

(社)韓國法政策學會
法과 政策研究
第21輯 第4號
2021. 12.

금융감독체계의 개편에 관한 소고*

- 21대 국회에 발의된 법안을 중심으로 -

A review on the reorganization of the financial supervision system

- Focused on the bills proposed in the 21st National Assembly -

박 선 아(Sun-Ah PARK)**

《국문요지》

선진적이고 효율적인 금융감독 지배구조는 금융의 안정성, 금융의 건전성 및 금융소비자보호에 반드시 필요한 제도적 장치이다. 2008년 개편된 현행 금융감독체계는 금융정책 기능과 금융감독 기능이 정부부처인 금융위원회로 일원화되면서 상대적으로 금융정책 기능에 자원이 편중되어 감독기능 약화의 원인으로 지적되어 왔다. 특히, 2019년부터 발생한 사모펀드 환매중단 사태의 근본적인 원인도 2015년 금융위원회의 무분별한 규제 완화에 있다는 것이 대체로 일치된 견해이다. 규제 완화에는 그에 맞는 사후 감독의 강화가 필요하지만 금융위원회가 금융정책 기능과 금융감독 기능을 동시에 수행한 결과 규제 완화와 사후 감독이 균형을 이루지 못한 채 대형 금융사고가 되풀이되었다.

금융감독 체계 개편 논의의 시작은 바로 현행 금융위원회-금융감독원의 수직적-이원화 체계가 갖는 구조적 취약성에 대한 근본적인 반성이다. 현재와 같은 기형적인 이원화 구조는 금융감독의 기본원칙인 견제와 균형, 독립성, 자율성 및 책임성을 약화시켜 수많은 금융사고를 양산하였다. 이로 인하여 금융소비자의 피해가 막대하였고, 금융의 신뢰와 안정성이 저하되었다. 특히, 사모펀드 대규모 환매중단사태를 계기로 2008년형 금융감독기구의 지배구조에 대한 전면적인 개편 논의가 다시금 금융분야의 이슈로 떠올랐고, 국회에서도 다양한 법안이 발의

* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-2019).

** 한양대 법학전문대학원 교수, 변호사, 법학박사.

되었다.

주요 선진국들은 금융산업정책은 정부가 담당하고 금융감독정책은 민간공적 기구로 분리하는 것이 세계적인 경향이다. 한국(금융위)과 일본(금융청)처럼 관료조직이 산업정책과 감독정책을 모두 수행하는 것은 드문 사례라고 볼 수 있다. 전문가들 또한 금융산업정책과 감독정책은 분리하는 것이 바람직하다는 견해를 오랫동안 피력해왔다.

올바른 금융감독 체계는 금융산업발전의 지름길이며 현재의 금융감독체계는 수명을 다하였다. 바람직한 금융감독체계의 방향은 크게 (1)금융산업정책과 금융감독업무의 분리, (2)소비자보호기구의 분리와 옴부즈만 기구의 설치 및 (3)금융안정협의회의 설치로 요약된다. 금융감독체계의 개편은 금융감독의 기본원칙인 독립성, 전문성, 책임성 및 자율성 보장하기 위한 구체적이고 개별적인 제도적 논의로 뒷받침되어야 한다. 특히 금융감독법령과 감독규정을 둘러싼 정부부처, 감독기구 및 유관기관 간의 이해의 조정, 최고의사결정기구인 금융감독위원회의 의결사항에 대한 재의요구 및 상호 자료협조의무 등의 절차에 대하여 상세한 논의가 필요하다.

이 연구에서는 금융감독 체계 개편의 필요성에 대해서 현 금융감독기구의 구조적 취약성에서 비롯되는 여러 가지 문제점과 최근의 금융감독 실패 사례들을 소개하고, 금융감독 주체를 비롯하여 새로운 금융감독체계에 대한 다양한 쟁점들을 최근 발의된 국회법안을 중심으로 설명한다.

[주제어 : 금융감독체계의 개편, 금융감독기구의 지배구조, 금융소비자보호기구, 금융감독규정, 금융감독위원회, 금융분쟁조정, 금융안정협의회]

《目 次》

I. 들어가며	IV. 바람직한 금융감독체계 개편의 방향
II. 현 금융감독기구의 지배구조와 문제점	V. 결 론
III. 금융감독 체계 개편에 관한 법률안의 내용과 비교	

I. 들어가며

선진적이고 효율적인 금융감독 지배구조는 금융의 안정성, 금융의 건전성 및 금융소비자보호에 반드시 필요한 제도적 장치이다.¹⁾ 2008년 개편된 현행 금융감독 체계는 금융정책 기능과 금융감독 기능이 정부부처인 금융위원회로 일원화되면서 상대적으로 금융정책 기능에 자원이 편중되어 감독기능 약화의 원인으로 지적되어 왔다.²⁾ 특히, 2019년부터 발생한 사모펀드 환매중단 사태³⁾의 근본적인 원인은 2015년 금융위원회의 무분별한 규제 완화에 있다는 것이 대체로 일치된 견해이다.⁴⁾ 금융규제 완화에는 그에 맞는 사후 감독의 강화가 필요하지만 금융위원회가 금융정책 기능과 금융감독 기능을 동시에 수행한 결과 규제 완화와 사후 감독이 균형을 이루지 못한 채 대형 금융사고가 되풀이되었다.⁵⁾

- 1) 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 (약칭: 금융위원회법)제1조(목적) 이 법은 금융위원회와 금융감독원을 설치하여 금융산업의 선진화와 금융시장의 안정을 도모하고 건전한 신용질서와 공정한 금융거래 관행(慣行)을 확립하며 예금자 및 투자자 등 금융 수요자를 보호함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
- 2) 경제·금융학자147명 성명 (2008.2)금융정책 기능과 금융감독 기능을 통합한 인수위 방안에 대해 “정책적 목적을 위해 금융감독 기능이 왜곡되는 관치금융의 폐해가 심화될 것”이라고 지적했다. 또한 2013년 7월 4일 학자와 전문가 143인은 금융감독체계개편의 기본방향을 제시하면서 공동선언형식으로 문제점과 기본방향을 제안한 바 있다. 또한 국회입법조사처에서도 금융부분 산업정책과 감독정책의 분리필요성을 주장하는 보고서를 내 바 있다. 국회입법조사처 입법조사보고서 제173호 우리나라 금융감독 체계 개편 필요성 및 입법과제, 2020. 11. 13.
- 3) 금융감독원 2021. 3. 22.자 보도자료에 의하면, 20.12월말 기준 환매연기된 사모펀드는 총 6조 6,482억원이다. 그 중 펀드규모가 크고 개인투자자가 많아 사회적 이슈가 되고 있는 5대 펀드(라임, 헤리티지, 옵티머스, 디스커버리, 헬스케어)는 2조 8,845억원 규모이다. 전체 분쟁민원은 1,787건으로 5대 펀드가 전체의 77%(1,370건), 대형 판매사(증권4, 은행3)에 85%(1,516건)가 집중되어 있다. 금융감독원 2021. 3. 22.자 보도자료

<표 1. 주요 환매연기 펀드 설정원본 및 분쟁민원 건수>

(단위 : 억원, 건, %)

펀드명		설정원본	비중	분쟁민원 건수	비중
5 대 펀 드	라임	14,118	42	689	77
	헤리티지	5,209		168	
	옵티머스	5,107		334	
	디스커버리	2,562		80	
	헬스케어	1,849		99	
	소 계	28,845		1,370	
기 타		39,634	58	417	23
합 계*		68,479	100	1,787	100

- 4) 2021년 9월 15일에 발의된 오기형 의원 대표발의안도 제안이유에서 같은 취지를 밝히고 있다.
- 5) 대표적 금융사고로는 2008년 키코(KIKO)사건(대법원 2013. 9. 26 선고 2012다1146,1153 전원합의체 판결 [부당이득금반환등·부당이득반환등] [공2013하,1901]참조), 2009년 저

금융감독 체계 개편 논의의 시작은 바로 현행 금융위원회-금융감독원의 수직적-이원화 체계가 갖는 구조적 취약성에 대한 근본적인 반성이다. 현재와 같은 기형적인 이원화 구조는 금융감독의 기본원칙인 견제와 균형, 독립성, 자율성 및 책임성을 약화시켜 수많은 금융사고를 양산하였다. 이로 인하여 금융소비자의 피해가 막대하였고, 금융의 신뢰와 안정성이 저하되었다. 특히, 사모펀드 대규모 환매중단 사태를 계기로 2008년형 금융감독기구의 지배구조에 대한 전면적인 개편 논의가 다시금 금융분야의 이슈로 떠올랐고, 국회에서도 다양한 법안이 발의되었다⁶⁾.

주요 선진국들은 금융산업정책은 정부가 담당하고 금융감독정책은 민간공적기구로 분리하는 것이 세계적인 경향이다.⁷⁾ 한국(금융위)과 일본(금융청)처럼 관료조직이 산업정책과 감독정책을 모두 수행하는 것은 드문 사례라고 볼 수 있다.

이 연구에서는 현 금융감독기구의 지배구조의 현황과 문제점, 그동안 진행되어 온 금융감독기구의 개편의 경과를 차례로 살펴보고, 현재 발의된 국회 법안의 내용과 문제점을 설명한다. 이를 통하여 바람직한 금융감독개편의 방향과 내용을 지배구조의 방향, 독립성, 책임성, 금융소비자보호기구의 분리 문제, 금융분쟁조정 확대 및 금융감독체계 개편을 위한 논의기구의 구성 등의 측면에서 제안하고자 한다.

측은행사건 및 2013년 동양증권사건 등을 들 수 있다.

- 6) 금융감독체계를 개편하는 법안들이 국회에 발의되면서 대선을 앞두고 논의가 본격 이뤄질지 관심이 모아지고 있으며, 2021년 최근 국정감사에서도 금융감독개편 필요성이 제기됐으며, 고승범 금융위원장과 정은보 금융감독원장 등 금융당국 수장들은 ‘현 체계를 유지하는 것이 바람직’, ‘미세 조정을 통해 대응하는 것이 필요하다’는 등의 답변으로 신중한 입장을 보였다. 올해 국정감사에서도 금융감독체계 개편에 대한 논의가 이어졌으며, 고승범 위원장과 정은보 원장 모두 금융감독체계 개편에 대해 신중한 입장을 보였다. 고승범 위원장은 “제도를 자꾸 바꾸기 보다는 현 체제를 유지하며 유기적으로 일할 수 관행을 만드는 것이 중요하다”며, “조직 행정체계에 정답이 없고 나라마다 다르다”고 밝혔다. 정은보 원장은 “국가마다 다양한 형태를 보이며 어떤 것이 정답인지 하는 것에 대해 자신 있게 말하기 어렵다”며, “미세조정 해나가면서 대응해 나가는 것이 우선 필요하다”고 밝혔다. 그러면서 “국회에 관련 법안들이 나와 있으니 법안 논의 과정에서 합리적 방안을 마련하도록 노력하겠다”고 밝혔다.

- 7) <표 2. 주요국의 금융정책 및 금융감독 기구>

구 분	한국	미국	영국	독일	호주	일본
산업정책		재무부	재무부	재무부	재무부	
감독정책	금융위	FRS, OCC 등	PRA, FCA	BaFin	APRA, ASIC	금융청

II. 현 금융감독기구의 지배구조와 문제점

1. 금융감독기구 개편의 경과와 현 금융감독체계

가. 통합 금융감독기구의 출범 (1998-2008)

1997년 6월 정부는 관치금융의 폐해를 근절하고 및 금융환경의 변화에 대한 능동적 대응을 위해 대통령 직속 금융개혁위원회를 구성하여 금융감독체계 개선방안을 마련하였다. 금융개혁위원회는 31명의 민간전문가로 구성되어 감독체계개편을 비롯한 금융부문의 개혁과제들을 집중적으로 논의하였다. 당시 IMF도 취약한 금융감독체계를 문제점으로 지적하고 정부 조직으로부터 독립적인 통합감독기구 설치를 권고한 바 있었지만, 결과적으로 미봉책 중심에 그친 채 논의를 마무리하고 말았고, 국회에 제출하였던 금융개혁법안 마저도 재정경제원과 한국은행 등 유관기관 간의 의견 대립으로 통과되지 못하였다. 그러다가 1997년 말 갑작스러운 외환위기의 발생으로 IMF와 우리 정부 간 합의로 ‘금융감독기구의 설치 등에 관한 법률’이 통과되기에 이른다. 이 법률에 따라 통합금융감독기구로서 1998년 4월 최고 의사결정기구인 금융감독위원회를 설치하였고, 기존 4개 감독기구(은행감독원, 증권감독원, 보험감독원 및 신용관리기금)를 통합하여 금융감독원을 설립(99.1월)하기에 이른다.

출범 당시 금융감독위원회는 금융감독업무에서 공무원을 배제함으로써 정부로부터 독립된 감독기구 설립이라는 개편 취지를 반영하기 위하여 감독업무는 금감원이, 행정처리는 공무원조직이 보조하는 일원화된 감독체계를 구축하였다. 그러나, 금감위 산하 공무원 조직이 지속적으로 확대되면서 감독체계가 금감위(사무국)·금감원으로 실질적 이원화되어 업무의 중첩으로 인한 갈등이 지속되었다.⁸⁾⁹⁾

8) 사무국의 공무원의 숫자는 1998 금감위 출범시에는 19명에서 99년 61명, 2007년에는 81명으로 늘어났다. 한편 2008년 법률개정 후에 금융위원회도 지속적으로 인원이 증가하여 2020년 300명에 이른다.

9) 김대중 정부와 노무현 정부 시절 금융감독체계의 개편 논의가 없었던 것은 아니다. 김대중 정부에서는 금융감독 조직혁신 작업반을 구성하여 금감위 사무국 폐지, 금감위를 금감원 내부기구화를 논의하였으나 정부최종안은 현 체제를 보완하는 것으로 마무리되었다. 노무현 정부에서는 정부혁신지방분권위원회에서 논의하였으나 성과를 내지 못한 채 이원화를 더욱 심화시켰다.

나. 금융위원회-금융감독원 수직적·이원화 구조(2008년 이후 현재까지)

이명박 정부 인수위는 2008년 2월 금융산업의 선진화 및 금융행정의 책임성을 높인다는 취지로 금융감독체계 개편을 추진하여 『금융위원회의 설치 등에 관한 법률』 및 『정부조직법』 개정을 통해 현행 금융위·금감원 체제를 마련하였다. 재정부의 국내금융정책 기능과 금감위의 금융감독기능을 통합하여 금융위원회 신설함으로써 금융정책 기능이 국제(기재부) 및 국내(금융위)로 이원화되었다. 금융정책과 감독집행 간 견제와 균형을 위해 금융위원장-금감원장 겸임을 금지하고, 금융위가 금융감독 관련 법령 및 규정 제개정권을 모두 보유하게 되었다. 이로써 금감원은 검사·제재 등 감독집행 기능을 계속 수행하지만 감독규정의 제개정권을 상실하는 등 ‘금감위 보좌기관’에서 ‘금융위 지원기관’으로 바뀌었다.

이러한 개편은 금융감독에 있어서 견제와 균형 시스템이 상실되었을 뿐만 아니라 금융감독기구의 독립성의 취지에도 반하는 것으로 평가된다. 결과적으로 감독기능의 구조적 약화를 초래하였고, 감독규정 제개정권한의 금융위 독점으로 감독행정의 적시성 저해 및 업무중복·책임소재 불분명 등의 문제를 가져왔다.¹⁰⁾

2. 현행 금융감독 체계의 구조적 취약성

가. 견제와 균형 측면

세계적으로 금융산업정책은 정부부처가, 금융감독은 정부로부터 독립적이고 중립적인 별도의 감독기구에서 수행하는 것이 보편적이다. 현행 금융감독체계는 금융위원회가 금융산업정책과 금융감독 기능을 모두 담당하는 구조로서 성과의 측정이 어려운 금융감독보다 성과가 가시적인 금융산업 정책에 경도되기 쉬운 구조로서 견제와 균형이 훼손되고 감독기능 약화를 초래하고 있다고 지적되고 있다. IMF

10) 감독체계 개편안에 대한 학계 의견경제·금융·경영분야 학자(147명) 공동성명(08.2.11) 당시 이 점에 대해서 명확히 지적하였다. 학자들은 2008년 당시의 개편은 관치금융의 폐해를 더욱 심화시킬 금융위원회 설치 구상을 철회하라고 요구하면서 만약 개편이 된다면 앞으로 금융위원회는 견제 받지 않는 권력이 될 가능성이 크고, 정책적 목적을 위해 금융감독기능이 왜곡될 가능성이 높다고 예측하였다. 특히 금융감독원의 위상저하로 감독집행 업무의 효율성과 전문성이 저하될 우려가 크다는 점을 분명히 경고하였다. 아울러 금융감독기구의 개편은 시장 친화적이고 독립적인 공적 민간통합기구를 만드는 방향으로 진행되어야 하고, 이를 통해 금융감독기구의 독립성, 책임성, 전문성을 보장하며 이중규제로 인한 비효율 문제를 해결해야 한다고 정확히 안내하였다.

에서도 2013년 한국의 금융부문평가(FSAP)에서 “감독당국의 목표가 금융산업육성에 치우쳐 있다(tilted to the promotion of the financial industry)”고 지적한 바 있다.

금융산업정책은 원래 금융산업의 육성·경제성장 지원이라는 조성적 행위로서 가속페달로, 금융감독정책은 금융회사의 건전성 제고와 금융소비자 보호를 목적으로 하는 억제적 행위로서 브레이크로 비유되기도 한다.¹¹⁾ 따라서 금융산업정책이 금융감독정책을 압도하는 경우 금융시스템의 위협에 대한 조기대처를 곤란하게 하는 요소가 된다.

나. 효율성 측면

2008년 금융감독체계 개편 이후 기존 금감위가 금융위로 확대 개편되고 금융위원회-금감원의 수직적·이원적 체계는 금융위원회가 금융정책과 함께 감독정책 기능을, 금융감독원이 감독집행기능을 담당하고 있어 ‘머리’와 ‘손발’이 분리된 기형적 구조이다.¹²⁾ 이러한 현행 중층적 감독체계는 양 기관의 역할에 혼선을 빚게 하고 책임소재의 불명확성으로 다양한 문제점을 유발하고 감독기능의 비효율성의 주원인이 되고 있다. 이를테면 금융현장에 관한 정보는 금감원에 집중되는 반면, 감독규정을 비롯한 법규 제·개정에는 금융위가 전담함으로써 금융환경의 변화에 상응하고 금융시스템의 중장기 발전에 필요한 신속한 대응을 어렵게 만든다.¹³⁾

2013년 동양 사태 당시에도 관련 감독규정의 개정이 지연되어 소비자피해가 확대된 바 있다. 당시 금감원은 2012. 7. 시장에서의 위험성의 감지하고 규정의 개정을 건의하였으나, 실제 시행(2013년 10월)까지 1년 넘게 소요된 바 있다. 게다가

11) 윤석현 외 5인, “모델 금융감독법의 구조”, 『은행법연구』 제9권 제1호(2016. 5.) 127면.
 12) 국가별로 다양한 감독체계가 존재하나 금융감독이 정책기관과 집행기관으로 분리된 사례는 없다. IMF도 단일 감독기구가 규제(regulation)와 감독(supervision) 책임을 동시에 보유할 것을 권고한 바 있다. 감독기구의 독립성 평가는 금융부문 평가프로그램(FSAP : financial sector assessment program)은 국제통화기금(IMF)과 세계은행(WB)이 회원국의 금융시스템 건전성을 평가하기 위해 1999년 도입한 프로그램으로 금융위기를 사전에 예방하는 것을 목표로 한다. 세계경제 환경에서 금융시스템의 건전성이 필수적이라는 인식하에 회원국 금융시스템 전반을 평가해 취약점을 진단하고, 적절한 정책대응을 처방해 위기를 사전에 예방하는 것을 목표로 한다. 글로벌 금융시스템에서 중요한 25개 회원국과 금융안정위원회(FSB) 회원국은 5년마다 의무적으로 평가를 받아야 한다.
 13) 금융위설치법 제17조(금융위원회의 소관사무)에서는 금융위원회가 금융에 관한 정책 및 제도에 관한 사항과 금융감독 및 검사, 제재에 관한 사항을 갖는다고 되어 있고 제24조(금융감독원의 설립) 제1항에서는 금감원은 금융위원회나 증권선물위원회의 ‘지도와 감독’을 받아 ‘검사와 감독’업무를 수행한다고 규정되어 있다.

양 기관이 동일 업무를 수행하는 조직을 경쟁적으로 설치함으로써 업무가 중복되고 사회적 비용이 수반되는 옥상옥 구조가 되고 있기도 한다. 예를 들어 금융위 자본시장조사단(2013년 신설)과 금감원 자본시장조사국의 경우가 그러하다. 또한 양 기관 간 충분한 사전논의 없이 정책이 발표되거나 금융시스템의 주요 현안에 대한 기관 간 이견이 표출되는 경우 시장의 혼란을 유발하기도 한다. 결과적으로 금융감독의 효율성과 중립성을 저하시켜 감독기능의 구조적 약화를 초래하고 국민적 편익 없이 공적 비용만 증가시키는 구조라고 볼 수 있다.

다. 독립성과 자율성 측면

금감원의 독립성·자율성을 제고하기 위해 규제·감독권한의 정부간섭 배제, 정부로부터 독립적인 예산편성과 재원확보의 자율성을 갖추는 것이 중요하다. 현재 금감원은 금융감독업무 뿐만 아니라 기관 운영 및 예산편성 등에 있어 금융위로부터 지도·감독을 받도록 규정되어 있다.¹⁴⁾ 금감원은 독립성 강화를 위해 공적 민간기구로 설립되었음에도 불구하고 정부부처인 금융위로부터 광범위한 통제를 받고 있어 독립성과 자율성은 매우 낮은 수준으로 볼 수 있다.

우선 감독업무에 있어서 인허가 및 건전성 감독 등이 금융위에서 위임된 범위로 제한되고 검사·제재권 및 규제 재량권(시행세칙) 등이 제한적이라는 점에서 감독업무 수행 전반에 걸쳐 금융위의 지도·감독을 받는다고 볼 수 있다. 법률상 금감원의 고유 업무인 검사업무 수행절차에 관한 사항까지 모두 금융위가 감독규정에서 정함에 따라 신속하고 효율적인 업무수행에 장애요인으로 작용하고 있다.

경영의 자율성 측면에서도 금융위가 예산 승인권 등을 통해 금감원 내부경영에 과도하게 간섭하여 감독기구의 자율성을 저해하고 있다. 금융위는 매년 금감원에 대한 성과평가를 실시하고 있으나 세부 평가결과를 미공개하는 등 자의적 재량적 평가를 지속하고 있다. 이는 중앙은행인 한국은행과 비교해도 정책결정·집행의 자율성, 예산·인사의 독립성 등이 크게 미흡한 것이다.¹⁵⁾

14) 금융위설치법 제24조 제1항(금융감독의 설립)

15) 금융감독원과 한국은행의 독립성을 법률의 내용을 기초하여 비교한 내용은 다음과 같다.

<표 3. 금융감독원과 한국은행의 독립성 비교>

구분		금융감독원(금융위설치법)	한국은행(한국은행법)
업무	의사결정기구	▶ 금융위원회(정부기구) (집행기구인 금감원과 분리)	▶ 금융통화위원회(민간) (한은 내부의결기구)

주요국의 감독기구들은 규제 및 감독 부문 등에 있어 높은 수준의 독립성·자율성을 보장하고 인·허가, 감독·검사, 제재 및 규정 제·개정 등 감독 프로세스 전반에 대한 포괄적 권한 보유하고 있다. 국제기구(IMF, 바젤은행감독위원회 등)도 금융감독기구의 행정부로부터의 독립성과 정치적 중립성을 강조한다.¹⁶⁾ IMF는 2008년 금융감독기구의 독립성을 평가한 IMF 보고서에서 우리나라의 금융감독기구의 독립성 수준을 평가대상 55개국 중 47위로 독립성이 저조한 것으로 평가하였다(영국 13위, 일본 47위).¹⁷⁾ IMF의 다른 보고서에서도 평가대상 32개국 중(27위 기록(영국 8위, 일본 27위)를 기록한 바 있다.¹⁸⁾

3. 감독기구의 구조적 취약성에서 비롯되는 금융감독의 실패

가. 무리한 금융산업정책으로 인한 금융사고의 빈발

금융산업정책과 금융감독정책의 견제와 균형이 깨진 금융감독의 실패의 예로서 대표적으로, 2008년 저축은행사태와 2019년부터 이르고 있는 사모펀드 사태를 들 수 있다. 저축은행 사태는 금감위가 추진한 예금자보호한도 확대(2천만원→5천만원), 법인 여신한도(80억원) 폐지 등의 저축은행 규제완화로 인해 '08년 금융위기 시 16개 저축은행 영업정지로 예금자 6만명, 후순위채 투자자 1만명 등이 2.7조원 피해저축은행의 대규모 부실 및 소비자 피해가 발생한 바 있다. 사모펀드 사태는 '15년 금융위가 자본시장 육성 명목으로 투자한도 하향(5억원→1억원), 펀드설립 등록제 전환, 파생상품 투자 허용 등사모펀드 규제를 대폭 완화하여 '19년부터 대규모 환매중단 피해(약 7조원)가 발생하였다.¹⁹⁾ 금융위가 사모펀드 육성을 위해

수 행	위원의 구성	▶ 9명 중 민간 1명	▶ 7명 중 5명이 민간인사
	정책 결정 및 자율성	▶ 감독규정 제·개정, 인허가, 제재 등 주요 감독권한 금융위 집중	▶ 금통위가 통화신용정책 및 기관 운영 관련 주요사항 결정
기 관	예산 자율성	▶ 모든 예산 금융위 승인사항	▶ 급여성 경비(기재부 승인)를 제외한 예산을 금통위 의결
	기관장 임기	▶ 원장 평균 근속년수(1.6년)가 법상 임기 3년을 크게 하회	▶ 98년 이후 모든 총재가 법상 임기 4년 근속

16) IMF의 금융감독기구 독립성 평가의 세부기준을 보면 ① 기관운영상 독립, ② 규제상 독립, ③ 감독 서기업무수행상 독립, 및 ④ 예산상 독립 등 4가지 기준으로 분류하여 평가하였다.

17) IMF “Financial Supervisory Independence and Accountability - Exploring the Determinants(2008)”

18) IMF “The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors(2007)”

펀드 진입규제 및 투자자요건을 대폭 완화하면서도(산업정책) 보고사항·주기(감독정책)까지 완화하는 등 감독측면의 안전장치 마련에 소홀하였다.

나. 감독정책의 실패에 대한 책임소재의 불분명

이원화된 구조는 감독정책 실패에 대한 책임소재가 불명확하여 금융사고에 대한 책임전가의 문제도 심각하다. 정책과 집행기능은 서로 밀접하게 연결된 통합적 금융감독과정으로 본질상 일방의 책임을 구분하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 금융사고 발생에 따른 감독 책임론이 제기될 때마다 금융위와 금감원 간 책임소재 논란이 반복되고, 금융위는 대규모 소비자피해 발생시 정책의 실패보다는 금감원의 사후관리 미흡으로 축소하려는 경향이 있다. 금융위의 규제완화로 소비자 피해가 발생하면 금감원의 감독소홀로 책임을 전가하는 사례가 반복되고²⁰⁾, 양 기관 간 책임전가가 가능함에 따라 동일한 기관이 감독정책·집행을 수행하는 경우보다 일관성과 책임성이 떨어지고 있다.

다. 금융위 권한의 비대화와 금융감독기능의 총체적 약화

금융위가 금융산업정책과 감독정책을 모두 담당함에 따라 양 기능 간 견제와 균형이 훼손되고 금융위의 비대화를 가져왔다. 금융위 권한 집중의 논리는 정부부처만이 행정권한을 행사할 수 있다는 낡은 주장에 근거하고 있다.²¹⁾ 금융위 비대화 사례로 안건소위/대심제, 법령해석 심의위 등 불필요한 기구가 확장되면서 책임소재가 분산되고 있다. 반면 산업육성 측면을 중시하는 금융위는 동 정책의 원활한

19) 2014년 12월 국회정무위원회 회의록은 사모펀드 규제가 아직 필요하다는 지적에 대하여 금융위 부위원장은 ‘사모펀드가 움직임이 자유롭기는 하지만 불법을 자행하지는 못하며, 사모펀드와 관련하여 큰 문제가 생길 것 같지는 않다’면서, ‘자본시장에 창의력과 자율성을 많이 주어야 한다’는 입장을 밝혔고, 이후 규제가 대폭 완화되었다.

20) 저축은행사태 당시 당시 금감위-금감원간 책임논란이 이어지다가 금감원만 대대적으로 개혁하는 방식으로 결론이 났으며, 이번 사모펀드 사태에서도 책임공방이 현재까지도 이어지고 있다.

21) 헌법상 행정권한은 정부에 속하며 정부조직법상 정부는 행정기관이어야 한다는 논리이다. “정부조직법에서는 행정기관을 중앙행정기관, 특별행정기관 및 합의회 행정기관으로 한정하며, 조사,검사, 검증, 관리업무 등 국민의 권리의무와 직접 관계되지 않는 사무에 한정하여 행정기관이 아닌 법인,단체에 위탁이 가능하다” 그러나 행정권한의 행사여부는 소속이 아니라 조직의 기능에 따라 결정하는 것이 최근의 추세이며, 이미 금융감독원은 법률에 의해 설립된 무자본 특수법인으로서 행정권한을 적법하게 행사하고 있다.

추진을 위해 금감원에 대한 지도·감독권을 활용하여 금감원의 고유업무(검사·제재 및 건전성 감독)를 제약하고, 금감원의 감독기능 약화 및 위상 저하를 초래하고 있다. 최근 금융혁신·규제완화 등을 강조하는 시장친화적 정책 기조에 따라 금감원의 엄정한 감독·검사가 위축될 우려가 증가하고 있다. 관행적 종합검사 폐지, 현장검사 최소화 등 금융회사 수검부담 완화, 그림자 규제 철폐, 금융회사의 자율·창의 존중, 행정지도(지도공문)에 대한 통제 강화 등이 그 예이다. 또한 금융위의 과도한 예산통제로 금융산업 성장(08년 이후 매년 6.8%) 대비 감독인력 충원규모 증가(연 1.0%)가 매우 낮은 수준'으로 감독인력 부족도 갈수록 악화되고 있다.

Ⅲ. 금융감독 체계 개편에 관한 법률안의 내용과 비교

1. 21대 국회 법안발의 주요 경과와 내용

19대부터 현재까지 금융감독 체계 개편에 관한 법안이 여러 차례 제출되었다. 2012년 정부법안부터 시작하여 의원입법 5차례 등 총 6차례의 금융감독체계의 개편 법안에 제출되었다. 20대(2016-2020)에는 민병두, 최운열, 이종걸, 박선숙 의원이 제출되었다. 국회 법안들은 다양한 내용으로 발의되었는데, 우선 독립성 측면에서는 민간공적기구이나 국무총리 소속의 위원회이나가 쟁점이 되었다. 소비자보호기구의 분리 독립 설치에 관하여 20대 민병두 의원안, 20대 이종걸 의원안, 21대 이용우 의원안은 소위 '쌍봉형'을 택하였고, 20대 국회의 강석훈 의원안과 박근혜 정부안은 '소봉형'을, 20대 최운열 의원안과 21대 오기형 의원안은 '단봉형'을 택하였다. 그 외에도 내장형이나 외장형이나로 법안을 구분하기도 한다.²²⁾²³⁾

22) <표 4. 금융감독기구 개편법안의 지배구조 분류> 윤석현 2017. 7. 28. 국회 발제자료에서 보충함.

구분	민간조직(내장형)	민관혼합(외장형)	공무원조직
독립성	민간 공적기구	국무총리 소속 위원회	금융부/금융청
쌍봉형	20대 민병두의원	20대 이종걸의원 21대이용우의원	
소봉형		20대 강석훈의원/박근혜정부안	
단봉형	20대최운열의원 21대오기형의원	2008년이전 감독기구 지배구조	

23) 쌍봉형은 현행 감독기구로부터 행위규제기구를 분리함에 있어 시장규제업무를 포함하여 행위규제업무 전체 분리하는 것이고, 소봉형은 감독기구로부터 소비자보호업무만을 담당하는

21대 국회에서는 6개의 금융위설치법에 대한 개정안이 발의되었으나, 그 중 현 금융위원회-금융감독원의 감독기구의 체계의 개편에 관한 법안은 오기형 의원안과 이용우 의원안으로 확인된다.²⁴⁾

2. 오기형 의원 대표발의안 (2021. 10. 15.)

오기형 의원이 대표 발의한 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」 전부개정 법률안은 현재 금융위원회가 수행하고 있는 금융정책 기능을 기획재정부로 이관하고, 금융감독위원회를 금융감독원 내에 두어 금융감독 정책결정 기능과 수행 기능 사이에 괴리가 없애고자 하였다. 특히 금융감독원을 독립성 있는 민간공적기구(안 제2조 법인격 및 제3조 독립성)로 구성하고 금감원 안에 금융감독위원회를 둠으로써 지배구조에 있어서 독립성이 강하게 보장된다(안 제19조)²⁵⁾. 금융감독위원회의 소속위원회로 증권선물위원회와 금융소비자위원회를 금융감독원 두는 방식으로 소위 ‘내장형·통합형’의 형태를 띤다.

금융감독위원회의 위원은 금융감독원장을 겸임하는 위원장, 부위원장 및 민간 상임위원 7인으로 구성된다. 9인의 위원 전부를 상임위원으로 한 것이 특징이다(안 제9조 및 제10조). 위원의 임기는 3년이며 1회 연임할 수 있다(안 제12조)

증권선물위원회는 자본시장의 불공정거래 조사 업무를, 금융소비자위원회는 금융소비자보호, 금융상품 등 감독 등을 담당하기 위해 금융감독원 내에 설치된다는 점에서 소위 ‘통합형·단봉형’으로 불린다(안 제25조 및 제35조). 금융기관에 대한 건전성 감독과 금융소비자 보호를 기능적으로는 분리하되 통합형 금융감독기구 안에 둠으로써 상호견제보다는 협력을 도모하고 감독기구 업무 수행상의 효율과 편의의 장점이 있다(안 제35조).²⁶⁾

소비자보호기구를 분리하는 것을 의미한다. 외장형은 2008년 이전 금감위와 금감원 체제 최고의사결정기구가 집행조직 외부에 위치하는 것이고, 내장형은 최고의사결정기구가 집행조직 내부에 위치한다. 민간조직(예:한은의 금통위, 일반 금융회사/기업의 이사회) 또는 공무원조직(예: 행정각부)의 경우는 각각 내장형이다. 윤석현, “금융소비자 보호를 위한 감독체계 개편”, 「금융소비자연구」 제4권 제1호(2014.8.), 20면.

24) 국회의안정보시스템 2021. 11. 8. 검색결과.

25) 법률안 제3조(독립성) 금융감독원은 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다. 및 제9조(금융감독위원회의 설치) 금융감독 업무에 관한 심의의결을 위하여 금융감독원에 금융감독위원회를 둔다.

26) 법률안 제25조(증권선물위원회의 설치) 금융감독위원회의 심의의결 사항 중 자본시장의 관리·감독 및 감시 등에 관한 제32조 각 호의 업무를 수행하기 위하여 금융감독원에 증권선물위원회를 둔다. 법률안 제35조(금융소비자위원회의 설치) 금융감독위원회의 심의의결

법령 및 규정에 관해서는 정부부처인 기획재정부가 금융감독법령의 제개정권을 행사하고, 금융감독위원회는 금융감독 법령 제개정 요구권 및 협의권(안22조 1항 5호)을 행사할 수 있다. 금융감독규정 제개정 및 폐지권(제22조1항6호)은 현 금융위원회가 행사하는 것처럼 통합감독기구의 최고 의사결정기관인 금융감독위원회가 완전하게 행사할 수 있다. 예산의 자율성도 보장되어 금감위의 의결을 거쳐 확정되고, 다만 국회 소관상임위에 보고하고 의견을 반영하여 재의결할 의무를 지는 것으로 마련되었다(안62조).²⁷⁾

3. 이용우 의원 대표 발의안 (2021. 10.26.)

이용우 의원이 대표 발의한 일부개정법률안도 오기형 의원안처럼 금융위의 금융산업정책과 금융감독정책 기능은 기재부와 금융감독기구로 분리하며 금융감독정책과 금융감독집행을 원장 겸임 등을 통해 일원화하도록 했다. 오기형 의원 대표발의안과의 가장 큰 차이점은 금융감독위원회(안 제3조)와 금융소비자보호위원회(안 제47조)를 국무총리 소속으로 독립적으로 설치한다는 점인데 민관합동 지배구조이며 지배구조 자체의 독립성은 상대적으로 약한 것이 특징이다.²⁸⁾ 각 위원회에 원이 소속되어 금융감독위원회·금융감독원과 금융소비자보호위원회·금융소비자보호원을 별개의 기구로 구성하였고 금융감독위원회의 위원장은 금감원장을 겸임하며 금융소비자보호위원회 위원장도 금융소비자보호원장을 겸임하도록 했다. 위원은 9인 중 위원장, 부위원장 제외하고 당연직 위원의 비중이 높고, 2인만 민간상임위원이라는 점에서 금감위원의 구성은 현재의 금융위원회와 크게 차이나지 않는다(안 제4조). 임기는 마찬가지로 3년이며 1회 연임이 가능하다.

가장 큰 특징은 이른바 ‘쌍봉형’ 체제로 구성한 것인데, 금융감독 중 건전성에 대한 감독은 금융감독위원회 및 금융감독원이, 영업행위 및 자본시장에 대한 감독 등 행위규제업무 전체를 금융소비자보호위원회 및 금융소비자보호원이 담당하고, 증

사항 중 금융소비자 보호에 관한 제42조 각 호의 업무를 수행하기 위하여 금융감독원에 금융소비자위원회를 둔다.

27) 법률안 제62조(예산과 결산) ① 금융감독원의 매 회계연도 예산과 결산은 금융감독위원회의 의결을 거쳐 확정한다.(이하 생략)

28) 법률안 제3조(금융감독위원회의 설치 및 지위) ① 금융기관의 건전성에 대한 감독 업무를 수행하게 하기 위하여 국무총리 소속으로 금융감독위원회를 둔다. ② 금융감독위원회는 「정부조직법」 제2조에 따라 설치된 중앙행정기관으로서 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다.

선위는 금소위 아래에 설치한다.

국무총리 소속의 중앙행정기관인 금융감독위원회는 금융감독관계법령의 제개정에 대해서 현재의 금융위원회처럼 소관사무로서 완전한 권한을 가진다(안제17조7호). 감독규정의 제정, 개정 및 폐지에 관한 사항은 금감위와 금소위가 각각 소관사무에 관하여 행사한다(안61조 5호). 금감위 및 금소위는 금융기관 설립 등에 대한 인·허가권을 행사(안 제17조 및 제61조)하고, 금감원과 금소원의 예·결산 등은 국회 상임위 승인사항으로 강화하였다(안 제41조).

한편 이용우 의원안은 제7장으로 보칙 및 벌칙에 관한 장에서 금감위와 금소위의 의결, 법령과 감독규정의 제개정 및 그 외 소관사무 등에 대한 관련 기관들 사이의 견제와 협력에 관한 다양한 규정을 두고 있는 것이 특색이다. 먼저 재의요구권에 대해서 살펴보면, 기재부장관, 금융통화위원회, 금감위/금소위 상호간에 금감위/금소위의 의결이 정부의 금융감독정책과 상충된다고 판단될 경우 금감위와 금소위의 의결에 대하여 재의요구를 할 수 있다(안제106조 및 제107조). 금융관련법령에 대해서도 협의절차를 두었는데, 기재부장관은 금융관련법령을 제개정하는 경우 사전에 금감위/금소위와 협의할 의무가 있으며, 금감위와 금소위는 금융관련법령의 제개정 요청권도 행사할 수 있다(안108조)²⁹⁾.

금융안정을 위한 최종 정책 결정을 위하여 국무총리 소속국무총리소속으로 금융안정협의회를 설치하여 금융안정을 위한 최종 정책결정을 담당하도록 제도화하였다(안 제95조) 또한 금융유관기관인 기재부장관, 금감위, 금소위, 금통위 상호간에 자료협조의무(안 제109조 및 제111조)와 협조의무(안 제112조)를 명문화하였다. 양 법안의 주요 내용을 조직, 소속위원회, 법령과 감독규정 제개정권 및 감독기구 간 견제와 균형의 측면에서 비교한 표는 다음과 같다.

<표5> 21대 금융감독체계 개편 국회법안 주요 내용 비교표

주요 내용	오기형 의원안	이용우 의원안
1. 조직	*금융감독원-금융감독위원회 통합형체제 *금감원에 금융위설치(내장형) *§1②항(목적) & §9	*금융감독위원회-금융감독원 *금융소비자보호위원회- 금소위 *분리형/외장형 체제 §19

29) 법률안 제108조(금융 관련 법령의 협의 및 제개정 요청권) ① 기획재정부장관은 금융에 관련되는 법령을 제·개정 또는 폐지하고자 하는 경우 금융감독위원회 및 금융소비자보호위원회와 미리 협의하여야 한다. ② 금융감독위원회와 금융소비자보호위원회는 금융 관련 법령의 제·개정 또는 폐지를 기획재정부장관에게 요청할 수 있다(이하 생략).

주요 내용	오기형 의원안	이용우 의원안
	*민간 공적기구 *§2(법인격) & §3(독립성)	*민관합동기구 *§3국무총리 소속 중앙행정기관 *§19금감위의 지도감독, 금융감독원설립
	*§10 금감위 9인	*§4 금감위 9인 *§48 금소위 9인
	*§45④항 원장-위원장 겸임	*§24②항 금감위 위원장-원장 겸임
	*§45④항 감사 *기재부장관의 제청- 대통령 임명	*§24④항 감사 *위원회의결-위원장제청-대통령임명
2. 소속위원회	증권선물위원회 : 금감원에 설치 §25 금융소비자위원회 : 금감원에 설치 §35	금소위에 증권선물위원회를 설치
3. 법령 제개정권	*기재부가 행사. *금감위 : 요구권 및 협의권 §22⑤호	*§17⑦호 금감위의 소관사무
4. 감독규정 제개정·폐지권	*§22⑥호 금융감독위원회	*금융감독위원회 §17⑦호 *금융소비자보호위원회 §61⑤호
5. 감독기구간 견제와 균형		§95 금융안정협의회 : 국무총리 소속 §106&107조 .재의요구권, §109-112조 협조사무 등

IV. 바람직한 금융감독체계 개편의 방향

1. 금융감독기구의 지배구조

바람직한 금융감독체계의 개편에서 가장 중요한 것은 금융을 벤처산업활성화나 부동산 정책의 수단으로 사용하는 것을 금지할 수 있고, 저축은행과 사모펀드 사태와 같은 무모한 금융산업정책으로 감독실패를 야기할 수 있는 금융정책의 추진에 제동을 걸 수 있는 새로운 거버넌스의 구축이다. 이를 위해서는 견제와 균형, 효율성, 자율성 등 금융감독 본래의 기능에 반하는 요소의 제거가 필요하다. 따라서 현 금융위원회를 해체하고, 금융산업 정책기능을 기재부로 이관하고 금융감독 정책기능을 감독기구로 부여하여 금융감독 정책과 집행을 통합하여야 한다.³⁰⁾

30) 기재부의 비대문제는 별도 정부조직 개편으로 해소할 수 있다. 기재부가 가지고 있는 예산권을 독립시켜 기재부의 거대화를 방지함과 함께 정부정책의 추진 동력과 부처관리 효율성을 개선하고 예산권은 기획예산처 또는 청와대 산하 기획예산실을 신설하여 담당하게 할 수 있으며 기획예산실이 좀 더 바람직하다고 본다. 이에 대한 의견으로는 고동원,

새로운 거버넌스로 금융부의 신설은 정부조직이 현재 금융위원회 구조보다 더욱 커져서 관치금융의 폐단이 오히려 심화될 수 있으므로 바람직하지 않다는 견해가 지배적이다.

다수의 국회법안 뿐만 아니라 학계에서도 금융산업정책과 감독정책을 분리하고, 금융감독 정책과 집행을 통합하여야 한다는 점에 대해서는 대체로 의견이 합치되는 반면, 독립된 민간공적기구로 할 것인가, 국무총리 소속 중앙행정기관으로 할 것인가에 대해서는 견해 차이가 크다.³¹⁾ 현재 금융위 위원 2/3 이상이 정부 측 인사로 구성되어 정부 주도의 의사결정에 대해 비판이 있어왔다. 경제부처로부터 독립된 의사결정을 위해 금감위 위원 전원을 민간위원으로 구성하거나 추천 기관을 다변화할 필요가 있고, 새로운 금융감독위원회가 민간 공적기구인가, 국무총리 소속의 중앙행정기관인가에 따라서 위원 구성도 크게 차이가 난다. 두 법률안을 비교하면 아래와 같다(오기형 의원안 제10조 및 이용우의원안 제4조).

<표6> 금융감독위원회의 구성 비교

현 금융위원회	금융감독위원회 오기형 의원안	금융감독위원회 이용우 의원안
9인	7인	9인
1. 위원장 2. 부위원장 3. 기재부 차관 4. 금감원장 5. 예보 사장 6. 한은 부총재 7. 금융위원장 추천 2인 8. 상공회의소 추천경제계 대표 1인	1. 위원장 2. 부위원장 중 1인 3. 금융소비자위원회 위원장 4. 금융감독위원장이 추천하는 금융전문가 1인(상임) 5. 한국은행 총재가 추천하는 경제전문가 1인(상임) 6. 기획재정부장관이 추천하는 회계전문가1인(상임) 7. 법무부장관이 추천하는 법률전문가 1인(상임)	1. 위원장 2. 부위원장 3. 기획재정부차관 4. 금융소비자보호위원회부위원장 5. 예금보험공사 사장 6. 한국은행 부총재 7. 국회추천 금융소비자보호전문가(상임) 8. 국회추천 금융전문가 1명(상임) 9. 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계 대표 1명(비상임)

“현행 금융감독체계의 문제점과 개편 방향”, 사모펀드 환매중단사태로 본 금융감독체계 개편 방향 국회 토론회 자료집(2020. 7. 21.), 35면 참조.

31) 민간공적기구가 금융감독의 기본원칙인 독립성, 전문성, 책임성 및 효율성 측면에서 훨씬 우월하다는 점에 대해서는 윤석현, “금융정책과 금융감독체계 개편 방향 : 민간주도 금융감독의 필요성 중심으로”, 정부 금융정책 및 금융감독체계 개편방안 모색토론회(2017. 2. 28.) 15-17면 및 김홍범, 금융감독체계의 문제점과 개편방안, 국회입법조사처(2008. 12.), 11면에서 자세히 다루고 있다.

2. 기능적 금융감독기구의 체계와 금융소비자보호기구의 분리

금융산업정책과 감독정책의 분리를 통하여 감독의 독립성과 자율성의 확보를 전제로 소비자보호기능의 실효성 확보 차원에서 감독기구를 기능적으로 분리하는 것이 바람직하다. 1안으로 통합감독기구 내부에 민원 및 분쟁처리기능을 담당하는 준 독립기구를 설치하는 방식이고 통합형이나 단봉형으로 불린다. 앞서 살펴본 오기형 의원안의 경우이다. 2안으로는 금감원과 금소원으로 양자를 완전히 분리하여 독립성과 전문성을 확보하는 방식이다. 이때 소비자보호기구가 행위규제 업무 전체를 담당하는 것이 쌍봉형으로서 이용우 의원안이 택한 방식이다. 3안으로는 별도의 소비자보호기구를 설립하되 현재의 소비자보호업무만을 담당하는 것을 소봉형이라고 한다.

금융감독개편 이후에 금융소비자보호기구의 분리의 장점은 건전성감독 기관과 금융소비자보호 기관이 각각의 목적에 충실하게 되어 각 기관의 책임성과 전문성이 제고된다. 한 기관이 복수의 목적을 담당하는 경우 하나의 목적에 집중함으로써 다른 목적이 소홀해지는 문제점이 해소될 수 있다. 단점으로는 기구간 협력 결여, 감독사각지대의 발생 및 중복규제와 비용부담을 예상할 수 있다.³²⁾

3. 금융분쟁조정기구의 설치와 금융분쟁조정의 강화

금융감독기능을 기능적으로 분리하여 금융소비자보호기구의 권한과 위상이 현재와 달라지는 경우 소비자보호기구 아래에 민원처리 및 분쟁조정 업무를 전담하는 옴부즈만 기구를 설립하는 방안이 바람직하다.³³⁾ 이 때 소비자보호 정책 등 집단적 소비자보호는 금융감독기구가, 개별 금융분쟁에 대해서는 산하의 옴부즈만 기

32) 쌍봉형 체계의 대표적인 나라인 호주의 경우, 2001년 호주 HII보험사 파산(53억 호주달러)시 APRA·ASIC간 역할이 불명확하고 정보공유 미흡하여 감독사각지대 발생하고, 2009년 호주 Trio Capital 금융사기 사건 조사결과 APRA와 ASIC간 책임회피 문제 지적되기도 하였다. 또한 영국 재무부는 FSA를 쌍봉형 구조로 분리한 후 감독기구 및 금융회사의 인력·시설 확충 등에 약 25%의 비용이 증가한 것으로 발표하였다.

33) 쌍봉형 또는 소봉형 체제 내 사후적 금융소비자보호 강화를 위해서 분쟁조정기구를 시장감독기구(소비자보호기구) 내에 독립된 산하기구로서 현재의 금융분쟁조정위원회를 대체하는 “금융소비자분쟁조정센터”를 설치하는 방식에 대한 자세한 의견으로는 윤석현 외 5인, “모델 금융감독법의 구조”, 「은행법연구」 제9권 제1호(2016. 5.), 145면. 또는 한국의료분쟁조정중재원처럼 중재기능을 추가하여 “금융분쟁조정중재원”의 설립을 제안한 의견으로는 고동원, “현행 금융감독체계의 문제점과 개편 방향”, 사모펀드 환매중단사태로 본 금융감독체계 개편 방향 국회 토론회 자료집(2020. 7. 21.), 42면.

구가 담당하는 방식이고, 옴부즈만 기구는 민원, 분쟁처리 결과 및 제도개선 필요사항을 금소원에 보고하여야 한다.

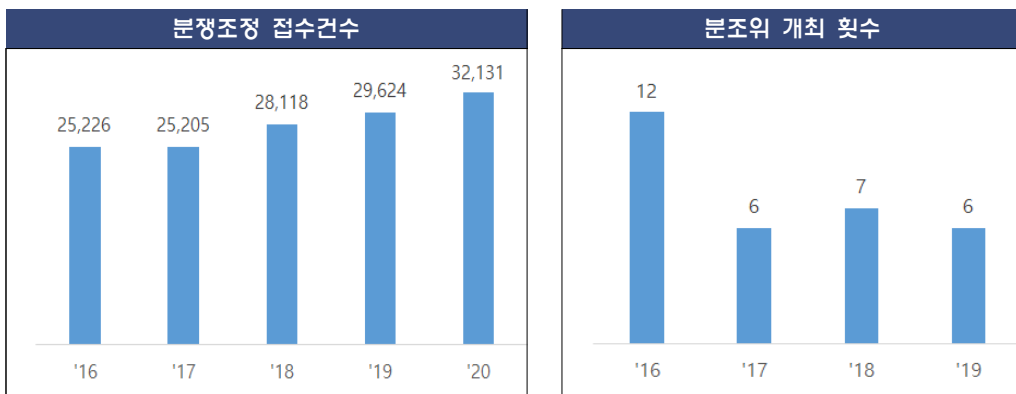
현행 분쟁조정은 민원제기 건수에 비하여 조정회부 건이 턱없이 적다는 비판이 오랫동안 있어왔다.³⁴⁾ 또한 현재 금융분쟁조정업무가 다수 기관에 산재되어 있고, 금융조정이 금융감독의 수단으로 전락하였다는 비판까지 있다. 현재의 금융분쟁조정위원회는 효율성, 공정성, 전문성 미흡하다. 실제로 사모펀드 사태에서 금융분쟁조정위원회가 소비자보호를 위해서 착오취소법리의 적용 및 사후정산방식의 조정 결정 등 획기적인 역할을 하였으나 제대로 평가받지 못하는 이유도 분쟁조정기구의 독립성이 없기 때문이다.

금융분쟁조정제도의 개선과 활성화는 금융감독개편이 일반 금융소비자에게 어떻게 효과를 나타내는지 가늠할 수 있는 잣대가 될 것이다. 아울러 금융분쟁조정기구의 설립과 함께 금융소비자보호법 제정 당시에 입법에서 제외되었던 소액사건 조정전치주의나 편면적 구속력의 인정, 집단분쟁조정제도 등 금소법 개정도 함께 이루어져야 할 것이다.

4. 책임성의 강화

금융감독기구의 독립성과 책임성은 상호보완적 관계로서 감독기구의 책임성 관련 체계가 확립되면 독립성이 제고될 수 있으므로 독립성과 책임성은 상충관계가 아닌 상호보완적인 관계이다. 감독기구의 책임성은 독립성 강화에 따라 나타날 수 있는 권한집중 등의 폐해를 차단하는 역할을 한다. 공무원조직이 아닌 공적 민간기

34) <표 7. 2016~2020년 금융감독원 금융분쟁조정 접수건수와 분조위 개최 횟수 비교>



구일 경우 책임성을 더욱 강화하여야 한다. 금융감독기구는 검사·조사·제재 업무를 수행하는 등 특정 개인 및 기관에 대한 침익적 행정행위의 요소가 많아 통화신용정책을 담당하는 중앙은행 보다 엄격한 책임성 확보장치를 요구한다. 더욱이 저축은행 사태, 사모펀드 사태 등으로 추락한 금융감독기구에 대한 국민의 신뢰 회복 및 향후 감독체계 개편에 따른 독립성 강화를 위해서는 책임성 확보가 필수적이다.

국회에 의한 감독으로는 직접 금감원의 예결산을 승인, 금감원장에 대한 인사청문회 제도 도입이 있다. 그 외 공직자윤리제도의 적용에 대해서는 이미 공직자윤리법 상 재산등록 의무와 취업제한 규제 적용하고 있다. 국회에 대해서는 국회에 대한 설명책임 부과, 금융감독에 대한 평가보고서 공개, 감독기관 주요 의사결정에 대한 정보 기록·공개 확대(책임규명) 등이 있다.

현행 금감원은 정부조직에 준하는 책임성 확보장치가 마련되어 있어 상당정도 책임성이 확보되어 있는 상황이다. 국회 국정감사 및 감사원 감사 수감기관이고, 형법 및 기타법률에 의한 벌칙적용에 있어 공무원으로 의제되어 공무원과 동일한 처벌을 받는다. 재산등록, 취업제한, 겸직제한, 주식거래제한, 청렴 및 비밀유지 의무 등 공직자윤리법의 적용을 받고 다양한 의무 부과하고 있다. 홈페이지에 연차보고서, 임직원 행동강령, 재무제표, 예·결산내역, 임원 해외출장 내역, 감사원 및 국회 감사결과, 금융회사 제재내용, 회계감리 결과 등 공시한다. 다만, 한국은행과 비교할 때에 설치법상 규정화가 다소 미흡하다.³⁵⁾ 향후 법률 제정과정에 반영할 필요가 있다.

35) <표 8. 한국은행법과 금융위설치법상의 책임성 확보 제도의 비교>

구분	한국은행(한국은행법)	금융감독원(금융위설치법)
재의요구	<ul style="list-style-type: none"> 기획재정부장관은 금통위 의결이 정부 경제정책과 상충된다고 판단되는 경우 재의 요구 가능(법§92) 	규정없음
감사원 감사	<ul style="list-style-type: none"> 매년 감사원의 감사를 받음(법§95) 	규정없음 * 감사원법(§23) 감사원의 감사
국회보고	<ul style="list-style-type: none"> 매년 2회 이상 보고서작성, 국회제출(법§96①) 국회 출석 및 답변의무(법§96②) 	규정없음 * 국정감사 및 조사에 관한 법률(§7_에 따라 국정감사를 받고 있음
예산·결산 통제	<ul style="list-style-type: none"> 예산은 금통위 의결로 확정, 결산서는 기재부 장관·국회 상임위 제출(법§98) 	<ul style="list-style-type: none"> 금융위: 국회 예산·결산 통제 금감원: 예산 금융위 승인, 결산서 금융위 제출(법§45)
공시의무	<ul style="list-style-type: none"> 매월 대차대조표 공고(법§101) 연차보고서 정부 제출 및 공표(법§102) 	규정없음 * 연차보고서 및 재무제표 홈페이지 공시
벌칙적용 공무원 의제	<ul style="list-style-type: none"> 형법 등 벌칙적용 시 공무원의제(법§106) 	<ul style="list-style-type: none"> 형법 등 벌칙 적용 공무원의제(법§69)

5. 금융안정협의회

글로벌 금융위기 이후 금융안정의 중요성이 부각되고 있는바, 주요국 사례를 통해 금융안정성 제고를 위한 정책 공조 방안을 모색할 필요가 있다. 금융안정이란 금융시장, 금융기관, 금융인프라 등으로 구성된 금융시스템이 어떤 충격에도 손상되지 않고 원활하게 작동 되는 상태를 의미한다.

주요국은 금융안정감시위원회(미국), 금융정책위원회(영국)를 신설하는 등 금융안정성 제고를 위해 다양한 방안 마련하였다. 각 금융감독기구의 대표가 협의체의 구성원으로 참여하며 동 협의체가 컨트론타워의 역할을 한다. 우리나라도 “거시경제금융회의”가 설치되어 있지만, 그 역할에 대해서는 비판이 많다.

이용우 의원안은 금융안정을 위한 최종정책결정을 위하여 국무총리 소속으로 두는 것으로 법제화하는 방안이다(안 제95조).³⁶⁾ 당연직 위원과 비상임민간위원으로 구성되는데, 구체적인 역할은 금융감독관련 법류 제개정의 협의, 금융감독 공동망 구축, 관리 증에 관한 정책수립, 위기극복총괄 등이 있다.

V. 결 론

올바른 금융감독 체계는 금융산업발전의 지름길이며 그동안 수많은 감독실패로 현 금융감독체계는 수명을 다하였다. 바람직한 금융감독체계의 방향은 (1) 금융산업정책과 금융감독업무의 분리, (2) 소비자보호기구의 분리와 옴부즈만 기구의 설치, (3) 금융안정협의회의 설치로 요약된다.

금융감독정책의 효율성 제고를 위해 금융산업정책·감독정책을 분리하여 산업정책은 기재부가, 감독 정책은 금감위가 담당하는 한편 금감위 사무처는 금감원으로 일원화하여 금감위의 감독정책이 효과적으로 집행될 수 있도록 지원하여야 한다. 소비자보호 기능 강화를 위해 금소법에 따른 감독·검사·제재 업무를 전담하는 금소위와 금소원을 신설하고, 소비자보호 전담 기구가 신설되는 만큼 향후 소비자보호

36) 법률안 제95조(금융안정협의회의 구성) ① 금융안정을 위한 최종 정책 결정을 위하여 국무총리 소속으로 금융안정협의회를 둔다.② 금융안정협의회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 구성하되 제1호부터 제5호까지는 당연직으로 하며, 제6호에 해당하는 사람은 각각 2명씩 기획재정부장관, 금융감독원장 및 금융소비자보호원장의 추천을 받아 대통령이 임명한다. 1. 기획재정부장관 2. 금융감독원장 3. 금융소비자보호원장 4. 한국은행 총재 5. 예금보험공사 사장 6. 비상임민간위원 6명(이하 생략).

에 한층 기여할 것으로 기대한다. 관련기관 간 견제와 균형 확립의 확립을 위해 금감위 금소위에 법령 제·개정시 사전 협의권, 제·개정 요청권을 부여하는 등 관련 기관 간 상호 견제와 협력을 통한 독립적, 유기적 기능 발휘하여야 한다.

금융감독체계의 개편은 금융감독기구의 독립성, 전문성, 책임성, 자율성 보장을 위한 제도적 논의와 합의가 필요하고, 이 과정에서 앞으로 금융감독이 어떻게 달라질 것인가에 대한 청사진을 보여줄 수 있어야 한다. 특히 법령 및 감독 특히 법령 및 감독규정을 둘러싼 정부부처와 감독기구 간 이해의 조정, 의결사항에 대한 재의요구, 협조의무 등의 절차에 대하여 더욱 깊이 있는 논의가 필요하다.

금융감독체계의 개편은 국가경제 및 금융시스템, 금융업계 등에 미치는 영향이 중대하고 이해관계자 간 시각 차이가 매우 크다. 더욱이 금융감독원의 권한 강화와 소비자보호기구 분리 등은 보다 체계적이고 합법적인 논의의 테두리 안에서 국민들의 공감을 얻으면서 진행되어야 한다. 지금까지 발의된 법안들을 통합하고 조정하여 최종적인 합의에 이르는 과정은 국회가 주도하는 것이 바람직하다. 이해관계자인 정부는 중립성을 지켜야 할 것이며, 앞으로 감독체계개편 논의가 공정하고 심도 있게 진행될 수 있도록 국가적 공식 논의기구를 설치·운영할 필요가 있다.³⁷⁾

(접수 21. 11. 30, 심사 21. 12. 5, 게재확정 21. 12. 22)

37) <표9. 금융감독체계 개편에 관한 과거의 논의기구>

시기	정부	감독체계	논의기구	개편방안
97	김영삼	권역별	금융개혁위원회	민간 중심 통합감독기구
00	김대중	금감위 금감원	금융감독 조직혁신 작업반	금감위 사무국 폐지 금감위를 금감원 내부기구화 정부최종안은 현 체제 보완
04	노무현		정부혁신지방분권위원회	현 체제 보완, 이원화 심화
08	이명박		인수위 정부혁신규제개혁TF	금융위 신설, 산업/감독정책 통합 감독정책/집행 분리
11	이명박	금융위 금감원	총리실 금융감독혁신TF	금융위/금감원을 통합하여 정부조직으로 재편
13	박근혜		금융감독체계 선진화 TF	금감원 내 금소원 설치 산업/감독정책 분리논의 제외
17	문재인		금융행정혁신위원회	금융위 산업감독정책분리검토, 금감원소비자기능 분리/독립

[참고문헌]

- 고동원, “현행 금융감독기구 체제의 문제점과 개편 방향,” 「성균관법학」 제24권 제2호(2012)
- 고동원, “금융감독기구 체제의 바람직한 개편 방향,” 금융소비자원(2013)
- 김홍기, “미국금융개혁법과 우리의 과제 ; 미국 도드-프랭크법의 주요 내용 및 우리나라에서의 시사점”, 「금융법연구」 제7권 제2호(2010)
- 양기진, “금융소비자 보호와 쌍봉형 감독기구 개편 논의에 관한 소고,” 금융소비자원(2013)
- 윤석현, “금융소비자 보호를 위한 감독체계 개편”, 「금융소비자연구」 제4권 제1호 (2014)
- 윤석현 외 5인, “모델 금융감독법의 구조”, 「은행법연구」 제9권 제1호(2016. 5.)
- 윤석현·김대식·김용재, “금융감독기구 지배구조의 재설계,” 「상사법연구」 제24권 제2호, 한국상사법학회(2005. 8.)
- 윤석현·고동원·빈기범·양채열·원승연·전성인, “금융감독체계 개편 : 어떻게 할 것인가?” 「금융연구」 제27권 제3호(2013. 9.)
- 이성복, “2020년 사모펀드 사태 교훈과 금융소비자 보호 방향”, 「금융소비자연구」 제10권 제3호(2020)
- 전성인, “금융사고로 이어진 선부른 규제완화”, 사모펀드 환매중단사태로 본 금융감독체계 개편 방향 국회 토론회 자료집 (2020. 7. 21.)
- 고동원, “현행 금융감독체계의 문제점과 개편 방향”, 사모펀드 환매중단사태로 본 금융감독체계 개편 방향 국회 토론회 자료집(2020. 7. 21.)
- 김홍범, 금융감독체계의 문제점과 개편방안, 국회입법조사처(2008. 12.)
- 윤석현, “금융정책과 금융감독체계 개편 방향 : 민간주도 금융감독의 필요성 중심으로”, 정부 금융정책 및 금융감독체계 개편방안 모색 토론회(2017. 2. 28.)
- 금융감독조직혁신 작업반, “금융감독조직혁신방안,” 공청회자료, 2000.
- 금융감독혁신 TF, “금융감독 혁신 TF 보고서,” 2011.
- 윤석현·고동원·빈기범·양채열·원승연·전성인, “금융감독체계 개편, 어떻게 할 것인가?,” 2012년 한국금융학회 정기학술대회 특별 정책심포지엄, (2012)
- 국회입법조사처 입법조사보고서 제173호 우리나라 금융감독 체계 개편 필요성 및 입법과제(2020. 11.)

금융감독원 금융행정혁신보고서(2017. 12. 20.)

금융감독원 2021. 3. 22.자 보도자료

금융감독원 보도자료 2021. 3. 19. 보도자료

[Abstract]

A review on the reorganization of the financial supervision system

– Focused on the bills proposed in the 21st National Assembly –

Sun-Ah PARK*

An advanced and efficient financial supervisory governance structure is an institutional arrangement necessary for financial stability, financial soundness, and financial consumer protection. In the present financial supervisory system reorganized in 2008, as the financial policy function and the financial supervisory function were unified into the Financial Services Commission, a government department, resources were concentrated on the financial policy function relatively more, which has been pointed out as a cause for the weakening of the supervisory function. Especially, it is usually an agreed opinion that the underlying cause for the situation of the suspension of the redemption of private equity that has taken place since 2019 is the indiscriminate relaxation of regulations by the Financial Services Commission in 2015. The relaxation of regulations requires appropriate tightening of post-supervision; however, the Financial Services Commission performed the financial policy function and the financial supervisory function simultaneously, and consequently, the relaxation of regulations and post-supervision did not keep a balance, which led to the repetition of the major financial accidents.

The beginning of the discussion on the reorganization of the financial supervisory system is the fundamental reflection on the structural

* Lawschool, Hanyang University.

vulnerability of the vertical-binary system of the present Financial Services Commission-Financial Supervisory Service. The present malformed binary structure weakened the basic principles of financial supervision, including checks and balances, independence, autonomy, and accountability, mass-producing numerous financial accidents. Accordingly, there was enormous damage to financial consumers, and financial trust and stability deteriorated. Especially, with the suspension of the massive redemption of private equity as a momentum, a discussion on the full-scale reorganization of the governance structure for the 2008-type financial supervisory organization came to the fore again as an issue in the financial sector, and various bills have been proposed at the National Assembly.

In the major developed countries, it is a global trend to separate the financial industry policy (the government) and the financial supervisory policy (a private-public organization). It is a rare case in which the bureaucracy performs both industrial policy and supervisory policy as in South Korea (Financial Services Commission) and Japan (Financial Service Agency). Experts have long expressed their opinion that it would be desirable to separate the financial industry policy and the financial supervisory policy.

The right financial supervisory system is a shortcut to the development of the financial industry, and the life of the present financial supervisory system has ended. The directions for the desirable financial supervisory system are broadly summarized as follows: (1) Separation of the financial industry policy and the financial supervisory task; (2) Separation of consumer protection organization and installation of International Ombudsman Institute; and (3) Installation of financial stability committee. The reorganization of the financial supervisory system should be supported by specific and individual institutional discussions to secure the basic principles of financial supervision, including independence, professionalism, responsibility, and autonomy. In particular, it is necessary to have detailed discussions on the procedures for the mediation of interest conflicts among

the government departments, supervisory agencies, and the relevant agencies, surrounding the financial supervision act and regulations on supervision, request for reconsideration for the decisions of the supreme decision-making body, the Financial Supervisory Commission, and the obligation of cooperation for materials.

Concerning the necessity of the reorganization of the financial supervisory system, this study introduces several problems caused by a structural vulnerability in the present financial supervisory organizations and recent cases of financial supervisory failures and explains various issues of the new financial supervisory system, including financial supervisory agencies, focusing on the National Assembly bills recently proposed.

[Key words : Reorganization of the Financial Supervision System, Governance Structure of Financial Supervisory Institution, Financial Consumer Protection Agency, Financial Supervision Regulations, Financial Supervisory Committee, Financial Dispute Mediation, Financial Stability Council]