

관치금융에서 법치금융으로: 금융규제 정상화를 위한 제언

최병천 (국회의원 민병두 정책보좌관)

전성인 (홍익대학교 경제학부 교수)

1. 문제의 제기

세계경제포럼(WEF)이 밝힌 국가경쟁력 순위에서 한국은 144개 국가 중에서는 행건전성 122위, 금융시장 성숙도 80위를 기록했다. 한국의 금융시장 성숙도는 아프리카의 말라위(79위) 그리고 우간다(81위)와 비슷한 수준이다. 우리은행장으로 유임이 유력했던 이순우 행장은 갑작스럽게 연임포기를 선언하자마자 이광구 부행장이 내정되었다는 소문이 유력하게 돌았다. 금융권 관계자는 “정치권에 정윤회가 있다면 금융권에는 서금회가 있다”라는 표현을 했다.

2014년 연초에는 무려 1억명의 개인정보가 유출되었고, 금융위원회는 여론의 악화를 막기 위해서 10만명이 종사하는 텔레마케팅(TM) 산업 자체를 일시 폐쇄시켰다. 그것도 어떠한 법률적 근거도 없고, 공문서 한 장 없이 단지 ‘구두 권고’를 통해서였다. 대통령이 금융위원장에게 ‘금융산업 경쟁력이 떨어지니 창조산업을 지원할 수 있는 방법을 위해 금융인들과 브레인스토밍을 할 필요가 있다’라고 말하자, 금융위원장은 불과 18일만에 무려 60여명의 CEO를 ‘소집’해서 창조산업을 지원할 수 있는 브레인스토밍을 했다. 방식은 관제 동원인데 그 주제가 창조산업이라니 참으로 아이러니한 일이 아닐 수 없다.

이 모든 기괴하고 해괴망측한 사건들을 하나의 키워드로 엮을 수 있다면 그것은 단연 ‘관치금융’일 것이다. 최근에는 관피아 논란으로 인해서 모피아 출신들의 금융기관 낙하산이 어려워지자 정(政)피아가 내려가는 사례가 많다고 한다. 이에 대해 언론들은 정피아보다는 관피아가 낫다고 주장하는 경우도 있다. 마치 강도와 도둑 중에서 누가 더 나은지를 겨루는 듯 하다.

금융 본연의 역할은 선별과 감시이다. 좋은 기업과 나쁜 기업, 좋은 투자와 나쁜 투자를 걸러주는 역할을 하는 것이 금융이다. 그래서 금융산업이 발전해야 기업-투자도 함께 발전하기 마련이다. 그러나, 한국 금융의 경쟁력을 떨어뜨리고, 금융시장 성숙도를 가로막은 핵심 장벽을 꼽으라면 아마도 대다수의 사람들이 합의하는 것은 ‘관치금융’일 것이다. 이렇듯 관치금융은 우리 생활 한복판에 들어와 있는 매우 중요한 개념이다. 한국금융의 핵심 특징이며, 한국경제의 핵심 질곡 중 하나이다. 그런데, 관치 금융이란 도대체 무엇인가? 관치금융의 발생, 본질, 특징, 극복방안은 무엇인가? 이 글에서는 관치금융이 무엇인지, 왜 생겼는지, 특징과 작동은 어떠한지, 극복방안은 어떠한지를 모색해보기로 한다. 그리고 관치금융의 대안으로 법치금융의 개념을 제안하고 이를 위한 정책과제를 살펴 보기로 한다.

2. 관치금융의 전개과정과 구조

(1) 박정희식 개발경제하 관치금융의 역할

박정희 개발경제 체제하에서 금융은 고유한 목적을 위해 존재하기 보다는 희소한 자원의 동원과 배분 구조를 담당하는 공적인 역할을 수행하였다. 이런 의미에서 금융은 여타의 경제정책 수단과 마찬가지로 철저하게 경제개발의 수단에 불과했다. 그리고 금융에 대한 “관치”는 이 구조를 작동시키는 윤회유이자 소프트웨어였다. 보다 구체적으로 관치금융은 최고 통치자에서 연원하여 금융관료, 금융기관을 거쳐 민간기업(혹은 재벌)로 연결되는 통제구조 속에서 최고 통치자의 의지를 민간 경제에 투영시키는 수단이었다.

이 구조의 작동원리는 대개 다음과 같았다. 최고 통치자는 인사권을 통해 금융관료를 통제하고, 금융관료는 금융감독권한을 통해 금융기관을 통제했다. 그리고 금융기관은 금융자원의 배분에 관한 통제권한을 통해 만성적인 자금난에 시달리던 그 당시의 민간 기업들을 통제했다.¹⁾ 최고 통치자는 이 구조를 통해 경제개발에 관한 자신의 정책목표를 민간 경제에 효과적으로 구현했다. 관료는 이 구조에 봉사하는 대가로 금융기관에 대한 무소불위의 지배력을 행사할 수 있었고, 퇴직 후에는 금융기관 또는 금융 유관기관에 재취업함으로써 상당한 지대(rent)를 사후적으로 누릴 수 있었다. 금융기관들은 관료에게 협조하는 대가로 관료들이 구축한 진입장벽에 힘입어 독과점적 이윤을 누릴 수 있었다.

이런 관치금융의 메커니즘은 일정한 정도의 순기능과 함께 다양한 역기능을 보유하고 있었다. 우선 순기능을 보면 “일관된 정책적 통제구조의 구축”에 커다란 기여를 했다는 점이다. 최고 통치자에서 금융기관으로 연결되는 단선적 정책 집행구조는 마치 군대의 위계질서처럼 질서정연했고, 최고 통치자가 부여한 목표를 추진하는 데는 매우 효과적인 조직이었다. 특히 만성적인 자금난에 시달리던 민간 기업에 있어 금융자원의 배분 또는 제한은 생사를 가르는 문제였기 때문에 금융기관을 동원한 통제구조는 그 어떤 다른 유인체계보다 기업의 행동을 특정한 곳으로 집중하는 데 효과적이었다. 즉 관치금융은 단순한 금융정책이라기보다는 유효한 산업정책적 수단이었다.²⁾

그러나 관치금융의 역기능도 존재했다. 가장 근본적인 문제는 이 구조가 최고

1) 금융기관 특히 은행이 민간 기업을 통제하던 금융적 수단으로 대표적인 것이 계열기업 여신관리제도였다. 계열기업 여신관리제도는 사업전망이 우수한 기업에게는 시설자금 등을 선택적으로 제한하고, 사업전망이 악화된 부실 기업에 대해서는 구제금융을 선택적으로 제공함으로써 사실상 기업에 대한 생사여탈권을 은행에 부여한 제도라고 볼 수 있다. 그 외, 최고통치자가 관료를 통해 민간 기업을 통제하던 또 다른 수단은 독과점 규제였다. 이 두 기능은 재무부(관치금융)와 경제기획원(공정거래)가 나누어 담당했으나 후에 각각 공정거래위원회와 금융위원회로 확대발전하게 된다[1].

2) 이런 유산은 관치금융의 역할이 상당히 변형된 오늘날에도 일부 남아 있다. 예를 들어 부동산 경기 활성화를 위해 LTV, DTI와 같은 금융규제 수단을 사용하는 것이 그것이다.

통치자의 과도한 재량권에 지나치게 의존하는 제도라는 점이다. 가격기구(price mechanism)에 의한 자원배분이나 금융기관의 사적 이윤추구에 기반한 제2차적 자원배분 기능 등 시장경제의 자율적 순기능은 대부분 억제되었고, 이를 대신한 자리에는 최고 통치자의 “의지”나 “정책목표”가 들어섰다.³⁾ 따라서 전체 시스템의 성과는 최고 통치자가 부여한 정책목표가 얼마나 당시의 경제상황에 부합했는가에 의존하게 되었다. 만일 이 정책목표가 부실하거나 당시의 경제상황에 부합하지 않는 경우에는 이 시스템은 커다란 문제에 직면할 수 밖에 없었다.

관치금융의 두 번째 역기능은 폐쇄된 구조가 창출하는 지대와 관련되어 있다. 관치금융에 의한 자원배분 구조의 핵심에는 관료와 금융기관이 있었다. 그런데 관료는 행정고시라는 제한된 관문에 의해서, 그리고 금융기관은 인허가라는 진입장벽의 관문에 의해서 보호받고 있었다. 이처럼 폐쇄적인 구조는 자연스럽게 지대를 창출하게 된다. 문제는 이런 지대가 이 구조로의 진입에 성공하지 못한 다른 집단의 구미를 자극하기 마련이라는 것이다. 따라서 역설적으로 관치금융이 기반하고 있는 구조가 폐쇄적일수록, 그 지대를 획득하기 위한 외부세력의 진입시도는 더욱 집요해질 수밖에 없다. 이것을 방지하는 유일한 힘은 폐쇄 구조에 다른 집단이 시비를 거는 것을 제지하는 최고 통치자의 권력뿐이다. 만일 최고 통치자의 권력이 약화되거나, 외부 집단의 세력이 강화될 경우 이 시스템은 역시 커다란 문제에 직면할 수밖에 없었다.

(2) 관치금융의 변천

절대적인 권력을 쥔 최고 통치자를 정점으로 일사분란하게 조직되었던 초기의 관치금융 구조는 경제개발 연대의 핵심 기간인 1960년대와 70년대 동안 상당히 안정적으로 그 기능을 수행했다. 그런데 대략 1980년대에 들어서면서 관치금융을 둘러싼 외부 환경이 변화하게 되고, 이에 따라 관치금융의 구조 또한 변화를 맞이하게 된다.

앞에서도 살펴 보았듯이 초기의 관치금융을 지탱하는 가장 중요한 원천은 최고 통치자의 권력이었다. 그 권력에 의해 최고 통치자는 재량적으로 경제 정책의 목표도 정하고 관료에 대한 인사권도 행사했다. 또한 그 권력을 활용해서 지대추구에 관심을 가졌던 다른 외부세력의 접근도 봉쇄했다. 그런데 이런 상황이 1980년대에 들어서면서 변화하기 시작한 것이다.

우선 절대적인 권력을 가진 최고 통치자가 사라지게 된다. 1960년대의 군사혁명과 1970년대의 10월 유신을 통해 절대적인 권력을 구축한 박정희 대통령은

3) 물론 최고 통치자가 부의하는 정책목표가 통치자 자신의 순수한 재량적 결정에 의해 결정된 것은 아니다. 당연히 최고 통치자는 다양한 자문기구와 정책적 조언 그룹을 활용하고 있었다. 예를 들어 박정희 대통령 시절에 설립된 한국개발연구원(KDI)은 경제개발 5개년 계획의 수립이나 다른 경제정책 목표의 설정이나 구현, 또는 평가에 깊숙하게 관여했다. 그럼에도 불구하고 최종 결정권은 당연히 대통령에게 있었으며, 이런 의미에서 정책목표가 “재량적”으로 결정되었다고 평가할 수 있다.

1979년 10월 26일 비극적인 최후를 맞이하게 된다. 그 후 1980년의 광주사태를 딛고 집권한 전두환 대통령은 비록 대통령의 지위에 오르기는 했으나 그 권위는 전임자였던 박정희 대통령에 비할 바가 아니었다. 결국 정치적 생존의 필요에 의해 5년 단임제가 도입되면서 대통령의 권력은 서서히 내리막길을 걷게 된다. 그리고 이에 반비례하여 여타 정치권의 비중이 점차 증가하게 된다.⁴⁾ 이에 따라 최고 통치자의 권력에 많은 것을 의지하던 초기의 관치금융 구조도 위기에 직면하게 된다.

관치금융이 변화에 직면하게 된 두 번째 요인은 경제발전의 결과로 점차 시장 권력이 성장하게 되었다는 점이다. 특히 삼성이나 현대로 대표되는 재벌그룹의 대두는 권력이 정치에서 시장으로 넘어가는 과정을 전형적으로 보여주고 있다. 재벌은 은행에 대한 절대적인 열위라는 초기의 조건을 극복하고 점차 은행을 압도하게 되고 나아가 은행을 통제하던 관료나 이를 통제하던 최고 통치자와도 한 판을 겨룰 수 있는 세력으로 성장하게 된다. 물론 국제그룹의 해체에서 보듯이 정치권력이 재량적으로 재벌을 해체할 수도 있으며, 대우그룹의 도산에서 보듯이 금융 자원의 배분은 아직도 기업의 생사를 가르는 데 매우 중요한 요소로 남아 있었다. 그러나 이런 사례를 감안하더라도 재벌이 점차 은행의 속박에서 탈출하기 시작했다는 점은 분명한 추세였다.⁵⁾

마지막으로 1980년대 외국을 풍미했던 금융자유화 추세는 우리나라에도 중요한 영향을 미치게 된다. 통상 금융의 탈 규제화(financial deregulation)로 요약되는 새로운 금융 사조는 관료들에 의해 철저하게 장악되어 있던 전근대적인 금융감독 구조에 일대 혁신을 불가피하게 만들었다. 이에 따라 재량적으로 금융감독권한을 휘둘렀던 금융관료들의 권한도 불가피하게 위축될 수밖에 없었다.

이제 이런 세 가지 요인을 종합적으로 고려해 보면 종래 유지되던 관치금융 구조는 1980년대 이후 조금씩 변화할 수밖에 없었음을 이해할 수 있다. 그 변화의 핵심 고리는 군부독재 청산과 금융자유화 이후 절대적 통치권력은 사라지고 그 자리에 여타 정치권과 시장권력(재벌)이 등장하게 되었다는 점이다. 이에 따라 종래의 관치금융구조는 대략 다음과 같은 구조로 탈바꿈하게 된다.

우선 전체 권력 사슬의 최상층부에는 종전의 최고 통치자를 대신해서 일반적인 정치권력과 재벌이 자리하게 된다. 이들은 종전의 체제에서 관측되었던 최고 통치권자의 인사권 행사보다는 미약하지만 여러 가지 경로로 금융관료들에게 영향을 미

4) 5년 단임제가 도입되었다고 해서 최고 통치자의 권력이 하루아침에 약화된 것으로 보기는 어렵다. 왜냐 하면 전두환, 노태우 대통령 시기에는 아직도 “하나회” 등 군부가 정치에 미치는 영향력이 엄존하고 있었기 때문이다. 군부가 최종적으로 정치와 절연하게 된 것은 소위 “문민 정부”로 지칭되는 김영삼 정부가 등장한 1990년대 이후의 일이다. 이런 의미에서 1980년대는 권력이동의 과도기라고 분류하는 것이 더 타당할 수도 있다. 그러나 본문에서는 관치금융을 둘러싼 다른 변화요인들, 즉 시장권력의 성장과 해외의 금융자유화 추세 등을 종합적으로 고려하여 관치금융의 분기점을 1980년대로 보았다. 그러나 이 부분은 연구자마다 조금씩 입장이 다를 수 있다는 점을 인정한다.

5) 재벌이 은행의 속박에서 벗어날 수 있었던 핵심적인 이유는 재벌이 스스로의 신용에 근거해서 자금을 조달할 수 있게 되었기 때문이다. 직접금융시장의 발달로 인해 재벌은 은행대출 일변도에서 탈피하여 주식이나 채권 등을 발행하여 국내 또는 심지어 국외에서 필요한 자금을 조달할 수 있을 정도로 성장하게 된다. 이에 따라 “만성적인 자금난에 시달리는 민간 기업”이라는 모습은 점차 약화되기 시작한다.

친다. 그리고 금융관료들은 금융자유화 추세에 따라 종전보다는 미약하지만 계속 금융기관에 대해 중대한 영향력을 행사한다. 이 후기 관치금융 구조는 비록 전기의 구조에 비하면 약화되고 불안정적이기는 하지만 그래도 전체 구조를 통제하는 최고 상층부의 이해관계를 구현하는 데 동원된다. 그런데 여기서 한 가지 중요한 차이가 나타난다. 전기의 관치금융 구조가 추구한 것은 경제개발을 위해 최고 통치자가 부여한 정책목표를 달성하는 것이었음에 비해, 후기의 관치금융 구조가 추구한 것은 정치권과 재벌이 관심을 가졌던 특정하고 개별적인 경제적 이익을 획득하는 것이었다. 즉 국가경제의 발전이라는 초기의 공적 목표는 점차 사라지고 특정 정치권의 이해, 또는 특정 재벌의 이해를 지원하는 데 관치금융이 동원되기 시작한다.⁶⁾

(3) 관치금융의 수단

박정희식 발전국가 시절 관치금융은 ‘정책수단’들을 확보하고 있었다. 국가는 금융을 장악하고 있었고, 금융은 기업을 장악하고 있었다. 발전국가 시절 국가는 자원배분의 핵심적인 주체였다. 이러한 국가의 자원배분권은 ▲국유화된 은행 ▲정책금융과 특혜금융 ▲기업차관에 대한 정부의 지불보증 ▲선별적 산업정책 ▲독점적 지대가 보장되는 중화학공업에 대한 투자승인 절차 ▲정부 주도의 부실기업 정리 등의 ‘정책수단’들이 있었기에 가능했다. 그러나, 3저 호황을 즈음한 시기부터 국가의 재벌에 대한 자원배분권은 급속하게 감소하게 된다. (표-1, 표-2 참조) 또한 김영삼 정부와 김대중 정부를 거치면서 재벌들의 제2금융권 진입, 금융기관의 민영화 등이 진행되면서 박정희식 발전국가 시절에 작동되었던 관치금융의 ‘정책수단’들은 거의 대부분 사라지게 된다.

【표-1】 예금은행의 수출금융 공급 추이(%)⁷⁾

	1961-1965	1966-1972	1973-1981	1982-1986	1987-1991
무역금융/총대출금	4.5	7.6	13.3	10.2	3.1
한은 재할인/무역금융배당금	n.a	66.2	73.0	64.5	45.3
무역금융금리(A)	9.3	6.1	9.7	10.0	10~11.0
일반대출금리(B)	18.1	23.2	17.3	10~11.5	10~11.5
A-B	<u>8.9</u>	<u>17.1</u>	<u>7.6</u>	<u>0~1.5</u>	<u>0~0.5</u>

6) 예를 들어 부동산 경기 활성화를 추구하는 정치권의 요구에 부응하기 위해 금융건전성 규제를 완화하거나, 삼성생명의 상장과정에서 드러나듯이 특정 재벌의 구체적이고 개별적인 이익을 위해 금융감독의 기본틀을 변경하는 데 관치금융이 동원되는 것 등이다.

7) 자료 : 한국은행 『경제통계연보』, 각 연도, (*조영철, 금융세계화와 한국경제의 진로, 280쪽 재인용)

[표-2] 일반은행의 총대출금 대비 정책금융 비중 (*특수은행 제외)⁸⁾

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
정책금융/총대출금	<u>32.3%</u>	20.2%	17.1%	14.3%	9.8%	12.9%	10.9%	<u>9.6%</u>

(4) 현재 관치금융 구조의 주요 특징

현재 우리가 목도하고 있는 관치금융은 기본적으로 앞에서 살펴 본 후기 관치금융의 특징을 그대로 보유하고 있다. 그 중요한 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 금융감독의 관료적 지배가 계속 유지되고 있다. 우리나라의 금융감독체계는 1997년의 외환위기를 거치면서 상당한 변화를 맞이하게 된다. 그 핵심에는 관치금융의 청산과 민간 기구에 의한 금융감독이라는 대의명분도 존재했다. 그러나 대략 20년이 가까워오는 지금의 시점에서 외환위기 당시의 금융개혁의 효과를 냉정하게 평가할 경우 관치금융이 완전히 청산되었다고 볼 수는 없다. 그 이유는 금융관료의 영향력을 배제하려는 외환위기 직후의 노력에도 불구하고 금융관료들이 악착같이 과거의 기득권을 회복했기 때문이다.⁹⁾ 뿐만 아니라 민간에 의한 통합감독기구로 출범했던 금융감독원이 민간 감독기구로서의 정체성을 찾지 못한 채, 정통 금융관료 못지 않게 관료화되어 버렸다는 점도 잊어서는 안된다. 바로 이런 의미에서 금융감독의 관료적 지배는 계속되고 있는 것이다.

둘째, 외부 압력을 반영한 감독정책이 준칙에 의한 금융감독을 압도하고 있다. 앞에서도 살펴 보았듯이 후기 관치금융 구조의 상층부에는 최고 통치자 대신 광의의 정치권과 재벌이 자리하고 있다. 이들 상층부의 요구는 물론 자신들의 이해관계를 지키고 확장시키는 것이지만 적어도 표면적으로는 금융감독과 관련한 규제완화의 형태로 나타나게 된다. 이런 요구가 반복되고 나면 결과적으로 금융감독의 기본 원리나 준칙은 실종되고 무원칙한 감독정책만 부침하게 된다.¹⁰⁾

셋째, 관치금융의 폐쇄 구조가 창출하는 지대는 과거처럼 금융관료와 금융기관이 분점하는 데 더하여, 후기에는 관치금융 구조의 상층부에 터 잡은 제 세력들이 추가로 지대의 분점에 합류하고 있다. 예를 들어 과거에는 주로 금융관료나 금감원 임직원들이 퇴직 이후 금융회사에 취업하여 지대를 분점했음에 비해, 최근에는 정치권에서 낙하산으로 내려보낸 인사들까지 다양한 경로로 금융회사에 취업하고

8) 조영철, 금융세계화와 한국경제의 진로, 280쪽~281쪽 재인용

9) 가장 대표적인 사례가 당초 19명으로 출발했던 금융감독위원회 사무조직이 현재 250명을 상회하는 금융위원회 사무국으로 확대된 것을 들 수 있다.

10) 외부의 이해관계에 휘둘리는 감독정책의 변화가 금융감독의 기본 원리나 준칙을 훼손한 예는 부지기수다. 삼성의 기업조직구조에 면죄부를 주기 위해 금융산업의 구조개선에 관한 법률, 금융지주회사법, 공정거래법, 보험업법을 왜곡한 것은 말할 것도 없고, 금융기관의 건전성 감독 수단인 LTV, DTI를 부동산 경기 활성화의 수단으로 사용하는 것도 문제다. 규제완화를 위해 건전성 감독을 일부 완화하는 것을 주장한 임종룡 신임 금융위원장 내정자의 발언은 이런 빛나간 문제의식을 잘 보여주고 있다.

있다.

3. 관치금융의 문제점

(1) 규제 장벽의 구축과 지대

관치금융은 기본적으로 금융감독을 관장하는 관료가 금융회사에 대한 통제권을 보유하고 있기 때문에 가능하다. 따라서 어찌 보면 관치금융을 청산하는 가장 쉬운 방법으로 금융회사에 대한 통제 그 자체를 없애는 것을 상정할 수도 있다. 그러나 이것은 바람직한 방법은 아니다. 왜냐 하면 금융산업은 기본적으로 불안정한 산업이기 때문이다. 금융산업은 사회에서 희소한 재화인 “신뢰(trust)” 혹은 “신용(credit)”을 공급하는 기능을 담당한다. 그런데 금융기관은 자신의 외부에 신용을 공급하는 과정에서 자기 자신은 그 동전의 이면인 불안정성을 떠안게 된다. 마치 요구불 예금이 예금자 입장에서는 안정성을 의미하지만 은행의 입장에서는 상당한 확률로 “잠재적 인출 위험”을 떠안는 것과 같다.

금융기관이 부담하는 불안정성에 대처하기 위해 사회가 발명해 낸 방식은 금융산업을 규제산업(regulated industry)으로 만드는 것이었다. 즉 관료권 민간 기구권 간에 일정한 규제자(regulator)를 두고 금융기관의 과도한 위험추구 가능성을 사전에 통제하자는 것이다.

금융기관의 불안정성에 대처하는 또 하나의 사회적 해법은 금융산업에서의 과당 경쟁을 적당한 수준에서 통제하는 것이다. 교과서적인 완전경쟁 시장에서는 초과이윤이 0이다. 만일 금융기관이 이런 완전경쟁적 시장에서 조업한다면 금융기관은 수시로 도산의 위험에 처하게 될 것이다. 이것은 그렇지 않아도 불안정한 금융산업을 더욱 불안정하게 만들 것이다.

바로 이런 이유로 금융산업에는 규제와 진입장벽이 없을 수 없다. 구체적으로 금융기관은 출생에서 퇴출시까지 금융규제의 대상이 된다. 설립 관련 인허가, 영업 및 건전성 규제가 뒤따르고 이를 위반할 경우 제재가 불가피하다. 그리고 부실 금융기관은 전체 금융시스템에 악영향을 끼치지 못하도록 적기에 퇴출시키는 것이 원칙이다.

금융산업에 내재하는 규제의 불가피성은 두 가지 측면에서 관치금융과 잠재적으로 연관될 수 있다. 하나는 관료가 금융규제를 담당할 경우 관료의 재량권을 적절하게 통제하지 않는 한 관치금융의 첫 번째 전제조건인 “관료에 의한 금융기관의 재량적 통제”에서 자유스럽기 어렵다는 점이다. 금융규제의 두 번째 측면은 금융산업에서의 경쟁 제한은 기본적으로 양(+)의 지대를 창출하는 성향을 보인다는 점이다. 이것은 한편으로는 금융기관의 과도한 도산을 방지하고 재무적인 완충장치를 제공한다는 점에서 순기능이 있지만, 다른 한편으로는 이 지대를 획득하기 위한 다양한 차원에서의 경쟁을 유발한다는 악영향을 촉발하기도 한다.

(2) 지대 추구

현재 우리나라의 금융구조는 앞에서 언급한 지대추구 행위를 제대로 통제하지 못하고 있다. 그렇다면 누가 가장 직접적으로 지대를 누리고 있는 것일까. 당연히 금융기관에 대한 직접적인 통제권한을 행사하고 있는 금융관료들이다.

구체적으로 금융산업내 상위 24개 금융기관에 임원급으로 재직중인 전직 금융관료들을 조사한 결과는 이를 잘 보여주고 있다.¹¹⁾ 금융지주, 은행, 보험, 증권 24개 주요 금융기관을 기준으로, 2009년~2013년(4년간) '금융업계'에 존재하는 전직 금융관료와 전직 금감원 임직원의 현황을 조사한 결과, 이들 기관에 근무하는 총원은 124명(*중복 포함)이었다. 그중에서 전직 금융관료 출신은 모두 86명이었고, 금감원 출신은 모두 38명이었다. 업권별로는 ▲시중은행 45명 ▲금융지주 41명 ▲증권 21명 ▲생명보험 9명 ▲손해보험 8명이었다. 금융지주회사만 살펴보면, ▲하나금융지주회사가 14명으로 가장 많았고, ▲SC금융지주회사가 11명, ▲신한금융지주가 7명, ▲우리금융지주회사가 5명, ▲KB금융지주회사가 4명이었다.

금융기관에 이처럼 전직 금융감독기구 직원이 광범위하게 재직 중인 점은 우리나라 금융기관을 통제하는 진정한 주인이 금융감독기구의 임직원, 특히 금융관료라는 점을 잘 보여주고 있다. 물론 제2금융권 금융기관처럼 분명한 지배주주가 있는 경우에는 이런 경향이 덜하지만, 특별한 지배주주가 없는 은행 또는 금융지주회사의 경우 금융관료의 지배력은 더욱 현저하다.

또 하나 특징적인 점은 지대 추구 집단의 범주에 정치권의 역할이 상당하다는 점이다. 금융산업에서 가장 막강한 영향력을 행사하고 있는 금융지주회사의 경우 모두 정치권과의 긴밀한 관계가 이목을 집중시킨 바 있다. KB금융지주와 우리금융지주의 경우 회장 선임과정에서 대통령의 영향력 행사가 문제가 되었고, 신한금융지주의 경우 회장과 정치권간의 로비 의혹이 문제가 되었다. 하나금융지주의 경우에는 대통령과의 친분이 각종 사안마다 중요한 쟁점이 되곤 했다. 이상의 경우를 종합해 보면 현재 우리나라의 관치금융 구조하에서 관료와 정치권이 금융기관의 임직원 자리를 대상으로 상당한 정도의 지대추구 행위를 하고 있음을 알 수 있다.

(3) 금융감독기구의 불법, 위법 행위

관치금융은 전체적인 지배구조의 상충부에 존재하는 지배자의 요구에 봉사하는 것을 기본으로 한다. 그 요구가 현행 법령을 위반하는 위법한 것인 경우에도, 필요하다면 법령을 왜곡하거나 명시적으로 위반하면서까지 상충부의 요구에 봉사한다. 그 대표적 사례가 산업자본인 론스타의 외환은행 지배를 묵인, 방조한 경우다.¹²⁾

11) 보다 자세한 현황은 부록의 <부표>를 참조

12) 이에 관해서는 전성인(2012) 참조.

금융관료들은 론스타가 은행을 지배할 자격이 없는 사모펀드라는 것을 잘 알면서도 외환은행을 억지로 부실금융기관으로 탈바꿈시켜 예외 승인이라는 편법으로 론스타의 지배를 허용하였다. 그러나 부실금융기관에 대한 예외 승인제도라는 것이 그 당시에는 은행법에 전혀 근거규정이 없는 제도여서 이런 승인의 유효성과 적절성이 논란의 대상이 되었다.¹³⁾ 뿐만 아니라 보다 근본적으로 론스타는 산업자본이어서 4%를 초과하여 은행의 의결권 주식을 보유하는 것이 금지된 상황이었다. 그러나 금융관료들은 이를 애써 무시하거나, 외국인에게도 이를 적용하는 것은 신뢰보호에 위반된다거나, 산업자본 요건에는 해당했으나 산업자본으로 보기 어렵다는 말로 위법행위를 정당화했다. 현재 시점에서 감독당국의 위법 행위는 거의 다 밝혀진 상태이고, 다만 아직까지 완전히 밝혀지지 않은 부분은 금융관료들이 누구의 이익을 위해서 이처럼 엄청난 위법행위를 감행했는가 하는 점이다.

(4) 정치권 및 재벌과의 유착

우리는 앞에서 후기 관치금융 구조의 상층부에는 정치권과 재벌이 존재하고 있음을 살펴 보았다. 따라서 금융관료들은 이들의 요구에 부응하기 위해서도 관치금융의 수단을 동원하곤 했다. 우선 정치권의 요구에 부응하기 위해 대형 국책과제에 금융을 보조적 수단으로 동원하거나, 아예 금융이 중심이 된 대형 국책과제를 만들어 내기도 했다. 그 전형적 예가 동북아 금융허브(노무현 정부), 녹색 금융(이명박 정부), 기술 금융(박근혜 정부) 등이다.

관치금융은 또한 재벌의 요구에도 적극적으로 부응했다. 대표적인 사례가 삼성을 위한 각종 금융규제의 왜곡이다. 삼성은 이진희 회장의 승계 과정에서 삼성 에버랜드, 삼성생명, 삼성전자로 이어지는 그룹 구조를 마련했다. 즉 산업자본을 이용해서 금융회사를 지배하고, 그 금융회사를 이용해서 다시 산업자본을 지배하는 교차 구조를 만들어 낸 것이다. 이 과정에서 삼성은 금융산업의 구조개선에 관한 법률, 공정거래법, 금융지주회사법 등을 위반했다. 그러나 금융관료는 이에 대해 어떤 시정조치도 취하지 않았다. 또한 삼성생명의 상장 과정에서는 미래의 손실보전 등의 명목으로 자본 계정에 계리해 둔 자산재평가 차익중 계약자 지분에 대해 그 주주적 성격을 전면 부인함으로써 과거에 유지해 오던 상호회사적 속성을 전면적으로 부인하는 행태를 보이기도 했다.

관치금융은 또한 최고 통치자와 부당한 거래를 직접 수행하는 위법한 행위도 마다하지 않았다. 가장 대표적인 예는 과거 금융계의 황태자로 지칭되었던 이원조의 정치자금 모금 행태를 들 수 있다. 이원조는 80년대 중반 은행감독원장으로 재직하던 시절부터 90년대 초반 국회의원으로 활동하던 시기까지 금융감독자로서의 지위를 활용하여 금융권에서 정치 자금을 모금하여 정권의 최상층부에 전달했다는

13) 예를 들어 감사원(2007)은 은행법 시행령 제8조에 규정된 예외 승인 규정이 모법인 은행법에 근거규정이 없다는 점을 강하게 지적하고, 론스타에 대한 승인을 취소할 것을 권고하였으나 금융감독당국은 이를 사실상 거부했다.

의혹을 받고 있다. 최근의 사례로는 라웅찬 신한지주회장이 대통령의 측근들과 부적절한 금전거래를 한 의혹이 제기된 바 있다.

4. ‘민주화 이후의’ 금융규제 - ‘관치금융’을 넘어 ‘법치금융’으로

(1) 관치금융의 재음미

관치(官治)금융의 본질은 ‘군부독재 시대의 금융 분야 잔재’이다. 관치금융은 박정희식 발전국가의 유산이다. 그것은 한국경제의 성장과정 자체가 ‘국가 권력’에 의해서 좌지우지되는 측면이 강했기 때문에 발생한 것이다. 1950년대 이후의 귀속재산 불하, 원조물자 특혜 그리고 1960년대 이후 국유화된 은행에 기반해서 전개된 정책금융, 기업차관에 대한 정부의 지불보증, 선별적 산업정책, 중화학공업 정책 과정에서 정부의 투자 승인 절차, 정부 주도의 부실기업 정리 등은 모두 관치금융의 ‘물적 근거’가 되었던 정책수단들이다. 또한, 이러한 관치금융의 유산으로 인해서 한국 금융은 금융본연의 과제인 선별과 감시 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다. 금융기관 특유의 여신심사 및 신용평가 기능이 매우 취약하기 때문에 기업금융은 매우 소극적으로 진행되고 있으며, 소매금융의 경우 과잉대출과 약탈적 대출이 남발되었다. 소매금융 쏠림 현상과 과잉대출의 남발은 오늘날 가계부채 1000조원으로 상징되듯 거시경제적 불안정성의 핵심 요인으로 작동하고 있다.

관치금융이 ‘군부독재 시대의 금융분야 잔재’라는 것의 의미는 ‘좋은 독재’와 ‘나쁜 독재’가 따로 있을 수 없는 것처럼, ‘좋은 관치’와 ‘나쁜 관치’가 따로 있을 수 없다는 의미를 내포한다. 군부독재는 타도의 대상이듯이, 관치금융 역시도 청산의 대상일 뿐이다. 그렇다면, 관치금융 이후의 대안적 금융은 무엇인가? 그것은 한마디로 ‘법치금융(法治金融)’이다. 그것은 군부독재를 몰아낸 이후 등장하는 국가 상(像)이 ‘법치(法治)국가’인 것과 같은 원리이다. 법치국가는 역사적으로 경찰국가(Polizeistaat)에 대립하는 개념으로 등장한다. 경찰국가는 ‘절대군주’가 마음대로 행정을 했는데 이에 대해서 행정은 미리 정립된 법률에 의해서만 시행되어야 한다는 것이 법치국가이다. 군부독재와 경찰국가, 그리고 관치금융의 공통점은 <극단적 재량주의>이다. 법률의 근거가 없거나, 취약한 상태에서 ‘마음대로’ 과도한 재량권을 행사하는 것이다.

우리는 앞에서 박정희식 발전국가 시절에 사용되던 다양한 관치금융의 정책 수단들이 금융자유화 과정을 거치면서 대부분 위축, 소멸되었다는 점을 살펴 보았다. 그런데 박정희식 발전국가를 지탱하던 ‘정책수단’들은 현저하게 쇠퇴했는데, 오늘날 우리가 목격하고 있는 관치금융의 실체는 무엇인가? 그리고 그것의 작동원리는 무엇이며, 정책적 매개 고리는 무엇인가?

이 질문에 대한 해답을 찾기 위해서는 관치금융의 양상과 특징을 정리하고 넘어갈 필요가 있다. 오늘날 우리가 목격하는 관치금융의 양상과 특징은 ①검사 및

제재의 과도한 재량주의 ②권한의 집중 ③낙하산 인사로 요약된다. 이 중에서 낙하산 인사에 대해서는 굳이 길게 언급할 필요 없이 익히 알려진 일이다. 2010년 KB금융지주 강정원 회장을 몰아내기 위해서 금융감독원이 ‘먼지털기식’ 감독을 해서 결국 몰아낸 사건, 2013년에 BS금융지주 이장호 회장에 대해 CEO리스크를 언급하며 금감원 부원장이 ‘구두’로 퇴진압박을 해서 결국 물러나게 만들었던 사건은 ‘발전국가 이후’의 관치금융의 작동 메커니즘을 매우 상징적으로 보여준다. (*아래 [표-3] 참조)

[표-3] 이명박 정부 시절, 금융권 4대 천황 (4대 금융지주회사 회장)

4대 금융지주	KB금융	하나금융	우리금융	산은금융
이름	어윤대 회장	김승유 회장	이팔성 회장	강만수 회장
출신	고대	고대	고대	서울대/MB맨

한 가지 흥미로운 점은 박정희식 발전국가 시절의 관치금융과 민주화 이후의 관치금융은 그 양상을 달리한다는 것이다. 박정희식 발전국가 시절의 관치금융은 경제기획원과 경제개발5개년 계획으로 상징되는 ‘계획경제’의 파생물이었다. 당시에는 금융에 대해서만 관치금융을 실시했던 것이 아니라 ‘행정지도’ 등의 방법을 통해서 음식값, 목욕탕 요금, 여관 숙박료, 미용실 요금, 심지어 다방 커피 값까지 결정했다. 목욕탕 요금을 업주들이 자율적으로 결정할 수 있게 된 것은 1990년 9월부터이다.¹⁴⁾

그러나, 오늘날 우리가 목격하는 관치금융은 민주화 이후, ‘계획경제 없는’ 관치금융이다. 그것은 한마디로 ‘생계형’ 관치금융 혹은 ‘일자리 나눠먹기형’ 관치금융에 가깝다. 이명박 정부 시절 금융위원회와 금융감독원을 동원하여 금융기관에 대한 검사 및 제재를 남용하여 고작 이루었던 목표는 금융지주회사에 4대 천황을 내려 보내는 것이었다. BS금융지주 이장호 회장 퇴진 압박 사건의 경우에도 고작 이루고자 했던 목표는 회장 자리 뺏는 것이 전부였다. 계획경제-발전국가와는 아무런 관계가 없는 생계형 관치금융, 일자리 나눠먹기형 관치금융에 불과한 것이다. 그런 점을 감안해볼 때, 최근 서금회를 둘러싸고 관피아(모피아)가 나간 자리를 정(政)피아가 채우고 있는데, 이에 대해서 관피아가 더 나은지, 정피아가 더 나은지를 겨뤄보는 것은 강도가 더 나은지, 도둑이 더 나은지를 비교하는 것만큼 부질없는 일이다. 그리고 이와 같이 모피아와 정피아의 생계형 먹잇감이 되는 경우는 ‘주인 없는’ 금융기관의 경우가 더 심하고, 재벌의 사금고로 작용하고 있는 제2금융권보다 은행, 그리고 금융 관련 협회 등이 주로 활용된다.

[표-4] 서강대 출신 주요 금융권 인사 15)

14) 장하성, 2014년, 『한국자본주의』, 헤이박스, 80쪽 재인용

공기업	은행	보험·증권
이덕훈 수출입은행장 (수학67)	이광구 우리은행 부행장 (경영76)	이경로 한화생명부사장 (경영76)
공명재 수출입은행 감사 (경제80)	박지우 국민은행 부행장 (외교75)	홍성국 대우증권 사장 (정외 82)
홍기택 산은금융지주회장 (경제71)	채우석 우리은행 부행장 (경제76)	김병헌 LIG 손해보험 사장 (경영77)
정연대 코스콤 사장 (수학71)		서명석 유안타증권 사장 (경영80)
		이정철 하이자산운용 사장 (경영76)

이러한 생계형 관치금융이 작동할 수 있는 메커니즘의 핵심은 검사 및 제재의 과도한 재량주의와 권한의 집중으로 인한 것이다. 아래 [그림-1]은 금융기관 검사와 관련한 주요 언론의 보도 내용이다. 먼지털기식 검사, 표적조사, 과잉검사 등의 방법으로 금융기관을 압박하고 있음을 알 수 있다. 이것은 마치 검찰 권력의 근원이 수사권과 기소권에서 나오는 것처럼, 관치금융을 행사하는 권력의 근원도 검사권 및 제재권에서 나오고 있다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 ‘계획경제 없는’ 시대에 자행되고 있는, 현재와 같은 생계형 관치금융을 몰아낼 수 있는 가장 강력한 방법은 검사권 및 제재권의 절차를 투명하고, 상호감시가 가능하도록, 절차적인 민주성을 강화하는 것이다.

[그림-1] 금융기관 검사와 관련한 주요 언론의 보도 내용

- “거래소 검사..이사장 압박용?”(한겨레, 국민일보, 파이낸셜뉴스 등 다수 2009.6.12)
- “KB '표적검사'...금융위 '자가당착' 언제까지?” (서울파이낸스 2009.12.28)
- “금감원, 'KB 표적조사' 끊이지 않는 논란” (MBC TV 2010.1.6)
- “금감원 손보기식 표적검사 논란” (한국경제 2010.2.22)
- “금감원, 국민은행 PC 또 압수... '과잉검사' 논란” (한국경제 2011.4.6)
- “금감감독원이야 '금융강도원'이야?” (시사IN 2011.5.27)
- “毒오른 금융당국, 지주 빅4 손본다” (서울경제 2011.6.23)
- “금감원, '고배당' 씨티은행 종합검사” (이데일리 2012.1.11)
- “금감원, 저축은행 검사 미리 흘렸다” (이투데이 2012.6.18)
- “금융당국, 보험업계 '표적검사' 논란” (서울파이낸스 2012.7.4)
- “금감원, 손보사 특별검사 차보험료 압박용?” (서울경제 2012.8.21)
- “8년 연임 이유로 '퇴진압박'... '말 못할 문제 있다'” (한겨레 2013.6.5)

15) 중앙일보, 「서금회·호금회·연금회 ... 관피아 떠난 자리 놓고 각축」 (2014.12.03)

현재 금융기관의 검사 및 제재권의 근거 법규는 『금융기관의 검사 및 제재에 관한 규정』(이하 ‘검사 규정’)에서 유래한다. 이러한 ‘검사 규정’은 금융위원회의 의결을 통해서 제·개정되고 있다. 그런데 금융위원회는 형식은 합의제 행정조직이지만 실제로는 ‘독임제(獨任制)’처럼 운영하고 있으며, 금융위원회 공무원들도 합의제 행정조직의 위원장인 금융위원장을 ‘장관님’이라고 부르고 있을 정도이다. 검찰 권력의 근원이 수사권과 기소권에서 나오는 것처럼, 관치금융 권력의 근원은 검사권과 제재권에서 나온다. 그런데 근대 법치주의 원리에 의거해서 수사권과 기소권을 규정하는 법규는 ‘형법’과 ‘형사소송법’인 것인데 반해, 검사권 및 제재권을 규정하는 법규는 고작 ‘검사 규정’에 불과하다. 이는 비유한다면, ‘형법’과 ‘형사소송법’이 검찰이 스스로 제·개정할 수 있도록 방치하고 있는 것과 같다. 수사권과 기소권을 형법 및 형사소송법으로 규율하는 근본 이유는 수사권과 기소권이라는 행위 자체가 국민의 기본권을 중대하게 침해할 수 있는 우려가 있기 때문이다. 즉, 형법 자체가 ‘무시무시한’ 법률이기 때문이다. 마찬가지로 원리로 검사권 및 제재권은 수사권과 기소권만큼 무시무시한 권력이다. 그런데, ‘법률’이 아니라 금융위원회의 ‘규정’으로 제·개정할 수 있도록 되어 있다. ‘권한 남용’이 제도적으로 권장되고 있음을 의미한다. 물론 형식적으로만 본다면, 「금융기관의 검사 및 제재에 관한 규정」의 상위법은 『금융위원회의 설치 등에 관한 법률』(이하 ‘금융위설치법’)이다. 그러나, 금융위설치법의 목차를 보면 알 수 있는 것처럼 금융위설치법은 기본적으로 ‘하드웨어’를 다루고 있는 법이다. 그렇기 때문에 국회가 가진 입법권에 의거해서 금융위설치법 개정을 통해서 ‘금융기관의 검사 및 제재’에 관해서 개입할 수 있는 방법이 사실상 없다. 그렇기 때문에 검찰의 수사권과 기소권을 ‘견제’하기 위해서 형법과 형사소송법이 ‘규정’이 아닌 ‘법률’의 형태로 있어야 하는 것처럼, 「금융기관의 검사 및 제재에 관한 규정」은 절차적 투명성과 대항력 강화 내용을 포함하여 『금융기관의 검사 및 제재에 관한 법률』로 바뀌어 한다.

악마는 디테일에 있고, 관치금융은 ‘규정’에 숨어있다. 금융관련 법령의 대부분에 ‘규정’이 있는 것은 아니다. 법률과 시행령만 있는 경우가 더 많다. 금융관련 법령에서 ‘규정’이 있는 경우는 대부분 ‘업권법’이라고 할 수 있는 금융지주회사법, 은행법, 보험법, 자본시장법 등의 경우이다. ‘규정’은 모두 금융위원회의 의결을 통해 변경할 수 있고, 규정의 하부 법령으로는 ‘시행세칙’이 있는데 이는 금융감독원이 제·개정권을 갖고 있다.

(2) 관치금융의 대안으로서의 법치금융의 개념

우리가 무언가를 안다는 것은 유사한 개념들과의 변별점을 풍부하게 이해한다는 것을 의미한다. 그런 점에서 ‘관치금융’과 ‘관치금융 아닌 것’을 구분하는 것은 법치금융의 개념을 이해하는데 도움이 될 것이다. 이에 대해서 하나씩 살펴 보기로 하자.

첫째, 관치(官治)의 반대개념은 방치(放置)인가? 이러한 주장은 금융위원회 관계자들이 많이 사용하는 논리이다. 실제로 김석동 전 금융위원장은 “관(官)은 치(治)하기 위해 존재한다”라는 발언을 하기도 했다. 관치(官治)와 방치(放置)를 대립물로 상정하는 논리에 의하면, 관치는 정당하고, 불가피하고, 또한 영원한 것이 된다. 관치금융 자체는 불가피하되, 다만 ‘좋은 관치’와 ‘나쁜 관치’만 있을 뿐이다. 그러나 관치(官治)를 방치(放置)의 반대개념으로 정립하는 이러한 주장은 억지에 불과하다. 왜냐하면, 현대 선진 자본주의 국가들은 모두 우수한 ‘관료시스템’을 갖고 있지만 이들 나라들이 ‘관치금융’의 행태를 보이지는 않기 때문이다. 그렇기 때문에 관치금융(官治金融)을 규제일반, 정부개입 일반, 관료시스템 일반과 등치시키려는 주장은 관치금융을 정당화하려는 세력의 억지 주장에 불과하다.

둘째, 관치금융은 조정시장경제의 정부개입과 무엇이 같고, 무엇이 다른가? 우리가 자유방임자본주의와 국가사회주의 양자를 배제한 대안을 추구한다면 그것은 ‘조정시장경제’라고 할 수 있다. 조정시장경제를 인정한다면 국가의 시장개입은 인정되는 것이고, 국가시스템은 현실적으로 관료시스템을 포함하고 있다. 그래서 얼핏 생각하면, 조정시장경제와 관치금융은 ▲국가의 시장개입 ▲관료의 시장개입이라는 측면에서 유사하게 보일 수도 있다. 그러나, 조정시장경제와 관치금융의 핵심적인 차이점은 ▲준칙주의 원리가 작동하고 있는지 ▲법으로부터 위임받은 재량권인지 ▲권한이 민주적으로 분산되어 있는지 ▲금융기관의 자율적인 인사가 이뤄지고 있는지 등에 의해서 구분된다.

(3) 법치금융의 특징

계획경제가 없는 상황에서 작동하는 오늘날의 관치금융은 금융기관에 대한 검사권 및 제재권의 ‘남용’을 통해서 구현되고 있다. 관치금융의 양상 및 특징이라고 할 수 있는 ①검사 및 제재의 과도한 재량주의 ②권한의 집중 ③낙하산 인사는 각각 ▲관치금융의 작동방식(①) ▲관치금융의 전제조건(②) ▲관치금융의 목표(③)와 대응 관계를 형성하게 된다. 그렇기 때문에 관치금융을 극복한 대안적 금융규제인 법치금융의 실체적 내용은 ①법률로부터 명확하게 위임받은 재량권 ②권한의 분산 및 견제 ③낙하산의 합리적 통제가 된다. 군부독재와 경찰국가, 관치금융의 공통점은 ‘극단적’ 재량주의이다. 한마디로 ‘맘대로’ 하는 것이다. 군부독재와 경찰국가를 극복한 대안적 모델이 ‘법치국가’였다. 법치국가라고 해서 ‘재량주의’ 자체를 불인정하는 것은 아니다. 법치국가에서의 재량권은 ‘법으로부터 위임받은’ 재량이라는 점에서 군부독재 및 관치금융과 구분된다. 박정희식 발전국가 모델은 3저 호황을 거치며, 그리고 김영삼 정부를 거치면서 재벌 및 금융에 대한 통제권을 급속하게 줄어든게 되었다. 그리고 그 시절과 비교해서 우리사회는 훨씬 더 민주화되었다. 그럼에도 불구하고 계획경제가 작동하지 않는 오늘날의 관치금융이 작동하고 있다는 것은 금융분야에 대한 민주주의가 부족했고, 그러한 것들을 분석하는 이론적 분석이

부족했음을 의미한다. 관치금융(官治金融)은 다른 나라와 구분되는 한국 금융의 핵심적인 특징임에도 불구하고, 이에 대한 논문과 책은 매우 드문 편이다. 동시에 그때 그 때 벌어지는 관치금융의 개별적 행태를 지적하는 것을 넘어서 관치금융의 ‘구조’를 바꾸려는 정치권 및 국회의 노력도 매우 부족했음을 의미한다.

법치금융이 정착되기 위해서는 ▲검사 및 제재에 대한 준칙주의 강화(재량의 경우, 법으로부터 위임받은 재량) ▲권한의 분산 ▲낙하산에 대한 합리적 통제가 이뤄져야 한다. 예컨대, 현재 ‘규정’으로 되어 있는 「금융기관의 검사 및 제재에 관한 규정」의 과도한 재량주의적 문제점을 해결하기 위해서 『금융기관의 검사 및 제재에 관한 법률』(이하, ‘금융기관 검사법’)을 새롭게 제정할 필요가 있다. ‘금융기관 검사법’의 제정은 내용적으로 현재의 규정을 법으로 승격시키는 과정이서는 안된다. ‘형법’을 견제하는 법률이 ‘형사소송법’인 것처럼, ‘절차법적’ 성격을 매우 강화해야 한다. 또한 준칙주의적 요소를 강화하고, 금융위원회 회의록 전면 공개, 금융감독원 제재심의위원회 회의록 전면 공개 등의 투명성 강화 조치를 추가해야 하며, 피감기관의 대항력을 강화해야 한다.

(4) 법치금융 정립을 위한 정책 과제

관치금융을 몰아내고 법치금융을 강화하기 위한 정책적 과제들을 정리해보면 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 금융 감독은 ‘독립성’이 보장되는 공적 민간조직이 담당해야 한다. IMF 경제위기의 교훈으로 1999년 만들어진 금융감독원은 마치 한국은행처럼 ‘독립성’이 보장되는 공적 민간조직으로 시작하려고 했다. 그러나 결과적으로 불충분한 조직으로 시작되었다. 게다가 2008년 이명박 정부의 출범과 함께 금융감독위원회는 사라지고 금융위원회가 금융감독원을 지휘 통솔하는 관계가 되었다. 금융감독원의 독립성을 강화해야 한다. 향후 정보조직법과 금융위원회 설치법의 개정 등을 통해서 ‘국내금융’을 담당하는 금융위원회는 기획재정부와 통합하고, 금융감독위원회 구조를 재건해야 한다. 다만, 1999년보다 독립성이 더 충분하게 보장되는 방향이어야 한다. 향후 금융감독원-금융감독위원회의 개혁 방향은 ▲사무처 폐지 ▲금융감독원장 인사청문회 도입 ▲예산의 독립성 강화 ▲국회에 대한 보고의무 강화 등이 추진되어야 한다.

둘째, 금융정책과 금융감독은 분리해야 한다. 금융산업을 활성화하는 성격을 갖고 있는 금융산업 정책을 담당하는 조직과 금융산업을 감독해야 하는 금융감독정책 및 금융감독 집행은 분리되어야 한다. (정책과 감독의 분리) 이것은 마치 개혁이 어려워서 다소 시간이 걸리더라도 ‘기소는 검찰이, 수사는 경찰이’ 할 수 있도록 검경수사권 분리를 언젠가는 해야 하는 것처럼, <정책과 감독의 분리> 역시도 일관된 방향성을 갖고 꾸준히 그 필요성을 제기해야 한다.

셋째, 금융소비자의 대항력을 강화해야 한다. 금융은 불가피하게 버블과 도박의

속성을 가지고 있다. 또한 금융은 정보의 비대칭성이 강력한 산업이다. 그래서 금융 기관 입장에서는 과잉대출, 약탈적 대출, 불완전판매 등의 개연성을 항상적으로 내재하고 있는 산업이다. 그렇기 때문에 때로는 사전적인 방법으로, 때로는 사후적인 방법으로 소비자의 피해를 예방하고, 대항력을 강화해야 한다. 징벌적 손해배상과 집단소송제가 소비자의 대항력을 강화하는 정책적 과제들에 포함된다. 또한, 금융상품에 대한 ‘소프트웨어적인’ 법안이라고 할 수 있는 ‘금융소비자보호 및 금융상품 판매 규제에 관한 법률’(금융소비자보호법)을 제대로 잘 제정하는 작업도 중요하다. 금융소비자의 대항력이 강해질 경우, 오히려 ‘관의 개입’을 대체하는 효과를 낼 수도 있다. 그래서 결과적으로 규제를 합리화하고, 규제의 틀을 개혁하는 효과를 낼 수 있다.

넷째, 금융 정책과 금융 감독기구에 대한 국회의 추천 및 견제권한 강화해야 한다. 향후 정부조직법과 금융위원회 설치법이 바뀌게 될 경우, 건전성 감독은 금감위-금감원(건전성 감독원)이 담당하고, 영업행위 감독은 금소위-금소원(영업행위 감독원)이 담당하는 방식이 되어야 한다. 물론, 현행 금융위원회는 국내금융-국제금융의 통합과 함께 기획재정부와 통합하는 방향이 되어야 한다. 이렇게 될 경우, ‘금감위’와 ‘금소위’의 독립성이 중요한 문제가 된다. 그런데, 독립성이라는 개념은 언제나 ‘무엇으로부터’ 독립적인지를 분명히 해야 한다. 한국적 금융현실을 감안한다면 ‘독립성’의 본질은 청와대-집권여당 실세로부터 얼마나 자유로운지의 문제이다. 청와대와 집권여당 실세로부터 자유롭기 위해서는 그에 그런 압력에 대해서도 당당하게 ‘맞설 수 있는’ 힘과 지위가 되는 세력이어야 한다. 바로 이 지점에서 ‘국회의 상임위원 추천권’이 중요하다. 또한, ‘금융기관의 검사 및 제제에 관한 법률’을 제정할 필요가 있다. 또한, 금융기관 검사 내역 및 현황에 대해서 반년, 또는 1년에 한번 국회에 대한 보고의무를 포함해야 한다.

다섯째, 금융기관 노동자의 이사회 추천권을 도입해야 한다. 금융기관은 ‘관치금융’에 맞서기가 어렵다. 이후에 그 어떤 불이익을 당할지 알 수 없기 때문이다. 그런데, 금융기관 노동자는 관치금융에 당당히 맞설 수 있다. 노동조합의 근거지가 있을 뿐만 아니라, 많은 직원들은 우리사주 등을 이미 보유하고 있을 가능성이 많다. 이때 금융기관 노동자의 이사회 추천권은 다수의 사람이 아니어도 괜찮다. 처음에는 1명~2명 정도 수준에서 운영하고, 이후 사회적 평가 작업을 통해서 더욱 확대하는 방향이어도 무방하다.

5. 연구의 한계와 향후 연구 방향

관치금융은 한국 금융의 특징과 문제점, 그리고 역사성을 온전히 담아내고 있는 매우 상징적인 개념이다. 또한 관치금융은 현재 한국경제가 당면하고 있는 문제점을 담아내고 있는 키워드이기도 하다. 그러나, 관치금융이라는 용어는 ‘저널리즘’ 차원에서는 많이 사용되고 있지만 학문적으로 관치금융의 개념, 특징, 문제점, 개선

방안 등에 대한 연구는 부족한 편이다. 이 글은 관치금융의 성격을 규정하고, 관치금융의 역사성과 특징을 중심으로 발전국가 시기의 관치금융과 민주화 이후의 관치금융이 무엇이 같고, 무엇이 다른지를 규명해보려고 했다. 그리고 관치금융의 작동 메커니즘을 규명하고 극복 방안을 모색해보았다. 그리고 관치금융의 대안으로 법치금융이라는 개념을 제안하고 법치금융의 정착을 위한 정책과제를 검토해 보았다.

이 글은 다음과 같은 한계 및 향후 과제를 갖는다. 관치금융의 성격과 작동 메커니즘을 보다 정밀하게 이해 및 분석하기 위해서는 은행을 중심으로 제1금융권과 보험 및 증권을 중심으로 하는 제2금융권을 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 왜냐 하면 지배주주가 없는 금융기관에 대한 관치의 영향은 지배주주가 있는 금융기관에 대한 영향과 다를 수 있기 때문이다. 아울러 ‘주인 있는’ 은행과 ‘주인 없는’ 민간은행의 차이는 어떤지, 주인 없는 은행과 국책-특수 은행의 차이는 존재하는지 살펴볼 필요가 있다.

또 하나의 과제는 법치금융을 정착시키기 위해 금융감독을 둘러싸고 있는 외부 집단, 즉 국회, 언론, 학계, 법조계 등이 금융감독기구나 금융산업과 어떤 관계를 정립해야 하는지에 대해 조금 더 실질적인 접근이 필요하다. 이들 외부 집단은 잘못하면 지대추구행위자로 전락할 수도 있지만, 잘하면 견제와 균형을 통해 법치금융을 수호하는 든든한 수호자가 될 수도 있기 때문이다.

<참고문헌>

(추후 보완)