

좋은 금융규제 거버넌스의 요소들이 신뢰에 미치는 영향

심 준 섭*
최 수 현**

<目次>

- | | |
|-----------|-----------------|
| I. 서론 | IV. 분석결과 |
| II. 문헌검토 | V. 결론 및 정책적 시사점 |
| III. 조사설계 | |

<요약>

90년대 말 이후부터 반복적인 금융위기를 겪으면서 금융부문에서 좋은 규제 거버넌스(good regulatory governance)의 필요성이 대두되고 있다. 그럼에도 불구하고 국내 금융산업의 건전한 기능을 위해 좋은 규제 거버넌스가 어떤 핵심적인 역할을 하는가에 대해서는 실증적인 연구가 매우 미흡한 상황이다. 이러한 상황에서 본 연구는 독립성, 책임성, 투명성, 공정성, 전문성 등 금융부문에서의 좋은 규제 거버넌스 요소들의 현재 수준을 객관적으로 평가하고, 이들 요소들이 금융규제 기관과 금융기관간의 상호 신뢰에 미치는 영향을 실증 분석하였다. 이를 위해 본 연구는 금융규제감독 기관인 금융위원회와 금융감독원 및 피규제 기관인 금융기관들을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 그 결과를 통계적으로 분석하였다. 분석결과 규제기관과 피규제기관 간에는 금융규제 거버넌스에 대해 상당한 인식차가 존재하는 것으로 나타났다. 또한 규제정책의 결정기관인 금융위원회와 감독집행 기관인 금융감독원 간에도 상당한 인식차가 존재하였다. 본 연구결과는 금융규제 정책에 대해 중요한 시사점들을 제공하고 있다.

【주제어: 금융규제, 규제거버넌스, 신뢰, 금융위원회, 금융감독원, 금융기관】

* 제1저자, 중앙대학교 공공인재학부 부교수(jsshim@cau.ac.kr)

** 공동저자, 중앙대학교 대학원 행정학과 박사과정(connectsh99@gmail.com)

논문접수일(2013.3.12), 수정일(2013.6.10), 게재확정일(2013.6.14)

I. 서론

규제는 거버넌스의 핵심 요소 중 하나로서 그 대상과 범위는 규제 목적과 정책 영역에 따라 달라진다. 대표적인 규제 영역인 금융규제의 주된 목적은 금융시장의 소비자를 보호하고 금융산업의 건전성을 확보하는 것이다. 금융규제는 보험규제, 은행규제, 증권규제를 핵심 영역으로 하며, 진입규제, 소유구조 규제, 자본규제, 영업행위규제, 업무영역규제 등을 주요 내용으로 하고 있다.

그렇다면 금융시장은 어느 정도 강하게 규제되어야 하는가? 금융규제감독의 적정 수준에 대한 논쟁은 금융시장에 대한 정부 개입의 적정수준에 대한 결정을 요체로 한다. 지금까지 1997년 IMF 외환위기, 2003년 신용카드 위기와 외환은행 부실 매각, 2008년 외환 유동성위기, 2011년 저축은행 사태 등 반복된 금융위기를 겪으면서 정부의 금융시장 규제 및 감독 기능이 제대로 작동하지 못하고 있다는 비판이 확산되고 있다. 나아가 이러한 일련의 사태들을 겪으면서 금융규제감독 기관에 대한 신뢰도는 크게 훼손되었다. 금융당국의 정책대응 실패 및 감독부실이 연속적인 금융위기의 핵심적인 원인으로 지적되고 있다(김효기·심준섭, 2012; 허인혜, 2011; 김홍범, 2007, 2003; 김대식·윤석현, 2005). 특히 금융규제 및 감독 과정에 대한 정치적 개입, 잘못된 관행에 대한 관용, 미약한 규제와 감독 등이 경제위기의 심화에 영향을 미치는 중요한 요인들로 다루어졌다.

그러나 보다 근본적으로 이러한 사태들은 금융부문에서의 규제 거버넌스의 취약성을 보여주는 대표적인 증상들이다. 즉, 금융부문에서의 ‘좋은 규제 거버넌스(good regulatory governance)’의 미흡이 반복된 금융위기의 근본적인 원인으로 지적된다. 좋은 규제 거버넌스는 시장의 지지와 신뢰를 바탕으로 규제의 효율성이 발휘되는 거버넌스 체계를 의미한다. 좋은 규제 거버넌스는 금융시장 안정성의 핵심 전제이다. 실제로 국내외 많은 연구들이(Seelig & Novoa, 2009; Das, Quintyn & Chenard, 2003; Das & Quintyn, 2002; Quintyn & Taylor, 2002; 허인혜, 2011; 김홍범, 2007; 김대식·윤석현, 2005) 우리나라를 비롯한 전 세계적 금융위기의 원인을 좋은 규제 거버넌스의 부재에서 찾고 있다. 좋은 규제 거버넌스의 부재가 금융규제 기관의 부실한 정책 및 집행기능은 물론 금융위기의 발생으로 까지 이어지고 있는 것이다(허인혜, 2011).

좋은 규제 거버넌스는 금융규제감독 기관의 독립성, 책임성, 투명성, 공정성, 전문성 등을 핵심 요소로 한다. 또한 금융시장에 대한 정부의 규제는 규제기관, 피규제기관, 금융소비자 등 다양한 행위자들 간의 상호신뢰(mutual trust)를 필수 전제로 한다(Colombo, 2009). 따라서 좋은 금융규제 거버넌스가 정착되기 위해서는 금융기관에 대한 금융 소비자의 신뢰뿐만 아

나라 금융규제 기관과 대상기관 간에 상호신뢰 관계가 구축되어 있어야 한다.

이처럼 금융부문에서 규제기관에 대한 대상기관의 신뢰뿐만 아니라, 규제대상 기관에 대한 규제기관의 신뢰 역시 좋은 규제 거버넌스의 또 다른 핵심 요소임에도 불구하고 상대적으로 큰 주목을 받지 못한 것이 사실이다. 특히 좋은 규제 거버넌스의 요소들이 금융규제 기관과 규제대상 기관간의 호혜적 신뢰에 어떤 영향을 미치는지에 대한 국내외 실증연구는 매우 미흡한 실정이다. Yang(2005)은 정부에 대한 시민의 신뢰를 증진하는 일은 시민에 대한 정부의 신뢰를 설명하지 않고서는 불완전할 수 밖에 없다고 강조한다.

물론 반복적인 금융위기를 겪으면서 역대 정부들에서 여러 차례 금융규제감독체계 개편 시도들이 있어왔다. 정부는 금융감독체계의 개편을 통해 금융위기를 예방하고 금융규제에 대한 신뢰를 회복할 수 있을 것이라는 시각에서 접근하였다. 그러나 정부의 금융규제체계 개편 시도들이 공급자 중심의 접근을 벗어나지 못함으로써 규제기관과 피규제기관간의 상호의존적 신뢰 관계에 기초한 좋은 규제거버넌스의 구축으로 이어지지 못하는 못하였다.

이러한 상황에서, 본 연구는 국내 금융규제 거버넌스의 수준을 객관적으로 평가하고, 좋은 규제 거버넌스의 요소들이 규제기관과 피규제기관 간의 상호 신뢰에 어떤 영향을 미치는가를 실증 분석하였다. 이를 위해 본 연구는 금융규제감독 기관인 금융위원회와 금융감독원 및 피규제 기관인 금융기관들을 대상으로 설문조사를 실시하고, 그 결과를 통계적으로 분석하였다.

II. 문헌검토

1. 금융부문에서 ‘좋은 규제 거버넌스’의 요소

정부가 시장에 개입하여 규제를 실시하는 이유는 매우 다양하다. 규제체계는 산업마다 또한 국가마다 상이한 특성을 보인다(Seelig & Novoa, 2009). 그러나 공통적으로 규제는 시장 실패를 방지하고 교정하며, 공공재의 적절한 생산 수준과 품질을 보장하기 위한 필수적인 정책도구이다. 또한 정부, 서비스 제공기관, 시민간의 다양하고 빈번한 이해의 충돌과 갈등을 적절히 관리하는 것이 좋은 규제의 핵심이다.

마찬가지로, 금융시장에서의 반경쟁 행위나 불공정 행위와 같은 도덕적 해이, 정보의 비대칭성 및 불안정성은 시장실패로 이어지기 쉬우며, 따라서 정부는 금융시장 실패를 예방하거나 시정할 목적으로 각종 규제를 통해 금융시장에 개입하게 된다(김홍범, 2003). 정부는 금융시장 개입을 통해 금융상품에 대한 투자자와 소비자를 보호하고, 체계적인 위험을 통제

함으로써 금융시장의 안정성을 확보하고자 노력한다.

금융규제 분야는 다른 어떤 정책분야 보다도 좋은 규제 거버넌스가 강조된다(Das, et al., 2003; Das & Quintyn, 2002; 허인혜, 2011; 김홍범, 2007). 금융부문에서의 좋은 규제 거버넌스는 금융시장의 안정성과 예측가능성을 보장하는데 절대적으로 중요한 요소이다. 건전한 금융 규제 거버넌스의 구축은 규제기관과 시장 행위자들 간의 공동 책임을 전제로 한다(Das & Quintyn, 2002). 시장의 행위자인 금융기관이 자신들의 고객, 거래 상대, 그리고 시장의 신뢰를 획득하고 유지하기 위해서는 규제사항들이 제대로 준수되도록 노력해야 한다. 마찬가지로 금융규제 기관들은 좋은 규제를 만들고, 규제사항들이 제대로 실천되고 있는가를 감독하고 점검하는데 있어서 책임을 져야 한다. 이러한 측면에서 1990년대 이후의 반복적인 국내 금융위기는 좋은 규제 거버넌스의 중요성을 부각시키고 있다.

금융규제감독 기관이 올바르게 기능하기 위해서는 “좋은 규제 거버넌스”의 요건들을 갖추고 있어야 한다. 대표적으로, 금융규제감독 기관이 갖추어야 할 특성인 독립성, 책임성, 완전성, 투명성, 공정성, 전문성 등은 좋은 규제 거버넌스의 핵심 요소들로 지적되고 있다(Das et al., 2003; Quintyn & Taylor, 2002; 김효기·심준섭, 2012; 허인혜, 2011; 고동원, 2008; 김홍범, 2007; 김대식·윤석현, 2005). 좋은 규제 거버넌스의 요건들이 갖춰지지 못하는 경우, 규제기관은 신뢰를 상실하게 되며, 자신과 금융기관의 도덕적 해이를 불러오고, 극단적으로 금융위기로 이어질 수 있다. 이하에서는 좋은 규제 거버넌스의 요소들을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

첫째, 독립성은 규제 거버넌스 조건 중에서도 가장 중요한 요소로 간주된다(김용재, 2005). 금융규제감독 기관은 금융부문의 안정성 확보와 유지를 위해 독립성(independence) 또는 자율성(autonomy)을 반드시 갖추고 있어야 한다. 규제기관은 정부 관료제뿐만 아니라 선출직 정치인들로부터 제도적, 구조적으로 분리되어야 하며, 전문기관으로서 상당한 재량권을 지녀야 한다. 금융규제 기관에 인허가, 규제, 제재 등에 필요한 권한을 포괄적으로 부여하는 가장 중요한 이유는 규제기관을 정치적, 행정적 영향력으로부터 독립하여 금융규제 기능을 중립적이고 일관성 있게 수행하도록 하기 위함이다(배용수, 2013).

금융규제 기관의 독립성은 정부로부터의 독립성과 금융산업으로부터의 독립성의 두 차원으로 구성된다(Quintyn & Taylor, 2002; 정운찬·김홍범, 2009; 김홍범, 2007). 정부로부터의 독립은 정치적 간섭으로부터의 독립과 행정부로부터의 독립을 모두 포함한다. 금융규제감독 기관 역시 정부의 한 부분이라는 점을 고려할 때, 전반적인 규제정책의 방향은 정부의 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 규제기관의 독립성은 부당한 정치적, 행정적 간섭으로부터의 독자적인 기관운영 능력에 초점이 맞춰진다(Seelig & Novoa, 2009). 규제 기관을 정치적 영향력으로부터 독립시키려는 노력은 각국에서 독립규제기구의 설치로 이어지고 있다(Gilardi

& Maggetti, 2010). 한편 금융산업으로부터의 독립은 피규제기관으로부터의 독립성을 의미하며, 피규제기관에 의해 포획되지 않아야 함을 의미한다. 특히 금융산업에 의한 포획이 문제가 되는 이유는 금융규제감독 기관이 공익적 관점에서 정책을 결정, 집행해야 함에도 불구하고 금융시장의 특정 이익을 보호하려 하는 금융정책의 사유화(privatization) 현상이 초래될 수 있기 때문이다(Bliner, 2004). Pan(2011)은 금융규제 기관들이 상호 독립적으로 운영될수록 경쟁적 압력에 직면하게 되고, 시장을 보다 매력적으로 만들 수 있는 규제전략들을 집행할 준비를 갖추게 된다고 주장한다.

둘째, 금융규제감독 기관의 독립성은 민주적 책임성(accountability)과 조화를 이루어야 한다(Gilardi & Maggetti, 2010; Das & Quintyn, 2002; Majone, 2005; 김홍범, 2007). 독립성은 규제기관이 외부의 제약없이 자신들의 이해와 가치를 권한 행사(authoritative actions)로 전환할 수 있음을 의미하기 때문에 반드시 책임성 있는 권한행사가 요구된다(Gilardi & Maggetti, 2010).

책임성은 정당성(legitimacy)과도 밀접히 관련되는데(Pan, 2011), 금융규제감독 기관이 자신에게 부여된 권한을 배경으로 자신의 행위를 정당화하기 위해 필요한 요소이다(Das & Quintyn, 2002). 금융규제 기관의 규제가 시장의 행위자들에 의해 인지되고 수용되도록 만드는 능력인 정당성은 금융규제기관 자신에게 부여된 법적 권한에 기초한다(Pan, 2011). 따라서 법률적 근거에 기초한 금융규제감독 기관에 대한 적절한 책임성 확보장치의 마련은 다른 어떤 정책부문의 규제기관보다 더 강조된다. 금융규제 기관은 통제 장치가 마련되지 않을 경우 권력기관화 되기 쉽다. 그 결과 책임성이 수반되지 않은 독립성은 규제적 포획, 규제기관의 관료제화, 불필요한 과다규제로 인한 비용, 다른 정부기관들과의 유기적 협력관계의 부족 등의 문제점을 초래하기 쉽다(Quintyn & Taylor, 2002). 따라서 금융규제감독 기관의 독립성이 강화될수록 책임성 확보기제가 동시에 마련되어야 한다(Majone, 2005; Hayward, 2002).

책임성은 독립적인 금융규제 기관으로 하여금 1) 다른 정부기관들과 의사소통하고, 2) 이익이나 피규제 기관에 의한 포획으로부터 벗어나며, 3) 제도적 경직성을 예방하고, 4) 금융산업에 추가 비용을 발생시키는 과도한 규제를 방지하며, 5) 금융부문의 구조적 조정이 지체되지 않도록 하며, 6) 경쟁 속에서 진화하도록 만드는데 기여한다(Quintyn & Taylor, 2002). Majone(1993)은 의회와 정부에 의한 감시, 엄격한 절차의 규정, 시민참여, 실질적인 사법적 검토 등의 통제기제들을 결합함으로써 금융규제 기관의 책임성이 확보될 수 있다고 보았다. Seelig & Novoa(2009)는 의회와 정부에 대한 연차보고서와 각종 회의들을 금융감독 기관의 성과에 대한 책임성을 확보하기 위한 대표적인 장치들로 보았다. 김용재(2005)는 분명한 법적 책임 소재의 규정이 책임성 확보를 위해 중요하다고 지적한다.

셋째, 금융규제 기관의 구조와 행위를 투명하게 만드는 것은 좋은 규제 거버넌스의 또 다른 핵심 요소이다. 규제기관의 의사결정 과정은 비밀보안 기준이 허용하는 최대한도까지 공개되어야 한다. 마찬가지로 금융규제에서의 투명성은 규제의 목표, 절차 및 방법, 결정사항과 근거, 데이터, 책임에 대한 규정 등이 종합적이고, 접근가능하며, 적절한 방식으로 대중에게 제공되는 환경을 의미한다(Das & Quintyn, 2002; PPIAF & World Bank, 2005).

금융규제에서의 투명성은 규제기관의 독립성, 책임성, 및 공정성 강화의 토대가 된다. 구체적으로, 투명성은 1) 금융규제 기관의 사익추구와 규제적 포획의 위험성을 차단하고, 2) 감독과정에 대한 정치적 개입을 차단하며, 3) 은행 자본과 관리자들의 신중한 행동과 은행 업무에서의 위험통제에 유의하도록 만드는데 기여한다(Barth, Lin, & Wihlborg, 2012). Barth et al.(2012)은 은행규제 기관의 책임성은 상당부분 기관이 공개하는 정보와 정보의 품질에 달려있다고 주장한다. 규제의 투명한 공개는 정책적 혼란은 물론 규제의 중복을 방지하는데도 중요한 역할을 한다. 또한 투명성은 규제기관의 미흡한 규제정책과 실무를 방지하는데도 크게 기여한다.

넷째, 금융규제감독 기관은 적절한 감독규정과 수단을 확보할 수 있는 전문적 능력을 갖추고 있어야 한다(허인혜, 2011). 최근 금융시장에서의 금융기관의 사업 영역의 확대, 다양하고 복잡한 금융상품의 출현 등은 금융규제 기관에 대한 전문성 강화를 요구하고 있다. 더욱이 개방화와 세계화의 추세 속에서 건전성 감독기준, 회계 및 공시에 관한 규칙 등 각종 감독 기준에 대한 국제적 기준 준수 요구가 확대되고 있다(배용수, 2013). 이러한 상황에서 금융규제감독 기관이 효율적인 규제감독 업무를 수행하기 위해서는 금융산업의 실태를 정확히 진단하고, 급변하는 시장의 변화를 예측할 수 있는 능력은 물론 금융 실무에 대한 고도의 전문지식을 갖추고 있어야 한다(금융감독원 홈페이지, 2012).

전문성의 미흡은 피규제기관에 의한 규제기관 포획으로 이어지기 쉽다. 특히, 규제기관에 비해 규제대상 기관이 더 많은 정보를 가지고 있는 경우 피규제기관에 대한 정보의존성과 선별적 정보제공과 같은 정보의 왜곡현상이 일어나게 된다. 또한 금융규제 기관의 전문성이 부족하면 규제기관에 대한 피규제기관과 시장 행위자들의 신뢰를 떨어뜨리고, 그 결과 금융기관에 대한 선도나 규제감독 기능이 제대로 작동하기 어렵게 된다(김대식·윤석현, 2005).

다섯째, 금융규제감독 기관이 수행하는 모든 제도, 의사결정 및 절차는 객관적이며 공평하게 수행되어야 한다. 공정성은 규제대상 기관에 의한 포획을 방지하기 위한 또 다른 중요한 가치 기준이다. 공정성은 완결성(integrity), 객관성(objectivity)과 부분적으로 중첩되는 개념으로서, 규제기관이 자신의 이익을 위해 타협함 없이 좋은 규제 거버넌스의 제도적 목표들을 추구하도록 돕는다(김효기·심준섭, 2012 재인용). 규제기관의 중요한 존립근거 중 하나가 불공정 행위에 대한 규제라는 점을 고려할 때, 규제기관의 불공정 규제행위는 특정 이익

에 대한 부당한 지원이나 비용부담으로 이어지기 쉽다. 금융규제의 공정성을 확보하기 위해서는 규정과 법에 의한 업무수행, 윤리강령의 준수는 물론 규제기관의 재량행위에 대한 효율적인 외부통제 장치가 마련되어 있어야 한다(김효기·심준섭, 2012).

2. 금융규제에서의 신뢰

오랜 동안 신뢰(trust)는 사회과학에서 가장 대중적인 연구주제 중 하나였음에도 불구하고, 신뢰에 대한 합의된 단일한 정의를 찾아보기는 어렵다(Williamson, 1993; 양건모·박통희, 2007; 박순애, 2006; 손호중·채원호, 2005; 박통희, 1999). 이처럼 신뢰의 개념적 모호성에도 불구하고 신뢰의 중요성과 기능에 대해서는 학자들 간에 상당히 일치된 의견을 보이고 있다. 신뢰는 다양한 수준에서 다양한 주체들간의 상호작용을 촉진한다. 신뢰는 사회자본의 핵심 구성요소로서, 건전하고 안정적인 경제의 전제조건이다(Fukuyama, 1995). 신뢰는 시장에서의 거래를 활성화함으로써 복지(welfare)를 향상시키는 핵심요소이며, 거버넌스의 향상을 가져오는 주요 요인이다(박순애, 2006 재인용).

정책대상 집단의 정부신뢰는 정책집행 단계에서의 순응의 전제조건이며, 정책의 수용성을 증진시키는 핵심적인 요인이기도 하다(Chanley, 2000; 심준섭, 2009; 김병섭 1984). 규제와 관련하여 살펴보면, 신뢰는 규제 거버넌스가 규제대상 기관과 시장에 의해 좋은 규제로 받아들여지게 만드는 채널로서 기능한다(Das & Quynryn, 2002). 좋은 규제의 실천은 규제기관의 신뢰도를 증진하고, 신뢰받는 규제기관의 감독과 제재의 실행 역시 정당한 것으로 받아들여지게 된다. 그 결과 좋은 규제 거버넌스의 정착으로 이어지게 된다.

금융분야의 경우, 신뢰는 금융시장이 성공적으로 작동하기 위한 핵심 요소이다(Colombo, 2009). Arrow(1972)는 모든 상거래는 신뢰를 그 요소로 하고 있으며, 경제적 후진성(economic backwardness)의 상당부분은 상호 신뢰(mutual confidence)의 부족으로 설명될 수 있다고 강조한다. 금융시장에서 신뢰가 중요한 이유는 무엇보다 신뢰의 하락이 막대한 거래비용을 유발하기 때문이다(Frankel & Schwing, 2001).¹⁾ 모든 거래마다 정직성과 신뢰성을 담보하기 위한 조치들이 필요하다면, 국가적으로 엄청난 거래비용이 발생되게 된다. 금융 소비자나 금융기관이 정부의 금융정책을 신뢰하지 못한다면, 기회주의적 금융거래가 확산되고 금융시장의 불확실성은 급격히 증폭되기 쉽다. 반대로 정부가 금융시장의 행위자들을 신뢰하지 못한다면 불필요한 규제나 감독과 같은 잘못된 개입으로 인한 정책실패를 초래하기 쉽다. 따라서 금융시장 행위자들간의 상호 신뢰를 증진시키기 위해서는 좋은 규제 거버넌스에 기반한 '건

1) 공공선택론은 규제를 다른 행위자들의 비용을 대가로 기존 시장 내에서 지위를 누리고 있는 제한된 행위자들에게 혜택을 주는 지대추구 기제로 간주한다(Tullock, 1967).

전성 규제(prudential regulation)가 필요하다(Pan, 2011).

정부는 금융시장에 대한 규제 개입을 통해 금융소비자 뿐만 아니라 규제기관, 피규제기관(금융기관) 등 다양한 행위자들 간의 상호신뢰(mutual confidence) 구조를 구축하려고 노력한다(Colombo, 2009). 이처럼 예측가능한 신뢰구조 속에서 금융 행위자들간 거래비용은 절감되고, 보다 많은 양질의 거래 기회가 창출되기 때문에 금융 행위자들 간에 보다 높은 수준의 상호 만족이 가능하게 된다(Colombo, 2009).

금융규제감독 기관에 대한 신뢰는 “정책대상자인 금융기관과 국민이 금융규제감독 기관이 결정, 집행하는 규제의 내용을 의심 없이 믿고 순응하려는 태도(김호기·심준섭, 2012)”로 정의될 수 있다. 그러나 이러한 개념은 신뢰가 당사자들간의 상호적이고(mutual), 호혜적인(reciprocity) 관계를 전제로 한다는 점을 간과하고 있다. 금융시장에서의 신뢰는 두 차원으로 구성된다. 즉, 정부의 금융정책에 대한 대상기관 및 고객의 신뢰와 금융시장에 대한 정부의 신뢰는 동전의 양면과 같은 존재이다. 이처럼 규제기관에 대한 대상기관의 신뢰뿐만 아니라, 규제대상 기관에 대한 규제기관의 신뢰 역시 좋은 규제 거버넌스의 핵심 요소임에도 불구하고 큰 관심을 받지 못한 것이 사실이다. 행정학 분야에서의 신뢰연구는 주로 정부신뢰를 주제로 하고 있으며, 정부는 신뢰의 대상으로서만 다뤄져왔다(Yang, 2005; 양건모·박통희, 2007; 박순애, 2006; 손호중·채원호, 2005; 박희봉·이희창·조연상, 2003). 국민과 정부 간 상호신뢰(mutual trust)는 민주적 거버넌스의 핵심 요소임에도 불구하고 주목을 받지 못한 채 연구관심 밖의 주제로 머물러왔다(Yang, 2005).

마찬가지로, 금융부문에서의 신뢰는 주로 금융시장 행위자들의 금융기관에 대한 신뢰에 초점이 맞추어졌다. 즉 금융시장에 대한 국민들의 신뢰를 확보하는 것이 금융규제의 주된 목표였다. 그 결과 금융규제감독 기관에 대한 피규제기관의 신뢰나 거꾸로 피규제기관에 대한 금융규제 기관의 신뢰는 금융규제 정책에 있어서 매우 중요한 이슈 임에도 불구하고 주요한 연구주제로 다루어지지 않았다.

3. 좋은 규제 거버넌스 요소들과 신뢰의 관계

지금까지 정부신뢰에 대한 연구에서 가장 큰 관심은 정부의 특성들을 중심으로 정부신뢰 결정요인들을 실증적으로 규명하는데 있었다(손호중·채원호, 2005; 오경민·박홍식, 2002; 이종수, 2001). 이러한 관점에서, 전문성, 효율성 등 정부의 능력관련 변수들, 공정성, 청렴성, 투명성 등의 공정성 관련 변수들, 개방성, 대응성 등 참여 관련 변수들이 정부신뢰를 결정하는 특성 요인으로 제시되었다(손호중·채원호, 2005).

비슷한 시각에서, 금융규제 분야에서는 독립성, 책임성, 투명성, 공정성, 전문성 등 금융규

제감독 기관의 특성 요인들이 금융규제감독 기관에 대한 신뢰의 결정요인들로 지적된다. 정부는 금융규제에 대한 신뢰를 증진하기 위해 노력하는데, 이는 금융규제 기관이 신뢰받지 못하면 정부는 규제를 통해 의도했던 자신의 목표를 달성하기 어렵기 때문이다(Gilardi & Maggetti, 2010). 신뢰의 상실은 규제의 효과성뿐만 아니라, 사회적 탄력성(social resilience)의 저하로 이어진다(Bratspica, 2009). 각 특성요인들과 신뢰의 관계를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 독립성과 신뢰의 관계를 살펴보면, 민주주의 국가에서 장기적인 정책의 수립과 집행이 필수적인 금융부분에서 규제기구의 독립성은 정부신뢰의 필수 전제가 된다(Gilardi & Maggetti, 2010; Gilardi, 2008; OECD, 2005; Majone, 2005; 1997; Das & Quintyn, 2002; 김효기·심준섭, 2012). 많은 나라들에서 금융규제감독 기관을 입법·행정·사법이 아닌 별도로 독립된 기구로 설치함으로써 규제기관에 대한 신뢰도를 증진시키려 하였다(Gilardi & Maggetti, 2010). 금융규제감독 기관이 정치적 영향력이나 피규제기관으로부터 자유롭지 못하면, 금융규제가 특정 이익을 보호하기 위한 수단으로 이용됨으로써 금융규제에 대한 불신을 초래하게 된다. Pan(2011)은 규제기관의 조치들이 정치적 이해관계와 연계되어 있다는 인식은 규제기관의 신뢰도를 저해한다고 주장한다.

금융규제감독 기관의 책임성 약화는 신뢰의 저하로 이어지기 쉽다. OECD(2005), Das & Quintyn(2002), Quintyn & Taylor(2002) 등은 공통적으로 금융규제감독 기관의 책임성 부족은 신뢰의 손실을 초래하고, 그 결과 좋은 규제 거버넌스가 확립되기 어렵다고 강조한다(김효기·심준섭, 2012 재인용). 금융규제 기관이 분명한 법적 권한에 근거해 정당한 규제를 실행하는 경우 시장의 행위자들은 규제기관의 결정과 조치들을 매우 타당하다고 평가하며 규제기관의 능력을 신뢰하게 된다(Pan, 2011). OECD(2005)는 규제기관의 책임성이 확보됨으로써 좋은 품질의 규제가 가능하게 되고, 그 결과 규제기관에 대한 신뢰가 향상된다고 권고한다. 비슷한 시각에서, Majone(2005)은 책임성은 통제와는 다르며, 책임성을 지닌 기관을 통제하려는 경우 신뢰도는 하락하게 된다고 주장한다.

투명성 강화는 정부신뢰 향상에 도움이 된다는 것이 공통된 시각이다(손호중·채원호, 2005; 오경민·박홍식, 2002; 이종수, 2001) 금융부분에서의 투명성은 좋은 거버넌스의 핵심 요소로서(Carmichael & Kaufmann, 2001) 규제감독 기관에 대한 신뢰의 결정요인이다(김효기·심준섭, 2012; 김홍변, 2007). Quintyn & Taylor(2002)는 금융규제 기관은 반드시 보안이 필요한 최소부분을 제외한 모든 의사결정 과정과 절차를 공개해야 한다고 강조한다(김효기·심준섭, 2012 재인용). 투명성은 정직성을 바탕으로 하기 때문에(박통희, 1999) 정보의 공개 및 제공에 능동적이고 적극적이면 금융규제 기관의 신뢰도는 증진된다. 금융정책 결정과정의 공개적인 논의없이 불투명하게 이루어지는 경우 정책의 신뢰성은 저하된다(이동걸, 2006). 규제기관 중심의 폐쇄적 의사결정과 불투명한 금융규제는 대상기관 뿐만 아니라 일반 국민

의 불신과 소외감을 증대시키는 원인이 된다(김효기·심준섭, 2012).

신뢰 대상의 전문적 능력에 대한 신뢰 주체의 판단은 신뢰여부를 결정하는 중요한 원인이다(Mayer, Davis, & Schoorman, 1995). 신뢰대상의 능력은 사회적 관계를 토대로 한 상호작용이 추구하는 목적 자체의 실현에 필수적인 요소이므로 신뢰의 형성에서 중요시될 수밖에 없다(박통희, 1999). 금융규제감독 기관의 전문성이 중시되는 것도 이러한 이유 때문이다. 금융규제감독 기관의 전문성이 결여되면 대상기관으로부터의 신뢰를 상실하게 되고, 그 결과 금융기관들을 선도하거나 수요자 지향적인 감독서비스를 제공하기 어렵게 된다(김대식·윤석현, 2005).

마지막으로, 공정성 역시 정부신뢰의 중요한 영향요인으로 지적된다(손호중·채원호, 2005; 이종수, 2001). 금융규제기관이 피규제기관의 입장과 이익을 공정하게 배려하면, 통제 불가능한 불확실한 상황에서 불이익의 발생가능성이 낮아지기 때문에 신뢰가 증진된다(박통희, 1999). 따라서 금융규제감독 기관 운영의 공정성은 규제기관의 완결성을 유지하고 규제기관에 대한 신뢰도를 증진시키는 중요한 요인이다(김효기·심준섭, 2012 재인용). 특히, 금융규제감독 기관은 대상기관의 불공정거래 행위에 대한 조사, 감독업무를 수행하기 때문에 공정성에 대한 불신은 불공정 거래에 대한 공정한 조사 및 규제가 이루어지기 어렵다는 인식을 반영한다.

4. 금융규제 거버넌스에 대한 선행연구 검토

지금까지 국내외 여러 연구들이 금융규제 거버넌스와 관련된 연구결과들을 제시하였다. 우선 해외연구에서, Das & Quintyn(2002)은 금융분야에서 좋은 규제 거버넌스를 금융 안정성의 핵심 전제로 보았다. 이들은 좋은 규제 거버넌스의 요소들로서 독립성, 책임성, 투명성, 완결성을 제시하고, 55개 국가를 대상으로 선진국, 중도국, 개도국으로 구분하여 금융규제 거버넌스 수준을 분석하였다. 분석결과, 규제 거버넌스가 금융시스템 안정성에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 후속연구에서, Das et al.(2003)은 동일한 55개 국가 데이터를 분석하여 좋은 규제 거버넌스 요소들이 금융시스템 건전성 확보를 위해 중요하다는 점을 다시 한 번 입증하였다. 이들은 규제 거버넌스는 정치제도 및 공공부문 거버넌스의 수준, 은행 시스템의 구조, 거시경제 상황 등의 변수들과 함께 금융시스템 건전성에 커다란 영향을 미친다는 결론을 내렸다.

Quintyn & Taylor(2002)는 정치인들에 의한 포획을 방지하기 위해서는 독립성이 다른 어떤 규제거버넌스 요소들보다 중요하다고 지적한다. 이들은 적절하게 설계되지 못한 금융규제기관들 간의 구조적 관계가 은행부문의 위기를 심화시키는 중요한 원인이 된다고 주장한다. 이들은 1990년대 금융위기의 대부분은 미흡하고 비효과적인 규제가 원인이며, 그 이면에는 정치인들에 의한 강력한 금융규제에 대한 저항과 차단 노력이 자리하고 있다고 주장

한다. 이들은 1997년 한국의 IMF 경제위기는 국내 은행감독체계의 독립성 부족이 어떤 결과를 초래하는가를 보여준 대표적인 사례라고 역설한다. 이들은 규제 독립성 실현을 위한 제도적 방안들을 제시하였는데, 그 핵심은 규제기관의 독립성과 책임성이 동시에 확보될 수 있도록 만드는데 있다고 보았다.

Seelig & Novoa(2009)는 IMF 103개 회원 국가들에 설치된 140개 금융규제감독 기관들을 대상으로 설문조사를 실시하고 그 결과를 분석하였다. 설문은 금융 규제 거버넌스 구조와 현실 및 투명성과 책임성에 관련된 정책에 대한 인식을 평가하고자 하였다. 분석결과, 대부분의 기관들이 법적 토대 위에서 운영상의 독립성을 확보하고 있는 것으로 나타났다. 또한 각국의 금융감독 기관에 대해서는 상당한 수준의 책임성과 투명성이 확보되어 있는 것으로 나타났다.

국내 연구들 역시 좋은 규제 거버넌스를 구축하기 위한 방안들을 모색하는데 연구의 초점이 맞춰지고 있다. 김홍범(2003)은 유럽 선진국들의 통합금융감독 체계를 비교 분석하고, 통합감독기구의 독립성과 책임성 확보가 매우 중요하다는 결론을 내렸다. 후속 연구에서 김홍범(2007)은 투명성에 초점을 맞추어 금융감독 체계의 문제점을 분석하였다. 또한 이를 토대로 국내 금융규제 거버넌스의 개편방안을 제시하였다. 김대식·윤석현(2005)은 1997년 ‘금융감독기구의설립등에관한법률’ 이후의 국내 금융감독 체계의 변화과정을 분석하고 바람직한 개편방안을 제시하였다. 이들은 반복적인 금융감독의 문제를 단순한 체제 운영상의 기술적 문제이기 보다는 지배구조를 포함한 감독시스템의 문제로 보았다. 이들은 금융감독 기구의 독립성 확보, 책임성 강화, 효율성 및 전문성 제고 등을 주장하고, 감독기구의 지배구조 개선방안을 제시하였다.

김용재(2005)는 현재와 같은 금융감독기구 체계는 정부로부터의 독립성을 확보하기 어렵다고 주장하였다. 나아가 그는 금융규제감독이 독립되지 않을 경우 심각한 경제위기로까지 이어질 수 있다고 보았다. 그는 이러한 문제점을 해결하기 위해 3가지 금융감독 기구 개편 대안들을 제시하고, 각각을 금융 거버넌스 요소들의 측면에서 평가하였다.

허인혜(2011)는 국내 금융위기의 원인을 금융규제 기관의 부실한 정책 및 집행기능에서 찾았다. 그는 보다 근본적인 원인으로 금융감독 시스템이 민간부문의 지지와 신뢰를 토대로 효율성을 발휘할 수 있는 민주적 거버넌스 구축노력이 없었기 때문이라고 지적하였다. 그는 국내 금융감독 시스템에서 민주적 거버넌스 구축을 위한 핵심 조건들로서 가치체계와 제도의 조응, 시스템의 구심성 확보, 제도적 시간의 부여 등을 강조하였다.

가장 최근에 김효기·심준섭(2012)은 금융규제감독 기관의 독립성, 책임성, 투명성, 공정성, 전문성이 금융규제감독 기관에 대한 신뢰를 매개로 금융규제의 수용성에 미치는 영향을 구조방정식모형을 통해 실증적으로 분석하였다. 분석결과, 금융규제감독 기관의 독립성, 책임성, 투명성, 공정성, 전문성은 대상기관의 신뢰를 증진시키며, 신뢰는 금융규제의 수용성에

긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

5. 국내 금융규제감독체계의 개편과정

국내 금융규제감독체계 개편 과정을 살펴보면, 좋은 금융규제 거버넌스의 요소들 중 어떤 요소에 더 초점을 맞추느냐에 따라 각 기관의 역할과 구조는 달라졌다. 특히 금융규제 정책의 결정기관과 감독 집행기관 간의 적절한 기능 배분에 논의의 초점이 맞춰졌다.

1997년 외환위기 이전까지는 재정경제부가 금융정책과 관련된 대부분의 권한을 행사하는 구조였다. 외환위기 직후 재정부의 정책권한 독점과 견제 장치의 부재가 외환위기의 중요한 원인이었다는 비판이 확산되었고(김홍범, 2007), 이에 따라 정치적 이해로부터 독립된 금융감독기구를 설치하기 위한 방안이 모색되었다. 또한 당시 IMF는 부실금융기관 구조개혁 수행을 위한 독립적인 통합감독기구의 조속한 설립을 권고하였다(허인혜, 2011). 이러한 배경에서 재정부의 역할을 대폭 축소하고, 정책기구 및 합의제 행정기관인 금융감독위원회와 은행·증권·보험에 대한 전반적인 통합감독을 집행하는 공적 민간기구이자 독립법인인 금융감독원이 각각 설립되었다. 이를 통해 감독업무의 독립성을 확보하는 동시에 복잡 다기화된 감독기구를 일원화하여 감독의 효율성을 확보하고자 하였다(김대식·윤석현, 2005).

이후 1999년부터 2007년까지는 금감위의 효율성 강화를 위해 역할 및 권한이 확대되던 시기이다. 이 기간 동안 금감위 사무국 조직은 지속적으로 확대 개편되었고, 2007년에 이르러서는 금감위는 금융기관 감독 관련 규정의 제·개정권한, 각종 인허가권, 금융기관에 대한 검사·제재권, 증권선물시장의 관리·감독·감시, 금감원에 대한 지시·감독권 등을 갖게 되었다(허인혜, 2011).

2008년 이명박 정부는 출범과 동시에 금융감독체계 개편방안을 발표하였다. 정부는 기존 금감위를 금융위원회로 개편하면서 재정경제부의 금융정책 기능과 금감위의 감독정책 기능을 통합하여 금융위원회가 수행하도록 하였고, 특수공법법인인 금감원은 금융위원회의 지도를 받아 금융감독 집행업무를 수행하도록 하였다. 이후 현재와 같은 이원화된 구조의 금융감독체계가 확립되었다.

이처럼 외환위기 이후부터 현재까지의 국내 금융규제감독체계 개편은 금융정책과 집행기능의 분리를 통한 양 기능 간의 견제와 균형을 확보하는데 초점이 맞춰져왔다(허인혜, 2011). 이와 같이 금융위원회와 금융감독원은 각각 합의제 행정기관과 특수공법인이라는 점에서 법적 성격이 근본적으로 상이할 뿐만 아니라 소관업무에 있어서도 각각 감독정책업무와 감독집행업무를 수행하는 등 업무영역이 구분된다는 점을 감안할 때, 규제감독기관에 대한 신뢰수준 연구는 두 기관을 구분하여 접근하는 것이 타당하다.

더욱이 국내외 선행연구들에도 불구하고, 국내 금융규제감독 기관을 정책기관과 집행기관으로 구분하여 접근한 연구를 찾아보기는 어려운 실정이다. 또한 두 규제기관간, 규제기관과 대상기관간의 상호 신뢰 수준을 체계적으로 분석한 연구 역시 찾아보기 어렵다. 이러한 한계들을 극복하기 위해 본 연구에서는 금융규제 거버넌스의 요소들이 규제대상 기관에 대한 신뢰뿐만 아니라 규제기관에 대한 신뢰에 미치는 영향을 비교분석하고자 하였다.

III. 조사설계

1. 측정도구

본 연구는 이상의 이론적 배경을 토대로 좋은 금융규제 거버넌스의 요소들이 상호 신뢰에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 이를 위해 좋은 규제 거버넌스의 요소들인 독립성, 투명성, 책임성, 전문성, 공정성을 독립변수로 설정하였다. 종속변수인 신뢰는 호혜성의 관점에서 접근하기 위해 금융규제 기관에 대한 피규제기관의 신뢰와 피규제기관에 대한 규제기관의 신뢰로 구분하여 분석하였다.

본 연구에서 독립변수인 독립성, 투명성, 책임성, 전문성, 공정성 등을 조작화하기 위해 김효기·심준섭(2012)의 연구와 동일한 방식으로 각 독립변수들을 조작적으로 측정하기 위한 3개의 설문문항들이 이용되었다. 구체적으로, 독립성을 측정하기 위해 정치적 간섭으로부터의 독립, 정부부처들로부터의 독립, 규제대상으로부터의 독립을 평가하는 문항들이 포함되었다. 책임성의 경우, 금융규제감독 기관이 자신에게 부여된 권한을 책임있게 행사하는가를 평가하기 위해 법적 기준에 따른 충실한 업무처리, 법규해석의 일관성, 국민의 요구에 대한 적극적 책임 등을 평가하는 문항들이 포함되었다. 투명성의 경우, 공개된 정보가 금융기관에게 투명하고, 시기적절하며, 구체적으로 공개되는지를 평가하는 문항들이 포함되었다. 공정성의 경우, 공정한 법집행의 보장, 공정한 절차에 따른 조사업무 수행, 법규에 따른 공정한 처벌을 평가하는 문항들이 포함되었다. 전문성은 규제관련 규정에 대한 지식, 금융기관 관련 업무에 대한 지식, 규제관련 업무에 대한 경험을 평가하는 문항들이 포함되었다.

종속변수인 신뢰는 기관에 대한 신뢰로 한정하여 Paul Lazarsfeld Society(Mishler & Rose, 1997), 오경민·박홍식(2002) 등의 연구를 따라 대상 기관에 대한 신뢰수준을 묻는 단일문항으로 측정되었다.²⁾ 단일문항 척도를 가지고 신뢰도를 측정하는 경우 다른 기관들과의 비교

2) 행정학 분야에서의 신뢰 연구는 공통적으로 정부신뢰를 주제로 다루고 있으나, 정부신뢰의 개념에 대해서는 학자들 간에 상당한 이견이 존재하고 있다. 가장 포괄적으로는 정부에 대한 총체적인 관점

가 가능하다는 장점이 있다(박순애, 2006; 오경민·박홍식, 2002).³⁾ 이러한 시각에서 본 연구는 기관간 상호 신뢰도 비교를 목적으로 금융규제감독 기관에 대한 대상기관의 신뢰도와 대상기관에 대한 규제기관의 신뢰도로 구분하여 측정하였다.⁴⁾ <표 1>은 본 연구에서 좋은 규제 거버넌스의 요소들을 측정하기 위해 이용된 측정문항들을 정리한 것이다. 종속변수와 독립변수 측정문항 모두 5점 리커트형 척도가 사용되었다.⁵⁾

<표 1> 좋은 규제 거버넌스 요소들의 측정문항

변수	측정문항	이론적 근거
독립성	정치적 간섭으로부터의 독립	Quintyn & Taylor(2002), Das & Quintyn(2002), 김효기·심준섭(2012), 허인혜(2011), 정운찬·김홍범(2009)
	정부부처들(행정부)로부터 독립	
	규제대상 기관으로부터 독립	
책임성	법적 기준에 따른 충실한 업무처리	Das & Quintyn(2002), Hayward(2000), 김효기·심준섭(2012), 김대식·윤석현(2005)
	법규해석의 일관성	
	국민(규제대상 기관 포함)의 요구에 기초한 적극적인 문제해결 노력	
투명성	규제 관련 정보의 투명한 공개	Quintyn & Taylor(2002), Das & Quintyn(2002), 김효기·심준섭(2012), 허인혜(2011), 김홍범(2007)
	규제 관련 정보의 시기적절한 공개	
	규제 관련 정보의 구체적인 공개	
공정성	공정한 법집행의 보장	Das & Quintyn(2002), 김효기·심준섭(2012),
	공정한 절차에 따른 조사업무 수행	
	공정한 처벌 수준의 결정	
전문성	규제와 관련된 규정에 대한 지식	김효기·심준섭(2012), 허인혜(2011)
	금융기관 관련 분야 업무에 대한 지식	
	규제와 관련된 업무에 대한 경험	

에서의 신뢰에서부터 가장 협소하게는 특정 공공기관이나 공무원 또는 특정 정책이나 기능에 대한 신뢰에 이르기까지 정부신뢰 개념은 다양한 수준에서 정의되고 있다(Blind, 2007; Citrin, 1974).

- 3) 또한 단일문항 측정방법을 지지하는 시각에서는 반드시 다차원 척도를 사용한다고 해서 정확한 측정 결과를 얻는다는 보장이 없다고 비판한다. 반면, 다차원적인 구성개념 측정 시각에서는 단일문항 측정이 신뢰주체의 막연한 태도, 인식만을 측정하며 구체적인 신뢰의 내용을 밝혀내지 못하는 한계가 있다고 비판한다(오경민·박홍식, 2002).
- 4) 신뢰의 개념화를 어렵게 만드는 주요 요인 중 하나는 신뢰의 구성요소와 신뢰의 영향요인 간의 분명한 구분의 어려움이다(원숙연, 2001; 박통희, 1999). 신뢰대상의 능력, 공정성 등의 특성 요소들을 신뢰의 하위요소로 규정하는 시각과 이들 특성들을 신뢰 그 자체가 아닌 신뢰의 원인으로 보는 시각이 학자들간에 대립되어 있다. 전자의 시각을 따르면 독립성, 책임성, 공정성, 전문성, 투명성은 공공기관의 특성요인들로서 신뢰를 구성하는 하위 차원들로 볼 수 있다(대표적으로, 양건모·박통희, 2007; 오경민·박홍식, 2002). 그러나 이러한 공공기관의 특성 요인들을 정부신뢰의 영향요인으로 보는 선행연구들(대표적으로 손호중·채원호, 2005; 이종수, 2001)의 관점을 따라 본 연구에서도 금융규제감독기관의 특성요인들을 독립변수로 다루었다. 향후 추가적인 연구를 통해 신뢰에 대한 보다 정교한 조작적 정의가 이뤄질 필요가 있다.
- 5) 응답을 위해 “전혀 그렇지 않다(1점)”에서 “매우 그렇다(5점)”까지의 5점 척도가 사용되었다.

2. 자료수집 과정

본 연구는 금융규제감독 기관 직원들과 금융기관 직원들을 대상으로 규제 거버넌스에 대한 인식을 비교분석하고자 하였다. 현재 국내 금융규제감독 기관은 규제정책 기능을 담당하는 금융위원회와 금융감독 집행 기능을 담당하는 금융감독원으로 이원화되어 있다. 따라서 금융규제감독 기관 직원들에 대한 인식을 분석하기 위해 금융위원회와 금융감독원 직원들을 대상으로 분리하여 설문조사를 실시하고 분석에 필요한 데이터를 획득하였다. 연구에 앞서 두 기관에 설문조사 협조를 요청한 후, 설문지를 배포하고 완성된 설문지를 회수하는 방식으로 설문조사가 이루어졌다. 설문조사는 2012년 12월 21일부터 23일까지 진행되었다. 금융위원회 103명, 금융감독원 253명 등 총 356명이 설문에 참여하였고, 이들 중 불성실한 응답자 2명을 제외한 354명의 응답이 통계분석 자료로 이용되었다.

또한, 본 연구는 금융규제 대상기관 직원들의 인식을 분석하고자 하였다. 이를 위해 2012년 4월 9일 - 4월 27일 까지 설문조사를 실시하고 분석에 필요한 데이터를 수집하였다.⁶⁾ 은행 3개사, 생명보험 2개사, 증권 2개사, 상호저축은행 1개사, 카드사 1개사, 증권투자기관 1개사 등 총 10개 금융기관들이 설문대상 기관에 포함되었다. 10개 대상 기관 각각에서 직원 1명이 조사원으로 참여하였으며, 조사원들은 설문지의 배포 및 회수와 관련된 유의사항을 전달받았다. 이후 조사원들이 각자의 금융기관에서 설문지를 배포하고 회수하는 배포조사법 방식으로 설문조사가 진행되었다. 총 283부의 설문지가 배포되었고, 회수되어 분석에 이용된 설문지는 총 242부(85.5%)였다.

응답자들의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 성비는 규제기관의 경우 남성이 78.1%로 압도적으로 높은 비율을 차지하였다. 연령은 30대가 48%, 40대 35.7% 순으로 높은 비율을 차지하였다. 금융기관의 경우에도 남성이 61.2%로 높은 비율을 차지하였고, 연령도 30대 48.3%, 40대 30.2%로 비슷한 양상을 보였다. 학력은 대졸이 금융기관 66.9%, 규제기관 62.6%로 가장 높은 비율을 차지하였다. 근속기간은 5년 이하가 금융기관 31.8%, 규제기관 26.6%로 가장 높은 비율을 차지하였다. <표 2>는 설문 응답자들의 인구통계학적 특성을 정리한 것이다(단, 무응답은 제외).

6) 본 연구에 사용된 규제대상 기관에 대한 설문 데이터는 김효기·심준섭(2012)의 데이터를 그대로 사용한 것이다. 본 연구의 주저자는 김효기·심준섭(2012) 연구에서 교신저자였으며, 또한 당시 주저자인 김효기의 동의를 얻어 데이터를 사용하였음을 밝힌다.

〈표 2〉 응답자들의 인구통계학적 특성

구분		규제감독기관			금융기관
		금융위원회	금융감독원	합계	
성별	남성	73(73%)	198(80.2%)	271(78.1%)	148(61.2%)
	여성	27(27%)	49(19.8%)	76(21.9%)	94(38.8%)
	합계	100	247	347(100%)	242
연령	20대	16(15.7%)	18(7.3%)	34(9.7%)	39(16.1%)
	30대	49(48%)	119(48.0%)	168(48%)	117(48.3%)
	40대	32(31.4%)	93(37.5%)	125(35.7%)	73(30.2%)
	50대	5(4.9%)	18(7.3%)	23(6.6%)	13(5.4%)
	합계	102	248	350(100%)	242
학력	고졸 이하	-	3(1.2%)	3(0.9%)	23(9.5%)
	대재/전문대	5(5%)	4(1.6%)	9(2.6%)	34(14.0%)
	대졸	76(75.2%)	147(59%)	223(62.6%)	162(66.9%)
	대학원졸	20(19.8%)	95(38.2%)	115(32.9%)	23(9.5%)
	합계	101	249	350(100%)	242
근속기간	5년 이하	34(33.7%)	59(23.8%)	93(26.6%)	77(31.8%)
	6-10년	25(24.8%)	62(25.0%)	87(24.9%)	51(21.1%)
	11-15년	18(17.8%)	46(18.5%)	64(18.3%)	75(31.0%)
	16-20년	13(12.9%)	41(16.5%)	54(15.5%)	25(10.3%)
	21-25년	9(8.9%)	32(12.9%)	41(11.7%)	10(4.1%)
	25년 이상	2(2.0%)	8(3.2%)	10(2.9%)	4(1.7%)
	합계	101	248	349(100%)	242(100%)

주: 괄호안은 응답자의 비율(%)

IV. 분석결과

1. 측정도구의 신뢰도와 타당도 분석

본 연구에서 사용된 측정도구의 신뢰도를 검증하기 위해 내적일관성 신뢰도 지수인 Cronbach α 를 사용하였고, 타당도를 검증하기 위해 탐색적 요인분석을 실시하였다. 요인분석은 이론적 배경에 기초해 5개 요인을 추출하도록 하였고, Varimax 방식으로 직각회전을 실시하였다.

신뢰도 검증결과 내적일관성 신뢰도 지수는 5개 요인의 측정항목들 모두에 대해 0.7 이상으로 높게 나타났으며, 따라서 일반적인 신뢰도 기준인 0.7을 상회하였다. 타당도 검증은

위한 요인분석결과 각 측정문항들은 선행 이론에서 제시된 좋은 규제 거버넌스 요인들을 중심으로 높은 요인적재치(0.6 이상)를 보임으로써 타당도는 우수한 것으로 평가되었다. 5개 요인 각각은 3개의 측정문항들로 묶였으며, 종합적으로 전체변량의 83.22%를 설명하였다. <표 3>은 측정도구의 신뢰도와 타당도 검증 결과를 정리한 것이다.

<표 3> 측정도구의 신뢰도와 타당도 검증

측정문항	Cronbach α	요인				
		책임성	전문성	투명성	독립성	공정성
정치적 간섭으로부터의 독립성	0.76	.15	.08	.14	.92	.04
정부부처들(행정부)로부터 독립성		.09	.05	.11	.91	.18
규제대상 기관으로부터 독립성		.30	.16	.17	.88	.25
법적 기준에 따른 충실한 업무처리	0.90	.84	.24	.22	.16	.09
법규해석의 일관성		.78	.23	.25	.23	.15
국민의 요구에 기초한 적극적인 문제해결 노력		.67	.27	.31	.27	.12
규제 관련 정보의 투명한 공개	0.89	.46	.30	.66	.11	.14
규제 관련 정보의 시기적절한 공개		.41	.26	.75	.14	.14
규제 관련 정보의 구체적인 공개		.33	.24	.79	.20	.07
공정한 법집행의 보장	0.93	.15	.34	.38	.03	.70
공정한 절차에 따른 조사업무 수행		.18	.38	.33	-.02	.73
공정한 처벌 수준의 결정		.17	.40	.31	.04	.72
규제와 관련된 규정에 대한 지식	0.90	.37	.80	.23	.04	.13
금융기관 관련 분야 업무에 대한 지식		.34	.84	.20	.08	.05
규제와 관련된 업무에 대한 경험		.25	.81	.23	.09	.09

2. 좋은 규제거버넌스의 요소별 비교

독립성, 책임성, 투명성, 공정성, 전문성 등 5개 금융 규제 거버넌스의 요소들을 측정하기 위해 이용된 설문문항들에 대한 기술통계분석과 집단 간 비교분석을 실시하였다. 본 연구에서 모든 변수들은 5점 리커트형 서열척도를 이용해 측정되었기 때문에 독립표본 t-검증을 통해 집단간 비교분석이 가능하였다. 유의수준은 $\alpha < 0.05$ 를 기준으로 하였다. <표 4>은 규제 거버넌스의 5개 요소들에 대한 규제기관과 피규제기관의 인식을 비교분석한 결과이다.

전체적으로, 모든 규제 거버넌스의 요소들에 대해 규제기관과 피규제기관 간에 분명한 인식차를 드러냈다. 15개 모든 항목에 걸쳐 규제기관의 응답별 평균이 규제대상 기관의 응답별 평균에 비해 높게 나타났다. 규제기관은 독립성의 두 항목을 제외한 나머지 모든 규제 거버넌

스의 항목들이 보통 이상의 수준이라고 평가하고 있는 반면, 피규제기관은 규제 거버넌스의 모든 항목들을 보통 이하로 평가하였다. 모든 항목에 걸쳐 두 집단 간 평균의 차이는 t-검증 결과 $\alpha < 0.05$ 에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 규제 거버넌스에 대한 금융규제 기관 스스로의 평가가 피규제기관에 의한 평가에 비해 훨씬 관대함을 보여준다.

규제 거버넌스 요소별로 살펴보면, 규제기관에 대한 피규제기관의 평가에서는 전문성(2.97-3.05)에 대한 평가가 보통수준으로 가장 높았으며, 공정성(2.71-2.73), 투명성(2.58-2.68), 책임성(2.31-2.76), 독립성(2.02-2.57) 등은 보통 이하의 낮은 수준으로 평가되었다. 반면, 규제기관 스스로의 평가에서는 독립성(2.26-3.50)을 제외한 모든 요소에서 보통 이상의 수준으로 높게 평가되었다. 구체적으로, 금융규제 기관은 스스로 공정성(3.92-4.02)을 가장 높게 평가하였으며, 다음으로 책임성(3.49-4.04), 전문성(3.74-3.93), 투명성(3.35-3.58) 순으로 높게 평가하였다. 이처럼 규제기관과 피규제기관 모두 독립성을 가장 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 규제대상 기관으로부터의 독립성 항목을 살펴보면, 피규제기관은 자신들에 의한 포획 가능성을 우려하고 있는(피규제기관=2.57) 반면 규제기관은 피규제기관에 의한 포획 가능성을 낮게 평가하고(규제기관=3.50) 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 좋은 규제 거버넌스 요소들에 대한 규제기관과 피규제기관 비교

변수	측정문항	피규제기관	규제기관	t-검증(df)
		평균(표준편차)	평균(표준편차)	
독립성	정치적 간섭으로부터의 독립성	2.02(0.93)	2.26(1.01)	t=2.84*(df=594)
	정부부처들(행정부)로부터 독립성	2.12(0.89)	2.29(1.04)	t=2.01*(df=593)
	규제대상 기관으로부터 독립성	2.57(1.04)	3.50(0.92)	t=11.46*** (df=592)
책임성	법적 기준에 따른 충실한 업무처리	2.76(0.94)	4.04(0.74)	t=18.58*** (df=594)
	법규해석의 일관성	2.43(0.96)	3.76(0.78)	t=18.58*** (df=594)
	국민의 요구에 기초한 적극적인 문제해결 노력	2.31(0.83)	3.49(0.83)	t=17.05*** (df=593)
투명성	규제 관련 정보의 투명한 공개	2.58(0.85)	3.58(0.79)	t=14.74*** (df=594)
	규제 관련 정보의 시기적절한 공개	2.68(0.82)	3.52(0.76)	t=12.92*** (df=594)
	규제 관련 정보의 구체적인 공개	2.63(0.84)	3.35(0.76)	t=10.89*** (df=594)
공정성	공정한 법집행의 보장	2.73(0.78)	3.93(0.74)	t=19.00*** (df=594)
	공정한 절차에 따른 조사업무 수행	2.72(0.86)	4.02(0.71)	t=20.12*** (df=594)
	공정한 처벌 수준의 결정	2.71(0.86)	3.92(0.71)	t=18.57*** (df=594)
전문성	규제와 관련된 규정에 대한 지식	2.97(0.81)	3.93(0.72)	t=15.23*** (df=593)
	금융기관 관련 분야 업무에 대한 지식	3.05(0.85)	3.87(0.71)	t=12.83*** (df=594)
	규제와 관련된 업무에 대한 경험	3.00(0.78)	3.74(0.73)	t=11.66*** (df=594)

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

규제기관과 피규제기관간의 상호 신뢰수준을 분석한 결과, 금융규제 기관의 금융기관에 대한 신뢰가 보통 이상(평균=3.32)으로 나타난 반면, 금융기관의 규제기관에 대한 신뢰는 보통 이하(평균=2.52)로 낮게 나타나 두 집단간에 분명한 인식차를 드러냈다(<표 5> 참조).

<표 5> 규제기관과 피규제기관간의 상호 신뢰수준 비교

변수	피규제기관	규제기관	t-검증(df)
	평균(표준편차)	평균(표준편차)	
금융감독규제(피규제) 기관에 대한 신뢰	2.52(0.96)	3.32(0.82)	t=10.98***(df=594)

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

금융규제감독 기관의 규제 거버넌스 인식에 대한 보다 심층적인 분석을 위해 정책기능을 담당하는 금융위원회와 감독집행 기능을 담당하는 금융감독원으로 구분하여 비교분석을 실시하였다. 두 기관 직원들은 각자 자신들의 규제 거버넌스 수준을 평가하였다. <표 6>은 좋은 규제 거버넌스 요소들에 대한 금융위원회와 금융감독원의 인식을 비교분석한 결과이다.

<표 6> 좋은 규제 거버넌스 요소들에 대한 규제기관간 비교

변수	측정문항	금융위	금감원	t-검증(df)
		평균(표준편차)	평균(표준편차)	
독립성	정치적 간섭으로부터의 독립	3.06(0.94)	1.93(0.85)	t=11.06***(df=352)
	정부부처들(행정부)로부터 독립	3.09(0.96)	1.96(0.89)	t=10.52***(df=351)
	규제대상 기관으로부터 독립	3.57(0.84)	3.47(0.95)	t=0.96(df=350)
책임성	법적 기준에 따른 충실한 업무처리	3.93(0.77)	4.09(0.73)	t=-1.80(df=352)
	법규해석의 일관성	3.73(0.84)	3.77(0.76)	t=-0.44(df=352)
	국민의 요구에 기초한 적극적인 문제해결 노력	3.45(0.79)	3.51(0.85)	t=-0.61(df=351)
투명성	규제 관련 정보의 투명한 공개	3.49(0.85)	3.63(0.77)	t=-1.51(df=352)
	규제 관련 정보의 시기적절한 공개	3.52(0.79)	3.52(0.75)	t=0.03(df=352)
	규제 관련 정보의 구체적인 공개	3.42(0.77)	3.32(0.76)	t=1.11(df=352)
공정성	공정한 법집행의 보장	3.77(0.80)	3.99(0.71)	t=-2.62**(df=352)
	공정한 절차에 따른 조사업무 수행	3.78(0.78)	4.12(0.66)	t=-4.25***(df=352)
	공정한 처벌 수준의 결정	3.77(0.82)	3.98(0.65)	t=-2.54*(df=352)
전문성	규제와 관련된 규정에 대한 지식	3.81(0.67)	3.98(0.73)	t=-2.14*(df=351)
	금융기관 관련 분야 업무에 대한 지식	3.79(0.67)	3.90(0.73)	t=-1.41(df=352)
	규제와 관련된 업무에 대한 경험	3.61(0.74)	3.79(0.73)	t=-2.07*(df=352)
신뢰	금융(피규제) 기관에 대한 신뢰	3.32(0.81)	3.32(0.83)	t=0.02(df=352)

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

전체적으로, 독립성, 공정성, 및 전문성에 대한 인식에서 두 규제기관은 통계적으로 유의한 차이를 보인 반면, 책임성, 투명성, 피규제기관에 대한 신뢰에서는 비슷한 인식 수준을 보였다. 독립성의 경우 금융위원회가 정치적 간섭으로부터의 독립(평균=3.06), 행정부로부터의 독립(평균=3.09)을 보통 수준으로 평가하고 있는 반면, 금융감독원은 두 항목(각각 평균=1.93, 평균=1.96) 모두 부정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 두 기관 간에는 정치적 간섭으로부터의 독립($t=11.06^{***}$; $df=352$)과 정부부처들(행정부)로부터 독립($t=10.52^{***}$; $df=351$) 항목에서 통계적으로 유의한 차이가 존재하였다. 그러나 두 기관 모두 규제대상으로부터의 독립성을 보통 이상으로 평가하였으며, 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다.

독립성과는 대조적으로, 공정성의 경우 공정한 법집행의 보장($t=2.62^{**}$; $df=352$), 공정한 절차에 따른 조사업무 수행($t=4.25^{***}$; $df=352$), 공정한 처벌수준의 결정($t=2.54^*$; $df=352$)의 3개 항목 모두에서 금융감독원과 금융위원회 간에는 통계적으로 유의한 차이가 존재하였다. 그럼에도 불구하고 세 항목 모두 평균 차이가 0.5 이하로서 두 기관 간에 실질적인 인식 차이는 없다고 할 수 있다. 마찬가지로, 전문성의 경우에도 규제관련 규정에 대한 지식($t=2.14^*$; $df=351$)과 규제관련 업무에 대한 경험($t=2.07^*$; $df=352$)에서 두 기관 간에 통계적으로 유의한 차이가 존재하였으나, 실질적인 차이는 없었다.

3. 다중회귀분석 결과

독립성, 책임성, 투명성, 공정성, 전문성 등 5개 금융규제 거버넌스의 요소들이 상호 신뢰에 미치는 영향을 분석하기 위해 다중회귀분석이 실시되었다. 규제기관의 피규제기관에 대한 신뢰와 피규제기관의 규제기관에 대한 신뢰를 각각 종속변수로 하는 회귀분석이 실시되었다. 또한 규제 거버넌스의 각 요소별로 회귀분석을 실시한 후, 모형별 상대적 설명력(R^2)을 비교하였다. 이와 함께 부분 F-검증(partial F-test)을 통해 모든 요소들이 포함된 모형과 해당 요소가 제외된 모형간의 설명력 차이에 대한 유의도를 검증하였다(ΔR^2). 이를 통해 각 요소가 추가됨으로써 회귀모형의 설명력에 어떤 실질적 기여를 하는가를 분석할 수 있었다.

1) 규제기관의 피규제기관에 대한 신뢰 영향요인 분석

규제정책 결정 기관인 금융위원회에 대한 규제 거버넌스 각 요소별 회귀분석 결과를 살펴보면, 투명성의 설명력이 $R^2=0.33$ 으로 가장 높게 나타나 피규제기관에 대한 신뢰를 결정하는 가장 중요한 요인으로 평가되었다. 부분 F-검증 결과에서도 투명성이 가장 중요한 요인으로 평가되었다($\Delta R^2=0.10^{**}$). 반면 독립성의 설명력은 $R^2=0.19$ 로 가장 낮게 나타났다. 모든 규제 거버넌스 요소들이 포함된 회귀분석에서도 투명성 항목인 규제 관련 정보의 구체적

공개($\beta=.52$)만이 $\alpha < 0.05$ 를 기준으로 통계적으로 유의한 변수로 나타났다. 5개 규제 거버넌스 요소들은 피규제기관에 대한 금융위원회 신뢰 분산의 45%를 설명하는 것으로 나타났다 ($F=4.58^{***}$, $df=15, 84$). 이러한 결과는 금융위원회가 스스로 규제관련 정보를 구체적으로 공개한다고 평가할수록 피규제기관(즉, 금융기관)에 대한 신뢰가 증가함을 의미한다.

〈표 7〉 금융위원회의 피규제기관 신뢰에 영향을 미치는 요인

조건	측정지표	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6
		β	β	β	β	β	β
독립성	정치적 간섭으로부터의 독립	.17 (1.42)					.07 (.54)
	정부부처들(행정부)로부터 독립	-.06 (-.47)					-.07 (-.64)
	규제대상 기관으로부터 독립	.35 [†] (3.01)					.21 (1.73)
책임성	법적 기준에 따른 충실한 업무처리		.02 (.15)				-.15 (-.95)
	법규해석의 일관성		.04 [†] (.27)				-.18 (-1.05)
	국민의 요구에 기초한 적극적인 문제해결 노력		.45 ^{**} (3.49)				.19 (1.32)
투명성	규제 관련 정보의 투명한 공개			.08 (.58)			-.07 (-.44)
	규제 관련 정보의 시기적절한 공개			.05 (.33)			-.11 (-.61)
	규제 관련 정보의 구체적인 공개			.48 ^{**} (3.46)			.52 ^{**} (3.54)
공정성	공정한 법집행의 보장				.17 (1.09)		-.09 (-.48)
	공정한 절차에 따른 조사업무 수행				.12 (.62)		-.04 (-.20)
	공정한 처벌 수준의 결정				.22 [†] (1.42)		.29 (1.66)
전문성	규제와 관련된 규정에 대한 지식					.38 [†] (2.40)	.27 (1.76)
	금융기관 관련 분야 업무에 대한 지식					-.06 (-.34)	-.15 (-.78)
	규제와 관련된 업무에 대한 경험					.21 (1.67)	.08 (.61)
$R^2(AdjR^2)$.19(17)	.25(22)	.33(31)	.22(20)	.23(21)	.45(35)
ΔR^2		.03	.03	.10 ^{**}	.02	.03	-
F(df)		7.58 ^{***} (df=3, 97)	10.72 ^{***} (df=3, 98)	16.21 ^{***} (df=3, 99)	9.47 ^{***} (df=3, 99)	10.07 ^{***} (df=3, 99)	4.58 ^{***} (df=15, 84)

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

주: 괄호안은 t 값

다음으로, 규제감독 집행기관인 금융감독원에 대한 규제 거버넌스 각 요소별 회귀분석 결과를 살펴보면, 금융위원회의 신뢰 영향요인과는 커다란 차이를 보였다. 구체적으로, 투명성($R^2=.18$)과 전문성($R^2=.18$)이 가장 중요한 요인으로 나타났다. 반면 책임성($R^2=.10$), 공정성은($R^2=.08$)은 상대적으로 덜 중요한 요인으로 평가되었다. 부분 F-검증 결과에서도 독립성($\Delta R^2=.05^{**}$), 전문성($\Delta R^2=.05^{**}$), 투명성($\Delta R^2=.04^{**}$)이 상대적으로 중요한 요소들로 확인되었다.

모든 규제 거버넌스 요소들이 포함된 회귀분석에서는 정치적 간섭으로부터의 독립($\beta=.28$), 규제 관련 정보의 시기적절한 공개($\beta=.22$), 법적 기준에 따른 충실한 업무처리($\beta=.17$) 등의 항목들이 $\alpha<0.05$ 에서 통계적으로 유의한 변수들로 나타났다. 5개 규제 거버넌스 요소들은 피규제기관에 대한 금융감독원 신뢰 분산의 31%를 설명하는 것으로 나타났다($F=7.04^{***}$, $df=15, 234$). 이러한 결과는 금융규제 정책의 결정기관인 금융위원회와 감독집행기관인 금융감독원 간에 상당한 인식차가 존재함을 보여준다.

〈표 8〉 금융감독원의 피규제기관 신뢰에 영향을 미치는 요인

조건	측정지표	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6
		β	β	β	β	β	β
독립성	정치적 간섭으로부터의 독립	.36** (3.45)					.28** (2.90)
	정부부처들(행정부)로부터 독립	-.03 (-.28)					-.05 (-.53)
	규제대상 기관으로부터 독립	.07 (1.11)					.00 (-.01)
책임성	법적 기준에 따른 충실한 업무처리		-.06 (-.72)				-.17* (-2.06)
	법규해석의 일관성		.16* (1.98)				-.03 (-.38)
	국민의 요구에 기초한 적극적인 문제해결 노력		.25* (3.18)				.14 (1.82)
투명성	규제 관련 정보의 투명한 공개			.00 (.03)			-.05 (-.67)
	규제 관련 정보의 시기적절한 공개			.31*** (3.84)			.22** (2.59)
	규제 관련 정보의 구체적인 공개			.15* (2.12)			.12 (1.63)
공정성	공정한 법집행의 보장				.17 (1.91)		-.02 (-.20)
	공정한 절차에 따른 조사업무 수행				-.02 (-.17)		-.03 (-.37)

공정한 처벌 수준의 결정				.16 (1.72)		.02 (.17)
전문성 규제와 관련된 규정에 대한 지식				.20 [*] (2.10)		.12 (1.28)
금융기관 관련 분야 업무에 대한 지식				.21 [*] (2.14)		.18 (1.86)
규제와 관련된 업무에 대한 경험				.05 (.64)		-.02 (-.22)
R ² (AdjR ²)	.13(12)	.10(09)	.18(17)	.08(07)	.18(17)	.31(27)
ΔR ²	.05 ^{**}	.02	.04 ^{**}	.00	.05 ^{**}	-
F(df)	15.52 ^{***} (df=3, 247)	9.52 ^{***} (df=3, 247)	17.74 ^{***} (df=3, 247)	7.37 ^{***} (df=3, 247)	17.67 ^{***} (df=3, 246)	7.04 ^{***} (df=15, 234)

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

주: 괄호안은 t 값

2) 피규제기관의 규제기관에 대한 신뢰 영향요인 분석

각 규제 거버넌스 요소들에 대한 개별적 회귀분석 결과 책임성(R²=.54) 요소가 신뢰를 결정하는 가장 중요한 요인으로 나타났다. 반면, 독립성(R²=.26)은 상대적으로 덜 중요한 요인으로 확인되었다. 부분 F-검증 결과에서도 책임성(ΔR²=.06P), 공정성(ΔR²=.05**), 전문성(ΔR²=.02**)이 상대적으로 중요한 요소들로 확인되었다.

규제 거버넌스 5개 요소들이 모두 포함된 회귀분석 결과를 살펴보면, 금융위원회나 금융감독원의 신뢰 영향요인이 상대적으로 소수 항목들에 집중되었던 반면, 금융기관의 규제기관에 대한 신뢰 결정 요인에는 보다 많은 항목들이 포함되어 있는 것으로 나타났다. 5개 규제 거버넌스 요소들이 모두 포함된 회귀모형은 규제기관에 대한 금융기관 신뢰 분산의 68%를 설명함으로써 상당히 높은 설명력을 보였다(F=32.53***, df=15, 226).

구체적으로, 공정한 처벌수준의 결정(β=.28)이 가장 중요한 변수로 나타났으며, 다음으로, 금융기관 관련 분야 업무에 대한 지식(β=.17), 법규해석의 일관성(β=.17), 국민의 요구에 기초한 적극적인 문제해결 노력(β=.14), 법적 기준에 따른 충실한 업무처리(β=.13) 등이 규제기관에 대한 신뢰에 유의한 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 이러한 결과는 금융기관은 실제 규제감독을 받는 과정에서 자신들이 체감하게 되는 변수들을 중심으로 규제기관에 대한 신뢰도를 결정하게 된다는 점을 보여준다.

〈표 9〉 금융기관의 규제기관 신뢰에 영향을 미치는 요인

조건	측정지표	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6
		β	β	β	β	β	β
독립성	정치적 간섭으로부터의 독립	.24 [*] (2.79)					.04 (.67)
	정부부처들(행정부)로부터 독립	.30 ^{**} (3.22)					.06 (.98)
	규제대상 기관으로부터 독립	.03 (.41)					-.02 (-.37)
책임성	법적 기준에 따른 충실한 업무처리		.24 ^{***} (3.76)				.13 [*] (2.2)
	법규해석의 일관성		.29 ^{***} (4.27)				.17 ^{**} (2.82)
	국민의 요구에 기초한 적극적인 문제해결 노력		.33 ^{***} (5.91)				.14 [*] (2.50)
투명성	규제 관련 정보의 투명한 공개			.33 ^{***} (4.55)			.08 (1.42)
	규제 관련 정보의 시기적절한 공개			.23 [*] (2.78)			.11 (1.77)
	규제 관련 정보의 구체적인 공개			.15 (1.80)			-.10 (-1.45)
공정성	공정한 법집행의 보장				.17 [*] (2.37)		.11 (1.71)
	공정한 절차에 따른 조사업무 수행				.15 (1.87)		-.07 (-1.02)
	공정한 처벌 수준의 결정				.45 ^{***} (6.64)		.28 ^{***} (4.67)
전문성	규제와 관련된 규정에 대한 지식					.07 (.78)	-.09 (-1.43)
	금융기관 관련 분야 업무에 대한 지식					.27 [*] (2.94)	.17 [*] (2.53)
	규제와 관련된 업무에 대한 경험					.26 ^{**} (3.28)	.10 (1.75)
R ² (Adj-R ²)		.26(.25)	.54(.54)	.41(.40)	.49(.49)	.30(.29)	.68(.66)
ΔR ²		.01	.06 ^{***}	.01	.05 ^{***}	.02 ^{**}	-
F(df)		28.26 ^{***} (df=3, 238)	18.23 ^{***} (df=3, 238)	54.03 ^{***} (df=3, 238)	77.12 ^{***} (df=3, 238)	33.42 ^{***} (df=3, 238)	32.53 ^{***} (df=15, 226)

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

주: 괄호안은 t 값

V. 결론 및 정책적 시사점

1990년대 말 이후부터 반복적인 금융위기를 겪으면서 국내에서도 금융부문에서의 좋은 규제 거버넌스의 필요성이 대두되고 있다. 그럼에도 불구하고 국내 금융산업의 올바른 작동을 위해 좋은 규제 거버넌스가 어떤 핵심적인 역할을 하는가에 대해서는 실증적인 연구가 상당히 미흡한 상황이다. 이러한 상황에서 본 연구는 독립성, 책임성, 투명성, 공정성, 전문성 등 금융부문에서의 좋은 규제 거버넌스 요소들의 현재 상태를 객관적으로 평가하고, 이들 요소들이 금융규제 기관과 피규제기관 간의 상호 신뢰에 어떤 영향을 미치는가를 실증 분석하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 금융 규제감독 기관인 금융위원회와 금융감독원 및 규제대상 기관인 금융기관을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 그 결과를 통계적으로 분석하였다. 분석결과 규제기관과 피규제기관 간에는 금융 규제 거버넌스에 대해 상당한 인식차가 존재하는 것으로 나타났다. 또한 규제정책의 결정기관인 금융위원회와 감독집행 기관인 금융감독원 간에도 상당한 인식차가 존재하였다. 본 연구결과는 금융규제감독 정책에 대해 다음과 같은 중요한 시사점들을 제공하고 있다.

첫째, 금융규제 기관과 피규제기관간에 규제 거버넌스의 수준에 대해 상당한 인식차가 존재하는 것으로 나타났다. 독립성, 책임성, 투명성, 공정성, 전문성 등 5개 요인 모두에서 규제기관 스스로의 평가보다 피규제기관에 의한 평가가 매우 낮게 나타났다. 규제업무의 특성상 규제자와 피규제자간 어느 정도의 인식 차이는 불가피한 현상일 수 있으나, 본 연구결과는 향후 규제정책에 있어서 규제대상의 시각을 보다 적극적으로 반영함으로써 규제기관과 피규제기관 사이에 나타나는 인식의 차이를 줄여 나가는 노력이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

또한 규제-피규제 기관간 상호 신뢰가 높지 않은 점도 주목할 필요가 있다. 특히 규제기관에 대한 피규제기관의 신뢰가 상당히 낮은 점은 시급한 개선이 필요하다. 금융산업은 공공재적 특성으로 인해 다른 영역에 비해 강력한 규제를 받는 특징이 있다(한국법제연구원, 2001). 금융산업의 안정성을 확보하고 금융시장이 제대로 기능하도록 하기 위해 정부는 금융시장에 개입한다. 무엇보다 금융시장에 대한 소비자의 신뢰를 증진시키기 위해 정부의 금융시장 규제가 정당화되고 있다. 이 과정에서 금융규제에서의 신뢰는 주로 금융 소비자의 신뢰를 향상시키는 데 초점이 맞추어졌다.

그러나 정부규제는 신뢰와는 부정적 상관관계를 지니고 있다(Aghion et al., 2010). 금융규제가 강화될수록 금융기관의 불신은 커지게 마련이다. 그럼에도 불구하고 금융규제 기관과 피규제 기관간의 상호 신뢰 수준에 대한 연구는 매우 미흡한 상황이었다. 이러한 상황에서

본 연구결과에서도 나타난 것처럼 상당히 낮은 수준에 머물고 있는 금융기관의 금융위원회와 금융감독원에 대한 신뢰도를 증진하기 위한 정부의 적극적인 노력이 필요하다. 이와 관련하여, 지금까지 정부는 신용카드 사태나 저축은행 부실 등의 사태에서 금융기관의 도덕적 해이를 사태의 주된 원인으로 지적하면서도, 스스로의 금융정책 또는 금융감독이 소홀했다는 반성에는 소극적이었다고 볼 수 있다(김호기·심준섭, 2012). 본 연구결과에서 나타난 것처럼 금융기관의 평가에 비해 규제기관 스스로의 평가가 매우 높은 점은 이러한 규제기관의 소극적 자세를 반영하고 있다. 규제기관의 소극적 자세는 금융규제에 대한 금융산업의 신뢰를 구축하는데 큰 장애요인으로 작용하고 있다.

둘째, 금융규제 기관에 대한 대상기관의 신뢰에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 규제기관의 책임성으로 나타났다. 규제기관이 책임성 있게 규제감독을 실행한다고 평가할수록 규제기관에 대한 피규제기관의 신뢰는 증진되는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과에 비추어 볼 때 정부는 금융기관으로부터의 신뢰를 개선하기 위해 법적 기준에 따른 충실한 업무처리, 법규 해석의 일관성 확보, 국민의 요구를 반영한 적극적인 문제해결 노력 등을 강화해야 할 것이다.

셋째, 금융규제 정책의 결정기관인 금융위원회와 감독집행 기관인 금융감독원 간에 규제 거버넌스에 대해 상당한 인식차가 존재하는 것으로 나타났다. 특히 금융위원회는 독립성을 보통수준으로 평가하고 있는 반면, 집행기관인 금융감독원은 독립성을 매우 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 금융감독원은 스스로를 정치적 간섭이나 행정부로부터의 간섭으로 인해 독립성이 매우 낮은 상황으로 평가하고 있다. 다만 독립성의 또 다른 차원인 금융산업으로부터의 독립성에 대해서는 두 기관 모두 보통 이상으로 평가함으로써 피규제기관에 의한 포획의 우려는 낮은 것으로 평가되었다. 이러한 결과는 금융규제감독 정책이 공익보다는 금융기관의 이익을 대변함으로써 발생할 수 있는 산업포획의 가능성은 상대적으로 낮음을 보여준다.

그러나 더 중요한 점은 금융감독원에 대한 정치권과 행정부의 간섭으로 인해 감독집행기관의 독립성이 낮은 것으로 평가되는 점이다. 이는 2008년 금융감독위원회를 금융위원회로 개편하면서 금융감독 정책을 금융위원회가 담당하고, 감독 집행기능을 특수공법인인 금융감독원이 맡도록 함으로써 금융감독원의 권한 및 책임을 명확히 구분하고 상호견제와 균형을 확보하도록 한 당초 개편취지 등에 비추어 볼 때 개선이 필요한 것으로 보인다.

다만, 2003년 신용카드 대란, 2011년 저축은행 감독부실 사태 등을 통해 금융감독 규제 실패의 책임론이 크게 대두되었던 점을 고려할 때 금융감독원의 독립성의 강화는 책임성 확보를 전제로 해야 할 것이다. Majone(2005)은 책임성과 독립성 간의 상관관계를 분명하게 지적하고 있다. 그는 신뢰원칙(fiduciary principle)을 통해 결과에 따른 책임성은 정책담당자

가 자신에게 부과된 목적을 달성하는 수단의 선택과정에서 충분한 독립성을 누릴 수 있는 경우에만 가능하다고 주장한다(김홍범, 2007 재인용). 금융감독원의 규제감독 책임성을 강화하기 위해서는 소극적으로 규정과 법에 의한 감독수행 윤리의식 고취는 물론 적극적으로 감독과정에서의 재량행위에 대한 효율적인 외부통제 기제가 마련되어야 한다(김효기·심준섭, 2012). 또한 기획재정부, 금융위원회, 금융감독원 간의 명확한 책임과 역할 구분도 반드시 필요하다.

넷째, 금융규제기관 스스로도 상대적으로 투명성을 낮게 평가하고 있다. 많은 규제 연구자들은(Barth et al., 2012; Quintyn & Taylor, 2002) 투명성이 다른 규제 거버넌스 요소들의 구축을 위한 전제라는 점을 분명히 하고 있다. 투명성은 규제관련 정보에 대한 공개를 통해 피규제기관은 물론 대중에 대한 책임성을 확보할 수 있도록 돕는다. 또한 투명성은 규제 절차가 투명하게 공개되도록 함으로써 규제기관이 정부와 정치권으로부터의 부적절한 영향력으로부터 자유로울 수 있도록 만든다. 따라서 정부는 금융위원회와 금융감독원의 투명성을 강화하기 위한 보다 적극적인 조치들을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 금융규제 기관들 간의 효율적인 정보공유가 무엇보다 중요하다(Pan, 2011). 현재 운영 중인 기획재정부, 금융위원회, 금융감독원, 한국은행, 예금보험공사 등 5개 기관간 금융정보 공유시스템을 보다 강화하는 방안이 대안으로 고려 될 수 있을 것이다(김효기·심준섭, 2012).

이상에서 논의된 본 연구의 학문적, 실제적 기여에도 불구하고 본 연구는 금융규제 거버넌스에 대한 실증적 선행연구들이 상당히 미흡한 상황에서 이루어진 탐색적 연구의 성격을 띠고 있다. 따라서 향후 보다 체계적이고 과학적인 후속 연구들을 통해 금융규제 거버넌스 구성요소들에 대한 보다 정교한 조작화가 이루어질 필요가 있다. 또한 본 연구에서 신뢰는 상대방 기관에 대한 신뢰로 초점을 한정하였으나, 단일문항으로 신뢰를 측정된 점은 여전히 약점으로 지적될 수 있다.

참고문헌

- 고동원. (2008). 금융규제와 법. 서울: 박영사.
- 김대식·윤석현. (2005). 통합금융감독기구의 변천과 향후 개편방향. 「한국금융학회보」. 10(10): 201-239.
- 김병섭. (1984). 정책수용성 제고를 위한 행정의 신뢰성 확보. 「현대사상연구」. 1: 61-88.
- 김용재. (2005). 금융감독기구의 현황 및 문제점. 「법학논총」. 17: 199-225.
- 김홍범. (2007). 금융규제감독의 경과와 개선 과제. 「금융연구」. 21: 55-123.
- _____. (2003). 통합금융감독체계의 이론과 실제. 「한국경제연구」. 10: 5-45.

- 김효기·심준섭. (2012). 규제 수용성의 결정 요인에 관한 경험적 연구: 금융 규제를 중심으로, 「정책분석평가학회보」. 22(3): 33-64.
- 박순애. (2006). 정부에 대한 이해와 정부신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로. 「한국행정학보」. 40(2): 73-97.
- 박통희. (1999). 신뢰개념에 대한 비판적 검토와 재구성. 「한국행정학보」. 33(2): 1-17.
- 박희봉·이희창·조연상. (2003). 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석. 「한국행정학보」, 37(3): 45-66.
- 배용수. (2013). 규제정책론(전정판). 서울: 대영문화사.
- 손호중·채원호. (2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로. 「한국행정학보」. 39(3): 87-113.
- 심준섭. (2009). 원자력 발전에 대한 신뢰, 인식된 위험과 혜택 그리고 수용성, 「한국정책학회보」. 18(4): 93-122.
- 양건모·박통희. (2007). 의사 약사의 정책과정 참여가 보건복지부에 대한 신뢰에 미치는 영향. 「한국행정학보」. 41(4): 357-385.
- 원숙연. (2001). 신뢰의 개념적·경험적 다차원성: 신뢰연구에 갖는 함의. 「한국정책학회보」. 10(3): 63-85.
- 이동걸. (2006). 금융정책의 투명성 및 신뢰성 제고, 「주간금융브리프」. 15(12): 10-11.
- 이성우. (2009). 우리나라 금융감독(규제) 시스템 개선방안: 비용절감에 관한 연구. 「동아법학」. 44: 187-218.
- 이종수. (2001). 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. 「사회과학논집」, 32: 67-86.
- 정운찬·김홍범.(2009). 화폐와 금융시장. 서울: 율곡출판사.
- 한국법제연구원. (2001). “은행산업의 소유구조 규제에 관한 법제 개선 방안 연구”. 한국법제연구원 연구보고서. 2001-11.
- 허인혜. (2011). 한국 금융감독시스템의 민주적 거버넌스 모색. 「한국정책학회보」. 20(4): 18-20.
- Aghion, P., Algan, Y., Cauc, P., & Shleifer, A. (2010). Regulation and distrust. *The Quarterly Journal of Economics*, August, 1015-1049.
- Barth, J. R., Lin, C., & Wihlborg, C. (2012). *Research Handbook on International Banking and Governance*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Blind, P. K. (2007). Building trust in government in the twenty-first century. *7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government*, 26-29 June 2007, Vienna, Austria
- Blinder, A. S. (2004). *The quiet revolution: Central banking goes modern*, Yale University Press.
- Bratspies, R. M. (2009). Regulatory trust, *Arizona Law Review* 51: 575-631.
- Chanley, V. A. (2000), "The origins and consequences of public trust in government", *The Public Opinion Quarterly*, 64(3): 239-256.

- Citrin, J. (1974). Comment: The political relevance of political trust. *The American Political Science Review*, 68(3): 973-988.
- Colombo, R. J. (2009). Trust and financial regulation. *Villanova Law Review*, Forthcoming; Hofstra Univ. Legal Studies Research Paper No. 09-22.
- Das, U. S., Quintyn, M., & Chenard, K. (2003). *Does regulatory governance matter for financial system stability? An empirical analysis*. IMF Working Paper. International Monetary Fund.
- Das, U. S., & Quintyn, M. (2002). Crisis prevention and crisis management: The role of regulatory governance. *IMF Working Paper(WP/02/163)*.
- Frankel, T., & Schwing, A. T. (2001). *Regulation of money managers: Mutual funds and advisers*. Aspen Publishers.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the regulatory state: Independent regulatory agencies in western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gilardi, F. & Maggetti, M. (2010). The independence of regulatory authorities, In Levi-Faur, David (ed.) (2010), *Handbook of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Hayward, P. (2002), "The Financial Sector—The Responsibilities for the Public Agencies," in C. Enoch, D. Marston, & M. Taylor, *Financial Sector Surveillance and Resolution*, IMF: Washington D.C.
- Majone, G. (2005). "Strategy and structure the political economy of agency independence and accountability," in organization for economic cooperation and development, *Designing independent and accountable: Regulatory authorities for high quality regulation, Working Party on Regulatory Management and Reform*, Proceedings of an Expert Meeting held in London, United Kingdom, January 10-11.
- _____, (1993). Controlling regulatory bureaucracies: Lessons from the American experience. *EUI Working Paper SPS 93/3*.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3): 709-734.
- Mishler, W. & Rose, R. (1997). Trust, distrust and skepticism: Popular evaluations of civil and political institutions in post-communist societies. *Journal of Politics*, 59(2): 418-451.
- OECD. (2005). *Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation*. Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005
- Pan, E. J. (2011). Structural reform of financial regulation. *Transnational Law & Contemporary Problems*, 19(winter): 797-867.
- PPIAF & World Bank. (2005). "Regulatory transparency: International assessment and emerging lessons." Report prepared by NERA Economic Consulting in association with Sophie Tremolet and Farrier Swier Consulting. Washington, D.C.
- Quintyn, M., & Taylor, M. W. (2002). Regulatory and supervisory independence and financial stability. *IMF*

Working Paper(WP/02/46).

Seelig, S., & Novoa, A. (2009). *Governance practices at financial regulatory and supervisory agencies*: IMF.

Tullock, G. (1967). The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, 5(3): 224-232.

Williamson, O. E. (1993). Calculativeness, trust, and economic organization, *Journal of Law and Economics*, 36(2): 453-486.

Yang, K. (2005). Public administrators' trust in citizens: A missing link in citizen involvement efforts, *Public Administration Review*, 65(3): 273-285.

ABSTRACT

Effects of the Quality of Regulatory Governance on Mutual Trust: A Focus on Financial Regulation

Junseop Shim and Soohyun Choi

Reoccurring financial sector crises in Korea since the late 90's have drawn significant attention to good financial regulatory governance. However, little is known empirically about how good regulatory governance affects financial stability. This study attempted to assess the current conditions of regulatory governance in the financial sector in Korea and, further, to examine empirically the influence of independence, accountability, transparency, fairness, and expertise on mutual trust between regulatory agencies and supervised entities. This study used surveys to collect data from ten financial institutions and two regulatory agencies, including the Financial Services Commission (FSC) and the Financial Supervisory Service (FSS). The results indicated that considerable differences exist in the evaluation of regulatory governance between regulatory agencies and financial institutions, and between the FSC and the FSS. This study provides important implications for financial regulatory policies in Korea.

【Keywords: good regulatory governance, financial regulation, mutual trust, regulatory agency】