는 정도의 무작위성을 보장하도록 함

□ '금융감독 혁신 TF 보고서 (2011.9월), (이하 TF 보고서)'가 제시한 비리방지를 위한 '검사종합관리시스템'을 완성함

○ 규제자의 투명성 증진을 위하여 검사의 전 과정을 실시간으로 입력하고 모니터함

○ 결과적으로 '검사종합관리시스템'은 검사의 처리과정 각 단계마다 운영자·감독자의 의사결정 기록을 유지함으로써 사후 책임추궁에 대한 위협이 자의성을 축소하고 외부압력 개재 가능성을 배제하여 독립성과 책임성 강화에 기여하도록 함

○ 추가적으로 자체 감찰기능을 보강함

2.2 전문성 강화

□ 문제점 및 필요성

○ 이번 저축은행 사태에서 저축은행 대주주와 직원의 행태는 상식이하의 파렴치범 수준으로 허위정보를 파악할 강력한 수단이 필요함

○ 파렴치한 대주주의 범죄행위의 문제가 커지기 전에 파악할 수 있도록 감독기구의 능력과 권한을 강화하여야 함

□ 금융감독기구의 정보요구 관련 권한 강화

○ 개별지점 정보 요구권 대신에 포괄적 계좌추적권 부여

○ 국세청 등 관련 정보도 금융감독기구가 공유할 수 있도록 하여 비리 방지 효과성 제고

* 후술하는 책임성 강화조치를 병행하여, 권한남용을 방지할 필요

□ '여신상시감시시스템' 도입

○ 혁신 TF의 제안으로 현재 용역 중인 '여신상시감시시스템'은 이상징후 여신에 대한 점검·관리 내역의 데이터베이스화, 실시간 감시 등으로 감독시스템의 효율성 제고에 기여할 것임

○ 국세청 등과 정보공유가 되면 더욱 효과적인 시스템이 될 수 있음

□ 허위자료 제출 방지 및 자료의 정확성 제고를 위한 조치

○ 피감기관의 수작업 입력절차 없이 시스템적으로 발생하는 DB자료 중 필요 자료를 직접 추출하여 자동으로 금감원의 시스템에 전송토록 개선

○ 금감원 외부에 공공 DB를 구축하여 자료의 개방성을 확보하고 자료의 무흠결성(data integrity)을 증진하는 방안을 고려 (미국 연방금융기관 검사협의회; Federal Financial Institutions Examination Council(FFIEC), http://www.ffiec.gov/) 참조)

○ 허위보고에 대한 과태료를 대폭 상향 조정하고 처벌 강화

□ 전문성을 갖춘 우수 인력을 확보 위한 정년보장(tenure) 제도 도입

○ 검사역을 별도 직렬로 하고, 현재는 4급까지 해당되는 외부 유관기관 취업제한을 검사역에 대해서는 일정 직급(예: 2급) 이상에 대해서만 적용토록 함

○ 즉, 하위직급에서는 순환보직 및 외부 유관기관 취업이 가능하지만, 일정 직급 이상이 되면 정년제를 도입하여 정년을 보장하는 대신 퇴직 후 유관기관 재취업이 자연스럽게 제한되는 제도

2.3 책임성 강화

□ 문제점 및 필요성

○ 현재는 제도적 제약 및 정치적 포획으로 감독기구의 독립성이 취약하지만, 진정한 독립성이 확립되면 책임성 확립이 주요 문제로 부각

○ "절대적인 권력은 절대적으로 부패한다"는 격언처럼 부패·비리의 소지가 있기 때문에 검사권 독점 보유에 따른 금감원의 재량권 남용 및 비리 소지에 대한 견제 장치가 필요함

○ 공동검사의 경우 현재 금감원이 주도하고 있으나, 문제는 감독유관기관의 공동검사 신청이 금감원에 의해 제대로 받아들여지지 않았다는 점

○ 체제개편방안에서 제시된 것처럼 금융건전성감독원과 금융시장감독원을 병설하는 경우 공동검사 절차에 대한 구체화가 더욱 절실히 요구됨

□ 주요 의사결정 관련 회의 녹취 및 공개

○ 현재의 '금융위원회 운영규칙'은 속기록 작성을 원칙으로 하고 있지만, 위원들 간의 합의를 거쳐 속기록을 작성하지 않을 수 있음

- 또한 작성한 속기록의 경우에도 비공개가 원칙이며, 특별한 경우에 적법한 절차를 통해 요구하는 경우에 한하여 금융위원회 의결을 거친 후 제출하도록 되어 있음

○ 주요 의사결정 관련 회의 전체를 녹취하고 속기록을 작성하여 보관하는 것은 추후 문제 발생 시 효과적인 책임규명을 가능하게 함으로써 책임성 확보에 필수사항

○ ‘속기록을 작성하지 않을 수 있다’는 규정을 폐지하고, 속기록 공개를 원칙으로 하되, 비밀유지 등이 필요할 경우에는 시차를 두고 공개하도록 함으로써 책임성을 강화할 필요

○ 비밀로 분류되었던 정보를 시차를 두고 공개하여 외부 전문가나 감시단체(watch dog)에 의하여 미공개 결정에 대한 적절성이 평가될 수 있도록 하여, 불필요한 비밀주의를 방지

□ 공동검사 실시

○ 감독유관기관들 간 공동검사 관련하여 조정이 필요한 경우 금융안정위원회가 이를 조정토록 함

○ 검사·단속 등 권한이 강한 부분에는 합동·공동검사를 의무화하여, 소수 감독자와 피감독자가 전략적 상호작용 (부정부패, 비리, 유착)할 소지를 사전에 제거

□ 기타 고려사항

○ 정보통신기술(IT)의 발달 덕분에 책임성 확립이 저비용으로 가능하게 되었으며 검사종합관리시스템의 확장·적용이 효과적일 것으로 판단됨

○ 후술하는 시장규율 강화를 위한 사회 인프라 확충 또한 책임성 강화에 기여할 것으로 판단

2.4 감독업무 투명성 제고

□ 현황 및 문제점

○ 금융감독업무에 대한 객관적 평가를 위해 민간위원이 포함된 ‘금융감독평가위원회’를 자체 운영한다지만, 실질적 독립성 확보가 미흡하다는 평가

○ “누가 감시자를 감시하는가?(Who monitors the monitor?)”라는 딜레마를 해결하기 위해서, 규제감독관련 의사결정은 추후에라도 그 적절성과 책임성이 다른 사람에 의하여 평가될 수 있다는 원칙이 확보되어야 함

□ 정보공개

○ 금융감독기구 책임성 확보의 전제조건인 투명성과 시장규율이 활성화되기 위해서는 정보공개가 필수 요건임

- 정보공개는 시장규율 강화를 위한 조치로 사적 규제 기제를 활성화하게 되어 부패가능성이 있는 규제·감독체계를 견제
- 정보의 민감도에 따라, 감독유관기관들 간에 공유할 정보, 국민 전체에게 공개할 정보 등으로 분류하되, 가급적 많은 정보의 공개를 추진

○ 이해 당사자의 자구행위 능력 강화

- 정보공개, 교육 강화 등을 통해 이익침해 사실 파악이 용이하도록 하여 피해 당사자의 자구행위 능력을 강화
- 이와 관련하여 피해구제가 용이하도록 입증책임을 피해자에 유리하게 개선하고, 부실관련자의 부실책임조사 및 은닉재산 환수를 용이하게 하기 위한 조치와 배상청구권의 소멸시효 연장 등의 조치를 취하여, 민사적 손해배상제도에 의한 억제력 제고를 추진

○ 금감원 외부에 공용 DB를 구축하는 방안 고려

- 자료 관련 관할권 다툼문제를 근본적으로 해결하기 위해서 금감원 외부(예: 금융안정위원회)에 공용 DB 구축
- 이는 자료의 개방성·공동 이용을 증진하고 무흠결성을 증진하는 방안이 되기도 함(FFIEC 참조)
- 제공 방식, 자료 형태 등을 표준화하여 쉽게 조회하고 분석·처리할 수 있도록 함

□ 자체 평가보고서 작성 및 국회 보고책임 부여

○ 쌍봉형 규제체제에서 금융건전성감독원과 금융시장감독원은 각각 자체로 '금융감독 자체 평가서'(가칭)를 년 1회 작성하여 국회에 보고

○ 자체보고서를 공개하여 외부 전문가나 감시단체(watch dog)에 의하여 평가 받도록 함

□ '검사종합관리시스템'의 확장 및 활용 극대화

○ '검사종합관리시스템'은 감독업무에 대한 시스템 감사를 가능케 하여 투명성을 증대시키고 따라서 책임성과 독립성 확보에 기여할 것임

○ 제재심의위원회 등 주요 의사결정 회의를 '검사관리종합시스템'의 일환으로 녹취하여 가능한 것은 즉시 공개하며, 민감한 사안은 시차를 두고 공개하도록 함으로써 추후 책임규명에 기여하도록 함

○ 혁신 TF가 제안한 "법령 및 규정에 대한 유권해석은 금융위가 수행하고 동 사례 및 유권해석 내용을 원칙적으로 인터넷에 공개하며, 금감원의 실무해석 관련 지도 공문 등도 업무 수행 과정에서 자의성이 최소화되도록 인터넷에 공개하며, ...제재결과 등 모든 자료의 전면 공개주의 원칙 도입" 등을 적극 추진함

□ 감독기구의 재량행위를 최소화 하여 독립성·책임성 증진

○ 행위규정에서 "~한 때에는 ~를 할 수 있다"를 "~를 하여야 한다"로 규정하여 명시적으로 행위재량을 축소하며, 예외적으로 재량권을 인정할 경우에는 사유서 첨부 등의 책임성 확보방안을 필히 마련함

* 참조: "재량행위 투명화 추진방안" (법제처, 2005.2월)

2.5 시장규율 강화를 위한 사회 인프라 확충

□ 현황 및 문제점

○ 사회 체제의 전체적 연관성을 고려해볼 때, 사회 전체적으로 관련 제도와 문화가 동시에 변화해야 상호 보강적으로 작용하여 개선될 수 있을 것임

○ 특히 공정하고 효과적인 법체계와 사법부, 정도 언론, 곡학아세 하지 않는 학계 등의 존재는 기본적인 금융감독의 사회적 인프라임

□ 금융관련 법규 개정

○ 예금자보호법 금융거래정보 제공 요구권 유효기한 연장

○ 위법처벌기간 시효 확대

○ 내부고발자 보호 강화

- 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에서 공공기관에 금융기관을 포함시키고, 부패행위 신고자에 대하여 신변보호 조치를 강화하고 보상금을 증액하여, 실질적으로 억제효과를 유발함

○ 금융기관의 불공정·불건전 행위 및 감독기구의 감독실패에 의한 피해에 대한 금융소비자의 소송제기 권한을 강화하고 소송이 신속하게 진행될 수 있도록 법 개정

□ 「공직자의 청탁 수수 및 사익 추구 금지법」 제정 추구

○ 공직자가 받는 모든 청탁 내용을 구체적으로 기록·보고하는 청탁 등록 시스템을 만들고, 공직자가 직위를 남용해 제3자에게 특혜를 주면 금품을 받지 않았다 해도 징계할 수 있도록 함(국민권익위원회)

○ 정치권 등의 청탁 및 외압에 대한 방호조치를 법제화 함

□ 「공공기록물 관리에 관한 법률」 강화

○ 국가의 주요 의사결정에 대하여 회의록과 관련 자료가 보관되어 책임성이 확립되도록 함

○ 「공공기록물 관리에 관한 법률」제16조 ①항에서 “공공기관은 효율적이고 책임 있는 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산·관리될 수 있도록 업무과정에 기반한 기록물관리를 위하여 필요한 조치를 마련하여야 한다”고 되어 있으나, 기록물이 제대로 생산되지 않고, 혹시 생산되더라도 추후 제대로 보관되지 못하면 실효성이 없음

○ 대통령이 자기 재임시절 자료를 무단으로 파기하여도 실효성 있는 처벌이 불가능하다고 판단되며, 이와 관련된 처벌조항을 강화하여 국가기록물이 실질적으로 책임규명 역할을 할 수 있는 조치를 강구할 필요

3. 예산 합리화 방안

□ 현황 및 문제점

○ 감독기구의 독립성과 효율성 제고를 위해 예산확보 구조의 개선이 필요

○ 현재 감독기구는 정부예산(금융위), 한은 출연금 및 감독분담금과 수수료 등으로 재원을 조달하고 있고,

- 금감원 예산운영은 ’수지균형 원칙’에 따라 감독분담금 및 발행분담금 등으로 조달한 예산의 집행 잔액이 발생한 경우 분담금 납부비율에 따라 반환하고 있어 ’당기수지차익’이 발생하지 않음

○ 통합감독기구 설립 이후 감독예산이 확대되고 있으나 한은출연금이 줄어들면서, 금융기관 분담금과 발행분담금이 증가하였고, 이에 따라 금감원이 산업포획 당할 개연성이 증대됨

- 2005년 금감원 총예산 2,344억원 중 한은출연금이 195억원이었으나 2006년부터 2011년까지 100억원으로 감소된 상태에 머물고 있음

□ 개선방향

○ 수익자 부담원칙을 기본방향으로 하되 금융회사의 부담능력을 고려하여 적절한 부담체계를 구축하며, 실질적 감독수요가 발생하는 부분에 보다 많은 감독분담금을 부과

○ 다양하고 안정적인 재원조달방안의 확보가 필요한데, 예컨대 자본시장부문에서 발행·유통·공시·회계 등 다양한 형태의 감독수요에 대해 일정한 수수료를 부과

○ 한은출연금의 경우에는 금통위가 향후 수년간의 출연금의 규모를 사전에 확정토록 함

○ 감독유관기관들을 대상으로 일정한 분담금을 갹출하여 공동 DB 구축에 공동으로 기여하게 함으로써 정보공유와 공동검사 활성화에 기여토록 함

□ 만약 금융시장감독원이 공무원조직화될 경우, 정부예산이 투입될 것이므로 정부로부터의 독립성 훼손이 우려됨

□ 주요국 금융감독당국의 예산조달 수단은 <표 Ⅴ-1> 참조

<표 Ⅴ-1> 주요국 금융감독당국의 예산조달 수단

국 가	감독기관	예산조달 수단
미 국	FRS(연방준비제도)	정부증권 투자수익, 외화투자 수익, 예금수취기관 대출이자, 결제관련 각종 수수료
	OCC(통화감독청)	금융기관 검사분담금 및 각종 수수료
	FDIC(연방예금보험공사)	부보 금융기관 예금보험료, 검사수수료 및 기타 이익
	OTS (저축금융기관감독청)	저축 금융기관 감독분담금 및 검사수수료 등
	SEC(증권거래위원회)	유가증권발행수수료, 유가증권보고관련 수수료 및 감독분담금 등
영 국	FSA(금융감독원)	금융기관 감독분담금 및 유가증권상장관련 수수료
독 일	BaFin(금융감독청)	행정수수료, 검사수수료, 감독분담금
프 랑 스	AMF(금융시장청)	유가증권발행수수료, 금융거래인허가 수수료, 공시감독 수수료, 자산운용관련 감독분담금
	C B(은행감독위원회)	중앙은행인 프랑스 은행이 예산 지원
일 본	금융청	정부예산
캐 나 다	OSFI(금융감독청)	금융기관 분담금, 인가・승인관련 수수료 및 정부보조금
호 주	APRA(건전성감독원)	금융기관 감독분담금, 자문료, 투자금
	ASIC(증권투자위원회)	금융기관 분담금
이 태 리	ISVAP(보험감독원)	보험관련 각종 수수료
	CONSOB(증권위원회)	⅓은 정부예산, ⅔는 금융기관에 대한 각종 수수료
그 리 스	Bank of Greece (그리스 중앙은행)	중앙은행 수입금
핀 란 드	FSA(금융감독원)	금융기관 분담금 및 유가증권발행수수료
네델란드	PVK(연금보험감독원)	금융기관 분담금
벨 기 에	OCA(보험감독실)	금융기관 분담금
룩셈부르크	CSSF(금융감독원)	금융기관 분담금
덴마크	DSFA(덴마크 금융감독원)	정부예산
포르투갈	Bank de Portugal (포르투갈 중앙은행)	상업어음 재할인, 금융기관 대출, 외환거래, 유가증권 운용수익
멕 시 코	CNBV(은행증권위원회)	금융기관 분담금
스 웨 덴	Finansinspektionen (금융감독원)	금융기관 분담금, 정부예산 배정금
스 페 인	Bank of Spain (스페인 중앙은행)	중앙은행 수입금
	CNMV(증권감독원)	등록 및 감독관련 수수료
노르웨이	Kredittilsynet (은행보험증권위원회)	금융기관 분담금
홍콩	통화감독청	외환기금 수입이자, 은행인가 수수료
	증권선물위원회	검사수수료, 증권거래세, 이익잉여금 투자수익

자료: 금감원 내부자료, 윤석헌(2007)에서 재인용

Ⅵ. 금융감독 유관기관 간의 협조체제 구축

1. 문제의 제기

□ 거시 건전성 감독체계 구축

○ 2008년 글로벌 금융위기 이후 개별 금융기관의 재무적 건전성에 대한 감독만으로는 금융안정을 효과적으로 달성하기 부족하다는 인식 대두

○ 미시적 금융감독의 경기 순응성(procyclicality)을 보정하고 시스템리스크의 도래를 사전에 방지하기 위한 별도의 감독체계 구축의 필요성 대두

○ 거시 건전성 감독 기능은 그 성격상 다수의 감독유관기관의 협조가 원활하게 작동해야 소기의 성과를 거둘 수 있음

□ 감독유관기관 간 정보공유체계 구축

○ 다양한 감독유관기관들이 수집하는 금융감독 정보가 기관간에 원활하게 유통되거나 활용되지 않고 있는 것이 현실

○ 감독정보의 유통 부진은 이를 정보생산 기관의 사유물로 인식하려는 시각에도 부분적으로 기인

○ 따라서 이런 시각을 교정하고 감독정보의 원활한 유통을 촉진하기 위해서는 구속력 있는 법제화된 협조체제 구축이 필요

□ 시스템리스크에 대한 효과적 대응체계 구축

○ 시스템적으로 중요한 금융기관을 지정하고 감독하는 데는 기존 금융권의 권역 구분을 초월하는 감독기구간 협력이 필수

○ 시스템위기 징후의 포착, 선포, 대응, 사후 관리 등에는 기존 감독권한과 기능을 일시적으로 재배분하는 비상 권한이 필요

○ 이를 위해서는 감독유관기관 간의 별도 협의체 구성이 필수

□ 감독 유관기관 간의 협의를 공고히 하기 위해 '금융안정위원회'(가칭)를 설치·운영

2. 현황 및 문제점

2.1 기존 감독기구 간 협의체의 현황

□ 현재 감독유관기관 간에 다양한 공식 또는 비공식 협의체가 존재

○ <표 Ⅵ-1>은 현존하는 감독유관기관 간 협의체의 현황과 역할을 보여줌

<표 Ⅵ-1> 감독유관기관 간 협의체의 현황

기구 명칭	(고정) 참석자	담당업무	법적 근거	법적 구속력*
경제금융대책회의 (서별관회의)	기재부장관, 금융위원장, 한은총재, 경제수석, 정책실장, 금감원장, 필요시 관련 장관	금융・실물시장 점검	×	×
국민경제대책회의	대통령 주재, 기재부장관, 금융위원장, 한은총재, 경제특보, 경제수석, 국정기획수석, 국민경제자문위 위원 2-3명 정도	비상시 경제점검, 대책 발굴 및 조정	×	×
외환시장안정 협의회	위원장: 기재부 차관 위원: 금융위, 국세청, 관세청, 금융정보분석원, 한은, 금감원의 차관급 공무원 또는 부기관장과 국제금융센터 및 관계 연구단체 소속직원 중 위원장이 위촉하는 자	외환제도 선진화 및 외환시장 발전방안 논의, 외환거래정보 상시 모니터링, 외환거래에 대한 사후관리 및 정보 교환 등	외국환 거래규정	×
금융업무협의회	기재부, 금융위, 한은, 금감원, 예보의 부기관장급		MOU**	×

* : 관행상 소관기관이 결정사항 대부분 실행

** : 기재부, 금융위, 한은, 금감원, 예보간 금융정보에 관한 MOU 및 한은과 금감원간 금융기관 검사에 관한 양해각서

○ <표 Ⅵ-1>에서, 한은과 금감원간 정보공유 및 공동검사 관련 이견 조정을 목적으로 기재부, 금융위, 한은, 금감원, 예보(정보공유)의 부기관장급으로 '금융업무협의회'를 운영중이며 실무책임자급으로 실무협의회 운영중

2.2 기존 협의체의 문제점

□ 현재 감독유관기관 간에 다양한 공식 또는 비공식 협의체가 존재

○ 그러나 법적 구속력이 없고 위상이 낮아 기능 미흡하고 책임소재 불분명

□ 담당하는 업무도 경제정책의 조율, 시스템리스크에 대한 대응, 외환시장 업무조정 등으로 매우 다양

○ 경제정책의 조율: 경제금융대책회의(서별관회의)

○ 시스템리스크에 대한 대응: 경제금융대책회의(서별관회의), 국민경제대책회의, 외환시장안정협의회

○ 정보 공유 및 공동검사 관련 업무에 대한 실무적 조율: 금융업무협의회

□ 협의체의 목표와 조직 형태의 불일치로 소정의 정책목표 달성 곤란

○ 시스템리스크에 대한 대응: 법적 근거의 부재로 기존의 감독 권한 배분을 초월하는 비상 조치를 발동할 수 없어 대응력에 한계

○ 정보 공유: 현행 금융업무협의회는 실무자급 협의체로서 중요한 의사결정을 내리기 보다는 업무를 조율하는 기구로만 기능

○ 감독기구간 감독업무 협력: 현재 감독유관기관 간 체결되어 있는 MOU는 쌍무적 협약이므로 감독기구 전체를 유기적으로 포괄하는 데 한계

○ 거시 건전성에 대한 체계적 접근: 거시 건전성 위험 요인에 대한 연구 및 조사, SIFI 또는 금융거래의 인식, 지정 및 관리 등 최근의 금융감독 주요 현안에 대한 대응에는 완전한 공백 상태

□ 해결방안: '금융안정위원회'(가칭)를 신설하고 그 권한과 역할을 명확히 하여 명시적인 협조체계를 구축

3. '금융안정위원회' 설립 방안

3.1 개요

□ 설립의 기본방향

○ 감독업무 속성상 상이한 시각을 지닌 복수의 감독기구가 다면적으로 작용할 경우, 감독기구들 간 선의의 경쟁은 물론 업무 보완성 등으로 감독업무 효율성 제고 및 감독유관기관 상호간 견제와 균형 기대

구분	시각	조치
한은	하향적(top-down)	거시 이상징후 => 미시정보로 확인 하기
금감원	상향적(bottom-up)	미시 이상징후 => 시스템 이상징후 찾기

○ 다만 이를 위해 감독유관기관 간 협력관계 확립 내지 공조체제 유지가 필요한데, 감독유관기관 스스로가 이 문제를 자율적으로 해결하는 것은 현실적으로 어려운 문제이므로 전담조직 확보가 필요

○ 이를 위해 감독유관기구 수장들로 '금융안정위원회'(가칭)를 설립하되, 이를 법제화하여 위상과 구속력을 제고

- 법제화시 공식 활동기록 작성과 보존이 의무화되어 조직 운영의 투명성 제고

□ 우리나라의 특수성과 외국의 최근 사례를 효과적으로 조화

○ 감독유관기관 간 협력이 비공식적인 수준에 머물렀던 우리의 특수성을 감안하여 명시적인 협력 체계를 구축하고 그 역할과 권한을 명기할 필요

○ 2008년 글로벌 금융위기 이후 탄생한 FSB(Financial Stability Board)와 미국 FSOC(Financial Stability Oversight Council) 등이 유사한 목적을 지니는 조직이므로 이들을 참조하여 구체적인 조직, 기능 및 운영방안 등을 정비

□ 개관

○ 설립 목적: 금융기관들의 미시적 건전성과 금융시장의 거시적 건전성 확보를 통해 금융안정 달성에 기여

○ 지위: 금융감독의 최상위 조직으로 금융감독업무 관련 최고의사결정 담당

○ 구성: 주요 감독유관기관의 장과 약간 명의 민간 위원

○ 역할: 시스템리스크의 통제, 감독업무 공조, 정보 교류, 연구 및 조사

○ 운영: 참여 감독기구가 교대로(또는 한국은행 단독으로) 간사 업무 수행

3.2 금융안정위원회의 조직 형태

□ 금융안정위원회의 구성

○ 대통령 직속 합의제 행정위원회 형태로 설치

○ 11인의 위원으로 구성

- 기획재정부 장관, 한국은행총재, 금융건전성감독원장, 금융시장감독원장, 예금보험공사 사장, 민간 비상임 위원 6인
- 6인의 비상임 금융안정위원은 정당별 의석수를 반영한 국회 추천으로 대통령이 임명

○ 의장은 기획재정부 장관, 부의장은 한국은행 총재로 보함

○ 별도 사무국은 설치하지 않고, 후술하는 간사가 위원회 운영 실무를 담당

- 다만 금융안정과 관련한 연구, 조사 업무를 수행하기 위해 한국은행 내에 민간전문가로 구성된 상설 연구조직(가칭 '금융안정조사국')을 설치

□ 금융안정위원회의 운영

○ 위원회의 운영 실무는 금융안정 단계별로 구분하여 간사제로 운영
- 정상시에는 기재부를 제외한 감독유관기관이 간사업무를 담당
- 위기관리 및 사후관리 시에는 기재부가 간사업무 담당
- 위기 단계별 감독유관기관의 역할과 권한은 <표 Ⅵ-2> 참조

○ 정상시의 간사 업무 배분은 제1안과 제2안 중에서 선택
- 제1안: 기재부를 제외한 감독유관기관이 교대로 간사직 수행
- 제2안: 한국은행이 상시적으로 수행

○ 간사 업무 배분과 관련하여 제1안과 제2안은 각각 장단점 보유
- 위원회 운영과 관련한 실무 권한이 집중·고착되는 것을 방지하고 다양한 감독의견이 개진되는 것을 보장하기 위해서는 제1안이 바람직
- 거시 건전성에 기반한 금융안정의 정착을 위해서는 제2안이 바람직
- 이하에서는 감독 의견의 다양성 확보를 중시하여 제1안을 상정

○ 금융의 정책 및 감독 업무 분리 원칙에 따라, 현재의 금융업무협의회는 존속시켜 경제와 금융의 현안과제를 담당토록 함

3.3 금융안정위원회의 업무

(1) 금융안정 단계별 금융감독유관기관의 역할 배분

□ 금융안정의 여러 단계를 다음과 같이 구분(윤석헌・정지만, 2010 참조)

① 정상:

- 개별 금융기관의 건전성에는 문제가 있을 수 있으나, 시스템리스크는 없는 상태
- 한국은행과 금융건전성감독원이 각각 거시 및 미시 건전성을 감독하고 금융시장감독원은 시장 감독 의무를 수행하는 등 고유한 감독기능 수행
- 금융안정위원회는 한국은행 산하 금융안정조사국의 연구·조사 결과를 참조하여 재적 과반수의 의결로 SIFI를 지정하고 위원회에 참여하는 모든 금융감독유관기관으로 하여금 이들 금융기관에 대해 그 위험에 부합하는 별도의 감독방안을 강구할 것을 요청
- 금융안정위원회는 시스템리스크를 방지하고 금융감독유관기관의 업무상 협력을 공고히 하기 위해 필요한 정보교류 방안을 마련하고 이의 시행을 위원회에 참여하는 모든 금융감독유관기관에 요청
- 시스템위기의 이상 징후 포착하면 금융안정위원회에 부의하여 위기 징후 여부 논의 및 판정

② 위기 징후:

- 시스템위기로 발생할 수도 있는 몇 가지 위기 징후가 발현된 상태
- 금융안정위원회는 이상 징후를 검토하여 필요시 재적 과반수의 의결을 거쳐 “위기 징후” 판정
- 개별 금융감독기구는 기본적으로 고유한 감독 기능을 계속 수행
- 금융건전성감독원은 부실 금융기관에 대해 적기시정조치 발동
- 금융시장감독원은 금융소비자 보호에 관심 집중
- 한국은행은 이 단계부터 조건부 단독조사권 행사 가능
- 예금보험공사는 부실(우려) 금융기관에 대한 일제 조사 실시 가능

③ 위기 관리:

- 위기 징후가 발전하여 본격적인 시스템위기가 발생한 상태
- 위기 징후 단계가 악화되면 금융안정위원회는 재적 위원 2/3 이상의 의결을 거쳐 “위기 관리”로 판정
- 위기 관리 판정시 금융안정위원장은 이를 즉시 대통령에게 보고

- 대통령은 국무회의의 의결을 거쳐 “시스템위기”를 선포하고 즉시 국회에 이 사실을 보고
- 금융안정위원회는 대통령의 “시스템위기” 선포 이후, 개별 금융감독 법령의 규정에도 불구하고 시스템위기 관리를 위해 필요하다고 인정되는 경우 위원회의 의결을 거쳐 한국은행의 긴급 무담보 유동성 공급, 기획재정부의 공적 자금 조성, 예금보험공사의 증자 지원, 기획재정부 장관의 긴급 경제조정 등의 행위를 각 감독유관기관에 요구 가능
- 기획재정부는 금융안정위원회의 요구가 있는 경우 국회의 동의를 얻어 공적 자금을 조성, 집행하고 필요한 긴급 경제조정 기능을 수행
- 한국은행은 금융안정위원회의 요구가 있는 경우 한국은행법의 규정에도 불구하고 모든 권역의 금융기관에 긴급 유동성을 무담보로 제공 가능하고 이 대출의 공여 및 상환과 관련하여 필요한 감독권 행사
- 예금보험공사는 금융산업의 구조개선에 관한 법률이나 예금자보호법 등 관련 법령의 규정에도 불구하고 금융안정위원회의 요구가 있는 경우 모든 권역의 부실 금융기관에 대해 증자 등 자금 지원이 가능하고 이 자금지원과 관련하여 배타적 적기시정조치 권한과 사후 감독권을 행사

④ 사후관리:

- 시스템위기가 일단락되어 사후정리 하는 단계
- 금융안정위원회는 부실 정리, 공적 자금의 회수 및 상환, 금융소비자 보호 등과 관련한 사항을 조사하고 필요한 대책을 의결
- 금융시장감독원은 시스템위기의 극복과정에서 손실을 경험한 금융소비자에 대한 사후 피해구제 방안을 금융안정위원회에 보고하고 위원회의 의결에 따라 금융소비자 보호 대책을 집행
- 예금보험공사는 부실 금융기관을 정리하고 필요시 부실 관련 책임자에 대한 조사 및 책임 추궁 절차를 집행
- 기획재정부는 공적 자금의 회수 및 상환을 주도하고 그 진행상황을 주기적으로 국회에 보고

- 한국은행은 금융안정조사국의 조사·연구를 통해 시스템위기 발생의 원인을 진단하고 향후 유사한 위기의 발생을 방지할 수 있는 대책을 마련하여 금융안정위원회에 보고

□ 이상의 논의를 요약하면 <표 Ⅵ-2>와 같음

<표 Ⅵ-2> 금융안정 단계별 감독유관기구 업무

기구별＼금융 안정 단계별	정상	위기 징후	위기 관리	사후관리
금융건전성 감독원	건전성감독, 검사・제재	적기시정조치		부실 관련자 제재
금융시장 감독원	검사・제재 소비자보호	금융시장 안정 소비자보호	소비자보호	소비자 피해구제
한국은행	거시 건전성 조사・연구	조건부 단독조사	긴급 무담보 유동성 지원 부분적 감독권	시스템위기 원인・대책 위원회 보고
예금보험공사	개별 부보 금융기관의 부실 정리	부실(우려) 금융기관 일제 조사	예금대지급 적기시정조치 자금지원・감독	정리・회수 부실 관련자 책임추궁
기획재정부			시스템위기시 공적자금 투입	공적자금 회수・상환
금융안정 위원회	SIFI 지정・관리 정보공유 시행	위기 징후 판정	위기 관리 판정 개별 감독기구 권한 재조정	재발 방지 대책 시행
간사 업무	기재부를 제외한 참여기구가 교대로 수행	좌동	기재부로 이관	참여기구로 환원

(2) 금융안정위원회의 업무

□ 금융안정위원회는 위기발생 가능성을 낮추고 또 발생시 효율적 대응을 위해서 다음 업무를 수행

○ 국내(National) SIFI(가칭 '시스템적으로 중요한 금융기관') 지정

○ 글로벌 및 국내 SIFI 관리·감독업무 총괄

- '비상정리계획'(Orderly Liquidation Plan; 가칭)제출 요구

○ 금융감독유관기관 간 정보공유시스템을 구축하고 그 운영을 감독

○ 금융안정의 단계별로 금융안정위원회 의결을 거쳐 제한된 범위 내에서 한은에 단독조사권 및 유동성 지원 기관에 대한 감독권 부여

○ 시스템위기시 예금보험공사의 자금 지원 대상 금융기관에 대해 예금보험공사에 배타적 적기시정조치권 및 사후 감독권 부여

○ 시스템위기시 금융감독유관기관에 대해 긴급요구권 행사

- 한국은행: 모든 권역의 금융기관에 대해 긴급 무담보 유동성 지원 요구
- 기획재정부: 공적 자금 조성 요구
- 예금보험공사: 부보 금융기관 및 SIFI에 대한 자금지원 및 비상정리계획에 따라 SIFI에 대한 정리 절차 착수
- 기타 시스템위기 극복을 위해 필요한 조치 요구

○ 한국은행의 금융안정보고서 및 금융건전성감독원의 건전성감독보고서(가칭)에 대한 의견 제시

- 금융안정위원회는 특별한 사유가 없는 한 별도의 정기적인 감독보고서는 공표하지 않음
- 금융감독유관기관은 금융안정위원회의 의견을 참고하여야 하지만, 이에 구속되지는 않음

○ 금융감독 법령의 제·개정에 대한 의견 제시

- 금융감독 법령의 제·개정 과정에서 필요시 소관 정부부처 또는 국회에 의견 제시

○ 금융안정위원회 내부의 운영과 관련한 규정 제정

- 간사의 배정에 관한 규정

- 실무협의회의 운영에 관한 규정

□ 분야별 실무협의회 구성

○ 금융안정위원회의 업무를 원활하게 수행하기 위해 다음과 같은 실무협의회 설치·운영

<표 Ⅵ-3> 분야별 실무협의회(안)

	업무	구성	주기
정보공유	· 정보공개원칙 수립 · 정보공유·자료협조 시행방안 마련 · 통합 DB 구축 및 관리	한은, 금융건전성감독원, 금융시장감독원, 예보	월1회 정기 및 수시
공동검사	· 공동검사의 원칙과 절차 협의 · 금융감독유관기관의 공동검사 신청 경우 절차 및 검사범위 결정	한은, 금융건전성감독원, 금융시장감독원, 예보	월1회 정기 및 수시
법규 제·개정	· 금융감독관련 법령 제·개정 협의	기재부, 한은, 금융건전성감독원, 금융시장감독원, 예보	필요시
위기관리	· SIFI 지정 및 관리지침 제정 · 시스템위기 포착, 관리 · 위기 징후 및 위기 관리 판정 · 한은 및 예보에 자금 지원 요구 · 기재부에 공적 자금 조성 요구 · 한은에 단독조사권 및 자금 지원기관에 대한 감독권 부여 · 예보에 자금 지원 기관에 대한 배타적 적기시정조치 권한 부여	기재부, 한은, 금융건전성감독원, 금융시장감독원, 예보	필요시

□ 내부운영규정 제정

○ 법제화를 토대로, 법령 및 규칙의 경직성을 보완함으로써 협의회의 원만한 운영을 도모하기 위해서 내부운영규정 제정

○ 주요 내용은 다음을 포함

- 간사의 배정 및 금융안정조사국 운영에 관한 규정

- 실무협의회의 운영에 관한 규정
- 경비 분담

4. 개별 금융감독유관기관의 역할 재정립

4.1. 재정립의 필요성

□ 감독기관의 목표와 권한 및 유인체계의 정렬

○ 감독기관이 수행하는 정책목표와 감독기관이 보유하는 권한의 일치

- 예를 들어 한국은행은 한국은행법 개정에 의해 금융안정이라는 추가적 정책목표를 부여 받았으나 별도의 정책수단이 허용되지는 않았음

○ 감독 권한을 오·남용하지 않도록 유인체계를 정렬

- 단순히 법령상의 규정에 의해 감독권을 부여하는 것은 감독권한의 오·남용을 방지하는 데 한계 노정
- 감독권한이 적절하게 행사되도록 하기 위해서는 해당 감독기관의 기능과 역할이 감독권한과 조화를 이룰 수 있도록 유인체계를 정렬할 필요

○ 감독기관에 대한 사전적, 사후적 통제체제를 정비

- 감독권한의 부분적 중첩, 또는 단계적 이관을 통해 감독권한의 독점에서 연유하는 비효율과 위기발생 위험증가 경향을 통제할 필요

□ 상시적 감독권한과 시스템위기시의 감독권한을 구분

○ 정상적 금융안정 단계에서는 개별 금융감독기관이 고유 감독업무를 수행

○ 시스템위기 도래시 금융안정위원회의 요구에 따라 기존의 감독권한을 일시적, 부분적으로 재배분

○ 이러한 감독권한의 재배분은 시스템위기시 새롭게 수행하는 비상 기능에 부합하도록 정렬

4.2. 한국은행의 역할 확대

□ 거시 건전성 감독자로서의 한국은행의 역할 확대

○ 한국은행 내에 금융안정조사국 신설

○ 거시 건전성과 관련한 금융감독 정보의 선정·수집을 금융안정위원회에 요청하고 수집된 정보를 처리하여 거시 건전성 동향을 점검

- 정기적으로 국회에 금융안정보고서 제출

○ SIFI의 지정과 관련한 기초 연구·조사 수행하고 SIFI 지정을 건의

- 금융안정위원회 산하 실무협의회를 통해 유관감독기관과 사전 협의

□ 금융안정 단계별로 추가 기능 수행

○ 금융안정위원회의 "위기 징후" 판정시 시스템위기의 도래 가능성에 대한 연구·조사를 위해 모든 권역의 금융기관에 대해 조건부 단독조사권 행사

- 원칙적으로 당해 금융기관에 대한 상시적 감독권한을 보유하고 있는 감독기구에 공동검사를 요청
- 당해 감독기구가 공동검사 요청에 적절히 응하기 어려울 경우 단독 조사권 행사

○ 시스템위기시 금융안정위원회의 요구가 있는 경우 모든 권역의 금융기관을 대상으로 긴급 유동성을 무담보 대출의 형태로 지원

- 한국은행법의 관련 규정 임시 유보
- 기획재정부는 긴급 유동성 대출의 상환을 보증

○ 시스템위기시 긴급 유동성 제공·관리·상환과 관련하여 당해 금융기관에 대해 필요한 범위내에서 감독권 행사

4.3. 예금보험공사의 개편

□ 명실상부한 금융위기 관리자에 부합하도록 조직과 권한을 개편

○ 예보는 시스템위기시 공적 자금의 집행·관리·회수를 담당하기 때문에 국민의 조세부담과 밀접한 관련 보유

○ 따라서 금융건전성 감독이 실패하거나 시스템위기가 도래할 경우 국민의 조세부담을 최소화하면서 금융위기를 극복하기 위해 적절한 조직과 권한을 보유할 필요

○ 다만 금융안정이 위협받지 않는 정상적인 단계에서는 부보 금융기관에 대한 예금보험제공자로서의 권한을 행사하는 정도가 적정해 보임

□ 예보의 소속을 기재부로 이관하고 조직과 권한을 정비

○ 예보의 소속을 현재 금융위원회에서 기재부로 이관

- 2008.2월 정부조직법 개정 이전의 체제로 사실상 환원
- 공적 자금의 관리자로서의 예보의 역할과 조직 형태를 일치

○ 예금보험위원회의 권한과 책임을 명기

- 예금보험위원회를 명실상부한 예보의 최고 의사결정기구화
- 예금보험위원회의 자율성 신장
- 기획재정부 장관의 지휘권은 예금보험위원회의 임무해태시로 제한

○ 적기시정조치 권한의 신장

- 정상적 금융안정 단계에서는 해당 업권의 고유한 감독기구가 적기시정조치 권한을 보유하되, 예보의 이의 제기 권한 확대
- 당해 감독기구가 부당하게 적기시정조치의 발동을 유예하여 예금보험기금의 손실 증가가 우려될 경우 예금보험위원회의 의결을 거쳐 단독으로 적기시정조치 발동 허용
- 시스템위기시에는 금융안정위원회의 자금 지원 요구가 있는 경우 자금 지원 대상 금융기관에 대해 배타적 적기시정조치 권한 보유

○ SIFI에 대한 비상정리계획 징구 및 관리

- 금융안정위원회가 지정한 SIFI에 대해 비상정리계획(가칭)을 징구하고 그 내용을 평가

- SIFI이 부실화할 경우 사전에 징구한 비상정리계획에 따라 당해 금융기관 및 관련 계열회사의 정리 절차 집행

4.4. 기획재정부의 금융감독 관련 기능 정비

□ 시스템위기의 최종 대응자

○ 시스템위기 발생시 금융안정위원회의 요구에 따라 공적 자금 조성

- 구체적 집행은 예보에 위임

○ 시스템위기 발생시 위기 극복에 필요한 긴급 경제조정 권한 보유

○ 기획재정부 장관은 금융안정위원회 위원장으로서 금융감독유관기관 간의 협조체제 긴밀화에 기여

Ⅶ. 결론

1. 감독체계 개편의 전제

□ 이번 금융감독체계의 개편을 제안하면서 다음과 같은 목표를 설정

○ 건전성 감독 기능의 유효성 제고

○ 행위규제 및 금융소비자 보호 강화

○ 시스템위기에 대한 효과적인 대응장치 구축

□ 건전성 감독 기능의 유효성 제고

○ 문제의식: 저축은행 사태에서 드러났듯이 현재의 금융감독체계는 금융기관의 재무적 건전성을 통제하는 데 상당한 한계와 문제점을 노정

○ 진단 1: 금융정책과 금융감독이 통합되어 금융감독 본연의 기능 위축

○ 진단 2: 건전성 감독 권한이 집중되어 감독자의 도덕적 해이 발생

□ 행위규제 및 금융소비자 보호 강화

○ 문제의식: 자본시장에서의 펀드 판매 경험이나 저축은행 후순위채 판매에서 드러났듯이 현행 행위규제나 금융소비자 보호 수준은 아직 미흡

○ 진단 1: 행위규제가 건전성 감독과 통합되어 행위규제 기능 상대적 위축

○ 진단 2: 금융소비자 보호 강화를 위한 전담기구 및 인력의 부재

□ 시스템위기에 대한 효과적인 대응장치 구축

○ 문제의식: 최근 두 차례의 외환위기나 가계부채의 증가 현상에서 보듯이 시스템리스크에 대한 우리나라 금융감독체계의 대응력은 매우 취약

○ 진단 1: 감독유관기관 간의 업무협조와 정보공유가 매우 미흡

○ 진단 2: 거시 건전성 감독에 대한 명확한 감독권 부여 부재

□ 추진방향: 감독 기능, 감독 권한 및 유인체계를 종합적 시각에서 정렬

○ 감독체계 개편은 복잡한 사안을 종합적으로 고려해서 설계·추진할 사안

○ 각 기구별로 부여된 기능을 수행하는 데 적정한 권한을 부여하는 동시에, 이 권한을 입법 목적에 부합하게 사용할 유인체계도 함께 구축

○ 그렇지 않을 경우 권한이 부족하여 적절한 감독을 수행하지 못하거나, 권한을 남용하여 사적 이익을 추구하는 부작용이 발생

2. 감독체계 개편의 주요 내용

□ 명시적인 쌍봉형(Twin Peaks) 감독체계 채택

○ 금융산업에 대한 정책 기능을 기획재정부로 이관하고 금융감독 기능은 신설하는 공적 민간기구들이 수행

○ 현재의 금융감독원을 분할하여 미시 건전성 감독은 금융건전성감독원이 수행하고 행위규제 및 금융소비자 보호는 금융시장감독원이 수행

○ 시스템위기에 대한 대응은 대통령 직속의 금융안정위원회가 담당

□ 금융건전성감독원 신설

○ 형태: 민간 무자본 특수법인

○ 의사결정기구: 민간위원으로 구성되는 금융건전성감독위원회

○ 업무:

- 유형 1 금융기관에 대한 인허가 및 건전성 감독
- SIFI에 대한 건전성 감독

□ 금융시장감독원 신설

○ 형태: 민간 무자본 특수법인

○ 의사결정기구: 민간위원으로 구성되는 금융시장감독위원회

○ 업무:

- 전체 금융기관에 대한 행위규제 및 금융소비자 보호
- 유형 2 금융기관에 대한 인허가 및 건전성 감독

□ 금융안정위원회 신설

○ 형태: 대통령 직속 합의제 행정위원회로 금융감독의 최고 의사결정기구

○ 구성: 기획재정부, 한국은행, 금융건전성감독원, 금융시장감독원, 예금보험공사의 장 및 민간 위원

○ 업무:

- SIFI 지정 및 감독
- 시스템위기의 판정 및 대응
- 금융감독 유관기관 간의 업무협조 및 정보교류 관리

□ 기타 감독유관기관의 역할 재정립

○ 한국은행:

- 금융안정조사국 신설하여 시스템리스크 관련한 정보 수집 및 분석
- 시스템 위기 시 모든 권역의 금융기관에 긴급 유동성 제공을 허용하고, 유동성 제공 금융기관에 대한 감독권한 부여

○ 예금보험공사:

- 기획재정부 산하로 소속 환원
- 부실 단계가 심각한 금융기관에 대한 적기시정조치 권한 강화
- SIFI에 대해 비상정리계획 징구 및 부실시 이에 따른 정리절차 수행

○ 기획재정부:

- 시스템 위기시 공적 자금 조성 및 긴급 경제조정 권한 행사

참 고 문 헌

경제정의실천시민연합, “금융감독기구 개편 관련 금융전문가 여론 조사 결과,” 보도자료, 2004. 5. 25

경제정의실천시민연합, “중립성, 전문성이 확립된 통합된 공적 민간 금융감독기구로의 개편을 촉구한다,” 성명서, 2004. 5. 25

고동원, “금융감독 행정의 현황과 과제,” 『금융법 연구』 제1권 제2호, 2004. 12

고동원, “개편된 금융감독기구의 문제점과 개선 방향,” 『금융법연구』 제5권 제1호, 2008. 9

국무총리실, 「금융감독 혁신 방안」, 2011. 9

국회 재정경제위원회, “금융감독기구의 설치 등에 관한 법률 일부 개정 법률안 검토 보고서,” 2008. 1.

금융감독원, 「새로운 금융감독기구」, 2003. 1

금융감독원, 「주요 선진국의 금융안정 기능 강화 논의」, 2009. 1

금융감독조직혁신 작업반, 「금융감독조직혁신방안(시안)」, 공청회 자료, 2000. 11. 20

김대식 · 윤석헌, “통합금융감독기구의 변천과 향후의 개편방향,” 『금융학회지』 제10권 제1호, 2005, pp. 201-239

김동진, “현행 금융감독제도의 문제와 개선 방향,” 『금융법연구』 제1권 제2호, 2004. 12

김병태, “IMF의 ‘대한민국 금융제도 안정성 평가에 관한 보 고서’의 검토 - 은행감독과 법적 규제를 중심으로,” 『상사법연구』,제23권 제3호, 한국상사법학회, 2004. 11

김상조, “금융소비자 피해 사후구제 제도의 현황과 정책과제,” 한국금융연구센터 포럼 발표자료, 2009

김용재, “금융감독위원회, 금융감독원의 법적 지위와 문제점 및 개선방안,” 「월간 금융법무」, 제2호, 금융법연구소, 2004. 10

김용재, “금융감독의 이상과 과제,” 『금융법연구』 제1권 제2호, 2004. 12

김홍범, 『금융감독, 이대론 안 된다』, 두남, 2002

김홍범, 『한국 금융감독의 정치경제학』, 지식산업사, 2004

김홍범, “금융감독체계 개편론 분석: 미국・영국・EU와 한국,” 서울대 금융경제연구원 심포지엄 자료집, 2009. 11, pp. 31-74

김규영・양채열・이창호・조담, “금융규제의 새로운 방향,” 『KDIC 금융연구』, 제3권 제3호, 2002, pp. 3-42

양채열, “유인합치적 금융규제”, 2001년도 한국재무학회 추계 학술연구발표회, 2001

양채열, 2006, 범칙자와 법집행자간의 전략적 행동(뇌물)을 고려한 최적 처벌강도에 관한 연구, 한국행정학보, 40권 1호, 2006, pp. 91-105

양채열, “금융 규제감독 시스템의 개선방향 - 규제자의 유인을 중심으로,” 한국재무학회 추계정책심포지엄 발표자료, 2011. 10. 6

원승연, “시스템 리스크와 금융감독체계의 개편 방향,” 금융학회 세미나 발표자료, 2011

원승연・정신동, “금융위기 이후 미국의 금융감독체계 개편과 시사점,” 『경제발전연구』 15권 2호, 2009, pp.181-211

윤석헌, “금융감독효율화 방안,” 한국행정학회 조직진단포럼, 2007. 8

윤석헌・김대식・김용재, “금융감독기구 지배구조의 재설계,”『상사법연구』 제24권 제2호, 2005, pp. 401-445

윤석헌・신진영・강경훈, “위기 이후 금융감독 혁신의 방향과 과제, 금융감독원 연구용역보고서, 2010. 2

윤석헌・정지만, “시스템리스크와 거시건전성 정책체계,”『금융연구』 24-2, 2010. 6, pp. 29-72

전성인, “유인부합적 금융감독체계 구축방안,” 서울대 금융경제연구원 심포지엄 자료집, 2009. 11, pp. 77-98

정지만・오승곤, “금융안정을 위한 금융기관 부실정리제도,” 『금융안정연구』 제11권 제1호, 2010. 6

채희율, “시스템 리스크와 금융정책과제,” 한국금융연구원 금융 Working Paper 2010-2, 2010

최홍식, “Ⅶ장: 금융감독체계의 변천에 대한 정치경제적 분석,” 서울대 금융경제연구원 심포지엄 자료집, 2010. 10

최홍식・정재욱・한상범・하준경,「금융위기 이후(Post-Crisis)의 새로운 금융감독 방향에 대한 연구: 기능별 감독과 권역별 감독의 조화방안을 중심으로」, 연구보고서, 금융위원회, 2009

한은 조사국 금융산업팀, 「독일 신정부, 연방은행의 금융기능 강화 합의」, 내부자료, 2009. 10

Bank of England, “The Role of Macroprudential Policy,” Discussion Paper 19, November 2009

Bank of England and FSA, *The Bank of England, Prudential Regulation Authority: Our approach to banking supervision*, 2011

Bank of England and FSA, *The Bank of England, Prudential Regulation Authority: Our approach to insurance supervision*, 2011

Barth, J. R., G. Caprio, and R. Levine, "Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern," Cambridge University Press, New York, 2006

Barth, J. R., G. Caprio, and R. Levine, "Guardians of Finance: Making Regulators Work for Us," MIT Press, Cambridge, MA, 2012

Blair, M. (ed.), *Guide to The Financial Services and Markets Act 2000*, Oxford University Press, 2009

Blair, M. and G. Walker (eds.), *Financial Services Law*, Oxford University Press, 2006

Brunnermeier, M., A. Crocket, C. Goodhart, M. Hellwig, A. D. Persaud, H. Shin, "The Fundamental Principles of Financial Regulation," the 11th Geneva Report on the World Economy, CEPR, 2009

De Larosiere Group, "The High-Level Group on Financial Supervision in the EU," EU, February 2009

ECB, *Recent Developments in Supervisory Structures in the EU Member States (2007-10)*, 2010

French, Kenneth R. et al, 2010, *The Squam Lake Report: Fixing the Financial System*, Princeton University Press

Financial Market Authority, *Statement of Intent 2011-2014*, 2011

Financial Markets Authority, "Briefing Paper for the Incoming Minister of Commerce," November 2011

FSA, *The Financial Conduct Authority: Approach to Regulation*, June 2011

Goodhart, Charles, "Financial Integration and Prudential Control Segmentation: What Kind of Cordination Does Prudential Policy Need in the Integrated European Financial Markets?," Unpublished Paper, Financial Market Group, London School of Economics, 2002

Group of Ten, *Report on Consolidation in Financial Sector*, 2001

Group of Thirty, *The structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace*, 2008

Group of Thirty, *Financial Reform: A Framework for Financial Stability*, January 2009

Hauswald, R. and L. Senbet, "Executive Compensation, Supervisory Incentives, and Banking Regulation," 2009

HM Treasury, *A new approach to financial regulation: judgement, focus and stability,* 2010

HM Treasury, *A New Approach to Financial Regulation: The Blueprint to Reform*, June 2011

HM Treasury, *A New Approach to Financial Regulation: Securing Stability, Protecting Consumers,* January 2012

House of Commons Treasury Committee, *Financial Regulation: a preliminary consideration of the Government's proposals*, 2011

International Monetary Fund, "Global Financial Stability Report: Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks," April 2009

Kane, Edward J., "Regulation and Supervision: An Ethical Perspective," Conference on Principles v. Rules in Financial Regulation, University of Cambridge, Judge Business School, April 11, 2008

Kaufman, G., and K. Scott, "What Is Systemic Risk and Do Bank Regulators Retard or Contribute to It?," *The Independent Review* 7, 2003, pp. 371-391

Levine, R., "An Autopsy of the U.S. Financial System," NBER WP Series 15956, 2010

Levine, R., "The Governance of Financial Regulation: Reform Lessons from the Recent Crisis," Prepared for the BIS's Ninth Annual Conference on "The Future of Central Banking under Post-crisis Mandates," Lucerne, Switzerland, June 24-25, 2010

Levine, R., "Regulating Finance and Regulators to Promote Growth," Prepared for the FRB of Kansas City's Jackson Hole Symposium, "Achieving Maximum Long-Run Growth," August 25-27, 2011

Llewellyn, David T., “Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues,” Presented at a World Bank seminar Aligning Supervisory Structures with Country Needs, Washington D.C., June 6-7, 2006

Macey, J., G. Miller and R. Carnell, *Banking Law and Regulation*, Aspen Law & Business, 2008

Malloy, M. P., *Principles of Bank Regulation*, Thomson West, 2003

Masciandaro, Donato, and Marc Quintyn, 2009, "Regulating the Regulators: The Changing Face of Financial Supervision: Architectures before and after the Crisis," *European Company Law* 6-5, October 2009, pp. 187-196

Masciandaro, Donato, and Marc Quintyn, 2007, Designing Financial Supervision Institutions: Independence, Accountability and Governance

Masciandaro, Donato, Marc Quintyn, and Rosaria Vega Pansinl, "Economic Crisis: Did Financial Supervision Matter?," Presented at the 29th SUERF Colloquium “New Paradigms in Money and Finance” Brussels, May 11-12, 2011

Mohan, R., "Emerging Contours of Financial Regulation: Challenges and Dynamics," ADBI Working Paper 271, Asian Development Bank Institute, Tokyo, Japan, 2011

Mortlock, Geof, “New Zealand’s financial sector regulation”, Bulletin Vol. 66, No. 4, Reserve Bank of New Zealand, 2010

Quintyn, Marc and Michael Taylor, "Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability," IMF WP/02/46, 2002

Quintyn, Marc, Slivia Ramirez, Michael Taylor, “The Fear of Freedom: Politician and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors,” IMF Working Paper, 2007

Seelig, Steven and Alicia Novoa, "Governance Practices at Financial Regulatory and Supervisory Agencies," IMF WP/09/35, July 2009

Squam Lake Working Group on Financial Regulation (SLWG), "A Systemic Regulator for Financial Markets," Council on Foreign Relations, Center for Geometric Studies Working Paper, May 2009

Turner, A. et al., The Future of Finance: The LSE Report, London School of Economics and Political Science, 2010; www.futureoffinance.org.uk

Webel, Baird, "The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act: Issues and Summary," CSR, July 2010

부록. 주요국 금융감독체계

1. 미국의 금융감독체계

1.1 개요

□ 미국 금융시장에서 보험사를 제외한 금융기관은 “주 인가 기관(state-chartered institution)”, “연방 인가 기관(federal chartered institution)” 중의 하나이고, 각각 연방규제기관과 주규제기관의 규제를 받는 이원적 구조(dual system)

○ 보험사는 주 인가기관만 있으며, 연방규제기관이 없음

○ 은행지주회사(bank holding company), 금융지주회사(financial holding company)는 연방준비제도이사회(FRB, Federal Reserve Board, Board of Governors of Federal Reserve System, 이하 Fed)가 인가·감독

□ 전 세계적으로 가장 복잡하고, 유기적이며, 중복적이면서도 복합적인 금융 규제감독체계

○ 기존 통합체계, 기능별체계, 쌍봉형(Twin Peaks)체계 중 어느 범주에도 속하지 않는 독특한 특성을 지니며, 전반적으로 은행 및 저축조합, 보험, 증권, 선물 등의 각 기능에 대한 기능별 규제 근접

□ 연방 규제기관과 주 규제기관 그리고 의회나 재무부 산하 자율규제를 행하는 협의체 등 다수가 공존

□ 정부 주도나 관치를 통해 금융부문과 실물경제가 성장해온 국가들과 달리, 미국은 금융시장과 금융산업이 자본주의와 시장원리에 따라 자연스럽게 성장·발달하였지만, 시장 실패사례를 여러 차례 경험하면서 연방 차원의 정부 규제 및 감독이 도입

○ 한편, 정부규제는 시장 실패나 특수한 문제에 대한 반응으로서의 규제뿐만 아니라, Gramm-Leach-Bliley Act of 1999처럼 금융산업을 현대화하고 발전을 촉진코자 하는 취지의 규제개혁도 있었음

- Gramm-Leach-Bliley Act는 그러한 취지에도 불구하고, 은행지주회사가 증권, 보험 업무 취급 금융기관을 계열사로 소유하거나 금융지주회사로 설립할 수 있게 하여, 2007-2008년 글로벌 금융위기의 원인이 되었고 시스템리스크의 수준을 높였다는 평가가 지배적이었는데, 이는 볼커 룰(Volcker Rule) 논의의 배경이 되었음

○ 1913년 Federal Reserve Act를 통해 중앙은행-은행 체제인 Fed를 중심으로 한 Federal Reserve System가 정착되었고, 정부의 중앙은행, 은행 및 통화 제도에 대한 합의에 오랜 시일이 걸렸으며, 결국 Federal Reserve는 그러한 합의의 최종 결과라 할 수 있음

□ Federal Reserve는 민간은행이 출자하여 설립한 민간기구 성격과 연방 정부의 권한을 행사하는 공적 조직으로서의 양면성을 지니고 있으며, 이 또한 다른 국가 중앙은행 시스템과 구별되는 특징

□ 최근 글로벌 금융위기로 몇 개의 연방 규제·감독기구가 통합되고, 새로운 협의체로서 금융안정감시위원회(Financial Stability Oversight Council: FSOC)가 설립되었고, 금융소비자 보호 기구인 금융소비자보호국(Consumer Financial Protection Bureau: CFPB)이 FRB 산하로 신설

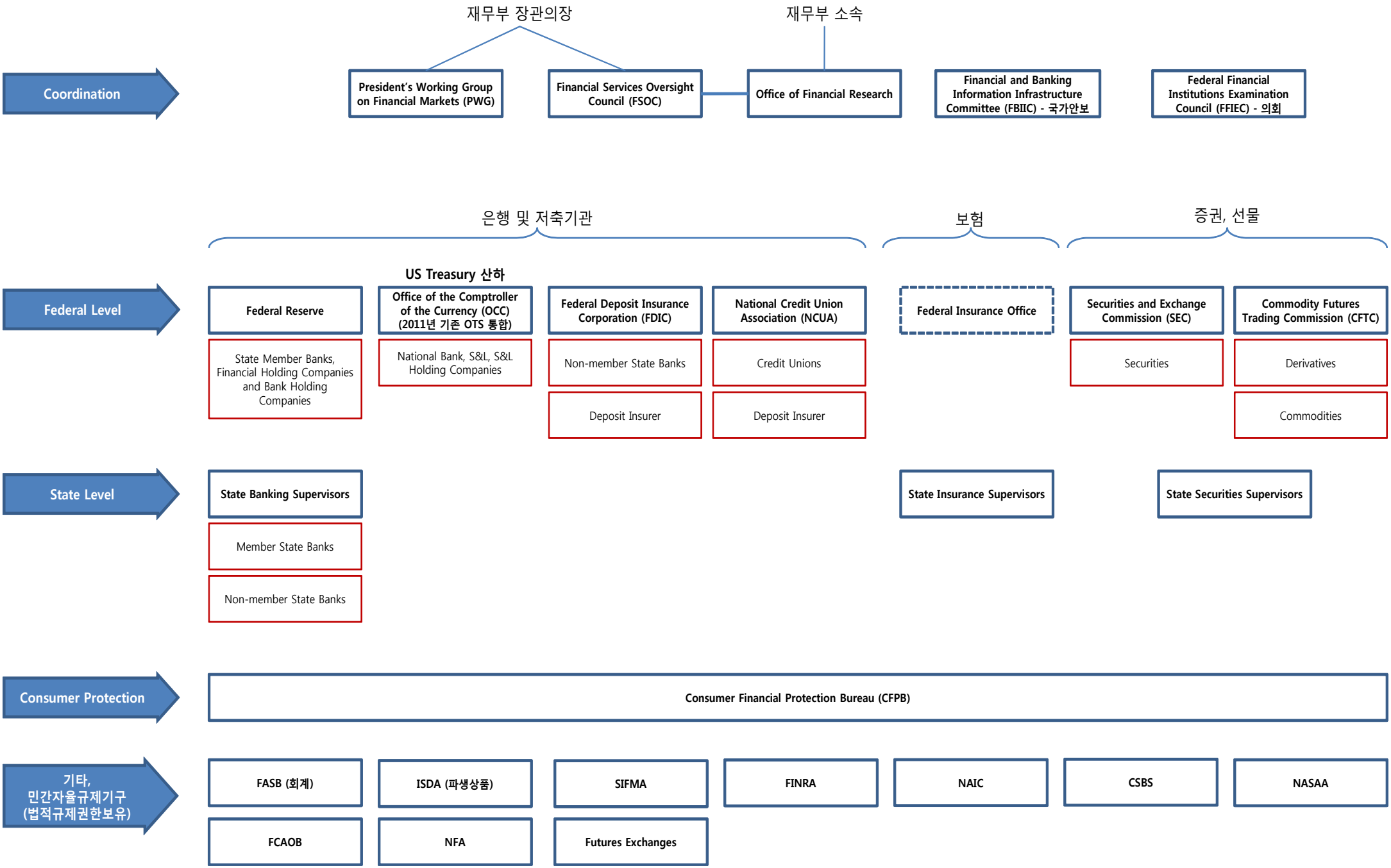
○ FSOC에 대한 재무부 소속 연구 지원기관인 금융연구소(Office of Financial Research: OFR) 설립

○ 그러나 금융감독 및 규제 체계에 있어서 규제감독기관들의 역할 조정과 변화가 다소 있었지만, 큰 틀에서는 변화는 없었고 무엇보다 금융소비자 보호 강화 및 FSOC을 통한 시스템리스크 관리 강화가 중요한 변화

○ 재무부의 금융시장 및 금융산업에 대한 총괄적인 규제·조정·권고 권한이 전반적으로 강화되고, 기존 규제감독기관의 권한도 강화되었음

□ 미국은 자본주의 발달 과정에서 대공황 및 주식시장과 부동산 시장의 버블 붕괴 등 다양한 금융위기나 금융시장 실패를 경험하였고, 이를 바탕으로 정립되어온 금융 규제 및 감독 체계를 이미 유지하고 있었기 때문에 금번 글로벌 금융위기 이후 체계 변화가 예상보다 작은 폭이었던 것으로 판단됨

<그림 A-1> 미국 금융감독체계 개념도



1.2 Fed (Federal Reserve System)

□ 미국 중앙은행 시스템의 역사

○ 1791~1811: First Bank of the United States

○ 1811~1816: No Central Bank

○ 1816~1836: Second Bank of the United States

○ 1837~1862: Free Bank Era

○ 1846~1921: Independent Treasury System

○ 1863~1913: National Banks

○ 1913~Present: Federal Reserve System

□ 1913년 Federal Reserve Act를 통해 중앙은행 시스템인 Federal Reserve System (또는 Federal Reserve, Fed)이 최초 도입되어 현재까지 중앙은행 체계를 이루고 있으며, 앞으로도 큰 틀에서 변화는 없을 것으로 예상

□ Federal Reserve는 워싱턴 D.C.에 Board of Governors(통상 Federal Reserve Board 또는 FRB라고 부름), Federal Open Market Committee (FOMC), 12개 지역 Federal Reserve Bank 및 각 지점과 주 인가 회원 은행들(state member banks)로 이루어진 미국 중앙은행 및 은행 시스템

□ 우리나라 한국은행의 경우 무자본특수법인으로 자본 출자가 없으나, 미국 FRS에서는 12개 Federal Reserve Bank 설립시 주 인가 민간은행들이 출자

□ FRS 중 최고 의사결정 기구인 Board of Governors는 Federal Agency이나, FOMC에 민간은행들(Federal Reserve Bank의 회원은행들)의 이해가 간접적으로 반영될 수 있고 각 지역 Federal Reserve Bank에는 회원 은행의 이해가 더욱 크게 반영될 수 있음

○ 결국, FRS는 민간과 정부의 공적 권한이 조화롭게 복합적으로 융합된 조직이라 할 수 있음

○ FRS는 순수 민간 조직도 아니고, 정부 기구도 아닌 hybrid public-private, centralized-decentralized structure라고 보는 것이 타당

□ 법적으로도 대통령이나 정부 부처가 FRB의 의사결정에 개입할 수 없기도 하지만, 민간기구로서 정부의 독단적, 반시장적, 정치적 의사결정을 배제할 수 있다는 특성

○ 한편, 7인의 FRB의 이사(governor)를 대통령이 임명하고, 의회가 인준토록 하며, FRB의 의장, 부의장을 7인 중에서 대통령이 임명하도록 되어 있는 federal agency이므로 Federal Reserve Bank에 출자한 민간 은행의 이해가 과도하게 추구될 수도 없는 구조

○ FRS 구성원 연봉은 정부가 결정

<표 A-1> Federal Reserve System 개요

FRS 세부 조직	조직 구성 및 주요 사항
Board of Governors (FRB) [Federal Agency]	• 의장과 부의장은 7인 이사 중 대통령이 임명 • 7명의 이사 (대통령 임명, 상원 인준, 14년 임기)
Federal Open Market Committee	• 12명의 위원 (Board of Governors 이사 7인+뉴욕 Federal Reserve Bank 총재+4인(순환)의 지역 Federal Reserve Bank 총재) • 의장은 통상 Board of Governors 의장 • 부의장은 통상 뉴욕 Federal Reserve Bank의 총재 • 정기 회의는 워싱턴에서 1년에 8번 개최, FOMC 위원 아닌 Federal Reserve Bank 총재도 참석 가능하나 의결권은 없음
Federal Reserve Banks	• Boston, New York, Philadelphia, Cleveland, Richmond, Atlanta, Chicago, St Louis, Minneapolis, Kansas City, Dallas, and San Francisco의 12개 지역 • 각 Federal Reserve Bank는 외부 인사 9인(각 금융 및 산업 분야 대표)으로 이루어진 Board of Directors가 있으며, 각 지역 준비은행의 총재와 부총재는 Board of Directors가 지명하고, Board of Governors가 승인 • Director는 Class A, Class B, Class C로 구분되며, Class A(private interest), Class B(public interest)는 회원 은행의 대형, 중형, 소형 기관별로 1명씩 각 3명 선임 • Class C의 director는 Board of Governors가

	선임(federal public interest) • 각 Federal Reserve Bank별로 개별 지점이 있음 • 각 Federal Reserve Bank은 회원 은행이 지분을 지닌 주식회사 형태이지만, 이 주식은 시장에서 거래될 수는 없으며, Federal Reserve Bank에 대한 의결권을 지니는 것은 아님 (단, 9인의 director 중 6인은 회원 은행이 선임) • 회원 은행은 출자액의 6%에 해당하는 배당을 받으며, 잔여 이익은 국고로 환수됨 (2009년에는 $1.4 billion이 배당으로 지급되고, 나머지 $47 billion은 국고 환수)
Member Banks	• 미국 내 상업은행의 약 40%가 회원 은 • 연방인가은행(national bank)은 반드시 회원 은행이 되어야 하며, 주인가은행(state-chartered bank)은 일정 요건을 충족할 경우 회원 은행이 될 수 있음

□ 지역별 Federal Reserve Bank에 출자한 민간 회원은행은 출자액의 6%(법적으로 정해짐)에 해당하는 배당을 받으며, 이러한 배당과 Federal Reserve Bank의 유동성 관리 계좌를 제외한 잔여 이익(이는 주로 미국 정부 국채 이자에서 발생)은 모두 국고로 환수

□ FRS에 대한 감사는 미국 의회 산하 Government Accountability Office(GAO)에 의하여 이루어짐

1.3 금융안정감시위원회(FSOC)

□ Dodd-Frank Act(2010.7.21일)의 Title I(The Financial Stability Act of 2010)의 Subtitle A에 근거하여 설립

□ 미국 금융시스템의 안정성을 보장하기 위한 포괄적인 감시와 광범위한 권한 보유

○ 미국 금융시스템에 대한 위험 요소의 식별 및 이를 위한 연구: 금융기관 및 비금융 회사로부터 촉발되는 미국 금융시스템 안정에 대한 위험을 식별

○ 시장규율 촉진: 구제금융이나 대마불사(too-big-to-fail)에 대한 기대 제거

○ 미국 금융시스템에서 새롭게 부각되는 위험에 대응

○ 시장 통합성, 효율성, 경쟁력, 안정성의 강화

□ 의장(Chair of the Council)인 재무부 장관, 의결권 위원 10명, 무의결권 자문 위원 5명, 기타 대통령이 임명하는 업계 전문가로 구성

○ **Voting Members**: Secretary of the Treasury (Chairperson of the FSOC), Chairman of FRB, Comptroller of the Currency, Director of the Consumer Financial Protection Bureau, Chairman of SEC, Chairperson of FDIC, Chairperson of the CFTC, Director of the Federal Housing Finance Agency, Chairman of the NCUA, 독립 외부 전문가(대통령 임명, 의회 승인)

○ **Nonvoting Members (Advisory Capacity, 2년 임기)**: Director of the Office of Financial Research, Director of the Federal Insurance Office, a state insurance commissioner, a state banking supervisor, and a state securities commissioner

□ FSOC의 권한 및 기능

○ 미국 금융시스템에 대한 모든 위험에 대한 감시, 조사 및 접근 등의 광범위한 권한 보유

○ 주 규제기관, 연방 규제기관에 대한 자료 수집 및 요청, FSOC에 대한 업무 보조 및 지원을 하는 OFR의 자료 직접 접근 또는 OFR에 대한 지시: 은행지주회사 및 비은행 금융회사에 대한 정보

○ 의회 및 Federal Reserve에 대한 시장 통합성, 효율성, 경쟁력, 안정성 제고를 위한 자문 및 권고, 정기적으로 미국 금융시스템 상태에 대한 보고서 의회 제출

○ 정부에 대한 금융안정성 확보 및 시스템 위험 축소를 위한 적절한 조치 권고

○ 필요에 따라 비은행 금융기관 및 외국은행의 미국내 계열사에 대한 Federal Reserve의 규제 권한 내에 둠

○ 특정 외국은행에 대한 Federal Reserve의 규제 면제에 대한 승인

○ 특수한 상황에서 금융규제기관에 대한 강력한 권고 및 권고 이행에 대한 보고서를 의회 제출

○ 자산 규모 500억 미달러 이상의 은행 또는 비은행 금융기관에 대한 보고서 제출 요구: 재무 여건, 위험에 대한 모니터링 및 통제 수단, 규제 대상 은행 계열사와의 거래, 금융기관 행위의 잠재적 시장 훼손 가능성

○ FSOC는 정부 및 정부 산하 부처와 기관의 모든 재원을 활용 가능

□ 의회 산하 GAO가 FSOC 및 FSOC의 모든 구성 인력에 대하여 감사

1.4 금융연구소(OFR)

□ Dodd-Frank Act(2010.7.21.)의 Title I(The Financial Stability Act of 2010)의 Subtitle B.에 근거하여 설립

○ FSOC 및 관련 기관에 대한 자문 및 보조 서비스 제공

○ 행정적, 기술적, 예산 분석 사항을 FSOC에 전달 (FSOC 사무국 역할)

○ FSOC 및 관련 기관을 지원하기 위한 폭넓은 권한: 자료 수집, 응용 분석, 주요 장기 연구, 위험관리 수단 개발 등

□ 재무부의 한 부서로 설립되며, 이사는 대통령이 임명하고 의회가 승인 (임기 6년)

○ OFR의 이사는 FSOC의 집행이사 역할

○ OFR의 이사는 은행 및 비은행 금융기관에 대한 자료 제출 요구 권한이 있으며, 관련 직원의 소환 권한(subpoena power)도 지님

○ OFR의 이사는 상하원에 보고 및 증언하며, 증언의 내용은 OFR의 활동, 데이터 센터와 연구·분석 센터의 업무, 주요한 시장 및 금융 발전, 잠재적 위험 요소 등이며, 이러한 보고는 정치적 영향으로부터 독립

2. 영국의 금융감독체계

2.1 영국의 구 금융감독 및 규제 체계

□ 기존에는 HMT, BOE, FSA의 소위 "삼각(Tripartite) 체계" 유지

2.2 기존 영국의 금융감독체계에 대한 반성

□ 글로벌 금융위기로 노던록(Northern Rock) 은행의 파산 및 뱅크런 발생, 이로 인한 은행 국유화 등 영국 금융감독체계의 취약성 드러남

○ 독점적 금융감독 당국인 FSA는 이슈를 미리 파악하기 어려울 정도로 너무나 많은 면제와 감독업무 비효율

○ 중앙은행(BOE)은 금융안정에 대한 책임도 수단도 없었고, 글로벌 금융위

기시 유동성 위기에 처한 은행에 대한 유동성 공급에 실기

○ 재무부는 제도적 틀을 운영하는데 대한 책임은 있으나, 구체적으로 위기에 대응하는 명확한 책임이 없음

□ 결국, 어느 금융규제당국도 금융시스템을 전체적으로 감시하고, 금융안정에 대한 위험요소를 상시적으로 파악하며, 문제를 다루기 위한 과감한 조치를 취하지 못하였음

○ 기존의 비교적 명확히 규정되고 분리된 규제 권한의 구조 내에서 시장 및 시스템 전반적 위험에 대한 대응과 인식이 부족했고, 새로운 위험으로 도래한 사태에 대해 이를 다룰 수 있는 규제 관리 시스템의 부재와 공백이 발생

2.3 영국 금융감독 및 규제 체계의 변화

□ BOE(Governor and Company of the Bank of England) 개요

○ 영국도 미국과 마찬가지로 자본주의가 일찍 발달하고 그 역사가 깊기에 중앙은행이 정부 주도로 설립된 것이 아니라, 민영은행이었던 Bank of England가 민영은행으로서 중앙은행 역할을 수행해오던 것을 1946년 국유화

○ 고든 브라운 수상 집권 후, 1998년(Bank of England Act of 1998)에 독립적인 공적 기구로 독립적인 통화정책 수행, 즉 MPC(Monetary Policy Committee)는 정부목표 물가상승률(CPI로 2%)을 유지하는 이자율 정책을 수행

○ BOE는 영국에서 은행권(banknote)을 발권하는 은행 중 하나이며, 잉글랜드와 웨일즈에서는 은행권 발권 독점권을 갖고, 스코틀랜드와 북아일랜드에서는 은행권 발권 상업은행을 규제 감독

□ BOE에게 금융시스템 전체적 감시 및 “금융안정” 책임과 역할 부여

○ 중앙은행의 금융안정, 금융시스템 안정 기능은 글로벌 금융위기 이후 금

융시장 규제 체계의 변화에 따라 새로이 부각되는 이슈

○ 비교적 분리된 권한이면서도 중복적 규제의 허용을 통해 규제 공백을 제거하려는 노력이 영국 금융시스템 규제 감독 체계의 변화의 흐름

○ BOE 내에 FPC(Financial Policy Committee)를 설치하여, 아래 PRA와 FCA에 권고 및 지시

□ FSA를 폐지하여 PRA(Prudential Regulation Authority)와 FCA(Financial Conduct Authority)로 분리

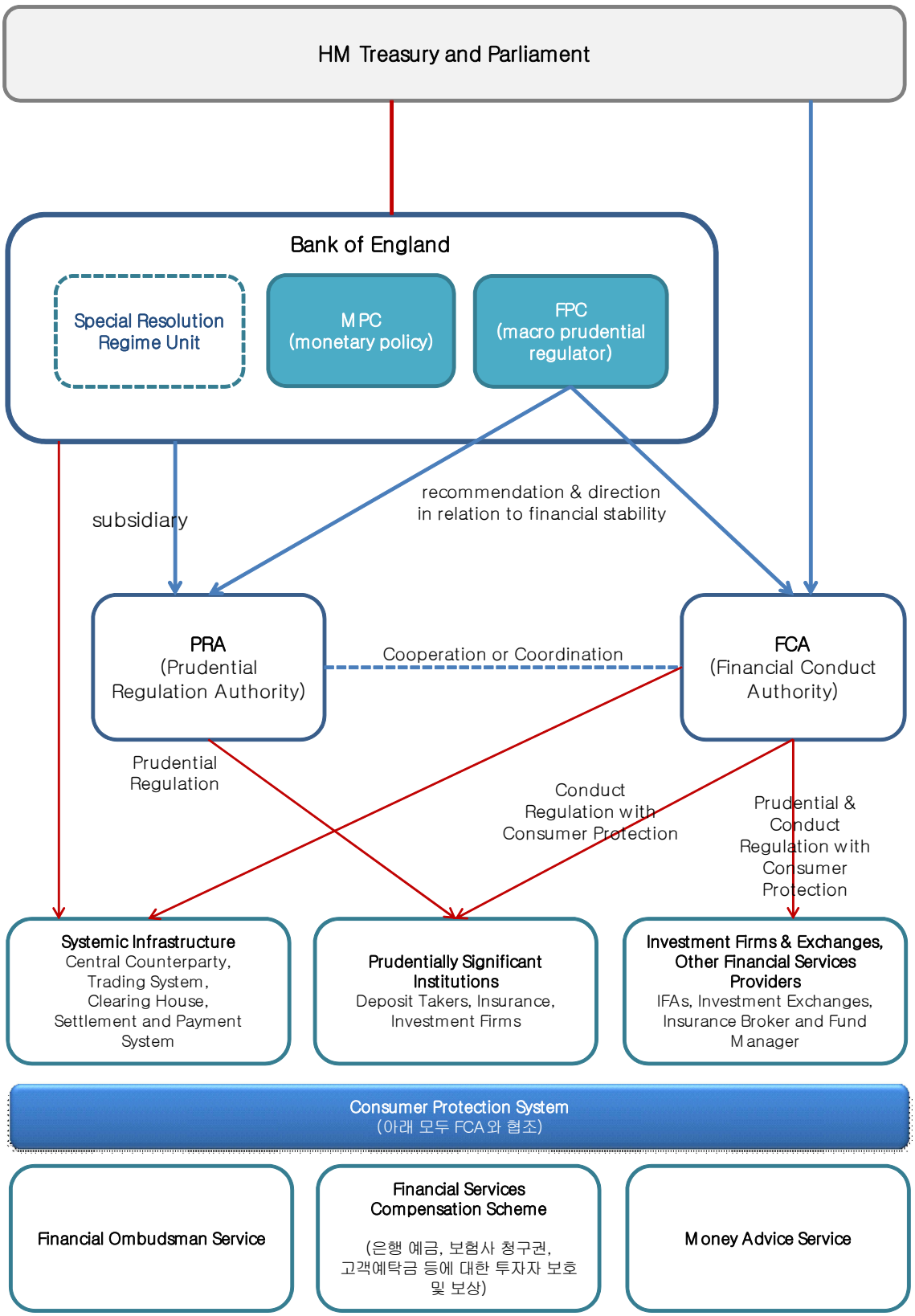
○ PRA는 은행, 보험 및 주요 증권회사에 대한 건전성 감독

○ FCA에서 모든 금융기관 영업 행위 규제, 소비자 보호의 업무 수행하며, PRA의 규제 대상이 아닌 금융기관에 대한 건전성 감독

○ FCA는 기타 증권거래소, 장외거래 등 시장 및 시장 인프라 감독

□ BOE의 감독권한을 강화하고, 금융기관 영업 행위 규제를 FCA가 맡도록 하여 감독 권한을 분산

<그림 A-2> 향후 영국 금융감독체계 개념도 (2012년 말 완료 예정)



3. 호주의 금융감독체계

3.1 기존 호주 금융 규제 및 감독 체계

□ 1997.3월 월리스위원회(The Wallis Committee)의 조사 및 보고서(Wallis Report)를 바탕으로 금융 규제·감독 체계의 대대적 개편, 전형적인 쌍봉형(Twin Peaks) 체계로 분류됨

○ 기존 금융 규제·감독체계는 규제 당국의 분산 및 이에 따른 비효율 또는 중복 등 많은 문제점을 내포하고 있었는데, Wallis Report는 금융산업 발전을 위해 금융감독체계의 대대적인 개편을 제언

□ 현재 호주 금융산업 및 금융시장 구성

○ Banks, credit unions, building societies, credit card, payment facility: authorised deposit-taking institutions (ADIs) / financial institutions

○ Insurance (life and general)

○ Superannuation

○ Financial markets: debt, equity, derivative

○ Payments systems: cash, cheques, EFTPOS, RTGS, 기타 high- value payment systems

3.2 호주 금융 규제 및 감독 체계의 변화

□ 현행 금융 감독 및 규제 체제

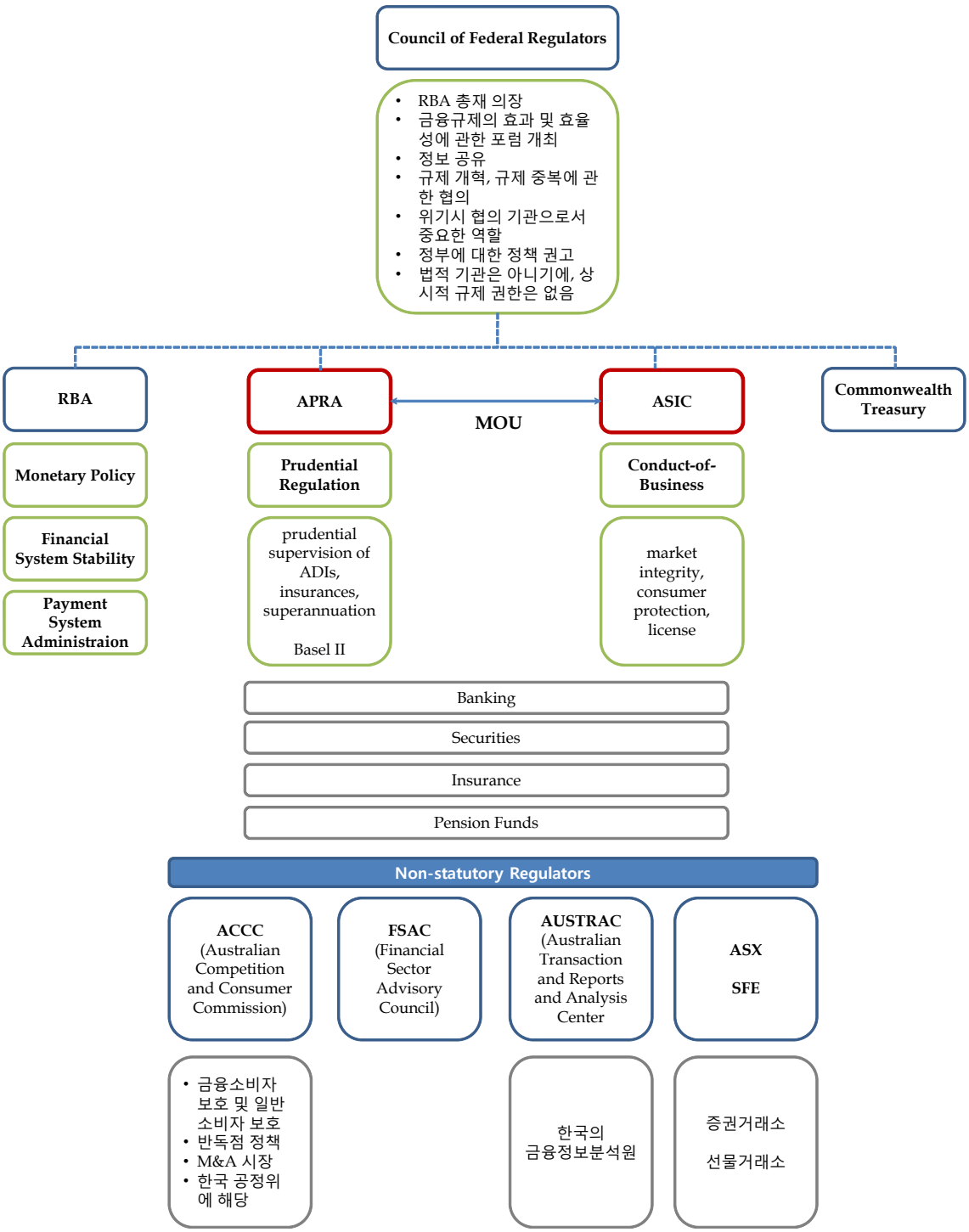
○ 중앙은행: 통화정책, 금융안정기능, 지급결제 시스템 관리

○ APRA: 주요 기관에 대한 건전성 감독, APRA는 ASIC, ACCC, RBA, Australian Taxation Office, Commission of Fair Trading, Department of Commerce, Financial Reporting Council, Office of Fair Trading, 재무부 등과 MOU를 체결하고 있음

○ ASIC: 소비자 보호, 시장 통합성 추구, 행위 규제

○ CFR: RBA, APRA, ASIC, 재무부(Treasury)의 협의체로 법적 기구는 아니지만, 위기발생 시 대응을 조율

<그림 A-3> 호주 금융감독체계 개념도



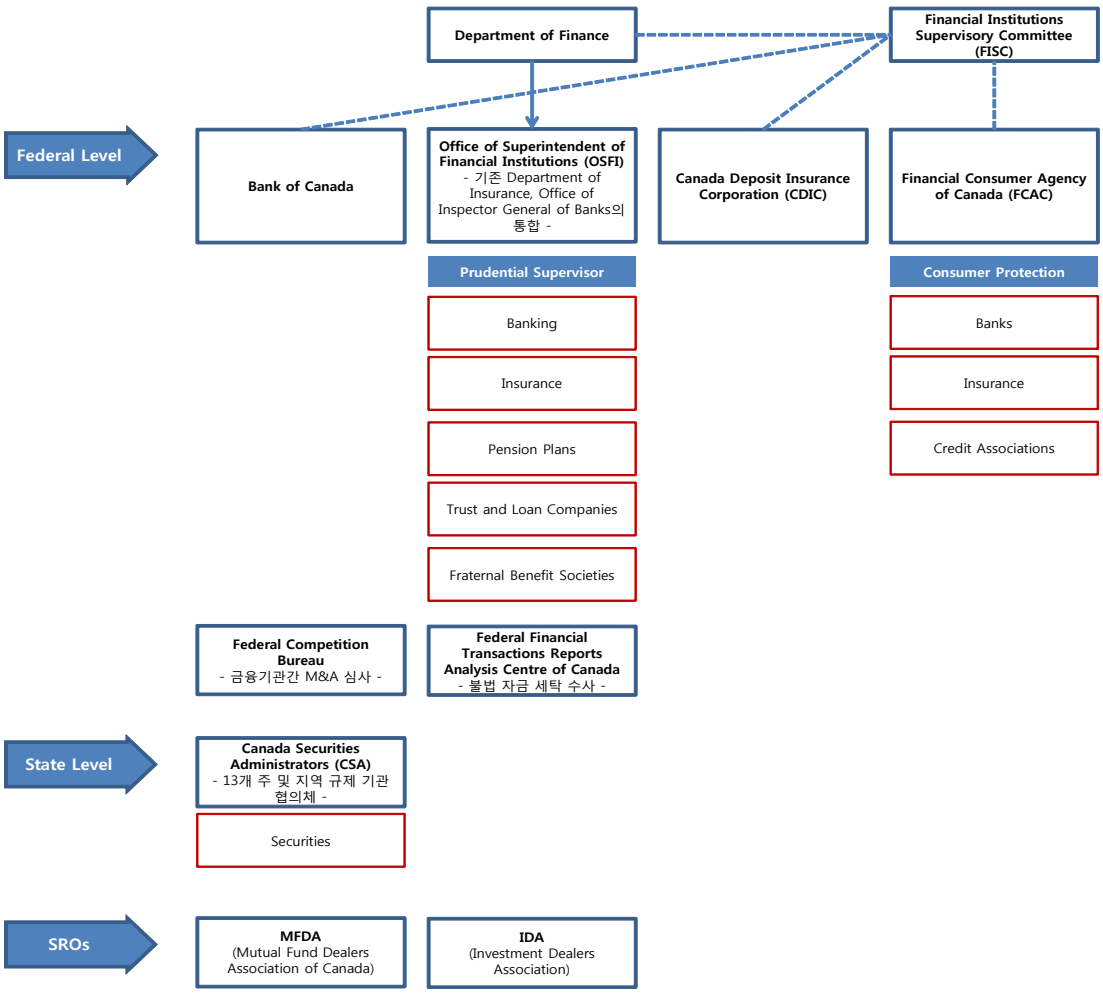
4. 캐나다의 금융감독체계

□ 캐나다는 통합형 규제와 기능별 규제의 복합적인 규제감독 체계

□ 캐나다는 1980-1985년에 22개 수신기관이 파산하는 은행위기를 경험하였고, 그 후 금융 규제 및 감독 체계상에 큰 변화가 있었음

○ 기존 DOI(Department of Insurance)와 OIGB(Office of Inspector General of Banks)를 통합하여 OSFI를 설립

<그림 A-4> 캐나다 금융감독규제 체계 개념도



5. 스위스의 금융감독체계

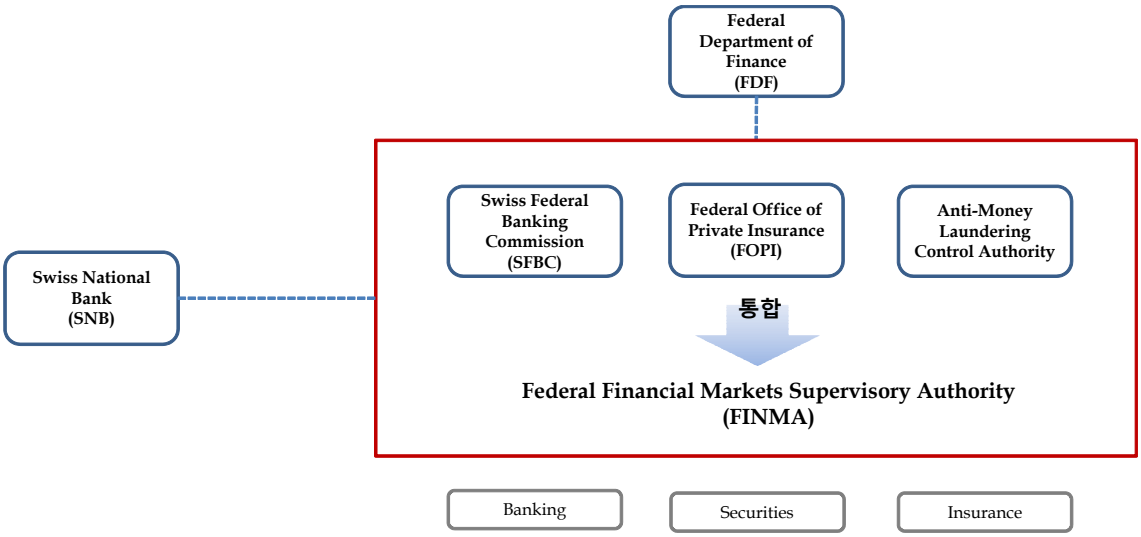
□ 대부분의 스위스 은행은 'Universal Banking' 시스템

○ 예금, 대출, 증권, 보험을 망라하는 종합 금융서비스

□ EU회원국은 아니지만 EU Directive를 준용, 기존 기능별 규제에서 통합적 규제로 전환

○ 2009년, Act Concerning Swiss Financial Markets Supervision (FMSA)

<그림 A-5> 스위스 금융감독체계 개념도



□ SNB와 FINMA의 업무 조정

○ 금융안정에 관한 MOU 체결: 두 기관간 관계, 강력한 협조 관계, 명확한 책임과 영역 정의, 정보 및 의견의 교환의 원칙 및 방법

6. 뉴질랜드의 금융감독체계

□ 대표적 쌍봉형 체제로, 스스로도 쌍봉형 체제를 표방

○ 2006-2010년 수많은 금융기관의 파산과 금융소비자 피해가 양산됨에도 불구하고, 기존 금융규제 체계의 무력성에 대한 반성에서 금융감독·규제 체계 개편

□ Reserve Bank of New Zealand와 FMA(Financial Market Authority)의 양대 규제 체제로 2011년 5월 Financial Market Act의 시행과 함께 정비함

□ FMA는 기존 Securities Commission of New Zealand, Government Actuary(폐지됨), Ministry of Economic Development에 산재한 몇 가지 규제 기능 들을 통합하여 탄생

□ FMA의 취지 및 목표

○ 금융시장 참여자의 책무에 대한 명확한 이해

○ 투자자가 정보에 근거한 결정을 내리기 위한 정보 접근성 제고

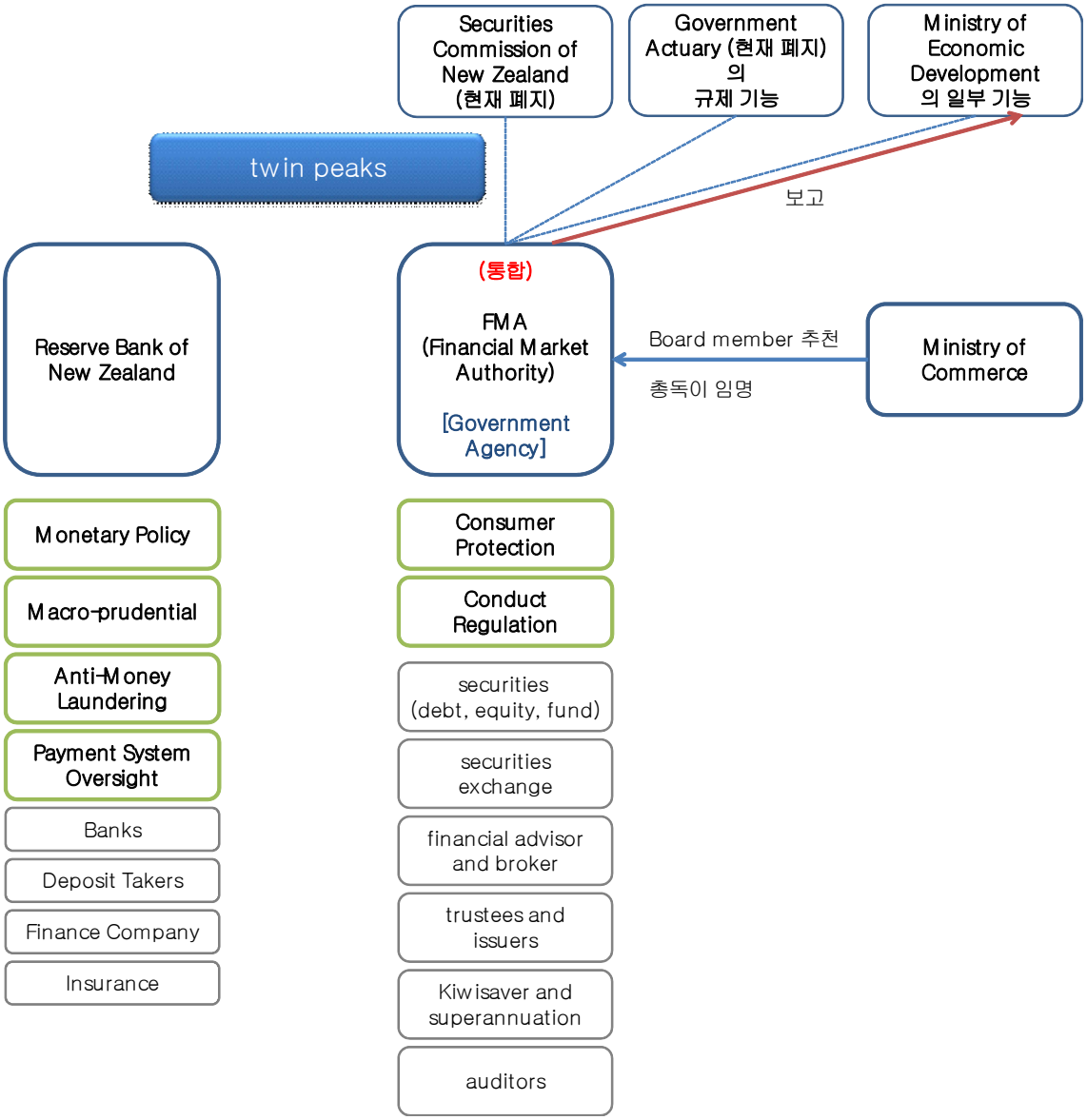
○ 투자자의 금융시장 규제에 대한 이해와 신뢰

○ 새로 부각되는 위험의 식별, 적정한 대응의 개발

○ 효율적이고, 유연하고, 국제정합적인 금융시장

○ 금융규제의 편익과 비용의 합리적 조정

<그림 A-6> 뉴질랜드 쌍봉형 금융감독체계 개념도



5. 프랑스의 금융감독체계

□ 기능, 기관별로 분화된 금융감독체계에서 2010년 은행, 보험의 건전성 감독기능을 통합한 ACP(Autorite de Controle Prudentiel)를 중앙은행 산하 기구로 설립

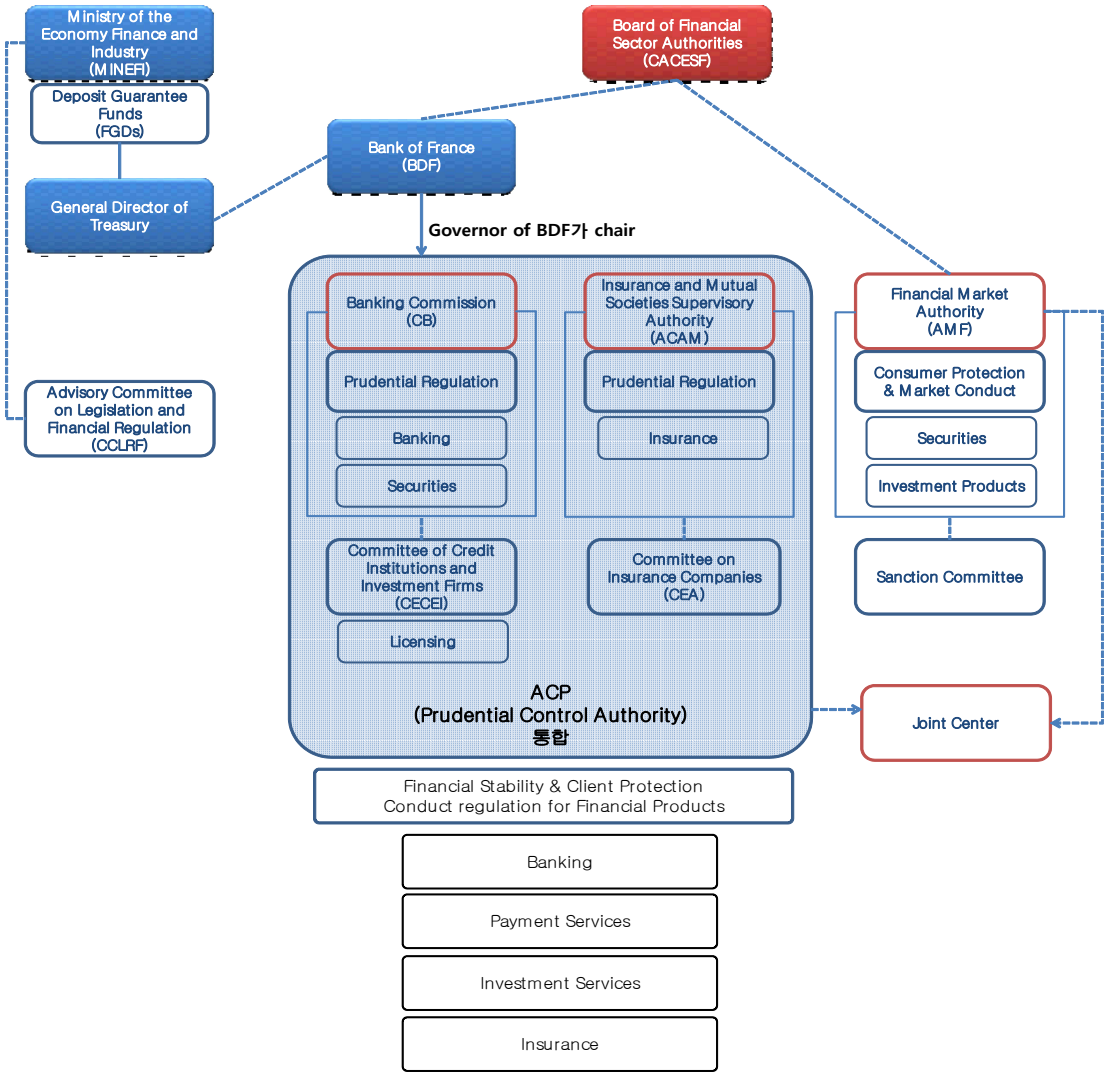
□ 사실상의 쌍봉형(Twin Peaks) 금융감독체계로 전환

○ AMF(Autorite de Marches Financiers)는 2003년 설립되어 투자자 보호, 증권거래 및 펀드 감독, 시장규제 감독을 담당하고 옴부즈만 제도를 운영

○ ACP는 은행, 지급결제서비스, 투자서비스, 보험 분야에 대한 단독의 인가권과 감독권을 보유하고 금융안정과 고객보호를 수행

○ 단, ACP는 AMF의 협조를 얻어 금융상품에 대한 행위를 감독 (Joint Center 설립)

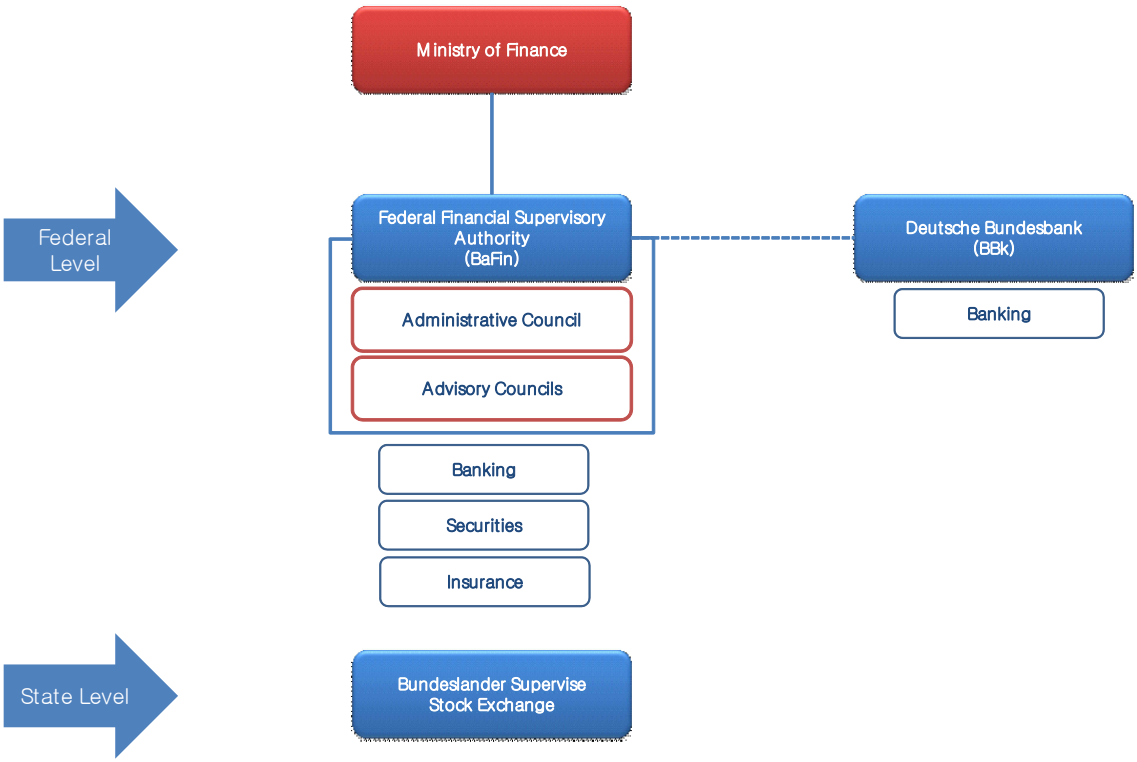
<그림 A-7> 프랑스 금융감독체계 개념도



6. 독일의 금융감독체계

□ 독일은 Bafin이 은행, 보험, 증권 등의 모든 권역을 감독하는 통합감독체계를 유지해왔으며, 독일 중앙은행인 Deutsche Bundesbank(BBk)는 은행에 대한 감독권을 행사

<그림 A-8> 독일 금융감독체계 개념도



□ 독일은 BBk에 은행 감독권을 집중