

우리나라 금융감독기관의 인적 구성과
업무집행의 독립성 확보방안
— 미국 증권거래위원회와의 비교를 중심으로

김 병 연
(한림대 법학부 조교수)

【 초 록 】

우리나라의 금융감독체계는 1997년 IMF사태 후에 크게 변화되었다. 1998년 “금융감독기구 의설치등에관한법률”의 제정으로 말미암아 은행·증권·보험으로 나누어져 있던 금융감독체계 에서 변화되어 금융감독위원회 및 금융감독원이 금융 전 분야에 대한 감독권한을 가지게 되었다. 그 동안 금융감독위원회와 금융감독원은 이전보다 강화된 여러 권한들과 많은 정치적·사회적 지원을 업고 소위 구조조정이라는 이름 아래 부실금융기관과 많은 부실기업들을 퇴출하여 적지 않은 성과를 이루기도 하였다. 그러나 금융감독원과 관련된 여러 가지 금융 비리사건들이 발생하면서 금융감독원의 금융감독에 대한 거대한 권한집중이 문제되었다. 이에 따라 정부는 금융감독체도의 전반에 대하여 다시 검토하였고 그 논의는 지금도 계속되고 있다. 논의의 초점은 금융감독원의 위상 약화와 금융감독위원회의 권한 강화로 모아지고 있으며, 그러한 가운데 2002년 1월 과거 임의조사권의 범위에 머물러 있던 증권선물위원회의 기능이 확대되면서 금융감독에 관한 조사업무를 통할하게 되고 조사관계법령의 제·개정, 조사 및 강제조사권을 가지는 것으로 됨에 따라서 증권감독체계의 큰 변화가 이루어졌다.

본 논문에서는 현행 금융규제감독체도가 있기까지의 과정을 간략하게 살펴본 다음, 이에 대한 연혁적·현실적·구조적인 측면에서의 분석에 기초하여 현행 감독체계의 문제점을 도출하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 특히 현행 금융감독체계의 문제점의 기초는 금융감독위원회의 인적 구성의 독립성 내지 형평성의 결여, 그리고 금융감독위원회와 금융감독원의 업무집행상의 독립성 내지 투명성의 결여에 있다고 본다. 따라서 본 논문에서는 금융감독기관의 인적 구성과 독립적인 업무수행을 보장할 수 있는 방안을 마련하는 논의를 하고 있다.

주제어: 금융감독 / 증권감독체계 / 금융감독위원회 / 증권선물위원회 / 금융감독원 / 미국증권거래위원회 / SEC

【 차 례 】

- I. 머리말
- II. 우리나라 금융감독체계의 기본구조
 1. 개 요
 2. 금융감독위원회
 3. 증권선물위원회
 4. 금융감독원
- III. 미국의 증권규제체계
 1. 개 요
 2. 증권거래위원회(SEC)의 인적 구성과 독립성의 보장
 3. 증권거래위원회(SEC) 감독권한의 구체적 집행
- IV. 우리나라 금융감독체계의 문제점과 개선방안

1. 인적 구성의 독립성 문제

2. 업무집행의 독립성 문제

V. 맺음말

I. 머리말

우리나라의 금융감독체계는 1997년 IMF사태 후에 크게 변화되었는데, 1997년 말 “한국은행법” 및 “은행법”의 개정과 더불어 1998년 4월 “금융감독기구의 설치등에관한법률”(이하에서는 “금융감독법”이라고 한다)의 제정으로 말미암아 은행·증권·보험으로 나누어져 있던 이전의 금융감독체계가 금융감독위원회와 그 후 1999년 1월 발족한 금융감독원이 금융감독권을 가지게 되는 것이 그 중요한 골자였다.1) 그 동안 금융감독위원회와 금융감독원은 많은 정치적·사회적 지원을 업고 소위 구조조정이라는 이름 아래 “금융감독법”으로 인하여 강화된 여러 권한들을 행사하여 부실금융기관과 많은 부실기업들을 퇴출하여 적지 않은 성과를 이루기도 하였다.2)

금융감독위원회와 금융감독원의 기능은 금융통합 이전에 여러 금융감독기관들이 가졌던 금융관련권한을 모두 가졌을 뿐만 아니라, IMF 사태 이후 재정경제원의 정책독점이 IMF 사태의 주요한 원인 중의 하나로 지목됨에 따라 경제·금융정책의 입안에 있어서도 재정경제원을 압도하기까지 발전하였다.3) 그러나 2000년 말부터 계속된 동방상호신용금고, 대신상호신용금고 및 열린상호신용금고 등과 관련된 소위 “진승현게이트”와 “정현준게이트” 등의 불법대출로 인한 금융비리사건들이 발생하면서 금융감독원의 금융감독에 대한 거대한 권한집중이 문제되었고, 경제검찰로 불리는 금융감독원을 개혁하여야 한다는 목소리가 높아지게 되었다.4) 이에 따라 정부는 기획예산처 주도아래 금융감독조직혁신작업반을 설치하여 우리나라의 금융감독제도의 전반에 대하여 다시 검토하였고, 2000년 12월 금융감독조직혁신방안을 마련하였으며, 재정경제부는 이에 기초하여 2001년 4월 “금융감독체제 효율화방안”을 발표하기에 이르렀다.

금융감독조직혁신작업반에서 제시한 4가지의 금융감독조직개선방안 중 공청회에서 가장 큰 지지를 받았던 것은 금융감독위원회와 금융감독원을 민·관의 통합기구로 만드는 제1안이었다.5) 그러나 정작 재정경제부가 최종 발표한 금융감독체제 효율화방안은6) 이와는 달리 공무원조직인 금융감독위원회 산하의 사무국을 확대하여 금융감독원이 가졌던 금융감독권을 모두 금융감독위원회로 이관하고 금융감독원은 단순한 검사업무만 담당하도록 하는 형태를 취하였다. 이에 대하여 다시 과거의 관치금융7)의 부활이 아니냐는 우려의 목소리가 높아졌으나 결국 금융감독위원회의 위상 강화로 귀결되었다. 이러한 개편은 증권시장에 대한 감독 체계에도 당연히 영향을 미치는 것이다. 금융감독원의 위상 약화와 금융감독위원회의 권한 강화가 이루어지는 가운데 2002년 1월 금융감독위원회의 하부구조의 위치에 있는 증권선물위원회의 권한이 강화되었다. 과거 임의조사권의 범위에 머물러 있던 증권선물위원회의 기능이 금융감독위원회에 조사기획과를 신설하여 조사업무의 통합과 조사관계법령의 제·개정, 조사 및 강제조사권8)을 가지는 것으로 확대됨에 따라서 증권감독체제의 큰 변화가 이루어졌다.

본 논문에서는 현행 금융감독제도가 있기까지의 과정을 증권분야에 한정하여 간략하게 살펴본 다음, 이에 대한 연혁적·현실적·구조적인 측면에서의 분석에 기초하여 현재 금융감독체제의 문제점을 도출하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 본 논문에서는 주로 금융감독기관의 인적 구성과 독립적인 업무수행의 보장이라는 측면에서 접근해 보기로 한다.

II. 우리나라 금융감독체계의 기본구조

1. 개 요

1997년 대통령 직속의 금융개혁위원회가 “금융개혁보고서”를 통해 금융규제감독 전반에 대한 심의·의결업무를 위한 최고의결기관으로서의 금융감독위원회의 설치와, 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원 및 신용관리기금으로 분산되어 있던 금융감독체계를 하나로 통합하여 금융감독위원회의 산하기관으로 전 금융기관을 감독·검사하는 금융감독원을 설치할 것을 권고하였다.9) 이에 정부는 금융감독위원회와 금융감독원을 설치하여 금융규제감독을 일원화하는 것을 주요내용으로 하는 금융감독기구의설치등에관한법률을 국회에 제출하였다. 이 법안은 많은 반대로 입법화되지 못하였다가 1997년 금융위기에 대한 대처방안의 하나인 금융구조의 개선을 위한 일환으로 1997년 12월 29일에 동 법안이 국회를 통과하게 됨에 따라 1998년 4월 1일 금융감독위원회가 설립되었고 1999년 1월 1일 금융감독원이 설립되었다. 금융감독위원회 및 금융감독원의 설치 이전에 우리나라의 금융감독제도는 은행, 증권, 보험 및 기타 비은행금융기관에 대한 규제감독권이 금융권별로 나누어져 있는 형태였다. 은행업에 대하여는 한국은행 금융통화운영위원회 및 은행감독원이 감독권을 보유하고, 농협 및 수협은 신용사업부문에 대하여는 은행감독원의 감독, 검사대상이었다. 특수은행10)의 경우에는 재정경제부가 규제감독 및 검사권을 보유하고 있었다. 증권업의 경우는 재정경제부가 인·허가권을 보유하고 증권감독원이 검사권을 보유하고 있었으며, 보험산업의 경우에는 포괄적 감독권을 재정경제부가 가지고 재정경제부는 보험감독원에 감독 및 검사권의 일부를 위임하고 보험감독원을 지시·감독하는 형태를 취하였다. 비은행금융기관의 경우에는 재정경제부가 포괄적인 감독권을 보유하고 은행감독원 등에 대하여 일부기관에 대한 검사권을 위임하였다.11)

현재의 금융감독위원회는 일종의 합의제 행정기구라고 할 수 있으며,12) 금융감독위원회가 출범하여 은행, 증권, 보험 및 비은행부문에 대한 통합감독권한을 가지게 됨에 따라 그 감독권한에 대한 구체적 집행기관의 성격을 띠는 무자본특수법인인 금융감독원이 탄생하였다(금융감독법 제24조 제2항, 금융감독원정관 제3조). 그리고 금융감독원은 금융감독위원회 또는 증권선물위원회의 지시를 받아 금융기관에 대한 검사·감독업무 등을 수행하고 검사결과에 따른 제재를 검사대상기관에 가하는 것을 그 업무로 하고 있다(동법 제24조, 제37조). 과거 금융부문에 대한 재정경제부의 권한이 금융부문통합으로 인하여 금융감독위원회와 금융감독원의 소관사항으로 이전되었지만, 재정경제부는 여전히 금융관련법률의 제·개정에 관한 업무와 금융기관의 설립 및 인·허가권을 가지고 있었다.13) 그러나 1999년 금융감독법의 개정으로 인하여 금융기관에 대한 설립 및 인·허가권마저 금융감독위원회의 소관사항으로 되었다. 이러한 변화에 대하여 재정경제부의 권한이 금융감독위원회에 이전되고 금융감독위원회의 권한이 또다시 금융감독원에 이전되어 권한의 배분이 이루어졌다고 하는데,14) 금융감독위원회 위원장이 금융감독원장을 겸임하는 현 체제하에서 이러한 주장은 적절하지 않은 설명이라고 본다.15) 현재 금융감독체제에 있어서 직접·간접으로 관여하는 여러 기관들에 대하여 항을 바꾸어서 살펴보기로 하겠다.

2. 금융감독위원회

(1) 금융감독위원회의 설치 및 법적 지위

1997년 12월 31일 제정된 “금융감독기구의설치등에관한법률”에 따라서 금융감독위원회는 건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행을 확립하고 예금자 및 투자자 등 금융수요자를 보호함으로써 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 설치되었다(금융감독법 제1조). 금융감독

위원회는 그 업무수행에 있어서 독립성을 확보하기 위해서 과거와는 달리 국무총리 소속하에 두고 있다(동법 제3조).16)

그러나 국무총리 소속하에 둔 것이 독립성의 확보를 위하여 반드시 필요하다고 볼 것만도 아니다. 과거 은행, 증권, 보험 등의 분야로 그 감독기관이 나누어져 있을 때에는 각각의 분야마다의 주무부처에서 관장하는 것이 전문성을 살린다는 의미에서 나름대로 의미가 없었던 것은 아니며, 금융부문통합이 이루어진 후에는 어느 한 부처에 이를 맡기는 것이 곤란했기 때문에 상위기관인 국무총리 소속으로 둔 것은 조직체계상 당연한 귀결일 수밖에 없었다고 볼 수도 있는 것이다. 독립성의 확보를 위해서 무엇보다 중요한 것은 조직체계의 위치가 아니라, 그 인적 구성의 독립성·형평성¹⁷⁾과 업무수행의 투명성을 어떻게 확보하느냐 하는 것이다. 특히 감독업무를 행하는 기관일수록 그 인적 구성의 독립성·형평성과 업무수행의 투명성 확보는 업무집행의 독립성과 직결되는 것이며,¹⁸⁾ 그러한 것이 이루어질 때 책임있는 집행력의 확보가 이루어질 수 있고 감독업무를 결과에 대한 신뢰가 부여될 수 있는 것이다.

(2) 금융감독위원회의 기능

금융감독위원회는 건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행을 확립하고 예금자 및 투자자 등 금융수요자를 보호함으로써 국민경제에 기여하기 위하여(금융감독법 제1조) ① 금융기관에 대한 감독과 관련된 규정의 제정 및 개정, ② 금융기관의 설립, 합병, 전환, 영업양수도 등의 인·허가, ③ 금융기관의 경영과 관련된 인·허가, ④ 금융기관에 대한 검사·제재와 관련된 주요사항, ⑤ 증권·선물시장의 관리·감독 및 감시 등과 관련된 주요사항에 관하여 심의·의결하는 등의 금융감독권한을 가지며(이상 금융감독법 제17조), ⑥ 금융감독원의 업무·운영·관리에 대한 지시·감독을 하는 것을 그 소관사무로 하고 있다(동법 제18조).

한편, 금융감독기구의설치등에관한법률은 금융감독위원회와 금융감독원이 그 업무를 수행함에 있어서 공정성을 유지하고 투명성을 확보하며 금융기관의 자율성을 저해하지 아니하도록 노력할 의무를 부과하고 있다(동법 제2조).19)

(3) 금융감독위원회의 인적 구성

감독기능을 수행하는 기관의 인적 구성은 그 업무수행의 공정성과 독립성을 담보하는 데 있어서 매우 중요한 부분이다. 감독기관의 구성에 있어서 어느 한 기관의 영향력이 강하다든지 아니면 너무 많은 이해관계기관들이 얽혀 있다면 제대로 된 업무수행을 기대하기가 힘들기 때문이다. 현재 금융감독위원회는 금융감독위원회를 대표하며 금융감독위원회의 회의를 주재하고 사무를 통할하는 1인의 위원장이 그 핵심이라고 할 수 있다(금융감독법 제5조 제1항). 왜냐하면 위원장을 포함한 9명의 금융감독위원회 위원의 인적 구성에 있어서 위원장은 금융감독위원회에서 위원장과 부위원장 외에 유일한 상임위원의 직을 갖는 금융전문가 1인을 추천하는 권한을 가지고 있으면서(동법 제4조 제1항 제5호), 실제적인 금융감독업무를 수행하는 금융감독원의 원장을 겸임하기 때문이다(동법 제29조 제2항).

금융감독위원회 위원장은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 임명하며, 금융감독위원회 부위원장은 재정경제부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다(동법 제4조 제2항). 그리고 재정경제부 차관, 한국은행 부총재 및 예금보험공사 사장이 3인의 당연직 비상임위원으로 임명되며, 추천된 3인의 비상임위원으로서 재정경제부 장관이 추천하는 회계전문가 1인, 법무부장관이 추천하는 법률전문가 1인, 및 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계 대표 1인의 모두 9명으로 구성된다(동법 제4조 제3항 참조). 즉 위원장, 부위원장, 위원장이 추천하는 1명의 금융전문가 등 3인이 금융감독위원회의 핵심적인 상임위원이라고 할 수 있으며, 그리

고 나머지 6인의 비상임위원 중에서 3인은 당연직이고 3인은 추천되고 있다. 당연직 이외의 위원장을 비롯한 부위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하며 1차에 한하여 연임할 수 있다(동법 제6조 제1항).

이와 같이 금융감독위원회는 그 인적 구성에 있어서 상당히 다양한 기관들이 관여하고 있음을 알 수 있다. 물론 최종 임명권자는 대통령이지만, 재정경제부, 한국은행, 예금보험공사, 법무부, 대한상공회의소 등의 기관이 그 인적 구성에 참여하고 있다.²⁰⁾ 우리나라의 공무원 조직에서 폐단으로 많이 지적되는 소위 ‘부처이기주의’에 비추어 본다면, 많은 정부기관들이 금융감독위원회의 인적 구성에 직·간접으로 관여한다는 것은 결코 바람직한 것이 아니라고 본다. 예를 들어 증권관계법령의 제정권에 있어서도 재정경제부는 전통적으로 증권거래법과 시행령 및 시행규칙을 담당하는 정부기관이고, 금융감독위원회는 감독법령의 제·개정권을 보유하고 있다. 따라서 법령 상호간의 충돌의 가능성은 언제든지 존재하며 이러한 우려는 항상 존재하여 왔다고 할 수 있다.²¹⁾ 따라서 현재의 당연직 비상임위원제도는 그 효율성이 의심되며 부처이기주의 등의 갈등을 야기시킬 수 있는 등의 문제점이 있으므로 폐지하는 것이 바람직하다고 본다. 이에 관해서는 다시 후술하기로 한다.

(4) 금융감독위원회와 재정경제부 등의 관계

현재 금융감독위원회는 금융기관 및 부실기업의 퇴출이라고 하는 부담스러운 구조조정업무를 하여 왔다. 이는 금융감독업무를 수행함에 있어서 중립적인 위치에 서 있어야 할 감독기관의 성격상 전혀 맞지 않는 것이다. 물론 재정경제부로의 권한집중이 IMF 사태의 원인 중의 하나였다고 평가되기 때문에 재정경제부로부터 그러한 권한을 일시적으로 넘겨받아서 행사했다고 생각할 수도 있지만, 어쨌든 금융감독위원회는 출범 당시부터 고유한 금융감독업무 이외에도 기업 및 금융부문의 구조조정업무를 맡아 왔다. 구조조정은 경제와 시장원리에 따라 이루어져야 하지만, 우리나라에서는 정치적·사회적 논리에 의하여 좌우된 경우가 많았다. 그러다 보니 자연 금융감독위원회의 권한을 위임받은 금융감독원은 금융감독기관 본연의 업무수행에 있어서 외부와의 부정한 관계에 쉽게 노출될 수밖에 없었던 것이다.

현행 정부조직법상 재정경제부는 경제정책의 수립·조정, 화폐·금융 등에 관한 사무를 관장하고 있다(정부조직법 제27조). 금융통합 이전부터 재정경제부는 은행을 제외한 제2금융권에 대하여는 금융규제감독의 주체로서, 은행에 대하여는 은행감독원을 실질적으로 통제함으로써 은행산업 및 그 밖의 금융산업에 대한 실질적 통제자로서의 역할을 담당하여 왔다고 할 수 있다.²²⁾ 그러나 1997년 IMF 경제위기 이후 재정경제부의 금융규제감독에 대한 역할은 축소되어 현재 금융제도 및 금융감독에 관한 법령의 제정 및 개정권만을 보유하고 있으며, 재정경제부 장관은 금융감독에 관련되는 법령을 제정 또는 개정하고자 하는 경우에는 금융감독위원회와 협의하여야 한다(금융감독법 제64조의2). 재정경제부와 금융감독위원회는 정책수행에 필요하다고 인정하는 경우에는 상호간에 자료를 요청할 수 있고, 요청을 받은 기관은 특별한 사유가 없는 한 요청에 응하도록 하여 정보의 공유를 명시하고 있다(동법 제65조).

전술한 바와 같이 금융감독법의 제정 후에도 초기에는 재정경제부 장관이 금융기관에 대한 각종 인·허가권을 가지고 있다가, 1999년 금융감독관계법령의 개정으로 인하여 이러한 인·허가권은 금융감독위원회로 이관되었다. 이는 과거 IMF 위기를 몰고온 원인 중의 하나로 지적되어 온 재정경제부의 권한집중으로 인한 관치금융의 해소라는 점과도 일맥상통한다고 볼 수 있다. 그러나 여전히 재정경제부가 금융감독관계법령의 제·개정권을 보유하고 있으며, 재정경제부는 금융감독위원회의 인적 구성에 참여하고 있기 때문에 현재의 감독체계가 유지

되는 이상 재정경제부와 금융감독위원회 간에 소위 “부처이기주의”라고 불리는 갈등의 존재는 항상 있다. 즉 재정경제부 장관은 금융감독위원회 부위원장과 회계전문가 1인을 추천할 권한을 가지고 있으며, 재정경제부 차관은 금융감독위원회의 당연직 비상임위원이 되기 때문에(금융감독법 제4조 제1호) 재정경제부는 금융감독위원회의 인적 구성에 참여하는 기관 중 가장 강력한 세력을 구성하고 있다. 따라서 재정경제부와 금융감독위원회 내 非재정경제부 세력간의 의견충돌의 여지가 상존하고 있는 것이며 결과적으로 이 두 기관은 항상 갈등의 소지를 안고 있다고 할 수 있다.²³⁾ 또한 지난 2001년 재정경제부의 금융감독체제 효율화방안의 조치들은 금융감독위 산하에 있는 사무국을 통하여 재정부의 영향력을 높이려는 일련의 조치들이었다고 할 수 있으며, 이는 관치금융에로의 회귀를 위한 토대를 마련한 것으로 평가되고 있다.²⁴⁾

3. 증권선물위원회

증권선물위원회는 ① 증권·선물시장의 불공정거래 조사, ② 기업회계의 기준 및 회계감리에 관한 업무, ③ 금융감독위원회가 심의·의결하는 증권·선물시장의 관리·감독 및 감시 등과 관련된 주요사항에 대한 사전심의, ④ 증권·선물시장의 관리·감독 및 감시 등을 위하여 금융감독위원회로부터 위임받은 업무 및 ⑤ 기타 다른 법령에서 증권선물위원회에 부여한 업무를 수행하기 위하여 금융감독위원회에 설치된(금융감독법 제19조) 하부위원회 조직이라고 할 수 있다.

증권선물위원회는 위원장 1인을 포함한 5인의 위원으로 구성되는데, 위원장은 금융감독위원회 부위원장이 겸임하고 있으며(동법 제20조 제2항), 증권선물위원회 위원은 금융·증권분야 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 금융감독위원회 위원장의 추천으로 대통령이 임명하며, 위원장을 제외한 위원 중 1인은 상임위원으로 하도록 되어 있다(동법 제20조 제1항). 증권선물위원회 위원장이 부득이한 사유로 인하여 직무를 수행할 수 없는 때에는 1인의 상임위원이 그 직무를 대행하며, 위원장·상임위원이 모두 부득이한 사유로 인하여 직무를 수행할 수 없는 때에는 증권선물위원회가 미리 정한 위원이 위원장의 직무를 대행한다(동법 제20조 제4항). 그리고 위원장이 아닌 증권선물위원회 위원의 임기는 3년으로 하며, 1차에 한하여 연임할 수 있다(동법 제20조 제5항).

증권선물위원회 위원의 교체빈도도 금융감독위원회 위원의 교체와 마찬가지로 자주 있어 왔다.²⁵⁾ 이는 역시 증권선물위원회가 법규정과는 달리 그 신분과 직위의 보장이 제대로 이루어지지 못하고 있는²⁶⁾ 금융감독위원회의 하부위원회인 이상 당연한 결과라고 할 것이다.

4. 금융감독원

(1) 금융감독원의 설치 및 법적 지위

금융감독원은 1998년 금융부문통합의 결과로서 금융감독위원회 또는 증권선물위원회의 지시를 받아 금융기관에 대한 검사·감독업무 등을 수행하기 위하여 설립되었다(금융감독법 제24조 제1항). 금융감독원은 은행감독원·증권감독원·보험감독원·신용관리기금의 권한과 의무를 포괄승계한 기구로서 민간기구형태인 무자본 특수법인으로 설립되었다(동법 제24조 제2항). 금융감독원을 민간기구형태로 출범시킨 이유는 역시 과거 재정경제원에 의한 금융부문 감독권한의 집중으로 인한 폐해와 관치금융의 폐단으로부터 벗어나는 한편, 민간기구에 의한 자율금융의 실현이라고 하는 세계적인 추세와도 부합하는 것이었다고 할 수 있다.²⁷⁾

또한 금융감독원의 설립은 금융기관의 업무영역이 확대되고 복잡한 금융상품의 출현 등 금융기관의 겸업화(universal banking) 현상이 진전됨에 따라²⁸⁾ 금융부문을 포괄적으로 통괄할 수 있는 감독기관이 필요했을 뿐만 아니라, 금융지주회사의 출현에 따라서²⁹⁾ 각 금융부

문을 통합하여 감독할 필요성 역시 발생했기 때문에 이를 총괄할 수 있는 효율적인 감독기구의 출현요청에 부응한 것이라고 하겠다.³⁰⁾

(2) 금융감독원의 구성 및 업무

금융감독원에는 금융감독원을 대표하며 업무를 통할하기 위한 원장 1인, 원장을 보좌하고 금융감독원의 업무를 분장하는 부원장 4인 이내, 원장과 부원장을 보좌하고 금융감독원의 업무를 분장하는 부원장보 9인 이내와 금융감독원의 업무와 회계를 감사하는 감사 1인으로 집행간부를 구성하고 있다(금융감독법 제29조 제1항, 제30조 제1항, 제30조 제3항, 제30조 제4항). 금융감독원 원장은 금융감독위원회 위원장이 겸임하게 되어 있으며(동법 제29조 제2항), 부원장과 부원장보는 원장의 제청으로 금융감독위원회가 임명하고(동법 제29조 제3항), 감사는 금융감독위원회의 제청으로 대통령이 임명한다(동법 제29조 제4항).³¹⁾ 부원장, 부원장보 및 감사의 임기는 각각 3년이며 1차에 한하여 연임할 수 있도록 되어 있다(동법 제29조 제5항).

이와 같이 금융감독원의 인적 구성에는 금융감독위원회의 영향이 절대적이라고 할 수 있다. 비록 금융감독위원회가 官組織이고 금융감독원이 민간적인 것이라고 하여도 현재의 금융감독체제하에서는 관조적인 금융감독위원회는 민간조직인 금융감독원의 업무수행에 끼치는 영향력은 크다고 아니할 수 없으며, 형식상 민간조직으로 되어 있는 금융감독원의 업무수행에 대하여 관조적인 금융감독위원회는 그 영향력을 절대적으로 행사한다고 할 수 있다. 따라서 금융감독위원회의 조직이 현재보다 더 커진다고 하는 것은 과거 재정경제부 시절의 관치금융의 형태로 되돌아가는 것에 다름 아니다.

금융감독원은 금융감독위원회 및 증권선물위원회의 지시를 받아 금융기관에 대한 검사·감독 업무 등을 수행한다(동법 제24조 제1항). 즉 ① 금융기관의 업무 및 재산상황에 대한 검사, ② 검사결과에 따른 제재, ③ 금융감독위원회와 증권선물위원회의 업무보좌 등을 주요업무로 하고 있다(동법 제37조).³²⁾ 금융감독원의 원장은 업무수행과 관련하여 필요한 경우에는 금융감독위원회의 승인을 얻어서 규칙을 제정·변경할 수 있다(동법 제39조 제1항, 제2항).³³⁾

(3) 금융감독위원회·증권선물위원회와 금융감독원의 관계

위의 3기관간의 관계에 관하여 살펴보기 위해서는 금융감독원에 대한 금융감독위원회 및 증권선물위원회의 권한을 알아보아야 한다. 금융감독원에 대한 금융감독위원회 및 증권선물위원회의 권한은 ① 금융감독원은 금융감독위원회 또는 증권선물위원회가 요구하는 금융감독 등에 필요한 자료를 제출하여야 한다(금융감독법 제58조). ② 금융감독원은 금융기관에 대한 업무 및 재산상황을 검사한 경우에는 그 결과를 금융감독위원회에 보고하여야 한다(동법 제59조 제1문, 제37조 제1호). ③ 금융감독원이 금융기관에 대하여 시정명령 및 징계요구를 하거나 금융기관의 임원에 대하여 해임권고를 한 경우에는 금융감독위원회에 보고하여야 한다(동법 제59조 제2문, 제41조, 제42조). ④ 금융감독위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 금융감독원의 업무, 재산상태 및 회계에 관한 사항을 보고하게 하거나 금융감독위원회가 정하는 바에 의하여 그 업무, 재산상황, 장부, 서류 기타의 물건을 검사할 수 있다(동법 제60조). ⑤ 금융감독위원회는 금융감독원의 업무를 지시·감독하는 데 필요한 명령을 할 수 있다(동법 제61조 제1항). ⑥ 금융감독위원회는 금융감독원의 처분이 위법하거나 공익 또는 예금자 등 금융수요자의 보호를 위하여 심히 부당하다고 인정되는 때에는 그 처분의 전부 또는 일부를 취소하거나 그 집행을 정지시킬 수 있다(동법 제61조 제2항).

이와 같이 금융감독위원회는 금융감독원을 지휘·감독하는 기관이며, 금융감독원은 금융감독

위원회 또는 증권선물위원회의 지시를 받아 업무를 수행하고 금융감독위원회의 업무를 보좌·수행함으로써 양 기관은 금융기관에 대한 감독 및 검사 등에 관한 감독관계업무를 수행하는 관계에 있다고 할 수 있다. 그리고 금융감독위원회 위원장은 금융감독원장의 직을 겸하게 되어 있고(금융감독법 제29조 제2항), 금융감독위원회 부위원장은 증권선물위원회 위원장을 겸하게 되어 있으므로(금융감독법 제19조 제2항) 금융감독원은 그 업무수행에 있어서 금융감독위원회와 증권선물위원회의 영향으로부터 그 독립성이 보장되지 못하고 있다고 할 수 있다. 또한 官組織인 금융감독위원회와 역시 관조적인 재정경제부로부터의 영향권 아래에 있는 증권선물위원회로부터 지시받는 입장인 금융감독원은 독립적으로 업무를 수행하는 것이 매우 어려울 수밖에 없기 때문이다.³⁴⁾

III. 미국의 증권규제체계³⁵⁾

1. 개 요

미국의 증권규제체계는 1934년 미국 증권거래법(The Securities Exchange Act of 1934: 이하에서는 “1934년법”이라 함)에 의하여 그 설립근거가 마련된 증권거래위원회(The Securities and Exchange Commission: SEC)가 증권시장규제와 관련된 諸規定의 입법과 집행을 책임지고 있는 형태이다. 즉 미국의 SEC는 증권감독체계에 관한 한 입법·사법·행정권한을 모두 가지고 있는 독립된 행정위원회의 형태이다. SEC라고 하는 일종의 독립행정위원회에 의하여 증권규제가 이루어지는 단순·일원화된 규제체계라고 할 수 있는데, 이러한 형태는 아직까지 개선의 논의가 진행중인 현재 우리나라의 복잡한 금융감독체계³⁶⁾로 인한 문제점을 해결함에 있어서 많은 시사점을 줄 수 있다고 본다. 이하에서는 SEC의 인적 구성의 독립성과 업무집행의 독립성·책임성에 중점을 두고 살펴보기로 하겠다.

2. 증권거래위원회(SEC)의 인적 구성과 독립성의 보장

(1) 인적 구성

전술한 바와 같이 SEC는 1934년법에 의해서 그 설립근거가 마련되었는데, SEC는 5명의 위원(Commissioner)으로 구성된다. 이러한 5명의 위원들은 상원(the Senate)의 동의에 의해 대통령이 임명하게 되는데, 3명 이상이 한 정당에서 나올 수 없도록 함으로써³⁷⁾ 어느 한 정당의 정책에 의하여 증권행정이 좌우되는 것을 방지하고 있다.³⁸⁾

한편, SEC 위원은 개인적으로 어떠한 직업이나 사업 혹은 고용관계에 있는 것이 허용되지 아니하며, 증권시장의 어떠한 거래에도 관여하지 못하도록 금지함으로써³⁹⁾ 그 업무집행에 있어서 공정성·중립성을 기하고 있다.

그리고 업무수행의 연속성을 보장하기 위하여 5명의 위원들은 매년마다 1명씩 교체되도록 함으로써 일시에 모든 위원이 교체되어 업무의 연속성이 중단되거나 일시에 새로운 성향의 위원들이 임명됨으로써 증권행정에 있어서 급격한 변화가 일어나는 것을 방지하고 있다.⁴⁰⁾

(2) 독립성의 보장(독립적인 행정위원회)

SEC는 독립적인 위원회(independent administrative agency)라고 불린다. 1958년 SEC에 의해 채택된 윤리강령(Canons of Ethics)은⁴¹⁾ SEC가 독립적인 위원회이며, 따라서 그 업무를 수행하는 데 있어서 확고한 독립정신을 보여 주어야만 하며, 행정부나 입법부의 어떠한 영향력도 배제하여야 한다고 규정하고 있다.⁴²⁾ 즉 SEC와 같은 성격을 지니는 행정위원회가 그 설립취지에 부합하는 기능을 현실적으로 발휘하기 위해서는 독립적인 업무수행이 보장되느냐의 문제가 매우 중요한 기준이 된다. 규제감독기능을 수행하는 기관의 독립성은 어떤 경제체제하에서도 이론적으로 또는 선언적인 의미에서든지 받아들여지는 것이지만,⁴³⁾ 실질적으로 명문의 규정으로 그 독립적인 업무수행의 정신이 명백히 표현되어 있는가 여부

는 현실적으로 큰 차이가 있기 때문에, 그 점에서 미국은 SEC의 구성원들의 독립성에 관한 문언적 선언과 현실적인 확보를 위해 노력해 왔다.

SEC의 구성원들의 독립성을 확보하기 위한 노력은 그리 짧지 않은 역사를 지니고 있다. 1953년초 SEC는 구성원들의 행위준칙으로서 방대한 규칙을 마련하기 시작하여 1958년 윤리강령(Canons of Ethics)을 자체적으로 채택하였다. 1965년에는 행정부도 이러한 노력에 부합하는 행정명령(executive order)이 제정되기도 하였다.⁴⁴⁾ 이에 따르면 SEC의 구성원들은 SEC의 감독권이 미치는 어떠한 자들로부터 선물, 향응, 대출 기타 금전적 가치가 있는 모든 형태의 물품을 받는 것이 금지되었다. 그리고 1966년 SEC는 1965년 Johnson 행정부의 행정명령의 내용과 유사하면서도 이전의 1953년의 준칙을 더욱 확대하는 규칙을 제정하였고, 다시 현재의 규칙의 근간을 이루는 행위준칙이 1980년 제정되어, 1988년과 1995년 다시금 정비되었다. 이러한 역사를 볼 때 SEC가 얼마나 그 인적 구성원의 독립성과 윤리성을 확보하기 위해서 노력해 왔는지 잘 알 수 있다.⁴⁵⁾ 이러한 점에 비추어 볼 때 우리나라의 현행 금융감독기관이 금융감독위원회, 증권선물위원회 및 이의 집행기관인 금융감독원으로 형식상 나누어져 있으면서도 실질적으로는 독립적인 업무수행을 확보하지 못하고 있는 상태에 놓여 있는 것과는 많은 차이를 보인다는 것을 알 수 있다. 그리고 官組織의 인 성격을 지니는 두 위원회와 그렇지 않은 금융감독원간의 불안정한 위상정립은 금융감독원이 그 업무수행을 함에 있어서 상당한 어려움이 있음을 어렵지 않게 짐작할 수 있다.

3. 증권거래위원회(SEC) 감독권한의 구체적 집행

(1) 조사(Investigations)

SEC의 조사권(Investigations)은 미국의 증권규제체계에 있어서 SEC의 감독권한의 가장 기본적인 것이며 모든 감독권한의 집행이 조사권의 발동으로부터 시작된다고 할 수 있다. 이러한 조사권의 법적 근거는 1934년법 제21조 (a)항에서 발견되는데,⁴⁶⁾ 이 규정에 의해서 SEC는 1934년법과 그 하위규정의 위반에 대하여 조사할 수 있는 권한이 있다.

SEC의 조사권의 발동에는 증권법규정의 어떠한 위반가능성(possible violation)⁴⁷⁾에 대하여서도 개시될 수 있는데, 이에 는 비공식적인 조사단계와 공식적인 조사단계로 이루어진다. 비공식적인 단계에서도 증인에 대한 조사가 가능하지만 본인이 원하지 않는 한 조사를 강제할 수는 없다. 공식적인 조사단계에서는 SEC의 업무담당자(staff)는 위원회(SEC)에 대하여 증권법위반의 가능성이 있음을 밝히고 소환장(subpoenas)을 발부하여 증인을 선서(oath)시키고 조사할 수 있지만, 이러한 단계에서는 강제성이 없다.⁴⁸⁾ 즉 소환장을 발부받은 조사대상자는 이러한 소환에 반드시 응해야 할 의무가 있는 것도 아니며, SEC는 소환장을 발부할 수는 있지만 소환장을 발부받고 이에 응하지 않는 자를 강제로 소환할 수 있는 권한은 없는 것이다. 그러나 SEC는 연방법원에 대하여 조사대상자가 소환장에 응하도록 하는 명령(order)을 내려달라고 요청할 수는 있다.⁴⁹⁾

한편, 이러한 SEC의 조사권 발동에 의한 조사내용에 대하여 그 조사대상이 된 자는 이에 관한 정보를 알 권리가 전혀 없다. 즉 자신에 대한 SEC의 조사가 진행되고 있다는 사실을 알았다고 하더라도 조사절차를 중지시킨다든지 조사경과에 대한 정보를 공개하라고 할 권리가 없다고 하는 것이다.⁵⁰⁾ 즉 SEC에 의한 행정조치(administrative Proceedings)나 법원을 통하여 이루어지는 금지소송(Injunctive Actions)이 아직 시작되지 않고 단순히 SEC에 의하여 이루어지는 조사절차(Investigations)에는 관여할 수가 없는 것이다.

SEC의 업무담당자에 의한 조사절차가 마무리되면 행정조치 혹은 사법적 조치를 시작할 것인지를 판단하게 되는데, 만일 행정조치나 사법적 조치를 시작하기로 판단하면 해당 절차의

시작을 위원회(즉 SEC)에 요청하게 된다. 추가적인 조치실행에 대하여 이를 허용할 것인가를 고려함에 있어서 SEC는 조사대상자에게 의견을 문서로 진술할 기회를 주어진 것이 관례이지만, 반드시 그렇게 해야 할 의무가 있는 것도 아니며, 조사대상자도 반드시 이에 응해야 되는 것도 아니다.⁵¹⁾

(2) 행정조치(Administrative Proceedings)와 사법적 처벌⁵²⁾

SEC의 행정조치는 준사법적 절차로서 SEC의 피용인의 지위를 가지는 행정법전문가(Administrative Law Judge)에 의해서 이루어지는데, 다양한 형태의 조치가 취해질 수 있다. 첫째, SEC는 법원의 도움이 없이 독자적으로 현재 위법행위를 행하고 있는 자 또는 그러한 행위를 할 우려가 있는 자에 대해서 당해 행위를 중지시킬 수 있는 中止命令(cease-and-desist order)⁵³⁾을 직접 내릴 수 있다. 그러나 이러한 중지명령에는 강제력이 결여되어 있기 때문에 중지명령을 받은 자가 이에 순응하지 않았다고 해서 당장 불이익을 받게 되는 것은 아니다.⁵⁴⁾ 그러나 이를 근거로 하여 연방법원에 대하여 留止命令(injunctive relief)⁵⁵⁾에 필요한 조치를 취하거나 혹은 형사제재를 위하여 법무부(The Department of Justice)에 사건을 이관할 수도 있기 때문에 이러한 SEC의 권한은 현실적으로 매우 중요한 기능을 한다.

위와 같은 SEC의 감독업무수행은 SEC의 인적 구성의 독립성과 업무수행에 있어서의 독립성 내지 투명성이 확보되지 않고서는 기대하기 힘든 것들이다. 따라서 우리나라의 금융감독기구에 의하여 정상적이고도 합리적인 금융감독기능이 이루어지기 위해서는 SEC에 있어서와 같은 인적 구성의 독립성과 업무수행에 있어서 독립성과 투명성이 이루어질 수 있는 체제구축이 필요하다. 이하에서는 우리나라의 금융감독체계의 문제점을 짚어보고 미국의 경우를 참고하면서 개선방안에 대하여 알아보기로 한다.

IV. 우리나라 금융감독체계의 문제점과 개선방안

1. 인적 구성의 독립성 문제

(1) 임기제도 운영의 문제점

1997년 금융부문통합의 결과 탄생한 금융감독위원회는 국무총리하의 정부조직으로 구성되었으며, 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행할 수 있음이 법적으로 규정되어 있다(금융감독법 제3조). 금융감독원도 무자본특수법인으로 설립되어 금융감독위원회와 증권선물위원회의 지시·감독을 받을 뿐 다른 행정기관 또는 입법부 등에 의한 통제를 규정하고 있지는 아니하다(동법 제24조 제1항). 그리고 금융감독위원회 임명직 위원들은⁵⁶⁾ 3년의 법정임기를 보장받고 있으며(동법 제8조) 1차에 한하여 연임할 수 있다(동법 제6조 제1항). 더 나아가 임명직 위원은 위원의 결격사유(동법 제8조)에 해당하거나 심신의 장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우 또는 금융감독기구의설치등에관한법률에 의한 직무상의 업무를 위반하여 금융감독위원회의 위원으로서 직무수행이 부적당하게 된 경우를 제외하고는 임기 전에 그 의사에 반하여 해임되지 아니한다(동법 제10조 제1항).

위와 같은 금융감독위원회의 구조와 임기제도는 정부(특히 재정부) 또는 정치권으로부터의 독립을 위한 것으로 볼 수 있다. 그러나 위원장 및 다른 위원들의 임기와 신분보장이 실질적으로 보장되지 않는다면 위의 임기보장규정들은 단순히 명목적인 독립성을 부여하는 것에 그칠 뿐이다. 즉 금융감독원 원장을 겸임하는 금융감독위원회 위원장의 임기는 법이 정하고 있는 일정한 사유 이외에는 3년의 임기가 법으로 보장되고 있음에도 불구하고 1998년 4월 1일 설립된 후 5년여만에 네 번째 위원장이 금융규제감독을 수행하고 있다.⁵⁷⁾ 이전의 3명의 위원장은 임기만료와는 전혀 무관한 정치적 요인 때문에 그 직위로부터 물러났다. 이것

은 국정최고책임자나 기타 정치권으로부터의 일종의 불신임의 결과인데, 법규정에 존재하지도 아니하는 이러한 일종의 ‘흔들기’58)로부터 법에 규정된 임기제도가 견뎌내지 못했다는 사실을 말해주는 것이다. 과거의 금융감독위원회 위원장의 빈번한 교체사실은 법에 규정된 임기를 제대로 채우지 못하는 사태가 일어나고 있다는 증거이며, 이는 금융감독위원회와 금융감독원이 정부 또는 정치권으로부터 실질적인 독립성을 이루어내지 못하고 있다는 하나의 분명한 증거가 될 것이다.

한편, 금융감독위원회 위원들의 임기에 있어서도 한꺼번에 임기가 끝나도록 하지 말고, 미국 SEC의 경우처럼 1년에 한 명씩 교체되도록 함으로써 업무수행의 연속성을 기하도록 하는 것도 임기의 보장이라는 목적을 달성하는 것은 물론, 후술하는 인적 구성에 있어서의 독립성을 보장하면서 업무수행의 독립성을 이룰 수 있는 매우 효과적인 방법이라고 본다.

(2) 금융감독위원회 인적 구성원들의 중립성 결여

현재 금융감독위원회의 인적 구성에 대하여 살펴보면 독립적인 업무수행을 위한 위원회라는 말이 무색하며, 오히려 여러 기관으로부터의 대표자모임으로서 일종의 협의체라고 하는 것이 더 정확하다고 본다. 먼저 위원장은 국무회의의 심의를 거쳐서 대통령이 임명하게 되며, 부위원장은 재정경제부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 그리고 재정경제부 차관이 당연직 위원으로 금융감독위원회에 참여하며, 재정경제부 장관이 추천하는 회계전문가 1인이 임명직 위원으로 참여한다. 한국은행 부총재와 예금보험공사 사장도 당연직 위원으로 참여하며, 금융감독위원회 위원장이 추천하는 금융전문가 1인, 법무부 장관이 추천하는 법률전문가 1인, 그리고 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계 대표 1인이 임명직 위원으로 되어 있다.

위와 같은 인적 구성방법은 독립적인 업무수행을 어렵게 만들 뿐만 아니라, 특히 당연직 위원으로 참여하는 위원들은 본래 기관에서 담당하는 업무수행과 더불어 2중적인 업무를 수행하게 되므로 전문성을 살린다는 점에서 볼 때도 적합하지 못하며, 과연 2가지의 업무를 동시에 수행하는 것이 효율적인 것인가에 대해서도 의문이다.59)

금융감독의 업무는 매우 고도의 지식과 경험을 요구할 뿐만 아니라 합리적인 금융감독업무의 결정과 수행을 함에 있어서 많은 시간이 요구되는 것은 당연한 일이다. 이런 점에서 볼 때 2중적인 업무를 수행하고 있는 당연직 위원제도는 재고의 여지가 많으며, 폐지하는 것이 바람직하다고 본다.

더구나 금융감독위원회와 재정경제부는 업무권한의 행사에 있어서 긴장·갈등관계에 있다고 보는 것이 일반적인데,60) 재정경제부에서는 금융감독위원회 부위원장에 대한 제청권을 보유함과 아울러 재정경제부 차관이 당연직 위원으로 참여하고, 또한 재정경제부 장관이 추천하는 회계전문가 1인이 위원으로 참여하게 되어 매우 강력한 세력을 형성하게 된다. 금융감독위원회 위원장은 대통령이 임명하며 역시 금융감독위원회 위원장이 추천하는 금융전문가 1인이 참여하므로 금융감독위원회 위원장의 세력도 그에 못지 않다. 더구나 대통령이 임명권을 가지고 있는 재정경제부 장관과 금융감독위원회 위원장이 같은 경제적 성향을 가지고 있는 경우라면 갈등의 소지가 적을 수도 있겠지만,61) 만약 다른 성향을 가진다면 금융감독위원회의 운영에 있어서 지속적인 마찰은 피할 길이 없어 보인다.62)

전술한 바와 같이 미국의 SEC의 경우에는 위원(Commissioner) 5명을 상원(the Senate)의 동의하에 대통령이 임명하며 어느 한 정당에서 3명 이상이 나올 수 없도록 하고 있으며,63) SEC의 위원은 다른 직업이나 지위를 겸하지 못하게 함으로써64) 업무수행의 독립성과 중립성을 기하고 있다. 이런 점에 비추어 본다면 우리나라의 금융감독위원회는 독립성

을 보장받고 있다고 보기에 너무나도 그 인적 구성이 복잡하며, 각 위원들이 금융감독위원회의 업무에 집중하는 것이 불가능한 체계로 되어 있다.

현행 금융감독법의 규정하에서 금융감독원의 경우에도 무자본특수법인으로 설립되어 있으며(금융감독법 제24조 제2항), 금융감독위원회와 증권선물위원회의 지시·감독만 받을 뿐 다른 행정기관들로부터 독립된다고 규정되어 있다(동법 제24조 제1항). 그러나 금융감독위원회와 증권선물위원회(65)가 다른 기관들로부터 독립되어 있지 않다면 그 지시·감독을 받는 하부기관인 금융감독원도 그 독립성이 보장받는다고 이야기하기 어렵게 된다.66) 따라서 현재의 민·관의 이중적인 금융감독체계를 유지하는 한, 금융규제감독기구의 개편논의에 있어서 금융감독위원회를 금융감독청의 설립(67) 등을 포함한 행정부의 기관으로 회귀시키는 발상은 절대 바람직하지 못하다 할 것이다. 또한 금융감독원을 단순한 검사기관으로 존치시키면서 금융감독위원회에 더욱 강화된 금융감독권한을 부여하는 방법도 타당하지 않다. 왜냐하면 이것은 다시 과거의 금융규제감독당국을 통한 금융산업의 통제 즉 '관치금융'으로 회귀할 가능성만을 높이는 것이기 때문이며, 이는 절대 바람직한 방안이라 할 수 없다. 현재와 같은 이중적인 이질적 감독기관체제를 계속 유지하는 것은 두 기관간의 갈등을 계속적으로 방치하는 것이므로 결코 바람직하지 않다고 본다.68)

현재의 이중적인 이질적 구조를 유지하려면 금융감독위원회 및 금융감독원의 실질적 독립성 확보에 더욱 중점을 두는 방안을 생각하여야 한다. 그러한 실질적 독립성의 확보는 업무수행에 있어서의 독립성 및 책임 있는 감독권한집행의 확보로 나타나야 한다.69) 그렇지 않으면 차라리 금융감독위원회와 금융감독원을 통합하여 정부조직으로 하면서70) 금융감독위원회의 당연직 비상임위원을 폐지하는 등의 방법을 결들여서 금융감독기관의 독립성을 확보하는 것이 더 바람직하지 않을까 한다.71) 현재의 이중적인 이질적 체제를 유지하든지 통합하든지간에 다음에 기술하는 금융감독기관의 업무수행에 있어서의 실질적인 독립성 확보는 금융감독기관의 인적 구성방법의 중립성·독립성에서부터 출발하여야 한다.

2. 업무집행의 독립성 문제

(1) 업무권한의 범위 조정문제

전술한 인적 구성의 독립성 문제는 임명권자의 적극적인 의지와 노력이 필요한 문제이면서도 인적 구성방법에 관한 현재의 틀을 완전히 바꾸지 않는 한 법률에서 그 독립성을 규정하였다고 하여도 이는 명목상의 것으로 그칠 뿐이다.72) 따라서 인적 구성의 독립성 못지 않게 업무집행에 있어서의 실질적인 독립성 확보가 또한 중요하다 할 것이다.73)

업무수행에 있어서의 실질적 독립성을 확보하기 위한 첫 번째 단계는 금융감독기관의 목적과 임무를 기업구조조정과 같은 구조조정업무에서 벗어나서 금융시스템의 안전성과 건전성(safety and soundness)을 유지하는 데 중점을 두어야 한다는 지적이 있다.74) 금융감독기관이 금융시스템의 안전성과 건전성을 유지하는 임무 외의 것, 즉 기업의 구조조정과 같은 업무를 수행하게 되면 이러한 업무수행의 과정에서 정부로부터는 물론 정치권으로부터의 간섭을 받게 될 가능성은 매우 높으며 따라서 업무수행에 있어서의 독립성은 침해될 것이기 때문이다.75) 따라서 금융감독기관의 목적 및 임무는 금융산업에 대한 통제가 아닌 금융기관의 안전성 및 건전성의 확보라는 것에 한정하여야 하며, 현행 금융감독기관의 기업구조조정업무권한은 정부의 다른 기구에 이관하는 것이 바람직할 것이다.76)

업무의 성격에 따라서 감독기관을 분류하는 것은 과거 금융통합 이전에 은행, 증권, 보험 등과 같이 업종에 따라서 감독기관을 분류하는 것과는 상이하다.77) 즉 업무의 종류를 불문하고 금융기관의 종류별로 별도의 감독기관을 만들거나 별도의 규제기준을 적용하는 것은

과거 금융통합 이전의 전형적인 경우라고 할 수 있다. 이에 반해 금융기관의 종류를 불문하고 동일한 성격의 업무에 대하여는 동일한 규제기준을 적용하는 것으로서 기능적인 면에 초점을 맞추는 것이라고 할 수 있는데, 이러한 구분은 규제대상에 따른 분류라고 할 수 있다. 이러한 규제기준의 일원화에서 더 나아가 전통적으로 중앙은행이 담당하던 통화에 대한 업무, 금융기관의 건전성 감독에 관한 업무, 금융산업의 구조조정업무, 그리고 시장에 있어서의 불공정행위에 대한 규제업무를 별도의 감독기관에 담당하는 것이 고려된다.⁷⁸⁾ 통합금융시대라고 해서 무조건적으로 금융감독기관을 통합하거나 법률을 통합하는 것만이 능사는 아니며, 취급하는 상품이 유사하면서도 상이할 가능성 때문에 업종이 다르다고 해서 무조건적으로 감독기관이 달라야 하는 것도 아니라고 생각된다. 적용법률이 상이하더라도 업무의 성격에 따른 통일성이 유지된다면 업무기능별로 감독기관을 분류하는 것이 업종간의 구분을 희석시키는 통합금융의 본질에 더욱 더 근접한 방식으로 생각되기 때문에 금융감독기구의 개선에 있어서 중요하게 고려될 수 있는 하나의 대안이라고 생각한다.

(2) 금융감독위원회 회의의 활성화

금융감독기관의 실질적인 독립성을 확보하기 위해서는 현행 감독체계하에서 특히 금융감독위원회의 회의가 활성화되어야 할 필요가 있다는 지적이 있다.⁷⁹⁾ 금융감독위원회의 회의는 위원장의 주도하에 단지 업무내용의 청취와 그에 대한 추인으로 그치는 것이 아니라 금융정책의 결정에 있어서 위원들이 활발하게 의견을 제시하여야 한다는 것이다. 이는 금융감독위원회의 회의가 의안에 대한 의결만을 하는 것이 아니라 심의를 거치도록 하고 있는 법규정(금융감독법 제17조)을 충실히 이행하는 것이라 하겠다.

그러나 현재 일부 금융감독위원회 위원들의 겸직이 이루어지고 있는 상황에서 현실적으로 금융감독위원회의 회의가 심의·의결을 위한 위원회 기능을 제대로 발휘하는가에 대해서는 의문이 없지 않다. 그리고 또한 금융감독위원회의 위원회가 활성화되지 않은 상태에서, 금융감독원이 사실상 금융규제감독에 관한 정보를 독식하고 있다면 금융감독원의 협조 없이는 금융감독위원회의 활동은 형해화될 수밖에 없는 것이다. 현실적으로도 금융감독위원회가 금융감독원으로 하여금 법령과 규정에 의한 고유의 업무 이외에 실질적으로 규정의 제정 및 개정, 인허가 등의 업무를 위임함으로써 금융감독원에 대하여 정책결정 및 집행 권한을 집중시키는 원인이 되고 있어 금융감독위원회에 의한 견제가 효율적으로 이루어지고 있지 아니하는 실정이다.

그리고 금융감독위원회 회의의 활성화를 위해서는 전술한 바와 같이 금융감독위원회 위원들의 겸직은 적절하지 않으며, 금융감독위원회 위원으로 임명되는 자들은 다른 직의 업무수행으로부터 분리시키는 것이 전문적인 업무수행을 위해서도 바람직하다. 즉 현재의 당연직 비상임위원제도는 금융감독위원회의 회의를 활성화함에 있어서도 장애가 되는 것이므로 폐지되어야 한다.

(3) 업무집행의 독립성·투명성 문제

1) 서

금융감독기관의 업무집행에 있어서는 무엇보다도 그 업무집행에 있어서의 독립성 및 투명성의 문제와 아울러 책임성의 문제도 중요하다.⁸⁰⁾ 업무집행의 독립성·투명성 문제는 금융감독기관이 그 업무를 집행함에 있어서 외부로부터의 부당한 간섭을 배제한다든지 “책임있는 권한집행을 위한 투명성”(accountability)⁸¹⁾을 확보하는 문제를 말한다. 금융감독기관의 독립성 및 투명성의 확보라는 명제는 그 기관에게 권한을 수여하는 데서만 그친다면 정상적으로 이루어지기 힘들다. 권한을 부여받은 독립된 금융감독기관이 그 업무집행에 있어서 책임

소재가 분명치 않고 업무집행이 투명하지 못하다면 그 기관의 권한은 남용될 가능성이 여전히 있다. 피규제기관 위에 군림하여 많은 부작용을 일으킨 경험을 우리나라의 금융감독기관의 역사에서 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.82) 현행 금융감독기관에 있어서 “책임있는 업무집행을 위한 투명성”(accountability) 提高의 문제는 금융감독위원회와 금융감독원에 모두 적용될 수 있는 것이다.83)

2) 금융감독위원회의 책임있는 업무집행을 위한 투명성 제고

우선 금융규제감독기능이 부여된 독립성84)을 가진 금융감독위원회의 업무수행에 있어서의 책임있는 업무집행을 통한 투명성의 제고에 대하여 살펴보기로 한다. 독립적인 성격을 가지는 금융감독기관에 대한 견제85)에 있어서는 구조적인 면86)과 업무수행절차에 있어서의 투명성이 함께 검토되어야 한다.

금융감독위원회의 업무수행에 대한 적절한 견제장치는 현행 금융감독법상 존재하지 않는다. 다만 업무수행에 있어서 공정성 유지 및 투명성 확보 그리고 금융기관의 자율성을 저해하지 않을 것을 규정하고 있을 뿐이다(금융감독법 제2조). 그러나 “감독”이라는 성질상 감독기관의 감독권한이 남용될 가능성은 항상 존재한다. 이러한 문제는 금융감독기관의 업무집행이 공개되지 못하고 있다는 점과도 관련이 있다. 금융감독기관의 업무집행의 내용이 일반에게 자세히 공개되지 못하고 있다는 점은 잠정적인 피감독기관 내지 시장의 입장에서 볼 때는 매우 불안한 일이다. 감독기관의 업무상 진행중인 사안에 관해서는 비밀유지의 필요성이 있지만, 이미 완료된 감독업무사항에 대해서는 유사한 부당 내지 불법행위를 방지한다는 측면과 법집행의 범위에 대한 예측가능성을 알린다는 점에서 공개하는 것이 바람직하다.

미국의 경우 연방은행의 규제감독기구인 Office of Comptroller of the Currency (OCC)는 행정부 특히 대통령으로부터의 독립성을 향유하고 있으나, 그 업무에 대한 견제방안으로 의회(하원)에 매년 보고서를 제출하게 함으로써 의회에 의한 견제장치를 마련하고 있다.87) 또한 OCC는 행정부로부터의 실질적 독립성을 가지고 있으나 행정부의 조직이라는 한계성으로 인하여 예산과 관련되는 부분에 대하여는 관리예산국(Office of Management and Budget: OMB)의 감독을 받을 수 있다. 영국의 Financial Services Authority(FSA)의 경우는 매년 재무부 장관에게 보고서를 제출하도록 함으로써 재무부에 의한 견제를 가능하게 하고 있다.88) 노르웨이의 경우에도 정보공개법(Freedom of Information Act)에 의해 개별 금융기관에 대한 감독보고서 요약본이 일반에게 공개되고 있으며 재무장관이 감독기구에 내리는 지시사항은 반드시 문서화되어 공개되도록 하고 있다.89) 이러한 점에 비추어 볼 때 금융감독위원회와 금융감독원의 업무수행상황에 대한 정기적인 공개제도가 필요하다.90)

결국 현실적으로 금융감독기구의 독립성을 보장하면서 업무집행의 투명성을 높일 수 있는 가장 좋은 방안은 절차의 투명성을 보장할 수 있는 시스템의 확립일 것이다. 절차의 투명성은 금융감독기준의 설정에서부터 의사결정 및 집행과정에 대한 투명성을 확보하는 것을 의미하며, 이러한 절차의 투명성을 통하여 금융감독기구 내부의 자체통제기능을 확보할 수도 있을 것이다.

금융감독권한집행에 있어서 의사결정의 투명성 확보를 위해서는 금융감독위원회의 회의록을 정기적으로 공개하도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있다.91) 회의록의 내용을 공개함에 있어서 단순히 결정내용을 요약하여 발표하는 것이 아니라 위원들의 토의내용을 그대로 공개하도록 하는 것은 회의의 활성화를 촉진하고, 위원들에게 책임감을 부여할 수 있을 뿐만 아니라, 각 위원이 대표하는 기관의 의견이 충분히 논의될 수 있는 방안이라 할 것이다.92) 다만 금융감독위원회의 회의내용에는 국가경제와 관련된 중요한 내용이 포함될 수 있으므로,

회의록 전체내용의 공개를 원칙으로 하면서도 일정한 요건에 해당하는 중요한 내용에 대해서는 금융감독위원회의 결의로 이를 차후에 공개할 수 있도록 하는 방안도 생각해 볼 만할 것이다.⁹³⁾

3) 금융감독원의 책임있는 업무집행을 위한 투명성 제고

금융감독원은 금융감독법의 규정에 따라 금융감독위원회 또는 증권선물위원회의 지시를 받아 검사·감독업무 등을 수행하고 있고(금융감독법 제24조 제1항), 금융감독위원회 위원장이 금융감독원 원장을 겸임하며(동법 제29조 제1항), 금융감독위원회의 제청으로 대통령이 임명한 감사에 의하여 업무와 회계감사를 받도록 되어 있다(동법 제30조 제4항). 금융감독원에 대한 금융감독위원회의 견제방안도 마련되어 있는데, 금융감독원 원장은 금융감독위원회가 요구하는 금융감독 등에 필요한 자료제출의무(동법 제58조), 금융기관에 대한 검사결과 및 제재조치에 대한 보고의무를 진다(동법 제59조). 또한 금융감독위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 금융감독원의 업무·재산 및 회계에 대한 사항을 보고하게 하거나 금융감독위원회가 정하는 바에 의하여 그 업무·재산상황·장부·서류 기타의 물건을 검사할 수도 있으며(동법 제60조), 금융감독원의 업무를 지시·감독하는 데 필요한 명령을 할 수도 있다(동법 제61조).

그러나 금융감독원이 금융감독위원회의 지시에 따라 업무를 수행한다고는 하지만 금융감독위원회의 위원장이 금융감독원장을 겸임하고 있기 때문에(동법 제29조 제2항) 금융감독원의 업무에 대하여 금융감독위원회가 감독한다는 것 자체가 앞뒤가 맞지 않는다고 생각한다. 금융감독위원회가 금융감독원장에게 자료제출요구권(동법 제58조)을 가진다고 하는데, 금융감독원장은 금융감독위원회 위원장을 겸임하므로 이것도 역시 합리적인 것이 아니라고 생각한다. 설사 금융감독원의 실무진들에 의한 업무수행에 대하여 금융감독위원회가 업무체계상 감독을 한다고 하더라도 실질적으로 이질적인 두 가지의 기관이기 때문에 효과적인 감독이 이루어지기가 힘들며, 오히려 갈등의 여지가 더 크며 현실적으로 그런 양상을 보여 왔다.

금융감독에 관한 현재의 이중적인 구조, 즉 금융감독위원회와 금융감독원의 이질적인 두 가지 기관에 의한 금융감독체제를 유지한다면 먼저 금융감독원에 대한 금융감독위원회의 견제기능이 활성화되어야 하는 것은 필요하다. 물론 이미 금융감독법의 규정에 의해서 금융감독원은 그 업무집행에 있어서 금융감독위원회의 지시와 감독을 받도록 되어 있으므로 금융감독위원회의 보다 적극적인 그리고 책임있는 업무수행이 있어야 한다. 그리고 금융감독원은 금융감독위원회의 정책결정에 따른 집행기능과 감독기능의 수행에만 충실하도록 하여야 하며, 독자적인 결정기능은 최소한에 그쳐야 할 것이다.⁹⁴⁾ 그렇다면 결과적으로 금융감독위원회는 책임있는 정책결정을 할 수밖에 없고, 그 결정에 대한 책임은 금융감독위원회가 져야 한다. 그러기 위해서는 전술한 바와 같이 금융감독위원회의 회의기능은 당연히 활성화되어야 할 당위성이 있는 것이다.

V. 맺 음 말

우리나라의 금융감독체제가 그 동안의 많은 변혁에도 불구하고 여전히 불안정한 상태에 머물러 있는 이유는 금융감독기관의 인적 구성의 독립성이 보장되지 못하고 금융시스템이 안정적이지 못하였기 때문이다. 그리고 금융정책결정기관에 있어서의 정책결정과정의 투명하지 못했으며, 금융감독기관의 책임있는 업무집행을 통한 투명성의 확보(accountability)에도 실패했기 때문이다. 이로 인하여 금융산업에 대한 자율적·타율적 통제는 불완전할 수밖에 없었으며, 그에 따른 금융기관의 자율성 상실 및 금융기관에 대한 건전성 규제 및 감독의 미비 그리고 금융기관의 도덕적 해이와 부실화는 당연한 결과라고 할 수 있을 것이다. 즉,

정부 및 여러 기관의 간섭이 상존할 수밖에 없는 현재의 금융감독체제하에서는 금융감독기관의 업무수행이 제대로 이루어질 수 없었으며, 또한 금융기관 특히 은행이 정부 등으로부터의 간섭에서 자유롭지 못함으로써 자율성을 상실하게 되었고 시장경제의 원칙에 입각한 경영을 하지 못함에 따라 위기대처능력이 떨어지고 결국은 금융산업의 총체적인 부실로 이어지는 것은 당연한 귀결인 것이다.

이러한 문제점을 해결하는 출발점은 금융감독체제 특히 금융감독기관의 정상에 자리한 금융감독위원회와 금융감독원의 문제점을 파악하고 이에 대한 개선에서 시작되어야 한다.⁹⁵⁾ 우선 금융감독위원회의 인적 구성방법의 독립성을 확보하여야 한다. 그러기 위해서는 금융감독위원회의 당연직 비상임위원제도는 폐지되어야 한다. 둘째, 금융감독원의 업무범위에서 기업구조조정과 같이 금융감독과 직접적인 관련이 없는 부분은 제외되어야 한다. 금융감독원은 금융 그 자체의 감독에 그치도록 하는 것이 외부와의 결탁으로 인한 부정한 업무집행을 예방하는 하나의 방법이 될 것이다. 셋째, 금융감독위원회의 정책결정기능을 보다 활성화시키며 이에 있어서 투명성의 확보 및 분명한 책임소재의 근거가 마련되어야 한다. 그러기 위해서는 현재와 같은 이질적인 두 가지의 기관이 아니라 그것이 공무원조직이 되었건 아니면 민간조직이 되든지간에 동질적인 기관으로 이루어져야 할 것이다. 금융감독기관의 독립성의 확보는 필연적으로 금융기관이 관치금융으로부터 탈피하여⁹⁶⁾ 시장경제원칙에 입각한 경영을 할 수 있는 환경을 조성할 것이며, 그 결과 시장원리에 입각한 기업의 구조조정도 자연스럽게 이루어질 수 있을 것이다.

그리고 금융감독원의 경우 책임있는 업무집행을 위한 투명성의 확보를 위해서는 금융감독권한의 행사 및 각종 검사와 제재에 있어서 실질적인 집행자에 대한 실명제를 도입하여⁹⁷⁾ 차후 문제가 발생할 때 그 책임소재를 명확히 함으로써 부정의 가능성을 줄이는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이며, 또한 금융감독위원회의 조직에 있어서도 금융감독원에서처럼 독립적인 감사를 설치하여 직원의 직무를 감사하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 그와 상대적으로 정책결정기관인 금융감독위원회는 전술한 그 인적 구성의 독립성을 확립하면서 정책결정과정에서 투명성 확보를 위하여 회의록의 공개를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 그리고 금융감독기관에 의한 감독권한의 남용을 방지하기 위하여 감독권한의 집행절차와 내용을 규정화하는 노력(rule of law)도 필요할 것이다.⁹⁸⁾ 그리고 금융감독기관의 개편에 있어서 금융감독업무의 성격에 따라서 감독기관을 달리하는 기능적인 접근방법도 깊이 고려해 볼 만한 것이라고 생각한다.

췍 참고문헌

- 금융감독조직혁신작업반, 『금융감독조직혁신방안(시안)』, 공청회자료(2000. 12).
김건식·송옥렬, 『미국의 증권규제』, 흥문사(2002).
김용재, “금감위 사무국 권한 확대... 관치 유혹 못 벗어나,” 『매경Economy』, 제1101호(2001. 4. 25).
김정수, 『현대증권법원론』, 박영사(2002).
김홍범, 『금융감독, 이대론 안된다』, 도서출판 두남(2002).
박일수, “금융감독위원회의 출범과 금융감독 정책방향,” 『월간생협』, 1998년 6월호(제233호).

- 백윤기, “금융행정에 있어서 법치주의 구현방안,” 『저스티스』, 제33권 제4호(2000. 12).
- 심영, “금융감독기구의 개편방향,” 『국제법무연구』, 제6호(2002. 2), 경희대학교 국제법무대학원.
- 안상욱·최홍식, 『금융감독체제의 개선방향』, 한국금융연구원(2001. 5).
- 정순섭, “금융시장의 변화와 금융규제체도의 정비(상),” 『증권법연구』, 제3권 제1호(2002).
- 정호열, “금융개혁과 관치금융의 법적 문제,” 『저스티스』, 제33권 제4호(2000. 12).
- 증권감독원 노동조합, 『각국의 금융개혁 현황과 감독체제의 합리적 발전방향』 (1997. 6).
- 증권감독원 노동조합, 『증권규제·감독제도 발전방향』 (1996. 8).
- 현경일, “금융지주회사제도의 도입과 영향,” 삼성경제연구소 Issue Paper(02-3780-8048)(2000. 12)
- 홍준형, “금융행정의 법적 구조와 개혁방향,” 『공법연구』, 제29집 제2호(2001. 2).
- 문화일보, 2000. 10. 25. 기사(<http://www.munwha.co.kr/print.html?gisaid>).
- 『주간조선』, 2000. 11. 9(제1627호) 기사 “무소불위의 개혁전위부대 금감원.”
- 『주간한국』, 2000. 11. 23(제1847호) 기사 “경제검찰이 이렇게 썩었을 줄이야...”
- L. Loss & J. Seligman, *Fundamentals of Securities Regulation*, p. 57(2001).
- R.K. Abrams and M.W. Taylor, “Issues in the Unification of Financial Sector Supervision,” IMF Working Paper(WP/00/213, 2000).
- Basle Committee on Banking Supervision, “Core Principles for Effective Banking Supervision” (1997).
- Young Shim, *Korean Bank Regulation and Supervision: Crisis and Reform*(2000).

The Korean Journal of Securities Law, Vol. 4, No. 1, 2003

A Study on the Independence and Accountability
of the Financial Regulatory Agency in Korea

Kim, Byoung Youn

ABSTRACT

Financial regulation framework of Korea has been greatly changed after experiencing IMF financial crisis in 1997. Due to the Act on the Establishment of Financial Supervisory Organizations (the FSO Act), the Financial Supervisory Commission (FSC)

and the Financial Supervisory Service (FSS) could perform the integrated supervisory functions over banking, securities, and insurance industries. The two organizations have also played a pivotal role in restructuring financial and corporate sector since the wake of the 1997 financial crisis that had weakened the stability of Korea's financial industry.

However, after the end of 2000 a series of financial affairs spawned a new phase of discussion on financial supervisory framework. It focuses on the shrink of the FSS and the enlargement of the FSC, and will be a long journey.

This article lays out historical development of and practical needs of improvement in the current financial regulatory framework. Moreover, it analyzes the structural problem of current financial regulatory framework, and will offer suggestions for the reform of the current framework. The proposed reform is based on the establishment of independence in the enforcement activities of the FSC and the FSS. It refers to as improving accountability of the FSC and the FSS.

There exist differences between the Securities Exchange Commission (SEC) of the United States and the FSC of Korea: in the relative independence of the organizations and in their powers. The President of the United States has the power to appoint all five commissioners of the SEC with the advice and consent of the Senate. All SEC commissioners perform their work independently and have power to direct actual SEC work. Thus, even though the SEC is an administrative agency, its business is independent of influence or intervention by other government bodies.

By contrast, in Korea, many government bodies and economic institutions are involved in the organization of the FSC. This situation leads the work of the FSC in undesirable directions. Even though the FSC seems to have independence in its enforcement activities, it does not have complete independence. The Chairman of the FSC has a plenary power over the work of the FSC and the FSS, because the Chairman of the FSC is also Governor of the FSS. For efficient FSC supervision over the securities market, individual members of the FSC should have the power practically to direct the FSC's business performance. In addition, the current involvement by government bodies and other institutions in the organization of the FSC should be eliminated in order to establish independence of the FSC. It is also recommended that the members of the FSC be appointed by the President with the advice and consent of the National Assembly of Korea independently of the other government bodies that are currently involved. Further staggered terms for members could also increase the agency's independence.

1) 그 동안의 상황에 대하여는 김홍범, 『금융감독, 이대론 안된다』, 도서출판 두남, 57면 (2002. 5); 안상욱·최홍식, 『금융감독체제의 개선방향』, 한국금융연구원, 66-76면(2001. 5); 금융감독조직혁신작업반, 『금융감독조직혁신방안(시안)』, 공청회자료, 4-11면(2000.

12).

2) 홍준형, “금융행정의 법적 구조와 개혁방향,” 『공법연구』, 제29집 제2호(2001. 2), 107면.

3) 『주간조선』, 2000. 11. 9. 기사 “무소불위의 개혁전위부대 금감원,” 23면 참조.

4) 문화일보, 2000. 10. 25. 기사 (<http://www.munwha.co.kr/print.html?gisaid=200010255000101>); 『주간조선』, 2000. 11. 9(제1627호) 기사 “무소불위의 개혁전위부대 금감원,” 22-24면; 『주간한국』, 2000. 11. 23(제1847호) 기사 “경제검찰이 이렇게 썩었을 줄이야...” 28-29면 등 참조.

5) 김용재, “금감위 사무국 권한 확대 ... 관치 유혹 못 벗어나” 『매경Economy』, 제1101호(2001. 4. 25), 30면 참조.

6) 금융감독체제 효율화방안은 『시사금융』, 2001. Vol.17-5(제195호), 89-96면 참조.

7) 관치금융의 유래와 폐단에 대해서는 정호열, “금융개혁과 관치금융의 법적 문제,” 『저스티스』, 제33권 제4호(2000. 12), 60면 참조.

8) 증권선물위원회의 강제조사권은 불공정거래의 대표적 형태로 인정되는 단기매매차익(증권거래법 제188조), 내부자거래(동법 제188조의2), 및 시세조종(동법 제188조의4)의 규정을 위반한 경우에 압수·수색, 심문, 물건의 영치, 현장조사권을 가지며, 압수·수색에는 법관이 발부한 사전영장에 의하도록 한 것이 그 주된 내용이다. 2002년 1월 26일 증권거래법 개정 법률 제6623호 참조.

9) 증권감독원 노동조합, 『각국의 금융개혁 현황과 감독체계의 합리적 발전방향』, 1997. 6, 65면 참조.

10) 특수은행이라 함은 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행 등과 같이 특별법에 의하여 설립되는 은행을 말한다. 우리나라의 은행산업에 대한 자세한 내용은 한국은행, 『우리나라의 금융제도』(1999) 참조.

11) 은행신탁계정, 종합금융회사 및 신용카드회사는 재정경제부가 직접 감독·검사를 하였고, 상호신용금고, 신용협동조합, 신용보증기금, 리스사 등은 재정경제부가 감독권을 보유하고 은행감독원 또는 신용관리기금에 검사권을 위임하였다. 심영, “금융감독기구의 개편방향,” 『국제법무연구』, 제6호(2002. 2), 경희대학교 국제법무대학원, 11면 참조.

12) 심영, 상계논문, 11면.

13) 박일수, “금융감독위원회의 출범과 금융감독 정책방향,” 『월간생협』, 1998년 6월호(제233호), 8-9면.

14) 상계논문, 9면 참조.

15) 이런 점에서 볼 때 금융감독에 있어서 금융감독원의 권한 축소와 금융감독위원회의 조직확대를 불러일으킨 최근의 금융부정에 대하여, 금융감독원에만 그 책임을 묻는 것도 맞지 않는 일이다. 금융감독원 조직의 최정점에는 금융감독위원회 위원장이 있음에도 불구하고 금융부정비리사건에 대한 책임을 묻는 형태로 금융감독원의 기능을 약화시키고 금융감독위원회의 조직을 확대시킨 것은 이해하기 어려운 일이다. 이것이 바로 공무원조직인 금융감독위원회와 비공무원조직인 금융감독원간의 갈등으로 비치는 것은 당연한 일이다.

16) 과거의 증권관리위원회는 그 위상이 매우 독립적이지 못했다. 위원회가 의결한 사항을 지체없이 재무부 장관에게 보고하여야 했으며, 재무부 장관은 위원회의 의결이 위법이거나 공익 또는 투자자보호를 위하여 심히 부당하다고 인정하는 때에는 그 의결의 일부 또는 전부를 취소하거나 그 집행을 정지시킬 수 있었다. 구 증권거래법 제126조 참조.

- 17) 이러한 점에서 볼 때 현행 금융감독위원회와 금융감독원의 인적 구성은 형평성의 보장 내지 독립성의 추구와는 전혀 거리가 있는 것이다. 이에 관해서는 미국의 증권거래위원회 (SEC)와 비교하며 다시 보기로 한다.
- 18) 백윤기, “금융행정에 있어서 법치주의 구현방안,” 『저스티스』, 제33권 제4호(2000. 12), 8면.
- 19) 우리나라 법령에는 이러한 선언적 형태의 규정들이 적지 않다. 만일 그렇게 노력하지 않았다고 해서 어떠한 형태의 책임을 질 것인가 하는 것은 간단한 일이 아니다. 물론 민법상의 일반불법행위의 원칙에 입각하여 공무원의 고의·과실에 의한 불법행위로 인하여 손해를 발생시켰다면 당연히 국가가 책임을 져야 하는 것이지만, 이러한 선언적 형태의 조문 자체만으로 의무나 책임을 발생시킨다고 보기에는 어려움이 있는 것도 사실이기 때문이다.
- 20) 이렇게 볼 때 금융감독위원회의 인적 구성은 대통령의 의사가 가장 많이 반영되고 있다고 할 수 있을 것이며, 현실적으로 지금까지 그러하였다고 볼 수 있다.
- 21) 실제적으로 이러한 충돌의 사례가 발생한 적은 없지만, 불필요한 법령내용이 중복되거나, 상위법령에서 위임한 내용이 하위법령에서 규정되지 않거나 또 그 반대의 경우가 존재하여 온 것이 사실이다. 이러한 점은 최근 몇 년간의 증권관계법령의 개정시에 대부분 해결되었다.
- 22) 재정경제부의 은행산업에 대한 통제에 관하여는 Young Shim, Korean Bank Regulation and Supervision: Crisis and Reform(2000), pp. 56-61 참조.
- 23) 금융감독위원회와 재정경제부간의 권력갈등의 가능성에 관한 자세한 내용은 백윤기, 관계논문, 11-13면.
- 24) 김홍범, 전거서, 102면.
- 25) 상거서, 102면 및 본 논문 IV. 1. (1) 참조.
- 26) 본문 각주 57) 참조.
- 27) 1997년 금융감독기구개편에 있어서 정부는 금융감독원의 검사 및 제재업무가 국민의 권리에 직접적인 영향을 미치는 전형적인 공권력적 행정작용인 점을 감안하여 금융감독원을 정부조직화하고 직원을 공무원으로 전환하도록 하였으나, 보수 및 노조설치 등의 문제로 국회심의과정에서 민간기구로 설치하였다. 금융감독원 이외에 무자본특수법인으로 설립된 금융관련 조직으로는 한국은행 및 예금보험공사 등이 있다.
- 28) 우리나라는 그 동안 금융업과 비금융업은 물론이고 하나의 금융업자가 다수의 금융업종을 겸영하는 것을 금지하여 왔으나, 금융지주회사의 허용으로 말미암아 금융의 겸업화 내지 통합금융(universal banking)이 가능하여졌다. 따라서 더욱 더 감독기관의 전문성과 독립성이 요구되는 시점에 이르렀다. 금융의 전업주의와 분업주의에 대한 논의는 정호열, 관계논문, 46-48면 참조.
- 29) 우리나라에서는 2000년 10월 23일 금융지주회사법(법률 제6274호)을 제정하여 본격적인 금융지주회사의 설립을 촉진하고 있으며, 獨占規制및公正去來에관한法律 제8조에서도 지주회사의 법적 근거를 마련하고 있다. 금융지주회사제도에 대하여 자세한 내용은 현경일, “금융지주회사제도의 도입과 영향,” 삼성경제연구소 Issue Paper(02-3780-8048), 2000. 12; 정호열, 관계논문, 55-59면 참조.
- 30) 통합금융감독기구에 대한 이론적 논의는 R.K. Abrams and M.W. Taylor, “Issues in the Unification of Financial Sector Supervision,” IMF Working Paper(WP/00/213, 2000) 참조.

31) 이와 같이 금융감독원의 인적 구성에는 금융감독위원회의 영향이 절대적이라고 할 수 있다. 비록 금융감독위원회가 官組織이고 금융감독원이 民間的인 것이라고 하여도 현재의 금융감독체제하에서는 官組織인 금융감독위원회는 금융감독원의 업무수행에 끼치는 영향력은 크다고 아니할 수 없다. 따라서 금융감독위원회의 조직이 현재보다 더 커진다고 하는 것은 과거 재정경제부 시절의 官治金融의 형태로 되돌아가는 것에 다름 아니다.

32) 또한 금융소비자의 보호를 목적으로 금융기관과 예금자 등 금융수요자 기타 이해관계인 사이에 발생하는 금융분쟁의 조정에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 금융감독원에 금융분쟁조정위원회를 설치하고 있다(금융감독법 제51조).

33) 이러한 점도 역시 금융감독원의 독립적인 업무수행을 방해하는 요소로 작용할 여지가 많다.

34) 본 논문의 IV. 1. (2)와 IV. 2. (2)(다) 참조.

35) 미국의 경우에는 통합금융감독체제를 취하고 있는 우리나라와 달리 각 금융부문별로 별개의 감독기관이 존재하고 있다. 증권분야에서는 증권거래위원회(The Securities and Exchange Commission: SEC)가 최고감독기관으로 있으며, 본 논문에서는 증권분야에 그 논의를 한정하므로 미국의 금융감독체제 전반을 다루지 아니하고 증권분야에 한정하여 살펴보기로 한다.

36) 비록 통합된 금융감독기구가 탄생되었지만, 현행 금융감독체제하에서 금융감독기구의 기능 및 권한행사에 대하여 개선의 필요성에 대한 목소리가 지속적으로 나오는 이유는 금융감독기구의 권한행사에 있어서의 낮은 투명성과 독립성 확보의 결여에 있다고 보는 것이 필자의 견해이다.

37) 1934년법 §4(a)

38) 위원장(chairman)은 1950년까지는 위원들에 의한 투표로 결정되는 것이었지만 실질적으로는 대통령의 의사로 좌우되었다. 그러나 그 후부터는 대통령에 의하여 임명되는 것으로 바뀌었다. 그러면서도 독립적인 행정위원회의 전형적인 모델로 인정이 되기도 하였다. L. Loss & J. Seligman, *Fundamentals of Securities Regulation*, p. 57(2001).

39) 1934년법 §4(a).

40) Id.

41) 17 C.F.R. §200.58.

42) L. Loss & J. Seligman, *supra* note 38, p.58.

43) 규제를 행하기 위해서는 전제되어야 할 것이 바로 공정한 법집행이다. 집행이 공정하지 않다면 공정하지 않은 규제기관에 의한 집행은 신뢰를 잃게 되고 결국 정당성이 결여된 기관이 되는 것이다.

44) 이는 Johnson 대통령 행정부에 의해 실시되었다.

45) L. Loss & J. Seligman, *supra* note 38, pp. 60-61.

46) 1934년법 §21(a)(1)은 다음과 같이 규정하고 있다. “The Commission may, in its discretion, make such investigations as is deems necessary to determine whether any person has violated, is violating, or is about to violate ay provision of this title, the rules or regulations thereunder...” 15 U.S.C. §78u(a)(1).

47) 김건식·송옥렬, 『미국의 증권규제』, 398면(2001)에서 그 예로 들고 있는 것은 다음과 같다. 즉 SEC에 제출된 문서를 검토하다가 이상한 점이 있다든가, Broker-dealer에 대한 정기적인 검사를 하다가 미심쩍은 행동이 발견된다든가, SEC가 운영하는 탄원제도

(complaint center)에 의해서도 조사권이 발동될 수 있고, 심지어 증권시장의 풍문이나 비정상적인 주가변동에 의해서도 SEC의 조사권이 발동될 수 있다.

48) 15 U.S.C. §78u(b).

49) Id.

50) SEC v. O'Brien, 467 U.S. 735(1984). 다만 SEC에 의한 조사가 정치적 압력에 의하여 이루어지고 있다는 것을 이유로 하여 이의 중지를 연방법원에 요청할 수는 있다. SEC v. Wheeling-Pittsburgh Steel Corp., 648 F.2d 118(3d Cir. 1981).

51) 현실적으로 조사대상자가 SEC에 대하여 문서로 된 설명서를 제출하면(이를 'Wells submission'이라고 한다), 이는 나중에 법원에서 중요한 그리고 조사대상자에게 불리한 증거로 채택될 가능성이 있다. "Wells submission"에 대하여는 김정수, 『현대증권법원론』, 박영사, 813-14면(2002) 참조.

52) 행정적 조치와 사법적 처벌에 관해서 자세한 내용은 김정수, 상계서, 816-20면 참조.

53) 15 U.S.C. §77h-1, 15 U.S.C. §78-3 참조.

54) 그러나 중지명령의 대상자가 증권법의 규정을 직접적으로 준수할 의무가 있는 자, 즉 "regulated" person(즉 broker-dealer, investment adviser 등)이라면 이들에 대해서는 받은 이익을 반환(disgorgement)하도록 명령할 수도 있다. 15 U.S.C. §78u-2(e).

55) 留止命令(injunction)은 특정인이 법령위반행위를 하였거나 그러한 우려가 있는 경우에 SEC가 법원의 허가를 받아서 그러한 행위를 중지하는 권한을 말한다. 15 U.S.C. §78u(d) 참조.

56) 재정경제부 차관, 한국은행 부총재 및 예금보험공사 사장을 제외한 위원장, 부위원장 및 4인의 위원을 말한다.

57) 초대위원장인 이헌재 위원장은 2년 정도(98년 3월부터 2000년 1월까지), 2대위원장인 이용근 위원장은 7개월 정도(2000년 1월부터 동년 8월까지), 3대위원장인 이근영 위원장은 2년 7개월 정도(2000년 8월부터 2003년 3월) 재직하였으며, 4대위원장인 이정재 위원장이 2003년 3월부터 재직하고 있다. 이 외에도 3년 임기의 정무직 국가공무원인 부위원장은 1998년 4월부터 2001년 5월까지 4차례 교체되었다. 이에 관한 자세한 내용은 김홍범, 전계서, 101-102면 참조.

58) 법률상 임기가 보장되었음에도 불구하고 임기가 만료되기 전에 간접적인 사퇴의 압력이 가해지는 것을 '흔들기'라고 부르고 있는데, 검찰총장·공정거래위원회 위원장·금융감독위원회 위원장이 바로 그러한 직이다. 참고기사는 조선일보, 2003년 3월 8일, A5면 참조.

59) 금융감독위원회의 구성에 있어서 금융감독관련기관에서 1명 이상씩 참여시키는 것이 과연 소위 "유관기관의 협조"로 인해서 효율성이 높아질 수 있는가 하는 점은 의문이다. 효율적인 유관기관의 참여가 되기 위해서는 관련부문의 전문적인 지식을 활용하여 금융감독규제에 반영한다는 것인데, 전문성은 금융정책의 수립에 있어서 더 필요한 것이지 금융감독규제에 있어서 필요한 것은 독립적이고도 공정한 업무수행이다.

60) 현실적으로 그렇지 않다고 반박할지는 몰라도 IMF 전후의 연혁적인 상황으로 보더라도 이는 근거있는 지적이라고 본다.

61) 물론 성향이 같다고 하여서 긍정적인 면만 있는 것은 아닐 것이다. 오히려 더 큰 독단적 세력을 형성하게 될 가능성도 없지 않다.

62) 최근 재정경제부와 금융감독위원회간에 금융정책의 입장을 놓고 갈등관계를 일으키는 것이 대표적인 예라고 할 수 있다. 관련기사, 중앙일보, 2003년 5월 27일, E2면 참조.

63) §4(a) of the Securities Exchange Act.

64) Id.

65) 증권선물위원회의 위원장도 금융감독위원회 부위원장이 자동적으로 맡게 되어 있으며, 금융감독위원회 부위원장은 재정경제부 장관의 제청으로 대통령이 임명하게 되어 있으므로 (금융감독법 제20조 제2항) 역시 재정경제부의 영향 아래 있다고 할 수 있다.

66) 심영, 전계논문, 23면.

67) 재정경제부는 지난 1월 금융감독위원회와 금융감독원을 통합하여 금융감독청을 신설하는 의견을 국회 재경위에 전달한 바 있다.

68) 금융감독체계의 개선에 관한 지금까지의 여러 가지 견해는 첫째 금감위와 금감원을 통합하여 민간기구화하는 것, 둘째 위의 둘을 통합하여 정부조직화하는 것, 셋째 현행 체제를 유지하면서 금감위 산하의 사무국을 확충하여 금감위의 권한을 강화하는 것으로 나누어진다. 첫 번째의 방향으로 가는 것이 장기적으로는 타당하다고 이야기하면서도, 다만 현실적인 문제점으로 인하여 세 번째 방법을 선호하는 견해가 많다. 이와 관련된 자료는 금융감독조직혁신작업반, 『금융감독조직혁신방안』, 2000년 12월; 김대식, “금융감독기관 일원화해야,” 2003년 1월 6일 세계일보기사; 새시대전략연구소, “금융감독체계 개편방안,” 2001년 3월 등 참조.

69) 본 논문 IV. 2 참조.

70) 이에 대하여 금융감독위원회와 금융감독원을 단일의 민간조직으로 통합하면서 재정경제부로부터 독립한 형태로 하는 것이 바람직하다는 견해도 있다. 김홍범, 전계서, 123면. 이러한 안은 2000년 12월 금융감독조직혁신작업반의 “금융감독조직혁신방안” 중의 1안에 해당하는 것으로서 당연직 비상임위원제도의 폐지와 현행 금융감독위원회의 사무국을 폐지하는 내용을 담고 있다.

71) 이런 점에서 볼 때 2002년 의원발의로 국회에 제출된 소위 「금융감독원법안」은 금감위를 금감원 내부의 위원회로 하면서 위원회의 인적 구성에 있어서는 현행 금융감독법의 규정처럼 여러 기관에서 추천하는 자들이 참여하는 방법을 택하고 있어서 바람직하지 않다. 그러나 금융감독원장을 국회의 동의를 얻어서 대통령이 임명하고 부위원장은 원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하는 형태를 제시하였다는 점에서는 진일보하였다고 평가할 수 있다.

72) 심영, 전계논문, 24면.

73) Basle위원회도 효과적인 감독의 전제조건으로 운영상의 독립성(operational independence)을 강조하고 있다. Basle Committee on Banking Supervision, “Core Principles for Effective Banking Supervision”(1997), p. 13; 심영, 전계논문, 24면 참조.

74) 심영, 전계논문, 24면.

75) 김홍범, 전계서, 101면, 심영, 상계논문, 24면.

76) Id.

77) 정순섭, “금융시장의 변화와 금융규제체도의 정비(상),” 『증권법연구』, 제3권 제1호, 10-11면(2002) 참조.

78) 호주의 경우 중앙은행이 금융시스템의 안정과 지급결제체도를 책임지고, 금융기관의 건전성감독은 “Australian Prudential Regulation Authority: APRA”)가 담당하고, 불공정행위규제는 “Australian Securities and Investments Commission: ASIC”)에서 담당하게 함으로써 업무별로 감독기관을 분류하고 있다. 안상욱·최홍식, 전계서, 22-23면; 정순섭, 상계논

문, 22면 참조.

79) 심영, 전계논문, 24면.

80) 김홍범, 전계서, 123면.

81) “책임있는 업무집행을 위한 투명성”(accountability)의 提高라고 하는 것은 감독기관의 부당·불법한 권한행사 등으로 인하여 타인에게 손해가 발생한 경우 그러한 업무집행과 관련하여 담당자가 책임을 분명히 지도록 하는 것으로 이해될 수 있다. 혹자는 “accountability”를 견제방안이라고 하기도 한다. 심영, 전계논문, 26면 참조.

82) 이와 관련하여 동방상호신용금고 및 대신상호신용금고사건(일명 정현준게이트), 열린상호신용금고사건(일명 진승현게이트)들은 금융감독원의 운영상의 문제라기보다는 우리나라 금융규제감독체도의 문제점 특히 금융감독원에 대한 견제의 미비가 원인이 된 것이며, 이는 책임있는 또는 투명한 업무집행(Accountability)의 문제와도 관계가 되는 것이라고 본다. 심영, 상계논문, 25면 참조.

83) 따라서 일련의 금융사고에서 금융감독원의 권한남용 내지 업무집행의 문제점을 지적하여 금융감독원만의 문제로 축소시키는 것은 본질적인 문제점을 도외시한 것이며, 금융감독기관의 정점에 있는 금융감독위원회에 대하여도 이러한 문제를 검토해 보아야 한다.

84) 여기서의 ‘독립성’은 법조문(금융감독법 제3조 제2항)상의 내용을 바탕으로 하는 것이며, 본 논문에서 이야기하는 업무집행의 ‘독립성’과는 거리가 있다.

85) 전계각주 81) 참조.

86) 구조적인 면은 인적 구성에 관한 것이므로 전술한 부분 참조.

87) 심영, 전계논문, 26면 참조.

88) 김홍범, 전계서, 124면 참조.

89) Id., 103면 참조.

90) 금융감독원의 경우 매년 연차보고서를 발간하고 있지만, 이의 발간도 의무적인 것은 아니며 자세한 업무처리에 대하여 기술하고 있지도 않고 주로 금융감독원의 업무홍보에 치우치고 있다.

91) 금융감독기구의설치등에관한법률은 금융감독위원회가 의결을 하는 경우에는 의결서만을 작성하도록 하고 있다(금융감독법 제12조).

92) 심영, 전계논문, 27면. 만약 현재의 당연직 비상임위원제도를 폐지한다면 위원회 회의 내용의 공개는 금융시장의 투자자들에 대하여 금융감독위원회의 회의에 대한 정보를 공개하는 것이 될 것이다.

93) Id., 27면에서는 어떠한 경우에도 회의록의 전체내용은 일정기간(예: 1년)이 경과한 후에는 공개하도록 의무화하는 것이 바람직하다고 한다.

94) Id., 26면.

95) Id., 28면.

96) 관치금융은 부정적인 의미로 사용된다. 필자는 그것이 관조직의 형태로 존재할 때만이 관치금융과 같은 부작용이 발생하고 민간조직으로 되면 관치금융이 사라진다는 이분법적 사고는 타당하지 않다고 생각한다. 중요한 것은 그것이 민간조직이건 관조직이건간에 인적·업무적인 독립성을 가지면서 투명한 책임있는 업무수행이 이루어질 때 외부로부터의 부당한 간섭에 의한 폐단 즉 관치금융과 같은 폐단을 막을 수 있을 것이라고 본다.

97) Id., 27면.

98) Id., 27면.