

현행 예금보험업무 운영상의 문제점과 개선방안*

이 성 우**

<차례>

- | | |
|------------------------|----------------------------------|
| I. 들어가는 말 | IV. 미국의 예금보험제도와 연방예금보험공사의 업무와 권한 |
| II. 예금보험공사의 업무와 권한 등 | V. 현행 예금보험제도의 개선방안 |
| III. 현행 예금보험업무 운영상 문제점 | |

주제어 : 예금자보호법, 예금보험공사, 금융위원회, 감독, 부실금융회사, 부실정리, 차등보험료, 적기시정조치, 미연방예금보험공사, 중복규제, 기획재정부, 재정, 재보험

<국문초록> 현행 '예금자보호법'과 '금융산업의 구조개선에 관한 법률'은 금융위원회와 예금보험공사에게 각각 부실금융회사를 지정할 권한을 부여하고 있는데, 예금자보호법에 따르면 금융위원회가 예금보험공사의 업무를 지도·감독하고 이에 필요한 명령을 할 수 있을 뿐 아니라 더 나아가 예금자보호법에 따른 예금보험공사의 처분이 위법하거나 예금자등을 보호하기 위하여 필요하다고 인정될 때에는 금융위원회가 그 처분의 전부나 일부를 취소하거나 그 집행을 정지시킬 수 있다. 금융위원회의 감독과 업무 명령을 받고 있는 예금보험공사에게 중복해서 별도로 부실금융회사를 지정할 권한을 주고 있는 현행 제도는 '법률적합성'의 기준으로 보면 매우 이례적이다. 이 밖에도 G20과 BIS 산하 바젤위원회에서 금융회사의 도산에 대비한 제도를 준비하고 있는데 이에 따라 우리나라에서도 금융회사 도산업무의 주체가 금융위원회가 되어야 하는지 예금보험공사가 되어야 하는지 학계에서도 논의가 한창 진행 중이다. 예금보험공사가 재정경제부의 감독 명령을 받으며 공적자금으로 금융부실을 정리할 때는 금융부실의 사전예방기구인 금융감독위원회와 부실정리비용부담주체인 예금보험공사 중 누가 금융회사 도산업무를 주도해야 하느냐는 문제가 중요한 쟁점이 될 수 있으나, 지금은 금융위원회가 예금보험공사의 업무에 대한 감독 명령권 및 처분의 취소권까지 갖고 있으므로 금융회사 도산업무의 주체 문제가 쟁점이 될 여지는 전혀 없다. 한편 예금자보호법은 부보금융회사로부터 보험료를 수납함에 있어 각 부보금융회사의 경영상황과 재무상황 등을 감안하여 보험료를 차등화 할 수 있는 근거를 규정하고 있고, 이에 따라 예금보험공사가 예금자보호법 시행령에 근거하여 제정한 고유의 차등화지표를 보험료 산정과정에 있어 기준으

* 이 논문은 2017년 회계연도에 동아대학교가 지원한 학술연구비로 집필되었다.

** 동아대학교 법학전문대학원 교수

- 논문접수일(2017.11.30), 심사개시일(2017.12.23), 게재확정일(2017.12.27)

로 삼고 있는데, 부보금융회사의 입장에서 볼 때 시장이나 금융감독당국에게 모니터링이 되지 않으면서 예금보험공사만이 인식할 수 있는 위험요소에는 과연 어떤 것이 있는지 의문일 수 있다. 이런 문제점은 개별조문을 따로 따로 개정하면서 생긴 결과이거나, 미국의 연방 예금보험제도를 받아들이는 과정에서 우리나라의 정부조직과 미국의 정부조직과의 제도적 불합치에 기인한 불가피한 현상이다. 금융회사의 도산업무처리나 차등보험료산정을 위한 차등화지표개발에 있어 미국의 제도를 현실에 맞도록 접목시키고, 예금보험공사채권에 대한 정부의 지급보증 근거와 과거 국가부도위기 극복과정에서 공적자금을 이용한 부실정리성공 사례를 참고하여, 예금보험공사가 부보금융회사와 그 관계사에 대한 규제보다는 예금보험기금과 이 기금의 재보험기금인 국가재정을 지키는 역할에 충실하도록 제도가 개선되어야 한다. 즉 예금보험공사를 기획재정부의 지도감독을 받도록 한 다음 예금보험공사에게 부실정리업무를 맡기면서, 적기시정조치와 차등보험료제도의 시행에 필요한 정보를 금융위원회, 금융감독원과 완전히 공유하도록 함과 동시에, 금융감독당국의 정책이 예금보험기금손실이 최소화되는 방향으로 수립 결정되도록 공사의 의견반영을 보장해 주면서 아울러 부보금융회사 등에 대한 직접규제근거를 없애면 예금보험기금 부실화방지와 행정의 중복규제 방지라는 과제를 둘 다 해결할 수 있다.

I. 들어가는 말

1. 예금자보호법의 변천

예금보험공사가 설립된 1996년 6월 1일, 당시 예금자보호법¹⁾에 의하여 보호받을 수 있는 예금 등 채권은 은행법의 적용을 받는 금융기관에 예치된 예수금에 국한되었다. 1998년 4월 1일, 증권감독원이 관리하던 증권투자자보호기금²⁾과 보험감독원이 관리하던 보험보증기금³⁾, 그리고 신용관리기금 중 감독업무 부분을 제외한 기금부분⁴⁾이 예금보험공사로 이관되면서 은행법상 은행부터 신용협동조합의 예수금까지 보호⁵⁾하는 예금보험공사가 출범하게 되었다. 2003년 신용협동조합이 부보금융기관에서 제외되면서⁶⁾ 지금은 은행법상 은행, 자본시장과 금융투자업에

1) 1996년 당시 제정된 예금자보호법 [시행 1996.6.1.] [법률 제5042호, 1995.12.29., 제정].

2) 1998년 당시 개정된 증권거래법 [시행 1998.4.1.] [법률 제5498호, 1998.1.8., 일부개정] 제69조의6 (예금보험공사로부터의 차입) 신설함.

3) 1998년 당시 개정된 보험업법 [시행 1998.4.1.] [법률 제5500호, 1998.1.13., 일부개정] 제197조의10 (보증기금의 재원) 제1항 제3호

4) 1998년에 폐지된 신용관리기금법 [시행 1998.4.1.] [법률 제5501호, 1998.1.13., 타법폐지].

5) 1998년 당시 제정된 예금자보호법 [시행 1998.4.1.] [법률 제5492호, 1997.12.31., 일부개정].

관한 법률에 따른 금융투자업자와 보험업법상의 보험업자 그리고 상호저축은행이 예금자보호법의 적용을 받는 부보금융회사에 해당한다. 예금보험공사의 설립 근거인 예금자보호법이 제정 시행된 지 20여 년 동안 여러 번의 법 개정을 거치면서 예금보험공사에 대한 감독관청, 부보금융회사에 대한 서면 조사권, (금융감독원과 의) 공동 검사권, 부보금융회사의 위험에 따라 차별화된 보험료를 적용하는 차등보험료제도(risk-based premium) 시행 등 많은 제도 변화가 있었다. 한편 대규모 금융회사의 부실을 항상 국민의 부담으로 막아주는 고질적 병폐의 악순환을 끊는 데는 명분으로 시작된 ‘금융회사의 도산에 대비한 RRP 도입’ 준비⁶⁾ 등으로 금융회사 부실정리의 주체에 관한 학계의 논쟁도 활발하게 진행되고 있다.⁸⁾

2. 문제의 제기

1996년 예금보험공사가 설립될 당시 예금보험공사의 감독부처였던 재정경제원은 1997년 11월 국가부도위기 극복을 위한 IMF의 구제 금융을 받으면서 재정경제부와 기획예산처 그리고 국무총리실 소속의 금융감독위원회로 나누게 된다.⁹⁾ 1998년 증권과 보험 그리고 상호신용금고¹⁰⁾와 신용협동조합까지 부보금융기관으로 하는 통합예금보험공사가 출범하면서 예금보험공사는 재정경제부의 감독을 받아 금융기관 부실정리업무를 주로 담당했으며, 은행부터 상호신용금고에 이르는 모든 종류의 금융기관에 대한 검사감독권은, 금융감독기구의 설치 등에 관한 법률¹¹⁾에 따라 금융감독위원회의 감독을 받는 금융감독원에게 주어졌다.¹²⁾ 2008년

6) 2002년 당시 예금자보호법 [시행2002.7.1] [법률 제6626호, 2002.1.26., 타법개정] 제2조(정의)의 제1호 하목과 바.목을 삭제함 ; 2003년 당시 개정된 [시행2003.1.1] [법률 제6807호, 2002.12.26., 일부개정].

7) 금융위원회/한국은행/금융감독원/예금보험공사, 「금융회사 회생·정리제도 관련 국제동향 및 국내 도입방안」, 금융회사 회생·정리제도 도입 관련 공청회 자료집, 2016.12.15., 10~11면.

8) 2016년 12월 15일 금융위원회, 한국은행, 금융감독원, 예금보험공사 공동으로 금융회사의 회생·정리제도 관련 국제동향 및 국내 도입방안에 관한 공청회 개최.

9) 정부조직법 [시행 1998.2.28.] [법률 제5529호, 1998.2.28., 전부개정].

10) 2002년 상호저축은행법 [시행 2001.12.31.] [법률 제6561호, 2001.12.31., 타법개정]으로 바뀌면서 명칭이 변경되었다.

11) 법명을 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 [시행 2008.2.29.] [법률 제8863호, 2008.2.29., 일부개정]로 변경하였다.

12) 정부조직으로서 국무총리소속 합의제 행정기관이지만, 업무권한에 관해서 보건대, 다른 정부부처의 업무권한이 정부조직법 등에 의하여 결정되는 것과는 달리 금융위원회의 설치 등에 관한 법률, 대통령령인 금융위원회와 그 소속기관 직제 및 금융감독 관계법령에 의하여 정해지는 특성이 있다. 이러한 업무권한은 근본적으로 정부의 행정권에 속하는 사항이나 그 행사방법을 법률에 따로 정하여 일

3월 제17대 대통령 취임과 함께 정부조직법이 개정되면서 재정경제부와 기획예산처가 기획재정부로 합쳐지고¹³⁾ 개정경제부의 감독을 받던 예금보험공사는 금융위원회의 감독을 받도록 예금자보호법이 개정되었다. 현 기획재정부의 전신인 재정경제부의 산하 기구였던 예금보험공사가 금융감독위원회의 후신인 금융위원회¹⁴⁾의 감독을 받도록 법이 개정되면서 법률적합성의 기준에서 볼 때 금융산업의 구조개선에 관한 법률과 예금자보호법에 기존의 행정조직법 체계와 다른 특이한 점이 생겨났다.¹⁵⁾ 공사의 (금융감독원과의)공동검사권 행사와 차등보험료 시행에 있어서도 금융감독원의 검사감독권과 검사대상분야가 다르지 않을 뿐 아니라¹⁶⁾, 차등보험료산정에 적용될 차등화지표에서도 금융감독원의 건전성 감독기준과 구별되는 지표 존재의 발견이 어렵다는 점에서, 부모금융회사와 시장의 시각에서 볼 때 중복규제라는 문제가 제기될 소지도 존재한다.

이 연구의 목적은 현재 예금자보호법에 따라 수행되고 있는 예금보험업무가 예금보험원리 또는 제도의 법률적합성 원칙에 부합하는지 업무별로 구체적으로 따져 보고 문제점을 찾아내서 개선방안을 제시하는데 있다. 글의 순서는 다음과 같다. ① 현행 예금자보호법과 관계 법률에 따른 예금보험공사의 권한과 행정부 내에서 위상을 살펴 본 다음 ② 예금보험업무 운영상 예금보험원리와 제도의 법률적합성에 부합되지 않는 문제점을 파악하고 ③ 예금자보호법의 모범이자 전 세계 예금보호제도의 모범이 되는 미연방예금보험법상 예금보험제도를 소개하면서 미국의 제도를 우리나라에 도입하는 과정에서 두 나라 정부 조직의 제도적 차이로 인하여 해결되지 못한 문제점도 함께 설명하기로 한다. ④ 마지막으로 현행 예금보험업무가 예금보험원리와 제도의 법률 적합성에 부합하려면 예금자보호법과 제도가 어떻게 개선되어야 하는지 대안을 소개하는 것으로 논문을 마친다. 예금자보호법 제21조의2제7항은 부실금융회사(파산재단 포함)와, 부실금융회사에 대해서 채무를 이행하지 아니한 부실채무기업 그리고 부실금융회사 및 부실채무

반적인 행정권과는 다른 방법 및 절차에 의하여 행사하도록 함으로써 그 권한 행사에 있어서 정부(행정부)로부터 독립성을 갖는 특징이 있다. : 금융감독원, 「2012년 금융감독제도」, 2012, 6면 참조

13) 17대 이명박 대통령 취임 후 정부조직법 [시행 2008.2.29.] [법률 제8852호, 2008.2.29., 전부개정].

14) 금융감독기구의 설치 등에 관한 법률 [시행 2009.2.4.] [법률 제8635호, 2007.8.3., 타법개정]에서 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 [시행 2017.11.28.] [법률 제15144호, 2017.11.28., 일부개정]으로 개정.

15) 본 논문 II. 1. 2. 참조

16) 본 논문 III. 3. (2) 참조

기업의 주요 주주와 이사 등에 대해서 영장 없이 업무 및 재산 조사를 하거나 당사자를 소환조사할 수 있는 권한을 예금보험공사에게 주면서, 예금보험공사의 조사를 방해하거나 소환에 불응하는 자를 제41조 제2호에 의하여 처벌할 수 있도록 규정하고 있는데 이 제도가 헌법상 과잉금지원칙이나 평등권을 침해하지 않는다는 헌법재판소의 결정¹⁷⁾이 있으므로 이 제도에 대해서는 간략하게 소개하는 것으로 그치고자 한다.

II. 예금보험공사의 업무와 권한 등

예금보험공사는 예금자보호법 제3조에 따라 예금보험제도의 효율적 운영을 위하여 설립된 무자본 특수법인이다. 예금자보호법 제1조에 따르면 예금보험제도의 목적은 예금자 등을 보호함으로써 금융제도의 안정성 유지에 기여하는데 있다. 예금보험공사가 무자본특수법인으로 설립된 이유는 금융 산업 부실정리에 필요한 자금을 차입하거나 채권발행을 통해서 조달하는 경우 자본금의 존재가 차입이나 채권 발행에 제약요소로 작용할 수도 있기 때문이다.¹⁸⁾ 한편 예금자보호법 제26조의2 제5항은 예금보험공사가 발행하는 채권에 대하여 정부가 지급을 보증할 수 있도록 규정하고 있으며 실제로 이 조항에 따라 예금보험공사가 발행하는 채권에 대하여 1997년 말부터 64조원의 지급보증이 이루어졌다.¹⁹⁾ 예금보험공사를 무자본특수법인으로 한다는 조항과 정부의 지급보증 조항을 함께 파악해 보면 예금보험공사의 채무에 대해서 정부가 무제한책임을 진다는 의미로 해석할 수 있다. 이하에서는 본 연구에서 문제 삼으려고 하는 예금보험공사의 업무와 권한에 대해서 설명하겠다.

17) 헌법재판소 2009.9.24.선고 2007헌가15결정, 판례집 21-2상, 408[합헌,각하](예금자보호법 제41조 제2호 등 위헌제청)

[판시사항]

2. 부실금융기관에 대한 손해배상청구 등을 위한 예금보험공사의 조사에 불응한 자를 처벌하는 예금자보호법(2006.3.24. 법률 제7885호로 개정된 것) 제41조 제2호 및 제21조의2 제7항 가운데 “부실금융기관 등에 대하여 채무를 이행하지 아니한 채무자”에 관한 “부실관련자” 부분(이하, ‘부실관련자 중 채무자 관련 처벌조항 등’이라 한다)이 과잉금지원칙이나 평등원칙에 위반하는지 여부(소극)

18) 법제처/한국법제연구원, 「예금자보호법 해설」, 2011. 법제처 연구용역 보고서, 2011.9., 13~14면.

19) 공적자금관리위원회, 「공적자금관리백서」, 2017, 10면 : 외환위기 직후인 1997년부터 2000년 말까지 국회 동의를 받아 1차로 조성된 64조원의 채권발행자금 등을 통해 1단계 금융구조조정을 수행하였다. 64조원은 원금 개념이다.

1. 부실금융회사 등의 지정

예금자보호법 제2조제5호와 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제2조제2호에 따르면 예금보험공사는 ① 경영 상태를 실사(實査)한 결과 부채가 자산을 초과하는 부보금융회사나, 거액의 금융사고 또는 부실채권 발생으로 부채가 자산을 초과하게 되어 정상적인 경영이 어렵게 될 것이 명백한 부보금융회사로서 제8조에 따른 예금보험위원회가 결정한 부보금융회사, 또는 ② 예금 등 채권의 지급이나 다른 금융회사로부터의 차입금 상황이 정지 상태인 부보금융회사, 또는 ③ 외부로부터의 자금지원 또는 별도의 차입(정상적인 금융거래에서 발생하는 차입은 제외)이 없이는 예금 등 채권의 지급이나 차입금 상황이 어렵다고 제8조에 따른 예금보험위원회가 인정한 부보금융회사를 부실금융회사로 지정할 권한이 있다.²⁰⁾ 그런데 부실금융기관 또는 부실금융회사 지정권한은 예금보험공사의 감독기구인 금융위원회도 갖고 있다. 예금자보호법 제2조제6호에 규정된 부실우려금융회사 지정권한은 예금보험공사만의 고유 권한이다.

공공기관의 운영에 관한 법률의 적용을 받는 법인과 그 법인의 업무를 감독하고 때로는 업무를 지시하거나 승인하는 위치에 있는 정부조직이 동일한 행정 처분권을 각각 행사할 수 있는 경우란 그 예를 찾기가 힘들다. 왜냐하면 모든 법률은 감독을 하는 기구가 감독을 받는 기구보다 바른 판단을 하리라는 예상 하에 감독을 담당하는 기구에게 더 큰 권한을 부여하기 때문이다.²¹⁾ 예금자보호법 제27조에 따르면 금융위원회는 예금보험공사의 업무를 지도·감독하고 이에 필요한 명령을 할 수 있을 뿐 아니라 더 나아가 예금자보호법에 따른 예금보험공사의 처분이 위법하거나 예금자등을 보호하기 위하여 필요하다고 인정될 때에는 금융위원회가 그 처분의 전부나 일부를 취소하거나 그 집행을 정지시킬 수 있다.

20) 예금자보호법에서는 부보금융회사, 부실금융회사라고 규정하고 있는데 비해 금융산업의 구조개선에 관한 법률에서는 부실금융기관이라고 규정하고 있다.

21) 근로복지공단의 보험급여의 결정과 심사청구에 대한 결정 및 재심사청구에 대한 재결은 「산업재해보상보험법」 제10조에 근거하여 주무감독관청인 고용노동부장관으로부터 근로복지공단이 위탁받아 행한 처분으로서, 고용노동부가 근로복지공단과 중첩적으로 행사하는 권한은 아니고 다만 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 「산업재해보상보험법」 제25조에 따라 관리·감독할 권한만 있다. ; 한국토지주택공사는 「한국토지주택공사법」 제8조 각 호에 따른 고유업무 및 정부기관 위탁업무 등을 추진할 수 있고 국토교통부는 동법 제23조에 의하여 지도·감독하거나 시정명령을 내릴 뿐 토지주택공사의 권한을 중첩적으로 행사하지 않는다.

2. 금융산업의 구조개선 또는 부실정리 등을 위한 자금지원

금융산업의 구조개선에 관한 법률 제8조는 금융기관의 자발적 구조조정을 돕기 위한 예금보험공사의 자금지원 근거 조항이고 제11조는 적기시정조치 대상 금융기관을 인수 합병하려는 자에 대한 자금지원 또는 인수 합병의 알선 근거 조항이다. 제12조는 개별 부실금융기관에 대한 자금지원 조항이다. 예금자보호법 제38조는 부보금융회사 등에 대한 자금지원 근거를 규정하고 있는데 이에 따르면 부실금융회사를 인수 또는 합병하려는 자 아니면 부실금융회사에 대한 직접 자금지원만 가능하다. 즉 예금자보호법에는 금융산업의 구조 개선에 관한 법률 제11조와 제12조에 해당하는 경우에 상응하는 자금지원 규정만 존재하고, 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제8조 중 부실 금융회사정리와 무관하게 금융회사간의 자발적 구조개선을 돕기 위한 자금지원 근거 규정은 없다. 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제8조에 따른 동법 대통령령 제5조의2제1항이 부실과 관계없는 금융기관간의 인수합병을 위한 자금지원의 종류로 예금자보호법 제38조에 규정된 자금지원과, 공공자금관리기금에 의한 유가증권 매입 그리고 국유재산의 현물 출자만을 열거하고 있으므로, 예금보험공사는 부실금융회사와 관계없는 금융산업 구조개선을 위한 자금 지원을 할 수는 없고, 다만 부실금융회사나 그 지주 회사를 인수합병하려는 자에 대해서는 예금자보호법 제37조와 제38조제1항 제1호에 따라 자금 지원을 할 수 있다. 이 경우 부실금융회사나 그 지주 회사를 인수합병하려는 자가 공사에 대해 직접 자금 지원을 신청할 수 있으므로 금융위원회가, 공사에 대해 사후검사나 시정명령을 하는 경우를 제외하고, 공사의 자금지원업무에 관여할 여지가 없다.

그런데 부실금융회사에 대한 자금 지원의 경우에는 다르다. 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제12조제1항에 따르면, 예금보험공사의 감독관청인 금융위원회가 예금보험공사에게 부실금융회사에 대한 자금 지원을 '요청'하면 예금보험공사는 예금자보호법 제38조제1항에 따라 해당 부실금융회사에 대하여 출자 등의 자금 지원을 할 수 있다. 업무를 감독하는 행정부가 '요청'하면 그 감독을 받는 법인이 '할 수 있다'고 규정되어 있는 조항이 매우 이례적이다. 예금자보호법 제27조에 따르면 금융위원회가 예금보험공사의 업무를 지도 및 감독하고 필요한 명령을 내릴 수 있을 뿐만 아니라 심지어 공사의 처분을 취소, 정지시킬 수 있다. 이는

예금보험공사와 금융위원회의 판단이 다를 경우 예금보험공사를 감독하는 금융위원회의 판단이 예금보험공사의 판단보다 옳다는 전제로 만들어진 규정인데, 부실 금융회사에 대한 자금지원 업무에 관한 한, 현행 제도는 예금보험공사를 감독하는 금융위원회가 금융산업의 구조개선을 위한 특별법에 따라 예금보험공사에게 자금지원을 요청하면, 금융위원회의 감독을 받는 예금보험공사가 (금융산업의 구조개선 지원에 관한)일반법인 예금자보호법에 근거하여 자금지원 여부를 판단하고 결정할 수 있는 구조로 되어 있다.²²⁾

3. 부보금융회사 등에 대한 조사권, 공동검사권 및 차등보험료제도 등

(1) 조사권과 공동검사권

부보금융회사와 그 지주회사에 대한 예금보험공사의 자료제출요구권, 조사권, 금융감독원과의 공동검사권 등을 규정하고 있는 예금자보호법 제21조는 1996년 6월 1일 예금보험공사 설립 이래 내용이 제일 많이 바뀐 조문이다. 이하에서는 항별 내용을 요약해서 설명하기로 한다. ①항은 부보금융회사 등에 대한 자료제출요구권 규정인데 보험료 산정 등을 위해서 필요한 조항이다. ②항은 부보금융회사 등에 대한 조사권 조항이다. 조사권 발동 대상은 예금자보호법 시행령 제12조의2에서 규정하고 있는데 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제10조제2항에 따른 적기시정조치 대상 금융기관이거나 금융감독원이 조사 필요성에 합의한 상호저축은행이 여기에 해당한다. 공사는 조사 결과 부실금융회사 또는 부실우려금융회사를 지정하거나 금융위원회에 적기시정조치를 요청하거나 금융감독원에 필요한 조치를 요구할 수 있다. ③항은 금융감독원에게 부보금융회사 등을 검사해 달라고 요청하거나 부보금융회사 등에 대한 공사와의 공동 검사를 요청하는 조항인데 공사와의 공동 검사를 요청하려면 예금보험위원회의 의결이 필요하다. ④항은 금융감독원이 갖고 있는 부보금융회사 등의 자료를 예금보험공사에게 제출할 것을 요청하는 조항이다. ⑤항은 제4항에 따라 받은 자료의 사실 확인을 위해서 금융감독원에 (부보금융회사 등에 대한) 검사를 요청하는 조항이다. ⑥항은 제2항

22) 현대 행정법에서 (금부)행정행위의 재량권도 0으로 수축한다는 점에서 '하여야 한다.'는 규정이나 '할 수 있다.'는 규정이나 둘 다 동일한 의미로 해석된다는 주장도 있을 수 있으나 이 부분에 대해서는 다음 장에서 자세히 다루겠다.

에 따른 공사의 조사권 결과를 금융감독원에 알려서 필요한 조치를 취해줄 것을 요청하는 조항이고 ⑦항은 금융위원회에게 요청하는 조항이다. ⑧항은 금융감독원에게 제3항에 따른 검사 결과 송부 및 검사 결과에 따른 적절한 조치를 요청하는 조항이다. 참고로 제3항의 검사요청권 및 공동검사요청권은 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제66조에 동일한 내용이 규정되어 있다. 2000년 12월 30일 법 개정으로 예금보험공사가 판단하기에 부실의 우려가 있다고 인정되는 부보금융기관에 대해서 법 제21조제2항에 따라서 공사가 단독으로 조사를 할 수 있었으나²³⁾(단독 조사권이라 함) 2002년 12월 26일 예금자보호법 개정으로 조사권 발동 요건이 2000년 12월 30일 전의 내용과 사실상 동일해진²⁴⁾ 다음에는 부보금융회사와 그 금융지주회사의 자료를 모니터링하기 위해서 금융감독원과의 정보 교류에 관한 내용이 늘어났다.

(2) 차등보험료제도

예금보험공사가 법 제30조에 따라 부보금융회사로부터 받는 보험료는 법 제1항에 규정된 부보금융회사의 경영상황과 재무상황을 감안하는 외에 은행법, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률, 보험업법, 상호저축은행법 등에 규정된 부보금융업자별로 구분 계리된 계정에 적립된 예금보험기금 규모를 감안해서 정해진다. 부보금융회사의 경영상황과 재무상황에 따라 다르게 산정, 부과되는 보험료를 법 제30조의5와 시행령 제16조의2에서 차등보험료(risk-based premium)라 규정하고 있는데, 차등보험료제도를 시행하는 이유는 부보금융회사별로 위험의 정도가 다르기 때문에 보험료 납부의 형평성을 기하려는데 있다.²⁵⁾ 차등보험료는 자본의 적정성과 유동성지표로부터 위기대응능력을 평가하고 자산건전성지표로부터 건전성관리능력을 평가하고 수익성관련 지표로부터 손실회복능력을 기본평가항목으로서 평가한 다음 종합적인 재무위험관리능력과 비재무위험관리능력까지 감안하여 산정한다.²⁶⁾

23) [시행 2001.1.1.] [법률 제6323호, 2000.12.30., 일부개정].

24) [시행 2003.1.1.] [법률 제6807호, 2002.12.26., 일부개정].

25) 예금보험공사 홈페이지 차등보험료율제 안내 제도소개 페이지
(http://www.kdic.or.kr/insurance/grade_info.jsp) 참조.

26) 예금보험공사 홈페이지 차등보험료율제 안내 평가절차 차등모형평가 페이지
(http://www.kdic.or.kr/insurance/grade_calculation.do) 참조.

차등보험료제도는 예금보험공사가 설립된 1996. 6. 1 당시 예금자보호법에도 규정되어 있었다. 당시 예금자보호법 제30조(보험료의 납부 등) 제1항이 “각 부보은행은 대통령령이 정하는 바에 의하여 예금 등의 잔액에 연 율 1만분의 5를 초과하지 아니하는 비율을 곱한 금액을 보험료로 공사에 납부하여야 한다. 이 경우 부보은행별로 경영 및 재무상황 등을 고려하여 그 비율을 다르게 할 수 있다.”고 규정하여 처음부터 차등보험료 시행을 전제로 하고 있었다. 그러나 13년 동안 대통령령을 만들지 않고 있다²⁷⁾ 2009. 6. 9. 동법 시행령 제16조의2에 차등보험료 조항을 만들면서 부칙에 2014년 이후 최초로 납부의무가 발생하는 보험료부터 적용하되, 은행법상 은행에 대해서만 2014년도 제1분기 보험료부터 적용하도록 규정하였다.²⁸⁾ 부보금융회사의 입장에서 차등보험료율에 관한 내용은 기업의 신용등급에 관계된 예민한 정보이므로 이를 공개하거나 누설하게 해서는 안 된다. 따라서 예금자보호법 제30조의2는 부보금융회사와 그 임직원이 차등보험료율에 관한 내용을 광고에 활용하거나 일반인에게 공개 또는 누설하지 못하도록 하고 있으며 이를 위반할 경우 동법 제40조 제2호에 따라 2년 이하의 징역이나 2천만 원 이하의 벌금형에 처하도록 규정하고 있다. 예금자보호법 제30조의5와 동법 시행령 제16조의2 제4항에 따르면 부보금융회사는 차등보험료에 대한 이의신청을 할 수 있으며, 예금보험공사는 예금보험위원회의 의결을 거쳐 이의신청을 받은 날로부터 90일 이내에 처리결과를 통보하여야 한다.

차등보험료제도의 시행으로 부보금융회사는 기업의 자본, 자산, 수익률 관리에 있어 금융감독원의 은행·금융투자업 보험업에 관한 건전성감독규정의 구속을 받는 외에도 예금보험공사의 차등보험료규정에 사실상 구속을 받게 된다. 그렇다면 금융감독원의 건전성감독규정과 예금보험공사의 차등보험료규정에 어떤 차이점이 있는지 따져 봐야 한다. 문제점과 비교법적 고찰부분에서 자세히 설명하기로 한다.

27) 예금자보호법의 제1차 개정 시행령인 1997. 11. 23 시행령(제15511호)부터 제15525호, 제15842호, 제15911호, 제16709호, 제16827호, 제16936호, 제16993호, 제17149호, 제17823호, 제19010호, 제19889호, 제20653호, 제21136호, 2009.2.4. 시행령인 제20947호 참조.

28) 시행령 부칙 제21532호 제2조(적용례) 제16조의2의 개정규정은 2014년도 이후 최초로 납부의무가 발생하는 보험료 분부터 적용하되, 은행의 경우에는 2014년도 1분기 보험료 분부터 적용한다.

(3) 부실책임 추궁을 위한 업무 및 재산조사권

예금자보호법 제21조의2 제7항에 따르면 예금보험공사가 자금지원을 한 부실금융회사 및 부실금융회사의 파산재단과, 그로부터 대출금을 갚지 못한 채무기업 그리고 기업의 주요주주와 이사 등의 업무 및 재산 상황에 대해서 예금보험공사가 영장 없이 조사하고 당사자 등을 소환할 수 있다. 이는 효율적인 공적자금 회수를 위한²⁹⁾ 부실책임추궁업무조항이라고 하는데 부실책임추궁업무의 구조는 다음과 같다. 예금보험공사가 부실금융회사나 부실금융회사의 파산재단 및 그 채무기업 그리고 이들 조직의 주요 주주 등의 업무 및 재산상황을 조사해서 그 내용을 부실금융회사 또는 부실금융회사의 파산재단에 통보하면 부실금융회사의 대표자 또는 부실금융회사 파산재단의 파산관재인이 부실금융회사 또는 부실금융회사 파산재단의 주요주주와 임원, 외부감사인, 그리고 부실금융회사 또는 부실금융회사 파산재단의 부실채무기업과 주요주주, 임원 그리고 외부감사인을 상대로 상법 제401조에 따른 손해배상청구소송을 제기하는 방법으로 공적자금을 회수한다. 민사소송의 일방 당사자에게 상대방 당사자의 업무 및 재산 상황을 조사할 수 있는 권리를 부여하는데다가 조사를 거부, 방해하거나 기피하는 자에게 1년 이하의 징역이나 500만 원 이하의 벌금형에 처하도록 한 예금자보호법 제41조제2호는 과잉금지원칙과 평등 원칙에 위배되어 위헌이라는 위헌법률심판청구 사건에서 국민의 부담으로 조성된 공적자금의 효율적 회수와 책임경영풍토의 확립, 금융부실 방지를 통한 국민경제의 건전성에 이바지한다는 공공복리정신에 부합되기 때문에 과잉금지나 평등원칙에 위배되지 않는다는 헌법재판소 결정이 있었다.³⁰⁾ 미국의 연방예금보험법에 따르면 부보금융기관과 그 파산재단의 주주와 임원 까지만 손해배상청구권의 대상일 뿐³¹⁾ 부보금융기관의 채무기업의 주주나 임원 또는 간부 등에 대해서까지 예금보험공사가 어떤 권한을 행사하기는 불가능하다. 2002년 일

29) 김문희(국회재정경제위원회 전문위원), “金融産業의構造改善에 관한法律中改正法律案 檢討報告”, 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>), 1999.12., 4면.

30) 헌법재판소 2009.9.24. 선고 2007헌가15결정, 판례집 21-2상, 408[합헌,각하] (예금자보호법 제41조 제2호 등 위헌제청)

31) Federal Deposit Insurance Act (이하 FDI Act라 함) SECTION11[12 U.S.C. 1821] (k) LIABILITY OF DIRECTORS AND OFFICERS - A director or officer of an insured depository institution may be held personally liable for monetary damages in any civil action by, on behalf of, or at the request or direction of the Corporation, which action is prosecuted wholly or partially for the benefit of the Corporation....

본예금보험법에 따르면 예금보험기금이 파탄금융기관과 특별감시금융기관에 대해서만 조사권을 행사할 수 있는데³²⁾비해, 우리나라의 예금자보호법은 예금보험공사에게 전 세계적으로 예를 찾아 볼 수 없는 강력한 권한을 부여하였다. 이 부분이 본 연구 대상이 아님은 맨 앞에서 밝힌 바 있다.

Ⅲ. 현행 예금보험업무 운영상 문제점

이상 예금자보호법에 규정된 예금보험공사의 업무와 권한을 살펴보았는데 예금보험업무를 담당하는 예금보험공사의 업무와 권한이 감독기구인 금융위원회와 중복되기도 하고 감독기구인 금융위원회와의 관계에서 완전히 대등하거나 금융위원회로부터 자유로운 판단을 할 수 있는 제도가 보이기도 한다. 차등보험료 적용에 있어서는 금융감독원의 부보금융회사에 대한 건전성 감독 기준과 구별되는 차등화지표의 존재가 중요한데 금융감독원의 지표와 구별되는 별개의 지표가 무

32) (報告又は資料の提出の請求等) 第三十七條：機構は、次の各号に掲げる業務を行うため必要があると認めるときは、当該各号に定める者に對し、その業務又は財産の狀況に關し報告又は資料の提出を求めることができる。……3. 機構は、次に掲げる者（第三号及び第四号に掲げる者が法人である場合に於ては、その役員及び使用人。以下この項において「對象者」という。）及び對象者であつた者に對し、破綻金融機關若しくは特別監視金融機關等（第二百六條の三第二項に規定する特別監視金融機關等をいい、破綻金融機關を除く。以下この項において同じ。）の業務及び財産の狀況（對象者であつた者については、その者が破綻金融機關又は特別監視金融機關等の業務に従事していた期間内に知ることのできた事項に係るものに限る。）につき報告を求め、又は破綻金融機關若しくは特別監視金融機關等及び第三号若しくは第四号に掲げる者の帳簿、書類その他の物件を検査することができる。

- 一 破綻金融機關の理事、取締役、執行役、會計參與、監事、監査役及び會計監査人並びに支配人、參事その他の使用人
- 二 特別監視金融機關等の理事、取締役、執行役、業務を執行する社員、日本における代表者、會計參與、監事、監査役及びこれらに準ずる者並びに會計監査人並びに支配人、參事その他の使用人
- 三 破綻金融機關を所屬金融機關とする金融機關代理業者又は株式會社商工組合中央金庫（破綻金融機關である場合に限る。）の株式會社商工組合中央金庫法第二條第四項に規定する代理若しくは媒介に係る契約の相手方
- 四 特別監視金融機關等を所屬金融機關とする金融機關代理業者若しくは株式會社商工組合中央金庫（特別監視金融機關等である場合に限る。）の株式會社商工組合中央金庫法第二條第四項に規定する代理若しくは媒介に係る契約の相手方、特別監視金融機關等を所屬保險會社等とする生命保險募集人若しくは損害保險募集人又は特別監視金融機關等を所屬金融商品取引業者等とする金融商品仲介業者。

엇인지 시장과 부실금융회사의 입장에서 의문이 들 수도 있다. 이하에서 현행 예금자보호법에 따른 예금보험제도의 문제점을 자세히 설명하겠다.

1. 부실금융회사 등의 지정 주체

예금자보호법 제2조제5호는 금융위원회와 예금보험공사에게 부실금융회사를 지정할 권한을 주고 있으며, 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제2조제2에서도 금융위원회와 예금보험공사 둘 다 부실금융기관을 지정할 권한이 있다고 규정하고 있다. 공공기관을 감독하는 정부부처와 정부부처의 감독을 받는 공공기관이 동일한 업무를 하도록 하는 조항은 매우 드문 입법 예이다. 일반적으로 어떤 공공기관이나 특수목적 법인을 감독하는 정부부처가 자신의 감독을 받는 공공기관 등의 고유 업무나 처분권을 중복해서 수행하거나 행사하지 않는다. 자기 업무를 산하 공공기관 등이 해야 할 필요가 있다고 인정될 때에는 해당 업무를 위탁하는 방식으로 산하 공공기관 등에게 맡기면 되기 때문이다. 금융위원회가 갖고 있는 인가권을 금융감독원장에게 위탁하는 경우가 그 예이다. 이런 경우 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제71조에 규정되어 있듯이 위탁근거만 규정하면 된다. 예금자보호법 제18조제1항제8호도 금융위원회가 예금보험공사에게 업무를 위탁할 수 있도록 규정하고 있다. 정리하면, 금융위원회가 예금자보호법 제27조에 따라 예금보험공사의 업무를 감독하고 공사의 처분을 시정할 권한을 갖고 있으며 제18조제1항제8호에 따라 금융위원회의 업무를 예금보험공사에게 위탁할 수 있으므로 부실금융회사 지정업무를 금융위원회의 권한으로 하고 이 업무를 예금보험공사에게 위탁하도록 규정하면 되는데 예금자보호법은 굳이 금융위원회와 예금보험공사가 각각 부실금융회사를 지정할 수 있다고 규정하고 있다. 현행 예금자보호법 체제가 잘못된 규정방법은 아니지만 다른 법에서는 예를 찾아 볼 수 없다.

예금자보호법 제2조제6호에 따르면 예금보험공사에게 부실우려금융회사 지정권도 있는데 금융산업의 구조개선에 관한 법률에서는 부실우려금융기관이란 개념이 없다. 예금자보호법에서 예금보험공사가 부실우려금융회사를 지정할 수 있다고만 규정하고 있을 뿐 부실우려금융회사와 부실금융회사를 달리 취급해야 할 필요를 규정하고 있지 않다. 부실우려 금융회사에 대해서 부실금융회사와 다른 내용의 자금지원이나 어떤 조치 또는 처분을 할 수 있는지 규정하고 있지 않다.

다시 말해서 부실우려금융회사라는 개념이 왜 별도로 필요한지 법은 침묵하고 있다. 법 제21조제2항이 부실우려가 있는 금융회사에 대한 공사의 단독 조사권을 규정하고 있지만 이 때 부실우려에 관한 정의는 시행령 제12조의2에 별도로 규정되어 있으므로 총칙의 정의규정인 제2조에 부실우려금융회사를 두고 있는 이 유가 분명하지 않다.

은행 예금부터 신용협동조합 예수금까지 보호하는 통합예금보험공사가 출범하던 1998년 4월 1일 당시의 예금자보호법에 따르면 예금보험공사는 재정경제부의 감독을 받아 부실우려금융기관이나 부실금융기관을 지정하고 이들 부실(우려)금융기관에 대한 자금지원 업무를 담당했다.³³⁾ 한편 국무총리실 조직인 금융감독위원회가 금융 산업에 대한 인허가와 금융기관 감독업무를 담당했으므로³⁴⁾ 부실금융기관 지정 권한 또한 금융감독위원회에 귀속되는 것이 당연한 이치였다. 재정경제부의 지휘감독을 받는 예금보험공사는 정부의 지급보증이라는 지원을 받아 금융 산업 전체의 부실 정리를 책임져야 하므로, 부실정리책임자로서 부실금융기관을 지정해야 하는 상황이 생길 수밖에 없다는 점을 감안하여 예금보험공사에게도 부실금융기관 또는 부실우려금융기관 지정 권한을 부여했었다. 따라서 금융감독위원회와 예금보험공사가 각각 부실금융기관을 지정할 수 있도록 규정한 舊예금자보호법은 금융감독위원회의 금융 감독규제 기능과 예금보험공사의 금융부실정리기능이라는 역할 분담에 충실하도록 만들어진 제도였다. 예금보험공사가 금융위원회의 감독을 받도록 개정된 2008년 3월 이후의 예금자보호법 취지가 금융위원회에게 금융 감독규제기능 외에 금융부실정리기능 까지 맡기겠다는데 있다면, 예금보험공사의 부실금융회사 지정권한을 삭제하고 금융위원회만이 부실금융회사 지정권한을 행사할 수 있도록 하면서 필요한 경우 예금자보호법 제18조제1항제8호에 따라 금융위원회가 부실금융회사 지정업무를 예금보험공사에게 위탁하도록 하는 편이 나았을 것이다. 법률 내용이 헌법이나 상위법에 위배되지 않는 한 틀렸다가나 잘못됐다고 말할 수는 없으므로 현재의 예금자보호법대로 금융위원회와 예금보험공사가 각각 부실금융회사를 지정할 수 있고, 예금보험공사가 독자적으로 부실우려금융회사를 지정할 권한을 갖고 있더라도 헌법이나 상위법에

33) 예금자보호법 [시행 1998.4.1.] [법률 제5492호, 1997.12.31., 일부개정] 제38조의2.

34) 금융감독기구의 설치 등에 관한 법률 [시행 1998.4.1.] [법률 제5490호, 1997.12.31., 제정] 제3조 및 제17조

위배될 내용은 없기는 하다. 한편 부실우려금융회사 지정이 금융산업이나 개별금융회사 부실정리에 어떤 의미가 있는지 즉, 부실우려금융회사란 개념이 왜 필요 한지에 대해서 예금자보호법과 금융산업의 구조개선에 관한 법률은 침묵하고 있다. 특히 금융회사의 도산에 대비한 제도 마련³⁵⁾과 관련, 금융회사에 대한 감독당국과 정리당국을 나누고 있는데³⁶⁾ 앞에서 설명한 바와 같이 2008년 2월 이전의 예금자보호법과 금융산업의 구조개선에 관한 법률에서는 금융감독위원회가 금융감독규제를 담당하고, 재정경제부산하의 예금보험공사가 금융부실정리를 담당한다는 역할분담이 분명했기 때문에 감독당국과 정리당국을 구별할 실익이 있었다. 그러나 지금은 금융회사에 대한 부실정리 역할분담에 있어서 감독당국과 정리당국을 나눠야 할 실익이 전혀 없다. 왜냐하면 예금자보호법 제18조제1항 제8호에 따라 정리당국인 예금보험공사는 금융위원회가 위탁한 업무를 할 수 있으며, 감독당국인 금융위원회가 부실정리를 맡더라도 인력과 조직 및 예산 문제를 이유로 정리업무를 예금보험공사에게 얼마든지 맡길 수 있기 때문이다. 예금자보호법 제36조의3 이하는 금융회사 부실정리를 위해서 예금보험공사의 완전 자회사인 정리금융회사 설립 근거를 규정하고 있을 뿐 아니라 동법 제35조의7과 제35조의8 그리고 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제14조의6, 특히 공적자금관리특별법 제20조제1항에서 예금보험공사가 관리인과 청산인 및 파산관재인업무까지 담당할 수 있는 근거를 규정함으로써 부실정리부터 도산절차까지 예금보험공사가 주도할 수 있도록 돕고 있으며, 예금자보호법 제27조와 제28조에 따라 감독당국인 금융위원회가 정리당국인 예금보험공사를 지도, 감독하는 현행법체계에서 감독당국과 정리당국을 나눌 실익은 없다.

요컨대 금융산업의 구조개선에 있어서 예금자보호법에 우선하는 “금융산업의 구조개선에 관한 법률”에 따라 금융위원회가 부실금융기관을 지정할 수 있고 예금자보호법에 따라 금융위원회가 예금보험공사의 모든 업무를 감독하고 시정, 취소까지 할 수 있는데 예금보험공사에게도 부실금융회사와 부실우려금융회사 지정권을 주고 있는 현행법은 다른 공공기관과 그 감독부처와의 관계를 규정하고 있는 법체계에 비추어 볼 때 매우 독특하다. 예금보험공사는 예금자보호법 제27조

35) 금융위원회/한국은행/금융감독원/예금보험공사, 앞의 공청회 자료집, 20면 이하 참조.

36) 이진범, “예금보험기금 건전화에 관한 대응과제 : 회생 및 정리계획 도입 등 정리제도개선을 중심으로”, 예금보험공사 외부연구지원 공모논문집, 2015, 106~107면.

에 따라 금융위원회의 지도와 감독을 받으며 금융위원회가 예금보험공사의 처분에 대해서 취소권과 집행 정지권 및 필요한 명령권까지 갖고 있으므로, 금융위원회와 예금보험공사가 굳이 둘 다 부실금융회사 또는 부실금융기관을 지정할 권한을 행사할 필요가 없다. 금융위원회의 설치 등에 관한 법률에 금융감독원의 권한을 금융위원회가 중복해서 행사하도록 규정하지 않는 이치와 같다.

2. 자금지원 요청과 결정 주체

부실(우려)금융회사 또는 부실(우려)금융회사를 (금융지주회사법상) 자회사로 두는 금융지주회사를 인수합병하거나 영업을 양수하려는 자에 대한 자금지원의 경우에는 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제8조와 예금자보호법 제37조에 규정된 바에 따라 금융위원회의 판단이나 관여 없이 자금지원이 이루어진다. 그런데 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제12조제1항과 예금자보호법 제38조제1항제3호에 따른 자금지원, 즉 부실금융회사에 대한 출자의 경우에는 법조문이 금융위원회가 예금보험공사에게 자금 지원을 ‘요청’하면 예금보험공사가 ‘할 수 있도록’ 규정되어 있다. 앞서 설명한 바와 같이 2008년 2월 이전에는 금융감독 주체가 금융감독위원회이고 금융부실 정리 주체는 재정경제부의 감독을 받는 예금보험공사였으므로, 부실금융회사에 대한 자금지원 절차는, 금융감독위원회가 예금보험공사에게 자금 지원을 요청하면 예금보험공사가 “공적자금관리특별법”과 “최소비용의 원칙”에 따라 자금지원 규모와 시기를 판단하여 결정하는 구조였다. 그런데 2008년 2월 25일 제17대 대통령 취임에 따른 정부조직법 개정으로 금융감독위원회가 금융위원회로 확대 개편되면서 예금자보호법 제27조와 제28조가 개정되어 2008년 3월부터 예금보험공사가 금융위원회의 감독을 받게 되었음에도 불구하고 자금지원에 관한 조문은 개정되지 않았기 때문에, 현재는 예금보험공사를 감독하고 공사의 업무에 대한 시정명령권과 처분취소를 갖고 있는 금융위원회가 예금보험공사에게 자금 지원을 ‘요청’하면 예금보험공사가 자금 지원을 ‘할 수’ 있는 구조로 되어 있다.

공공기관의 운영에 관한 법률의 적용을 받는 공공기관이, 그 공공기관을 감독하고 공공기관의 업무와 처분에 대한 시정명령과 취소권을 갖고 있는 감독관청의 요청에 대해서 독자적인 판단 하에 독자적인 결정을 내릴 수 있는 조직관계가 지극히 이상적이라고도 볼 수 있지만 한편으로는 지극히 이상하다고 볼 수도

있다.³⁷⁾ 금융위원회의 출자 요청에 대해서 예금보험공사가 독자적인 판단 하에 출자규모와 출자시점을 결정했는데 금융위원회가 예금자보호법 제27조에 따라 공사의 출자업무를 검사한 뒤 이에 대한 시정명령을 내린다면 공사의 독자적 판단과 결정은 무의미해진다.

예금자보호법 제38조제1항의 ‘할 수 있다.’는 문구를 ‘하여야 한다.’고 해석할 수도 있다. 이렇게 해석하면 예금자보호법 제38조 제1항은 예금보험공사가 금융위원회의 요청에 따라야 한다는 의무조항으로 바뀐다. 공사가 ‘할 수 있다.’는 문구를 ‘하여야 한다.’는 뜻으로 해석하는 이유는 법치행정의 원칙 아래서 행정행위의 재량권은 0으로 수축한다는 이론³⁸⁾에 근거한다. 금융위원회가 예금보험공사에게 부실금융회사에 대한 출자를 요청할 경우 이 요청은, 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제10조 이하에 규정된 적기시정조치로는 해당 부실금융회사를 정상화시킬 수 없는 상황에서 법 제1조에 규정된 금융시장의 안정을 위해서 어쩔 수없이 선택해야 하는 조치이고, 출자를 요청받은 예금보험공사 입장에서도 공사가 자유재량으로 출자규모와 시점을 선택할 수 있는 것이 아니고, 예금자보호법 제1조에 규정된 금융제도의 안정성 유지를 위해서 어쩔 수 없이 출자를 하지만 공적자금관리특별법 제13조와 예금자보호법 제38조의4에 규정된 최소비용의 원칙을 전부 지켜야 한다는 점에서, 금융위원회와 예금보험공사 모두에게 재량권이 없다는 결론에 도달하므로 예금자보호법 제38조 제1항을 ‘할 수 있다.’가 아니라 ‘하여야 한다.’고 해석해야 한다는 논리가 가능하다.³⁹⁾ 그렇다면 그냥 ‘하여야 한다.’고 규정하면 될 것을 굳이 ‘할 수 있다.’고 규정한 이유가 공색해진다. 예금보험공사에게 두 개의 자금지원 의무가 충돌하거나 예금자보호법 외의 다른 법률에서 예금보험공사에게 각출 의무를 지우는 경우 어느 한 쪽 의무를 이행하느라

37) 각주 21)에서 예를 든 것처럼 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의하여 운영되는 모든 공공기관은 주무관청으로부터 위탁받은 고유 업무 권한을 행사하고 주무관청은 이를 관리, 감독하면서 필요한 경우 시정명령을 내린다.

38) 법규해석에 있어 행정기관의 행정행위가 지속행위인지 재량행위인지에 대한 구별은 매우 중요하다. 문구상 재량행위인 듯하지만 아주 중대한 법익에 대한 위험(생명에 대한 위험, 국민재산권에 대한 직접적인 위험)이 있는 경우 결정재량이 축소된다는 이론을 말한다.

39) 예금보험공사가 예금자보호법 제37조에 따라 부실금융회사 등을 인수 또는 합병하려는 자에게 자금 지원을 할 경우 예금보험공사의 자금지원에 관한 판단은 독자적인 재량사항이고 자금지원의 구체적 의무는 자금지원을 신청한 자와의 私法상 계약 내용에 따라 달라진다는 판결 : 대법원 2007.11.29.선고 2006다76583, 76590 판결.

다른 의무를 이행하지 못한데 대한 면책 근거가 필요하기 때문이라는 기교적 논리가 가능하긴 하나, 철저한 법치행정원리에 입각해서 행정행위의 재량권이 0으로 수축한다는 주장에 따르면 이 경우에도 예금보험공사는 최소비용의 원칙과 금융제도의 안정성 유지라는 판단기준에 따라 공공복리 비중이 더 큰 쪽의 의무를 이행하면 되므로 굳이 면책의 근거가 필요하지 않다.

만약 예금보험공사가 기획재정부의 지휘감독을 받고 있다고 가정하면, 예금보험공사가 예금자보호법 제26조의2제5항에 따른 정부의 지급보증 채무를 제대로 이행하지 못한 현 상태에서, 금융위원회가 최소비용의 원칙 아래서 금융시장의 안정성유지를 위해 필요하다고 판단하는 자금 규모와 예금보험공사가 최소비용의 원칙 틀 안에서 금융제도의 안정성 유지를 위하여 부실금융회사에게 필요하다고 판단하는 자금규모가 다를 수 있다. 왜냐하면 금융위원회는 금융산업의 효율적 구조개선, 발전 및 예금자와 투자자 보호를 제1의 공공복리로 삼아야 하지만 예금보험공사는 '기획재정부의 지도감독'아래서 '최소비용의 원칙'과 '금융시스템의 안정성 유지'라는 공공복리의 충돌을 고민해야하기 때문이다. 이렇게 되면 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제12조 제1항과 예금자보호법 제38조 제1항 제3호는 부실정리에 필요한 자금규모 등에 대한 금융위원회와 예금보험공사의 의견조율기능을 하게 된다. 다시 말해서 금융산업의 효율적 구조개선과 발전을 고민하는 금융위원회와 국가재정능력범위 안에서 금융시스템의 안정성유지를 고민하는 예금보험공사가 각자가 추구하는 공공복리이념의 기준에 맞춰 계산한 부실정리 금액을 협상하게 하는 기능을 한다. 예금보험공사가 금융위원회의 지휘·감독을 받고 있는 현행법 아래서는 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제12조제1항과 예금자보호법 제38조제1항제3호의 규정체계에 특별한 의미를 부여할 여지는 물론, 그럴 필요도 없다.

3. 조사권, 공동검사권, 차등보험료제도와 중복규제

(1) 조사권과 공동검사권

예금보험공사가 설립되었던 1996. 6. 1. 당시 제21조는 다음과 같다. 제21조 (부보은행에 대한 자료제출 요구 등) ①공사는 부보은행에 대하여 제30조의 규정

에 의한 보험료의 산정 및 수납, 제31조 및 제32조의 규정에 의한 보험금등의 계산 및 지급, 제36조 내지 제38조의 규정에 의한 자금지원 업무 등의 수행을 위하여 필요한 범위 안에서 부보은행의 업무 및 재산상황에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다. ②공사는 제1항의 규정에 의하여 제출된 자료를 기초로 하여 위원회가 부실우려가 있다고 인정하는 부보은행의 업무 및 재산상황에 관한 조사를 할 수 있다. ③공사는 부보은행이 이 법 또는 이 법에 의한 명령을 위반한 때에는 재정경제원장관 또는 한국은행은행 감독원장에게 이의 시정 또는 관련 임직원에 대한 문책을 요청할 수 있으며, 이 경우 재정경제원장관 또는 한국은행은행감독원장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.⁴⁰⁾ 이 때는 예금보험공사의 부보금융기관이 은행법에 의해 설립된 은행밖에 없었다.⁴¹⁾ 1998년 4월 1일 은행법상 은행 예금부터 신용협동조합의 예수금까지 부보대상에 포함된 통합 예금보험공사가 출범한 다음에도 기본적인 틀에는 변화가 없었고 다만 부보금융기관의 확대와 정부조직법의 개정으로 부보금융기관에 대한 감독기구가 개편됨에 따라 ‘부보은행’이 ‘부보금융기관’으로, ‘한국은행은행감독원장’이 ‘금융감독위원회’로 바뀌었을 뿐이다.⁴²⁾ 그러다가 2000년 12월 금융감독체계에 변화를 초래하는 계기가 되는 사건이 있었는데 하나는 공적자금관리특별법의 제정이다.⁴³⁾ 예금자보호법 제26조의2 제5항으로 구성된, 국민의 우발채무인, 공적자금 규모가 원금과 이자를 합해서 100조 원이 넘어가면서⁴⁴⁾ 예금보험공사에 대한 국민적 관심이 예전에 비해 높아지게 되었다.⁴⁵⁾ 금융감독체계 변화의 계기가 된 다른 사건은 유명 정치인과 금융감독당국 간부가 연루된 대형 금융 비리사건이다.⁴⁶⁾ 두 사건을 계기로 예금자보호법 제21조제2항의 내용이 대폭 개정되었으니, 부보금융기관의 부실우려에 대한 판단을 운영위원회가 아닌 공사 독자적으로 할 수 있게 된 것

40) [1996.6.1. 시행] [법률 제5402호 1995.12.29., 제정].

41) 제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “부보은행”이라 함은 이 법에 의한 예금보험의 적용대상 기관으로서 다음 각목의 1에 해당하는 금융기관을 말한다. 가. 은행법 제9조제1항에 의하여 인가를 받은 금융기관 나. 이하 생략.

42) [1998.4.1. 시행] [법률 제5492호 1997.12.31., 일부개정].

43) [2000.12.20. 시행] [법률 제6281호 2000.12.20., 제정].

44) 공적자금관리위원회, 앞의 책, 237면.

45) 이임규(국회 재정경제위원회 전문위원), “공적자금관리특별법(이한구의원등 11인 외 122인 발의)/공적자금관리기본법(정세균의원등 15인 외 103인 발의) 검토보고”, 국회 의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr>), 2000.12., 1면.

46) 헤럴드경제신문, 저축銀사태, 진승환·정현준 게이트 테자워?, 2011.6.14. 기사 참조.

이다. 즉, 제2항에서 ‘위원회가라는 문구가 삭제되었다.⁴⁷⁾ 당시 재정경제부의 지휘감독을 받는 예금보험공사의 설립근거법인 예금자보호법에 따르면 (국무총리 소속하의)금융감독위원회⁴⁸⁾부위원장이 운영위원회의 당연직위원이었는데⁴⁹⁾ 운영위원회가 부보금융기관에 대하여 부실우려 있다고 인정한 사례가 한 건도 없었다.⁵⁰⁾ 이상의 사건을 계기로 예금보험공사는 2001년부터 부보금융기관에 대한 독자적인 조사권을 행사할 수 있게 되었다. 그러나 2년 뒤인 2003년부터 시행된 예금자보호법 제21조제2항은 2000.12.30. 개정되기 전 조항과 사실상 동일한 내용으로 바뀌었다. 다만 과거에는 운영위원회가 부실우려의 판단을 하도록 법률에 규정하고 있었으나 2003년부터는 부실우려 판단기준을 시행령에 위임하였는데 그 기준은 금융산업의 구조개선에 관한 법률에 따른 적기시정조치의 기준과 동일하다.⁵¹⁾

부보금융회사 등에 대한 예금보험공사의 규제권한을 정하고 있는 예금자보호법 제21조는 금융감독 규제기관과 부보금융회사 등 모두에게 관심의 대상이다. 문제는 금융감독원과 예금보험공사 모두 금융위원회의 감독을 받는 기구라는 점이다. 금융감독원은 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제60조와 제61조에 따라 금융위원회의 지휘감독을 받으며 예금보험공사는 예금자보호법 제27조와 제28조에 따라 금융위원회의 지휘감독을 받는다. 그리고 금융위원회부터 예금보험공사까지 공통된 존재 이유로 예금자보호, 투자자보호를 들고 있다.⁵²⁾ 이렇게 동일 정부기구의 지휘감독을 받으며 그 존재이유가 겹치고 있는 조직들이 부보금융회사 등에 대하여 왜 중복적으로 규제감독권을 행사하여야 하는지 누구도 명쾌하게 설명하지 못하고 있다. 금융감독원의 검사권은 개별금융기관의 전전성 감독과

47) [2001.1.1. 시행] [법률 제6323호 2000.12.30., 일부개정].

48) 금융감독기구의 설치 등에 관한 법률 [시행 1998.4.1.] [법률 제5490호 1997.12.31., 제정] 제3조 (금융감독위원회의 설치 및 지위) ① 금융감독업무를 수행하게하기 위하여 국무총리 소속하에 금융감독위원회를 둔다.

49) 예금자보호법 제9조위원회의 구성) ① 위원회는 다음 9인으로 구성한다. 1. 공사의 사장 2. 재정경제부 차관 3. 기획예산처 차관 4. 금융감독위원회 부위원장. (생략)

50) 그런데 정현준 게이트에서 동방상호신용금고가 불법대출사건으로 파산하였다. 동아일보, 정현준씨, 동방금고에 30억 배상판결 2001.11.23. 기사 참조

51) 예금자보호법 시행령 [시행 2003.1.1.] [대통령령 제17823호, 2002.12.30., 일부개정] 제12조의2 (부실우려 인정기준) 법 제21조제2항에서 “대통령령이 정하는 기준”이라 함은 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제10조제2항의 규정에 의하여 금융감독위원회가 정하는 기준을 말한다.

52) 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제1조 ; 예금자보호법 제1조 ; 금융감독원 정관 제2조

금융기관 이용자 보호가 그 목적으로서 사후적 교정적인 검사이며 예금보험공사의 조사권은 보험사고의 예방을 통한 금융시스템의 안정성 유지 및 예금보험기금 손실 최소화에 목적이 있는 사전 예방적 조사라는 점이 다르다고 하는데,⁵³⁾ 개별금융기관의 건전성에 문제가 생기면 보험사고 발생 위험이 커지고 결국 금융시스템의 안정성에 영향을 미치게 된다. 검사권과 조사권에 어떠한 차이가 있는지 전혀 설명이 안 된다. 금융감독원 검사권의 근거는 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제37조이고, 예금보험공사 조사권의 근거는 예금자보호법 제21조제2항인데 금융감독원의 검사권 행사 요건에는 제한이 없으나 예금보험공사 조사권행사 요건은 원칙적으로 부실우려가 있는 금융회사라고 시행령에서 제한하고 있기 때문에 금융감독원의 검사범위에 예금보험공사의 조사대상이 전부 포함하고 있다는 사실을 어떠한 설명으로도 부정할 수 없다.

게다가 금융감독원은 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제47조에 따른 분담금으로 운영되고 예금보험공사는 예금자보호법 제30조에 규정된 보험료 수입으로 운영되는데 분담금과 보험료의 최종부담지는 금융기관과 부보금융회사의 고객이다. 중복규제가 늘어날수록 규제를 받는 사업자의 고객에게 전가되는 부담이 커진다는 점을 감안하면 금융감독원과 함께 금융위원회의 지휘감독을 받는 예금보험공사의 규제권한 근거인 예금자보호법 제21조는 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제37조(금융감독원의 업무)와의 관계에서 재검토되어야 한다. 즉, 금융감독원과 예금보험공사 사이에 상호 의무조항이나 규제조항의 존재는 문제될 것 없으나 이 두 조직이 업무의 편의를 위해 부보금융회사 등에게 부담을 주는 규제는 최소화해야 한다. 부보금융회사의 부담은 곧바로 부보금융회사의 고객인 예금자와 투자자에게 전가되기 때문이다. 감독규제권한의 견제와 균형이 필요하다는 주장도 있을 수 있지만, 삼권분립원칙에 따른 권력 분립배분에 관한 문제도 아니고⁵⁴⁾ 행정부 내 동일 행정부치아래 있는 금융감독원과 예금보험공사가 견제와 균형이란 논리로 또 다른 규제의 필요성을 주장하려면 규제비용부담 주제 문제부터 해결해야 한다. 앞서 설명한 바와 같이 금융감독원과 예금보험공사는 감독대상 금융기관 및 부보금융회사의 부담으로 유지되는 조직이고 이 부담의 최

53) 법제처/한국법제연구원, 앞의 책, 66면.

54) 미국은 연방예금보험공사가 연방의회 산하기구이므로 연방예금보험공사의 감독검사권과 행정부산하 감독기관인 OCC의 감독검사권한이 양립할 수 있다. IV.에서 자세히 설명한다.

종부담자는 금융감독원과 예금보험공사가 보호한다고 하는 예금자와 투자자들이다. 동일 행정부처의 지도, 감독을 받는 두 개의 조직 중 하나가 예금자와 투자자의 2중 부담을 전제로 “권한의 견제와 균형”을 내세우는 것은 이상과 현실에 다 맞지 않는 주장이다.

(2) 차등보험료제도

차등보험료산정의 기준이 되는 ‘차등화지표’는 분명 규제에 해당하는데 금융감독원이 금융위원회의 설치 등에 관한 법률의 적용을 받는 금융기관에 대한 건전성감독을 위해서 행사하는 수많은 규제와 별도로, 예금자보호법상 차등보험료 산정을 위해서 금융감독원의 규제 외에 예금보험공사만의 고유한 규제가 반드시 필요한지, 나아가 금융감독원의 건전성감독지표들과 구별되는 예금보험공사만의 독자적인 차등화지표 제정이 가능한지 시장과 부보금융회사의 입장에서는 의문일 수 있다. 부보금융회사가 회사채를 발행할 때 회사채의 금리는 신용평가 전문기관이 매기는 신용등급에 의해 결정되는데 신용평가 전문기관이 부보금융회사의 신용등급을 매길 때 반영하는 평가항목과 차등보험료 산정을 위한 평가항목 사이에 구체적으로 어떤 차이가 있는지 명확하게 설명하기 어렵다. 아래 표에서 은행법상 은행에 대한 금융감독원의 건전성 감독 기준과 예금보험공사의 차등화지표가 얼마나 비슷한지 알 수 있다. 요컨대 감독기구가 생산한 CAMELS등급을 예금보험료 결정에 그대로 사용할 경우, CAMELS등급갱신주기와 차등보험료율 등급주기의 불일치, CAMELS등급 신뢰성에 대한 책임성, 전문가모형이라는 비계량지표의 특성에 따른 주관성 개입 등의 문제⁵⁵⁾ 말고 그밖에 차별화되는 점 및 차별화되어 아히는 이유에 대해서 명확하게 설명하고 있는 연구물이 아직 없는 상태이다.

55) 송홍선, “예금보험료율 차등화에 관한 제도적 검토: 도입시기와 보험료율 모형을 중심으로”, KDIC 금융연구 제5권1호, 예금보험공사, 2004.3., 119면.

< 표 1 > 금융감독원의 (은행)경영실태평가와 예금보험공사의 (은행)차등화지표

(금융감독원) 은행 경영실태 평가지표 ⁵⁶⁾		(예금보험공사) 예금보험료 차등화지표 ⁵⁷⁾	
평가부문	계량지표	평가항목	평가지표
자본 적정성	총자기자본비율	위기대응 능력	BIS기준총자기자본비율
	기본자본비율		BIS기준기본자본비율
	보통주자본비율		BIS기준보통주자본비율
	단순자기자본비율		유동성커버리지비율
자산 건전성	손실위험도가중여신비율	건전성 관리능력	연체대출채권비율
	고정이하여신비율		대손충당금적립률
	연체대출채권비율		
	대손충당금적립률		
수익성	총자산순이익률	손실 회복능력	총자산순이익률
	총자산경비율		충당금적립전이익률
	이익경비율	재무위험 관리능력	이익경비율
	위험조정자본이익율		가계대출연체율
유동성	유동성커버리지비율	비재무 위험관리 능력	금융당국의 제재
	외화유동성커버리지비율 또는 외화유동성비율		
	원화에대율		예금자보호 관련 업무의 적정성
	중장기외화자금 조달비율		

원래 차등보험료제도는 미연방예금보험공사가 예금보험기금 손실예방을 목적으로⁵⁸⁾ 시장규율(market discipline)차원⁵⁹⁾에서 도입한 제도인데 부보금융기관의 위협이 예금보험기금 손실에 미치는 영향⁶⁰⁾에 따라 보험료를 차등 부과한다. 미국 은행산업에 대한 감독체계는 크게 셋으로 나뉜다. 연방 법률에 따른 인가를 받은

56) 금융감독원 은행업감독규정 제33조 <별표 5>(개정 2017.4.25.) 경영실태평가 부문별 평가항목 참조

57) 예금보험공사 차등보험료율제 운영 등에 관한 규정 시행세칙 제3조 <별표1>(개정 2017.9.1.) 기본평가부문 평가항목별 평가지표 및 산정방식 등 참조

58) Federal Deposit Insurance Act. SECTION7[12 U.S.C.1817] (b)(RISK-BASED ASSESSMENT SYSTEM) 그래서 조문 내용이 제38조(적기시정조치)와 연결되어 있다. (C) ... For the purpose of this paragraph, the term, "risk-based assessment system" means a system for calculating ... (i) the probability that the DEPOSIT INSURANCE FUND will incur a loss with respect to the institution, taking into consideration the risk attributable to ... assets ;

59) FDI Act. SECTION7[12 U.S.C.1817](b)(1)(B) PRIVATE RE-INSURANCE AUTHORIZED

60) FDI Act. SECTION7[12 U.S.C.1817](b)(1)(C)

은행과 저축조합의 감독기관은 통화감독청이고⁶¹⁾, 주정부의 인가를 받아 설립된 은행으로서 연방준비제도 회원인 은행과 은행을 소유한 금융지주회사의 감독기관은 연방 준비제도 이사회⁶²⁾, 마지막으로 주정부의 인가를 받아 설립된 은행으로서 연방준비제도 회원이 아닌 은행과 주정부가 인가해 준 저축조합의 감독기관은 연방예금보험공사이다.⁶³⁾ 미국에서 차등보험료제도는 연방준비제도 회원이 아니면서 주정부의 인가를 받아 설립된 은행뿐 아니라 예금보험기금손실위험을 감안하여 모든 부보금융기관에게 적용된다. 입법부와 행정부가 완전히 분리된 전형적인 대통령제국가인 미합중국에서, 연방예금보험공사가 입법부의 산하기구로서 입법 활동의 보조지원을 위한 권능을 행사할 명분은 충분히 있다. 우리나라에서는 금융위원회라는 행정부처의 하부조직인 금융감독원이 모든 금융사업자에 대한 감독검사업무를 담당하고 있는데, 금융위원회의 또 다른 하부조직인 예금보험공사가 금융감독원의 경영실태평가지표와 다른 차등보험료제도를 도입함에 따라, 중복규제라는 문제제기에 반박의 여지가 별로 없는 상황에 놓여 있다.

IV. 미국의 예금보험제도와 연방예금보험공사의 업무와 권한

미국의 연방예금보험공사는 주정부의 인가를 받아 설립된 은행 중 연방준비제도 회원이 아닌 은행과 주정부의 인가를 받아 설립된 저축조합에 대한 주된 감독기구이다. 이런 연유로 연방예금보험공사는, 보험사업자가 보험계약 체결 전 보험가입 심사를 하듯 주된 감독대상 부보금융기관에 대해서 연방예금보험제도 가입에 대한 심사권을 행사한다.⁶⁴⁾ 다만, 연방예금보험공사의 주된 감독대상이 아닌 부보금융기관, 즉 통화감독청 인가를 받은 금융기관과 주정부인가를 받은

61) FDI Act. SECTION 3(q)(1)(A)(B)(C)에는 national banking association이라고 규정하고 FEDERAL RESERVE ACT에서는 [1. Short title] [SHORT TITLE AND DEFINITIONS] 3.(Definitions of other terms)에서 The terms “national bank” and “national banking association” used in this Act shall be held to be synonymous and interchangeable ... 으로 규정하고 있다.

62) FDI Act. SECTION 3(q)(3)(A)(B)(C)(D)(E)(F)(G)

63) FDI Act. SECTION 3(q)(2)(A)(B)(C)

64) FDI Act. SECTION 5[12 U.S.C. 1815] (a) APPLICATION TO FDIC REQUIRED. 우리나라는 예금자보호법 제29조에 의해서 예금자 등이 부보금융회사에 대해서 예금 등 채권을 가지게 되면 자동적으로 예금보험공사와 부보 금융회사와의 보험관계가 성립된다.

은행으로서 연방 준비제도회원인 은행 등은 별도의 보험가입 심사 없이⁶⁵⁾ 자동적으로 부보금융기관이 된다.⁶⁶⁾ 연방예금보험공사는 고유의 예금보험기능도 당연히 수행하고 있는데⁶⁷⁾ 부보금융기관이 우리나라와 달리 은행과 저축조합에 국한된다.⁶⁸⁾ 증권투자자의 예탁금에 대해서는 Securities Investor Protection Act of 1970에 의하여 설립된 증권투자자 보호공사가 이를 보호하고 있다.⁶⁹⁾ 연방예금보험공사는 예금보험업무의 필요상 모든 부보금융기관, 즉 통화감독청이나 연방 준비제도이사회의 감독대상인 부보금융기관에 대한 검사권이 있다.⁷⁰⁾ 다만, 검사권의 중복을 피하기 위한 제도적 장치를 마련해 두고 있다.⁷¹⁾ 이 부분에 대해서는 후술한다. 원래 연방예금보험공사가 지급하는 보험금의 한도는 미화 100,000 달러였으나⁷²⁾ 2008년 세계 금융위기 후 보험금 한도를 미화 250,000 달러까지 인상하였다.⁷³⁾ 연방예금보험공사가 예금보험업무를 기본으로 하면서 금융기관에 대한 감독권을 행사하게 된 배경에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

65) FDI Act. SECTION5[12 U.S.C. 1815](a)(3) APPLICATION AND APPROVAL NOT REQUIRED IN CASE OF CONTINUED INSURANCE

66) FDI Act. SECTION4[12 U.S.C. 1814](b) CONTINUANCE OF INSURANCE UPON BECOMING A MEMBER BANK

67) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821] INSURANCE FUND

68) FDI Act. SECTION3[12 U.S.C. 1813](c)(2) INSURED DEPOSITORY INSTITUTION - The term "insured depository institution" means any bank and savings association the deposits of which are insured by the Corporation pursuant to this Act.

69) SIP Act. §78 ccc. Securities Investor Protection Corporation (a) Creation and Membership
 (1) Creation : There is hereby established a body corporate to be known as the "Securities Investor Protection Corporation" (hereafter in this chapter referred to as "SIPC"). SIPC shall be a nonprofit corporation and shall have succession until dissolved by Act of the Congress. SIPC shall ;
 (A) not be an agency or establishment of the United States Government; and
 (B) except as otherwise provided in this chapter, be subject to, and have all the powers conferred upon a nonprofit corporation by, the District of Columbia Nonprofit Corporation Act.

70) FDI Act. SECTION10[12 U.S.C. 1820](d) ANNUAL ON-SITE EXAMINATIONS OF ALL INSURED DEPOSITORY INSTITUTIONS REQUIRED

71) FDI Act. SECTION10[12 U.S.C. 1820](d)(6) COORDINATED EXAMINATIONS. - To minimize the disruptive effects of examinations on the operations of insured depository institutions -

72) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821](a)(1)(B) NET AMOUNT OF INSURED DEPOSIT - Net amount due to any depositor at an insured depository institution shall not exceed \$ 100,000....

73) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821](a)(1)(E) STANDARD MAXIMUM DEPOSIT INSURANCE AMOUNT DEFINED - For purpose of this Act, the term "standard maximum insurance amount" means \$ 250,000, adjusted as provided under subparagraph (F) after Marc 31, 2010.... 참고로 우리나라는 예금자보호법 제32조제2항에 따른 동법 시행령 제18조제6항과 부칙 제16993호(2000. 10. 31.) 제1조에 따라 2001년 1월 1일부터 현재까지 예금보호한도가 5천만원이다.

1. 연방의회 산하 기구

연방예금보험공사는 예금보험기금에 관한 종합적인 연차보고서를 매년 상·하원 의장에게 제출하여야 하며⁷⁴⁾ 회계감사원의 원장이 공사의 감사업무를 담당⁷⁵⁾할 뿐 아니라⁷⁶⁾ 의회 산하 회계감사원⁷⁷⁾은 적어도 3년에 1회 이상 감사원장이 정한 규칙에 따라 공사의 업무를 감사해야 한다.⁷⁸⁾ 감사원장은 예금보험공사에 대한 감사업무를 수행하며 작성한 감사보고서를 당해 회계연도 마지막 날 후 6과 1/2 개월 이내에 의회에 제출하여야 한다.⁷⁹⁾ 예금보험공사가 재무부와 예산관리국에 계도 재무운영계획과 예산 및 결산 보고서를 제출하여야 하지만 이들 보고서 제출의무가 재무부장관이나 예산관리국장과의 예산 등 협의의무를 의미하거나 재무부장관과 예산관리국장이 재무운영계획이나 예산 등에 대한 동의권이나 승인권을 갖고 있다는 뜻이 아님을 법률에 명시하고 있다.⁸⁰⁾⁸¹⁾ 즉 연방예금보험공사가 행정부 아닌 연방의회 소속기구임을 연방예금보험법 제17조가 분명히 밝히고 있다. 완전한 대통령제 국가인 미합중국 의회와 행정부와의 관계를 보면, 우리나라처럼 국회의원이 국무위원을 겸하는 의원내각제적 요소는 당연히 없고, 행정부에 대한 의회의 견제장치인 국정조사권과 국정감사권이 명시적으로 규정된 바도 없다.⁸²⁾

74) FDI Act. SECTION17[12 U.S.C. 1827](a)ANNUAL REPORT ON BIF ... RESOLUTION FUND (1)(2) ... shall be submitted to the President of the Senate and the Speaker of the House of Representatives.

75) 우리나라 공공기관의 (상임)감사업무를 의미한다. 미국에는 상임 감사제도가 없다. : 송옥렬, 「상법 강의」 제7판, 홍문사, 2017, 895면.

76) FDI Act. SECTION17 [12 U.S.C. 1827] (d) AUDIT (1) AUDIT REQUIRED - The Comptroller General shall audit annually the financial transactions of the Corporation, the Bank Insurance Fund, ... in accordance with generally accepted government auditing standards.

77) Budget and Accounting Act.(42 Stat. 20) in 1921 SECTION301.이하[31 U.S.C. 41]

78) FDI Act. SECTION17 [12 U.S.C. 1827] (e) AUDIT BY GENERAL ACCOUNTING OFFICE.

79) FDI Act. SECTION17 [12 U.S.C. 1827] (f) ANNUAL REPORT TO CONGRESS.

80) FDI Act. SECTION17 [12 U.S.C. 1827] (b) QUARTERLY REPORT TO TREASURY (4) RULE OF CONSTRUCTION ... may not be construed as implying any obligation on the part of the Corporation to obtain the consent or approval of such Secretary with respect to such plans, forecasts and reports.

81) FDI Act. SECTION17[12 U.S.C. 1827] (c) REPORT TO OMB (3) RULE OF CONSTRUCTION ... may not be construed as implying any obligation on the part of the Corporation to consult with or obtain the consent or approval of Director with respect to any reports, plans, forecasts or other information ...

82) 연방의회의 국정조사권은 연방 대법원 판례에 의해 입법 활동에 필요한 권한으로 인정되고 있다. : U.S. Supreme Court McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135 (1927) ; U.S. Supreme Court Barenblatt v. United States, 360 U.S. 109 (1959) ; U.S. Supreme Court Watkins v. United States, 354 U.S. 178 (1957). 연방 헌법에는 국정조사권 규정이 없다.

대신 행정부도 우리나라 행정부가 갖고 있는 법률안 제출권이 없다. 미합중국 연방의회의 고유 권한이자 배타적 권한이 바로 입법권이다. 연방예금보험공사는 의회 소속기구로서 부보금융기관 일부에 대한 감독권을 행사하는 외에 연방의회의 입법을 돕기 위해서 다른 금융 감독기구들과 함께 매년 검사결과 및 법 개정 건의가 포함된 보고서를 제출해야 한다.⁸³⁾ 이상을 정리하면 미국의 연방예금보험공사는 예금보험업무를 담당하면서 부보금융기관에 대한 감독권을 갖고 있는 연방의회 산하 기구이다. 미국의 금융 감독기구는 앞서 설명한 바와 같이 재무부산하의 “통화감독청(이하 OCC라고 한다)”과, “연방 준비은행(이하 FRB라고 한다)”, 그리고 의회산하의 “연방예금보험공사” 이렇게 셋으로 나뉜다.⁸⁴⁾

2. 독립적인 부실정리 주체

부보금융기관의 자본충실도가 적기시정조치 단계 중에서 미흡이하에 해당⁸⁵⁾하는데 적정으로 회복될 가능성이 없거나, 자본개선계획을 이행하지 못하는 경우, 또는 중대한 법률위반이나 자금세탁 범죄 등을 저지른 경우, CONSERVATOR(이하 예금자보호법 제35조의7과, 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제14조의6에 규정된 “관리인”이라 한다)나 RECEIVER(이하 예금자보호법 제35조의8과, 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제15조에 규정된 “청산인 또는 파산관재인”이라고 한다) 선임사유에 해당한다.⁸⁶⁾ 연방부보금융기관에 대한 주감독기관은 공사를 관리인으로 지명할 수 있으며⁸⁷⁾ 반드시 청산인(파산관재인)으로 지명해야 한다.⁸⁸⁾ 州 부보금융기관의 감독당국은 연방예금보험공사를 관리인이나 청산인(파산관재인)으로 지명할 수도 있고⁸⁹⁾ 연방예금보험공사 스스로 州 부보금융기관의 관리인이나

83) FDI Act. SECTION10[12 U.S.C. 1820] (d) (8)

84) 금융감독원, 「금융감독체계관련 주요 이슈」, 2013.1., 59~65면 ; SEC와 CFTC에 대해서는 67면 이하 참조

85) FDI Act. SECTION38[12 U.S.C. 1831] (PROMPT CORRECTIVE ACTION)(b)(1)은 부보금융기관의 자본을 기준으로 (A) well capitalized, (B) adequately capitalized, (C) undercapitalized, (D) significantly undercapitalized, (E) critically undercapitalized 이상 5등급으로 분류 undercapitalized부터 적기시정조치대상인데 SEC. 38(e), (f), (h)에 각각의 조치 내용을 규정하고 있다.

86) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821](c)(5).

87) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821](c)(2)(A)(i).

88) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821](c)(2)(A)(ii).

89) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821](c)(3).

청산인(파산관재인)이 될 수 있다.⁹⁰⁾ 다만, 연방예금보험공사 스스로를 州부보금융기관의 관리인 등으로 지명한 경우에는 州부보금융기관이 해당금융기관 본점을 관할하는 연방지방법원에 소를 제기할 수 있다.⁹¹⁾

이상을 정리하면 부보금융기관이 undercapitalized 이하이거나 적기시정조치(PROMPT CORRECTIVE ACTION)를 이행할 수 없는 상황 또는 중대한 법률위반이나 자금세탁 등 범죄행위를 저지른 경우 연방 감독당국은 연방예금보험공사를 관리인으로 지명할 수 있으며, 해당 부보금융기관을 청산 또는 파산시켜야 하는 경우 청산인 또는 파산관재인으로 지명해야 한다. 그러나 州부보금융기관의 경우 州감독당국이 공사를 관리인 또는 청산인(파산관재인)으로 지명하거나 공사 스스로 자신을 관리인이나 청산인(파산관재인)으로 지명할 수 있는데 공사 스스로 지명한 경우에는 부보금융기관이 소송을 통해서 다룰 수 있다. 관리인과 청산인(파산관재인) 지명에 있어서 州부보금융기관에 대해서는 자치권을 인정하지만, 연방부보금융기관의 경우 관리인업무는 감독당국의 재량으로, 청산인(또는 파산관재인)업무는 법률규정에 따라 반드시 공사가 맡도록 하고 있다. 공사가 관리인이나 청산인(또는 파산관재인)으로 지명된 경우 어떠한 감독당국이나 행정부의 간섭을 받지 않으며⁹²⁾ 특히 청산인(또는 파산관재인)으로서 내린 채권부인 결정⁹³⁾은 사법심사의 대상이 아니다.⁹⁴⁾ 연방예금보험법 제11조는 연방예금보험공사가 관리인 또는 청산인이나 파산관재인으로서 해야 하는 모든 부실정리업무를 규정하고 있는데 파산절차에 들어가서까지도 공사의 이사회가 먼저 요청하는 경우가 아닌 한, 관리인, 청산인 또는 파산관재인인 공사는 법원의 감독이나 견제를 받지 않도록 법률로 규정하고 있다는⁹⁵⁾점이 대륙법계 국가인 우리나라의 법체계에 서 볼 때 매우 이례적이다.

90) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821](c)(4).

91) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821](c)(7) JUDICIAL REVIEW.

92) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821](c)(2)(C), (c)(3)(C).

93) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821](d)(5)(D) AUTHORITY TO DISALLOW CLAIM.

94) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821](d)(5)(E) No court may review the Corporation's determination pursuant to subparagraph (D) to disallow a claim.

95) FDI Act. SECTION11[12 U.S.C. 1821](j) LIMITATION ON COURT ACTION - Except as provided in this section, no court may any action, except at the request of the Board of Directors by regulation or order, to restrain or affect the exercise of the powers and functions of the Corporation as a conservator or a receiver.

연방예금보험공사가 독자적인 판단으로 부실이 발생한 부보금융기관의 정리비용을 결정하고 자금을 투입하는데 있어 지켜야 하는 기준이 '최소비용의 원칙'⁹⁶⁾이다. 최소비용의 원칙이란 예금보험기금에 최소한의 부담이 되는 방법으로 부실을 정리해야 한다는 원칙⁹⁷⁾이다.

우리나라도 2000년부터 부실정리에 관한 미국 제도를 점진적으로 받아들였다.⁹⁸⁾ 우선 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제14조의6부터 영업 정지된 금융기관에 대한 경영 관리인을 예금보험공사로 선임하도록 신설하였고 이와 동일한 내용을 예금자보호법 제35조의7에도 규정하여, 예금보험공사가 미연방예금보험공사처럼 영업 정지된 금융기관의 관리인(CONSERVATOR)이 되는 길을 터놓았으며 마침내 2000년 12월 20일 제정된 공적자금관리특별법 제20조제1항은 예금보험공사가 사실상 부보금융기관 파산재단의 당연직 RECEIVER, 즉 청산인 또는 파산관재인이 되도록 규정되었고⁹⁹⁾ 이와 동일한 조항이 예금자보호법 제35조의8에 신설되었다. 다만 경영관리인 업무는 금융위원회의 감독을 받아야 하고, 파산관재인 업무는 당연히 법원의 감독 대상이다.

이상을 요약하면 연방예금보험공사는 자본미흡 등을 원인으로 적기시정조치대

96) FDI Act. SECTION13[12 U.S.C. 1824](c)(4) LEAST-COST RESOLUTION REQUIRED.

97) FDI Act. SECTION13[12 U.S.C. 1824](c)(4)(A)(ii) - the total amount of the expenditures by the Corporation and obligations incurred by the Corporation (including any immediate and long-term obligation of Corporation and any direct or contingent liability for future payment by the Corporation) in connection with the exercise of any such authority with such institution is the least costly to the deposit insurance fund of all possible methods for meeting the Corporation's obligation under this section.

98) 김문희(국회 재정경제위원회 전문위원), 앞의 보고서, 4면.

99) 공적자금관리특별법 제20조제1항(파산관재인 선임에 관한 특례)의 위헌법률심판청구에 대한 헌법재판소 2001.3.15. 선고 2001헌가1 등 결정, 판례집 13-1, 441 [합헌](공적자금관리특별법 제20조 중 파산관재인관련부분 등 위헌제청)

[판시사항]

1. 부보(附保)금융기관 파산시 법원으로 하여금 예금보험공사나 그 임직원을 의무적으로 파산관재인으로 선임하도록 하고, 예금보험공사가 파산관재인으로 선임된 경우 파산법상의 파산관재인에 대한 법원의 해임권(제157조), 감사위원의 동의권(제187조), 법원의 허가권(제188조) 적용을 배제하고, 부보금융기관의 파산절차가 진행중인 경우 추가로 예금보험공사 또는 그 임직원을 파산관재인으로 선임하도록 한, 공적자금관리특별법 제20조 및 부칙 제3조 중 각 파산관재인 부분(이 사건 조항) 이 사법권을 침해하는 여부(소극)

2. 이 사건 조항이 평등의 원칙에 위배된 여부(소극)

3. 이 사건 조항이 적법절차의 원칙을 위배한 여부(소극)

상에 해당하여 정상회복이 불가능하다고 판단되거나 중대한 법률 위반을 하거나 범죄 등을 저지른 부보금융기관의 관리인 또는 청산인 및 파산관재인으로 지명되거나 선임되어 오직 '최소비용의 원칙'에 따라 법원의 지시나 감독 없이 독자적으로 부실정리 업무를 집행한다.

중대한 법률위반이나 범죄행위 외에, 부실정리절차개시 판단기준이 되는 규범이 적기시정조치인데¹⁰⁰⁾ 연방예금보험법은 적기시정조치의 제도목적이 '예금보험기금의 손실 최소화'에 있음을 밝히고 있다.¹⁰¹⁾ 우리나라도 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제10조에 적기시정조치를 규정하고 있는데 국가재정이나 예금보험기금에 관한 내용은 없고 부실금융기관 퇴출 또는 구조개선 절차에 관한 내용 위주로 있다. 다만 동법 제14조의6에 따라 관리인에 선임된 예금보험공사의 관리인 업무가 예금자보호법 제35조의7에 규정되어 있으며 적기시정조치의 연속선상에서 부실정리를 위한 자금지원에 있어서는 특별법인 공적자금관리특별법 제13조와 예금자보호법 제38조의4가 최소비용의 원칙을 규정하고 있다.

3. 예금보험기금 부실을 막기 위한 차등보험료와 적기시정조치

차등보험료제도는 미국연방예금보험공사가 예금보험기금 손실을 막기 위해서 시장규율의 명분으로 도입한 모든 부보금융기관에 대한 평가 기준이다. 연방 준비은행의 회원이 아닌 주 설립 은행과 저축조합의 감독기관인 연방예금보험공사는, 한편에서는 부보금융기관에 대해서 적기시정조치¹⁰²⁾라는 기준을 적용하고, 다른 편에서 부보금융기관에 대한 검사권을 행사한다. 적기시정조치조항은 예금보험기금의 손실최소화를 위한 단계별 '사후적'기준이고,¹⁰³⁾ 차등보험료는 예금보험기금손실의 '예방'¹⁰⁴⁾차원에서 시장규율수단¹⁰⁵⁾으로 제정되었는데 예금보험기금의 손

100) FDI Act. SECTION38[12 U.S.C. 1831] PROMPT CORRECTIVE ACTION (a) RESOLVING PROBLEMS TO PROTECT DEPOSIT INSURANCE FUND (1) PURPOSE - The purpose of this section is to resolve the problems of insured depository institutions at the least possible long-term loss to the Deposit Insurance Fund.

101) FDI Act. SECTION38[12 U.S.C. 1831] (a)(1)PURPOSE - The purpose of this section to resolve the problems of insured deposit institutions at the least possible long-term loss to the Deposit Insurance Fund.

102) FDI Act. SECTION38[12 U.S.C. 1831] (b)(1) (각주 87) 참조.

103) 정운찬, 「예금보험론」, 서울대학교 출판부 1999, 132면.

104) FDI Act. SECTION7 [12 U.S.C.1817] (b)(1)(C)(i)

실, 즉 납세자의 손실을 막으려고 만들어진 기준으로서 1991년 7월부터 시행되었고¹⁰⁶⁾ 적기시정조치는 1993년부터 시행되었다.¹⁰⁷⁾ 우리나라 예금보험공사가 예금자보호법 제21조제1항에 따라 보험료의 계산을 위해 부보금융회사 등으로부터만 자료를 제출받는데 비해 미국연방예금보험공사는 보험료계산을 위해서 자신의 감독대상인 연방준비은행의 비회원 州法은행으로부터 보고서를 받을 수 있는 권한은 물론,¹⁰⁸⁾ 모든 감독기관의 검사보고서 및 감독대상 금융기관이 해당 감독기관에게 제출한 보고서까지 해당 감독기관으로부터 전부 받아 볼 수 있다.¹⁰⁹⁾

차등보험료제도는 적기시정조치와 함께 예금보험기금 손실 최소화를 목적으로 하고 있으므로 검사나 시정조치 등 행정처분의 성격을 띠는 행정규제가 아니다. 적기시정조치의 제정배경도 감독기구의 재량판단을 배제하려는데 있으므로¹¹⁰⁾ 적기시정조치와 차등보험료 모두 현재 부보금융기관이 처한 위험을 (시정이나 개선 없이) 그대로 보여주도록 하는 제도이다. 그래서 강제적 행정규제와 구별되는 (자율적)시장규율이라고 한다. 차등보험료와 적기시정조치 두 제도의 그 목적이 예금보험기금손실 최소화에 있는 이유는 연방예금보험공사는 부실정리를 위해서 필요한 경우 재무부로부터 직접 차입을 하거나¹¹¹⁾ BIF 회원에게 채무증서를 발행하고 자금을 차입할 수 있는데¹¹²⁾ 이 채무에 대해서도 재무부로부터 차입하는 금액 한도가 적용된다.¹¹³⁾ 우리나라의 예금보험공사가 예금자보호법 제26조의2제5항에 따라 국가의 지급보증을 받아 예금보험기금채권을 발행하여 필요한 자금을 조달하는 것과 비교된다. 미국이나 우리나라나 예금보험기금부실화가 국가재정에 위험을 초

105) 정운찬, 「화폐와 금융시장」, 율곡출판사, 2006, 331면.

106) 이상규/이명훈/정지만, 「Frederic S. Mishkin의 화폐와 금융」 제7판, 한티미디어, 2005, 324~325면 ; Federal Deposit Insurance Act. SECTION7[12 U.S.C.1817](b)(2)(F)(ii).

107) 정운찬, 위의 책(각주102), 165면 ; Federal Deposit Insurance Act. SECTION38[12 U.S.C. 1831](k)(1), (k)(6).

108) FDI Act. SECTION7[12 U.S.C.1817](a).

109) FDI Act. SECTION7[12 U.S.C.1817](a)(2)(A).

110) Benston, G. and George G. Kaufman, "Deposit Insurance Reform in the FDIC Improvement Act: The Experience to Date," *Economic Perspectives*, FRB of Chicago, 2nd Quarter 1998, pp.2~20.

111) FDI Act. SECTION14[12 U.S.C. 1825] (a) BORROWING FROM TREASURY. 차입한도는 \$ 30,000,000,000 이다. 참고로 증권투자자보호공사도 \$2,500,000,000 한도 내에서 재무부 증권발행 형식으로 증권거래위원회로부터 직접 차입할 수 있다 ; SIP Act. §78 ddd. (g) SEC Loans to SIPC (h) SEC Notes Issued to Treasury.

112) FDI Act. SECTION14[12 U.S.C. 1825] (d) BORROWING FOR BIF FROM BIF MEMBERS (1).

113) FDI Act. SECTION14[12 U.S.C. 1825] (d)(2)(B) APPLICABILITY OF FDIC LIMIT.

래한다는 사실은 동일하므로 예금보험기금부실예방이 기금운용에 있어 제1차 목표이다.¹¹⁴⁾ 이런 연유에서 부실정리에 있어 최소비용의 원칙¹¹⁵⁾이 요구되고 있으며, 연방회계감사원은 예금보험기금 손실을 줄이기 위한 개선안을 직접 만들어 감독당국과 예금보험공사에게 권고하도록 되어 있다.¹¹⁶⁾ 이는 금융부실 정리재원을 정부의 지급보증으로 마련한 우리나라에서 공적자금관리특별법이 만들어지고 관계 법률에 최소비용의 원칙이 규정된 취지와 그 배경을 같이 한다.

이상을 정리하면 차등보험료제도는 적기시정조치와 함께 예금보험기금 손실을 예방하기 위한 시장규율(market discipline)이지, 감독기구의 재량권이 인정되는 행정규제(administrative regulation)가 아니다. 연방예금보험법은 시장규율로서의 차등보험료제도를 강조하기 위하여 연방예금보험공사가 개별 부보금융기관의 예금자에 대해서 책임지는 보험금액의 10% 내에서 私보험업자의 재보험에 가입할 수 있도록 허용하고 있다.¹¹⁷⁾

4. 금융기관에 대한 감독권자로서 검사권

연방예금보험공사는 금융기관에 대한 연방감독당국으로서 주된 감독대상 금융기관 외에 모든 부보금융기관, 즉 OCC와 FRB의 감독을 받는 부보금융기관에 대해서까지 검사권을 갖는다.¹¹⁸⁾ 다만 자신의 주된 감독대상금융기관인 부보금융기관(주법에 의해 설립된 연방준비은행의 비회원은행과 저축조합)과 그 관계회사에 대해서만 일상적인 검사권을 행사하고¹¹⁹⁾ OCC와 FRB의 감독을 받는 부보금융기관과 그 관계회사에 대해서는 예금보험목적에 위하여 필요하다고 이사회가 판단하는 경우 특별 검사권을 행사한다.¹²⁰⁾ 중복검사를 피하기 위한 입법배려이다. 미

114) FDI Act. SECTION38[12 U.S.C. 1831] (a)(1) ; SECTION7[12 U.S.C.1817] (b)(1)(C)(i).

115) FDI Act. SECTION13[12 U.S.C. 1824] (c)(4) LEAST-COSTED RESOLUTION REQUIRED.

116) FDI Act. SECTION38[12 U.S.C. 1831] (k)(1)(B) ; (k)(5).

117) FDI Act. SECTION7[12 U.S.C.1817] (b)(1)(B) PRIVATE RE-INSURANCE AUTHORIZED - In carrying out the paragraph, the Corporation may (i) obtain private re-insurance covering not more than 10 percent of any loss the Corporation incurs with respect to an insured depository institution ; and (ii) base that institution's assessment (in whole or in part) on the cost of re-insurance.

118) FDI Act. SECTION10[12 U.S.C. 1820] (d)(1).

119) FDI Act. SECTION10[12 U.S.C. 1820](b)(2)(A) 'REGULAR EXAMINATIONS' (to any insured state non-member bank) (4) EXAMINATION OF AFFILIATES.

120) FDI Act. SECTION10[12 U.S.C. 1820] (b)(3) 'SPECIAL EXAMINATION' OF ANY INSURED DEPOSITORY INSTITUTIONS - the Board of Directors determines a special examination

국은 재무부의 독립 외청인 OCC¹²¹⁾와 FRB 그리고 연방예금보험공사가 감독검사의 중복행사를 막기 위해서 여러 제도적 장치를 두었는데, 연방예금보험공사는 예금보험의 목적상 필요한 경우 언제든지 부보금융기관을 검사할 수 있으나, 우선 중복 검사 문제 해결을 위하여 coordinated examination을 규정하여 감독대상 금융기관이 제출하는 자료의 양식부터 통일시키는 등,¹²²⁾ 복수 감독기구가 감독권을 행사함에 있어 감독에 관한 일관된 기준을 마련하고 있다. 이 밖에도 감독업무의 통일성 및 효율성 제고를 위하여 '금융기관규제와 이자율관리에 관한 법률'에 따른 연방금융기관검사 위원회(Federal Financial Institutions Examination Council)를 설치하였다.¹²³⁾ 연방감독기구의 수장들이 이 위원회의 당연직위원¹²⁴⁾으로서, 위원회는 감독기구의 중복검사 및 중복자료 징구 문제를 해결¹²⁵⁾하고 있으며, 각 감독당국은 서로의 정보를 완전히 공유한다.¹²⁶⁾ 이를 통해서 예컨대 연방 금융 감독당국끼리 부보금융기관의 CAMELS 등급에 대한 이견이 있을 경우, 연방 금융감독당국 책임자 사이에 합의를 통해 최종 등급을 결정하면 된다.¹²⁷⁾

5. 정리 및 시사점

이상 미국의 예금보험제도에 대해서 연방예금보험공사의 업무와 권한을 중심으로 살펴보았다. 요약하면 ① 부실정리 주체로서 연방예금보험공사는 연방의회

of any such depository institution necessary to determine the condition of such depository institution for 'insurance purpose'.

121) 금융감독원, 앞의 책, 62면.

122) FDI Act. SECTION10[12 U.S.C. 1820](d)(6) COORDINATED EXAMINATIONS.

123) FINANCIAL INSTITUTIONS REGULATORY AND INTEREST CONTROL ACT OF 1978(이하 FIRIC Act라 함) TITLE X (Federal Financial Institutions Examination Council) SEC. 1001 ~ 1011.

124) FIRIC Act SEC. 1004(a) 통화감독청장관 예금보험공사 이사회 의장 그리고 연방준비제도 이사회 의장이 당연직 위원이다.

125) FIRIC Act SEC. 1006 FUNCTIONS OF THE COUNCIL (a) The Council shall establish uniform principles and standards and report forms for the examination of financial institutions which shall be applied by the Federal financial institutions regulatory agencies.

126) FIRIC Act SEC. 1009 ACCESS TO INFORMATION BY THE COUNCIL the Council shall have access to all books, accounts, records, reports, files, memorandums, papers, things, and property belonging to or in use by Federal financial institutions regulatory agencies, including reports of examination of financial institutions or their holding companies from whatever ... source, together with workpapers and correspondence files related to such reports, whether or not a part of the report and all without any delete.

127) 예금보험공사 금융분석전략부, 「FDIC의 금융감독 및 예금보험 권한」, 예금보험공사, 2009.8., 13면.

산하기구로서, 부실정리에 있어 행정부의 간섭은 물론, 원칙적으로 사법심사로부터도 자유로운 관리인, 청산인 또는 파산관재인 업무를 담당한다. ② 차등보험료와 적기시정조치는 금융 감독당국으로서가 아니라 보험자로서 예금보험공사가 보험기금, 더 나아가 국가재정의 건전성을 지키기 위한 시장규율¹²⁸⁾으로서 재량권의 여지가 없을 뿐 아니라, 시장규율이란 점의 상징을 위해서 민간 私보험업자에 대한 재보험가입이 허용된다. ③ 마지막으로, 금융감독당국으로서 연방예금보험공사가 OCC, FRB와 함께 부보금융기관에 대한 검사권을 행사함에 있어 중복검사 및 중복규제의 문제가 생기지 않도록 제도적 장치가 마련되어 있다.

금융 부실정리에 있어서 연방예금보험공사는 예금보험기금손실의 최소화를 제1차적 목표로 삼는다. 이를 위해서 최소비용의 원칙을 준수해야 한다. 적기시정조치와 차등보험료제도 또한 예금보험기금손실 예방 및 부담 최소화를 위해서 도입된 제도이다. 이들 제도를 연방의회산하기구인 연방예금보험공사가 담당하는 이유는 예금보험기금재원의 최후의 보루가 국가재정인데, 민주주의의 권력분립 원칙에 따라서 국가 재정 수입과 지출에 관한 권한은 주권자의 대표기관인 의회에 배타적으로 귀속되기 때문이다.

미국은 금융감독권 귀속에 있어서도 현대 민주주의의 근간인 삼권분립정신에 따라 입법부와 행정부, 중앙은행으로 나누어 그 권한을 분산시키고 있다. 의회산하기구인 예금보험공사는 입법권자인 의회의 입법활동을 지원하기 위해 필요한 정보를, 부보금융기관에 대한 감독, 검사를 통해 입수하는데 되도록 검사권의 중복행사문제가 제기되지 않도록 자신의 주 감독대상 금융기관에 대해서만 검사권을 행사하고 다른 부보금융기관에 대해서는 특별사유가 있을 때만 검사권을 행사한다. 연방예금보험공사와 재무부산하 OCC, 그리고 FRB 사이에 검사권의 중복행사를 막기 위해서 연방금융기관 감사위원회라는 협의기구를 통한 각종 장치가 마련되어 있다.

연방예금보험공사가 단독부실정리의 주체이면서 금융감독당국이라는 2중적 지위가 가능한 이유는 연방의회 산하기구라는데 기인한다. 부실정리의 최종목표가 예금보험기금손실최소화를 통해서 국가재정의 건전성을 지키는데 있으므로 두 개

128) FDI Act. SECTION7[12 U.S.C.1817] (b)(1)(C)(i)the probability that the deposit insurance will incur a loss... (ii) the likely amount of any such loss ; and (iii) the revenue needs of the Deposit Insurance Fund. 예금보험기금의 손실과 수입만이 지표산정의 기준이다.

의 지위를 겸하는데 있어 2중 규제나 중복규제 문제가 생길 우려가 없다. 특히 차등보험료와 적기시정조치는, 행정행위주체의 '재량권'여지가 없는, 시장규율이기 때문에 권한의 중복행사 문제가 생길 우려가 더더욱 없다. 결국 ① 부보금융기관이 정상적인 상태에서는 차등보험료 ② 부실징후단계에서 적기시정조치, ③ 부실이 실현 되었을 때 정리업무, 이들 제도의 목적이 예금보험기금 손실예방 및 손실 최소화에 있으므로 이 세 가지 업무는 예금보험기금의 관리책임자인 예금보험공사만이 할 수 있고 예금보험공사만이 해야 한다.

V. 현행 예금보험제도의 개선방안

우리나라 예금자보호법은 예금보험공사가 ① 제한된 범위 내에서 부보금융회사에 대한 조사권을 행사하고 ② 차등보험료제도를 시행하고 있으며 ③ 적기시정조치에 따른 관리인 업무와 청산인 또는 파산관재인 업무를 맡고 있다는 데서 미국연방예금보험법을 많이 받아들였다. 그런데 제도를 받아들이는 과정에서 미국처럼 예금보험 공사를 국회 산하기구로 두지 않고 행정부 내 금융감독기구인 금융위원회의 감독을 받도록 하였다. 현행 예금자보호법은 예금보험공사와 금융위원회에게 각각 부실금융회사를 지정할 수 있는 권한을 주고 있으며, 부실정리를 위한 자금지원에 있어 금융위원회의 지도감독을 받는 예금보험공사가 금융위원회의 지원 요청을 받으면 독자적 판단에 따라 금융부실정리 내지 금융산업 구조개선에 필요한 자금을 지원할 수 있게 규정하고 있다. 게다가 금융위원회의 감독을 받는 금융감독원과 함께 부보금융회사에 대한 검사를 할 수 있도록 하고 있으며 부보금융회사에 대하여 금융감독원의 건전성 감독기준과 다른 별개의 차등화지표 적용을 허용하고 있다. 이런 이유로 부보금융 회사에 대한 중복규제 문제에 부딪히게 된다.

1. 금융감독당국과 분리된 금융부실정리 주체

현행예금보험제도가 미국의 제도를 본받아 만들어졌다면 현행 법체계 안에서 가능한 한 미국의 제도를 충실하게 반영하되 법률적합성의 원칙을 지키면서 중복

규제의 문제가 없도록 개선함이 옳다. 우리나라가 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’의 적용을 받는 모든 공공기관을 원칙적으로 행정부 산하 기구로 두고 있는 현실 하에서 예금보험공사만을 국회산하기구로 둘 수는 없으므로, 차선책으로 행정부처 중 재정지출에 관한 책임부처인 기획재정부 산하 기구로 두게 되면 미국이 추구하는 바와 같이 금융산업의 구조개선 과정에서 재정부담을 최소화하는 방향으로 부실을 정리해야 한다는 원칙에 더욱 충실할 수 있다. 즉, 2008년 3월 전의 예금자보호법으로 돌아가서 예금보험공사가 기획재정부의 지휘감독을 받도록 함으로써, 예금보험기금의 보루인 국가재정부담의 최소화에 초점을 맞춰야 한다. 이런 과업이 금융위원회의 지휘감독을 받는다고 불가능한 것은 아니지만 금융산업의 효율적 구조개선과 금융산업발전을 도모하는 금융위원회의 감독을 받을 때보다 국가 재정지출에 책임이 있는 기획재정부의 감독을 받을 때 최소비용투입의 유인이 더 강하게 작용할 것이다. 예금보험기금과 국가재정이 불가분의 관계라는 ‘상징성’과 시장을 향한 메시지 또한 지금보다 훨씬 더 부각될 수 있다. 이렇게 제도가 개선됨으로써 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제12조(예금보험공사에 대한 금융위원회의 자금지원 요청)와 예금자보호법 제38조(자금지원에 관한 판단 결정)의 관계가 자연스러워진다는 점은 누구도 부인 못 한다. 따라서 예금자보호법 제27조와 제28조의 ‘금융위원회’를 ‘기획재정부’로 개정함이 바람직하다.

2. 차등보험료와 적기시정조치

미국의 예금보험제도를 충실히 따른다면 재량권 여지가 인정되지 않으면서 오직 예금보험기금 손실 최소화를 위한 기준이 되는 적기시정조치 적용주체를 기획재정부 산하기구인 예금보험공사로 이관함이 이상적이긴 하나, 1998년부터 우리나라에서는 적기시정조치가 금융사업자에 대한 감독기준으로서 받아들여지고 있는데¹²⁹⁾다가, 금융감독당국의 적기시정조치유예가 허용되고 있으므로, 현행처럼 적기시정조치를 금융위원회의 권한으로 유지하면서 기획재정부의 지휘감독을 받는 예금보험공사가 적기시정조치에 관여할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그래야만 예금보험기금 손실을 최소화하여 국가재정의 부담을 최소화할 수

129) 은행업감독규정 제2절 제33조 내지 제40조, 보험업감독규정 제3절(제7-17조 내지 제7-23조), 금융투자업규정 제3장(제3-25조 내지 제3-36조), 상호저축은행업감독규정 제5장(제44조 내지 제52조).

있기 때문이다. 예금보험공사가 적기시정조치에 관여할 수 있는 방법은 부보금융회사 등에 관한 모든 정보를 금융감독당국인 금융위원회와 완전히 공유할 수 있는 지위의 보장을 전제로 한다. 따라서 부보금융 회사 등의 자료제출의무 등에 관한 현행 예금자보호법 제21조는, 부보금융회사 등이 금융감독원에 제출하는 보고서뿐 아니라 부보금융회사 등에 대한 금융감독원의 검사보고서까지 전부 예금보험공사에 대한 제출의무 대상 자료에 포함되는 방향으로 개정되어야 한다.¹³⁰⁾ 아울러 적기시정조치를 규정하고 있는 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제10조 이하는, 금융위원회가 부보금융회사 등에 대하여 명령이나 처분을 내리기에 앞서 항상 예금보험공사의 의견을 듣도록 개정되어야 한다.

미국의 차등보험료 또한 적기시정조치와 마찬가지로 예금보험기금의 손실 최소화를 위한 시장규율(market discipline)이지 행정규제(administrative regulation)가 아니다. 그런데 우리나라에서 시행되고 있는 차등보험료제도는 금융감독원과 예금보험공사가 따로 따로 만든 차등화지표를 부보금융회사가 납부하는 보험료 산정에 적용하도록 함으로써 전형적인 2중규제 문제를 낳고 있다. 미국 예금보험제도상 차등보험료제도는 부보금융기관의 위험도를 CAMEL과 자본등급으로만 분류하여 기계적으로 적용함으로써 적기시정조치의 경우와 같이 감독당국의 재량여지를 허용하지 않는다는 점에서 우리나라의 차등보험료제도와 다르다.¹³¹⁾ 앞의 <표 1>에서 비교해본 바와 같이 은행의 경우 금융감독원의 경영실태평가지표와 예금보험료 차등화지표의 다른 점은 비재무위험관리능력밖에 없다. 그런데 비재무위험관리능력 중 금융감독당국제재는 결국 금융감독원의 징계를 의미하므로 이 징계요소는 금융감독원의 경영실태평가에 다 반영된다. 결국 '예금보험관련업무 적정성'만 남는데 이 요소가 예금보험료 차등화지표에 얼마나 의미 있는 변수로 작용할지 의문이다. 금융감독원의 경영실태 평가기준만으로는 알아 낼 수 없는 요소로서, 차등보험료부과를 위한 예금보험공사고유의 차등화지표를 개발하기 위해서는 차등보험료와 국가재정과의 관계를 고민해 봐야 한다. 왜냐하면 국가재정이 예금보험의 재보험기능을 담당하기 때문이다. 미국이 차등보험료의 '시장규율

130) FDI Act, SECTION7[12 U.S.C.1817] (a) REPORTS OF CONDITIONS OF INSURED BANK AND INSURED BRANCHES OF FOREIGN BANKS ; CORPORATION ACCESS TO REPORTS OF CONDITION AND EXAMINATION OF NATIONAL AND STATE MEMBER BANKS.

131) 차등보험료에 관한 FDI Act, SECTION7[12 U.S.C.1817](a)는 서면제출의무 및 의무자만 규정하고 있으며 부보금융기관에 대한 감독규제, 검사에 관한 내용은 전혀 없다.

(market discipline)상'을 강조하려고 부보금융기관이 아닌 私보험업자에게 일정 한도 내에서 재보험 가입을 허용한데 착안하여, 차등보험료로 조성되는 예금보험기금을 제1차 보험기금, 국가재정을 제2차 보험기금으로 한 재보험구조를 설계해보면 금융감독원의 경영실태평가지표로는 찾아낼 수 없는 위험요소 즉, 재보험기금을 위협하게 하는 요소만을 찾아낼 수 있을 것이다. 이를 차등화지표에 반영한다면 2중 규제 또는 중복규제라는 비판으로부터 자유로울 수 있을 뿐만 아니라 국가재정 위험까지도 대비하는 예금보험기금조성에 기여할 수 있다.

3. 제한 없는 자료제출요구권

미국 연방예금보험공사와 달리 우리나라는 금융감독원과 예금보험공사가 금융위원회라는 한 개 행정부처의 지휘감독을 받고 있는데 금융감독원의 검사권행사와 별도로 꼭 예금보험공사만의 조사권이 필요한지 의문이다. 예금보험공사가 기획재정부 산하기구인 경우에는 부실우려 있는 부보금융회사에 대한 예금보험공사의 독자적 조사권 명분이 생기게 된다. 이때는 예금보험공사가 부실정리의 주체로서 예금보험기금 손실 최소화를 통한 재정 건선성을 지키기 위해서, 예금보험기금 투입을 목전에 두고 있는 부보금융회사의 실상을 알아야하기 때문이다. 그 외의 경우, 즉 부실우려 있는 부보금융회사 아닌 일반 부보금융회사에 대해서는 차등보험료부과에 관한 미연방예금보험법 규정과 같이 예금보험공사가 보부금융회사 등의 자료는 물론 금융감독원의 부보금융기관에 대한 검사보고서까지 금융감독원으로부터 직접 제출받을 수 있도록 하면 2중 규제니 중복규제니 하는 문제가 전혀 생기지 않는다. 규제비용 부담 주체인 예금자 또는 투자자에게 추가적인 비용부담이 소멸되지 때문이다. 요컨대 현행 예금자보호법 제21조의 틀을 미국연방예금보험법 제7조 (a)항¹³²⁾과 동일한 구조로 개정함이 바람직하다.

132) FDI Act, SECTION7[12 U.S.C.1817] (a) (각주 130) 참조.

참고문헌

- 공적자금관리위원회, 「공적자금관리백서」, 2017.
- 김문희(국회재정경제위원회 전문위원), “金融産業의構造改善에 관한法律中改正法律案 檢討報告”, 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>), 1999.12.
- 금융감독원, 「2012년 금융감독제도」, 2012.
- _____, 「금융감독체계 관련 주요 이슈」, 2013.1.
- 금융위원회/한국은행/금융감독원/예금보험공사, 「금융회사 회생·정리제도 관련 국제동향 및 국내 도입방안」, 금융회사 회생·정리제도 도입 관련 공청회 자료집, 2016.12.25.
- 법제처/한국법제연구원, 「예금자보호법 해설」, 2011. 법제처 연구용역 보고서, 2011.9.
- 송옥렬, 「상법 강의」 제7판, 홍문사, 2017.
- 송홍선, “예금보험료를 차등화에 관한 제도적 검토: 도입시기와 보험료를 모형을 중심으로”, KDIC금융연구 제5권1호, 예금보험공사, 2004.3.
- 예금보험공사 금융분석전략부, 「FDIC의 금융감독 및 예금보험 권한」, 예금보험공사, 2009.8.
- 이건범, “예금보험기금 건전화를 위한 대응과제 : 회생 및 정리계획 도입 등 정리제도개선을 중심으로”, 예금보험공사 외부연구지원 공모논문집, 2015.
- 이상규/이명훈/정지만, 「Frederic S. Mishkin의 화폐와 금융」 제7판, 한티미디어, 2005.
- 이인규(국회 재정경제위원회 전문위원), “공적자금관리특별법안(이한규의원등 11인 외 122인 발의)/공적자금관리기본법안(정세균의원등 15인 외 103인 발의) 검토보고”, 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>), 2000.12.
- 정운찬, 「예금보험론」, 서울대학교 출판부 1999.
- _____, 「화폐와 금융시장」, 율곡출판사, 2006.
- Benston, G. and George G. Kaufman, “Deposit Insurance Reform in the FDIC Improvement Act: The Experience to Date,” Economic Perspectives, FRB of Chicago, 2nd Quarter 1998, Federal Deposit Insurance Act of 2009.
- Federal Reserve Act of 2009.
- Securities Investor Protection Act of 2009.
- Financial Institutions Regulatory and Interest Control Act of 1978.

<Abstract>

The Improvement Plan of the Korean Deposit Insurance System

Lee, Seong Woo

Korean Deposit Insurance Corporation (hereinafter called 'KDIC'), now guided and supervised by the Financial Services Commission(hereinafter called 'FSC') shall be guided and supervised by the Ministry of Strategy and Finance for the effective resolution of insolvent insured financial company, futhermore, for the prevention of the loss of the Deposit Insurance Fund. For, Deposit Insurance Fund composes of and depends on the Public Fund, the repayment of principal and interest of which guaranteed by the Government of the Republic of Korea, and the Organization in the Government which has the power of order and demand to KDIC for the redemption of the Public Fund is the Ministry of Strategy and Finance, charged and responsible for management of the National Treasury. Prompt Corrective Action, now ordered exclusively sol0ely by FSC, shall be ordered by FSC through the agreement of, or at least, coordination with the KDIC. For this purpose, the information on the all of the insured financial institutions and their holding companies shall be shared between FSC and KDIC. By this improvement, the problem of the unsuitability between article 12 of the ACT ON THE STRUCTURAL IMPROVEMENT OF FINANCIAL INDUSTRY and article 38 of the DEPOSITION PROTECTION ACT shall be solved. Risk-based premium system is not the regulation but market discipline based on the least loss principle to the Deposit Insurance Fund. Risk-based premium index incited by the Financial Supervisory Service(hereinafter called 'FSS'), and by KDIC shall be integrated to the direction of the de-regulation. the National Treasury composed of Tax Revenue has the function of the Re-insurance Fund of the Deposit Insurance Fund, so KDIC shall be recommended as the re-insurance business party to prevent the loss of the Re-insurance Fund, National Treasury. Then, it shall be possible that KDIC find out the new risk-based premium index cannot be monitored by the FSS. For the re-insurance business, it shall be guaranteed by

legislation that KDIC have access freely to all the information of the every insured financial institution and its affiliates inspected by the FSS. and all the inspection reports made by, and kept in the FSS as the Federal Deposit Insurance Corporation has the free access to all the insured depository institution and to the Federal Banking Agency in the U.S.A.

Key Words : DEPOSITOR PROTECTION ACT, Korean Depository Insurance Corporation, Financial Supervisory Commission, Inspection, insolvent financial company, resolution, risk-based premium, Prompt Corrective Action, Federal Deposit Insurance Corporation, Double regulation, Ministry of Strategy and Finance, National Treasury. Re-insurance.