

금융위기 예방을 위한 선결과제

- 금융정책과 감독 기능 분리(금융위원회 해체) -

이한진 민주노동연구원 연구위원

2022. 10. 6.



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	1
1. 들어가며	3
2. 금융안정을 위협하는 대내외적 경제환경	5
3. 주요 금융위기 및 금융사고 사례의 교훈	
1) 금융규제완화와 과잉유동성으로 인한 해외 금융위기 사례	10
2) 금융규제완화로 인한 국내 금융사고 사례	14
4. 금융감독체계 개편의 핵심 ‘금융위원회 해체’	17
5. 나가며	22

요약

우리나라가 처한 대내외적 경제환경이나 주요 금융위기 및 금융사고 사례가 주는 교훈에 따르면, 금융위원회를 해체하여 금융정책과 금융감독 기능을 분리하는 일은, 향후 금융위기 발생 가능성을 선제적으로 예방한다는 차원에서 매우 시급한 과제임을 알 수 있다.

본 보고서는 금융위원회가 해체되어야 하는 이유를 집중해서 분석했는데, 기본적인 개선 방향은 다음과 같았다. ▷금융안정 강화를 위해서는 금융위원회를 해체, 서로 이해가 상충하는 두 기능(금융정책과 금융감독)을 분리해야 한다. ▷금융시장의 세계화가 급진전된 상황에서 국제금융정책과 국내금융정책은 동일기구에서 수행하는 것이 효과적이다. ▷금융기관에 대한 미시건전성 감독도 중요하지만, 금융기관의 영업행위 및 소비자 보호를 위한 감독체계도 강화되어야 한다. ▷금융안정 책무를 부여받고 있는 한국은행에 금융시장의 거시건전성을 강화할 수 있는 정책적 수단이 제공되어야 한다. ▷금융위원회의 지속적인 정책 및 감독 실패로 금융시장과 금융당국에 대한 신뢰가 크게 저하됐다. 신뢰회복을 위해서는 정책 및 감독 실패의 책임을 엄정하게 물을 수 있는 제도적 장치가 구축될 필요가 있다.

2022년 6월 16일 발표된 새정부 경제정책 방향과 7월 19일 출범한 ‘금융규제혁신회의’에 따르면 새정부 금융정책의 기본방향은 ‘금융규제 완화’였다. 반면 금융안정을 위한 감독체계 관련해서는 아무런 입장도 제시되지 않았는데, 다음과 같은 점에서 문제가 심각했다.

첫째, 세계 각국은 금융위기 억제 및 재발 방지를 위해 금융규제를 강화하고 있는데, 우리만 시대의 흐름을 역행하고 있다. 둘째, 가계부채 부실화 우려가 커지고 있는 현실을 고려하면, 새정부 금융정책 방향은 ‘금융규제와 금융안정을 강화하는 것’이 되어야 했다. 금융위원회가 해체되어야 하는 이유를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

최근 우리나라는 대외경제적 여건이 나빠지면서, 사상 최고치에 달하는 가계부채 문제와 급상승한 주택가격 버블 붕괴 우려가 커지고 있다. 미국과 EU 등 주요 선진국이 긴축을 강화하고 있어 글로벌 차원에서 유동성이 급격히 축소될 것으로 예상하기 때문이다. 경제적 상황이 지속하여 나빠지고 있음에도, 금융위원회는 단 한 차례 경고도, 대응책도 제시하지 않았다.

서울 아파트 평균 매매가격은 지난 7월 12억 8058만원으로 최고치를 기록했는데, 2013년 12월 4억 8375만원 대비 2.65배나 올랐다. 가계부채는 2002년 말 464.7조원에서 2021년 9월 말 1,844.9조원으로 4배 가까이 늘었다. 2021년 3분기 기준 우리나라 국내총생산(GDP) 대비

가계부채비율은 105.8%에 달했는데, 세계 최고 수준이었다. 올해 1월 0.25%에 불과했던 미국의 기준금리는 9월 3.25%로 3.0%p나 올랐는데, 우리나라 현재 기준금리 2.5%보다 0.75%p가 높아졌다. 이는 금융시스템의 불안정을 높이는 요인으로 지속하여 작용할 것이다.

신자유주의 경제체제에서 발생한 1980년대 미국의 저축대부조합 위기와 북유럽 3국의 금융위기, 90년대 일본의 금융위기 그리고 2008년 글로벌 금융위기 사례를 보면 다음과 같은 공통된 흐름이 존재한다. ①금융자유화 및 규제완화로 자산시장에 버블이 형성되기 시작했고 ②미비한 감독체계와 더불어 대출경쟁이 격화되면서 버블이 심화되었다. ③이후 금융당국의 긴축 및 규제로 유동성이 축소되면서 자산시장의 버블이 꺼지면서 ④경제 주체들의 채무불이행이 늘어나고 금융기관이 부실화되면서 금융시스템도 불안정해지고 실물경제도 침체되었다.

해외 금융위기 사례가 주는 교훈 두 가지는, 금융위기의 근본 원인은 금융규제 완화로 인한 자산버블에서 시작된다는 점과 미흡한 감독체계와 더불어 이익극대화를 위한 금융기관들의 대출경쟁이 자산 버블을 가중시키는 방식으로 위기를 증폭시켰다는 사실이다. 우리가 처한 금융·경제적 현실과 매우 유사한데, 그 현실은 금융위원회가 만들었다.

금융당국이 ‘금융 선진화와 글로벌화’라는 구호 아래 금융규제를 지속하여 완화하면서, 금융시장과 금융기관에 대한 감독 문제는 시대의 흐름에 뒤떨어진 적폐로 취급되면서, 감독 기능이 실종되는 결과를 낳았다. 그 결과 ‘2003년 카드대란’, ‘2011년 저축은행 사태’, ‘2013년 동양그룹 사태’ 그리고 ‘2019년 DLF 사태’에 이어 ‘라임자산운용 등 사모펀드 사태’가 연이어 발생했다. 이러한 금융사고들 또한 금융규제 완화와 금융감독의 부재에서 기인했다.

금융정책 기능과 감독정책 기능을 모두 금융위원회가 관장하도록 만든 현행 금융감독체계는 제17대 대통령직인수위원회(이명박 정부)가 주도하여 만들어졌다. 출범 이후 금융사고가 연이어 발생했지만, 금융위원회는 단 한 차례의 사과도 반성도 없었고, 문제해결을 위한 최소한의 노력조차 없었다. 사고가 발생할 때마다 금융위원회를 해체해야 한다는 주장이 제기되었지만, 실행되지는 못했다. 2019년 사모펀드 사태로 감독체계 개편이 시급하다는 주장이 사회적으로 큰 설득력을 얻으면서, 21대 국회에는 금융위원회를 해체하여 정책기능과 감독기능을 분리하자는 내용의 법률안 3건이 계류 중인 상태다. 충분한 논의와 협의가 필수적이겠지만, 시급한 처리가 절실한 상황이다.

금융위기는 예측이 아니라 선제적으로 예방하는 것이 더 중요하다. 그리고 금융위기를 예방을 위한 선결과제는 금융위원회를 해체하는 일이다.

1. 들어가며

: 규제완화로 귀결된 새정부 금융정책방향, 금융 불안정성 가중 요인

윤석열 정부는 2022년 6월 16일 ‘새정부 경제정책방향’을 발표했는데, 금융정책의 기본방향은 금융규제 완화였다. 그리고 금융규제 완화를 추진해 갈 주체로 ‘금융규제개혁 TF(가칭)’를 신설하겠다는 입장을 밝혔다. ‘금융규제개혁TF’의 실체는 지난 7월 19일 금융위원회가 ‘금융규제혁신회의’를 출범시켜 1차 회의를 개최하였다는 내용의 보도자료를 통해 드러났다.

[표1] 윤석열 정부 경제정책방향 중 ‘금융혁신’ 주요 내용

- 금융의 디지털 혁신 촉진 · 실물경제 역동적 성장 뒷받침, 금융신평 제고 등을 위해 금융규제 · 제도 재정비
 - 1) 디지털 혁신금융 및 민간 혁신성장 지원 확대
 - (규제혁신) 디지털 환경 변화에 맞춰 금융-비금융간 융합 활성화를 위한 제도적 기반을 강화하고, 금융산업 규제 전반 개선
 - ▷ **‘금융규제개혁 TF*(가칭 신설)’를 중심으로** 디지털 전환, 빅테크 성장, 기후변화 등에 대응한 금융안정 · 혁신 과제 발굴 · 추진
 - *금융위 등 금융감독유관기관, 금융업권, 학계 · 연구원 등의 전문가로 구성**
 - 2) 자본시장 활성화 및 외환시장 선진화 추진

자료) 새정부 경제정책 방향(기획재정부 보도자료, 22.06.16)

‘금융규제혁신회의’ 출범 보도자료를 보면, 금융규제 완화에 대한 지향을 보다 분명하게 드러냈지만, 금융안정 강화를 위한 감독체계 개혁관련해서는 일언반구도 없었다. 김주현 금융위원장은 모두 발언을 통해 “금융산업이 하나의 독자적인 산업으로서 역동적 경제의 한 축을 이루며 발전해 나가야 하는데, 금융규제가 발목을 잡아서 안 됩니다. 금융규제부터 과감하게 바뀌어야 합니다.”라며, 앞으로도 규제 완화를 지속할 것임을 분명히 했다.

금융위원회가 지금까지 취해온 규제 완화 일변도의 금융정책과 금융감독에 대한 철저한 무관심이 윤석열 정부 출범 이후로도 조금도 바뀌지 않았다는 사실은 다음과 같은 점에서 심각한 문제를 안고 있다.

첫째, 2008년 글로벌 금융위기는 ‘규제 완화’ 일변도의 금융정책은 금융시스템의 불안정성을 크게 증대시키는 동시에 거시 경제적 측면에서 실물경제를 크게 위축시킨다는 교훈을 주었다. 이에 세계 각국은 금융위기 억제 및 재발 방지를 위해 그동안의 금융규제 완화 추세를 반성하면서 금융규제를 강화하고 있는데, 우리만 시대의 흐름을 역행하고 있다는 사실이다.

둘째, 최근 글로벌 인플레이션이 심각해지자 세계 각국이 금리 인상과 양적 긴축을 강화하면서 대외적으로 세계 경제의 불안정성이 커지고 있고, 대내적으로는 자산가격 하락에 따른 가계부채 부실화 우려가 커지고 있는 등, 국내 금융시장의 불안정성이 가중되고 있다는 점이다. 이러한 현실을 고려하면 새정부 금융정책 방향은 ‘금융안정과 거시건전성 강화를 위한 규제 및 감독체계 개혁’이 되어야 했지만, 그렇지 못했다는 사실이다.

‘금융규제혁신회의’ 보도자료를 통해 드러난 17명의 민간 전문가 위원 또한 심각한 문제를 지니고 있다. 김주현 금융위원장은 모두 발언을 통해 “제가 생각하는 금융규제혁신의 기본정신은 ‘함께 일하기(Work Together)’입니다. 업계, 학계, 언론 등 다양한 이해관계자들이 함께 머리를 맞대고 문제를 풀어나가는 것이 기본이 되어야 합니다. ...(중략)... 규제혁신은 다양한 이해관계자가 참여하여 충분한 토론으로 뒷받침되어야 합니다”라며 다양한 이해관계자들의 의견 수렴과 토론을 강조했지만, 드러난 명단은 매우 편협했다.

[표2] 금융규제혁신회의 민간 전문가 위원 명단

직책	위원명	경력 사항
금융혁신회의 의장	박병원	전 한국경영자총협회(경총) 명예회장
위원	하영구	블랙스톤(세계 최대 사모펀드 운용사) 한국법인 회장
위원	이종구	김&장 법률사무소 미국 변호사
기타 위원		교수12명, 회계사 1명

자료) 금융위원회 보도자료 ‘금융규제혁신회의 출범식 개최’(2022.07.19.)

무엇보다 민간 전문가 위원을 어떻게 선정했는지, 그리고 그 자격 기준은 무엇이었는지가 전혀 공개되지 않았다. 게다가 보도자료를 통해 공개된 16명의 민간 전문가 위원 면면을 보면, 금융시장의 다양한 이해관계자가 아니라 금융위원회와 금융자본의 입맛에 맞춘 명단이였다. 금융시장의 주된 구성원이자 진정한 이해관계자라고 할 수 있는 금융소비자와 금융노동자는 완전히 배제되어 있었기 때문이다.

우리나라 중앙은행으로서 ‘금융안정’의 책무가 주어져 있는 한국은행 또한 철저하게 배제되어 있다는 사실도 ‘금융규제혁신회의’의 역할에 큰 의구심을 가지게 하고 있다. 진심으로 금융혁신을 도모하고자 했다면, 자본과 업계의 요구뿐 아니라 노동의 입장과 불특정 다수의 국민, 즉 금융소비자들의 입장도 제대로 수용할 수 있는 기구를 구성해야 했다. 결과적으로 ‘금융규제혁신회의’는 정치권과 관련 업계의 요구와 입장을 주고받는 로비 창구이자, 모피아 집단¹⁾의

1)모피아(MOFIA, Ministry of finance and economy + Mafia) : 구 재무부(기획재정부) 출신 관료들이 정계나 금융당국 및 금융권 등으로 진출하여 막강한 권한과 연대감으로 거대 세력을 구축, 산하 단체들을 장악하여 영향력을 행사하고 있는 것을 마피아에 빗대어 이르는 용어.

얼굴마담 역할로 전락했다고 비판할 수 있다.

금융위원회가 글로벌 금융위기 이후로도 규제 완화를 지속한 결과, 2011년 저축은행 부실 사태, 2013년 동양그룹 사태, 2019년 DLF 사태와 라임자산운용 등 사모펀드 사태가 연이어 발생했다. 수많은 금융소비자가 피해를 받았고, 우리나라 금융시스템에 대한 신뢰도 무너졌다.

금융사고가 되풀이 될 때마다 주요 원인으로 항상 지목되었던 것은 금융정책의 실패와 감독의 부재였고, 금융위원회는 그 책임을 지고 해체되어야 한다는 여론이 높아지곤 했다. 우리나라 금융위원회는 서로 이해관계가 충돌하는 두 기능, 즉 금융정책과 감독 기능을 모두 총괄하는, 그야말로 무소불위의 금융관련 권력기관이기 때문이다. 결국 금융안정을 저해하는 주원인은 금융위원회 그 자체라 할 수 있다.

이에 본 보고서는 금융위원회가 해체되어야 하는 이유를 우리가 처한 경제적 환경, 주요 금융위기나 금융사고 사례, 그간의 금융감독체계 개편 논의를 통해 구체적으로 밝히고자 한다.

2. 금융안정을 위협하는 대내외적 경제환경

：글로벌 차원의 유동성 축소, 주택가격 급락에 따른 가계부채 부실화 우려

금융위기에 대해 합의된 정의는 없지만²⁾, 거시적 관점에서, 케인즈 학파는 경기변동과 연관 경기 상승기에 형성된 자산가격 버블이 경기수축기에 급격히 수축하는 현상이라고 설명하고, 통화주의자(Monetarist)는 결제수단으로서의 화폐에 대한 수요가 급증하여 은행대출이 감소함으로써 통화가 수축하는 화폐적 현상이라 생각한다. 미시적 관점에서는 다수 은행에서 예금인출 요구가 갑자기 쇄도하여 은행의 지급 능력이 부족해짐에 따라 중앙은행이 자금을 공급할 필요가 있는 상태라고 정의한다.

본 보고서에서는 금융위기를 ‘자산가격 버블과 붕괴’와 ‘금융기관의 도산 및 금융시스템의 불안정성 증대’라는 인과적 요소를 추출하여, ‘자산가격이 급락하면서, 금융기관의 채무불이행

2) 금융위기는 학자들에 따라 다양한 방식으로 정의하고 있는데, 크게 협의의 개념과 광의의 개념으로 구분. 협의의 금융위기는 금융위기의 조건을 엄격히 제한하는 경우로 Goldsmith(1982)는 단기금리, 추가, 부동산 가격 등 각종 금융지표들이 단기간 내에 갑작스럽게 약화되어 금융시스템이 전반적으로 붕괴되는 현상으로, Wolfson(1989)은 예기치 못한 상태에 직면하여 금융시스템이 불안해지고 금융기관이 파산하는 등 정상적인 경제 및 금융제도의 기능이 와해된 상태라고 정의. 반면 광의의 금융위기는 금융위기의 조건을 엄격히 제한하지 않는 경우로 Minsky(1982)는 소득과 가격이 하락하면서 금융기관과 기업의 대규모 채무불이행 상태가 발생하는 경우로, Kindleberger(1996)는 예기치 않은 충격이 발생하여 자산가치가 폭락하고 부채비율이 높은 기업들이 도산하여 결제제도와 신용창조 기능이 제 역할을 하지 못해 경제가 전반적으로 붕괴되는 현상이라고 정의.

가능성과 금융시스템의 불안정성이 높아짐에 따라 자금중개 기능이 원활하게 작동하지 않아 실물경제에도 부정적 효과를 미치고 있는 상태'로 정의한다.

그런데 최근 우리나라 경제 상황을 보면 대외 경제적 여건이 악화되면서, 사상 최고치에 달하는 가계부채와, 급상승한 주택가격 버블 붕괴 우려에 따라 금융시스템 불안정성이 높아지고 있는 것으로 판단된다. 금융위기 발생 가능성에 대한 우려가 커지고 있는 것이다.

금융시장의 불안정성이 커지고 있는 주요 원인은, 무엇보다 전 세계적으로 금리인상과 양적 긴축 기조가 강화되고 있기 때문이다. 특히 미국의 긴축 속도가 빠르게 진행되고 있다. 그 결과 외환시장에서 달러 가치는 상승하고 원화 가치가 하락하면서, 외국 자본의 이탈 가능성이 높아지고 있다. 미국이 긴축 강도를 높이면 높일수록 이 추세는 더 강화될 것이라는 점에서 문제의 심각성이 크다.

미국과 EU 등 주요 선진국이 긴축을 강화하게 되면, 글로벌 금융시장에서 유동성이 감소하게 되는데, 이는 신흥국 자산시장에서 외국 자본의 이탈로 이어진다. 그 결과 그동안 풍부한 글로벌 유동성으로 과열됐던 신흥국들의 자산시장이 큰 타격을 받게 된다. 특히 소규모 개방 경제인 우리나라 경우 글로벌 금융시장의 변화에 매우 민감하게 반등해왔기 때문에, 급작스런 대규모의 자금이탈을 막기 위해서는 금리인상이 불가피한 측면이 있다. 이러한 금융·경제적 여건 때문에 대규모의 가계부채와 급상승한 주택가격을 어떻게 관리할 것인가의 문제가 금융 안정을 위한 핵심 이슈로 부상하고 있다.

우리나라의 경우 주식시장보다는 주택시장 급락 가능성에 대한 우려가 더 크다. 우리나라 증권시장의 경우 여타 국가와 비교하면 그간 글로벌 유동성 장세에서 상대적으로 그 상승폭이 작았을 뿐 아니라, 연초부터 시작된 글로벌 긴축 국면에서 이미 전 고점 대비 30% 이상 하락 조정을 받아왔기 때문이다.³⁾

반면 2000년대 들어 가계부채의 증가와 더불어 지속적으로 상승세를 연출했던 주택시장의 경우, 2022년 상반기까지 그 상승세가 유지됐기 때문에, 향후 가격 급락에 대한 우려가 더 커지고 있는 상황이다. KB주택가격동향에 따르면, 서울 아파트 평균 매매가격은 올해 들어서도 상승세가 지속되면서 지난 7월 12억 8058만원으로 최고치를 기록했고, 8월 들어 12억 7879만원으로 소폭 하락했다. 2008년 12월 이후의 시계열 자료에 따르면 서울 아파트의 평균 매매 최저가는 2013년 12월 4억 8375만원으로, 2022년 7월 최고가는 최저치 대비 2.65배나 오

3)KOSPI지수는 2021년 6월 25일 3,316.08(장중최고가, 전고점)에서 9월 30일 현재 2,134.77(종가)로 하락했으며, KOSDAQ지수는 2021년 8월 6일 1,062.03(장중최고가, 전고점)에서 9월 30일 현재 672.65(종가)로 하락.

른 상태였다.

전국기준 아파트 평균 매매가격 추이를 보면, 2009년 3월 2억 4636만원으로 최저치를 보였고, 이후 꾸준한 상승세를 보이면서 2022년 6월 5억 6184만원으로 최고치를 기록했다. 이후 소폭 하락세를 보이며, 8월 평균 매매가격은 5억 5842만원이었다. 최고가는 최저가 대비 2.28배가 올랐다.

[그림1] 서울 및 전국 아파트 평균 매매가격 추이



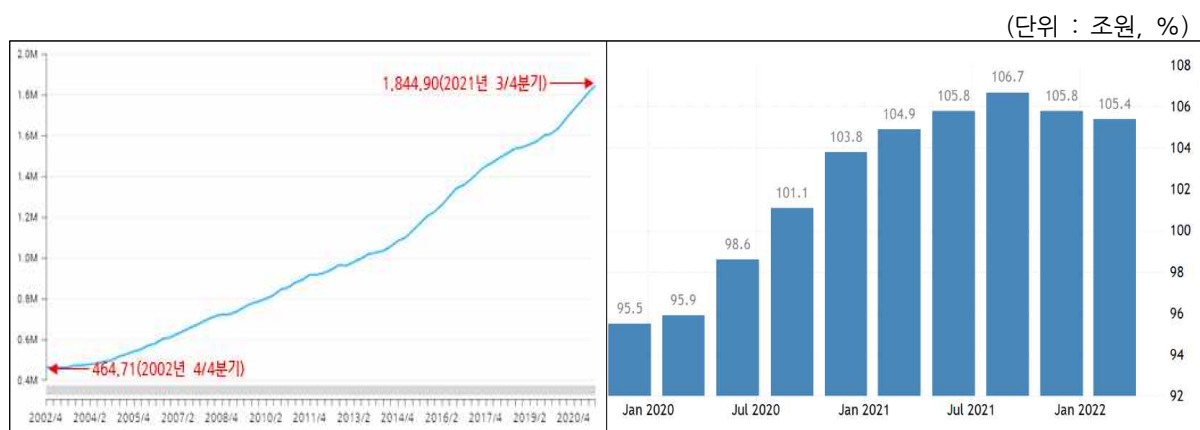
자료) KB주택가격동향(월간, 2008.12~2022.08)

우리나라 주택가격이 상승세를 지속할 수 있었던 주요 원인 중의 하나는 가계부채다. 한국은행경영통계시스템에 따르면 2002년 12월말 464.7조원에 불과했던 우리나라 가계신용은 2021년 9월말 기준 1844.9조원으로 약 4배 가까이 늘어났다. 2010년 12월말 843.2조원과 비교해도 2.2배나 늘어났다. 2010년대 들어 전국기준으로는 아파트 매매가격이 2.28배 그리고 서울은 2.65배가 늘어났다는 점을 감안하면, 주택가격 상승 배경에는 가계부채를 동원한 부채 레버리지가 큰 몫을 담당했음을 알 수 있다.

우리나라의 가계부채 문제가 얼마나 심각한지는 GDP 대비 가계부채 비율이 잘 보여준다. Trading Economics가 제공하는 경제지표에 따르면, 2021년 3사분기 기준 우리나라 국내총생산(GDP) 대비 가계부채비율은 105.8%로 100%를 초과한 상태였다. 4사분기 106.7%까지 상승했다가, 올해 2사분기에는 105.4%대를 유지하고 있다.

지난해 11월 국제금융협회(IIF) 세계 부채 보고서에 따르면 2분기 기준으로 세계 주요국 37개 나라를 조사한 결과 우리나라의 GDP 대비 가계부채 비율이 가장 높았다. 2021년 2분기 IIF 조사 기준에 따른 우리나라 GDP 대비 가계부채 비율은 104.2%였고, 이어 홍콩(92.0%), 영국(89.4%), 미국(79.2%), 태국(77.5%), 일본(63.9%), 유로존(61.5%), 중국(60.5%) 등으로 우리나라만 유일하게 국내총생산보다 가계부채가 더 많았다.

[그림2] 우리나라 가계신용 및 GDP 대비 가계부채 비율 추이



자료) 한국은행 경제통계시스템, Trading Economics

주1) 가계신용은 가계대출과 판매신용의 합계액임.

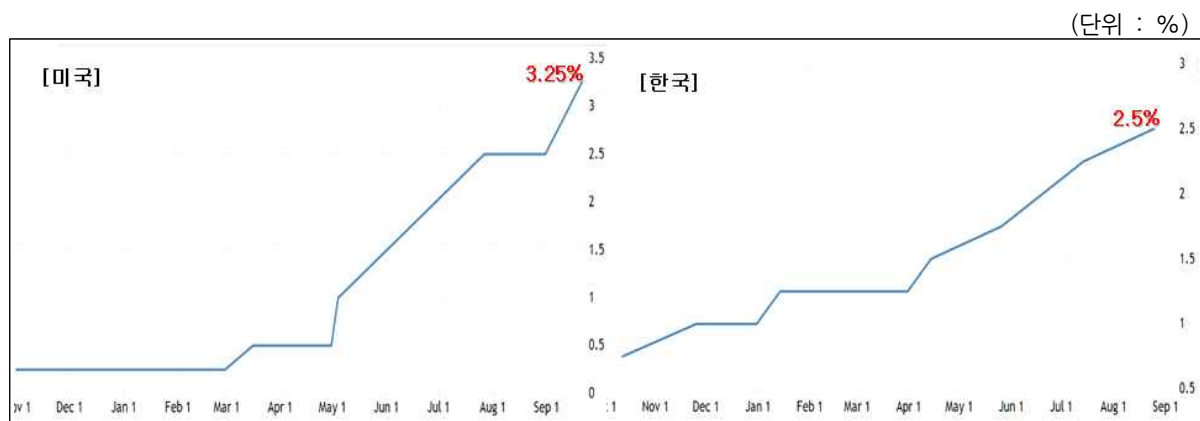
주2) GDP 대비 가계부채 비율은 분기별 자료로 2020년 1분기 ~ 2021년 2분기.

최근 글로벌 인플레이션이 확대되면서 수입물가가 급등하고 있어, 서민들이 물가고에 시달리고 있다. 보다 우려스러운 문제는 미국의 금리인상이 물고 올 후폭풍이다. 2000년대 들어 최근까지 금융당국의 저금리·금융완화 정책에 힘입어 우리나라 가계부채는 그야말로 기하급수적으로 늘어났는데, 세계적인 긴축기조와 맞물려 우리나라 또한 상당 폭의 금리인상이 불가피하기 때문에, 가계부채 부실화에 대한 우려가 커지고 있기 때문이다. 금리인상으로 가계의 원리금상환 부담이 크게 늘어나는 데다가, 가계부채로 과열되어 있던 주택가격이 급락할 경우 금융기관이 부실화되는 등 금융시스템도 불안정해질 수 있기 때문이다.

올해 1월 0.25%에 불과했던 미국의 기준금리는 9월 3.25%로 3.0%p나 올랐다. 특히 연방공개시장위원회(FOMC, Federal Open Market Committee)가 지난 6월과 7월에 이어 이번 9월 회의에서도 0.75%p 금리 인상을 단행하는 등, 3연속 ‘자이언트 스텝(한 번에 기준금리를 0.75%p 인상)’을 단행하면서, 미국의 기준금리가 한국보다 0.75%p나 높아졌다.

반면, 올 1월 1.25%였던 우리나라의 기준금리는 금융통화위원회가 5차례에 걸쳐 금리를 인상하긴 했지만, 가계부채에 대한 우려 때문에 매번 0.25%p 인상에 머물렀고, 그 결과 9월 현재 기준금리는 2.50%로 한·미간 기준금리 차는 0.75%p로 크게 역전되어 있는 상태다. 당장 지금보다 더 강도 높은 수준에서 외국인 자금 유출과 원화가치 하락 그리고 물가 상승을 감내해야 하는 열악한 상황에 놓이게 된 셈이다.

[그림3] 미국과 한국의 기준금리 추이



자료) Trading Economics

금통위가 10월 회의에서 최소 0.75%p의 금리를 인상해야 미국과 기준금리가 겨우 같아지는 상황이지만, 미 연준도 올해 남아 있는 11월과 12월 FOMC회의에서 총 1.25%p(0.75%p + 0.50%p)의 금리 인상을 단행, 연말에는 기준금리가 4.5%에 달할 것으로 전망되고 있는 등 상황은 점점 더 나빠지고 있다. 연말 기준 우리나라가 미국과 동일한 수준에서 기준금리를 유지하려해도, 최소 2%p의 금리를 인상해야 하는 매우 어려운 상황임을 알 수 있다.

가계부채에 대한 우려가 크지만, 물가안정과 금융안정을 주된 목표로 부여받은 한국은행의 입장에서 금리인상을 머뭇거릴 여유가 없어 보인다. 미국과의 기준금리 차가 벌어질수록 외국 자본의 이탈 규모는 더 커지게 될 것이고, 원화가치 급락 또한 불가피하기 때문이다. 외국자본의 이탈과 환율 급등이 야기할 문제는 단순히 물가상승의 문제로 끝나는 것이 아니라, 국내 금융시장의 신용경색과 심각한 경기침체로 이어질 수도 있고, 자산가격 급락으로 금융시스템 붕괴라는 결과를 야기할 가능성도 있기 때문이다.

이처럼 국내외적 금융·경제적 환경은 우리나라의 금융안정을 크게 위협하고 있다. 금융위기 발생 가능성에 대한 이러한 현실적 우려는 금융정책과 감독 기능을 모두 포괄하고 있는 금융

위원회 스스로가 자초한 바가 크다. 금융위원회가 금융업 활성화라는 산업 정책 측면에만 매몰되다 보니 금융시장에 대한 관리·감독 기능을 제대로 수행하지 못했고, 부실한 감독은 가계부채의 급증과 주택가격 급등으로 이어졌기 때문이다. 금융위기 예방은 물론 금융안정을 강화하는데 있어 가장 중요한 선결과제가 금융위원회 해체, 즉 금융정책과 감독 기능의 분리하는 데에서 출발해야 하는 이유가 여기에 있다.

3. 주요 금융위기 및 금융사고 사례의 교훈

1) 금융규제 완화와 과잉유동성으로 인한 해외 금융위기 사례

신자유주의 시대에 발행한 미국의 저축대부조합 위기, 북유럽 3국 금융위기, 일본 금융위기 그리고 2008년 글로벌 금융위기 사례를 보면 다음과 같은 공통된 흐름이 존재한다. ①금융자유화 및 규제완화로 자산시장에 버블이 형성되기 시작했고 ②미비한 감독체계와 더불어 대출경쟁이 격화되면서 버블이 심화되었다. ③이후 금융당국의 긴축 및 규제로 유동성이 축소되면서 자산시장의 버블이 꺼지면서 ④경제 주체들의 채무불이행이 늘어나고 금융기관이 부실화되면서 금융시스템이 불안정해지고 실물경제가 침체되었다.

[표3] 대공황 이후 주요 금융위기 사례

구 분	시기	주요 원인 및 영향
저축대부조합 위기	1984~1992	- 금융자유화에 따른 금리 상승과 경쟁심화, 부동산과 고위험 채권에 집중 투자, 부동산 가격 급락으로 S&L의 경영부실 심화, 감독기구의 부실과 무능력. - 1,137개의 금융기관 도산, 부실 S&L 처리비용이 GDP의 7%에 달하는 등 재정적자 심화 및 경기 침체
북유럽 3국 금융위기	1988~1993	- 금융 규제완화 및 외환자유화로 대출과 해외차입이 늘었고, 특히 부동산 대출 집중. 버블 붕괴로 금융기관 부실화. - 부실금융기관 매각 및 국유화, 스웨덴 및 핀란드는 위기간 중 마이너스 성장
일본 금융위기	1990~2002	- 금융자유화와 금융규제 완화 및 장기간에 걸친 확장적 통화정책으로 자산시장 버블 형성 및 붕괴 - 142개의 금융기관이 도산, 실질GDP 성장률 연평균 3.9%에서 버블 붕괴 이후 1.0%로 하락

글로벌 금융위기 (서브프라임 위기)	2008.09~	- 장기간에 걸친 저금리 등 금융완화 정책, 규제 완화와 무리한 대출 경쟁, 부실했던 감독체제로 가계부채 급증과 부동산 가격 급등 및 붕괴 - 전 세계로 위기 확산, 전후 처음으로 세계경제 마이너스 성장
------------------------------	----------	--

자료) '과거 금융위기 사례분석을 통한 최근 글로벌 금융위기 전망'(보험연구원, 2010)과 '한국의 거시건전성 정책'(한국은행, 2015) 등의 자료에 기초하여 저자가 재정리.

미국 저축대부조합(Savings and Loan Association)⁴⁾ 위기는 금융자유화에 따른 금리 상승 리스크를 제대로 관리하지 못해 발생했다. 미 연준의 금리 인상은 저금리로 자금을 조달하여 장기 주택담보대출에 자금을 운용하던 S&L의 수익성을 크게 악화시켰다. S&L은 수지악화를 만회하기 위해 상업용 부동산 및 고위험 채권에 대하여 경쟁적으로 투자를 늘렸다. 그 결과 1986년에서 1989년 기간 중 상업용 부동산 가격이 38.3% 상승하는 등 부동산 가격이 급등했다. 이후 부동산 가격 하락하고 경쟁이 심화되면서 S&L 파산이 급증했는데, 1986년부터 1995년까지 3,234개의 저축대부조합 중에서 1,043개가 파산한 것으로 알려졌다.

당시 FHLBB(연방주택자금대출은행위원회)는 부실 S&L이 회생할 것을 기대, 처리를 지연하면서 오히려 신규 설립을 대폭 확대(1981년 25건 → 1982년 26건 → 1983년 47건 → 1984년 133건)하면서 위기를 증폭시켰다. 더욱이 FHLBB의 이사 과반수는 제도상 S&L의 였으로 구성되어 있어 가맹기관인 S&L로부터의 독립성도 불충분했고, 감사역의 숫자나 경험부족 등 감독능력이 부재했던 것으로 알려졌다.

파산하는 S&L 수가 늘어나면서 이들의 예금보험기구인 연방저축대부보험공사(FSLIC, Federal Saving and Loan Insurance Corporation)는 1989년 파산에 이르렀고, 연방예금보험공사(FDIC)로 흡수되었다. S&L 상황이 악화되면서 미국은 RTC(Resolution Trust Corporation)를 설립하여 부실조합 정리를 유도했는데, 총 처리비용으로 4,900억 달러가 소요됐다. 이중 납세자 부담으로 충당된 것이 4,263억 달러 정도로 총 소요비용의 87%에 달했다.

북유럽 3국(스웨덴, 핀란드, 노르웨이)의 금융위기는 금융자유화와 규제완화 및 외환시장 자유화 등으로 국내 대출과 해외차입이 늘어나면서 자산시장에 형성되었던 버블이 붕괴되는 과정에서 발생했다.

금융자유화가 확대되면서 금융기관 대출금의 약 절반이 건설과 부동산에 집중되었고, 수익 극대화를 위해 대출 경쟁도 심화되었다. 이 과정에서 감독 당국의 대응은 매우 부실했는데, 노르웨이의 경우 전체 대출에서 부동산 대출 비중이 1985년(48%), 1990년(50%), 1992년

4)저축대부조합(S&L)은 상업은행으로부터 용자를 받기가 곤란한 저·중소득층을 대상으로 주택용자를 하는 비영리 조합조직이었으나, 1980년대 금융자유화와 규제완화로 은행과 같은 업무를 수행하게 됨.

(45%) 등으로 매우 높은 수준을 유지했다.

경기 과열을 막기 위해 정책 당국이 기준금리 인상을 단행하자 자산가격이 하락하면서 버블이 붕괴됐고, 부실채권이 급증하면서 금융기관이 부실화되었다. 북유럽 3국의 자산가격 하락률은 위기 기간 중 부동산이 약 30~50%, 주가는 약 29~59% 하락했다.

1990년에서 1993년 사이 누적 실질GDP 손실은 스웨덴이 5.3%, 핀란드는 10.4%를 기록했고, 부실금융기관 처리를 위해 투입된 구제금융 비용은 스웨덴이 GDP 대비 5.2%, 핀란드는 7.4%, 노르웨이는 3.0%에 달했다.

1991년부터 약 10년간에 걸쳐 심각한 경기침체를 낳았던 일본의 금융위기는 ‘장기불황’이라고도 불린다. 일본은 1980년대 금융시장의 각종 규제를 대폭 완화했고, 1985년 플라자합의⁵⁾ 이후 엔화 강세에 따른 경기침체를 방지하기 위하여 금리인하 등 확장적 통화정책을 펼쳤다. 금융자유화 과정에서 여신금리규제 철폐(1975년), 대외거래 규제완화(1980년), 수신금리자유화(1985년) 등 은행권과 관련한 규제 대부분이 단계적으로 폐지되었고, 일본은행은 1985년 5.0%였던 기준할인율을 87년 2월까지 2.5% 수준까지 인하한 후, 89년 5월까지 동 수준을 유지하는 등 장기간에 걸쳐 금융완화 정책을 유지했다. 그 결과 닛케이 평균 주가는 85년말 13,113엔에서 1989년말 38,915엔으로 약 3배 상승했고, 지가도 1980년대 중반부터 1991년까지 3배 이상 상승하는 등 자산가격에 큰 거품이 형성됐다. 규제 완화와 더불어 기업의 은행이탈이 가속화되면서 금융기관 간 대출경쟁도 심화되었는데, 개인대출과 부동산 대출을 경쟁적으로 증가시켰다. 이 과정에서 감독당국의 대응은 매우 미흡했다.

경기 과열을 우려한 정부가 80년대 후반부터 기준금리를 인상하기 시작하면서, 주가 및 부동산 가격이 하락하는 등 버블이 붕괴됐고 은행들의 부실채권이 급격하게 늘어났다. 1992년 1.6조엔이었던 은행들이 부실채권 처분손은 1998년 13.6조원으로 늘어났고, 1990부터 2000년까지 총 142개의 금융기관이 도산했는데, 98년과 99년 두해에만 89개의 금융기관이 도산했다. 금융시장이 불안해지면서 경기침체도 심화됐는데, 위기 이전인 90년과 91년 각 4.8%와 4.3%에 달했던 실질 경제성장률이 1996년(3.9%)을 제외하고는 1%대 전후에 머물렀는데, 1998년(-2.9%)과 1999년(-1.3%)에는 마이너스 성장을 기록했다.

5) 플라자합의(Plaza agreement) : 1985년 9월 22일 미국의 뉴욕에 위치한 플라자 호텔에서 프랑스, 독일, 일본, 미국, 영국으로 구성된 G5의 재무장관들이 달러화 강세를 시정하기로 결의한 조치. 미국은 1980년대 초 레이건 행정부가 들어서면서 개인 소득세를 대폭 삭감하고 재정지출은 유지함으로써 대규모 재정적자를 발생시켰는데, 이는 대규모 무역수지 적자를 가져왔고, 특히 대일(對日)적자는 1985년 429억 달러로 확대됨. 이에 미국은 G5 재무장관 회의에서 일본 엔화와 독일 마르크화의 평가절상을 유도하여 달러 강세 현상을 시정해 줄 것을 요청. 이에 G5 재무장관들은 달러를 제외한 주요 통화의 대 달러 환율을 상승시키는 것이 바람직하다는 것, 그리고 이 모든 사안을 위해 보다 밀접하게 협력해 간다는 것들에 대해 합의함. 이후 2년 동안 달러 가치는 30% 이상 급락했고, 미국 제조업체들은 높아진 가격경쟁력으로 1990년대 들어 해외시장에서 승승장구. 반면 일본은 엔고로 인해 자산버블 붕괴 등의 타격을 받았고, 2010년대 이후까지 그 후유증에 시달리게 됨.

2008년 글로벌 금융위기(서브프라임 위기)의 원인 또한 장기간에 걸친 저금리 등 금융완화 정책과 금융기관 간 무리한 대출 경쟁 등 과도했던 신용팽창이 근본 원인으로 지목된다. 부실했던 금융감독 및 규제체계 또한 빼놓을 수 없는 요인이다. IT버블이 붕괴된 이후 연준은 기준금리를 2000년 5월 6.5%에서 2003년 6월 1%까지 지속적으로 인하했고, 2004년 6월까지 초저금리를 유지했다. 금융기관의 과도한 대출 경쟁⁶⁾까지 가세하면서 시중의 과잉 유동성이 증시와 주택가격에 버블을 만들었다. 그 결과 1997년부터 상승하기 시작한 주택가격은 2006년 중반까지 190.2% 상승했고, 주가는 2003년 2월을 저점으로 2007년 10월까지 82.8% 상승했다. 이후 주택가격 버블이 붕괴되면서 서브프라임 모기지로 인한 미국의 금융위기가 시작됐고, 2008년 9월 리먼 브라더스가 파산하면서 전 세계로 위기가 확산되면서 대다수의 국가가 신용경색과 경제침체를 겪어야 했다.

금융규제 완화와 감독부실도 위기를 증폭시키는데 한몫했다. 증권거래위원회(SEC)가 2004년 투자은행의 총부채가 순자본의 15배 이내여야 한다는 레버리지 규제를 철폐하면서 투자은행들은 단기금융시장에서 순자본의 20~30배까지 자금을 차입했다. SEC는 자산유동화⁷⁾와 구조화증권(CDO)⁸⁾의 위험성과 규모를 제대로 파악하지 못했고, 그림자금융⁹⁾ 등 감독의 사각지대도 문제였다.

2009년 세계경제 성장률은 2차 대전 이후 처음으로 마이너스 성장을 기록했으며, IMF는 신용경색으로 인한 세계 금융기관들의 손실액이 1.05조에 달할 것으로 추정했다. 당시 우리나라는 자본시장법이 시행되기 전이었기 때문에, 글로벌 금융시장에서 문제가 되었던 구조화증권(CDO)이나 신용불이행스왑(CDS) 등의 직접적인 영향을 받지 않았다.¹⁰⁾

지금까지 살펴본 해외 금융위기 사례는 우리에게 중요한 교훈 두 가지를 제시한다. 첫째,

6) 금융기관들은 저금리 하에서 신용도가 낮은 저소득 계층을 대상으로 무서류 대출, NINJA(No Income, No Job, No Asset)대출, 점보(jumbo, 통상적인 대출한도 초과)대출을 적극적으로 수행했다.

7) 자산유동화란 금융기관이나 기업이 보유하고 있는 유동성이 떨어지는 자산(대출채권이나 매출채권 등)을 증권화하여 현금화시킴으로써 유동성을 높이는 활동을 의미한다. 이렇게 만들어진 증권을 자산유동화증권(ABS, Asset Backed Securities)이라 한다.

8) CDO(Collateralized Debt Obligation, 부채담보부증권) : 신용등급을 올려 투자자를 유인할 목적으로 다양한 자산유동화증권(ABS)을 결합시키는 방식으로 신용을 보강시켜 만들어낸 증권. 구조화 진행도에 따라 CDO1, CDO2 등으로 분류한다. 금융위기 당시 가격산정이 불가능, 부실 규모를 파악하기 어렵게 만들었던 주요인이기도 했다.

9) 그림자금융(Shadow Banking) : 비은행금융중개(Non-Bank Financial Intermediation)라고도 불리며, 은행과 비슷하게 신용중개 기능을 하고 있지만, 은행처럼 엄격하게 건전성 규제를 받지 않는 금융기관과 금융상품을 통칭하는 용어임.

10) 자본시장법 시행일(2009.02.04) 이전에는 증권거래법에서 열거주의 방식으로 한정적으로 금융상품을 정의하였는데, 자본시장법에서는 금융상품에 대한 포괄주의 시스템이 도입되면서 금융상품의 개념과 법위에 관하여 포괄적으로 정의를 내리고 하면 안 되는 것만 명시적으로 규제하고 있음.

금융위기의 근본 원인은 금융규제 완화로 인한 자산버블에서 시작된다는 점이다. 둘째, 미흡한 감독체계와 더불어 이익극대화를 위한 금융기관들의 대출 경쟁이 자산 버블을 가중시키는 방식으로 위기를 증폭시켰다는 점이다.

2022년 현재 우리가 처한 금융·경제적 환경도 해외 금융위기 사례에서 보여준 상황과 매우 유사하다. 2000년대 이후 지속되어 온 금융규제 완화와 저금리 등 금융완화 정책, 이익극대화를 위한 금융기관 간 대출경쟁 심화로 인한 가계부채의 급증과 주택가격 급등, 여기에 글로벌 금융긴축에 따라 해외로부터 유입된 외국 자본 이탈 우려가 고조되고 금리가 인상되면서 주택가격 급락 우려가 커지고 있기 때문이다. 오늘의 금융 현실을 만든 주범은 금융위원회라는 사실 또한 부인하기 어렵다.

2) 금융규제 완화로 인한 국내 금융사고 사례

금융규제 완화에 기초한 금융 자유화 바람은 글로벌 금융시스템은 물론이고 해당국 금융시장에도 큰 변화를 일으켰다. 국가별로 시차가 존재하기는 하지만 ‘금리자유화’와 ‘금융의 증권화’ 및 ‘대형화와 겸업화’ 추세가 본격화되었다. 변화된 금융환경 하에서 금융기관들은 공익보다는 주주가치 극대화에 몰두했고, 경쟁은 심화되었다. 금융완화와 긴축이 반복되면서 자산가격의 버블과 붕괴도 반복됐고, 금융시장은 상시적으로 위기에 노출됐다. 우리나라 또한 마찬가지였다.

[표4] 금융규제 완화가 낳은 국내 금융사고 사례

구 분 (발생시기)	주요 내용 및 영향
카드대란 (2003년)	- 월 70만원 이었던 현금서비스 한도를 철폐하고, 신용카드 소득공제 제도를 신설 신용카드 사용을 장려 - 규제완화에 따라 경쟁이 격화되면서 2002년 기준 발급 신용카드 수가 1억 장을 넘어섰고, 신용카드 사용액도 98년 63조원대에서 2002년 622조원대로 급증. 돌려막기가 불가능해진 개인 소비자들이 파산하면서, 2003년 신용불량자 수 360만 명을 초과하게 됨. - 소비위축에 따른 내수부진과 잠재성장률 하락, 외환은행이 외환카드 부실 정리 과정에서 사모펀드인 론스타로 매각되는 계기로 작용
저축은행 사태 (2011년)	- ‘88클럽11)’에 대한 대대적인 규제 완화. 동일인 여신한도를 80억 이내에서 자기 자본의 20%까지로 확대. 부동산 PF대출 집중. 2008년 금융위기로 건설 경기 침체하자 PF대출 부실화.

	- 저축은행 간 M&A에 대한 규제 완화는 저축은행 부실이 확대재생산 되는 계기로 작용 - 부동산업 대출 비중이 50%에 육박하고, 기업대출 비중이 85.7%에 달하게 되는 등 서민금융기관이라는 취지가 무색 - 저축은행 수 2006년(110개사) → 2011년(98개사) → 2016년(79개사) 감소
라임자산운용 등 사모펀드 사태 (2019년)	- 2015년 자본시장법 및 시행령 개정으로 전문투자형 사모펀드(헤지펀드)에 대한 규제 대폭 완화. 운용사 진입요건을 인가제에서 등록제도 변경. 최소자본금 요건도 60억원에서 20억원으로 하향. 개인 투자자 최소 투자 금액도 5억원에서 1억원으로 하향. - 2015년 20개사에 불과했던 헤지펀드 운용사가 2019년 217개사로 10배 가까이 급증 - 2019년 라임자산운용에 이어 옵티머스, 피델리스 등 헤지펀드 운용사 환매중단 사태가 줄줄이 발생. - 금융감독원에 따르면 2022년 7월 환매가 중단된 펀드의 투자액과 판매 잔액은 각 1만 3176명, 5조 159억원에 달함.

자료) 진보금융네트워크 및 민주노동연구원 보고서에 기초하여 저자가 재정리함.

수동적 입장이었지만 우리나라도 1990년대 금리자유화를 단계적으로 실시하면서 금융자유화 대열에 동참했다. IMF 외환위기 이후로는 능동적으로 금융시장을 개방하는 동시에 금융규제 완화 추세를 본격화했다.

시장이 개방되고, 금융규제 완화를 본격화하면서, 이익극대화를 위한 금융기관 간 대출 경쟁이 심화됐고, 자산가격의 급등락이 반복됐다. ‘선진화 및 글로벌화’라는 구호아래 금융시장과 금융기관에 대한 관리·감독 문제는 시대의 흐름에 뒤떨어진 적폐로 전락했다.

그 결과 ‘2003년 카드대란’, ‘2011년 저축은행 PF 부실 사태’, ‘2013년 동양그룹 사태’ 그리고 ‘2019년 DLF 사태’에 이어 ‘라임자산운용 등 사모펀드 사태’가 연이어 발생했다. 우리나라에서 발생한 대형 금융사고 또한 해외 금융위기 사례와 마찬가지로 금융규제 완화와 금융감독의 실종 문제가 기저에서 작동했다.

카드대란은 2002년부터 2006년 사이 신용카드업에 대한 규제 완화로 인해 수백만 명의 신용불량자를 양산했던 금융사고를 지칭한다. 당시 김대중 정부는 내수소비 활성화를 통해 경기를 부양하는 동시에 지하경제를 축소하고 탈세를 방지하겠다는 목적에서 신용카드 사용을 적극 장려했다. 신용카드업에 대하여 대대적인 규제 완화를 단행했는데, 기존 현금서비스 한도를 폐지했고, 신용카드 소득공제 제도를 만들어 카드 사용을 부추겼다.

규제가 완화되자 카드사 간 경쟁이 심화되면서, 카드사들은 소득도 없고 상환능력이 검증되

11) 저축은행 ‘88클럽’이란 BIS자기자본비율 8% 이상이고 고정이자 여신 비율은 8% 이하인 저축은행을 의미.

지 않은 사람들에게까지 무차별적으로 카드를 발급했다. 1990년 1천만 장에 불과했던 신용카드를 2002년 기준 1억 장을 넘어섰다. 당시 경제활동인구를 기준하면 1명당 4.6장의 카드를 보유한 셈이었다. 신용카드 사용액도 1998년 63조 6천억원에서 2002년에는 622조 9천억원으로 10배 가까이 급증했다. 신용카드 빚을 신용카드로 막는 돌려막기가 성행했고, 2002년 들어 더 이상 돌려막기가 불가능해진 개인 소비자들이 파산하기 시작하면서, 2003년 신용불량자 수는 360만명을 초과했다. 악탈적 대출 사건의 전형적 모습이었다.

카드 대란으로 IMF 이후 서서히 회복 기미를 보이던 한국 경제는 소비 심리가 크게 위축되면서 극심한 내수 부진을 연출했고, 성장률이 정상 경로로 돌아오지 못해 잠재성장률이 하락했다. 카드사들의 부실 정리 과정에서 외환은행이 외환카드 부실을 제대로 막지 못하면서, 외국계 사모펀드인 론스타에 매각되는 계기로 작용하기도 했다.

저축은행 PF부실 사태 또한 금융당국이 저축은행 관련 규제를 대폭 완화하면서 발생했다. 이후 저축은행 업계는 M&A 및 점포 신설 등 대형화를 꾸준히 추진하면서, 새로운 자산운용의 수단으로 부동산 PF대출 시장에 적극적으로 진출했지만, 2008년 글로벌 금융위기로 건설경기가 침체하자 PF대출이 부실해지면서 저축은행들이 연쇄 파산 위기에 빠지게 되었던 사건이다. 2005년 ‘88 클럽’에 대하여 동일인 여신한도를 ‘80억 이내’에서 자기자본의 20%까지로 규제를 완화하였는데, 이는 저축은행들이 PF대출에 집중하게 된 주요 기제로 작용했다. 저축은행 간 M&A에 대한 규제 완화조치도 이루어졌는데, 기존에는 자기자본의 80% 및 다른 저축은행 발행주식의 15% 이내에서만 주식취득이 가능했으나, 인수 이후에 BIS 비율이 7% 이상이거나 일정 기간 내 7%를 달성할 수 있으면 다른 저축은행을 인수할 수 있도록 규제를 풀었다. 이는 저축은행의 대형화를 부추기는 기제로 작용했으며, 부실저축은행을 퇴출시키지 않고 업계 내 M&A를 유도함으로써 부실이 확대재생산 되는 계기로도 작용했다.

2009년말 기준 업종별 여신 비중을 보면 부동산 관련 업종이 49.9%, 제조업 5.0%, 도소매업 6.6%, 음식·숙박업 3.0% 등 부동산 관련 업종 대출이 50%에 육박했다. 부문별 대출 행태를 보면 가계대출은 줄고 기업대출이 큰 폭으로 증가했다. 2002년 6월 기준으로는 기업대출 53.0%, 가계대출 40.7%, 기타 6.3% 등의 비중을 보였는데, 2010년 6월에는 기업대출이 85.7%에 달했고 가계대출은 11.8%로 급락하고 기타 대출은 2.5%로 감소하는 등 서민금융기관이라는 취지 자체가 무색해졌다.

97년 231개에 달했던 저축은행 수는 IMF 외환위기로 인하여 2006년 110개사까지 줄었는데, 2011년 PF대출 부실 사태까지 더해지면서 2016년 기준 저축은행 수는 79개사까지 줄어들었다.

2008년 글로벌 금융위기 이후로도 금융위원회는 ‘선진금융기법 도입, 금융업 경쟁력 강화’라는 명분 아래 금융규제 완화를 지속했다. 특히 2015년에는 사모펀드 관련 규제를 집중적으로 풀었다. 사모펀드 개인 투자자 최소 투자 금액 요건이 5억원에서 1억원으로 하향 조정됐고, 전문투자형 사모펀드(헤지펀드) 운용사 진입요건도 인가제에서 등록제로 변경됐고, 최저 자본금 요건도 60억원에서 20억원으로 하향 조정되는 등 누구라도 쉽게 헤지펀드 운용사를 설립할 수 있게 되었다.

사모펀드가 무엇인지도 모르는 서민들까지 퇴직금을 들고 헤지펀드로 몰렸고, 호시탐탐 한탕을 노려왔던 금융사기꾼 집단들이 헤지펀드 자산운용업에 뛰어들었다. 그 이후 불과 4년 만에 2019년 헤지펀드 운용사인 라임자산운용이 환매를 중단하는 사태가 발생했다. 이후로도 계속하여 옵티머스 및 피델리스 등 헤지펀드 운용사들의 환매중단 사태가 줄이어 발생했다.

진입장벽이 인가제에서 등록제로 완화되면서 2015년 20개사에 불과했던 헤지펀드 운용사는 2016년(91개사), 2017년(140개사), 2018년(169개사), 2019년(217개사) 등으로 말 그대로 우후죽순처럼 늘어나, 불과 4년 사이에 10배 가까이 증가했다. 경영진이나 펀드 운용인력들의 경험·전문적 역량 그리고 과거 경력 등에 대한 검증 체계는 미비했고, 그 결과 헤지펀드 내 자산운용은 상식적으로 이해할 수 없는 불법·편법적 투자와 거래가 팽배했다.

2020년 2월 기준 환매 중단된 라임자산운용 계좌 수와 판매액을 보면, 개인이 4,035개 계좌 9,943억원, 법인은 581개 계좌 6,736억원에 달했다. 지난 9월 25일 금융감독원이 윤주경 의원실에 제출한 자료에 따르면 2022년 7월까지 환매가 중단된 펀드의 투자자와 판매 잔액은 각 1만 3176명, 5조 159억원에 달했다.

대형 금융 사건이 발생할 때마다 금융정책과 감독을 총괄하는 금융위원회에 대하여 정책실패와 감독실패의 책임을 엄중하게 물어야 한다는 여론이 비등해졌지만, 금융위원회는 단 한 차례도 반성도 사과도 하지 않았다.

4. 금융감독체계 개편의 핵심 ‘금융위원회 해체’

금융정책 기능과 감독정책 기능을 모두 금융위원회가 관장하도록 만든 현행 금융감독체계는 제17대 대통령직인수위원회(이명박 정부)가 주도하여 만들어졌다. 세계적으로 감독당국이 금융정책까지 관장하고 있는 나라는 우리나라와 일본뿐으로, 금융위원회가 금융업의 선진화와 활성화라는 정책적 입장만 강조하며 금융규제를 푸는 일에만 집중하다보니, 현실의 금융시장에서는 최소한의 감독기능마저도 제대로 작동하지 못했다. 그 결과 금융사고가 연이은 발생했

고, 2022년 대외경제 환경이 나빠지면서 가계부채와 주택가격 버블 문제가 심각한 사회적 문제로 부상했다. 그럼에도 문제가 이렇게 심각해질 때까지 금융위원회는 단 한 차례의 사과도 반성도 없었고, 문제해결을 위한 최소한의 노력조차 보여주지 않았다.

이후 새 정부가 들어설 때마다 정책과 감독이라는 상반된 두 기능의 이해상충 문제를 언급하며, 금융감독체계를 개편해야 한다는 논의가 항상 시급한 국정 현안으로 거론되었지만, 실행되지는 못했다. 2019년 DLS(Derivative Linked Fund, 파생결합펀드)¹²⁾ 사태나 라임자산운용 등 헤지펀드 환매 중단 사태로 불특정 다수의 금융 소비자가 큰 피해를 받게 되자, 금융위원회에 정책실패와 감독 부실의 책임을 물어야 한다는 비판이 거세졌고, 감독체계 개편이 시급하다는 주장이 사회적으로 큰 설득력을 얻었다. 더욱이 지난해 말부터 본격화된 미국의 양적 긴축과 금리인상 등 연준의 강력한 금융긴축 기조는 금융안정 차원에서 금융감독체계를 개편해야 한다는 주장에 힘을 더했다.

여야를 막론하고 정치권에서도 현 금융위원회 체제에서는 ‘정책’ 기능이 ‘감독’ 기능을 압도하면서, 감독기능이 제대로 작동하지 못하고 있다는 공감대가 형성됐다. 이러한 분위기가 21대 국회에 반영되어, 현재 금융감독체계 개편과 관련된 법률안 4건이 계류 중인 상태다. 이중 성일종 · 오기형 · 이용우 의원 등이 발의한 안건 모두 금융위원회를 해체하여 금융정책과 금융감독 기능을 분리하는 내용을 골자로 하고 있다.

[표5] 21대 국회에 계류 중인 금융위원회 관련 법안

제안의원 (제안일자)	주 요 내 용
국민의힘 성 일 종 (21.11.22)	(취지) 금융위원회가 금융정책 기능과 금융감독 기능을 동시에 수행하는 것은 상대적으로 금융감독 기능을 소홀히 하는 결과를 야기함. 금융정책 기능도 국내금융과 국제금융을 분리하여 각각 금융위원회와 기획재정부가 수행하기 때문에 금융정책의 효과성과 일관성이 부족함. - 금융위원회를 해체 금융정책과 감독 기능 분리. 금융정책 기능은 기획재정부로 이관하고 금융감독 기능은 금융감독원으로 이관함. - 금융감독원 내에 금융감독 및 금융소비자 보호 업무에 관한 최고 의사결정기구로 금융감독위원회를 설치함.

12)파생결합펀드란 주가 및 주가지수는 물론 이자율·통화·실물자산 등을 기초자산으로 하는 파생결합증권(DLS)을 편입한 펀드를 총칭한다. 이 펀드는 운용성과에 따라 수익률이 결정되는 것이 아니라, 사전에 정해진 방식에 의해 수익률이 결정된다. 기초자산이 일정 기간에 정해진 구간을 벗어나지 않으면 약정된 수익률을 지급하고, 정해진 구간을 벗어나게 되면 원금 손실을 보게 된다.

더불어민주당 오 기 형 (21.09.15)	(취지) 금융정책과 감독 기능이 금융위원회로 일원화되면서 금융감독 기능이 약화됨. 사모펀드 환매중단 사태의 근본적 원인이 금융당국의 무분별한 규제완화에 있음. 금융정책과 금융감독이라는 두 기능간의 견제와 균형이 상실되어 금융감독 업무의 독립성과 중립성을 확보하기 어려움. - 금융위원회 해체, 금융정책 기능은 기획재정부로 이관하고 금융감독 업무에 관한 심의 · 의결을 독립적으로 수행하는 금융감독위원회를 금융감독원 내에 설치함. - 금융감독원에 금융소비자위원회를 설치하여 소비자 보호 및 금융상품에 대한 감독 등을 효율적으로 수행.
더불어민주당 이 용 우 (21.10.25)	(취지) KIKO, 저축은행, 동양그룹 및 사모펀드 사태 등은 현 금융감독체계가 금융소비를 보호할 수 없다는 한계 노출. 주된 원인은 금융위원회가 금융정책과 금융감독을 함께 수행하면서 금융감독정책을 외면할 수밖에 없도록 설계되어 있기 때문임. 금융감독정책과 금융감독집행을 담당 기구가 분리되어 있는 점도 금융소비자 피해를 확대시키고 있음. - 금융위원회 해체, 금융정책 기능은 기획재정부로 이관하고 - 금융기관 건전성 감독은 금융감독위원회와 금융감독원이 수행하고 - 금융소비자 보호 기능은 금융감독 기구와 별개의 기구, 즉 금융소비자보호위원회와 금융소비자보호원을 신설하여 전담

자료) 국회 홈페이지 의안 현황 자료에 기초하여 저자가 재정리.

금융위원회를 해체하여 금융정책과 감독 기능을 분리하는 기본적 방법은, 금융정책 기능은 기획재정부로 이관하고 감독정책 기능은 신설되는 금융감독위원회로 이관하는 것이다. 여기까지는 세 의원의 입장이 유사한데, 이후 감독기구를 세부적으로 어떻게 구성할 것인가란 방법론과 관련된 입장에서 일부 차이가 있다.

[표6] 성일종 의원안과 이용우 의원안 비교

금융정책(공통)	금융감독	
	성일종 의원(안)	이용우 의원(안)
(금융정책)	(금융감독) 금융감독위원회	(건전성 감독) (영업행위감독) 금융감독위원회 금융소비자보호위원회
기획재정부로 이관	 금융감독원	 금융감독원 금융소비자보호원

자료) 국회 홈페이지 의안 현황 자료에 기초하여 저자가 정리.

성일종 의원안은 ‘금융감독위원회(감독정책) - 금융감독원(감독집행)’으로 이어지는 단일 체계로 금융기관에 대한 건전성 감독과 금융소비자 보호를 위해 영업행위 감독 모두 단일 체계 내에서 수행된다.

오기형 의원안은 ‘금융감독위원회 / 금융소비자위원회 - 금융감독원’으로 연결되는 체계로 성일종 의원안과 기본적으로 유사하나, 금융소비자 보호 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 금융감독원 내에 별도로 ‘금융소비자위원회’를 설치한다는 점에 차이가 있다. 영업행위 감독 업무를 수행하는 별도의 기구는 두지 않는다는 점에서는 이용우 의원안과도 차이가 있다.

이용우 의원안은 금융기관에 대한 건전성감독 업무를 수행하는 ‘금융감독위원회 - 금융감독원’ 체계와, 금융소비자 보호를 위해 영업행위 감독 업무를 수행하는 ‘금융소비자보호위원회 - 금융소비자보호원’ 체계라는 2트랙으로 ‘2+2 쌍봉형 감독 체계’를 구축하자는 것이다.

위와 같이 금융위원회를 해체하여 금융정책과 금융감독 기능을 분리해야 한다는 점에서는 대체적으로 공감대가 형성되어 있다. 하지만 국회에 계류 중인 법안을 통해서도 일부 드러났지만, 금융감독체계 개편 논의는 기본적으로 몇 가지 이슈를 내재하고 있으며, 구체적인 분리 방법과 관련해서는 논쟁이 매우 치열한 상태다. 본 보고서의 목적은 기본적으로 금융위원회를 해체하여 정책과 감독 기능을 분리하는 것이 우리 사회의 매우 시급한 현안 문제임을 주장하는데 있긴 하지만, 일부 이슈를 간략히 소개하면 다음과 같다.

첫째, 현재와 같이 금융기관 건전성 감독과 영업행위 규제 및 소비자 보호 기구를 모두 포괄하는 통합감독 기구를 구성할 것인지(통합모형), 아니면 두 개의 감독기구를 분리하여 독립적인 두 개의 감독기구를 설치(쌍봉모형)할 것인지의 문제다. 성일종 의원(안)이 통합모형이라면 이용우 의원(안)은 쌍봉모형이라 할 수 있다.

글로벌 금융위기 이전에는 세계적으로 통합모형이 대세였다. 하지만 최근 흐름을 보면 금융이 고도화됨에 따라 정보의 비대칭성이 심화되고 금융상품이 복잡·다양화되면서 금융회사에 대한 건전성 규제와 금융소비자 보호 업무의 이해 상충 가능성이 확대되고 있다는 점에서 쌍봉모형이 더 선호되고 있다. 실제로 영국은 감독체계를 개편하면서 기존 통합감독기구인 금융감독원(FSA, Financial Supervisory Agency)을 금융기관의 미시건전성을 감독하는 PRA(Prudential Regulatory Agency)와 소비자 보호 및 시장감독을 담당하는 FCA(Financial Conduct Agency)로 분리했다. 우리나라도 규제완화로 금융사고가 지속되면서 소비자 보호를 강화하는 측면에서 쌍봉모형을 도입해야 한다는 여론이 높아지고 있다. 한편 쌍봉모형은 피감 기관인 금융기관들에게 지나친 감독 부담과 비용을 발생시킨다는 비판도 있다.

둘째, 감독기구를 정부기구로 할 것인지 공적 민간 기구로 할 것인지의 논란이다. 정부기구

론은 감독은 공권력적 행정작용이기 때문에 민간조직에 맡겨서는 안 된다고 생각하며, 그 근거로 헌법 ‘제66조(대통령의 지위, 책무, 행정권) 제4항(행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속해 있다)’와 ‘헌법 제96조(행정각부의 설치, 조직과 직무범위는 법률로 정한다)’를 제시한다. 나아가 공적 민간조직으로 만들어도 감독기구는 행정권을 행사하기 때문에 어쩔 수 없이 지배구조가 관료화 될 것이라고 주장한다.

반면 공적 민간기구론은 행정권을 행사할 수 있는 조직은 입법권자인 국회가 제정한 법률에 의해서도 설치될 수 있다며, 방송위원회 · 국가정보원 · 한국은행 등의 사례를 제시한다. 나아가 우리나라 통합감독체계는 출범 당시부터 감독기구가 이원구조¹³⁾로 출발함으로써, 금융기관 및 시장 감독에 있어 각종 왜곡이 발생했고, 불량지배구조가 초래됐다는 태생적 한계를 비판한다. 재정경제부(현 기획재정부)는 이러한 이원구조를 활용하여 금융감독위원회 사무국과의 인사교류 등 제도적 요인을 활용하여 감독에 대한 영향력을 강화했고, 그 결과 감독체계 내부에 구조적으로 비효율성이 누적되는 동시에 불량지배구조가 심화되었다는 것이다. 더욱이 2008년 2월 금융정책 기능까지 포괄하게 된 금융위원회가 출범하면서, 이러한 문제가 더욱 심화되었다고 주장한다.

셋째, 글로벌 금융위기로 새롭게 제기되고 있는 이슈는 금융안정을 위하여 거시건전성 정책과 감독을 어떻게 효과적으로 수행할 것인지의 문제다. 위기 이후 세계 각국은 금융기관과 경제주체들의 경제적 선택 결과가 경기순응성¹⁴⁾과 상호연계성¹⁵⁾으로 인해 금융 불균형을 누적시키고 위기의 전염력을 강화시킨다는 것을 자각하면서, 개별 금융기관에 대한 감독뿐 아니라 거시건전성을 강화시키기 위한 노력을 병행하고 있다. 거시건전성 강화 노력은 대체적으로 금융감독체계 개편과 더불어 중앙은행의 역할을 강화시키는 방향으로 나타나고 있다.

미국은 2010년 재무부, 중앙은행, 감독기구 등이 참여하는 금융안정감시협의회(FSOC: Financial Stability Oversight Council)를 신설하여 금융시스템 불안정성 요인을 직접적으로 통제 · 관리하고 있다. 연준은 FSOC에서 승인된 정책을 집행하는 역할을 담당하고 있으며, 종전보다 확대된 금융감독 권한을 수행한다. 영국은 2009년 은행법(Banking Act 2009)을 통

13)일반적으로 통합감독이란 모든 유형의 개별 금융기관 및 시장에 대한 감독을 단일한 감독기구가 관장하는 형태를 취하고 있다. 반면 97년말 채택한 우리나라 통합감독체계는 단일 기구 형태가 아니라 ‘금융감독위원회’(감독정책 수립과 금융감독원에 대한 지시 및 감독권 보유)와 ‘금융감독원’(감독이 집행)이라는 이원적 구조로 출발하였음.

14)경기순응성(procyclicality)은 금융시스템이 경기변동을 증폭시킴으로써 금융 불안을 초래하게 되는 금융부문과 실물부문 간의 상호작용 메커니즘을 의미한다. 경기 상승기에는 자산가격 상승하고 은행 대출이 증가하면서 잠재적 금융부실도 확대된다. 반면 경기 하강기에는 실물활동 위축, 자산가치 하락, 위험회피 성향으로 은행 대출이 급감하면서 금융부실이 가시화된다. 이러한 경기순응성은 국제간 자본 흐름에도 나타나는데, 선진국 자본 유출입이 신흥국 경기변동을 증폭시키는 현상이 주로 관찰된다. 급격한 자본 유입은 신흥국의 통화 팽창, 자산가격 상승 등의 부작용을 초래하다가 자본 유출로 돌변할 경우 추가 급락, 환율 급등 등으로 거시경제의 변동성이 증폭되게 된다.

15)상호연계성(interconnectedness)은 시스템리스크가 금융회사들 간의 외부성에 의해서 결정되기 때문에 개별 금융회사가 다른 금융회사들과 얼마나 연계되어 있는지를 측정하는 지표이다.

해 영란은행에 금융안정 책무를 부여하였으며, 2012년과 2016년에는 금융서비스법(Financial Services Act 2012, 2016)을 제·개정하여 금융감독 기능을 중앙은행으로 일원화시켰다.

우리나라도 2011년 9월 한국은행법을 개정하여 한국은행에 금융안정 책무를 명시적으로 부여하긴 했지만, 연 2회 금융안정보고서를 작성하는 것 외에는 금융안정을 구현할 그 어떠한 정책적 수단도 주어지지 않았다. 하다못해 금융기관을 단독으로 조사할 권한마저 없다는 것이 우리나라 중앙은행의 현실로, 급변하는 경제·금융 환경에 효과적인 대응을 위해서는 한국은행에 보다 다양한 정책적 수단들을 제공할 필요가 있다고 판단된다.

5. 나가며

: 위기는 예측이 아니라 선제적 예방이 중요

역사적으로 자본주의 체제는 금융완화에 따라 자산시장에 버블이 형성됐다가, 이후 금융긴축에 따른 버블 붕괴 과정에서 금융기관 부실이 확대되면서 금융위기가 발생한다는 동일한 메커니즘을 가지고 반복되었다. 그 과정에서 얻은 가장 소중한 교훈은, 금융위기는 언제든 발생할 수 있다는 가능성이 상존하지만, 위기를 예측한다는 것은 사실상 불가능하기 때문에, 선제적으로 예방하려는 노력이 더 중요하다는 점이다.

따라서 금융위기 예방을 위한 효율적인 금융감독시스템이란 항시적으로 시중의 과잉 유동성이 특정 자산시장으로 일방적으로 흘러가 버블을 형성하는 것을 선제적으로 관리하고 통제할 수 있는 시스템을 의미한다. 위기임을 알아차렸을 때 정부나 금융당국이 할 수 있는 일은 금융기관에 구제금융을 투입하는 일뿐이기 때문이다. 금융위기는 예측하는 것이 아니라, 예방해야 하는 것이라는 교훈은 금융위기의 역사적 사례들이 잘 증명한다.

최근 국내외적으로 거시 경제적 여건이 악화됨에 따라 국내 금융시장의 불안정성이 높아지고 있다. 세계적으로 인플레이션이 확대되면서 미국을 필두로 주요국이 금리인상과 양적긴축을 병행하고 있어, 글로벌 차원에서 급속하게 유동성이 줄어들고 있다. 여기에 우리나라는 장기간에 걸쳐 가계부채가 급속하게 늘어났고 주택가격은 급등 버블이 형성되어 있는 상태다. 언제 어느 때든 버블이 꺼지면서 위기 상황이 도래할 수도 있다.

우리나라의 금융·경제적 여건이 이렇게 나빠지게 된 데에는, 금융위원회에 주된 책임이 있다. 금융안정을 위해서는 금융규제와 거시건전성을 강화해야 한다는 시대적 흐름과 역사적 교훈을 제대로 파악하지 못했기 때문이다. 늦었지만 이제라도 금융안정, 시스템리스크 및 거

시건정성 강화를 위한 실제적 노력이 실행되어야 한다.

본 보고서는 금융위원회가 해체되어야 하는 이유를 집중해서 분석했는데, 기본적인 개선 방향은 다음과 같았다. ▷금융안정 강화를 위해서는 금융위원회를 해체, 서로 이해가 상충하는 두 기능(금융정책과 금융감독)을 분리해야 한다. ▷금융시장의 세계화가 급진전된 상황에서 국제금융정책과 국내금융정책은 동일기구에서 수행하는 것이 효과적이다. ▷금융기관에 대한 미시건전성 감독도 중요하지만, 금융기관의 영업행위 및 소비자 보호를 위한 감독체계도 강화되어야 한다. ▷금융안정 책무를 부여받고 있는 한국은행에 금융시장의 거시건전성을 강화할 수 있는 정책적 수단이 제공되어야 한다. ▷금융위원회의 지속적인 정책 및 감독 실패로 금융시장과 금융당국에 대한 신뢰가 크게 저하됐다. 신뢰회복을 위해서는 정책 및 감독 실패의 책임을 엄정하게 물을 수 있는 제도적 장치가 구축될 필요가 있다.