

# 금융안정을 위한 정책기구의 역할 및 과제

전성인(홍익대 경제학과)

## 1. 문제의 제기

□ 최근 국제적 차원의 금융위기 전개와 관련하여 금융감독의 원칙 및 금융감독기구의 역할과 조직에 관한 다양한 논의가 제기

- 미국의 Paulson Report(2008. 3.)
- 영국의 Turner Review(2009. 3.)
- G20 런던 정상회의 선언(2009. 4.)

□ 우리나라 역시 이명박 정부의 출범 이후 두 차례의 금융감독 체계 개편 논의가 존재

- 경제분야 정부조직 개편(2008. 2.)
- 최근의 한은법 개정 논의(2009. 4.)
- 그 외 금융기관 특히 은행의 자본확충과 관련하여 정책금융공사의 역할이 새롭게 대두

□ 금융감독 기구 개편 논의는 위기에 대한 반성과 새로운 감독철학을 반영

- 유사한 기능을 수행하지만 상이한 감독을 적용받는 “유사금융조직 (shadow financial system)”에 대한 감독의 사각지대 축소
- 다양한 금융권역의 금융기관이 관련된 금융위기에 대한 종합적 대처 능력 향상
- 금융기관 자체 위험평가모형에 근거한 건전성 규제에서 단순 지표에 근거한 건전성 규제로 강조점 변이

□ 그러나 현재의 금융감독구조 개편 논의는 아직 엄밀한 이론적 기초에 기반한 것은 아님

- 기관별(institution-based), 업무별(function-based), 감독목표별(object-based)로 다양한 감독 설계 원칙이 혼재
  - 유동성 위기(liquidity crisis)와 지급불능 위기(solvency crisis)에 대한 경계가 불분명
  - 실제로 영국과 미국등 선진국조차 단일한 감독체계를 지향하기보다는 다양한 감독체계 개편을 모색중
- 우리나라의 감독체계 개편논의는 이런 반성을 부분적으로 반영하지만 기본적으로는 감독기관 간의 권한다툼의 성격이 아직도 강함
- 2008. 2.의 정부조직 개편 이전의 감독체계는 민간에 의한 금융감독이라는 원칙을 제외할 경우 상당히 안정화된 구조였음
  - 그러나 감독기구 개편에 의해 금융위와 금감원의 통일성이 약화되고 재정부와 금융위의 권한 경계가 모호해져 위기 대처 능력이 급격하게 약화되었음
  - 최근의 한은법 개정 논의는 이런 모순에 대한 반성의 일단을 반영하고 있지만, 전체적인 감독구조에 대한 설계를 반영하고 있다고 보기는 어려움
- 이하에서는 금융감독구조 개편에 대한 현실적인 대안을 모색해 보고자 함
- 먼저 금융감독 조직의 목표 및 역할을 재점검하고
  - 최근 미국의 감독기구 개편 논의를 조망한 후
  - 우리나라의 감독기구 개편에 대한 정책적 대안을 제시

## 2. 금융감독 조직의 목표 및 역할

- 금융감독의 목표로는 통상 다음 3가지를 거론함
- 금융기관의 건전한(safe and sound) 영업활동 유도: prudential regulation
  - 금융산업에서의 공정한 경쟁(fair competition) 보장: antitrust concern
  - 금융소비자(금융투자자)에 대한 보호: consumer(investor) protection

(1) 개별 금융기관에 대한 건전성 규제와 공적 안전망

□ prudential regulation에 대한 규제는 금융시장에 내재하는 본질적 불안정성(inherent instability)과 위기전염성(crisis contagion)에 대한 우려를 반영

- 금융시장이 전체적으로 안정적인 모습을 보이고 개별 주체의 부실이 시장 전체로 손쉽게 전파되지 않는 경우에는 공적 자원을 투입하여 금융시장을 감독할 논거가 없음
- 그러나 (rational) bank run과 같이 금융시장에 본질적 불안정성이 존재하고
- 한 주체의 위기가 즉각적으로 다른 주체 또는 체제 전체의 위기로 확산되기 쉬운 경우에는 public safety net의 필요성 존재

□ 위기에 대한 대응은 크게 두 가지 안전장치의 확보로 구축되어 왔음

- 최종 대부자 기능(lender of last resort)
- 최종 출자자 기능(investor of last resort)
- 역사적으로 볼 때 당초에는 이 두 기능이 분화하지 않았으나 예금보험에 대한 이해가 구체화되면서 두 기능은 적어도 개념적으로는 분리

□ 최종 대부자 기능은 (일시적인) 유동성 위기시 적기에 유동성을 공급하여 위기를 진화하는 것이 목표

- 기본적으로 한 금융기관의 다른 금융기관에 대한 대출임
- 필요시 담보를 요구할 수도 있고(solvency에 대한 우려는 없기 때문에 우량 자산은 보유하고 있는 금융기관을 전제), 필요시 지급불능(insolvency) 여부를 판단하기 위해 재산 실사도 가능
- 그러나 기본적으로 채권자이기 때문에 일상적인 경영 개입은 없음

**<조문 참고: 한국은행법 제65조>**

제65조 (금융기관에 대한 긴급여신) ①한국은행은 다음 각호의 경우에는 위원 4인 이상의 찬성으로 임시로 적격성을 부여한 자산을 담보로 금융기관에 대한

**여신을** 할 수 있다.

1. 통화와 은행업의 안정이 직접적으로 위협받는 중대한 긴급사태시에 금융기관에 대하여 **일시적으로 여신**을 하는 경우

2. 전산정보처리조직의 장애 기타 우발적 사고 등으로 인하여 금융기관의 지급자금의 일시적 부족이 발생함으로써 업무수행에 현저한 지장이 초래될 것으로 인정되어 일시적으로 여신을 하는 경우

②제1항제1호의 규정에 의하여 여신을 받은 금융기관은 이를 상환하지 아니하고는 금융통화위원회의 승인없이 대출과 투자를 증가하여서는 아니된다.

③한국은행은 제1항의 규정에 의한 여신과 관련하여 필요하다고 인정하는 경우에는 **당해 금융기관의 업무와 재산상황을 조사·확인**할 수 있다.

□ 최종 출자자 기능은 자본 부족에 직면한 금융기관에 대한 증자지원을 통해 금융소비자 및 금융시장 안정에 기여하는 것이 목표

- 부실 또는 부실우려(at or near insolvency) 금융기관에 대한 출자
- 재무개선 약정(MOU) 체결
- 잔여적 청구권자(residual claimant)로서 업무영역 전반에 대한 지속적이고 광범위한 개입

**<조문 참고: 예금자 보호법 제38조 및 제38조의5>**

**제38조 (부보금융기관에 대한 자금지원 <개정 2000.12.30>)** ①공사는 다음 각호의 1에 해당하는 경우 위원회의 의결에 따라 부보금융기관 또는 당해 부보금융기관을 금융지주회사법에 의한 자회사등으로 두는 금융지주회사에 대하여 자금지원을 할 수 있다. <개정 2000.12.30, 2008.2.29>

1. 제37조의 규정에 의한 자금지원의 신청이 있거나 부실금융기관등의 합병등이 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우

**2. 예금자 보호 및 신용질서의 안정을 위하여 부실금융기관등의 재무구조 개선이 필요하다고 인정되는 경우**

3. 금융산업의구조개선에관한법률 제12조제1항의 규정에 의한 금융위원회의 요청이 있는 경우

②제1항의 규정에 의한 자금지원의 기준·방법·조건 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 1997.12.31, 2000.12.30>

**제38조의5 (공평한 손실분담의 원칙등)** ①공사는 자금지원을 함에 있어 지원대

상 부보금융기관의 부실에 책임이 있는 자의 공평한 손실분담을 전제로 하여야 한다.

②공사가 자금지원을 하는 경우에는 당해 부보금융기관과 대통령령이 정하는 바에 따라 경영정상화계획의 이행을 위한 서면약정(이하 "약정"이라 한다)을 체결하여야 한다. 이 경우 약정에는 당해 부보금융기관의 경영정상화를 위한 다음 각호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 자기자본비율 등 대통령령이 정하는 재무건전성 기준에 관한 당해 부보금융기관의 목표수준
2. 자산대비 수익률 등 대통령령이 정하는 수익성 기준에 관한 당해 부보금융기관의 목표수준
3. 부실채권비율 등 대통령령이 정하는 자산건전성 기준에 관한 당해 부보금융기관의 목표수준
4. 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 목표수준을 이행하기 위하여 필요한 당해 부보금융기관의 인원·조직 및 임금의 조정 등 구조조정 계획과 자금조달계획 등을 포함한 구체적인 실천계획
5. 제4호의 규정에 의한 사항으로서 당해 부보금융기관의 노동조합의 동의가 필요한 사항에 대한 동의서
6. 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 목표수준을 달성하지 못할 경우 총인건비의 동결 등 당해 부보금융기관이 추가적으로 추진할 이행계획
7. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

③공사는 약정을 체결한 경우에는 전자문서등을 통하여 이를 공개하여야 한다. 다만, 당해 부보금융기관의 경영에 중대한 영향을 줄 수 있는 사항으로서 대통령령이 정하는 사항은 제외할 수 있다.

④공사는 약정에 의한 이행실적을 분기별로 점검하여 위원회에 보고하여야 한다.

⑤공사는 제4항의 규정에 의한 이행실적의 점검을 위하여 자금지원을 한 부보금융기관에 대하여 업무 또는 재산에 관한 보고, 자료의 제출, 관계자의 출석 및 진술을 요구할 수 있다.

⑥공사는 자금지원을 한 부보금융기관의 임·직원이 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 당해 기관의 장에게 이를 시정하게 하거나 당해 임원의 해임·직무정지·경고·주의 또는 직원의 징계·주의를 요구할 수 있다. <개정 2006.3.24>

1. 약정을 이행하지 못한 경우
2. 이 조 또는 약정에 의하여 공사가 요구하는 보고서 또는 자료를 허위로 작성하거나 그 제출을 태만히 하는 경우
3. 이 조 또는 약정에 의한 공사의 업무수행을 거부·방해 또는 기피한 경우
4. 공사의 시정명령이나 징계요구에 대한 이행을 태만히 한 경우

[본조신설 2002.12.26]

□ 위의 논의에 의하면 개별 금융기관의 부실시 감독권은 최종 출자자가 보유하는 것이 타당

- 많은 나라에서 최종 출자자 기능을 담당하는 예금보험기구가 (광의의) 파산(회생) 절차에서 관재인(관리인)(receiver or conservator)의 역할을 담당
- 이 논리를 조금 더 연장하면 개별 금융기관에 대한 상시 감독권한도 최종 출자자가 행사하는 것이 타당할 수도 있음
- 중앙은행이 (협의의) 최종 대부자 기능만을 담당하는 경우 감독권 보유의 자동적 논거는 희박

## (2) 체제적 위기와 궁극적 감독권한

□ 그러나 위의 논리를 여러 금융기관이 연루된 체제적 위기(systemic crisis)에 대한 감독권의 귀속으로 그대로 연장하기는 쉽지 않음.

- 유동성 위기와 지급불능 위기를 구별하기가 쉽지 않음
- 자금 지원의 규모가 방대하여 최종 출자자가 신용창조의 능력이나 조세징수의 권한을 겸비하지 않는 한 자금 지원이 사실상 불가능
- 따라서 체제적 위기는 신용창조 능력이 있는 중앙은행과 조세징수 권한에 기반한 공적 자금 지원자인 재무부(재정부)가 협력하여 대처하는 것이 순리

□ 이를 종합할 경우 최종 출자자로서의 예금보험기구, 최종 대부자로서의 중앙은행, 공적 자금 지원자로서의 재무부의 금융감독 권한이 도출 가능

- 개별 금융기관에 대해서는 최종 출자자가 건전성 감독
- 최종 대부자는 개별 금융기관의 유동성 위기시에는 담보 채권자로서만 기능하되, 담보 확보 없이 무조건적 지원이 요구되는 체제적 위기시에는 무담보 채권자로서 그에 상응하는 감독권 보유
- 공적 자금 지원자는 체제적 위기시에만 최상위의 감독권한을 보유

□ 이를 정리하면 <표 1>과 같음

<표 1> 금융위기시 자금 지원자의 금융감독 권한

| 성격                            | 최종 출자자                  | 최종 대부자              | 공적 자금<br>지원자         |
|-------------------------------|-------------------------|---------------------|----------------------|
| 현실 조직                         | 예금보험기구                  | 중앙은행                | 재무부                  |
| 자금의 원천                        | 회원의 보험료 수입              | 신용창조                | 조세 징수                |
| 개별 금융기관의 유동성<br>위기시의 지원       | 불가                      | 담보 확보후 유동<br>성 지원   | 불가                   |
| 개별 금융기관의 지급불<br>능 위기시 지원      | 경영개선 약정체결<br>후 증자 지원 가능 | 불가                  | (예금 보험 재정<br>건전시) 불가 |
| 개별 금융기관에 대한 자<br>금 지원의 재무적 성격 | 주주                      | 담보 채권자              | 해당사항 없음              |
| 개별 금융기관에 대한 감<br>독 유인         | 보유                      | 없음(미약)              | 없음                   |
| 체제적 위기시의 유동성<br>지원            | 불가                      | 담보 확보 없이도<br>유동성 지원 | 불가                   |
| 체제적 위기시 다수 금융<br>기관에 대한 증자 지원 | 능력 초과                   | 불가                  | 공적 자금 조성<br>후 지원     |
| 체제적 위기에 따른 자금<br>지원의 재무적 성격   | 해당 사항 없음                | 무담보 채권자             | 주주                   |
| 체제적 위기 가능성에 대<br>한 감독 유인      | 없음                      | 보유                  | 보유                   |

□ 자금 지원 의무가 연계되지 않은 별도의 금융감독 조직의 감독 유인은 보상체계와 처벌체계에 의한 유인만 존재

- 자금 지원 의무가 연계되지 않은 조직은 재무적 특성으로부터 도출되는 자연스러운 건전성 감독 유인은 없음
- 보상과 처벌이라는 일반적 유인체계에 의해 어느 정도의 유인 확보가 가능하지만 보상과 처벌 그 자체의 한계로 인해 유인확보도 제한적
- 따라서 별도의 감독조직은 건전성 감독 보다는 경쟁촉진이나 소비자(투자자) 보호 등 영업행위(business conduct) 규제에 더 적합

### (3) 경쟁촉진과 금융소비자(투자자) 보호

□ 경쟁촉진과 금융소비자 보호는 건전성 규제와는 달리 재무적 특성에서 연유하는 자동적인 감독유인이 존재하지 않음

- 감독이 잘못될 경우 자금 지원 가능성이 발생하는 건전성 규제와는 달리 경쟁촉진과 금융소비자 보호는 보상과 처벌이라는 일상적 유인 체계에 의해서만 감독유인 확보됨
- 또한 경쟁촉진과 거래자 보호는 비단 금융산업에만 특유한 규제목표는 아니고 모든 시장에 공통적으로 적용되는 규제 목표임
- 따라서 일반적인 형태의 감독 조직 형태가 그대로 적용됨

□ 그러나 금융산업의 특성상 경쟁촉진과 거래자 보호의 필요성은 어떤 산업에 비교해 보더라도 매우 중대함

- 인허가 및 지급불능 위기시의 자금 지원 등에 따라 진입 및 퇴출에 장벽이 존재 => 본질적으로 불완전 경쟁 시장
- 금융중개기능의 핵심적 논거는 불완전한 정보에 따른 거래 비용의 존재임 => 소비자(투자자) 보호의 필요성 증대
- 이에 따라 금융시장에서의 경쟁촉진과 거래자 보호라는 정책 목표를 표준적인 경쟁정책 당국(소비자 보호 기구 포함)이 수행할 것인가, 아니면 별도의 금융감독 조직이 수행할 것인가의 논란이 제기됨

□ 금융시장에서의 경쟁촉진 기능의 수행은 국가별로 상이한 형태로 설계되어 있음

- 미국: 은행의 경우 원칙적으로 금융감독기구(Fed)가 수행하되 경쟁정책당국(DOJ)이 필요하다고 판단하는 경우 이의제기(override) 가능
- 영국: 경쟁정책당국(OFT: Office of Fair Trading)은 금융감독기구(FSA: Financial Services Authority)의 감독규정에 의해 이루어진 행위에 대해서는 경쟁정책 적용을 배제하지만 감독규정 그 자체의 경쟁촉진성에 대해서는 판단 권한 보유 (The Competition Act of 1998)
- 우리나라: 금융감독기구(금융위원회)는 경쟁제한성과 관련하여 의무적으로 경쟁정책당국(공정거래위원회)과 협의

**<조문참고: 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제4조 제3항>**

**제4조 (인가)** ①금융기관이 이 법에 의한 합병 또는 전환을 하고자 할 때에는 미리 금융위원회의 인가를 받아야 한다. <개정 1998.1.8, 1998.9.14, 1999.5.24, 2008.2.29>

② 삭제 <1998.1.8>

③금융위원회는 제1항의 규정에 의한 인가를 함에 있어서는 다음 각호의 기준에 적합한지의 여부를 심사하여야 한다. <개정 1998.1.8, 1998.9.14, 1999.5.24, 2000.1.21, 2007.1.26, 2007.8.3, 2008.2.29>

1. - 1의2. (생략)

**2. 합병 또는 전환이 금융기관 상호간의 경쟁을 실질적으로 제한하지 아니할 것**

3. - 6. (생략)

④금융위원회는 금융기관간의 합병을 인가하고자 하는 경우에는 제3항제2호에서 규정한 금융기관 상호간의 경쟁을 실질적으로 제한하지 아니하는지의 여부에 대하여 **미리 공정거래위원회와 협의하여야 한다.** <개정 1998.1.8, 1998.9.14, 1999.5.24, 2008.2.29>

⑤ - ⑥ (생략)

□ 금융소비자(투자자) 보호의 경우 감독규율과 시장규율을 병행하고, 감독규율의 경우 대부분 금융감독당국이 보호기능을 수행

- 특히 금융서비스 공급자와 수요자 간 정보의 비대칭성의 가능성이 큰 증권업(금융투자업)의 경우 소비자 보호 규정이 중요
- 금융서비스 공급자인 금융기관에게 강한 보호의무(선량한 관리자의 주의 의무 또는 충실의무)를 부과하고 의무 위반시 손해배상 책임을 부과 => 시장규율 또는 사법규율의 추가
- 감독 규율의 경우 거의 언제나 금융감독기구가 소비자 보호 혹은 분쟁조정 권한을 보유하고 있으나, 경쟁정책 당국도 필요시 개입 가능

#### <조문참고>

#### 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제47조 및 제48조

**제48조 (손해배상책임)** ① 금융투자업자는 제47조제1항 또는 제3항을 위반한 경우 이로 인하여 발생한 일반투자자의 손해를 배상할 책임이 있다.

② 금융투자상품의 취득으로 인하여 일반투자자가 지급하였거나 지급하여야 할 금전등의 총액(대통령령으로 정하는 금액을 제외한다)에서 그 금융투자상품의 처분, 그 밖의 방법으로 그 일반투자자가 회수하였거나 회수할 수 있는 금전등의 총액(대통령령으로 정하는 금액을 포함한다)을 뺀 금액은 제1항에 따른 손해액으로 추정한다.

#### 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제1조

**제1조 (목적)** 이 법은 금융위원회와 금융감독원을 설치하여 금융산업의 선진화와 금융시장의 안정을 도모하고 건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행을 확립하며 예금자 및 투자자등 금융수요자를 보호함으로써 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 한다. <개정 2008.2.29>

#### 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제1조

**제1조 (목적)** 이 법은 사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.

### 3. 미국의 감독 기구 개편 논의

#### (1) Paulson Report의 개요

□ 미국은 서브프라임 대출과 관련한 금융위기가 본격화하던 2008년 3월에 당시 재무부 장관이던 Henry Paulson 명의의 보고서를 통해 금융감독 구조의 개편방향을 제시

- 공식명칭: Blueprint for a Modernized Financial Regulatory Structure
- 감독구조의 개편을 단기, 중기, 장기 과제로 구분
- 기관별 감독 구조에서 감독목표별 감독 구조(Objectives-Based Regulatory Structure)로 이행을 지향

□ 정책 시계(policy horizon)별 감독 과제의 구분

- 단기: 감독기관간 협조 확대, 서브프라임 위기 극복에 치중
- 중기: 중첩된 감독구조 정비, 기존 감독구조 전제로 감독구조 현대화
- 장기: 감독목표별 감독 체계를 이상적 감독체계로 상정하고 이를 실현

□ 장거시계에서의 감독목표는 3가지로 압축

- 시장안정을 위한 규제(market stability regulation)
- 정부 지급보증이 부가된 건전성 규제(safety and soundness regulation associated with government guarantees)
- 영업 행위 규제(business conduct regulation)

#### (2) 최적 감독구조로서의 감독목표별 감독구조

□ Paulson Report는 3가지의 감독목표를 위해 3개의 연방 감독기구를 제안

- 시장안정 규제자(Market Stability Regulator): the Fed(기존 조직 재편)
- 건전성 금융규제자(Prudential Financial Regulator): PFRA(신설)
- 영업행위 규제자(Business Conduct Regulator): CBRA(신설)

☐ 기존 금융기관도 3가지로 재분류하여 연방인가(federal charter) 요구

- 연방 부보 예금기관(federally insured depository institution: FIDI)
- 연방 보험 회사(federal insurance institution: FII)
- 연방 금융서비스 회사(federal financial service provider: FFSP)

### (3) 각 연방 감독기구의 특성

☐ 시장안정 규제자로서의 the Federal Reserve

- 체제적 위기시 FIDI, FII, FFSP 모두에 대해 최종 대부자 기능 수행
- 금융시장의 총체적 안정성과 관련된 정보를 2개의 연방 감독기구, 금융기관, 금융지주회사 등에 요구할 수 있는 권한 부여
- 정보가 충분하지 않을 때에 한해, PFRA 또는 CBRA와 공동 검사

☐ 건전성 감독자로서의 Prudential Financial Regulatory Agency

- 감독 논거: 공적 자금에 의한 예금보험 수혜
- 피감 기관: FIDI, FII(직접), 금융지주회사(간접), GSE(미정)
- 감독 권한: 인허가, 건전성 규제, 검사

☐ 영업행위 규제자로서의 Conduct of Business Regulatory Agency

- 감독 논거: 소비자 보호
- 피감 기관: FFSP(모든 영역), FIDI 및 FII(영업행위 관련 부문)
- 감독 권한: FFSP에 대한 인허가, 공시 및 영업행위 준칙 규제

☐ 기존 연방 감독기구들 중 일부는 기능축소 또는 신설조직과 통폐합

- OCC, OTS는 PFRA에 흡수
- FDIC는 연방보험보증공사(Federal Insurance Guarantee Corporation)으로 개편하여 FIDI 및 FII에 공적 안전망 제공하되 감독기능은 상실
- SEC의 기업회계 조직은 신설 Corporate Finance Regulator에 흡수

#### (4) Paulson Report에 대한 평가

##### ☐ 기존 금융감독 조직에 대한 최초의 정부 차원의 본격적 개편 구상

- 미국의 금융감독 구조는 이론적 논의의 결과라기 보다는 역사적 유물
- 중첩된 연방감독 기구와 일부 주 감독기구의 공존
- 이번 개편 구상은 감독 구조의 밑그림을 다시 그리려는 시도

##### ☐ 그러나 몇 가지 문제점은 상존

- 경쟁촉진은 중요한 정책목표이어야 하는데 이에 대한 언급이 없음
- 건전성 규제와 논거로 예금보험(공적 안전망) 수혜를 지적하면서도 기존의 감독기구인 FDIC로부터 감독권 박탈하고 재무부 내의 OCC의 권한을 PFRA로 확대한 듯한 인상
- 금융투자업을 영위하는 FFSP에 대한 건전성 감독 여부 불확실

## 4. 우리나라의 감독구조 재편에 관한 제언

### (1) 감독구조 설계의 원칙 확립

##### ☐ 감독구조 개편 논의에서 가장 중요한 것은 구조 설계의 원칙 확립

- 감독구조 개편은 기존 감독기관간, 감독기구 일반과 피감 기관간 이해관계가 첨예하게 대립하는 문제
- 따라서 이론적 최적 감독 구조를 먼저 상정하고 이에 따른 구체적 설계 원칙을 도출해야 갈등을 최소화 할 수 있음
- 그렇지 않을 경우 정책의 구체화 과정에서 당초의 논의가 변질되어 **second best**에도 못 미치는 왜곡된 구조가 실현될 가능성 큼

##### ☐ 보편적으로 비교적(?) 타당하다고 인정받는 설계 원칙

- 체제적 위기 대응(시장안정)과 개별 금융기관의 상시적 건전경영 유도라는 두 개의 감독 목표를 구분

- 공적 안전망의 수혜를 받는 금융기관(부보 금융기관)과 일반적 금융서비스 제공기관(시장 금융기관)을 구분
- 규제 규율 분야와 시장규율(또는 사법적 규율) 분야를 구분

## (2) 체제적 위기 대응 구조

### □ 체제적 위기(systemic crisis)의 특성

- 금융시장의 신인도가 급격히 하락하여 민간 금융기관이 제공하는 신용에 의한 유동성 위기 극복이 불가능
- 금융시장(외환시장)의 자금 경색 규모가 대규모여서 개별 금융기관의 자금력이나 예금보험기금의 적립 규모, 외환보유액으로 대처 곤란
- 중앙은행의 발권력이나 국가의 조세징수권에 근거한 공적 자금, 또는 (외환위기시) 외국 중앙은행의 외화발권력만이 거의 유일한 자금 원천

### □ 체제적 위기 대응의 기본 방향

- 모든 금융권역에 중앙은행의 발권력 무제한 동원 가능해야
- 필요시 (조세 부담을 감수하는) 국가의 공적 자금 조성 가능해야
- 외환위기시 외국 중앙은행의 외화발권력 동원 가능해야

### □ 기획재정부, 한국은행, 외국 중앙은행간 협조체계 구축

- 기획재정부는 국민의 조세 부담을 관리하는 궁극적 규제자로서 체제적 위기 발생시 모든 상시적 감독권한을 재배분할 수 있는 권한 보유
- 한국은행은 (적격 담보 확보 없이도 행위통제 약정을 근거로) 모든 권역의 금융기관에 대해 무제한의 유동성 공급
- 외국 중앙은행과의 통화 스와프 협정 통해 외화 발권력 확보

### □ 위기관리특별법등 별도의 입법 근거 필요

- 체제적 위기로 판명되는 경우 극단적인 금융구제 조치들이 가능하기 때문에 체제적 위기는 대통령의 명시적 선언과 같은 투명한 정치적 절차를 통해 선포되어야 함

- 상시적 감독권한을 한시적으로 재배분하기 위해서는 별도의 법률적 근거 필요
- 이를 위한 최선의 방법은 위기관리특별법(가칭)을 제정하거나 현존하는 공적자금관리특별법을 확대개편하여 체제적 위기의 선포 절차, 체제적 위기 선포 이후의 기획재정부, 한국은행, 예금보험공사, 기타 금융감독기구의 역할을 명확하게 규정

□ 금융안정자로서의 중앙은행의 정보접근권 확보

- 한국은행은 체제적 위기의 발생과 관련된 정보에 관해 상시적으로 모든 권역의 금융기관이나 금융감독기구에 대해 정보 요구권 보유
- 개별 금융기관에 대한 임점 검사는 정보 요구권만으로 불충분한 경우 상시적 검사기구와 공동 검사 형태로 수행
- 체제적 위기 발생시에는 유동성 공급에 수반되는 행위통제 약정 (behavioral restriction agreement)를 통해 사실상 전반적 감독권 행사

(2) 상시적 건전성 감독의 구조

□ 부보 금융기관과 시장 금융기관을 구분하는 twin peak approach

- 공적 안전망을 수혜하는 부보 금융기관은 강한 건전성 감독 부과
- 건전성 감독은 공적 안전망 제공자가 수행하는 것이 바람직
- 금융투자기업에는 투자자 보호의무를 영업행위 규제로 감독

□ 건전성 규제자로서의 예금보험공사의 권한 강화

- 예금수취기관과 보험회사에 대한 예금보험공사의 감독권한 대폭 강화
- 적기시정조치(PCA)는 예금보험공사의 권한
- 부보 금융기관의 위험을 감안한 차등보험료율제 본격 시행

□ 기존 금융위/금감원의 부보 기관에 대한 감독권은 원점 재검토

- 금융위/금감원의 감독은 원칙적으로 영업행위 준칙의 준수로 한정
- 상시적 건전성 감독 권한의 계속 보유 여부는 원점 재검토

- 다만 인허가권, 공정위와의 협의권은 금융위가, 검사권은 금감원이 계속 보유

### (3) 경쟁촉진과 소비자 보호 목표의 달성 방안

#### □ 금융위/금감원이 수행하되, 필요시 공정위와 협의

- 공시, 회계, 금융소비자 보호를 위한 기타 의무의 준수 여부 감독
- 금융기관 인수, 합병 등 중대한 경쟁정책적 분야는 공정위와 의무적으로 협의하되, 필요시 국민경제적 수요를 고려한 재의 요구권 보유
- “공정한 금융거래관행” 확립, 혹은 “불공정 거래행위” 규제와 관련하여 양 기관간 양해 각서 체결 필요

#### □ 금융소비자 보호의 실효성 제고

- 금융소비자 보호 법리의 개발
- 금융기관의 불법행위에 따른 손해배상 책임의 실효성을 확보하기 위해 예금보험기구와는 구별되는 별도의 금융소비자 보호 공사(Financial Consumer Protection Corporation: FCPC) 설립
- 사법부의 소비자 보호에 관한 적극적 판례 관행 확립

### (4) 금융위/금감원, 예금보험공사의 조직 개편

#### □ 민간 주도 감독과 공적 안전망 간의 적정한 관계 설정 필수

- 감독 및 검사는 원칙적으로 민간 조직이 수행
- 조세부담을 전제하는 공적 안전망은 궁극적으로 기획재정부가 감독
- 금융 및 외환 정책은 기획재정부가 수행하고, 감독정책 수립은 한국은행, 예금보험공사, 민간 감독기구가 사안별로 협의

#### □ 금융위는 기본적으로 민영화한 후 금감원의 최고 의사결정기구화

- 금융위는 금감위로 개칭한 후 금감원 내부의 최고 의사결정기구화
- 인허가권, 제재권 등 행정행위는 별도의 법률근거를 마련해 계속 수행

- 금융위가 보유한 정책 기능은 기획재정부로 환원하고, 적기시정조치 권한은 예금보험공사로 이관

□ 예금보험공사는 기획재정부 산하로 환원

- 조세 부담과 연계된 예금보험의 궁극적 관리책임은 기획재정부 소관
- 예금보험공사는 예금보험의 손실을 최소화하기 위해 부보 금융기관에 대해 적기시정조치 권한을 보유하고 차등요율제 적용
- 공적 안전망의 남용을 막기 위해 금융투자기업 및 여신전문업 등 예금수취가 거의 없는 금융기관에 대한 예금보험 배제

(5) 남은 논점

□ 정책금융공사의 금융기관 증자 지원 기능은 신중하게 추진해야

- 신용경색기 자본 부족에 직면한 금융기관의 대출 회피 경향에 대처하기 위해 선제적 자본확충 필요성 제기
- 그러나 정책금융공사가 금융기관의 자본확충을 지원하는 것은 금융감독과 관련한 사실상 별도의 기구를 추가하는 것을 의미
- 금융기관 자체 자금에 의한 자본확충 펀드를 조성하거나 필요하다면 별도의 법률적 근거에 의해 예금보험공사가 적절한 판단 절차를 거쳐 증자 지원을 할 수 있도록 하는 것이 바람직 (끝)