

## 한국 금융감독체계 개혁의 정치경제

임 예 란 | 서울대학교  
이 아 나 | 서울대학교

본 연구는 1997년 외환위기 이후 실시된 금융감독체계의 개혁양상에 대한 정치경제적 분석을 주 목적으로 하고 있다. IMF 위기 이후 동아시아의 개혁방향은 영미식 자본주의의 규범 및 원리를 받아들이는 것으로 예견되었다. 한국 정부는 개혁 이후 한국은행의 독립성 강화를 인정하고 금융안정성 확보라는 목표 하에 금융감독위원회라는 통합 금융감독기구를 신설했다. 한국의 금융감독체계 개편은 신자유주의적 개혁방향을 지향하는 것 같지만 그 이후의 변화과정을 살펴보면 발전국가적 특성을 지속하고 있다. 과거 한국 은행을 통해 직접적으로 금융기관 및 금융시장을 통제하였던 정부가 개혁 이후에는 독립성이 충분히 갖춰지지 않은 통합금융감독기구를 통해 금융부문에 영향력을 행사한 것이다. 통합된 금융감독체계가 정부로부터의 독립성을 지향하지만 실제로는 금감위에 관련 법적 근거도 없는 사무국을 확대함으로써 과거 발전국가적 속성의 개입주의적 성향을 지속한 것이다. 한국에서의 관료는 민주화 이후 그 역할이 상당히 축소될 것이라는 예견과는 달리 개혁과정에서 주도적인 역할을 보여주었다. 민주화와 세계화 이후 상당한 권한을 빼앗긴 부처 및 관료들은 위기를 기회로 삼아 새로운 개혁의제를 제시하면서 개혁의 주도권을 장악하고 이를 자신들의 권력확대를 위한 기반으로 활용한 것이다.

**주제어:** 금융개혁, 금융감독체계, 금융위기, 이해중심적 접근법, 발전국가, 신자유주의

## I. 서론

본 연구는 1997년 경제위기 이후 추진된 신자유주의적 경제개혁에도 불구하고 금융부문에 대한 정부의 영향력이 지속됨으로써 상이한 개혁 패턴을 보인 한국 금융감독체계의 변화를 분석하는데 그 목적이 있다.

최근 미국내에서는 금융위기의 원인으로 통합된 금융감독의 부재가 부각되었다. 한국 역시 미국발 금융위기의 여파로 심각한 금융시장 불안정을 경험한 이후, 금융감독체계에 대한 전반적인 평가 및 재편이 필요하다고 지적되고 있다. 사실 한국은 1997년 외환위기 이후 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)으로부터 사상 최대의 구제금융 패키지를 지원받아 동년 11월부터 광범위하게 신자유주의적 경제개혁을 단행하였다. 특히 IMF는 한국 측에 구제금융에 대한 조건으로 금융부문의 자유화를 포함한 급격한 제도적 변화를 요구했다. IMF 프로그램이 일반적으로 경상수지적자 축소나 인플레이션 및 국내수요 억제 등의 긴축적 처방으로 구성되는 것과 달리 당시 한국과 IMF의 합의는 이를 넘어 구조적이고 제도적인 차원의 신자유주의적 개혁을 지향하는 것이었다(Gilpin 2000, 147-149; Wade and Veneroso 1998, 11-12). 양해각서 체결 시 IMF는 특히 한국은행 및 금융감독제도 개편 등과 관련된 13개의 금융관련법률안 통과를 강조했다. 이는 IMF가 정부의 관치 경제 및 정부 실패를 경제위기의 요인으로 보았기 때문이다.<sup>1)</sup> 1960년대 이후 발전국가의 경제발전전략 도구로 취급되어 자율적이고 효율적인 금융구조를 형성하지 못한 한국의 금융체계가 위기의 주요 원인으로 간주되었던 것이다.<sup>2)</sup> 그 결과 정부

1) 1948년에 대한민국 정부 수립과 함께 재무부가 설립되었다. 이후 1994년에 재무부와 경제기획원이 통합되면서 그 명칭이 재정경제원으로 바뀌었고, 재정경제원은 1998년 2월 정부조직법 개정에 따라 재정경제부로 변경되었다. 제17대 대통령으로 당선된 이명박 정부가 등장하면서 기존의 재정경제부와 기획예산처의 업무가 통합 및 개편되어 현재의 기획재정부가 탄생했다. 본 글에서 정부, 재정경제원, 재정경제부, 기획재정부는 동일한 의미로 사용하기로 한다.

2) 발전국가는 찰머스 존슨(Charlmers Johnson)이 자신의 저서인 『통산성과 일본의 기적(MITI and the Japanese Miracle)』에서 제2차 세계대전 이후 국가주도형 산업화에 성공한 일본, 한국, 대만 등 동아시아 국가들의 기적과도 같은 경제성장을 설명하기 위해 사용하기 시작하여 일반화된 개념이다. 발전국가 하에서 경제발전 전략을 주도하는 선도기

는 1997년 위기 이후 공공부문, 기업, 노동, 금융 등 4대 부문의 종합적 경제구조 개혁을 실시하는 가운데 특별히 금융개혁에 역점을 두었다(임성학 2004, 278).

한국의 금융개혁은 개혁의 패턴과 방향이 국가별로 상이할 수 있음을 잘 보여준다. 과거 은행감독기능을 보유했던 한국은행을 통제하면서 금융시장 전반을 관리했던 한국 정부는 개혁 이후, 한국은행의 독립성 강화를 인정하고 금융시장에 과거와 같이 직접적으로 개입하지 않을 것이라는 입장을 표명하였다. 뿐만 아니라 한국은 금융안정성 확보라는 목표 하에 금융감독위원회라는 통합 금융감독기구를 신설하기도 하였다.<sup>3)</sup> 그러나 한국의 금융감독체계 개편은 신자유주의적 개혁방향을 반영하는 것 같지만 그 이후의 변화과정을 잘 살펴보면 과거의 발전국가적 유산을 지속하고 있음을 잘 알 수 있다.

이는 최근 금융감독체계 개편론이 다시 고개를 들고 있다는 점과도 무관하지 않다. 미국발 금융위기가 국내금융시장을 강타했을때 위기관리 시스템이 제대로 작동하지 않았다는 평가가 지배적이다. 1997년 위기 발생시 금융감독체계의 개혁방

---

관과 국가 관료는 경제적 효과성이라는 목표의 달성을 위해 계획합리성에 근거하여 다양한 정책수단을 활용한다. 특히 발전국가전략의 핵심은 국가가 관리하는 금융시스템에 있다(양재진 2005, 8; 이연호 2002, 62-63).

- 3) 소비자를 보호하면서 금융안정을 확보하는 것을 목표로 하는 금융감독의 구조는 전통적으로 금융서비스 분야 내의 기능적 분화에 기초해있었다. 즉 은행, 보험, 증권시장 등은 각 분야 특유의 감독기관을 가지고 있었던 것이다. 그러나 은행감독에 관여하던 중앙은행의 주요 업무가 물가안정으로 좁혀지면서 변화가 일어나기 시작했다. 기존과 마찬가지로 분화된 감독기관들을 유지하는 국가들과 달리 각 기관들이 하나로 통합된 감독기관을 설립하는 국가들이 나타나기 시작한 것이다. 일반적으로 분화된 감독기관의 경우에는 기관이 담당하는 분야에 대해 보다 전문적인 감독을 할 수 있는 것으로 알려져 있다. 이와 달리 통합 금융감독기관의 경우에는 보다 능률적으로 감독기능을 수행하고 통합된 금융회사들을 보다 잘 감독할 수 있다고 알려져 있다(Lannoo 2002). 이러한 의미에서 금융감독기구의 분화 혹은 통합 여부는 각각 장단점을 가진다고 볼 수 있고, 각 국가는 국가가 중점을 두는 바에 따라 금융감독 구조를 선택한다. 예컨대 대표적인 신자유주의적 규제국가들인 미국과 영국도 서로 상이한 금융감독 구조를 가지고 있다. 본 연구에서 초점을 맞추는 한국의 경우에는 1997년 경제위기 이후의 금융개혁을 통해 금융감독 구조를 분화된 형태에서 통합된 형태로 변화시켰다. 따라서 본 연구에서 주목하는 것은 금융감독기관의 통합 여부 자체가 아니라 이러한 감독기관이 정부의 영향력으로부터 독립되어 얼마나 자율성을 가지게 되는가의 문제이다.

향은 통합된 그리고 정부로부터 독립된 금융감독기구를 설치한다는 것이었다. 그러나 이후 국내 금융정책은 금융위원회가, 국제금융과 환율정책은 재경부가, 금융시장감독은 금감원이 맡으면서, 사실상 이를 총괄하는 컨트롤 타워가 부재해 현재의 금융위기를 다시 맞게 되었다는 비판을 받고 있다. 한국은행은 독자적인 통화정책을 수행하고는 있지만 이들 부처 및 기관과의 정보공유가 충분치 않은 상황이어서 위기관리에 적절한 대응을 하기 어려웠다.

본 연구의 목적은, 이처럼 외환위기 이후 금융감독체계의 변화가 신자유주의적 금융개혁의 취지에 잘 부합하는 듯이 보이면서도 실질적으로는 금융개혁에 대한 신자유주의적 요구들이 변형돼 수용된 정치경제적 배경을 분석하는 데 있다. 이를 위해 1997년 금융개혁 이후 한국 금융감독체계의 변화 양상을 살펴보고 그러한 변화과정에 영향을 미친 요인들을 식별해내고자 한다. 본 논문에서는 금융감독체계 개혁을 둘러싼 이해그룹들의 정치연합 외에 동아시아 지역, 특히 한국에서 관료들이 개혁과정에 어떤 역할을 수행하는지 살펴보고자 한다. 민주화 이후 관료조직의 자율성과 효율성은 상당히 제한받게 되었다. 그러나 관료의 역할이 상당히 축소될 것이라는 예견과는 달리 한국에서 관료의 역할은 개혁과정에서 지속적인 역할을 보여주고 있는데, 그 배경이 무엇인지를 살펴볼 것이다.

이하 이 글의 구성은 다음과 같다. 다음 제II장에서는 경제개혁과 관련된 기존 연구를 바탕으로 개혁의 정치경제와 관련된 이론적 논의에 집중한다. 제III장에서는 금융개혁에 따른 한국 금융감독체계의 변화를 살펴본 이후 금융개혁과정에 중요한 역할을 담당하는 관료, 정치가 등의 정치적 갈등을 설명하면서, 한국 금융감독개혁의 패턴이 보이는 상이성에 대한 원인을 설명할 것이다. 제IV장은 결론으로 이 글의 요약과 함의를 제시한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 개혁의 정치경제

개혁의 기본적인 목적은 현재보다 나은 상태를 달성하는 데 있다. 종전의 경제제도나 경제 질서를 새로운 것으로 바꾸고자 하는 경제개혁 또한 마찬가지이다.

예컨대 주요 경제개혁 중 하나인 금융개혁은 경제적 합리성을 바탕으로 금융시장 및 금융기관과 이들을 형성 및 운영하는 규칙을 보다 효율적인 시스템으로 전환시키는 것을 의미한다(임성학 2004, 279). 그러나 경제개혁은 이러한 경제적인 의의 이상의 정치경제적인 성격 또한 동시에 지니고 있다. 왜냐하면 경제위기, 외부의 영향 및 압력, 국내제도, 개혁 관련 행위자들의 이해관계, 정치가와 관료의 선호 및 역할, 역사적 유산 등의 정치경제적 변수들에 의해 개혁의 방향, 속도, 패턴 등이 다양하게 나타나기 때문이다. 뿐만 아니라 경제개혁은 사회 내의 자원 분포를 변화시키는 정치경제적 결과 또한 초래한다는 점에도 특별히 주목할 필요가 있다.<sup>4)</sup>

개혁을 수반하는 경제위기의 상황은 이러한 경제개혁의 정치경제적 성격을 잘 보여준다. 경제개혁은 경제적 조건이 악화되어 보다 나은 경제적 성과에 대한 정치적 긴요성(imperative)이 존재할 경우, 특히 경제위기 시에 실시되는 경향이 있다(Krueger 1993, 109).<sup>5)</sup> 해가드에 따르면 위기 시에는 이해집단들이 구질서로부터 얻는 지대가 줄어들기 때문에 이들의 현상 유지에 대한 유인이 축소되며, 그 결과 개혁에 대한 저항 또한 축소되어 경제개혁이 추동된다는 것이다(Haggard 2000). 한편 웨일랜드는 극심한 경제위기가 오히려 유권자 및 정치인의 위험회피(risk averse) 성향을 낮춤으로써 이들로 하여금 커다란 손실 및 커다란 보상 가능성을 동시에 가지는 급진적 개혁을 보다 쉽게 받아들일도록 한다고 주장한다(Weyland 2002). 이러한 의미에서 위기 이후 실시되는 경제개혁은 경제적인 고려뿐만 아니라 정치적인 고려도 수반하는 이중적 정치경제과정임을 알 수 있다(임성학 2004, 280).

개혁이 시작된 다음에는 개혁의 공고화 과정이 뒤따르게 마련이다. 주로 처음에는 행정가의 자율성이, 그리고 공고화 과정에서는 입법 세력과 이해집단의 지지가 중심이 된다(Haggard 1994, 468).<sup>6)</sup> 이를 이해하기 위해서는 개혁 이후 새로운 자원

4) 페르난데즈(Raquel Fernandez)와 로드리크(Dani Rodrik)은 개혁으로 인해 발생하는 이득과 손실의 비중립성(nonneutrality)에 대해 논한 바 있다(Fernandez and Rodrik 1991). 즉 경제개혁은 사회적 이익과 정치집단 분배 구조에 광범위한 영향을 미친다는 것이다(Haggard and Kaufman 1992).

5) 경제개혁을 발생시키는 정치경제적 원인들에 대한 보다 포괄적인 논의는 Lim(2008)을 참조할 것.

배분으로 인해 수혜자와 피해자가 발생하며, 이들은 개혁에 대해 각기 다른 반응을 보이기 쉽다는 점에 초점을 맞출 필요가 있다. 일반적으로 개혁에 따른 이득은 다수에게 미미하게 분산되나 손실은 상대적으로 소수에게 집중되는 경향이 있다. 이 때 개혁에 따른 이득을 얻게 될 것으로 예상되는 이들은 개혁 지지 성향을, 반대로 개혁으로 인한 손실을 감수해야하는 이들은 저항 성향을 보이게 된다.<sup>7)</sup> 이처럼 개혁에서 나타나는 정치경제적 현상은 이해 중심적 접근법에 의해 설명될 수 있는 경우가 많다(Geddes 1995, 214).

그러나 슈나이더는 이해 자체의 특성을 충분히 고려하지 않은 채 기존의 이해 중심적 접근법을 단순히 받아들이면 행위자들의 정치적 행동을 제대로 분석할 수 없다고 주장한다. 그에 따르면 이해 또는 선호라는 것은 역동적이며 또한 다면적이다(Schneider 2004). 특히 경제위기라는 특수상황은 각 행위자들이 개혁에 따른 이해관계를 어떻게 보느냐를 급격히 바꾸도록 만들 수 있다는 점에서 이해는 역동적이다. 또한 각 행위자들이 단 한 가지 선호만을 가지고 있는 것이 아니라는 점에서 이해는 다면적이기도 하다. 결국 특정 맥락 하에서 각 행위자들의 다면적 선호들이 어떻게 구성되느냐에 따라 개혁의 양태가 다르게 나타난다. 따라서 각 행위자의 이해가 가지는 역동성과 다면성 및 이러한 이해들이 맥락에 따라 어떻게 구성되어 개혁에 영향을 미치는지를 파악할 때, 개혁의 정치경제를 보다 잘 이해할

6) 해가드(Stephan Haggard)와 카우프만(Robert R. Kaufman)에 따르면 혼합경제를 유지하는 모든 정권은 경제개혁과정에서 정치지도자와 핵심 지지세력 간의 명시적이거나 비명시적인 교섭에 의존할 수밖에 없다(Haggard and Kaufman 1995, 7).

7) 헬만(Joel S. Hellman)은 개혁 초기 국면과 그 이후로 시기를 나눠 논의를 발전시킨 바 있다. 그에 따르면 개혁 초기의 수혜자들은 부분적 개혁으로부터 얻을 수 있는 지대를 추구하기 위해 한 단계 더 진척되는 개혁에 저항하는 경향이 있다(Hellman 1998; 임경훈 1999). 한편 로드릭(Dani Rodrik)은 개혁으로 인해 누가 무엇을 얼마만큼 가지고 얼마만큼 잃게 될 것인가에 대한 불확실성으로 인해 개혁에 대한 저항이 오히려 더욱 강화될 수 있다고 주장한다(Rodrik 1996). 그러나 저항이 반드시 강화되는 것은 아닌데, 그 이유는 수혜자들이 일단 보상으로 피해자들을 설득시킬 수 있는 경우가 있기 때문이기도 하지만, 저항을 실제보다 과장되게 평가하거나("paper tiger") 존재하지 않는 저항을 있는 것으로 간주하는 경우도 경험적으로 확인된 바가 있기 때문이다(Naim 1993; Schneider 2004). 주장의 세부 내용에는 차이가 있지만 이와 같은 모든 논의들은 기본적으로 개혁과 이해의 관계를 깊이 연관시키고 있다.

수 있다. 이해와 선호의 변화과정은 실제 개혁이전, 이후, 그리고 또 다른 공고화 과정에서 나타나는 변화를 설명하는 데 유용하다.

## 2. 한국 금융개혁의 분석틀

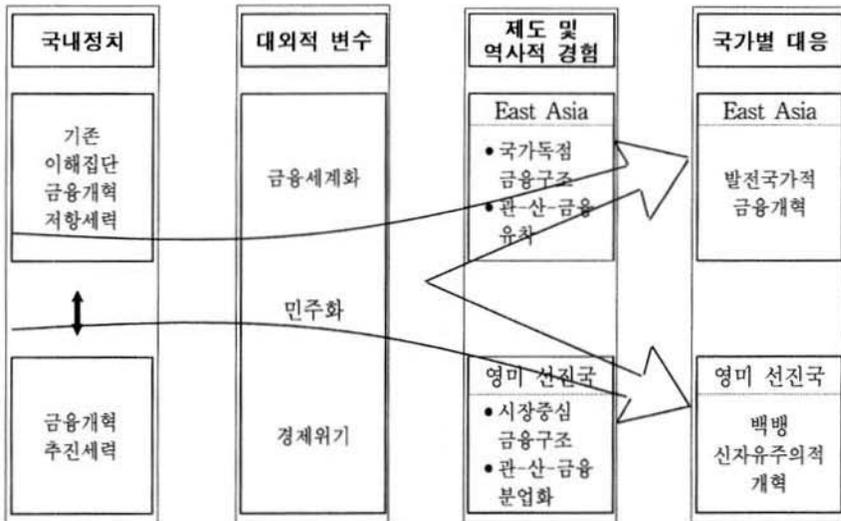
이해중심적 접근법에 따르면, 우리나라 정책결정에는 세 부류의 그룹들이 관련되어 있다. 첫째는 정치인들로서 정권을 획득 또는 유지하기 위해 이해그룹들과 연합을 하고 정치적인 지지를 추구한다. 둘째, 이해그룹들은 정부정책을 통해서 자신들의 이익을 도모하거나 정부권력을 통해 경쟁그룹들의 위협으로부터 보호받기 위해 정치인들과 결탁한다. 우리나라를 비롯해 동아시아 국가에서는 제3의 그룹으로서 관료들을 고려할 필요가 있다. 이들은 자리보전, 승진, 금전적 혜택 등의 개인적 이익 또는 정책채택에 따른 아이디어 실현 등을 추구하기 위해 다른 그룹들과 암묵적인 연합을 도모하기도 한다. 전문관료의 경우, 민주화된 정치지형에서 권력의 분산화로 인해 기존에 누리던 관료의 자율성 및 효율성이 많이 줄어든 것이 사실이다. 그러나 개혁과정에서 보다 적극적인 역할을 주도하면서 기존에 빼앗겼던 권력의 재탈환을 시도하기도 한다.

금융개혁의 패턴에 영향을 미치는 요인들은 크게 두 가지로 분류할 수 있다.<sup>8)</sup> 하나는 정책결정과 관련된 세 그룹들 간의 상호관계를 변화시키는 요인이고 다른 하나는 이러한 변화에 대한 반응행태를 규정하는 조건들이다. 첫째, 금융개혁은 기존의 정치경제연합의 균형이 파괴될 때 시작된다. 이해그룹들 간의 상대적인 압력에 변화를 가져오고 균형을 파괴시키는 요인들은 크게 장기적으로 지속적인 변화추이를 주도하는 세계화, 민주화 등과 같은 대세(mega trend), 그리고 예기치 않게 급작스런 변화를 야기하는 금융위기와 정치격변 등의 단기교란을 들 수 있다. 장기적 요인 가운데 세계화는 국내그룹에 새로운 기회를 부여하고 외국자본과 같은 새로운 이해그룹을 등장시켜 기존 균형관계를 변화시킨다. 또한 민주화 과정은 정치인들의 생존을 위해 기존의 배타적인 정치연합은 지양하게 하고 정치연합의 범위를 확대하도록 한다. 더불어 민주화 과정이 진행되면, 전문관료들이 정책결정 과정에서 미칠 수 있는 영향력 및 독자성도 제한되므로, 기존의 정책결정 및 집행

8) Lim(2008)은 이를 보다 세분해 세 가지로 분류하고 있다.

과정에 상당한 변화를 수반하게 된다. 장기적인 요인 외에 돌발적인 요인들도 기존 정치경제 균형관계를 변화시키는데 중요한 역할을 한다. 가장 대표적인 것으로, 외환금융위기 등과 같은 경제위기는 근본적인 개혁을 요구하게 된다. 위기가 발생되면 기존의 정치연합 등 기존 체계에 대해 위기의 책임을 전가하므로 정권교체 또는 최소한 정치연합의 구성원들이 변화된다. 따라서 위기가 발생하면 그로 인해 기존의 정책들이 대부분 파괴되고 새로운 정책이 등장하게 되는 것이다. 그 외에도 개혁에 영향을 미치는 요인으로 직접적이고 비구조적인 요인으로서 국제기구나 주변국의 압력을 들 수 있다(모종린 외 2002; 임성학 2004).

둘째, 금융개혁과정에 영향을 미치는 또 다른 요소로 국내제도나 역사적 경험과 같은 초기조건에 대한 이해가 필요하다(임혜란 2003). 세계화, 민주화 등과 같은 유사한 충격, 또는 국제금융위기와 같은 범세계적 충격에 대해서 각국의 반응은 다르게 나타나고 있다. 이는 구체적인 정책이 결정되는 과정에서 각국의 제도, 정치경제적인 구조가 상당한 영향을 미치고 있음을 의미한다. 특히 과거의 경험, 발전 패턴 등과 같은 역사적 혹은 제도적 유산도 정책결정에 많은 영향을 미친다. 혼



자료: 임혜란(2003)의 <그림 1>을 참고 및 재구성하였음.

<그림 1> 금융개혁의 패턴 및 방향

히 정책결정 과정을 보면 경로의존적(path-dependent)인 특성을 보이는 경향이 있는데, 이는 상당부분 관료적 특성과 같은 제도적 유산에 기인하는 바가 크다(Lim 2008). 따라서 각국마다 제도적 유산이 다른 경우 동일한 외부적 충격에 대해서도 반응이 다르게 나타나게 되고, 개혁방향 및 내용도 국가마다 서로 다른 특성을 보이게 되는 것이다. 과거 재정경제원 관료들은 관치주의를 통해 은행감독을 통제하는 데에 성공하였다(Mitchell 1997: 227-232). 즉 한국에서는 국가가 금융부문을 통제하고 은행들로 하여금 정부의 산업정책에 따라 수동적으로 여신을 배분하도록 하여 선도산업에 자금을 집중투자하였던 것이다(배용수 2003, 16). 이러한 한국의 초기 조건 및 제도적 특성은 향후 개혁의 방향에 영향을 미쳐온 게 사실이다.

### III. 금융감독체계의 변화의 정치경제적 배경

#### 1. 금융감독체계의 변화

금융감독체계에 대한 분석은 “금융감독”과 관련한 공공기관의 관계에 대한 종합적 이해가 필요하기 때문에 본 연구에서는 한국은행 개정법 과정도 분석범위에 포함시키고자 한다. 제6차 한국은행 개정법은 1997년 당시에 이루어진 금융개혁의 산물 중 하나이다. 한국에서 중앙은행 독립성에 대한 논의는 민주화의 물결과 함께 1980년대에서부터 본격적으로 시작되었으며, 경제협력개발기구(OECD)에 가입한 1993년 이후 한국은 여타 회원국으로부터 중앙은행 독립성에 대한 권고를 받기도 했다(전홍택 2002, 522). 그러나 중앙은행 독립성을 둘러싼 열띤 논의에도 불구하고 한국은행과 재경원 간의 의견 불일치로 인해 난항을 겪고 있었던 한국은행법 개정은 경제위기가 발발한 직후인 1997년 12월 31일에 급격히 성사되었다(정운찬 1997, 133).

제6차 한국은행법 개정에서 한국은행은 법적인 중립성 보장을 통해 통화신용정책 운영의 자율성을 크게 확보한 반면에 은행감독기능을 상실했다. 개정법은 재정경제원 장관 대신에 한국은행 총재가 금융통화위원회의 의장을 맡고 재정경제원 장관이 더 이상 금융통화위원회의 구성원이 되지 못하게 하며 금융통화위원회 구성원 중 정부추천인사의 비중을 축소하도록 했다. 한국은행에 대한 재정경제원 장

관의 업무검사권도 폐지되었다. 또한 통화신용정책 운영방식으로 중간목표관리제 대신에 물가안정목표제를 도입하고 한국은행의 책임성을 강화하기 위해 한국은행이 매년 1회 이상 통화정책 수행상황을 국회에 보고하도록 하였다. 이와 같이 제6차 개정에서는 한국은행의 중립성 보장 측면에서 상당한 진전이 있었지만 한국은행이 은행감독기능을 통합금융감독기관인 금융감독위원회 및 금융감독원에 넘기고 은행에 대하여 통화신용정책 수행에 필요한 자료제출요구권과 금융감독기관의 검사에 참여할 수 있는 권한만 가지게 됨으로써 한국은행의 목표는 물가안정으로만 축소되었다.<sup>9)</sup>

한국은행법을 개정함과 동시에 정부는 재정경제원으로서의 권력집중을 완화하고 금융감독기능을 금융정책기능으로부터 분리하여 금융감독제도를 강화하기 위한 제도적 노력의 일환으로 '금융감독기구의 설치 등에 관한 법률'을 제정하여 은행, 주식, 보험, 신용관리기금으로 분산되어있던 감독기능을 통폐합했다(윤석현 외 2005, 404). 1997년 당시에 IMF가 특수은행을 포함한 모든 금융기관을 감독하는 기구를 설치하도록 강력히 권고하면서 첫째, 동 기구의 운영 및 예산상 자율성을 보장하고 둘째, 동 기구에게 부실금융기관을 효과적으로 처리하는 데 필요한 모든 권한을 부여하며 셋째, 감독·검사의 사각지대 발생을 방지하여 대형금융사고의 사전예방 및 신속한 사후관리를 강화하도록 조언했기 때문이다(김대식 외 2005, 202). 이에 따라 정부는 한국은행이 보유하고 있던 은행감독권을 금융감독위원회로 이전시켜 한국은행의 역할을 통화량 조절에 한정했고, 그 결과 금융감독위원회는 금융기관 경영관련 인허가, 금융기관 검사·제재 및 증권·선물시장 관리·감독·감시, 금융감독원<sup>10)</sup>에 대한 지시·감독 업무를 총괄적으로 담당하게 되었다. 즉 금융감독위원회는 재정경제부가 수행하는 금융관련법령의 제·개정 및 금융시장 안정관련업무를 제외한 모든 금융감독 업무를 관장함으로써 금융감독에 있어서 다른 어느 기관보다도 강력한 권한을 가지게 되었다(양재진 2003, 9-12; 이연호 2002, 71).<sup>11)</sup>

그러나 통합금융감독체계는 아래에 상세히 설명하는 것처럼 여러 문제점을 드

9) 한국은행법, 법률 제5491호, 1997. 12. 31 전면개정 및 개정.

10) 금융감독원은 기존의 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금이 통합되어 탄생한 것이다.

11) 금융감독기구의 설치 등에 관한 법률, 법률 제5490호, 1997. 12. 31 제정 및 개정 참고.

〈표 1〉 우리나라 금융위원회의 권한

구분	기존			현행	
	금융감독위원회	금융감독원	재정경제부 (금융정책국)	금융위원회	금융감독원
업무	감독정책 수립, 인·허가권, 제재권, 감독규정 제·개정권	금융기관 감독 및 검사권, 감독 및 제재규정 제·개정안 마련, 불공정거래 조사	금융정책 수립, 법률 제·개정권	금융정책 수립, 법률 감독규정 제·개정권, 감독정책 수립, 인·허가권, 제재권	금융기관 감독 및 검사권, 불공정거래 조사
산하기관	자산관리공사	없음	산업은행, 기업은행, 수출입은행, 예금보험공사, 신용보증기금, 주택금융공사, 금융정보분석원 등	산업은행, 기업은행, 수출입은행, 예금보험공사, 신용보증기금, 주택금융공사, 금융정보분석원, 자산관리공사 등	없음
특징	정책과 감독 기능 분리를 통한 상호견제 가능, 3층구조로 인한 정책집행의 비효율성, 금감위원장의 금감원장 겸직			정책집행 효율성 증대, 관료조직의 비대화, 정책·감독 기구간 견제 불가, 금융위원장의 금감원장 겸직 금지	

자료: 금융위원회

러내 2008년 새정부가 출범하면서 또다시 개편되었다. 이에 따라 신설된 금융위원회는, 기존 금융감독위원회의 기능에 재경부의 금융정책 기능, 금융정보 분석 기능을 통합하고, 금융기관 감독을 집행하는 기관인 금융감독원을 산하에 두고 있다. 따라서 기존의 금융감독권을 물론이고 예전 재경부가 가졌던 국책금융회사 감독권 뿐만 아니라 금융정책, 인허가, 법령 제정 및 개정 권한 모두를 갖게 된 것이다. 현행 금융감독체계에서 금융규제 및 감독을 담당하고 있는 대표적 기관인 금융위원회의 업무내용을 정리하면 〈표 1〉과 같다.<sup>12)</sup>

12) 이 내용은 김인준 이영섭(2008)을 참조했다.

## 2. 금융감독기구의 독립성

1997년 위기 이후 금융정책을 담당하는 한국은행의 독립성을 강화하고 금융감독을 독립적으로 담당하는 금융감독위원회를 신설한 것은 신자유주의적 금융개혁을 강조하는 IMF의 요구에 부합하는 것으로 보였다. 그런데 관건은 이러한 일련의 흐름이 법적, 제도적 변화뿐만 아니라 그 취지에 따라 실제적인 변화를 산출했는지의 여부에 있다.

법 개정을 거친 한국은행의 경우에는 몇 가지 제약사항<sup>13)</sup>이 존재함에도 불구하고 이전에 비해서는 명백히 독립성이 증가했다고 볼 수 있다.<sup>14)</sup> 한국은행의 독립은 금융의 시장기능 회복과 금융제도의 안정성 확보라는 차원에서 한국은행이 중앙은행 본연의 정책을 자율적으로 사용할 수 있도록 제도적 틀을 만들어주는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 정부에 대한 중앙은행의 독립성 획득을 판단할 때에는 일반적으로 중앙은행 총재의 권한 및 교체율이나 중앙은행의 통화정책에 대한 헌신도 등을 이용하는 경향이 있다. 따라서 제6차 개정법의 주요 항목인 한국은행 총재의 금융통화위원회 의장 겸직이나 불가안정목표제라는 통화정책의 도입을 통해 실제로 한국은행의 독립성이 강화되었는지의 여부 역시 한국은행 총재 교체율이나 불가안정목표제의 달성도 등을 통해 파악해볼 수 있다.<sup>15)</sup> 제6차 법 개정 이

13) 우선 불가안정목표제는 분명히 한국은행의 독립성 증진에 일조하지만, 제6차 개정법은 한국은행이 불가목표를 정할 때에 정부와 필수적으로 협의해야 함을 명시했다. 또한 개정법은 한국은행 총재가 금융통화위원회의 의장을 겸하도록 했으나, 한국은행 예산이 재정경제부 장관의 승인을 받아야하고 여전히 다수의 재정경제부 인사가 금융통화위원회를 구성한다는 점에서 개정법은 독립성을 제약하기도 한다.

14) 중앙은행의 독립성은 중앙은행에 관한 법률에 규정되어 있는 법적 독립성과 중앙은행의 실제 행동체계에서 나타나는 실제적 독립성으로 구분된다. 중앙은행이 다른 행위자의 사전 승인 없이 정책수단을 정할 수 있고 일정 기간 동안 그 정책수단이 다른 행위자에 의해 완전히 지배되지 않는다면 이 중앙은행은 행태적으로 독립적이다(김홍범 1998).

15) 중앙은행 총재의 교체율은 중앙은행이 얼마나 정치권력으로부터 제도적인 자율성을 누리려는지를 보여주는 지표가 될 수 있다(변영학 2007). 한국은행 총재의 평균 임기는 2.4년에 불과했으며 1대 구용서 총재로부터 20대 이경식 총재까지 임기를 다한 총재는 4명

전까지 한국은행은 48년 동안 20명의 총재에 의해 업무를 수행해왔으나, 그 이후 취임한 21대 및 22대 총재는 한국은행법에 명시되어 있는 대로 각기 4년의 임기를 지냄으로써 법 개정에 따른 변화를 보여주었다.<sup>16)</sup> 뿐만 아니라 연간 약 5~9% 정도의 상승률 사이에서 불규칙한 양상을 보여왔던 한국의 소비자물가는 1998년~1999년을 기점으로 하여 그 이후 지속적으로 4% 이하의 상승률을 유지하면서 안정적인 곡선을 그려왔다.<sup>17)</sup> 즉 제6차 법 개정 이후 한국은행 총재들이 정치적 영향력으로부터 벗어나 임기를 보장받음과 함께 강화된 권한을 행사할 뿐만 아니라 한국은행이 통화정책 목표로 하는 물가안정이 보다 효과적으로 달성되고 있다는 사실을 통해 한국은행의 독립성이 증대된 효과가 나타나고 있음을 알 수 있다.

통합적 금융감독기구의 설립은 한국은행의 독립성 강화 외에 한국의 금융개혁에서 눈여겨볼 만한 또 하나의 중요한 측면이다.<sup>18)</sup> 특히 감독과정에 대한 정치적 개입과 규제유예, 규제감독의 취약성 등 기존 금융감독기구의 결여된 독립성이 금융위기의 주요인으로 꼽히면서 개혁 이후 정치포획 및 산업포획 모두로부터 벗어

---

에 그쳤다. 한국은행이 정부산하기관 정도로 인식되어 개각 차원이나 정치적 외풍에 의해 총재가 바뀐 사례가 적지 않았기 때문이다. 그러나 1998년에 취임한 전철환 총재와 2002년에 취임한 박승 총재는 각기 4년의 임기를 지냄으로써 한국은행의 변화를 보여주었다(『韓國銀行 50年事』 참고). 그런데 한 가지 유의할 점은 총재의 낮은 교체율이 반드시 고도의 중앙은행 독립성을 의미한다고 볼 수 없다는 것이다. 금융자원을 동원하려는 정부의 요구에 충실하게 반응하는 종속적 중앙은행 총재가 정부로부터 안정적으로 임기를 보장받는 경우가 존재할 수도 있기 때문이다. 그러므로 중앙은행의 독립성이 실제로 그에 상응하는 정책적 결과를 산출했는지를 살펴볼 필요가 있다(변영학 2007). 중앙은행이 실시하는 통화정책은 낮고 예측가능한 물가를 유지함으로써 경제에 공헌하며, 물가안정은 한국은행법 총칙 제1조에 명문화된 설립 목적이기도 하다(이영구 1993). 한국은행의 독립성에 대한 강조도 중앙은행이 정부나 정치권 등으로부터 간섭을 받지 않고 통화신용정책을 수립 및 집행함으로써 물가안정을 이룩해야 한다는 이유로부터 연유한다. 따라서 한국의 경우에는 물가안정목표제를 목표로 한 제6차 개정법을 통해 물가안정의 정도가 1997년 이후에 어떻게 변화하였는지를 살펴봄으로써 한국은행의 독립성 증감 여부를 판단해 볼 수 있다.

16) 『韓國銀行 50年事』 참고.

17) e-나라지표(<http://www.index.go.kr/gams/default.jsp>)의 관련 통계자료 참고.

18) 중앙은행 독립성과 금융감독기구의 독립성은 모두 수단독립성, 즉 운영상의 독립성을 의미한다(정운찬 외 2004, 675).

난 독립적 통합 금융감독기구의 등장이 기대되었다. 즉 금융감독위원회의 신설 이후 인가, 건전성 감독, 제재, 위기관리 등의 모든 금융감독 과정의 독립성이 크게 증진될 것이라고 예상되었다(정운찬 외 2004, 675-676; Das et al. 2002).<sup>19)</sup>

그러나 이러한 기대와 달리 금융감독기능을 중앙은행 및 정부로부터 분리하여 금융산업의 건전성을 유지한다는 명목 하에 신설된 통합 금융감독기구인 금융감독위원회는 실제적으로는 정부로부터 독립적으로 운영되지 못했다. 국무총리 산하 합의제 행정기구이자 공무원 조직인 금융감독위원회는 1997년 말에 제정된 '금융감독기구의 설치 등에 관한 법률'을 기반으로 1998년 4월 1일에 출범하였다. 금융감독에 관한 최고의사결정기관인 금융감독위원회는 이를 보좌하는 역할을 하는 민간조직인 금융감독원 및 행정처리를 맡는 공무원 조직인 사무국(출범 당시의 기획행정실)과 함께 운영되는 조직으로서 금융감독 업무를 맡게 된 것이다.

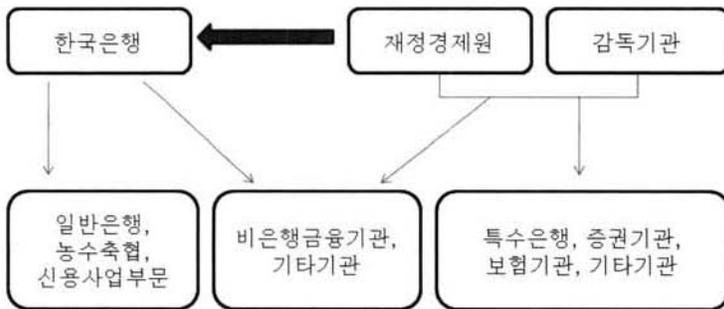
그러나 금융감독위원회와 금융감독원의 분리된 구조 및 금융감독위원회 사무국의 존재는 감독업무 수행 상의 독립성 결여를 초래하는 결과를 낳았는데, 이는 기본적으로 금융감독위원회와 그 사무국이 공무원으로 구성된 조직이며 정부가 그에 영향을 미칠 수 있는 여지를 가지고 있다는 사실과 깊은 관련이 있다. 예컨대 재정경제부와 금융감독위원회의 업무분담 재조정 및 금융감독위원회 하부조직 구성과 기능을 주요 내용으로 하는 1999년 5월 정부조직법 개정은 금융감독위원회 산하 공무원 조직의 규모 및 기능이 금융감독위원회 외부 조직인 재정경제부에 의해 결정될 수 있는 근거를 마련해주었다. 특히 금설법 제15조 1항을 '금감위의 조직 및 정원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다'라고 변경함으로써 국회의 승인 없이도 행정자치부와의 협의만으로 재경부가 금융감독권을 다시 장악할 수 있는 근거를 마련한 것이다. 그 결과 출범 당시 19명으로 구성되었던 기획행정

19) 여기에서의 독립성은 입법과정을 통해 주어진 목표를 달성하는 수단 선택과 집행에 관한 독립성, 즉 수단독립성을 의미한다. 금융감독기구의 독립성은 규정의 제·개정과정에 있어 감독기구가 갖는 독립성인 규제독립성, 감독활동의 수행과정에서 감독기구가 갖는 독립성인 감독독립성, 행정부 및 사법부로부터 구분되는 감독기구 지위의 독립성인 기관독립성, 정부와 산업으로부터 간섭받지 않는 감독기구 예산의 자율성인 예산독립성을 포함한다. 이 중 규제독립성과 감독독립성은 수단독립성의 핵심이며, 기관독립성과 예산독립성은 규제독립성과 감독독립성을 뒷받침한다(김홍범 2006, 16-17; 정운찬 외 2004, 678-279; Das et al. 2002; Quintyn and Taylor 2002). 감독기구 독립성에 대한 보다 구체적인 설명은 김홍범(2004, 52-55)의 『한국 금융감독의 정치경제학』 참조.

실이 2001년에는 70명의 거대 공무원 조직인 사무국으로 변모했고, 기능적 차원에 서도 금융감독원과 유사한 조직을 보유함으로써 금융감독정책 전반을 관장하게 되었다. 금융감독위원회에 대한 재정경제부의 영향력이 증가하는 이러한 상황에서 재정경제부와 금융감독위원회 사무국 간 관행적 인사교류가 나타나는 등 결국 금융감독위원회의 실질적인 권한이 재정경제부에 집중됨으로써 감독기능의 독립성이 훼손되기에 이르렀다(김대식 외 2005, 210-212).

정부에 대한 한국은행의 독립성이 실질적으로도 증가한 것에 반해 금융감독위원회 독립성은 그렇지 못했다는 사실은 정부가 개혁 이전처럼 한국은행을 통해 금융시장에 직접적으로 영향을 미칠 수는 없지만 금융감독위원회라는 창구를 통해 그 가능성을 열어두고 있음을 보여준다. 아래의 그림들은 금융개혁을 전후로 변화한 한국의 금융감독체계를 그림으로 나타낸 것이다.<sup>20)</sup>

<그림 2>와 <그림 3>에서 나타나는 한국 금융감독체계의 특성은 한국 금융개혁의 모델이 되었다고 볼 수 있는 영미식 신자유주의적 규제국가 내에서 나타나는 금융감독체계와 비교해볼 때 명확히 드러난다. 한국의 경우와 달리 영국과 미국에서는 정부, 중앙은행, 금융감독기구가 각기 자율성을 가지고 견제와 균형을 원리

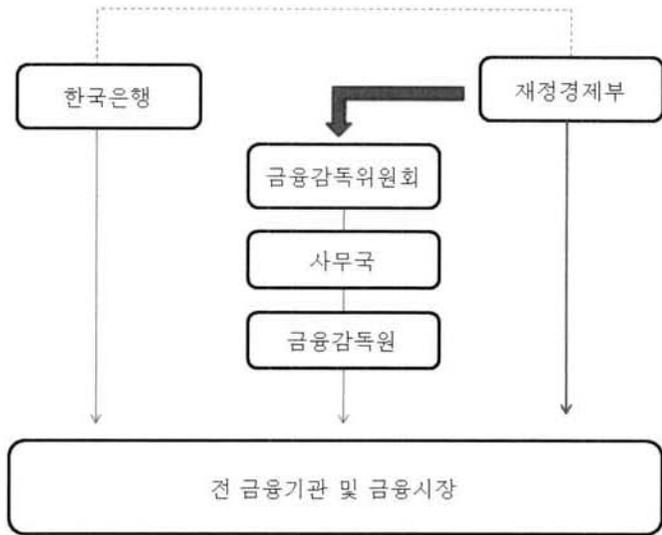


자료: 김홍범(2006: 32)의 <그림 3>을 참고하여 재구성하였음.

<그림 2> 위기 이전의 한국 금융감독체계<sup>21)</sup>

20) <그림 2> 및 <그림 3>에서 굵은 화살표는 영향력 행사를, 점선은 독립적인 협력관계를, 그리고 가는 화살표는 각 기관들의 감독권 행사를 나타낸다.

21) 이 그림은 새정부 출범 이전의 상황을 나타낸다. 여기서 한국은행의 감독권 행사가 가는 화살표로 나타나 있으나 실제적으로는 상당히 제한되어 있었다.



자료: 김홍범(2006: 57)의 <그림 5>를 참고 및 재구성하였음.

<그림 3> 위기 이후의 한국 금융감독체계

아래 상호 독립적으로 역할을 수행하기 때문이다. 한국, 미국, 영국에서 나타나는 금융감독기구의 형태나 작동방식은 상이하지만, 이들 모두는 현재 중앙은행으로부터 분리된 은행감독기관을 가지고 있다. <표 2>는 이러한 각 국 은행감독기관의 자율성을 간단히 비교한 것이다. 이 표는 예산이나 고용 등에 있어 자율성을 가짐으로써 수단독립성을 획득하는 영국 및 미국의 감독기구들과 달리 한국의 감독기구는 정부로부터 충분한 자율성 및 독립성을 누리지 못하는 모습을 보여준다.

퀸틴은 개혁 전후의 금융감독기구 독립성 평가를 담은 최근 연구에서 전세계 32개국의 책임성 및 독립성을 평가하고 있다. 그에 따르면 한국은 개혁 이후 책임성은 강화되었으나 낮은 독립성에는 변화가 없는 것으로 분류되었다. 비록 독립성 점수가 42점에서 47점으로 증가했으나 다른 국가들의 독립성과 비교해볼 때 그리고 신자유주의적 개혁이 있었음을 비교해볼 때 큰 진전은 있다고 볼 수 없는 편이다. 예컨대 영국은 58점에서 66점으로 증가한 것으로 나타나고 있다(Quityn et al. 2007).

〈표 2〉 중앙은행으로부터 분리된 각 국 은행감독기관의 자율성

기관명/ 감독분야	한국	미국 <sup>22)</sup>	영국 <sup>23)</sup>
감독분야	금융감독위원회와 금융감독원/ 은행과 여타 금융기관	통화감독청(FDIC)/ 각종 은행	금융감독원(FSA)/ 은행과 투자사업
규제력	금융부문과 연관된 모든 법률은 재정경제부에 의해 기안되고 제출되나 이에 대한 금융감독위원회와의 협의가 반드시 필요하다.	연방규제기구는 법에 의해 승인된 범위 내에서 규제를 발표할 수 있다.	규제에 대한 권한을 부여받은 금융감독원은 내각의 목표와 어긋나지 않는 선에서 권한을 행사한다.
예산 자율성	한국은행이나 정부 등의 기부금에 의해 업무 관련 기금이 형성된다.	통화감독청은 의회에 의해 형성된 독립기관이다. 예산은 연방준비제도나 정부에 의존하지 않는다. 통화감독청은 고용, 임금, 여타 예산관련 문제에 있어 완전히 자율적이다.	금융감독원은 고유예산을 가진다. 또한 금융감독원은 고용에 있어 자율성을 가진다.
인허가권 및 자율성	금융감독위원회는 금융기관에 대한 인허가권을 가진다. 또한 금융감독위원회는 금융부문 구조조정을 담당한다.	통화감독청은 인허가권을 가지지 않으나, 재무부나 백악관의 승인없이 은행을 승인한다.	금융감독원은 금융서비스업에 대한 인허가권을 부여받았다.
감독기관에 대한 법적 보호	존재하지 않음	존재함	존재함

자료: Quintyn and Taylor(2002)의 Appendix를 참고 및 재구성하였음. 한국은 새정부 이전의 체계.

22) 미국의 경우, 미국의 중앙은행이라고 할 수 있는 연방준비제도(The Fed: The Federal Reserve System)는 정책 및 조직 운영에 대해 재무부(U.S. Treasury)로부터 완전히 독립적인 위치에 있다. 행정부는 통화정책, 금융감독, 지급결제제도 운영 등 통화 및 금융에 관해 광범위한 정책을 관장하는 연방준비제도가 결정한 정책을 반복할 수 있는 권한이나 연방준비제도의 인사, 예산 및 조직 운영에 대한 지시 감독권을 갖고 있지 않기 때문이다(연방준비제도는 과거의 한국은행과 마찬가지로 은행감독 기능을 담당하나, 이러한 감독기능을 여타 감독기구들과 공유한다는 점에서 한국은행의 경우와는 다르다고 볼 수 있다). 한편 연방준비제도는 재무부의 통화감독청(OCC: Office of Comptroller of Currency), 연방예금보험공사(FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation), 저축기관감독청(OTS: Office of Thrift Supervision) 등과 더불어 분업적으로 금융감독 기능의 일부를 담

### 3. 금융감독체계 개혁의 정치경제

1997년 위기에 따른 금융감독체계 개편에 영향을 준 변수는 위기의 원인과 맥락을 같이 하고 있다. 1997년 위기의 원인으로 취약한 금융구조 및 감독체계가 지적되면서, 보다 전반적인 금융구조, 제도개혁의 필요성이 역설되었다. 이후 신자유주의적 방향으로 전반적인 금융개혁이 추진되어 갔지만, 금융감독체계에 대한 개편은 기존의 발전국가적 유산이 그대로 지배되었다.

1997년 직후 형성된 금융감독체계는 3원화 구조를 그 특성으로 한다. 1998년 금융감독에 관한 최고 의결기관으로 금융감독위원회를 설치하고 1999년 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금으로 분산되어 있던 금융감독 기능을 하나로 통합하여 금융감독원을 설립하였다. 특히 재경부가 금융감독 관련 법률 개정권을 보유하고 있다는 점에서 금융감독의 3원화 구조라 할 수 있다. 다원화된 체제로 인하여 금융감독업무는 중복, 정책혼선, 책임 소재 불분명, 감독부정 등의 문제를 끊임없이 야기했다. 2004년 정부혁신위가 금융감독체계 개편 방안을 내놓았지만 이 역시 많은 논란을 가져왔다. 특히 금감위 사무국을 폐쇄하지 못했다는 점에서 관치금융의 가능성을 뿌리뽑지 못했다는 비판이 제기되었다. 또한 금감위-

---

당하고 있기도 하다. 이처럼 분화된 감독기관들이 감독기능을 공유하는 데에서 발생하는 비용을 줄이기 위해 연방금융기관검사위원회(FFIEC: Federal Financial Institutions Examination Council)가 설치되었으나 이것이 곧 금융감독기구의 통합을 나타내는 것은 아니며, 미국에서는 현재까지도 분화된 감독기관들이 자율성을 가지고 견제와 균형의 원리 하에 금융감독기능을 수행한다(김홍범 1998; 김홍범 2001, 148-151; 윤인하 2004).

- 23) 영국의 경우, 영국의 중앙은행인 영란은행(BOE: Bank of England)이 재무부(the Treasury)로부터 독립성을 확보하고 통화정책을 통해 물가안정을 유지하는 역할을 맡는 한편, 재무부 및 영란은행으로부터 독립적으로 업무를 수행하는 금융감독원(FSA: Financial Service Authority)이 통합적으로 은행, 보험, 증권에 대해 인가, 규제, 검사, 제재 등에 걸쳐 통합감독을 실시한다. 그러나 주목할 것은 영란은행과 재무부 역시 금융감독원과 함께 금융안정을 책임지는 금융감독관련기관으로 간주된다는 점이다. 즉 금융감독의 전반적인 과정은 금융감독원이 전담하되, 영란은행은 금융안정 업무를 주도적으로 수행하도록 세부 절차가 마련됨으로써 기관 간 협력 및 견제균형이 이루어지고 있다는 것이 영국 금융감독의 특징이다(김홍범 2001, 152-155).

금감원 간의 역할분담 방안에 대한 자료를 보면 금감위의 사무국을 “금감위”로 호칭하고 진정한 금감위는 “위원회”로 따로 호칭함으로써 금감위와 금감원의 실제적 권한을 약화시켰다. 즉 금감위 사무국은 감독업무를 실질적으로 총괄하는 금융감독기구로 변화되었다. 이러한 논쟁에서 알 수 있는 것은 금융감독개편에 대한 공무원, 재정부의 관치금융 확대를 위한 노력과 영향력이 지속되고 있었다는 점이다.

2007년 새정부 인수위원회는 금융감독 체계에 대한 개편안을 내놓고 금융위원회가 금융정책, 금융감독, 인허가, 법령 제정 및 개정 권한 모두를 갖게 하였다. 위기 이후 통합금융감독체계가 안고 있던 일부 문제를 해결하려 했지만 여전히 문제점을 내포하고 있어, 최근 금융감독체계 개편 논의가 다시 수면위로 떠오르고 있다. 미국발 금융위기가 국내금융시장을 강타했을때 위기관리 시스템이 제대로 작동하지 못했기 때문이다. 1997년 위기 직후 처음에는 금융감독기능을 통합한다는 명분으로 금융감독기능 개편이 시작되었지만 결과적으로 내부적인 감독지배구조의 비효율성으로 인해 금융감독기능의 효율성이 저하되었다는 것이 지배적인 견해이다. 특히 정부가 금융정책과 감독의 효율성을 높이기 위해 옛 재정경제부의 금융정책을 금융위에 넘기고 금융위와 금감원의 수장을 분리한 조직 개편의 문제점이 불거진 것이다.

최근 개편논의의 논쟁과정에서 나타나는 개별기구의 입장을 보면 관료조직 및 이해그룹들의 상호작용이 잘 드러난다. 재정부 입장은 재정, 세제, 금융 등 거시경제수단을 재정부로 모아야 신속하고 일관된 정책을 펼 수 있다는 것이다. 금융위원회는 재정부의 국제금융과 외환정책을 자신들이 흡수해 금융부로 확대하고 금감원은 지금처럼 산하 감독기구로 남아 있다는 입장이다. 국내의 금융시장이 한 몸으로 움직이는데 국내금융정책 수단만으로 대응하는데 한계가 있다며 국제금융정책도 함께 펴면서 국내금융산업을 지원할 수 있도록 국고 기능도 금융위로 가져올 필요가 있다고 강조한다. 이와 달리 금감원은 자신들이 독립성을 갖춘 공적 민간기구가 되어야 한다는 입장이다. 정부의 영향을 받지 않고 시장논리에 따라 감독할 수 있어야 한다는 것이다. 시민단체들은, 상시적 금융감독을 공무원의 영향력으로부터 완전히 독립된 민간감독기구에 맡겨야 한다고 강조한다. 이처럼 각 부처 및 이해집단의 주장은 그들 조직의 이해관계가 반영된 논리임을 알 수 있다.

이와 더불어 최근 미국, 영국, 독일 등이 기존 감독체계를 개편해 중앙은행의

역할과 권한을 강화하고 있는 추세를 보이자, 한국 역시 한은법 개정 논의가 급물살을 타고 있다.<sup>24)</sup> 한은법 개정은 기존의 금융감독체계가 금융위기를 막는 데 별다른 역할을 하지 못했고, 위기 해결을 위해 중앙은행의 역할이 절대적으로 중요하다라는 판단 때문이다. 한은은 1998년 법 개정을 통해 총재가 금융통화위원회의 장직을 겸임함으로써 정부로부터 독립성을 확보했으나 금융기관 검사권과 감독권을 금융감독원에 넘겨주면서 그 역할이 제한되었다. 오랜 갈등관계에 있는 기획재정부 등의 견제로 필요한 자료조차 제대로 확보하지 못하고 있다.<sup>25)</sup> 한은법이 또 다시 개정된다고 하더라도 정부는 발권력을 가진 한은을 장악하기 위해 계속 한은의 권한 확대에 반대할 것이며, 기획재정부 및 금융위와 한은의 줄다리기는 계속될 양상이다. 한국은 금융감독체계 개편을 놓고 관련부처 및 기관간의 갈등과 반목이 지속되어 왔으며 이러한 정치적 갈등이 개편과정에 중요한 영향을 미친 것을 알 수 있다.

금융개혁 이후의 한국을 평가하면서 미첼은 과거 한국 정부가 가졌던 금융과의 긴밀한 관계와 그 작동방식이 소멸된 것이 아니라 개혁을 통해 재편(reformulation) 되었다고 평가하였다(Mitchell 2007). 과거 한국은행을 통해 직접적으로 금융기관 및 금융시장을 통제하였던 정부가 개혁 이후에는 독립성이 충분히 갖춰지지 않은 통합금융감독기구를 통해 금융부문에 영향력을 행사하는 것이다. 이는 신자유주의적 경제개혁이 국가 개입 영역을 축소시키는 한편 역량 면에서는 강하고 효과적인 국가를 요한다는 정통주의적 개혁의 역설(the orthodox paradox)과도 그 궤를 같이한다(Kahler 1990, 55).

신자유주의적 개혁 취지에 부응하여 설립된 금감위가 실제로는 정부로부터 낮은 독립성을 가지게 되어 개혁이 당초의 목표였던 신자유주의적 개혁과는 상이한

24) 미국에서는 현재 5개의 은행 감독기관을 하나로 통합하는 등 FRB에 전반적인 금융시스템 안정을 담보할 수 있는 권한을 확대하는 방향으로 논의가 진행되고 있다. 이러한 문제를 의식한 버락 오바마 미국 대통령 역시 분산되어 있는 금융규제 기관들을 합치거나 정부 감독을 강화할 필요가 있다고 지적한 바 있다.

25) 금융감독원과 자료공유협정을 맺었고 공동검사권을 행사할 수 있다고 하지만 이는 유명무실화 되었다고 한다. 한은의 한 고위 간부는 “은행권 자본확충펀드에 10조원을 넣기로 결정할 당시 은행들의 국제결제은행(BIS) 자기자본비율 관련 자료를 요청했으나 거절당했다”고 말했다(한겨레 09/02/15).

보다 발전국가적 속성을 보이는 이유는 무엇인가? 이는 위기 이후 신자유주의적 개혁방향에 큰 반대를 보이지 않았음에도 불구하고 지속적으로 해당 및 관련부처의 관료들이 정부의 개입을 지속하기 위해 다각적 역할을 했다는 점이다. 독립적이어야 하는 금감위에 관련 법적근거도 없는 사무국을 확대하는 방향으로 나아갔다는 점이 이를 잘 반영한다. 1997년 금융감독기구의 설치 등에 관한 법률이 제정되었는데 이때 금감위 사무국이라는 조직의 존재나 기능은 전혀 언급되어 있지 않았다. 단지 제정법률 제15조 제2항에서 금감위의 예산 회계 및 의사판리기능의 수행에 필요한 최소한의 공무원을 두도록 하였을 뿐이다. 그런데 1999년 5월 24일의 동법 개정시 제2항의 제한규정이 삭제되고 조직에 관한 내용이 대통령령으로 위임되고 이것이 정부조직법상의 대통령령에서 구현되면서 사무국의 확대가 가능하게 되었다(참여연대 경제프리즘 04/10/12). 감독기능이 없던 사무국 조직이 2001년 2월에는 공식 감독정책부서로 바뀌었다. 이는 당시 감독개편에 관한 재경부의 공식견해가 감독개편에 관한 재경부 산하의 금융감독청으로 개편되었어야 한다는 점과 무관하지 않다. 재경부의 실지탈환(失地奪還) 의도가 금감위 사무국의 변형, 확대과정에 처음부터 작용했을 것이라는 추측도 가능하다(김홍범 2005, 235).

통합된 금융감독체계가 정부로부터의 독립성을 지향하지만 실제로는 과거 발전국가적 속성의 개입주의적 성향을 지속하고 있다. 그 이유로 김홍범은 한국 관료조직의 특징이 금융감독의 독립성 및 책임성을 훼손하며 이는 정치문화적 기반과 연관된다고 강조한다.<sup>26)</sup> 이러한 문제점을 극복하기 위해서 공식, 비공식 요인 자체를 개혁하는 방법이 있겠지만 공무원 인사원칙을 개혁하기란 쉽지 않으며 상당

26) 한국 관료조직의 순환보직과 인사교류의 원칙이 적용되므로 정해진 책임기간이 따로 없으며 이는 감독관료의 책임기관 단기화에 기여한다. 금융감독조직의 위원직 대부분은 재경부 출신관료이며 이들 임기 평균이 법정 임기의 절반에도 미치지 못한다. 이는 금융감독정책의 의사결정이 정치적 영향력에 취약하게 되며 금감위가 재경부 관료에게 단순히 순환근무직을 단기적으로 제공할 뿐이지 금융감독의 전문분야로 간주되지 않는다는 것이다. 금융당국은 재경부의 정책지배하에 놓여 있기 때문에 정치포획에 취약해진다. 관료제의 두 번째 특징은 불투명성, 폐쇄성, 경직성을 든다. 관료사회의 엘리트 의식, 출세지상주의 등이 복합적으로 작용하여 감독관료 개개인은 조직에 누가 되는 일에 대해 극도로 소극적으로 대처한다. 따라서 이해관계자에 대한 정보누출을 꺼리게 되어 폐쇄성, 경직성이 강화되는 것이다(김홍범 2005, 229).

〈표 3〉 각 행위자들의 다면적 이해와 독립적 금융감독기구의 등장에 대한 입장

	지지	반대
중앙은행 (한국은행)	○한국은행의 독립성 강화(정부로부터의 영향력 축소에 찬성하는 맥락에서 독립적 감독체제 지지)	○은행에 대한 감독권 상실
정부 (재경부/재경원)	○국가 경제 효율성 제고	○금융, 산업에 대한 지배권 및 감독권 상실 우려
전 금융기관 및 금융시장	○규제완화 및 영업부문 확대	○외국 금융기관 진출로 인한 국내시장 잠식 우려

한 시간을 요할 것이므로 따라서 공적 민간조직을 설립하는 방안을 제시하고 있다. 한편 김대식·윤석현은 금감위/금감원의 분리가 정부, 정치권의 외부압력으로 부터 영향받기 쉽도록 만든다고 강조했다.

이러한 기존의 연구들이 충분히 설명하지 못하고 있는 점은 이들이 금융감독체계 내 관련 행위자들의 이해에 대해 언급하고는 있어도 실제로 그 다양한 이해들이 어떻게 변화하거나 구성되는지에 대해서는 충분히 주목하지 않고 있다는 점이다. 각 행위자들은 늘 한 가지 이해만 가지고 있는 것이 아니라 다면적 이해를 가지지만, 그 중 더 중점을 두는 쪽이 있고, 또한 여타 관련 행위자들과 이해관계의 조율을 통해 이를 구성해 간다. 이러한 구성은 개혁을 통해 변화하게 되는데, 이는 이해 자체가 변화하기도 하고 구성관계가 변화하기 때문이기도 하다.

〈표 3〉은 이러한 다면적 이해관계를 보여주고 있다. 비록 독립성 강화 논의가 1980년대부터 시작되기는 하였으나, 당시 재경원의 영향력 하에 있던 한은은 감독권 유지에 대한 이해를 더 강하게 가지고 있었을 수밖에 없었을 것이며 정부의 강력한 지배권/감독권 유지 성향을 선호했을 것이다. 따라서 한은 독립성 강화에 도움이 됨에도 불구하고 한편으로 독립적 금융감독기구의 출현을 반대했다. 금융기관들은 급격한 세계화, 자유화 등으로부터 보호받으면서 변화에 적응해가려는 신호를 보였다. 따라서 정부규제 완화를 요구하면서도 동시에 자신들에 대한 보호를 약화시킬 수도 있는 독립적 금융감독기구를 반대하는 이중적 태도를 표명했다. 이로 인해 독립된 통합 금융감독기구의 출현이 지연되었고 금융개혁안이 오랜 기간 표류하게 했다.

그러나 대외적인 금융세계화, 민주화 등이 심화되면서 과거와 같은 정부의 개입은 여러 방해요인으로 작용하였다. 위기의 원인으로 정부의 개입이 지적되었으며 그 결과 새로운 개혁이념과 이해들이 형성되어 통합 금융감독기구가 출현했지만 독립성은 그리 높지 않았다. 무엇보다 중요한 원인은 각 행위자들이 이중적 태도를 보이는 가운데 명확한 입장이 조율되지 못했기 때문이다. 따라서 관련부처 및 공공기관의 이해관계가 견제와 갈등관계로 유지되면서 관료사회의 권력정치가 지속되었고, 초기 기대와는 달리 통합 금융감독기구는 본연의 기능을 발휘하지 못하게 되었다.

#### IV. 결론

본 연구는 1997년 외환위기 이후 실시된 금융감독체계의 개혁양상에 대한 정치경제적 분석을 주 목적으로 하고 있다. IMF 위기 이후 동아시아의 개혁방향은 영미식 자본주의의 규범 및 원리를 받아들이는 것으로 예견되었다. 그러나 개혁과정은 외부의 압력뿐만 아니라 국내의 정치경제적 이해집단과 정치가, 관료와의 정치연합등에 의해 영향을 받는다. 이러한 이유로 동아시아 발전국가의 전형이었던 한국은 위기 이후 개혁과정에서 신자유주의적 개혁방향과는 다른 양상의 변화과정을 나타내고 있다. 한국의 금융개혁은 개혁의 패턴과 방향이 국가별로 상이할 수 있음을 잘 보여준다.

외환위기 이후 금융감독체계의 변화 자체는 신자유주의적 금융개혁의 취지에 잘 부합하는 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 그 이후의 변화과정을 잘 살펴보면 과거의 발전국가적 유산을 지속하고 있음을 잘 알 수 있다. 한국은 1997년 위기 이후 구 재정경제원에 집중되었던 금융 관련 권한과 기능이 일부 한국은행과 금감위로 배분되었다. 즉 종래의 집중구조에서 분업구조로 전환한 것이다. 이로써 금융감독을 하나의 감독당국이 관장하는 통합감독체계가 채택되었고 통화정책은 한국은행의 법률적 독립성을 제고하는 방향으로, 재경부는 경제정책과 정책조정을 맡는 분업이 유지되었다. 그러나 정부는 시장에 대한 개입을 감소시키는 것처럼 보였어도 다른 한편으로 금융감독위원회에 대한 영향력을 확보함으로써 금융시장에 영향을 미칠 수 있는 창구를 마련하였다. 즉 한국은 제한된 독립성을 가진 통합적

금융감독기구를 설치함으로써 금융개혁에 대한 신자유주의적 요구들을 변형시켜 수용했다.

이처럼 감독의 실제 작동방식이 과거의 집중구조로 되돌아간 이유는 공공기관 간 견제와 균형이 작동하지 않았기 때문이며 재정부의 지속적인 개입과 권력확대에 기인한다. 동아시아 지역, 특히 한국에서의 관료는 민주화 이후 그 역할이 상당히 축소될 것이라는 예견과는 달리 개혁과정에서 지속적인 역할을 보여주었다. 관련 부처 및 공공기관과의 견제와 알력, 그리고 갈등은 개혁과정에 중요한 영향을 미치는 변수로 작용한 것이다. 민주화와 세계화 이후 상당한 권한을 빼앗긴 부처 및 관료들은 위기를 기회로 삼아 새로운 개혁의제를 제시하면서 개혁의 주도권을 장악하고 이를 자신들의 권력확대를 위한 기반으로 인식하고 개혁과정을 적극 이용했던 것이다.

최근 미국내에서는 금융위기의 원인으로 통합된 금융감독의 부재가 부각되었다. 이후 미국의 금융감독개혁 방향은 FRB의 감독영역을 확대하며 기존에 분산되어 있던 금융감독체계를 통합시키는 쪽으로 진행되고 있다. 국내에서는 재정부로의 감독집중 구조가 되풀이 되고 있었는데, 미국발 금융위기의 여파로 금융시장 불안정해지고 경제가 심각한 타격을 입게 되자, 금융감독체계에 대한 비판이 다시 증가하고 있다. 사실 그동안 금융감독체계의 3원화(금감위, 금감, 재정부)로 인하여, 금융감독업무는 중복, 정책혼선, 책임 소재 불분명, 감독부정 등의 문제를 끊임없이 야기했다. 견제와 균형원리가 잘 작동되는 미국에서 기존의 분산된 금융감독체계가 왜 실패했는지 잘 살펴보고 반면교사로 삼을 필요가 있다. 그러나 미국이 통합된 금융감독체제로 이행한다고 해서 한국도 같은 방향으로 나아가야 할 필요는 없다. 단순히 분산이나 통합이나의 외면적 논의보다는 관리감독의 거버넌스가 어떻게 서로 다른 제도와 구조에서 잘 작동할 수 있는지의 문제가 더 중요하다.

투고일 2008년 12월 26일

심사일 2009년 1월 5일

게재확정일 2009년 1월 19일

## 참고문헌

- 김대식·윤석현. 2005. "통합금융감독기구의 변천과 향후의 개편방향." 『금융학회』 10, 1.
- 김인준·이영섭. 2008. 『국제금융론』 제2판. 서울: 율곡출판사.
- 김홍범. 1998. "미국 연방준비제도와 정부 및 의회와의 관계: 역사적 검토." 『국제경제 연구』 4, 1.
- \_\_\_\_\_. 2001. "한국의 금융감독체계: 비판적 검토." 『금융연구』 15.
- \_\_\_\_\_. 2004. 『한국 금융감독의 정치경제학』. 서울: 지식산업사.
- \_\_\_\_\_. 2005. "한국의 관료조직과 금융감독." 『한국경제의 분석』 11, 3.
- \_\_\_\_\_. 2006. 『한국 금융감독 개편론』. 서울: 서울대학교출판부.
- 모종린·임성학. 2002. "한국의 경제개혁, 무엇을 연구해야하는가?" 모종린·전홍택·이수희 편, 『한국 경제개혁 사례 연구』. 서울: 오름.
- 배용수. 2003. "발전국가 경제자유화의 논리와 방향: 한국정부의 규제개혁정책을 중심으로." 『한국정책과학학회보』 7, 2.
- 변영학. 2007. "발전동맹의 선택: 한국과 대만의 중앙은행 독립성 비교연구." 한국국제정치학회.
- 양재진. 2005. "발전 이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래." 『한국행정학보』 39, 1.
- 윤석현·김대식·김용재. 2005. "금융감독기구 지배구조의 재설계." 『상사법연구』 24, 2.
- 윤인하. 2004. "미국 연방준비제도의 독립성." 『월간 아태지역동향』 144.
- 이연호. 2002. "한국에서의 금융구조개혁과 규제국가의 등장에 관한 논쟁." 『한국사회학』 36, 4.
- 이영구. 1993. "중앙은행의 독립성에 대한 소고." 『서강경제논집』 22.
- 임경훈. 1999. "한국의 정치개혁: 경제개혁과 정치개혁." 『1999년도 춘계학술회의 한국정치 50년의 성찰』. 한국정치학회.
- 임성학. 2004. "IMF위기 전후 한국 금융개혁의 정치경제." 『한국정치외교사논총』 25, 2.
- 임혜란. 2003. "금융세계화와 대만의 대응: 금융자유화와 금융개혁 과정을 중심으로."

- 『한국정치학회보』 37. 5.
- 전홍택. 2002. "금융개혁: 중앙은행 및 금융감독제도 개편 사례." 『한국 경제개혁 사례 연구』. 한국경제연구원.
- 정운찬. 1997. "특집: 재정개혁의 과제와 전망; 중앙은행제도 개편에 관하여." 『한국 행정연구』 6. 2.
- 정운찬·김홍범. 2007. 『화폐와 금융시장』. 서울: 율곡출판사.
- 한국은행. 2000. 『韓國銀行 50年事』. 서울: 韓國銀行 調査 第1部.
- Das, Udaihir S., Marc Quintyn and Michael W. Taylor. 2002. "Financial Regulators Need Independence." *Finance and Development* 39. 4. International Monetary Fund.
- Fernandez, Raquel and Dani Rodrik. 1991. "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty." *American Economic Review* 81. 5.
- Geddes, Barbara. 1995. "Challenge the Conventional Wisdom." Larry Diamond and Marc C. Plattner eds. *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.
- Gilpin, Robert. 2000. *The Challenge of Global Capitalism: the World Economy in the 21st Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan. 1994. "Panel Discussion." John Williamson, ed. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Interests, Institutions, and Policy Reform." Anne O. Krueger ed. *Economic Policy Reform: the second stage*. Chicago: University of Chicago Press.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman. 1992. *The Politics of Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hellman, Joel S.. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions." *World Politics* 50. 2.
- Kahler, Miles. 1990. "Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment." Joan M. Nelson, ed. *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Krueger, Anne O. 1993. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. Cambridge, MA and London: The MIT Press.
- Lannoo, Karel. 2002. "Supervising the European Financial System." *CEPS Policy Brief* No. 21.
- Lim, Haeran. 2008. "Transformation of Developmental States: Political Economy of Economic Reform in Korea." presented at the SKKU-JCA conference. 2008.

- Mitchell, Bernard. 1997. "Globalization, the State and Financial Reform in East Asian NICs: The Cases of Korea and Taiwan." Geoffrey R. D. Underhill ed. *The New World Order in International Finance*. New York: St. Martin's Press.
- Naim, Moises. 1993. *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment.
- Quintyn, Marc and Michael W. Taylor. 2002. "Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability." *CESifo Economics Studies* 49.
- Quintyn, Marc, Silvia Loyda Ramirez and Michael Taylor. 2007. "The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors." *IMF Working Paper* No. 07/25.
- Rodrik, Dani. 1996. "Understanding Economic Policy Reform." *Journal of Economic Literature* 34(1).
- Schneider, Ben Ross. 2004. "Organizing Interests and Coalitions in the Politics of Market Reform in Latin America." *World Politics* 56. 3.
- Wade, Robert and Frank Veneroso. 1998. "The Asian Financial Crisis: The High Debt Model Versus the Wall Street Treasury-IMF Complex." *New Left Review* 1/228.
- Weyland, Kurt. 2002. *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.

**ABSTRACT** ■ ■

## Political Economy of Financial Supervisory Reform in Korea

**Haeran Lim** | Seoul National University

**Ha Na Lee** | Seoul National University

This study intends to analyze the political economy of financial supervisory reform in Korea after the 1997 financial crisis. It was expected that the reform of East Asian countries would follow the neo-liberal direction. Korea passed the law which intended to increase the independence of the Bank of Korea. And the integrated system of financial supervision was newly adopted: The FSC (Financial Supervisory Commission) was organized as the supervisory authorities, with the FSS (Financial Supervisory Service) being organized to operate as an executive arm of the FSC. The establishment of integrated system of financial supervision was designed to increase the independence and efficiency of supervision. In spite of such a radical change in the supervisory regime, financial supervision has continued to be within the influence of MOFE (Minister of Finance and Economy), by increasing the power of an executive office in the FSC. It is often argued that democratization decreases the autonomy and efficiency of bureaucracy in Korea. However, bureaucrats took advantage of the crisis as the opportunity to reassure the power by playing a leading role in the process of reform. Thus the nature and direction of financial reform reflected the continuity of developmental states as well as neo-liberal norms.

**Keywords:** financial reform, financial supervisory system, financial crisis, interest-based approach, developmental states, neo-liberal reform