

# 통합금융감독체계의 이론과 실제\*

김 홍 범\*\*

5년 전 경제위기 속에서 도입된 한국의 현행 통합금융감독체계는 감독권 독점의 폐해에 노출되어 왔으며 아직도 통합감독 고유의 편익을 실현하지 못하고 있다.

이 글은 통합금융감독의 이론적 강점과 약점이 무엇이며 우리보다 앞서서 통합감독을 도입한 나라들(노르웨이·덴마크·스웨덴·영국)의 실제 감독경험은 어떤 것인지를 탐구한다. 이러한 검토가 시사하는 정책적 함의는 단일 순수 민간감독기구의 확립, 감독당국의 독립성 및 책임성 장치의 확립, 그리고 중앙은행과 감독당국 간 협력 및 견제장치 확립이 한국의 현행 통합감독체계 정비에 긴요하다는 것이다.

핵심주제어: 통합금융감독, 중앙은행과 은행감독, 통합금융감독기구의 독립성과 책임성, 통합금융감독기구와 중앙은행 간 협력 및 견제  
경제학문헌목록 주제분류: E5, K2

## I. 서 론<sup>1)2)</sup>

한국의 통합금융감독 당국인 금융감독위원회가 출범한 지 올해 4월로 정확히

\* 이 글은 저자가 경상대학교 사회과학연구원 경영경제세미나(2003. 5. 21) 및 2003년도 한국금융학회 정기 학술발표회(2003. 5. 23)에서 발표했던 동일 제목의 논문을 축약·보완하여 작성되었다. 저자에게 유익한 조언을 주신 각 세미나의 토론자·참석자 여러분과 『한국경제연구』의 두 익명의 심사자, 그리고 이 논문의 자료수집단계에서 저자에게 귀중한 도움을 주셨던 OECD 주재 한국 대표부의 권태균 국장께 감사드린다. 이 글은 2001년도 한국 학술진흥재단 연구지원사업에 의하여 작성되었다(KRF-2001-041-C00203).

\*\* 경상대학교 사회과학대학 경제학과 교수, 주소: 경남 진주시 가좌동 900, 전화: (055) 751-5747, E-mail: hbkim@gsnu.ac.kr

논문투고일: 2003. 4. 13 수정일: 2003. 5. 10 게재확정일: 2003. 5. 30

- 1) 한국 통합금융감독체계를 보는 이 글의 기본시각은 저자의 또 다른 저작인 김홍범(2002)에 기초하고 있다. 다만 이 글은 통합감독체계의 이론을 전반적으로 검토하고 일부 외국의 실제 경험을 체계적으로 이해하는 데 주력한다. 그럼으로써 한국의 현행 감독체계에 대한 시사점을 도출하고자 하는 것이 이 글의 목적이다. 한국의 통합감독체계에 대한 직접적이고도 종합적인 분석·비판·해법에 대해서는 김홍범(2002)의 제1장 및 제2장을 참조하기 바란다.
- 2) 이 글에서는 김홍범(2002)을 따라 ‘규제(regulation)’와 ‘감독(supervision)’을 광의의 ‘규제 및 감독(regulation and supervision)’의 의미로 파악하고 이 용어들을 동일한 의미로 혼용한다.

## 6 통합금융감독체계의 이론과 실제

만 5년이 지났다. 원래 감독통합(안)은 1997년 1월 대통령 직속 자문기구로 설치되었던 금융개혁위원회가 같은 해 6월에 보고서를 통해 제안했었다. 당시 감독통합(안)은 금융검열화 및 금융불안정성의 증대에 대비하여 금융시장에 대한 종합적 감시와 총괄감독을 실현하며 동일한 금융활동에 대해 동질적 규제를 가능하게 할 것으로 기대되었다(금융개혁위원회, 1997). 그러나 이 안은 「한국은행법」 개정안과 맞물려 정치쟁점으로 부각되었고 국회의 논란 속에 1997년 10월경까지도 그 수용 여부가 불투명했다. 그러던 중, 금융위기가 그 해 11월 한국 경제를 강타하면서 이 위기의 중요한 원인 중 하나가 관치금융·관치감독이라는 공감대가 급속히 확산되었다. 그 결과, 관치청산을 動因으로 하는 금융개혁이 전격 단행되면서 국회는 1997년 12월 말 「한국은행법」과 「은행법」 등의 개정과 함께 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」의 제정을 통해 통합금융감독체계를 채택했다. 이에 따라 은행·증권·보험을 모두 관장하는 금융감독위원회(1998. 4)와 금융감독원(1999. 1)이 차례로 설립되었다.

금융감독위원회는 당연직 3인(재정경제부 차관, 한국은행 부총재, 예금보험공사 사장)과 임명직 6인으로 구성된 독립적 합의제 행정위원회로서 국무총리 소속으로 설립되었다. 금융감독위원회 위원장은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 임명하고, 부위원장은 재정경제부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 위원장 및 부위원장은 각각 임기 3년의 정무직 국가공무원이다. 한편, 금융감독원은 금융감독위원회의 지시를 받아 금융기관에 대한 전반적인 감독업무를 수행하는 무자본특수법인으로 설립되었다. 요컨대, 금감위는 감독정책 수립기능을 가진 의결기구로서, 금감원은 감독정책 집행기능을 가진 집행기구로서, 상호보완성을 발휘하는 가운데 대외적으로는 하나의 통합감독기구로 기능하도록 고안되었다.

그러나 통합감독체계의 도입에 담겨 있던 이러한 개혁적·정책적 의도는 지난 5년간 거의 실현되지 못했다. 금감위가 고유 감독업무 이외에 금융위기의 수습업무—구체적으로는 구조조정업무—까지 맡아 수행하다 보니 재정경제부 및 정치권의 영향권하에 놓일 수밖에 없었고, 한국은행이나 예금보험공사 등 다른 감독관련 기관과의 협력 및 견제장치도 원활하게 작동하지 못했기 때문이

---

또한 김홍범(2002)을 따라 ‘금융감독체계’란 금융위기상황이 아닌 평상시 “감독관련 기관 간 감독책무 및 권한(또는 기능)이 배분되어 있는 상태와, (……) 감독관련 기관 간 협력과 정보공유 및 견제균형이 이루어지는 메커니즘을 포괄”하는 의미로 사용한다. 그리고 이 글에서는 ‘통합감독’과 ‘감독통합’을 가급적 구분하여 사용하기로 한다. 즉, ‘감독통합’은 금융의 각 부문(은행·증권·보험)에 대한 감독을 단일 감독기구로 통합한다는 의미로, ‘통합감독’이란 금융의 모든 부문에 대한 감독권을 통합하여 관장하는 단일 감독기구에 의한 감독이라는 의미로 각각 사용한다.

다. 게다가 정부조직인 금감위와 민간조직인 금감원은 조직문화의 이질성으로 인해 처음부터 손발이 맞지 않았다(김홍범, 2002).

결국 감독통합을 통해 관치를 청산한다는 원래의 개혁의지는 이내 퇴색했다. 그리고 금감위(의결기구)-금감원(집행기구)의 초기구도도 구조적으로 변경되었다. 금감위의 단순행정정보를 목적으로 금감위 산하에 설치되었던 사무국(관료조직)이 2001년 2월 단행된 직제개편을 통해 금감원을 직접 지휘하는 공식 감독정책기관으로 자리잡아 오늘에 이르고 있기 때문이다.<sup>3)</sup>

금융위기 속에서 우여곡절 끝에 탄생한 한국 통합감독체계의 운행이 이와 같이 처음부터 순탄치 못한 가운데, 새 체계에 심각한 문제가 있다는 조짐은 일찍부터 표출되었다. 예를 들어, 상호신용금고 불법대출사고가 2000년 가을 연이어 터져 나왔다. 이를 기폭제로 금감위 사무국에 대한 금감원의 갈등이 표출되어 2001년 초에는 사회적으로 커다란 파장이 일기도 했다. 이후에도 크고 작은 감독사고와 감독정책의 혼란이 언론에 자주 보도되고 있다. 특히 사회적으로 최근 큰 문제가 되고 있는 가계부채 급증과 신용불량자 양산도 감독관련 기관 간 협력 및 견제의 부재와 관치감독이 빚어낸 일종의 감독실패(supervisory failure)다.

그럼에도 불구하고 우리 나라 현행 통합감독체계가 안고 있는 구조적 문제의 심각성과 그 해법을 정부는 아직도 정확히 인식하지 못하고 있는 것으로 보인다. 금융감독위원회와 재정부 금융정책국을 이른바 ‘금융부’로 흡수하고 금융감독원을 그 산하에 두어야 한다는 정부 일각의 발상만 보아도 그렇다.<sup>4)</sup> 저자는 정부가 2001년 4월 공표한 보도자료 「금융감독체제 효율화 방안 마련」 이후부터는 우리의 통합감독이 방향성을 완전히 상실한 채 파행적 감독구조 속에 지난 2년간 표류해 왔다고 판단한다.<sup>5)</sup>

이 글은 통합금융감독에 대한 이론적 논의와 외국의 실제 경험을 — 즉, 통합 금융감독의 이론적 강점과 약점이 무엇인지 그리고 우리보다 앞서서 통합감독을 도입한 나라들의 실제 감독경험은 어떤 것인지를 — 검토함으로써 한국 통

3) 재경부가 금융감독기능을 금감위 사무국을 통해 다시 장악하게 되기까지의 상세한 과정에 대해서는 김대식(2001)을 참조하기 바란다.

4) 예를 들어, 중앙일보(2002)를 참조하기 바란다.

5) 2000년 가을 연달아 터진 상호신용금고 불법대출사건들을 계기로 금융감독 쇄신을 위한 종합적 검토작업이 같은 해 11월부터 기획예산처 주도로 진행되었다. 그 결과 2001년 3월 말 기획예산처는 감독개편방안을 작성하여 재정부로 송부했고, 2001년 4월 초 재정부는 이 내용을 기초로 「금융감독체제 효율화 방안 마련」을 최종 확정·공표하였다. 그러나 동 방안은 미봉책에 가까웠고 그나마 거의 실행되지 않았다. 2001년 4월부터 지금까지 지난 2년간 한국의 통합금융감독체제는 구조적으로 개선된 점이 거의 없다. 동 방안에 대한 상세한 내용과 문제점에 대해서는 김홍범(2002)을 참조하기 바란다.

## 8 통합금융감독체계의 이론과 실제

합금융감독체계에 대한 시사점을 도출하고 현행 체계의 구조개선을 촉구하고자 한다. 이 문제는 매우 중요하고 심각하다. 최근 IMF(2003)까지 나서서 재정부·금감위·금감원 간 책임구분의 불투명성과 금감위·금감원의 재정부로부터의 독립 필요성을 명시적으로 지적할 정도다.

이 글은 4개의 절로 구성된다. 제Ⅱ절은 통합금융감독과 관련된 이론적 논의를 금융감독의 목적·유형·기관구조, 감독의 기관구조모형, 감독통합론과 감독분할론, 중앙은행의 감독개입 여부에 대한 찬반논의 등을 중심으로 검토한다. 제Ⅲ절은 은행·증권·보험에 대한 통합금융감독을 우리보다 먼저 도입했던 4개국(노르웨이·덴마크·스웨덴·영국)의 실제 경험을 개별적으로 검토한다. 제Ⅳ절은 결론으로 통합감독체계의 이론 및 실제에 대한 이 글의 검토가 한국 통합감독에 시사하는 바를 도출·정리한다.

## II. 통합금융감독체계의 이론

### 1. 금융감독의 목적·유형·기관구조

금융시스템에 시장실패를 가져오는 원천에는 반경쟁행위, 불공정 시장행위, 비대칭정보, 그리고 시스템 불안정성이 있다(Carmichael, 2002). 금융규제는 바로 이와 같은 시장실패의 여러 원천을 시정 또는 완화하려는 목적을 갖는다.<sup>6)</sup>

구체적으로, Goodhart *et al.*(1998)은 금융규제의 목적을 세 가지—금융부문의 경쟁제고, 금융서비스 소비자(고객)의 보호, 그리고 금융시스템의 안정—로 파악한다.<sup>7)</sup> 첫째, 금융부문의 경쟁제고란 감독기구가 금융분야에서 공정하고 공

6) 이 글에서는 금융규제가 시장실패의 원천을 시정 또는 완화할 수 있다고 전제한다. 따라서 금융규제의 정당화 여부에 관련된 논쟁을 이 글에서 직접 다루지는 않는다. 비교적 객관적 시각에서 규제옹호론을 설득력 있게 도출하는 논문으로는 Llewellyn(1999)을 참조하기 바란다.

7) 금융감독기구에 금융부문의 경쟁제고 책무를 전담시키기보다는, 실물부문의 경쟁을 관장하는 경쟁당국이 금융부문의 경쟁까지 커버하되 관련사안에 대해서는 금융감독기구와 협력하도록 하는 것이 대다수 국가의 일반적 관행이다. 이를 감안하여 금융규제에만 독특하게 적용되는 목적으로서 소비자보호와 시스템보호의 두 가지를 들거나(Taylor, 1995; 1996), 시스템 안정성 보호, 금융기관 안전성 및 건전성 유지, 그리고 소비자보호라는 세 가지를 들기도 한다(Llewellyn, 1999). Taylor(1995, 1996)가 열거한 감독의 두 가지 목적 중 시스템보호는 Goodhart *et al.*(1998)의 시스템 안정성 목적과 건전성 감독 목적의 일부를 포괄하는 개념으로, 시스템적 의미를 갖는 개별 금융기관에 대한 건전성 규제를 통해 금융시장의 안정 및 건전성을 보장하려는 것이다. 또 소비자보호의 목적은 소비자가 공정한 서

개적인 경쟁과 시스템 및 정보로의 합리적 접근성을 보장하는 것을 의미한다. 둘째, 금융기관보다 정보면에서 열위인 고객은 그 금융기관의 안전성과 건전성을 판단할 만한 지위에 있지 못하므로 보호될 필요가 있다. 고객이 자금을 맡긴 금융기관이 도산할 수도 있으며, 금융기관이 그 고객에게 불리한 행위를 할 수도 있기 때문이다. 따라서 금융감독기구는 고객보호 차원에서 금융기관의 건전성 규제(prudential regulation)와 영업행위 규제(conduct of business regulation)를 실시하게 된다. 이 때 건전성 규제는 금융기관이 수행하는 기능에 대한 규제감독보다는 기관에 대한 규제감독에 초점을 맞추는 반면, 영업행위 규제는 어떤 금융기관이 관련되어 있는지와는 무관하게 금융시장에서 금융기관이 업무를 수행하는 방식(기능)에 초점을 맞춘다. 영업행위 규제는 금융기관의 시장불공정행위(market misconduct)를 규제하기 위한 것이기 때문이다. 금융기관과 고객 간의 정보비대칭성은 도매금융서비스보다는 소매금융서비스의 경우 더 심하므로 후자에 대한 고객보호 차원의 규제수준이 더 높다. 셋째, 금융감독기구는 금융기관(주로 은행)의 도산이 외부효과를 갖기 때문에 금융안정을 위해 시스템을 규제하게 된다. 이것은 개별 금융기관의 고객을 보호하는 것과는 다른 차원이다. 예를 들어, 보험회사가 시스템적 측면을 거의 갖고 있지 않아서 시스템 규제를 받을 필요가 없다고 하더라도 고객보호 차원에서 보험회사에 대한 건전성 규제는 여전히 필요하다.

금융규제의 고유목적에 따른 감독의 유형은 일반적으로 시스템 안정성 감독, 건전성 감독, 그리고 영업행위 감독으로 구분된다(ECB, 2001; Hawkesby, 2000; Lumpkin, 2001a). 첫째, 시스템 안정성 감독은 금융시스템이 개별 금융기관이나 시스템이 야기하는 금융혼란(financial disturbances)을 견뎌내는 능력에 초점을 맞추며, 거시경제·금융시장·지급결제제도에 대한 감시를 의미한다. 시스템감독은 기본적으로 거시건전성 분석(macro-prudential analysis)에 의존한다. 둘째, 건전성 감독은 개별 금융기관이 경기변동을 견뎌내는 능력에 초점을 맞춘 미시건전성 감독(micro-prudential supervision)을 말하며, 자본적정성, 신용리스크, 운영리스크, 여타 건전성 지표들과 내부통제시스템, 경영자의 자질 등을 상시검사

---

비스를 제공받을 수 있도록 보장하려는 것이다. Taylor는 이 두 가지 감독목적에 기초한 쌍봉모형(twin peaks model)을 주장하였다. 쌍봉모형에 대해서는 이 절의 2.에서 다루는 감독목적별 모형에 관한 논의를 참조하기 바란다. 한편, Goodhart *et al.*(1998)이 말하는 소비자보호를 위한 규제를 Llewellyn(1999)은 금융기관의 안전성 및 건전성 규제와 협의의 소비자보호 규제(영업행위 규제)로 세분한다. Goodhart *et al.*(1998)의 소비자보호를 위한 규제는 Carmichael(2002)이 언급한 네 가지 시장실패 원천 중 불공정 시장행위 및 비대칭정보를 커버한다.

## 10 통합금융감독체계의 이론과 실제

및 임점검사를 통해 종합적으로 점검하는 과정을 포함한다. 개별 금융기관에 대한 건전성 감독은 기본적으로 소비자보호를 위한 것이지만, 특히 대형 기관에 대한 건전성 감독은 금융부문 전반에 대한 위협요인을 감소시키는 시스템 안정성 감독과도 밀접하게 관련된다. 셋째, 영업행위 감독은 소비자보호에 초점을 맞추어 정보공시·정직성(honesty)·무결성(integrity)·공정거래관행 등 금융기관이 수행하는 對고객 영업활동 측면을 다룬다.

이러한 규제감독의 유형은 금융감독의 기관구조(institutional structure)에 함의를 갖는다. 예를 들어, 세계 각국의 중앙은행은 전통적으로 물가안정과 금융안정의 양대 책무를 관장해 오고 있다. 특히 금융안정 책무와 관련하여 중앙은행은 거시경제·금융시장·지급결제제도에 대한 전문지식 및 인적 자원을 보유할 뿐 아니라 시스템이 불안정하게 되는 경우 이에 대처할 수 있는 최종대부자로서의 물적 자원을 보유한다. 따라서 각국에서 시스템 안정성은 중앙은행 소관으로 확립되어 있다.

반면, 건전성 감독과 영업행위 감독의 주체는 나라마다 다양하다. 금융감독 기관구조의 전통적 형태는 대체로 금융서비스의 기능적 구분(은행·보험·증권)에 따라 이들 각각에 대해 별개의 기구가 감독을 관장하는 것이다. Lannoo (2002)에 따르면 각국의 보험부문은 대개 별도의 독립기구가 관장하는 경우가 일반적인 반면, 증권부문은 국별로 감독권이 은행감독과 결합된 단일구조이거나 별도로 분리된 구조를 취하며 증권시장에 여러 감독기구가 개입하고 부분적으로는 자율규제가 존재하는 등 나라마다 차이가 심했다. 한편, 은행부문의 경우 1990년대 초까지는 대체로 중앙은행이 감독을 관장해 오거나 아니면 중앙은행과의 긴밀한 협력하에 감독이 이루어졌다는 것이다.

그러나 얼마 전까지만 해도 일국 금융부문의 감독관련 기구들을 어떻게 구성해야 할 것인가의 문제, 즉 감독의 기관구조에 관한 문제는 시사적 관심사였을 뿐 학문적 분석의 대상은 아니었다(김홍범, 2002). 감독효율은 감독의 기관구조(하드웨어)보다는 감독기구가 감독을 수행하는 방식(소프트웨어)에 달려 있는 것으로 믿어졌기 때문이었다. 그러나 1990년대 초 은행위기를 전후하여 노르딕 3국(노르웨이·덴마크·스웨덴)이 통합감독체계를 채택하였고 유럽통합의 진전에 따라 범유럽 차원의 금융제도 정비가 필요해지면서, 1990년대 후반부터는 금융감독의 기관구조에 대한 논의가 표면화되었다. 이러한 맥락 속에 1997년 5월 영국 재무장관의 감독통합 공표는 감독의 기관구조에 대한 정책적·학문적 논의가 본격화하는 계기가 되었다. 감독의 기관구조가 감독효율로 연결될 수

있다는 것이 이러한 논의의 기본전제임은 물론이다.<sup>8)</sup>

감독의 최적 기관구조를 고안하는 데 있어서 주요 논점은 두 가지 문제—감독기구의 수효(단일 감독기구 vs. 다수 감독기구)의 문제와 시스템 감독기구로서의 중앙은행이 은행감독까지 직접 관장해야 할지 여부의 문제—로 요약된다 (Goodhart *et al.*, 1998; Vives, 2001).<sup>9)</sup> 아래에서는 이러한 논의를 차례로 정리하기로 한다.

## 2. 금융감독의 기관구조모형

우선 다수의 감독기구를 둔다는 전제(분할감독)하에 기관구조의 대안적 방식을 종합적으로 검토한 후, 단일 감독기구로 통합하여 감독하는 방식(통합감독)에 대한 시각을 논의하기로 한다.

### (1) 분할감독: 다수의 감독기구가 존재하는 경우

분할감독에는 이론적으로 세 가지 순수모형—금융기관별(금융부문별) 구조(structure by institution(sector)), 금융기능별(금융활동별) 구조(structure by function(activity)), 감독목적별 구조(structure by objective)—이 있다(Di Giorgio and Di Noia, 2001; Goodhart *et al.*, 1998; Lumpkin, 2001a).

#### 1) 금융기관별(금융부문별) 모형

이것은 제공되는 상품 및 서비스와는 무관하게 별도의 전문감독기구(specialist agencies)가 서로 다른 유형의 금융기관(금융부문)—은행, 보험회사, 증권기업—을 각각 관장하는 구조다. 이는 감독 기관구조(institutional structure of supervision)

8) 기관구조의 문제보다도 금융감독 정책기조 여하가 감독효율에는 어쩌면 더 중요할 것이다 (Schoemaker and Wierds, 2002). 그러나 기관구조를 어떻게 확립하는가에 따라 감독정책 결정의 메커니즘이 달라질 수 있는 등 감독효율이 전반적으로 영향 받을 수 있는 소지가 분명히 있다. 이러한 기본전제의 정당성을 지지하는 시각에 대해서는 김홍범(2002), Abrams and Taylor(2000), Briault(1999, 2002), Di Giorgio and Di Noia(2001), Hawkesby(2000), Goodhart *et al.*(1998), Goodhart(2000), Lannoo(2002), Schoemaker and Wierds(2002), Taylor (1995, 1996), Taylor and Fleming(1999), 그리고 Vives(2001)을 참조하기 바란다. 한편, 기본전제의 정당성을 다소 유보적으로 보는 시각에는 Lumpkin(2001a, 2001b)이 있다.

9) 또 하나의 논점으로 Vives(2001)는 경쟁정책에 있어서 은행감독기구와 경쟁당국 간의 관계에 대해서도 주목한다. 이는 중앙은행이 은행부문의 경쟁정책을 독점하고 경쟁당국은 그 의사결정에서 배제되고 있는 이탈리아의 개별적 상황을 염두에 둔 것이다. 그러나 감독제도가 어느 정도 정비되어 있는 대부분의 국가에서는 경쟁당국과 은행감독기구가 은행부문의 경쟁정책 결정에 다 같이 개입하여 조정하는 것이 일반적이다.

12 통합금융감독체계의 이론과 실제

〈표 1〉 금융기관별 감독구조

은행감독기구			보험감독기구			증권감독기구		
건전성 감독	시스템 안정	시장행위	건전성 감독	시스템 안정	시장행위	건전성 감독	시스템 안정	시장행위
은행			보험회사			증권기업		
예금수취, 대출 등 보험활동 투자은행업활동 자산관리			예금수취, 대출 등 보험활동 투자은행업활동 자산관리			예금수취, 대출 등 보험활동 투자은행업활동 자산관리		

자료: Lumpkin(2001b).

의 전통적 형태로서 〈표 1〉과 같다.

이 구조는 각 금융기관의 활동이 서로 달라 리스크 프로필이 기관별로 서로 차이가 나는 상태에서 상이한 금융기관에 상이한 규제가 적용될 때 적합하다. 기관별 감독구조하에서는 개별 금융기관의 모든 활동을 대상으로 감독이 수행되므로 각 전문감독기구는 시장실패의 다양한 원천을 모두 교정하는 데 개입한다(Carmichael, 2002). 이 과정에서 범위의 경제(economies of scope)가 실현될 여지가 있고(Lumpkin, 2001a), 각 금융기관은 단 하나의 전문감독기구에 의해 규제되므로 효과적 통제가 용이하다(Di Giorgio and Di Noia, 2001). “실제로 도산하는 것은 금융기능이 아니라 개별 금융기관”이라는 의미에서 볼 때, 이 구조는 개별 금융기관의 건전성 문제를 고려하는 데 특히 적합하다(Goodhart *et al.*, 1998).

그러나 금융기관의 활동범위와 업무가 다변화하면 서로 다른 금융부문에 속한 금융기관이라 하더라도 부분적으로 동일 업무를 수행할 수도 있다. 이런 경우에 순수 기관별 감독구조하에서는 동일 금융활동이 서로 다른 규제를 적용받게 될 것이다. 이것은 경쟁상 왜곡(competitive distortions) 및 규제아비트리지(regulatory arbitrage)를 가져올 것이다(Lumpkin, 2001a; Di Giorgio and Di Noia, 2001). 또한 개별 전문감독기구는 특정 유형의 금융기관을 감독하면서 여러 감독목적의 추구하므로 목적 간 상충이 존재하는 경우에는 그 감독활동의 결과가 효과적이지 않을 수도 있다(Di Giorgio and Di Noia, 2001).<sup>10)</sup> 게다가 각 전문감

10) Di Giorgio and Di Noia(2001)은 감독목적 간 상충의 고전적 예로서 이탈리아 중앙은행(Banca d'Italia)이 은행부문의 시스템안정과 경쟁을 다 같이 관장하는 과정에서 경험하게 되는 상충을 들고 있다.



독기구는 자신의 감독대상 금융기관이 수행하는 모든 업무(기능)에 대해 나름대로의 영업규정(business rules)을 적용해야 하므로 감독자원의 불필요한 낭비가 초래될 수 있다(Goodhart *et al.*, 1998).

2) 금융기능별(금융활동별) 모형

이것은 금융기관의 유형과는 무관하게 그 기관의 업무활동(제공되는 금융상품·서비스)에 초점을 맞추어 기능별로 전문감독기구를 두는 구조로서 <표 2>와 같다.

각 금융부문별로 개별 금융기관이 다른 부문과는 확연히 구분되는 업무에 전문화하는 경우에는 기관별 구조와 기능별 구조가 당연히 일치한다. 그러나 금융기관이 다변화되면서 기관별 구조와 기능별 구조는 달라진다. 또한 최근 금융복합그룹(financial conglomerates)이 속속 등장하면서 종래의 기관유형 구분—은행, 보험회사, 증권기업의 구분—이 더 이상 의미를 갖지 못하는 경우가 생겨났다. 이에 따라 금융기관의 유형과는 무관하게 그 업무활동을 은행활동(소매예금수취와 대출 등)·보험활동·증권활동으로 구분하여 감독함으로써 동일 업무에 대해서는 하나의 전문감독기구가 동일한 방식으로 그 업무를 감독하는 구조가 나오게 되었으며 이것이 금융기능별 모형이다(Lumpkin, 2001a). 금융기관의 형태는 경쟁을 통해 효율적인 방향으로 동태적으로 진화하지만 금융기관이 수행하는 기능이나 활동은 그 금융기관 자체보다는 안정적이라는 시각이 금융기능별 기관구조에 내재되어 있다(Di Giorgio and Di Noia, 2001).

금융기능별 감독구조는 금융기관별 감독구조가 갖는 약점인 경쟁상의 왜곡이나 감독자원의 낭비를 피할 수 있다. 그리고 기관유형을 막론하고 동질적 기능 및 활동에 대해서 감독을 수행하는 과정에서 규모의 경제(economies of scale)가 실현될 여지가 있다(Lumpkin, 2001a).

그러나 금융기능별 모형에는, 예컨대 상업은행이 보험상품의 판매만을 담당

<표 2> 금융기능별 감독구조

중앙은행	은행감독기구	보험감독기구	투자은행 감독기구
지급결제제도 활동	예금수취, 대출 등	보험활동	증권활동
은행 보험회사 증권기업	은행 보험회사 증권기업	은행 보험회사 증권기업	은행 보험회사 증권기업

자료: Lumpkin(2001a).

하는 경우에 이 활동이 어느 전문감독기구의 소관인지 불분명하다는 문제가 있다(Lumpkin, 2001a). 또한 개별 금융기관을 복수의 전문감독기구가 감독하게 되어 “소관업무의 과도한 분할”이 초래될 위험이 있고, 그 개별 금융기관의 전반적 지급능력 등 건전성을 명시적으로 책임지는 전담감독기구가 없다는 점도 중대한 약점이다(Goodhart *et al.*, 1998). 금융복합그룹에 대한 선도감독자(lead regulator) 중심의 정보공유 및 조정은 이러한 약점을 완화시키려는 노력의 한 형태이다.

3) 감독목적별 모형

이것은 <표 3>과 같이 각 전문감독기구가 서로 다른 하나의 감독목적만을 관장하는 감독구조이다.<sup>11)</sup> 여기서 Lumpkin(2001a)은 시스템 안정성(거시적 건전성), 미시적 건전성, 영업행위 및 소비자보호를 관장하는 당국을 각기 금융인프라 감시자(financial infrastructure overseer), 건전성 감독기구, 그리고 시장행위 감독기구라 부른다.

감독목적별 구조는 감독목적에 따라 상이한 감독접근이 필요하다는 인식을 반영하는 구조이다. 금융기능별 구조와 마찬가지로 감독목적별 구조도 최근 활발히 등장하고 있는 금융복합그룹의 감독에 효과적일 수 있다. 감독목적별 구조는 최근 EU의 감독제도 정비에 관한 논의(예를 들면 Di Giorgio and Di Noia, 2001 등)에서 비교적 합리적인 접근방식으로 간주되고 있다. 또한 감독목적별 모형과 밀접한 관련을 갖는 하나의 변형으로서, 하나의 감독기구가 단일 감독

<표 3> 감독목적별 감독구조

금융인프라 감시자	건전성 감독기구	시장행위 감독기구
지급결제제도의 운영·관리·감시 등 거시적 건전성 감독	미시적 건전성 감독	영업행위 감독 소비자보호
상업은행 보험회사 투자은행 자산관리회사	상업은행 보험회사 투자은행 자산관리회사	상업은행 보험회사 투자은행 자산관리회사

자료: Lumpkin(2001a, 2001b)을 저자가 일부 수정하여 작성.

11) Carmichael(2002)는 이러한 감독구조를 ‘감독기능별 모형(functional model)’이라 부른다. 이는 Carmichael이 금융감독이란 금융부문의 시장실패를 교정하는 ‘기능’을 담당한다고 보기 때문이다. 따라서 그의 ‘감독기능별 모형’은 내용면에서 이 글의 ‘감독목적별 모형’과 동일하다.

활동을 관장하는 감독활동별 모형이 있다.

감독목적별 감독구조하에서는 그 정의상 적어도 개별 감독기구 내부적으로는 감독목적상의 상충이 발생하지는 않지만, 여러 전문감독기구 간에는 상충이 잠재적으로 발생가능하므로 감독기구 간 협력과 조정이 요구된다. 그렇지만 감독목적별 감독하에서는 동일 업무활동에 대해서도 서로 다른 감독목적을 가진 복수의 감독기구가 존재한다는 점에서 금융기능별 감독구조와는 차이가 난다. 따라서 감독을 받는 개별 금융기관의 입장에서 볼 때, 감독목적별 구조는 금융기관별 구조에 비해서는 물론이고 금융기능별 구조에 비해서도 더 많은 준수비용(compliance cost)이 들 수 있다. 게다가 규제목적별 감독책임의 배정이 명확한 것도 아니고 전체적으로 볼 때 감독이 이루어지지 않는 부분도 존재할 수 있다는 약점이 있다(Di Giorgio and Di Noia, 2001).

Taylor(1995, 1996)는 시스템보호를 위해 주로 미시적 건전성 감독을 수행하는 금융안정위원회(Financial Stability Commission)와 소비자보호를 위해 주로 영업행위 규제를 실시하는 소비자보호위원회(Consumer Protection Commission)의 두 감독기구로 구성되는 감독구조가 최적이라 주장한 바 있다. 이것은 <표 3>에 나오는 감독목적별 구조의 한 변형으로서 Taylor는 자신의 모형을 雙峰模型(twin peaks model)이라 불렀다.<sup>12)</sup> 호주는 1998년 7월 순수 감독목적별 구조를 실제로 채택하였다.<sup>13)</sup>

#### 4) 혼합모형

이론적 수준에서 지금까지 논의된 세 가지 순수모형의 각 특징을 적절히 배

12) Taylor의 금융안정위원회는 <표 3>에서 시스템안정 감시자의 기능 대부분과 건전성 감독의 기능 모두를 관장하며, 소비자보호위원회는 시장행위 감독기구의 기능을 관장하는 것으로 해석할 수 있다. Goodhart *et al.*(1998)은 Taylor(1995, 1996)의 쌍봉모형이 과도하게 단순한 구조로서 금융부문의 유형에 따라 아직도 잔존하는 기관유형이나 업무의 차이를 지나치게 무시한 것이라 비판한다.

13) 호주는 4개 규제감독기구가 시장실패의 각 원천을 하나씩 관장한다. 각 감독기구의 성격은 다음과 같다(Carmichael, 2002).

- ① APRA(Australian Prudential Regulation Authority): 정보비대칭에 기인하는 시장실패에 노출된 금융기관들(은행 및 여타 예금수취기관, 보험회사, 연금기금 등 포함)에 대한 건전성 감독기구.
- ② RBA(Reserve Bank of Australia): 상기 금융기관들이 지급결제제도 내에서 조업하거나 다른 시스템적 함의를 갖는 경우, 이들에 대한 시스템 안정성 감시기구.
- ③ ASIC(Australian Securities and Investment Commission): 상기 금융기관들의 공시 및 시장행위에 대한 감시기구.
- ④ ACCC(Australian Competition and Consumer Commission): 상기 금융기관들의 경쟁관련 행위와 산업조직을 관장하는 기구.

합하면 다양한 혼합구조를 고안할 수 있다. 예를 들면, 영업행위에 대해서는 금융기능별 구조를, 건전성에 대해서는 금융기관별 구조를 각각 채택하는 혼합모형을 생각할 수 있다(Goodhart *et al.*, 1998). 또는 특정 감독활동에 대해서 한 개별 감독기구가 모든 유형의 금융기관에 대한 인가업무를 총괄하고 다른 한 개별 감독기구가 임점검사를 담당하는 식으로 구조를 고안하되, 나머지 감독활동에 대해서는 금융기관별 또는 감독목적별 구조를 채택하는 등의 방식도 생각해 볼 수 있다(Lumpkin, 2001a). 많은 나라에서는 실제로 어떤 하나의 순수모형을 채택하기보다는 복수의 순수모형을 부분적으로 배합한 혼합구조를 채택하고 있다.

Taylor의 쌍봉모형에 대한 대안으로서 Goodhart *et al.*(1998)은 감독목적별 감독구조를 세분한 후 여기에 기관별 구조의 요소를 가미한 일종의 혼합감독구조인 多峰模型을 주장한 바 있다.<sup>14)</sup>

(2) 통합감독: 단일 감독기구가 존재하는 경우

만약 다수의 전문감독기구 대신 이를 통합한 단일 감독기구만이 존재한다면, 지금까지 살펴본 복수 감독기구 간 감독구조에 대한 논의는 단일 통합감독기구의 내부조직구조에 관한 내용이 된다.

Lumpkin(2001a)은 통합감독기구의 내부구조모형을 다음과 같이 구분한다.

- ① 금융기관별 모형(*institutional model*): 금융기관의 유형에 따라 감독이 수행되며 이를 정책기능(*policy function*)이 보완하는 구조. 정책기능은 독립 부서가 담당하거나 기관별 부서로 흡수.
- ② 금융기능별 모형(*functional model*): 금융상품·서비스의 유형(예를 들면, 예금수취)에 따라 감독이 수행되는 구조.
- ③ 감독활동별 모형(*operational model*): 감독활동의 유형(예를 들면, 임점검사)에 따라 감독이 수행되며 별도 정책부서가 존재하는 구조.
- ④ 혼합모형(*mixed model*): 개념적으로는 감독활동별로 조직화되지만 감독활동 내부적으로는 기관유형에 따른 분명한 구분 및 관행이 존재하는 구조.

통합감독체계를 도입한 대부분의 나라들은 현재 금융기관별·감독활동별 구

14) Goodhart *et al.*(1998)의 다봉모형은 다음과 같이 다수의 감독기구로 구성된다.

- ① 은행에 대한 시스템 규제기구(*systemic regulator*).
- ② 증권기업·보험회사·여타 비은행기관에 대한 개별 건전성 규제기구.
- ③ 소매영업행위 규제기구.
- ④ 도매영업행위 규제기구.
- ⑤ 거래소에 대한 자율규제.
- ⑥ (일반적 또는 금융부문만의) 경쟁당국.

조를 적절히 배합한 혼합모형을 채택하고 있다(제Ⅲ절의 <표 7> 참조).

### 3. 감독통합론과 감독분할론

노르웨이의 BISC(Banking, Insurance, and Securities Commission)가 1986년 세계 최초의 단일 통합감독기구로 설립된 이래, 지금까지 덴마크·스웨덴·영국·일본·한국·아이슬란드·헝가리·라트비아·독일·오스트리아 등이 은행·보험·증권부문에 대한 감독을 적어도 건전성 감독의 측면에서 완전히 통합하였다.<sup>15)</sup>

중앙은행은 역사적 진화과정을 통해 최종대부자 기능 및 지급결제제도 운영자 및 관리자기능을 보유한다(김홍범, 2002). 중앙은행은 위기관리(crisis management)를 위한 인적 자원과 물적 자원을 모두 갖추고 있기 때문이다. 그러므로 세계 각국에서 건전성 감독의 개입 여부와는 무관하게 중앙은행은 금융시스템에 대한 감시자로서 널리 인정되고 있다. 그런데 금융시스템의 안정성을 도모하는 책무 이외에도 중앙은행이 특히 은행감독을 관장하는 경우가 다수 국가에서 관찰된다. 이 경우 단일 통합감독기구를 중앙은행 외부에 설립한다는 것은<sup>16)</sup> 은행에 대한 감독권을 중앙은행으로부터 분리시켜 단일 통합감독기구로 이관하는 것을 의미한다. 이 점은 감독통합 여부를 고려하는 데 있어서 가장 논쟁적인 이슈들 가운데 하나다.

감독통합 여부와 중앙은행의 은행감독 개입 여부는 내용상 서로 얽혀 있는 문제이지만, 이하에서는 논의의 편의를 위해 두 가지 이슈를 각각 분리하여 검토하기로 한다.

#### (1) 감독통합 여부에 관한 여러 논점

감독통합 여부를 둘러싼 통합옹호론과 반대론 간의 논쟁은 다음과 같은 여섯 가지의 논점을 중심으로 전개되어 왔다.<sup>17)</sup>

- 15) 2002년 현재 벨기에와 아일랜드는 단일 통합감독기구의 설립을 공표한 상태이고, 핀란드·남아프리카·스위스 등에서는 단일 통합감독기구를 설립하는 방향으로 검토가 진행중이다(Briault, 2002; Lannoo, 2002).
- 16) 중앙은행이 동시에 단일 통합감독기구인 나라는 전세계에서 싱가포르의 중앙은행인 MAS(Monetary Authority of Singapore)가 유일한 것으로 알려져 있다(Carmichael, 2002; Goodhart *et al.*, 1998). 이와 같이 중앙은행이 단일 통합감독기구의 책무까지 맡는 일은 현실적으로 거의 없으므로, 이 글에서는 단일 통합감독기구를 중앙은행 외부에 조직된 별개의 감독기구라고 전제하기로 한다.
- 17) 감독통합 對 감독분할의 논쟁은 각 체계가 잠재적으로 가질 수 있는 상대적 강점 및 약점에 대한 논의로 이루어진다. 이 논의에서 감독통합이 갖는 상대적 강점(약점)은 감독분

- ① 금융기관 및 금융시장이 급속히 수렴되고 있는 최근의 현실이 감독의 통합을 정당화하는가.
- ② 감독통합이 규모·범위의 경제를 실현할 것인가.
- ③ 감독통합이 자원배분효율은 실현할 것인가.
- ④ 감독목적 간 잠재적 상충이 감독통합에 의해 잘 해결될 수 있는가.
- ⑤ 감독기구의 책임성이 감독통합에 의해 강화될 수 있는가.
- ⑥ 감독통합이 감독접근의 단일화를 가져올 것인가.

〈표 4〉는 각 논점에 따른 논쟁의 전개를 편의상 [통합옹호론의 주장(과 재반론)-통합반대론의 반론]이라는 구도로 간결하게 정리한 내용이다. 이 표에 따르면, 이 여러 논점들 가운데 자원배분효율을 기준으로 볼 때 감독통합의 우월성은 확실히 드러난다. 그러나 나머지 다섯 개 논점을 놓고 본다면 통합옹호론과 통합반대론 간의 상대적 우열을 선형적으로 판단하기는 곤란하다.

(2) 중앙은행의 감독개입 여부에 관한 여러 논점

영국이나 한국과 같이 전통적으로 중앙은행이 은행감독을 관장해 왔던 나라에서는 중앙은행 자신이 단일 통합감독기구의 책무를 담당하지 않는 한, 통합감독체계란 기존 은행감독권이 중앙은행으로부터 분리되어 통합감독기구에 이관되는 것을 의미했다. 현재 유럽에서는 이 문제에 관한 논쟁이 고조되고 있다. 이러한 상황은 EU가 자신의 금융감독제도를 완성하게 될 때까지 당분간 지속될 전망이다.

은행에 대한 중앙은행의 (건전성) 감독의 개입 여부는 앞에서 검토한 다수 전문감독기구의 통합 여부를 둘러싼 논쟁과 원칙적으로 맥을 같이한다. 예를 들면, 중앙은행의 개입을 옹호하는 입장은 감독통합에 반대하는 입장과 긴밀한 관계가 있다. 그러나 개입옹호론은 감독이 실제로 통합되더라도 중앙은행의 (부분적) 감독개입은 여전히 필요하다고 주장한다는 점에서 통합반대론과 차별화된다. 게다가 중앙은행의 고유책무와 기능이 갖는 감독기능과의 연관성을 중심

---

활이 갖는 상대적 약점(강점)이 된다. 물론 두 체계를 비교하는 관점은 다양하게 존재한다. 따라서 논자들은 일부 관점에서는 감독통합의 상대적 강점을 강조하다가도 다른 일부 관점에서는 감독분할의 상대적 강점을 언급한다. 각 관점에 따른 두 체계의 상대적 강점 또는 약점의 주장은 논자마다 엇갈릴 수 있으므로 여기에 대한 반론 및 재반론이 나오게 된다. 그러나 대부분의 논자들은 두 체계 중 어느 한쪽을 결론적으로 지지하기보다는 절충적 견해(eclectic views)를 취하는 데 그친다. 다만 감독통합론의 강력한 지지자인 Briault(1999, 2002), 감독분할론을 주장하는 Goodhart *et al.*(1998)와 Taylor(1995, 1996) 등이 분명한 입장을 갖고 있을 뿐이다.

〈표 4〉 통합옹호론과 통합반대론의 여러 논점

주장·반론 논점	통합옹호론의 주장*	통합반대론의 반론
금융기관·금융시장의 수렴현상	<p>◎ 금융자유화·기술진보로 전통적 기업유형·상품유형의 구분이 퇴색하고 금융시장이 수렴→금융복합그룹의 수적 증가로 인해 전문감독기구 간 협력·조정보다는 단일 통합감독기구 설립이 현실적으로 필요→단일 통합감독기구는 내부적 협력·조정을 통해 종합적 시각과 단일견해에 도달 가능</p> <p>◎ 금융부문의 급속한 변화에 따른 신속적 대응에 단일 통합감독기구가 유리</p> <p>● 쌍봉모형 및 다봉모형 모두 전문감독기구 간 의사소통 및 협력이 원활하지 않게 되어 결국 다수의 전문감독자가 존재하는 상황과 다를 바 없음</p>	<p>◎ 은행·보험회사·증권기업의 핵심업무가 아직도 지배적</p> <p>◎ 금융복합그룹 내 격벽 존재로 전문감독기구의 기능별 감독이 계속 유효</p> <p>◎ 금융업무 유형에 따른 감독문화의 차이로 인해, 단일 통합감독기구가 설립되면 내부적으로 심각한 문화적 갈등이 발생 가능→Taylor(1995, 1996)의 쌍봉모형 주장; Goodhart <i>et al.</i>(1998)의 다봉모형 주장</p>
규모 및 범위의 경제	<p>◎ 단일 통합감독기구는 고정비용 절감, 지원서비스의 집중을 통한 인력비용 절감, 금융기관과 금융소비자에 대한 종합서비스 제공, 통합지침의 마련 등을 통한 규모의 경제를 실현</p> <p>◎ 상이한 감독분야를 다룸으로써 범위의 경제를 실현</p> <p>● 금융기관 및 소비자의 도덕적 해이는 금융교육을 통한 국민의 식 제고로 해결이 가능</p>	<p>◎ 독점감독기구의 규제확대효과(크리스마스트리효과), 거대감독기구의 X-비효율성과 권한남용으로 규모의 경제보다는 오히려 불경제가 초래됨</p> <p>◎ 거대감독기구의 두드러진 존재(high profile)로 인해 금융기관과 소비자의 도덕적 해이가 조장됨</p>
자원배분효율	<p>◎ 단일 통합감독기구는 일관적 기준(리스크에 기초한 감독 등)에 따라 자원을 배분하므로 효율적임</p> <p>◎ 단일 통합감독기구는 전문지식의 통합과 업무범위의 광역화를 통해 인적 자원에 유리한 경력을 제공하고 기구의 사회적 위상을 제고함</p>	-

〈표 4〉 계 속

주장·반론 논점	통합옹호론의 주장*	통합반대론의 반론
감독목적 간 상충	◎ 통합감독기구는 단일 경영구조하에서 감독목적과 책임의 명확화를 통해 잠재적 상충을 감소시키며, 상충 발생시 집단적으로 합의된 방식에 의해 해결 가능	◎ 단일 통합감독자의 경우에도 감독목적의 상충시 최고경영진이 어느 한 가지 목적이 우세한 방향으로 의사결정을 할 수밖에 없음 ◎ 공공정책의 주요 이슈에 대해서는 정치적 판단이 요구되므로, 통합감독기구 내부에서 목적 간 상충을 해결하는 것은 곤란
감독기구의 책임성	◎ 단일 통합감독기구에 명확한 권한 및 책임을 부여하면, 감독의 성과·체제·비용·정책·실패 등에 대한 책임성 제고가 가능	◎ 통화정책과는 달리 감독정책의 성과를 시장이 평가하기가 쉽지 않음. 부과된 임무가 광범할수록 평가가 곤란해지므로, 단일 통합감독기구의 양질 감독유인은 오히려 희석됨
감독접근의 단일화	◎ 단일 통합감독기구는 규정 및 지침의 조화를 통한 단일 감독접근으로 중복감독·과소감독·규제 아비트리지의 여지를 축소함	◎ 다수 전문감독기구가 존재하면, 규제경쟁으로 정보수집과 생산촉진 ◎ 각 전문감독기구는 감독목적 및 감독업무에 대해 명확한 초점보유 ◎ 각 전문감독기구는 금융기관 및 시장과의 긴밀한 접촉이 용이 ◎ 각 전문감독기구의 정보량은 단일 통합감독기구에 비해 한정되므로 전문감독기구는 포획위험에 덜 노출 ◎ 단일 통합감독기구는 포획위험에 상대적으로 취약하고 정보상실과 감독의 질적 저하를 초래

주: \* 통합반대론의 반론에 대한 통합옹호론의 재반론은 ●로 표시하였음.

자료: Briault(1999), Ciocca(2001), Di Giorgio and Di Noia(2001), Goodhart *et al.*(1998), Hawkesby(2000), Lannoo(2002), Taylor(1995, 1996), Taylor and Fleming(1999), Vives(2001)의 논의를 저자가 종합적으로 정리·재구성하였음.

으로 논쟁이 더욱 구체적 수준에서 전개되는 측면이 있다.

중앙은행의 개입 여부를 둘러싼 개입옹호론과 개입반대론 간의 논쟁은 다음 네 가지의 논점을 중심으로 전개되어 왔다.

- ① 중앙은행의 핵심기능과 감독 사이에 존재하는 상관관계가 중앙은행의 감



독개입을 정당화하는가.

- ② 감독통합으로 인한 정보흐름의 왜곡가능성이 중앙은행의 감독개입을 필요로 하는가.
- ③ 중앙은행의 감독개입이 감독목적 간 상충을 가져올 것인가.
- ④ 감독의 중립성 확보를 위해 중앙은행의 감독개입이 필요한가.

<표 5>는 각 논점에 따른 논쟁의 전개를 편의상 [개입옹호론의 주장(과 재반론)-개입반대론의 반론]이라는 구도로 간결하게 정리한 내용이다. 이 표에 따르면 감독의 통합 여부에 관한 논쟁과 마찬가지로, 중앙은행의 감독개입 여부도 선형적 판단이 곤란함을 잘 알 수 있다.

### (3) 감독통합을 둘러싼 논쟁의 요약과 시사점

지금까지 금융감독의 통합 여부 그리고 중앙은행의 감독개입 여부를 둘러싼 논쟁을 각각 검토했으나 이론적으로 명확한 결론을 도출하기는 어렵다. 그러나 현실적으로 감독통합은 이미 세계적 추세가 되었다. 영국이 1997년 감독통합을 채택한 이래 지난 5년 동안, 세계 여러 나라에서 감독통합을 실제로 실시하거나 구체적으로 고려하는 등 통합으로의 경향이 크게 두드러졌기 때문이다. 특히 2002년 5월 감독통합을 전격 실시한 독일의 경우는 영국의 감독통합에 비견되는 커다란 의미를 갖는다. 영국과 독일은 역사적으로 은행감독체계의 양대축을 형성하고 있었던 나라였기 때문이다.<sup>18)</sup> 이에 따라 감독통합 여부와 중앙은행의 감독개입 여부는 다수의 국가에서 매우 시의성이 높은 정책과제로 제기되고 있다.

Hawkesby(2000)는 이 문제에 대한 하나의 실용적 판단기준을 제시한다. 그는 중앙은행이 은행감독을 맡는 구조와 중앙은행 외부의 단일 통합감독기구가 은행감독까지 관장하는 구조 사이의 선택시에는 다음과 같은 일반적 비용-편익 분석기준이 적용되어야 한다고 본다.<sup>19)</sup>

- 18) 중앙은행의 지휘에 따른 규제감독이 이루어져 왔던 영국의 영향권 내에 있던 나라들로는 호주, 뉴질랜드, 홍콩, 아일랜드 등을 들 수 있다. 일찍부터 감독기능이 중앙은행과는 별도로 정부조직체에 맡겨졌던 독일의 영향권 내에 있던 나라들로는 오스트리아, 스위스, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 미국 등을 들 수 있다. 이 점에 대해서는 김홍범(1996)과 Goodhart and Schoenmaker(1995)를 참조하기 바란다.
- 19) Hawkesby(2000)는 감독의 기관구조 선택에 관한 네 가지 일반적 판단기준 이외에도 각국이 고려해야 할 여섯 가지의 고유요인을 다음과 같이 열거하고 있다.
  - ① 경제발전수준: 선진국과 개도국 간 전문인력의 부존차이와 정치적 간섭으로부터의 독립성 차이 등.
  - ② 금융복합그룹의 활동 정도: 금융시스템 내 금융복합그룹 비중의 차이 등.

## 22 통합금융감독체계의 이론과 실제

- ① 은행감독과 중앙은행업(central banking) 간의 시너지와 단일 통합감독기구가 여러 금융활동을 감독하는 데서 얻어지는 시너지의 상대적 중요성.
- ② 감독통합이 가져오는 규모의 경제와 중앙은행의 금융시스템 안정책무 수행에 기인하는 중앙은행 및 단일 통합감독기구의 업무중복 비효율의 상대적 중요성.
- ③ 단일 통합감독기구에 의한 감독기구원의 배분효율 제고와 건전성 감독에서 소비자보호로 감독초점의 이행에 따른 감독의 간접비용 상승의 상대적 중요성.
- ④ 은행건전성 감독정보와 통화정책 간의 잠재적 이해상충요인과 잠재적 시너지요인의 상대적 중요성.

각국에서 이러한 각각의 기준에 대한 고려가 감독의 기관구조에 대한 명확한 정책적 결론을 가져오는 경우는 그리 많지 않을 것으로 보인다. 그러나 어떤 기관구조에서건 중앙은행은 금융시장에 대한 깊은 이해를 보유하게 될 것이다(Hawkesby, 2000). 그러므로 정말 중요한 점은 감독기능이 중앙은행의 내부에 있어야 할지 아니면 외부에 있어야 할지의 문제라기보다는 은행건전성 감독기구와 중앙은행 내부의 시스템안정 담당자는 협력 및 상호조정을 긴밀하게 이루어야 한다는 사실이다(Goodhart, 2000; Goodhart *et al.*, 1998; Schoemaker and Wierst, 2002).

현재 다수 국가가 중앙은행으로부터 은행감독권을 제거하고 통합감독을 실시중이거나 그러한 방향으로의 이행을 검토하고 있다. 지금까지의 이론적 검토가 이들 나라에 의미하는 바는 무엇인가? 중앙은행으로부터 은행감독권을 제거함으로써 생길 수 있는 잠재적 문제점과 통합금융감독의 내재적 취약성부터 제도적으로 보완해야 감독통합으로부터 우리가 기대할 수 있는 편익을 온전하게 거둘 수 있다는 점이다. 왜냐하면, 통합옹호론 및 중앙은행의 감독불개입론에 대한 찬반은 다 같이 나름대로 이론적 근거를 갖고 있기 때문이다. 감독통합을 주장하는 Briault(1999, 2002)나 감독분할을 주장하는 Goodhart *et al.*(1998) 모두,

- 
- ③ 감독의 목적: 감독의 근거인 소비자보호와 시스템 안정성 간 상대적 비중의 차이 등.
  - ④ 중앙은행의 유형: ESCB(European System of Central Banks)를 구성하는 NCBs와 같이 통화정책을 직접 담당하지 않는 중앙은행인지 여부 등.
  - ⑤ 금융부문의 규모: 금융부문의 규모가 클수록 단일 통합감독기구가 대형화하는데, 이에 따른 감독기구의 관료적 비효율성 및 감독의 간접비용 상승가능성 등.
  - ⑥ 정치적 고려: 그 나라가 최근 은행위기를 겪은 경험이 있는지 여부(이 경우 기존 감독체계의 약점 여부와는 무관하게 정부는 감독의 기관구조를 변경함으로써 위기를 해결하려는 모습을 국민에게 보이려는 유혹을 받게 됨)와 개혁을 수행하는 데 정치적 관성 또는 제약요인의 작용 여부.

〈표 5〉 중앙은행의 감독개입 여부에 관한 여러 논점

주장·반론 논점	개입옹호론의 주장*	개입반대론의 반론
<p>중앙은행의 핵심기능 과 감독의 상호관계</p>	<p>◎ 중앙은행기능→감독업무: 중앙은행의 통화정책 및 지급결 제제도 활동에서 얻어지는 금융 시장 정보와 직관은 감독업무에 유용</p> <p>◎ 감독업무→중앙은행기능: ① 은행감독업무로부터의 기밀정 보는 거시변수에 대한 중앙은행 의 예측력을 제고 ② 시스템적으로 중요한 중개기 관의 건전성 감독정보는 중앙은 행의 거시적 건전성 감시에 긴요 ③ 은행감독 정보에 대한 상시 접근성과 해석력을 평소 보유해 야 금융위기사 중앙은행의 신속 개입이 가능</p> <p>● 은행시스템의 취약성은 경기 침체에 발생하므로 감독정책과 통화정책의 상충가능성은 과장임. 상충발생시, 중앙은행과 감독기 구의 분리로 상충이 제거되지는 않음. 문제는 상충의 외부적 처리 와 내부적 처리의 상대적 거래비 용임</p> <p>● 일반국민은 일상적 상황에서 는 금융안정보다 통화정책에 더 욱 큰 관심을 가지므로, 중앙은행 은 통화정책에 지속적으로 주력 하되 감독업무는 부업으로만 관 리가 가능</p>	<p>◎ 감독을 맡은 중앙은행은 은행 시스템 취약성을 우려하여 수용 적 통화정책을 집행하기 쉬움</p> <p>◎ 감독을 맡은 중앙은행은 감독 업무의 시간소모적 특성상 통화 정책에 대한 주의가 분산됨</p> <p>◎ 중앙은행의 감독실패는 통화 당국의 평판을 손상</p> <p>◎ 중앙은행의 시스템안정 도모 는 감독기관구조에 함의를 갖지 않음</p> <p>① 중앙은행의 건전성 감독대상 선정기준이 모호</p> <p>② 중앙은행의 건전성 감독대상 에 대한 유사시 구제가능성을 일 반이 기대</p> <p>③ 미시적 vs. 거시적 건전성 규 제의 구분은 실제적 의미가 없음</p> <p>◎ 문제은행 구제에 중앙은행 주 도 민간구제보다는 정부주도 공 적자금 조성이 최근 일반화됨</p>
<p>정보흐름의 왜곡</p>	<p>◎ 은행감독기능이 중앙은행에서 분리되면, 감독기구가 중앙은행 에게 정보를 자발적으로 제공하 지 않거나 법률적 제약으로 정보 흐름의 마찰이 발생</p> <p>◎ 감독기구 스스로 얻고자 하는 감독종류에 대한 편의(bias) 때문 에 정보흐름상의 문제가 발생(중 앙은행과 통합감독기구의 지식기 반은 각각 경제학과 법학임→정 보집합의 내용차이가 발생)</p> <p>◎ 은행감독의 책무를 상실한 중 앙은행도 감독정보 해석능력의</p>	<p>◎ 중앙은행과 단일 통합감독자 간 긴밀연계 및 양 방향 정보흐 름이 긴요하지만, 이러한 사실이 동일 기관 내 두 기능의 결합을 만드시 요구하는 것은 아님</p>

〈표 5〉 계 속

주장·반론 논점	통합옹호론의 주장*	통합반대론의 반론
	퇴화가능성에 직면 ◎ 신흥시장국에서 중앙은행으로부터 은행감독기능의 분리가 초래하는 문제: ① 신축성을 허용하지 않는 민법 전체계하에서는 정보흐름의 단절이 심각 ② 금융자유화의 미정착상황에서 감독과 통화정책 간 접속결어→ 시스템 불안정	
감독목적 간 상충	◎ 중앙은행 바깥의 통합감독기구가 미시건전성보다는 소비자보호에 치중하는 경우, 개별 금융기관에 대한 관용유인에 노출됨. 반면, 시스템안정을 관장하는 중앙은행에게는 이러한 유인이 없음. 그러므로 두 기구의 건전한 긴장관계 유지를 위해 중앙은행이 감독에 개입할 필요가 있음 ● 중앙은행은 엄정 원칙하에 최종대부자 기능을 수행 ● 금융기관의 도덕적 해이의 원천은 금융기관의 청산과정임. 중앙은행은 청산과정에 관여하지 않음 ● 중앙은행이 시스템안정을 관장하는 한 은행감독에 어떻게든 관여할 수밖에 없음	◎ 중앙은행이 은행감독을 관장하는 경우라도, 감독실패가 발생하면 중앙은행은 이를 감추기 위해 자신의 정책수단을 동원하여 이자율 조작이나 비상유동성 지원을 통해 이를 은폐하고자 할 것임. 이것은 금융기관의 도덕적 해이를 조장할 우려가 있음
감독의 독립성 확보	◎ 일반적으로 각국 중앙은행은 독립성·전문인력·자금력을 보유하므로 감독을 관장하면 감독독립성 확보가 용이 ● 특히 신흥시장국의 경우에는 감독기구의 독립성 결여로 포획위험이 매우 크므로 중앙은행에 의한 감독의 관장이 적절	◎ 중앙은행의 감독 독립성 확보가 용이하다고 해도, 증권기업·보험회사 감독 및 소비자보호까지 관장하는 것은 부자연 ◎ 중앙은행의 감독권 보유는 권한의 지나친 집중을 초래

주: \* 통합반대론의 반론에 대한 통합옹호론의 재반론은 ●로 표시하였음.

자료: Briault(1999, 2002), De Krivoy(2000), ECB(2001), Goodhart *et al.*(1998), Hawkesby (2000), Heller(1991), Vives(2001)의 논의를 저자가 종합적으로 정리·재구성하였음.

기본적으로는 감독구조의 이상적 모형(ideal model)은 없다는 데 동의하는 것도 바로 그러한 이유에서다. 그러므로 우리 나라가 감독통합의 이점을 충분히 살

릴 만한 기본요건을 충족하고 있는지 여부가 우리에게는 현실적으로 가장 중요한 문제가 된다.

감독통합에 대한 반론과 중앙은행의 감독불개입에 대한 반론은 앞에서 살펴본 대로 다양하지만, 대체로 세 가지 우려—단일기구로서의 통합감독기구가 (정치적) 포획에 의해 독립성을 상실할 우려, 감독독점자로서의 통합감독기구가 책임성을 상실할 우려, 그리고 정보독점자로서의 통합감독기구가 정보흐름을 왜곡할 우려—에서 나오는 것으로 요약할 수 있다. 따라서 이러한 우려를 불식시킬 만한 제도적 장치(독립성·책임성·협력 및 견제의 장치)의 확립과 그 원활한 운영이 전제가 되어야 통합감독체계가 성공할 수 있다. 이러한 사실이 한국의 현행 금융감독체계에 시사하는 바가 크다는 점은 말할 나위도 없다.

이제 제Ⅲ절에서는 통합감독체계가 실제로 다양한 형태로 도입되고 있다는 점부터 간단히 살펴본 후, 우리보다 일찍 통합감독을 도입한 몇몇 나라의 실제 감독경험을 각각 검토하기로 한다.

### Ⅲ. 통합금융감독체계의 실제

#### 1. 통합금융감독의 다양성

1999년 결성된 통합감독기구그룹(Integrated Regulators Group: IRG)은 통합감독을 실시하고 있는 나라의 통합감독기구를 회원으로 하는 비공식 국제기구다. 2002년 4월 현재 노르웨이(BISC)·덴마크(DFSA)·스웨덴(SFSA)·영국(FSA)·한국(FSS)·호주(APRA)·캐나다(OSFI)·일본(JFSA)·싱가포르(MAS)·아이슬란드(FSAI)의 10개국 통합감독기구가 회원으로 참여하고 있다(금융감독원, 2002).<sup>20) 21)</sup>

20) IRG는 통합감독국의 감독기구로 구성된 유일한 국제조직으로서 1999년 5월 호주 시드니에서 처음 결성된 이래 연차회의를 매년 개최하고 있다. 이 조직은 국제표준 설정기능을 갖고 있지 않으며 회원에 대한 구속적 의무를 설정할 권한도 갖고 있지는 않지만, 통합감독의 경험을 공유하고 공통의 이해가 걸린 분야에서 상호 협력하는 비공식기구이다. 통합감독기구에 대한 IRG의 실무적 정의는 “은행 및 보험회사 모두에 대한 건전성 규제를 관장하고 있는 감독기구”이다(Carmichael, 2002). 물론 대부분의 회원들은 실용적 정의보다 넓은 범위의 책무를 실제로 관장하고 있다. IRG에 대한 자세한 내용은 Carmichael (2002)를 참조하기 바란다.

21) 한국에서는 금융감독원(FSS)이 IRG의 회원이다. 그러나 본문의 <표 6>, <표 7>, 그리고 <표 8>은 금융감독위원회(FSC) 및 금융감독원(FSS)을 한국의 통합감독기구로 전제하고 작성되었다.

〈표 6〉 각국 통합감독기구의 감독대상기관 및 업무범위

권역·업무 구분	감독대상 금융권역			업무범위			
	은행	증권	보험	건전성 감독	불공정거래 감독	공시감독	소비자보호
국가							
노르웨이	○	○	○	○	○	△	×
덴마크	○	○	○	○	○	○	×
스웨덴	○	○	○	○	○	○	△
영국	○	○	○	○	○	○	○
한국	○	○	○	○	○	○	○
호주	○	×	○	○	×	×	×
캐나다	○	×	○	○	△	△	△
일본	○	○	○	○	○	○	×
싱가포르	○	○	○	○	×	△	×

주: △는 다른 기관과의 공동수행 또는 최소기준 제시에 그치는 경우 등을 가리킨다.  
 자료: 금융감독원(2000).

그런데 이 그룹의 각 회원국이 채택한 ‘통합감독’은 명확히 정의된 동질적 개념은 아니다. 각국의 통합감독체계 및 그 운영은 통합감독국 간에도 상당한 편차를 보이고 있기 때문이다.

우선 각국의 통합감독기구는 〈표 6〉과 같이 감독대상기관과 업무범위가 다르다. 감독기구는 대체로 은행·증권·보험을 모두 커버하지만 호주와 캐나다는 통합감독기구가 증권부문을 다루지는 않는다. 또 각국의 통합감독기구는 건전성 감독을 공통적으로 담당하지만 불공정거래·공시·소비자보호의 각 업무를 모두 독자적으로 담당하는 나라는 영국과 한국뿐이다.

통합감독기구의 내부조직구조도 〈표 7〉과 같이 나라마다 상당히 다르다. 노르웨이·덴마크·스웨덴·영국·한국·호주·일본의 경우 혼합형 조직을,<sup>22)</sup> 싱가포르와 캐나다의 경우 각기 금융기관별 조직과 감독활동별 조직을 취하고 있다. 또 혼합형 조직의 경우에도 나라마다 세부내용은 차이가 난다. 〈표 8〉은 각국의 통합감독기구가 보유하는 법률적 책무 및 구체적 권한도 서로 다르다는 사실을 보여 준다.

요컨대, 통합감독에는 이렇다 할 표준적 모형은 존재하지 않는다.<sup>23)</sup> 따라서  
 22) 하나의 통합감독기구 내에 서로 다른 원리에 따른 상·하위조직이 혼재하는 이유는, 규제 관행의 진정한 통합을 이루는 데 길고 어려운 과정이 개입되기 때문이기도 하고 회원국에 따라서는 고도로 통합된 금융복합그룹을 갖지 않고 있기 때문이다(Carmichael, 2002).  
 23) 다만 Carmichael(2002)은 통합규제로의 법체계적 경향을 감독목적별 접근에 따른 감독기구의 구조조정 경향으로 파악한다. 〈표 6〉에서 알 수 있는 바와 같이 단일 감독기구가 하나 또는 복수의 감독목적을 추구한다는 점에서 그러하다는 것이다.

〈표 7〉 각국 통합감독기구의 내부조직구조

조직형태 등 국가	조직형태	구성기준	비 고
노르웨이	혼합형	상위구조: 감독활동별* 하위구조: 감독활동별** (일부는 금융기관별***)	* 기관감독, 시장감시, 회계감사, 행정지원 ** 인가·규제, 상시검사, 임점검사, 제재 등 *** 부동산업자·중매인·부채회수 대행기업
덴 마 크	혼합형	외형상 금융기관별 구조이지만 운영면에서 감독부서 간 교류를 강화함으로써 전체적으로는 혼합형 관리를 지향	내부조직: 12개 부서로 구성(은행부, 증권부, 컴퓨터서비스부, 금융보고부, 공동투자·양도성 증권회사 감독부, 보험중개인·소비자부, 생명보험·연금보험부, 일반보험·재보험부, 신용·시장리스크부, 주택저당대출부, 금융·정보·인사부, 경제·통계·IT부)
스 웨 덴	혼합형	상위구조: 감독활동별* (일부는 금융기관별**) 하위구조: 감독활동별***	* 대외홍보, 행정지원, 감독전략·분석, 기관감독, 시장감시 ** 보험·기금부, 은행·투자기업부 *** 인가·법률, 감독, 리스크 분석, 시장감시, 정책조정, 회계표준 등
영 국	혼합형	상위구조: 감독활동별* 하위구조: 감독활동별** (일부는 금융기관별)***	* 금융기관감독·시장감시, 규제과정·리스크, 행정지원 ** 인가, 제재, 리스크 분석, 시장·거래소, 건전성 표준, 소비자보호 ***보험회사, 예금수취기관, 대형 금융그룹
한 국	혼합형	상위구조: 감독활동별* (일부는 금융기관별**) 하위구조: 감독활동별 기본구조하에 금융기관별로 편제***	* 금융기관감독 및 시장감시, 회계감독, 기획·총괄 ** 보험·증권, 은행·비은행 *** 감독, 검사, 불공정거래, 회계·감리, 감사지원·관리의 기본구조하에 검사부서와 감독부서는 금융기관별로 편제.
호 주	혼합형	상위구조: 감독활동별* 하위구조: 금융기관별	*금융그룹감독, 개별 금융기관감독, 정책·조사·컨설팅, 관리·지원
캐 나 다	감독활동별	감독활동별	감독, 규제, 감독지원, 관리
일 본	혼합형	상위구조: 감독활동별* 하위구조: 금융기관별	* 관리·지원, 검사, 감독, 시장감시
싱가포르	금융기관별	금융기관별	지원 및 리스크관리 부문은 별도 운영

자료: 호주·캐나다·일본·싱가포르에 대해서는 금융감독원(2000)에 의존했으며, 노르웨이·덴마크·스웨덴·영국·한국에 대해서는 저자가 본 논문 제Ⅲ절의 내용을 기초로 금융감독원(2000)을 수정하여 작성하였음.

〈표 8〉 각국 통합감독기구의 규제감독권

권한 국가	인가권	임원 자격 심사권	검사권	자료 요구권	지시· 감독 및 조치 요구권	개별 금융 기관에 대한 지시권	임원 해임권	감사 해임권	영업 정지권	관리인 선임권	계약 이전 명령권
노르웨이	△	○	○	○	○	○	△	△	△	○	○
덴마크	○	○	○	○	○	×	×	○	○	○	○
스웨덴	○	○	○	○	○	○	×	×	×	△	×
영국	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
한국	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
호주	○	×	○	○	○	○	×	×	×	○	○
캐나다	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
일본	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○
싱가포르	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

자료: Carmichael(2002)에 의거하되, 한국에 대해서는 금융감독원(2000)을 근거로 부분 수정하여 작성하였음.

통합감독의 실체를 구체적으로 이해하려면 각국의 통합감독체계와 그 운영경험을 개별적으로 검토해야 할 필요가 있다. 아래에서는 노르웨이·덴마크·스웨덴과 영국의 통합감독 실체를 살펴보기로 한다.<sup>24)</sup>

## 2. 노르웨이·덴마크·스웨덴의 통합금융감독

노르웨이에서는 평민(common people)의 이해를 보호해야 한다는 정치적 인식에 의해 일찍이 19세기 초부터 저축은행과 생명보험회사에 대해서는 국가에 의한 사회정치(social politics)로서의 금융감독이 제한적 형태로나마 존재했었다(Ecklund and Knutsen, 2001). 이후 19세기 말 은행위기로 1900년에는 저축은행감독관(Savings Banks Inspector)과 보험감독위원회(Insurance Council)가, 1918년에는 증권중매인통제기구(Broker's Control Agency)가 각각 신설되었다. 그리고 1920년대에 발생한 상업은행부문의 심각한 위기로 1924년에는 은행감독청(Banking Inspectorate)이 설립되어 상업은행 및 저축은행을 다 같이 감독하게 되었다.<sup>25)</sup>

24) 저자는 다음 세 가지 기준에 의해 이들 4개국을 선정하였다.

- ① 통합감독기구그룹(IRG)의 회원국.
- ② 한국과 같이 단일 통합감독기구가 은행·보험·증권부문의 전부문을 관장하는 국가.
- ③ 시기적으로 통합감독을 한국보다 앞서 도입하여 경험이 어느 정도 쌓인 국가.



이후 1980년대에 이르기까지 약 60년간 감독기구 조정이나 법률정비는 거의 이루어지지 않았다.

그러나 은행감독청은 금융혁신 및 자유화의 진전에 따라 감독체계도 통합되는 쪽으로 개편되어야 한다는 인식을 이미 1970년경에 갖고 있었다. 이러한 감독통합의 분위기는 이후 1983년 중매인통제기구의 은행감독청과의 통합으로 일부 나타났다. 뒤이어, 증권시장까지 감독하게 된 은행감독청은 1986년에는 최종적으로 보험감독위원회와 통합되었다. 이로써 은행·증권·보험에 대한 세계 최초의 통합감독기구인 BISC(Kredittilsynet)가 만들어졌다. 이것은 금융복합그룹에 대한 효과적 감독과 규모의 경제를 위해 감독통합이 필요하다는 노르웨이 왕립위원회(Norwegian Royal Commission)의 1985년 보고서 내용에 따른 결정이었다(Ecklund and Knutsen, 2001).

덴마크에서도 정부가 19세기 말과 20세기 초에 저축은행감독청(Supervisory Authority of Savings Banks)과 상업은행감독청(Supervisory Authority of Commercial Banks)을 각각 설립하여 저축은행과 상업은행을 감독하였다. 이들 각 부문에 대한 감독은 오랜 기간을 두고 진화적으로 통합되었다. 저축은행감독청과 상업은행감독청은 1963년 상업은행 및 저축은행감독청(Supervisory Authority of Commercial and Savings Banks)으로 통합되었고 비은행 증권회사에 대한 건전성 감독까지 관장해 왔다. 1988년 동 감독청은 보험감독청(Supervisory Authority of Insurance Business)을 흡수함으로써 은행·증권·보험부문에 대한 통합감독기구인 덴마크 금융감독청(Danish Financial Supervisory Authority: Finanstilsynet)으로 거듭나게 되었다. 이후 DFSA는 1990년 주택저당신용기관감독청(Supervisory Authority of Mortgage Credit Institutions)까지 흡수하여 오늘에 이르고 있다(Taylor and Fleming, 1999).

스웨덴에서는 1907년 설립된 은행감독원(Bank Inspection Board)이 은행업과 증권업을 관할해 왔고 1904년 설립된 민간보험감독원(Private Insurance Supervisory Service)이 보험업을 관할해 왔다. 이 두 기관의 통합으로 1991년 7월 스웨덴 금융감독청(Swedish Financial Supervisory Authority: Finansinspektionen)이 설립되었다. 당시 스웨덴 회계기준원(Swedish Accounting Standards Board)도 SFSA에 포함되었다(Swedish Financial Supervisory Authority, 2002).

25) 당시 각 감독기구는 서로 다른 부처의 관할하에 있었다. 은행감독청은 재무부에 보고했고, 보험감독위원회와 증권중매인통제기구는 각각 사회부(Ministry of Social Affairs)와 교역부(Ministry of Trade)의 관할하에 놓여 있었다. Ecklund and Knutsen(2001)을 참조하기 바란다.

이와 같이 노르딕 3국의 현행 통합감독체계는 모두 오랜 역사적 과정을 통해 점진적으로 성립되었다. 이 체계들의 운영방식 및 경험은 상당한 유사성을 공유하면서도 세부적으로는 각기 다르다. 그런데 제II절에서 이미 언급되었듯이 통합감독체계의 성공 여부는 감독통합의 잠재적 부작용에 대한 세 가지 우려—즉, 단일기구로서의 통합감독기구가 (정치적) 포획에 의해 독립성을 상실할 우려, 감독독점자로서의 통합감독기구가 책임성을 상실할 우려, 그리고 정보독점자로서의 통합감독기구가 정보흐름을 왜곡할 우려—를 불식시킬 만한 제도적 장치—즉, 독립성·책임성·협력 및 견제의 장치—가 제도적으로 확립되어 있고 원활하게 운영되고 있는지에 달려 있다. 이러한 인식에서 노르딕 3국 통합감독체계의 성립배경을 각기 개관하고, 지배구조·독립성·책임성의 측면과 여타 감독관련 기구와의 협력·견제의 측면을 위주로 정리하면 <표 9>와 같다.

### 3. 영국의 통합금융감독<sup>26)</sup>

영국에서는 1997년 5월 증권감독기구인 증권투자위원회(SIB)를 중심으로 기존 9개 금융감독기구를 모두 통합한다는 금융서비스 규제 개혁방침이 공표되었다. 같은 해 10월, 증권투자위원회는 FSA(Financial Services Authority)로 개칭되었고 재무부·영란은행·FSA 간에는 양해각서가 체결되어 통합감독체계에서의 감독관련 기관 간 역할분담 및 협력의 방식이 상세하게 정해졌다. 이와 아울러 감독개혁안이 확정되기 이전에 통합감독체제를 실질적으로 가동하기 위해 FSA는 기존 금융감독기구와 임시협약을 맺는 등 필요한 조치를 명시적 일정하에 단계적으로 추진하였다. 1998년 6월 은행감독권을 영란은행으로부터 이관받은 FSA는 은행·도매금융기관·어음교환소에 대한 감독을 시작하면서 통합감독의 실제적 첫걸음을 내디뎠다. 그 이후에도 제반절차를 순조롭게 진행해 온 FSA는 감독개혁법이 시행되기 훨씬 전부터 단일 경영진과 단일 조직구조를 이미 갖추고 은행·증권·보험을 실질적으로 감독해 왔다. 한편, 감독개혁법은 「금융서비스 및 시장법(FSMA) 2000」이라는 이름으로 2000년 6월에 공포되었지만, 그 이후에도 법률적 보완조치 및 금융기관 적응 등에 약 1년 반의 추가적 준비기간이 소요되었다. 그리하여 감독개혁법은 2001년 12월에야 시행되었다. 이로써 FSA는 전체 금융업을 감독하는 법률상의 단일 민간감독회사(company limited by guarantee)로 비로소 확립되었다. 이것은 결과적으로 금융감독을 통합

26) 김홍범(2002)과 Briault(1999, 2002)를 참조하였다.

<표 9> 외국의 통합금융감독체계 비교: 노르웨이·덴마크·스웨덴

감독체계 국가	개 관	지배구조·독립성·책임성	감독관련 기관 간 협력·건제
노르웨이	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 통합감독기구 (1986*): BISC (Kredittilsynet)</li> <li>◎ 근거: 「금융감독법」</li> <li>◎ 책무:               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 금융기관 건전성</li> <li>② 금융시스템 안정</li> <li>③ 시장참여자의 법률 및 윤리 준수</li> <li>④ 시장운영들의 확립</li> </ul> </li> <li>◎ 예산재원: 산업분담금</li> <li>◎ 특기사항: 개방적 조직문화의 강조→고위경영진의 주례회의록 공개 회람</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 재무부 산하의 BISC(금융감독청)는 재무부에 보고하나, 실제로 상당한 독립성을 보유(재무부는 BISC 예산을 결정하고 업무지침결정권을 갖지만, 감독관련 권한의 일부는 BISC에게 위임)</li> <li>◎ 국왕이 임명하는 Director General(감독청장)은, 역시 국왕이 임명하는 감독위원회에 책임짐. 임기 4년의 독립위원 5인으로 구성되는 감독위원회는 정치적·관료적 압력에서 BISC를 격리함</li> <li>◎ 개방정부의 전통과 사회 전반의 투명성 문화→「정보공개법(FIA)」에 의해 재무장관의 감독지시는 문서로만 가능하며 반드시 공개됨</li> <li>◎ BISC는 정부감사실(Office of the Auditor General)의 연차감사를 받음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ BISC-Norges Bank(중앙은행) 간 협력</li> <li>① 기관 간 정보교환 및 협력을 위한 공식지침에 합의 (1993)</li> <li>② 금융안정을 위해 1994년 이래 각 기관은 금융부문의 재무상황 및 전망에 관한 반년보고서를 간행하여 재무부로 제출</li> <li>④ BISC의 감독청장 및 감독위원회 의장과 Norges Bank 총재는 분기별 회합하며, 각 하위조직도 매월 접촉</li> <li>◎ BISC-재무부 간 협력: 재무부 수석국장, BISC 감독청장 및 감독위원회 의장도 분기별 회합</li> <li>◎ 명시적 위기관리 메커니즘은 없음</li> </ul>
덴마크	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 통합감독기구 (1988*): DFSA (Finanstilsynet)</li> <li>◎ 근거: 「금융기업법」, 「증권거래 등 통합법」, 「회사연금기금 감독법」 등 다수 법률</li> <li>◎ 책무: 금융부문에 대한 개인 및 사회 전체의 신뢰유지(이를 위해 금융관련 법률의 준수상태 감독, 금융법률들 작성에 참여, 금융정보 수집·공표)</li> <li>◎ 예산재원: 산업분담금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ DFSA(금융감독청)는 경제장관이 관할하는 정부기구로서, 경제장관은 對감독청장(Director General) 지시권을 가지며 국회(Folketing)에 책임짐</li> <li>◎ 실제로 경제장관은 지시권을 거의 행사하지 않으며 DFSA는 정치적 특별사안에 대해서만 자신의 결정을 사후적으로 경제장관에게 통지</li> <li>◎ DFSA 내 의사결정기구로 경제장관이 임명하는 금융기관감독위원회(임기 4년, 8인 위원회)와 증권감독위원회(임기 4년, 12인 위원회)가 있음. DFSA는 각 위원회의 사무국 역할을 수행</li> <li>◎ 연금시장감독위원회(임기가 따로 정해지지 않은 14인 위원회)는 DFSA에게 자문</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ DFSA-Danmarks Nationalbank(중앙은행) 간 협력</li> <li>① 협력은 주로 금융안정을 초점으로 이루어짐. DFSA와 중앙은행은 각기 금융기관의 내적 요인(임원자격요건 등)과 외적 요인(거시경제적 요인 등)을 관장</li> <li>② 중앙은행은 DFSA의 금융기업감독위원회 및 증권감독위원회에 각 1인의 위원을 지명함</li> <li>③ 금융안정 위협요인이 구체화되면 정부가 두 기관 중 하나에 민간해법 마련을 중재하도록 요청 가능</li> <li>◎ 개별 금융기관의 붕괴가 시스템 전반에 위협요인이 될지 여부는 경제부·DFSA·중앙은행이 함께 결정</li> <li>◎ 명시적 위기관리 메커니</li> </ul>

〈표 9〉 계 속

감독체계 국가	개 관	지배구조·독립성·책임성	감독관련 기관 간 협력·건제
	<p>◎ 특기사항: 전략적 강령의 공개를 통해 건전성 규제가 금융기관이 도산하지 않음을 의미하지 않는다는 점을 분명히 함으로써 감독 유효성에 대한 일반의 기대를 관리</p>	<p>하며, DFSA는 사무국 역할 수행</p> <p>◎ DFSA-재무부 간 감독업무관련 연차계약은 DFSA 성과의 평가기준이 됨</p> <p>◎ DFSA는 정부감사인의 감사를 받으며, DFSA에 대한 불만은 금융기관불만처리 이사회가 관장</p>	<p>증은 없음</p>
스웨덴	<p>◎ 통합감독기구(1991*): SFSA (Finansinspektionen)</p> <p>◎ 근거: 국회 문서체계(hierarchy of documents)</p> <p>◎ 책무:</p> <p>① 금융시스템 안정</p> <p>② 소비자보호</p> <p>◎ 예산재원: 산업분담금</p> <p>◎ 특기사항: 개별 금융기관의 업무유형과는 무관한 일반적 리스크 평가모형을 독자 개발</p>	<p>◎ 재무부는 정책목적 및 업무에 대해 SFSA(금융감독청)에게 연차 지시하고, SFSA는 연차보고서·반년보고서를 재무부에 제출하며 재무부에 책임짐</p> <p>◎ 감독운영관련 사항은 SFSA가 독자 결정하되, 근본적으로 중요한 사항에 대해서는 재무장관에게 회부할 수 있음</p> <p>◎ 감독청장(Director General)은 SFSA의 내부 의결·자문기구인 금융감독위원회(임기 3년, 9인 위원회) 의장을 겸직</p> <p>◎ 정부 감사국은 對SFSA 효율성·회계감사권을, 의회의 감사인 및 상임재무위원회는 효율성 감사권을 각각 보유</p> <p>◎ 청장은 국회 상설 재무위 출석의무를 보유</p>	<p>◎ SFSA-Sveriges Riksbank (중앙은행) 간 협력</p> <p>① 중앙은행은 지급결제시스템 전반의 안정을 감독하고, SFSA는 운영리스크 측면에서 개별 시스템제공자의 안정을 감독. 각 기관은 연 2 회 보고서를 간행</p> <p>② 기관 간 MOU를 작성하기로 합의</p> <p>◎ 정부-SFSA-중앙은행 간 협력: 금융기관 규제들의 작성에 참여</p> <p>◎ SFSA-중앙은행-통계청 간 협력: SFSA가 통계 전반을 관장하되, 통계자료 생산은 각 기관이 분장</p> <p>◎ 명시적 위기관리 메커니즘은 없음</p>

주: \* 괄호 안의 숫자는 기구설립연도 또는 규정체결연도를 표시함.

자료: 다음 문헌의 논의를 저자가 종합 정리하여 재구성하였음.

- ① 노르웨이: BISC(2001, 2002, 2003), Ecklund and Knutsen(2001), IMF(2000, 2002a), Norwegian Central Bank(2002).
- ② 덴마크: Bjerre-Nielsen(2000), Danish Central Bank(2002), DFSA(2001, 2002), IMF(2002b).
- ③ 스웨덴: IMF(2002c), SFSA(1998, 1999, 2001, 2002), Swedish Central Bank(2000, 2002).
- ④ 노르웨이·덴마크·스웨덴 공통: IFS(2000), Lumpkin(2001a), Taylor and Fleming(1999).

〈표 10〉 영국의 통합금융감독체계

감독체계 국가	개 관	지배구조·독립성·책임성	감독관련 기관 간 협력·건제
영 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 통합감독기구 (1997*): FSA</li> <li>◎ 근거: 「금융 서비스 및 시장법 2000」</li> <li>◎ 책무:               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 금융에 대한 신뢰 유지</li> <li>② 공공의 이해 증진</li> <li>③ 소비자보호</li> <li>④ 금융범죄 감소</li> </ul> </li> <li>◎ 예산재원: 산업분담금</li> <li>◎ 특기사항: 이해관계자의 합의와 철저한 합리성을 바탕으로 빅뱅식 감독개혁을 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ FSA는 법률에 의해 직접 행정권이 부여된 민간특수법인으로 전세계 통합감독기구 중 가장 독립적</li> <li>◎ 이러한 FSA의 독립성은 다중적 책임성의 부과에 의해 견제·촉진됨</li> <li>◎ 대외적으로 FSA는 재무부를 통해 의회에 책임지며, 대내적으로 의결기구인 이사회의 다수가 비집행위원으로 이들은 하나의 위원회로 기능하여 집행부를 견제·감시함</li> <li>◎ 상기 지배구조 측면의 책임성 외에도 명확한 책무, 사전 공개협의, 소비자와 산업의 감독적 기여, 사후 공개보고, 기관 간 견제(MOU), 내부적 견제, 소비자보호 등 다중적 책임성장치가 가동됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 재무부-FSA-영란은행 간 협력→양해각서(1997*)의 내용:               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 세 기관의 각 역할을 명시(재무부는 금융부문에 대한 최종책임 보유; FSA는 금융기관에 대한 인가·건전성 감독·시장감독·규제정책 관장; 영란은행은 금융안정 전반을 관장)</li> <li>② 협력·견제의 채널은 상임위원회</li> <li>③ 금융위기 여부의 판단과 대처는 FSA와 중앙은행이 협의하되, 그 중 한 기관이 선도감독자가 됨. 위기에 따른 처방의 결정은 재무장관에게 통보하고, 재무장관은 거부권 행사 가능.</li> <li>④ 재무장관은 일상 감독에 불개입.</li> </ul> </li> <li>◎ FSA-중앙은행 간 협력: 인적 교류·정보공유·국내 금융시장위 의장직 균점</li> </ul>

주: \* 괄호 안의 숫자는 기구설립연도 또는 규정체결연도를 표시함.

자료: 김홍범(2002)과 Briault(1999, 2002)의 논의를 저자가 종합 정리하여 재구성하였음.

하기로 공표한 이후 FSA가 정식으로 확립되기까지 약 4년 반에 이르는 긴 준비과정이 필요했음을 의미한다.

〈표 10〉은 영국 통합감독체계의 성립배경과 지배구조·독립성·책임성, 그리고 여타 감독관련 기구와의 협력·견제장치를 정리하고 있다.

#### 4. 노르딕 3국과 영국의 통합금융감독 비교

이 절에서는 지금까지 노르웨이·덴마크·스웨덴·영국의 통합감독체계를 각

국별로 개관하고 그 지배구조와 독립성 및 책임성 그리고 감독관련 기구 간의 협력 및 견제상황을 위주로 검토하였다.

우선 노르웨이·덴마크·스웨덴(노르딕 3국) 각국 통합감독의 조직구조·운영 방식·경험은 세부적으로 서로 많은 차이가 있는 것이 사실이다. 그러나 제도의 도입과정과 운영방식에 내재하는 근본맥락에 있어서 노르딕 3국은 긴밀한 유사성을 공유한다.<sup>27)</sup> 이렇게 본다면, 노르딕 3국 통합감독의 전반적 경험은 영국과는 사뭇 대조적이다. 여기에서는 그 차이점을 위주로 정리하기로 한다.

첫째, 노르딕 3국의 감독통합은 점진적 진화의 산물이지만 영국의 감독통합은 빅뱅식 개혁의 산물이다. 노르딕 3국은 지정학적으로나 역사·사회·문화·경제적으로도 상당히 동질적이다. 이들 국가에서는 금융감독이 일찍부터 정부조직에 의해 수행된 이래 약 100년이 넘는 긴 세월 동안 점진적·부분적 기구통합과정을 거쳐 오늘날의 단일 통합감독기구로 진화해 왔다. 그리고 세 나라 모두 기존의 은행감독기구가 이미 증권업에 대한 감독을 함께 수행해 오고 있었으므로 감독통합의 초점은 실제로 은행감독과 보험감독의 결합에 두어졌었다. 반면, 영국의 감독통합은 1991~1992년의 소형은행 위기(UK small bank crisis)와 1995년의 베어링즈 사태(Barings crisis) 등 잇따른 금융위기에 대한 정책적 반응으로 채택된 금융개혁적 조치라고 해석될 수 있다. 영국은 은행·증권·금융에 걸쳐 9개의 기존 전문감독기구를 일거에 통합하여 단일 감독기구인 FSA를 확립했었다. 영국 감독통합의 초점은 은행감독과 보험감독의 결합보다는 은행감독과 증권감독의 결합에 주로 두어졌었다. 그리고 영국의 FSA가 민간조직이

27) 예를 들어, 노르웨이 BISC의 금융감독위원회는 국왕이 임명하는 민간 또는 공무원 출신의 위원 5인으로 구성되며 5인 중 각 1인을 국왕이 의장 및 부의장으로 지명한다. 덴마크의 경우 경제장관이 임명하는 3개의 감독위원회—금융기관감독위원회, 증권감독위원회, 연금시장감독위원회—가 가동하며 DFSA는 이들 각 감독위원회의 사무국 역할을 수행한다. 각 감독위원회의 의장 및 부의장도 경제장관이 지명한다. 스웨덴 SFSA의 금융감독위원회는 정부가 임명하는 9인의 위원으로 구성되며 의장은 감독청장이 겸한다. 각국의 감독위원회는 감독당국을 정치적·관료적 압력으로부터 적절하게 격리시키는 역할을 담당하는데, Taylor and Fleming(1999)에 따르면 노르딕 3국 가운데 노르웨이의 BISC가 가장 독립적이라 한다. 또한 스웨덴의 감독청장은 감독위원회 의장을 겸하므로 노르딕 3국 가운데 가장 강력한 감독청장이다. 이와 같이 세세하게 들여다 본 각국의 감독위원회의 구조와 역할, 운영방식 등은 세 나라가 모두 다르다.

그러나 크게 보면 각국 감독기구 및 감독위원회의 성격과 역할은 매우 유사하다. 우선 감독기구는 모두 정부조직에 속해 있는 독립기구이다. 그리고 감독위원회는 정부(또는 국왕)가 민간이나 공무원 그리고 관련기관 종사자 중에서 임명하는 위원으로 구성된다. 또한 각국의 감독위원회가 감독기구와 정부 간 간격을 적절히 조절하는 역할을 수행함으로써 감독기구의 독립성에 기여하는 동시에 감독위원회가 감독기구 책임성 및 지배구조 장치의 일부가 된다는 점은 노르딕 3국 금융감독체계의 중요한 구조적 공통점이다.

라는 점도 노르웨이·덴마크·스웨덴의 감독기구가 정부조직이라는 점과 대조가 된다. 그러나 이들 4개국의 감독기구는 모두 이사회(또는 위원회)-집행부 구조로 되어 있다는 공통점을 갖는다.

둘째, 노르딕 3국에게는 감독통합이 관련기구의 즉각적이고 행정적인 통폐합을 의미했으나 영국에게는 주도면밀한 이행과정을 필요로 하는 개혁작업이었다. 영국에서는 1997년 5월 빅뱅식 감독통합이 공표된 이후 그 해 10월부터는 FSA가 실제로 가동하기 시작했지만, 2001년 12월 FSMA 2000의 시행으로 FSA가 완전한 의미의 법률적 단일 통합감독기구로 확립되기까지 약 4년 반에 걸친 과도기 동안 통합감독체계의 성공적 이행을 위해 치밀한 노력이 경주되었다. 이러한 노력은 대내적으로는 한 기구로 통합된 기존의 다수 감독기구 간 문화장벽(cultural barriers)의 극복과 내부조직 정비를 포함한다. 대외적으로 법률 및 규정의 정비는 새 감독체제 내 여러 이해관련자(중앙은행, 재무부, 금융서비스 소비자, 금융산업, 여타 관련자 등) 사이의 명확한 관계의 확립을 의미한다. 이에 반해, 노르딕 3국의 통합감독은 제도적 진화의 산물이었으므로 감독이 행정적으로 통합된 이후에도 후속조치의 필요성이 두드러지게 인식되지는 않았다. 그러다 보니 통합기구 내부조직의 정비 또는 기존 법률의 정비가 오랫동안 이루어지지 않았고, 이것은 원래 기대되었던 통합감독의 이점을 실현하는데 장애요인으로 작용하였다. 최근에는 내부조직이 감독활동/금융기관을 기준으로 하는 혼합구조로 이행했고 일부 관련법률을 통합하여 일관성을 높이는 등 변화가 관찰되고 있다. 그러나 노르딕 3국의 통합감독체제는 후발주자인 영국에 비해 그 완성도가 아직도 크게 떨어진다.

셋째, 영국의 금융부문은 노르딕 3국의 각 금융부문에 비해 그 규모와 성격이 크게 다르다. 영국의 금융부문은 노르딕 3국에 비해 대규모이고 집중도도 낮으며 런던에는 국제금융시장이 소재하고 있다. 반면, 노르딕 3국의 금융시스템은 금융복합그룹의 비중이 크고 비교적 소규모이면서 고도로 집중되어 있다. 그런데도 감독통합의 배경논리는 유사했다. 노르딕 3국은 경제 및 금융부문의 규모로 볼 때 통합감독을 통해 행정 및 인프라지원에 있어서 규모의 경제를 얻을 수 있고 금융복합그룹에 대한 효과적 감독이 가능해질 것으로 보았다. 영국도 이 두 가지 기대효과를 근간으로 하되 몇 가지 논리를 추가적으로 개발하여 감독통합을 결정했었다.<sup>28)</sup> 따라서 영국을 기준으로 본다면, 노르딕 3국의 감독통합은 감독통합론의 가장 중요한 근거로 꼽히는 소국경제론(small country

28) Briault(1999)에 담긴 감독통합의 논리를 가리킨다.

argument)의 견지에서 정당화될 여지가 상대적으로 크다. 실제로 노르딕 3국에서는 감독통합이 규모의 경제를 가져온 것으로 일반적으로 인식되고 있다(Taylor and Fleming, 1999). 최근 Briault(2002)는 대형 금융부문을 가진 영국의 경우에도 감독통합이 규모의 경제를 가져왔다고 보고한다.<sup>29)</sup>

넷째, 영국에서는 감독통합으로 중앙은행으로부터 은행감독기능이 분리되었지만, 노르딕 3국에서는 그렇지 않았다. 노르딕 3국에서는 역사적으로 중앙은행이 은행감독에 직접 개입한 적이 전혀 없었다. 따라서 이 나라들에서는 감독의 통합이 중앙은행의 감독기능 상실을 수반하지 않았다. 그러므로 통합감독으로의 이행이 과히 논쟁적이지 않았고, 위기관리장치에 대해 명시적으로 고려해야 할 필요성도 그리 절실하지 않았다.<sup>30)</sup> 바로 이러한 이유로 노르딕 3국 중 가장 먼저 감독통합을 고려했던 노르웨이만이 왕립위원회의 연구를 거치는 등 통합감독 여부에 대한 숙고과정을 거쳤고, 이후 다른 두 나라는 개별 연구절차를 거치지 않고 간단히 노르웨이의 경험을 받아들였을 뿐이다. 이에 반해, 영국에서는 감독통합이 영란은행으로부터 감독기능의 분리를 초래했었다. 사실상 재무부·영란은행·FSA 간 양해각서는 영란은행의 은행감독기능 상실이 가져올 수 있는 위기관리 메커니즘의 공백 등 감독통합에 따른 잠재적 문제를 미연에 방지하려는 공식적 조치였다.

#### IV. 결론: 한국 통합금융감독에의 정책적 시사점

이 글에서는 통합감독체계를 이론적으로 검토한 후, 우리보다 더 오랜 기간

29) Taylor and Fleming(1999)은 노르딕 3국에는 통합감독이 규모의 경제 측면에서 편익을 가져왔다는 점에 대한 강한 합의가 있다고 보고한다. 또한 Taylor and Fleming에 따르면, 감독의 통합으로 예산확보가 이전에 비해 용이해지는 등 감독기구의 정부조직 내 지위가 향상되었고 기구의 사회적 존재도 강화되어 양질의 인적 자원을 확보·유지하는 데 기여했지만, 법률에 대한 전면적 검토가 이행되지 않았고 내부조직이 그 동안 주로 금융기관 별로 편제되어 왔기 때문에 최근까지는 금융복합그룹에 대한 감독은 그리 효과적이지 않았다고 한다. 최근 Briault(2002)는 약 3년여에 걸친 영국 FSA의 경험을 기초로 애초에 기대했던 통합감독의 각종 이론적 편익이 실제로 실현되고 있다는 점을 종합적으로 설득하고 있다.

30) 시장활동을 관장하는 직원들과 은행을 감독하는 직원들이 동일 감독조직 내부에 같이 근무하는 경우 금융위기시에는 이들 사이에 연락관계가 당연히 존재할 것이다. 중앙은행에서 감독기능이 제거되는 경우에 위기관리장치를 명백히 고려해야 하는 이유는, 감독기능이 제거되지 않았다면 존재했을 바로 이런 유형의 연락관계가 사라지는 데 따라 적절한 대체물을 확립해야 할 필요성이 생기기 때문이다(Taylor and Fleming, 1999).



통합감독의 경험을 축적한 노르웨이·덴마크·스웨덴·영국의 실제 경험을 국가별로 살펴보았다. 이러한 종합검토는 결국 통합감독기구의 독립성 및 책임성 확보가 매우 중요하며 통합체계의 이행과정에 수반되어야 하는 후속적 제도 보완이 긴요하다는 점을 우리에게 시사한다. 앞에서 살펴본 대로 노르딕 3국의 경험과 영국의 경험은 서로 뚜렷이 구분된다. 이하에서는 노르딕 3국과 영국의 경험을 구분하여 한국에 시사하는 점을 각각 논의하기로 한다.

일반적으로 통합감독체계하에서는 감독권이 하나의 감독기구에 집중되므로 여러 전문감독기구가 존재하는 경우에 비해 정치적 영향력에 취약해질 가능성이 더 크다. 이는 포획해야 할 대상이 단 하나라는 점에 기인한다. 그런데 노르딕 3국에서는 감독통합과 관련하여 지배구조 및 독립성과 책임성의 중요성이 영국에서와 같이 명시적으로 강조되지는 않는다. 그럼에도 노르딕 3국에서는 지난 10여 년간 감독권 독점에 기인하는 심각한 문제가 제기된 적은 없었다. 이것이 가능했던 근본이유를 Taylor and Fleming(1999)은 이 국가들의 개방정부 및 투명성의 문화에서 찾고 있다. 개방성(openness) 및 투명성(transparency)이 존중되는 정치문화, 그리고 의사결정자가 자신의 의사결정에 대한 공개적 검토를 정당한 것으로 인정하는 정치문화가 노르딕 3국에 전통적으로 이미 존재해왔기 때문이다. 그 덕분에 사회 전반적으로 투명성 문화가 뿌리내릴 수 있었고 통합감독기구의 의사결정과정도 투명성이 유지될 수 있었다.

노르딕 3국에서 통합감독체계의 독립성이 유지될 수 있었던 두 번째 인자는 감독위원회의 존재다. 각국의 감독위원회(들)는 감독기구의 주요 사안에 대한 의사결정을 관장한다. 일반적으로 감독위원회는 독립성의 원천이고 외부이사의 참여가 높을수록 운영상의 독립성이 커진다(Carmichael, 2002).

감독비용이 산업분담금(industry levy)을 통해 조달되므로 정치적 포획의 위험이 줄어든 점이 노르딕 3국 통합감독기구의 정치적 독립성 확보에 기여한 세 번째 인자가 된다. 다만 이와 같은 방식의 독립성은 산업에 의한 포획의 위험이 있고, 분담금 부과 및 지출에 대한 감독기구의 책임성이 떨어질 수 있다. 따라서 기술적으로는(technically) 정부가 감독재원을 예산의 형태로 통합감독기구에 배정하는 한편, 금융기관들은 배정된 감독예산과 동일 액수의 분담금을 정부에 직접 납부하게 된다.<sup>31)</sup> 이렇게 하면 감독기구 예산에 대한 전반적 통제 는 공식적으로 정부(재무부)에게 귀속되지만, 실제로는 산업분담금이 감독기구

31) 노르웨이는 예외적으로 통합감독기구(BISC)가 직접 산업분담금을 징수한다. Courtis(1999)를 참조하기 바란다.

에 지급되는 것이기 때문에 정부로부터의 예산독립성이 실현된다.

이와 같은 노르딕 3국의 경험은 우리에게 어떤 교훈을 주는가? 한국의 경우, 금융감독원의 재원은 금융기관에 부과되는 감독분담금과 유가증권 발행분담금, 그리고 한국은행 출연금으로 주로 조달되며 국고보조는 미미하다. 그러므로 금융감독원만 떼어서 보면 정부로부터의 예산독립은 확립되어 있다. 그러나 금융감독위원회는 관료조직이며 국가예산으로 운영된다. 한편, 우리 사회에는 투명성의 전통이 자리잡고 있지 않으며 정부의 개방성과 투명성도 기대할 수 없다. 게다가 민간조직인 금융감독원이 정부·관료조직인 금융감독위원회(산하 사무국 포함)의 존재로 인해 한국의 현행 통합감독체계는 정치적·관료적 영향력에 과도하게 노출될 수밖에 없는 구조다. 이것은 노르딕 3국에서 정부조직인 금융감독청이 주로 민간으로 구성되는 감독위원회의 존재 덕분에 정부 내 관련부처와의 관계가 적절한 정도로 격리되는 상황과는 대조가 된다.

한국 정부가 불투명하고 폐쇄적인 조직으로 계속 남아 있는 한, 그리고 정부에 비해 민간이 투명성 및 개방성 문화에 좀더 수용적일 수 있는 한, 한국의 통합감독기구는 순수 단일 민간기구로 개편되어야 할 것이다.<sup>32)</sup> 그러나 투명성 및 개방성의 전통이 거의 없는 우리 사회에서 민간기구라고 해서 그 독립성과 책임성이 절로 확보될 리는 없다. 적절한 제도적 장치의 확립을 통해서만 독립성과 책임성의 확보가 가능하다. 바로 이 부분에서 영국의 감독개혁 경험이 우리에게 귀감이 된다. 영국의 FSA는 완벽한 사전계획 아래 인내심 있게 긴 기간 통합감독으로의 이행과정을 성공적으로 추진하여 통합감독체계를 확립한 모범사례이기 때문이다. 더욱이 노르딕 3국의 감독통합방식과는 달리, 영국의 감독개혁은 빅뱅식 감독통합을 추진했다는 점과 감독통합으로 인해 중앙은행인 영란은행으로부터 은행감독기능이 제거되었다는 점에서 한국의 감독개혁과 긴밀한 유사성을 공유한다. 이러한 사실은 영국의 경험을 눈여겨보아야 하는 또 하나의 이유가 된다.

김홍범(2002)의 지적과 같이, 영국의 경험이 우리에게 제공하는 교훈은 한 마디로 철저한 개혁준비와 그 꾸준한 이행, 그리고 관련기관 간 원활한 협력과 견제장치 확립으로 요약된다. 구체적으로 첫째, 영국의 감독통합은 새로운 체계의 운영에 관해 명확히 정의된 미래지향적 청사진 아래 새로운 체제로의 이행과정이 매우 중시되는 방향으로 진행되었다. 1997년 5월 개혁방침이 공표된 후,

32) 불투명성과 폐쇄성 말고도 한국에서 관료조직이 금융감독을 관장하면 심각한 문제가 생길 수 있는 구조적 이유에 대해서는 김홍범(2002)을 참조하기 바란다.

그 해 10월 개혁의 당사자인 재무부·영란은행·FSA 사이에 체결된 양해각서는 금융안정 및 금융감독분야에서 각 감독관련 기관의 역할과 책무를 분명히 배분하고 기관 간 협력방식을 구체적으로 담았다. 양해각서는 “개혁추진 이전에 (……) 개혁으로의 이행과정에서 생길 수 있는 예기치 못한 기관 간 갈등이나 왜곡의 소지를 원천적으로 최소화하는 데 기여하였다”(김홍범, 2002). 또한 감독개혁의 대강을 정한 양해각서하에서 FSA가 새로운 체계로의 이행기간 동안 광범한 범위에 걸친 세부 감독규정의 제정에 있어 공개협의과정을 거치는 등 FSA가 이해관련자(금융서비스 소비자와 금융산업 포함)의 시각을 최대한 반영하려 노력해 왔다는 점도 주목할 만하다. 둘째, 금융안정을 도모하는 영란은행의 역할은 은행감독기능의 분리 이후 더욱 강화·명료화되었다. 영란은행이 더 이상 은행감독을 하지 않게 되었음에도 불구하고, 양해각서에 명시된 금융안정 책무와 정보공유장치 덕분에 영란은행의 감독관련 기관으로서의 위상이 분명히 확립될 수 있었다.<sup>33)</sup> 셋째, 독점감독기구로서의 FSA에 대한 책임성 장치가 다층적으로 확립되어 있다. 양해각서는 독점의 잠재적 폐해를 미연에 방지하기 위해 감독관련 기관 간 협력과 견제균형의 장치를 마련했었다. 이를 기초로 FSA에 대한 책임성 장치는 구체적인 여덟 가지 측면—지배구조·책무·공개협의·소비자 및 금융업계의 규제에 대한 기여·공개보고·외부견제·내부견제·소비자보호—에서 겹겹이 가동중이다.

영국을 모델로 하여 약 반 년 늦게 감독개혁을 추진했던 우리 나라는 적어도 외양으로는 새로운 감독체계로의 이행에 시간이 별로 들지 않았었다. 이것은 이행과정이 효율적으로 추진되었기 때문이 아니라, 새로운 체계로의 이행이 “법률 제·개정과 행정조직 변경, 그리고 기구통합의 문제”로만 인식되었기 때문이었다(김홍범, 2003a). 우리 사회에 투명성과 개방성의 문화가 결여되어 있는 상황인데다, 감독개혁의 주체인 정책당국·감독당국·중앙은행 등 이해관련자들의 사고 및 행동 적응과정이 생략된 채 새로운 통합감독체계가 시작과 동시에 완성된 것으로 간주되었으니 새 체계가 제대로 작동할리 없었다.

“통합결정은 길고 어려운 과정의 시작에 불과하다”(Taylor and Fleming, 1999). 그럼에도 불구하고, 통합감독을 위한 사전준비와 사후 정비노력이 거의

33) 과거 영란은행 부총재였고 1997년 FSA 설립 이래 현재(2003.6)까지 FSA 의장(Chairman)을 맡고 있는 Howard Davies에 따르면, 시스템 전반에 걸친 정보흐름이 감독통합 이전에 비해 훨씬 개선되었다고 한다. 또한 최근 은행에서 보협회사로 리스크가 이전됨에 따라 영란은행으로서도 과거 은행감독기구였던 시절에 비해 금융시장의 변화에 대한 광범한 견해를 보유하게 되었다고 한다. 이러한 내용은 Briault(2002)에 간접적으로 소개되어 있다.

전무했던 한국의 경우 이제부터라도 통합감독의 편익을 극대화할 수 있는 방향으로 감독체계가 시급히 재편되어야 한다. 구체적으로 단일 순수 민간감독기구의 확립, 감독기구의 독립성 및 책임성을 위한 다중적 장치의 확립, 명확한 지배구조의 확립, 그리고 중앙은행과 감독기구 간 협력 및 견제장치의 확립이 우리 나라 통합감독체계의 정비에 필요하다. 이러한 각종 장치가 원활하게 운영되기 위해서는 각 장치가 반드시 법률에 기초하여 제도화되어야 함은 물론이다.

## 참 고 문 헌

- 금융감독원, 『금융감독제도 관련 자료(II)』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「제4차 통합금융감독기구 회의 개최」, 보도자료, 2002. 4. 23.
- 금융개혁위원회, 『금융개혁 2차 보고서』, 1997.
- 김대식, 「금융감독체제 개편방안」, 한국금융학회 2001년 춘계 심포지엄 발표논문, 2001.
- 김홍범, 「중앙은행과 은행감독기능: 은행감독의 이론과 실재를 중심으로」, 『금융학회지』 제1권 제2호, 한국금융학회, 1996, 1~41.
- \_\_\_\_\_, 『금융감독, 이대론 안 된다』, 도서출판 두남, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「금융감독, 한국 vs. 영국」, 『금감원이야기』 2003년 1·2월호, 금융감독원, 2003a, 12~14.
- \_\_\_\_\_, 「통합금융감독체계의 이론과 실제」, 2003년도 한국금융학회 정기학술발표회 발표논문, <http://dure.net/~kfma/index2.html>, 2003b.
- 재정경제부, 「금융감독체제 효율화 방안 마련」, 보도자료, 2001. 4. 6.
- 중앙일보, 「수술대 오른 금융감독기구, ‘반관·반민’ 이상한 동거 끝내야」, 2002. 12. 5.
- Banking, Insurance, and Securities Commission, Norway, *Annual Report 2000*, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Annual Report 2001*, 2002.
- \_\_\_\_\_, “Kredittilsynet,” <http://www.kredittilsynet.no>, January 10, 2003.
- Bjerre-Nielsen, Henrik, “Strategic Considerations in the Danish Financial Supervisory Authority,” a contribution to the 22nd colloquium, April 27~29,

2000.

Briault, Clive, "The Rationale for a Single National Financial Services Regulator," Occasional Paper No. 2, Financial Services Authority, May 1999.

\_\_\_\_\_, "Revisiting the Rationale for a Single National Financial Services Regulator," Occasional Paper No. 16, Financial Services Authority, February 2002.

Carmichael, Jeffrey, "Experiences with Integrated Regulation," *APRA Insight*, Australian Prudential Regulation Authority, 1st Quarter 2002, 3~7.

Ciocca, Pierluigi, "Supervision: One or More Institutions?," remarks to the Conference on 'The New Structures of Financial Markets: How Should Supervision Be Organized?' held in Bologna, May 4, 2001.

Courtis, Neil, ed., *How Countries Supervise their Banks, Insurers and Securities Markets*, Central Banking Publications, 1999.

Danish Central Bank, *Financial Stability 2002*, May 31, 2002.

Danish Financial Supervisory Authority, "Objectives, Functions, and Structure of an Integrated Supervisory Authority," Conference on Challenges for the Unified Financial Supervision in the New Millennium, July 2~4, 2001, Tallin Estonia.

\_\_\_\_\_, "The Danish FSA in Brief," 2002.

De Krivoy, Ruth, "Reforming Bank Supervision in Developing Countries," proceedings in the Conference on Building an Infrastructure for Financial Stability, Federal Reserve Bank of Boston, June 2000, 113~143.

Di Giorgio, Giorgio and Carmine Di Noia, "Financial Regulation and Supervision in the Euro Area: A Four-Peak Proposal," the Wharton School Working Paper Series, January 2001.

Ecklund, Gunhild J. and Sverre Knutsen, "Protection against Crises?: A Century of Financial Supervision in Norway," Center for Business History, Norwegian School of Management BI, June 2001.

European Central Bank, "The Role of Central Banks in Prudential Supervision," April 2001.

Federal Financial Supervisory Authority, Germany, "The New Federal Financial Supervisory Authority," <http://www.bafin.de>, 2002.

- Goodhart, Charles, "The Organizational Structure of Banking Supervision," Special Paper 127, Financial Markets Group, London School of Economics, October 2000.
- Goodhart, Charles, Philipp Hartman, David Llewellyn, Liliana Rojas Suárez, and Steven Weisbrod, *Financial Regulation: Why, How and Where Now?*, Routledge, 1998.
- Goodhart, Charles and Dirk Schoenmaker, "Institutional Separation between Supervisory and Monetary Agencies," in Charles Goodhart, *The Central Bank and the Financial System*, Macmillan Press, Ltd., 1995, 333~413.
- Hawkesby, Christian, "Central Banks and Supervisors: The Question of Institutional Structure and Responsibilities," in Liisa Halme, Christian Hawkesby, Juliette Healey, Indrek Soapar, and Farouk Soussa, *Financial Stability and Central Banks: Selected Issues for Financial Safety Nets and Market Discipline*, Center for Central Banking Studies, Bank of England, May 2000, 95~128.
- Heller, H. R., "Prudential Supervision and Monetary Policy," in J. A. Frenkel and M. Goldstein, eds., *International Financial Policy: Essays in Honor of Jacques J. Polak*, International Monetary Fund, 1991, 269~281.
- Integrated Financial Supervisors, "Accountability and Performance Standards," a revised draft of the Pre-Conference Survey #3 Responses prepared for the Integrated Financial Supervisors Conference(Toronto, Canada, May 22~23, 2000), June 30, 2000.
- International Monetary Fund, "Norway: Selected Issues," IMF Staff Country Report No. 00/35, March 2000.
- \_\_\_\_\_, "Norway: Selected Issues," IMF Staff Country Report No. 02/45, 2002a.
- \_\_\_\_\_, "Denmark: Staff Report for the 2002 Article IV Consultation," IMF Country Report No. 02/101, 2002b.
- \_\_\_\_\_, "Sweden: Financial System Stability Assessment," IMF Country Report No. 02/161, 2002c.
- \_\_\_\_\_, "Republic of Korea: Financial System Stability Assessment," IMF Country Report No. 03/81, March 2003.
- Lannoo, Karel, "Supervising the European Financial System," CEPS Policy Brief

- No. 21, Center for European Policy Studies, May 2002.
- Llewellyn, David T., "The Economic Rationale for Financial Regulation," FSA Occasional Paper No. 1, Financial Services Authority, April 1999.
- Lumpkin, Stephen, "Supervision of Financial Services in the OECD Area," mimeograph, 2001a.
- \_\_\_\_\_, "Financial Sector Convergence and Financial Market Supervision in the OECD Area," DAFPE/CMF(2001)8/REV1, Organization for Economic Co-operation and Development, 2001b.
- Norwegian Central Bank, *Annual Report 2001*, 2002.
- Peek, Joe, Eric S. Rosengren, and Geoffrey M.B. Tootell, "Is Bank Supervision Central to Central Banking?," Working Paper No. 99-7, Federal Reserve Bank of Boston, March 1999.
- Schoenmaker, Dirk and Peter Wiert, "Financial Supervision: Which Model for Europe?," Special Paper 143, Financial Markets Group, London School of Economics, July 2002.
- Swedish Central Bank, "Sveriges Riksbank: The Swedish Central Bank," 2000.
- \_\_\_\_\_, *Annual Report 2001*, 2002.
- Swedish Financial Supervisory Authority, "Finansinspektionen: A Presentation," February 1998.
- \_\_\_\_\_, *Annual Report 1998*, 1999.
- \_\_\_\_\_, "The Stability of the Swedish Financial Sector: A Summary," Report 2001:6, 2001.
- \_\_\_\_\_, "Finansinspektionen: Who We Are and What We Do," <http://www.fi.se>, April 24, 2002.
- Taylor, Michael W., "'Twin Peaks': A Regulatory Structure for the New Century," Center for the Study of Financial Innovation, December 1995.
- \_\_\_\_\_, "Peak Practice: How to Reform the UK's Regulatory System," Center for the Study of Financial Innovation, October 1996.
- Taylor, Michael W. and Alex Fleming, "Integrated Financial Supervision: Lessons from Northern European Experience," Policy Research Working Paper No. 2223, World Bank, November 1999.
- Vives, Xavier, "Central Banks and Supervision with an Application to Financial

Architecture in EMU,” in Anthony M. Santomero, Staffan Viotti, and Anders Vredin, eds., *Challenges for Central Banking*, Kluwer Academic Publishers, 2001, 95~113.



[Abstract]

## Institutional Structure for Integrated Financial Sector Supervision in Theory and Practice

Hong-Bum Kim

The current regime of integrated financial supervision was initially introduced to Korea five years ago in the midst of the recent crisis. Seriously exposed to and actually affected by the various threats the monopolist supervisor may well be faced with, the regime is yet to generate the alleged benefits of its own.

This paper reviews the literature on the theories of the institutional supervisory structures. It also explores the experiences of some countries that have earlier introduced the concept of the integrated supervisor. It is found that the success of an integrated supervisory regime critically depends on whether a high degree of operational independence is given to the integrated supervisor, whether the relevant accountability measures are imposed on it, and on whether the checks and balances are maintained between the integrated supervisor and the central bank. The policy implications to our financial supervisory regime are also discussed.

**Keywords:** integrated financial supervision, central banks and bank supervision, supervisory independence and accountability, checks and balances between the integrated supervisor and the central bank

**JEL Classification:** E5, K2