

금융안전망기구의 지배구조에 관한 소고: 예금보험공사 사례를 중심으로

이진호*

본고는 우리나라의 금융안전망기구로서 예금보험공사의 지배구조에 대한 문제점 및 개선방안을 살펴보았다. 글로벌 금융위기 이후 금융시스템의 안정적 유지와 선제적인 금융감독시스템 구축에 관한 논의에 즈음하여 예금보험공사의 지배구조에 내재된 문제점을 살펴보고 개선방안을 모색하는 것은 금융안전망기구의 역할과 책임을 명확히 함으로써 궁극적으로는 금융안정에 기여할 수 있다.

예금보험공사는 여타 금융안전망기구와는 다른 지배구조를 갖추고 있다는 점, 공공기관 운영에 관한 법률과 개별 설립법인 예금자보호법이 상충된다는 점 등의 문제를 안고 있는 것으로 파악된다. 이를 해소하기 위한 개선방안으로 첫째, 금융안전망기구로서 예금보험공사 운영의 독립성을 보장하기 위해 공공기관의 운영에 관한 법률에 의거한 예금보험공사의 공공기관 지정을 재고하되, 최고의사결정기구인 예금보험위원회 위원장의 선임방법을 대통령의 임명이 아닌 임명으로 바꿀 필요가 있다. 둘째, 예금보험공사가 공공기관의 운영에 관한 법률 적용을 받는 공공기관의 지위를 유지해야 한다면, 개별법인 예금자보호법을 개정하여 공공기관의 운영에 관한 법률만을 적용함으로써 이원화된 의사결정기구를 단일화할 필요가 있다.

주제어: 공공기관, 금융안전망기구, 금융안정, 예금보험기구, 지배구조

1. 서론: 예금보험과 금융안정

본고는 금융안전망의 한 축으로서 예금보험기구의 바람직한 역할을 모색하기 위해 우리나라 예금보험공사의 지배구조가 갖는 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 논의하였다.¹⁾ 글로벌 금융위기 이후 세계 각국에서는 효율적인 금융안전망 구축을 위한 논의가 활발히 진행되고 있는데, 이는 우리나라에서도 예외가 아니다. 최근 우리나라에서는 금융안전망기구,

특히 규제감독기구가 저축은행사태를 비롯한 일련의 금융시스템 불안에 대해 적절히 대응하지 못했다는 반성과 함께 금융감독체계 개편을 포함한 금융안전망기구의 바람직한 역할 재정립에 대한 논의가 활발히 진행 중이다(김대식, 윤석현, 2005; 금융감독혁신 TF, 2011; 김홍범, 2013; 윤석현 외, 2013). 나아가 위기극복과정에서 감독기구의 역할만으로는 금융시스템의 안정적 유지에 역부족이라는 인식이 확대되면서, 금융안전망의 한 축으로서 예금보험기구의 적극적인 역할과 예금보험제도 자체의 정비 필

논문접수일: 2014. 04. 01. 1차 수정본 접수일: 2014. 07. 18. 게재확정일: 2014. 08. 13.

* 한남대학교 경영학과 조교수(leejinho@hannam.ac.kr)

1) 기업의 지배구조는 이해집단 간 관계를 규정하는 규범이자 행동양식으로서 최소의 비용으로 다양한 이해관계자의 이익을 극대화하기 위한 메커니즘이라고 할 수 있으며, 공공기관은 일반 기업과는 달리 '국민-(국회)-정부-공공기관' 형태의 다층적인 대리인구조를 통해 지배구조가 복잡하게 이루어진다는 특징이 있어 지배구조, 특히 공공기관의 지배구조에 관한 연구는 다양하게 존재할 수 있다(유승원, 2009; 이진호, 2013 재인용). 하지만 금융안전망기구 또는 공공기관에 대한 지배구조를 다룬 연구는 매우 일천하며, 더욱이 금융안전망기구로서 예금보험공사의 지배구조를 다룬 연구는 거의 이루어지지 않은 실정이다. 다만 이진호, 정현재, 백 강(2013)만이 예금보험공사의 적극적인 주주권행사를 통한 공적자금 회수의 극대화전략을 주장함으로써 예금보험공사의 지배구조를 간접적으로 다루고 있을 뿐이다.

요성이 적극적으로 모색되고 있기도 하다(고동원, 노태석, 2011).

금융시스템의 안정(Financial Stability)은 금융기관들이 정상적인 자금중개기능을 수행하고 금융시장에서 시장참가자의 신뢰가 유지되는 가운데 금융자산가격이 기초경제여건에서 크게 벗어나지 않는 상태를 의미한다. 따라서 금융시장의 불확실성을 제거하고 금융시스템의 안정을 유지하기 위해서는 거시경제의 안정뿐만 아니라 시장규율(Market Discipline)을 통한 자율적인 시장기능이 작동할 수 있어야 한다. 이러한 기능은 다른 아닌 금융안전망(Financial Safety Net)의 하부구조(Infrastructure), 즉 금융안전망기구인 감독기구, 중앙은행, 예금보험기구가 상호 독립되어 각각의 역할과 책임을 다하면서 견제와 균형을 통한 건전한 지배구조를 이루고 있을 때 가능하다. 금융안전망기구의 상호 독립 및 견제와 균형을 통한 금융시스템의 안정적 유지는 경제전반의 성장과 발전을 도모하기 위한 선순환구조의 시발점이 된다고 할 수 있다.

따라서 금융안전망체계에 대한 이해와 금융안전망기구의 지배구조체계, 특히 금융안전망의 한 축으로서 예금보험공사의 지배구조체계를 살펴보는 것은 전세계적으로 금융시스템의 안정에 대한 관심이 고조되는 상황에서 금융감독체계의 개편 논의와 더불어 매우 중요한 의미를 갖는다. 이에 본고에서는 바람직한 금융안전망 구축을 위해 예금보험기구의 지배구조에서 나타난 문제점을 지적하고 개선방안을 모색함으로써 금융안전망기구의 지배구조체계 전반에 대한 발전적 함의를 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

본고는 다음과 같이 구성된다. I 장 서론에 이어 II 장에서는 예금보험공사의 지배구조 현황 및 문제점을 살펴본다. 우선 주요국 예금보험기구의 지배구조에 대해 간략히 살펴본 후, 예금보험공사와 여타 금융안전망기구와의 지배구조체계 비교, 공공기관의

운영에 관한 법률에 따른 공공기관으로서 예금보험기구의 지배구조가 갖는 문제점 등을 논의한다. 마지막으로 III 장 결론에서는 효율적인 금융안전망 구축을 위한 예금보험공사 지배구조의 개선방안을 제언한다.

II. 예금보험공사의 지배구조 현황 및 문제점

2.1 주요국 예금보험기구의 지배구조

IADI(2009)는 예금보험제도 지배구조의 체계, 관계, 위원회 및 경영진, 감사와 법적 보호, 투명성 및 공시에 대해 검토하고 건전한 지배구조를 위한 9개 지침(Guidance Points)을 제시하였다. IADI(2009)에 따르면, 예금보험기구의 건전한 지배구조는 운영의 독립성(Operational Independence), 책임성(Accountability), 청렴성(Integrity), 투명성(Transparency) 및 공시(Disclosure) 등의 핵심요소로 이루어지는데, 각 요소들은 별개로 기능하는 것이 아니라 서로의 기능을 강화함으로써 전체의 건전한 지배구조를 형성한다. 이 중 운영의 독립성은 외부의 부당한 영향 없이 조직의 권한을 행사하는 능력을 통해 확보할 수 있으며, 개인과 조직의 행위 및 목적 달성에 대한 책임성은 운영의 독립성을 강화하는 역할을 담당한다. 또 조직의 구성원으로서 개인은 사적인 이익보다는 조직의 목적에 따르되(청렴성), 조직은 결함이 없는 완전성(Wholeness) 및 건전성을 구비해야 한다(투명성). 이러한 조직의 행동과 의사결정이 이해관계자에게(공시를 통해) 투명하게 공개됨으로써 책임성과 청렴성을 강화하는 선순환을 이룰 수 있다. 즉 예금보험기구의 건전한 지배구조는 운영의 독립성을 확보하고 조직과 개인

<표 1> 예금보험제도의 지배구조를 위한 지침(Guidance Points)

구분		주요 내용
1	체계	예금보험제도의 지배구조체계가 다양하더라도 예금보험제도의 역할 및 책임은 명확하게 법률에 정의
2	관계	예금보험제도의 위원회 위원, 임직원은 이해상충과 윤리행동에 관한 법률 또는 준칙을 준수
3	선임	예금보험기구는 고위 임원 및 위원회 위원에 필요로 하는 경력 프로필을 관리하고, 위원은 업무경험과 역량을 바탕으로 선임
4	평가	예금보험제도의 위원회는 의미 있는 자체평가를 실시
5	역할	위원회는 예금보험제도의 전략을 수립하고 경영진은 전략을 집행
6		위원회 역할이 잘 정리된 지배구조 정책 또는 헌장(Charter)을 보유
7	감사	예금보험기구는 정기 외부감사를 받아야 하고, 그 결과를 공개하며 일상 운영에 대한 내부 감사결과를 위원회에 보고
8	법적 보호	위원회 위원, 고위 임원 및 직원은 의사결정, 누락 및 신의성실에 입각한 조치에 대해 법적 보호를 받아야 함
9	투명성 및 공시	예금보험기구는 투명해야 하고, 예보의 활동, 지배구조 지침 및 경영실적 등에 대한 정보를 공개

자료: IADI(2009), 예금보험공사(2010) 재인용

의 책임성, 청렴성, 투명성이 제고됨으로써 이루어 질 수 있으며, 이러한 모든 요소들의 상호관계는 내·외부 이해관계자에게 공시되어 검증됨으로써 지배구조의 건전성 강화에 기여한다.

IADI(2009)에서 권고하는 예금보험기구의 건전한 지배구조체계와는 별도로 주요국 예금보험기구는 다양한 조직형태를 보이고 있다. 각국의 예금보험기구는 독립된 정부기관이거나 공기업으로 존재하는 경우도 있고, 정부나 중앙은행 또는 여타 감독기구의 한 부서로 존재하는 경우도 있으며, 때로는 민간 기관으로 운영되기도 한다. 어떠한 형태의 조직으로 구성되든 각국 예금보험기구의 내부지배구조는 공통적으로 예금보험기구로서의 역할과 책임을 부여하는 상위기구, 의사결정기구(Governing Body), 경영진 등의 체계를 갖추고 있다(예금보험공사, 2010).

주요국 대부분의 예금보험기구는 역할과 책임이 법률에 위임된 별도의 정부기관 또는 공적기관으로서, 각 기구 내에 위원회(이사회, 감독위원회 등)를 두어 역할과 책임수행이 보다 효과적이며 이해상충

가능성이 낮은 형태를 갖추고 있다(<표 2> 참고, 캐나다, 일본, 미국, 말레이시아, 멕시코 등). 별도의 비영리 민간기구인 경우에도 위원회(이사회, 감독위원회 등)가 최고의사결정기구로서 법률을 통해 정부로부터 역할과 책임을 위임받은 형태이다(<표 2> 참고, 프랑스, 아르헨티나 등). 그러나 정부나 중앙은행의 한 부서가 예금보험기구의 역할을 수행하는 경우 그 기능이 제한적일 수밖에 없으며 정부기관 등 상위기구의 의견이 우선함으로써 예금보험기구로서의 독립성을 저해할 가능성이 높다(<표 2> 참고, 맨섬, 슬로베니아 등).

이렇게 정부 또는 중앙은행의 한 부서로서 예금보험제도를 운영할 경우 설립이 용이하고, 관리비용이 저렴하다는 장점이 있지만, 예금보험기구로서 운영의 독립성을 확보함으로써 제대로의 역할을 수행하기에는 한계가 있다. 즉 여러 이해관계자 간 이해상충 발생가능성 및 이해관계자로부터의 부당한 영향과 간섭의 우려가 존재하기도 하거니와, 감독기관으로부터 부여받은 업무 수행, 유관기관과의 교류를

〈표 2〉 주요국 예금보험기구의 지배구조체계

유형	주요 국가	운영 주체 및 역할 등
정부기관 또는 공적기관 (별도의 법적기구)	캐나다 일본 미국 말레이시아 멕시코	- 역할과 책임이 법에 위임 - 위원회가 관리 및 운영
민간의 비영리기구 (별도의 법적기구)	프랑스 아르헨티나 브라질	- 역할과 책임이 법에 위임(예외: 독일 예금보험기구의 경우 민간업계협회(감독기관)에서 역할과 책임을 위임) - 위원회가 관리 및 운영
정부 또는 중앙은행의 한 부서	맨섬(Isle of Man) 슬로베니아	- 역할과 책임이 법에 위임 - 부서장이 관리 및 운영 - 설립 용이, 관리비용 저렴 - 정부, 중앙은행과 예금보험기구의 기능 분리가 어려워 이해 상충 가능

자료: 예금보험공사(2010)

통한 조직의 효율성 제고와 각 기관 간 업무중복 방지 등 여러 가지 복잡한 문제들이 뒤따른다.

하물며 예금보험기구가 정부 또는 중앙은행의 한 부서의 형태로 구성되지 않은 경우에도 정부 또는 부보금융기관 등 외부의 부당한 영향을 해소하기 위해 다양한 장치가 마련되어야 함은 당연하다. 정치 및 관료의 부당한 영향을 법률로 금지(Safeguards)하고 있는 대표적인 사례로 러시아와 캐나다가 있으며, 특정 부보금융기관으로부터의 부당한 영향을 배제한 사례로 프랑스, 캐나다, 멕시코, 말레이시아, 니카라과 등이 있다(예금보험공사, 2010). 또 여타 금융안전망기구 등 유관기관의 부당한 영향으로부터도 예금보험기구의 독립성은 보호되어야 한다. 유관기관 출신(Senior Officer)이 예금보험위원회 위원일 경우, 이들의 전문성을 활용하고 부실금융기관 개입을 위한 유관기관 간 공조가 용이할 수 있지만 FSF(Financial Stability Forum, 2001)는 유관기관 출신이 위원회를 주도해서는 안된다고 권고하면서 유관기관 출신이 위원회의 다수(Majority)를 형성하지 않도록 하는 것을 효과적인 방법으로 제시

하기도 하였다. 예금보험기구가 운영의 독립성을 확보하고 이해상충을 최소화하기 위해서는 유관기관 출신 및 민간에서 선임된 위원은 소속기관의 이해관계가 있는 안건심의에서 체척(除斥)하거나 예금보험기구 임직원의 자산보유, 예금보험 이외의 업무, 향후 취업 등과 관련된 이해상충가능성에 대비하여 이해상충 준칙 및 임직원 윤리행동강령을 제정하여 적용할 필요가 있다(예금보험공사, 2010).

요컨대, 예금보험기구의 지배구조는 정부기관이거나 민간기구, 또는 정부의 한 부서이건 그 형태와는 상관없이 역할과 책임이 법률에 명확하게 정의됨으로써 운영의 독립성을 확보할 필요가 있다. 감독기관, 예금자, 부보금융회사 및 여타 금융안전망기구 등 이해관계자에게 예금자보호, 금융안정화, 기금손실 최소화 등 예금보험제도의 목적과 권한, 예금보호한도 및 조건 등이 명확하게 규정되고, 이들에 대한 예금보험제도의 책임이 구체화됨으로써 예금보험제도의 신뢰성이 확보되고 나아가 장기적인 금융시스템의 안정을 도모할 수 있기 때문이다.

2.2 예금보험공사의 지배구조 현황

2.2.1 금융안전망기구의 역할과 의의:

예금보험기구와 타 기구와의 비교

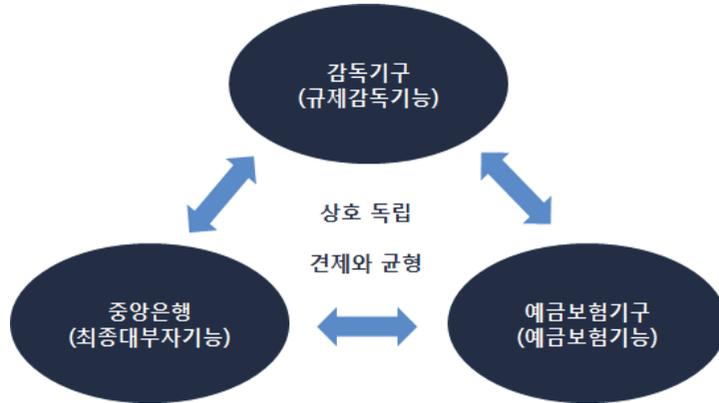
금융안전망(Financial Safety Net)은 효율적이고 안정된 금융시스템 구축을 통하여 향후 금융위기의 발생을 조기에 차단하는 것을 목적으로 한다. 금융기관에 대한 건전성 규제 및 감독을 통해 시장실패에 따른 부정적인 결과를 사전 혹은 사후적으로 차단하거나 상쇄하는 역할을 담당한다. 따라서 평시에는 금융시스템의 효율성과 안정성 향상에 기여하고, 금융위기 시에는 이를 효율적으로 관리하여 더 이상의 위기가 확산되는 것을 방지하려는 노력이 포함된다.²⁾ 금융안전망은 사전적 조치인 규제 및 감독 기능, 사후적 조치인 최종대부자기능 및 예금보험기능으로 구분되는데, 규제 및 감독 기능은 금융기관의 과도한 위험추구행위를 제한하고(경쟁제한규제) 규제사항 준수여부 등 건전성을 감독함으로써(건전성규제) 금융시스템의 안전성과 건전성을 유지하는 한편,²⁾ 최종대부자기능은 일시적인 유동성 부족 시 유동성 공급을 통하여 건전은행의 지급불능을 막고 급격한 자산처분에 의한 사회적 손실을 최소화하고 위기의 확산을 방지하는 등 통화정책을 총괄하는 역할을 담당한다. 또 예금보험기능은 건전성 악화로 인하여 발생하는 예금인출사태(Bank Run)의 예방을 통해 소액예금자를 보호하고 부실금융기관을 신속하게 처리하는 역할을 수행한다.

예금보험제도의 목적은 금융회사의 파산 등으로 인해 예금지급이 불가능할 경우 금융기관을 대신하여 예금자의 손실을 보전하는 것이다. 따라서 예금보험제도 자체는 특정 위험에 대한 보험이 아니라 예금지급에 대한 보증의 성격을 지니게 된다. 그런 의미에서 예금보험제도는 금융회사에 대한 정보가 부족한 소액예금자를 보호함으로써 금융시스템에 대한 신뢰 저하로 인해 발생할 수 있는 예금인출사태를 방지함으로써 금융시스템 안정을 도모할 수 있다(Demirguc-Kunt and Detragiache, 2002; Pennacchi, 2006; Demirguc-Kunt, Kane, and Laeven, 2008). 또한 예금보험제도는 최종대부자기능의 역할과 범위를 명확히 할 수 있다. 즉 은행의 지급불능발생이 금융위기로 확대될 가능성을 차단함으로써 최종대부자기능을 일시적 유동성제공으로 제한하는 근거가 된다. 예금보험제도 하에서 소형 금융기관의 예금자들은 대형 금융기관의 예금자와 동일하게 보호받기 때문에 규모가 다른 은행 간 공정한 경쟁 여건이 제공된다. 나아가 예금보험제도는 금융위기 발생 가능성을 약화시킴으로서 자율화와 경쟁 여건의 조성을 촉진시킬 수 있다. 다만 예금자들이 금융기관의 건전성을 감시(Monitor)할 유인을 감소시키고 금융기관 경영자들이 자신의 이익을 극대화하려는 유인을 증가시키는 등의 예금보험제도에 내재되어 있는 도덕적 해이(Moral Hazard)를 억제할 수 있도록 보호한도 설정, 보호상품 제한, 차등보험료율 등 제도적 장치가 추가적으로 마련되어야 한다.³⁾

2) 금융안정 및 금융안전망의 정의에 관한 보다 자세한 내용은 Demirguc-Kunt and Huizinga(2000), Kane(2000), Schinasi(2004) 등을 참고할 수 있다.

3) 건전성규제는 건전한 경영환경 조성을 목적으로 금융기관의 경영자가 해당 금융기관의 파산가능성을 낮추는 행동을 취하도록 유동성비율규제, 자기자본규제 등을 통해 금융기관의 자산, 부채 선택에 법적, 행정적 제약을 가하는 것이고, 경쟁제한규제는 금융기관의 경쟁을 제한함으로써 금융회사의 부실 가능성을 낮추는 조치로서 금융기관의 설립 인·허가, 영업범위의 제한, 금리 및 수수료에 관한 규제 등이 포함된다.

4) 금융기관의 예금을 금액에 관계없이 전액 보호하게 되면 예금자들은 자신의 예금을 맡길 금융기관의 건전성을 살피지 않고 높은 이자를 지급하는 금융기관에 예금을 하게 되는 한편, 일부 금융기관들은 이에 편승하여 안정성보다는 고수익·고위험의 불건전한 경영행태를 추구하여 부실화될 가능성이 높아지게 된다. 이러한 금융기관이 부실화될 경우 예금 전액을 보험료 적립금 등으로 지급하여야 하며, 금융시장에서 예금자들의 선택에 의한 금융기관 건전성 감시기능도 상실하게 되어 금융시스템 전반이 약화될 우려가 확대된다. 이



〈그림 1〉 금융안전망기구의 역할과 상호 관계

금융안전망체계가 효율적으로 기능하기 위해서는 이들 금융안전망기구들이 사회적 비용 최소화의 관점에서 가장 효과적이고 능률적으로 금융시스템의 안정을 달성할 수 있도록 하는 제도적 작업이 필요하며, 이를 위해서는 무엇보다도 금융안전망기구 간 상호 독립, 견제와 균형이 선행될 필요가 있다. 금융안전망기구는 규제 및 감독기능을 수행하는 감독기구, 최종대부자로서 통화정책을 담당하는 중앙은행, 예금보험기능을 수행하는 예금보험기구로 구성된다. 우리나라에서는 이들 기능을 각각 금융감독원, 한국은행, 예금보험공사가 담당하고 있다.

금융감독원은 실제 금융위원회의 하부조직으로서 금융위원회의 의사결정에 따라 제반 금융감독업무를 수행하는 집행기관의 성격이 짙다.⁵⁾ 금융위원회는

총 9명의 위원으로 구성되는데, 구체적으로 위원장, 부위원장 각 1명, 기획재정부 차관, 금융감독원 원장, 예금보험공사 사장, 한국은행 부총재, 금융위원회 위원장이 추천하는 금융 전문가 2명, 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계대표 1명으로 구성되며, 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하며, 국회의 인사청문을 거쳐 선임된다(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제4조). 금융위원회에는 자본시장 관련 의사결정기구인 증권선물위원회를 별도로 설치하여 이원화된 의사결정구조를 갖는다. 증권선물위원회는 위원장 1인을 포함한 5명의 위원으로 구성되는데(동법률 제20조), 위원장은 금융위원회 부위원장이 겸임하고 위원은 금융위원회 위원장의 추천으로 대통령이 임명한다.⁶⁾ 금융감독원은 금융

러한 사태를 방지하기 위해서는 예금부분보호 제도가 반드시 필요하며, 이 제도를 시행하게 되면 금융시장 참여자의 도덕적 해이(Moral Hazard)를 방지할 수 있고, 금융기관의 경영 내실화를 유도하여 시장규율을 확립할 수 있다. 보호대상 금융상품을 한정하는 이유 또한 위의 맥락과 일맥상통한다. 한편 차등보험료율제는 위험에 상응하는 보험료를 부과함으로써 개별 금융기관의 위험선행행위를 억제하여 금융기관의 건전경영 유인을 제공하고 도덕적 해이를 방지한다. 또한 금융기관별로 위험의 정도가 다름에도 불구하고 동일한 보험료율을 적용하면 보험료 납부의 형평성 문제가 발생하지만 차등보험료율제 적용 시에는 이러한 문제가 완화되어 보험료 납부의 공정성 제고에도 기여할 수 있다(예금보험공사 홈페이지, <http://www.kdic.or.kr> 참고).

5) 현재 금융감독체계 개편 논의의 핵심은, 금융정책기능과 금융감독기능의 분리를 위해 금융위원회와 금융감독원을 이원화하였으나 실제로 금융감독원은 금융위원회의 감독을 받고 있는 하부조직이며 금융위원회가 모든 기능을 수행하는 통합형 금융감독체계라는 점이다. 금융감독체계 재편에 관해서는 다양한 주장이 존재할 수 있으나, 이는 본고의 범위를 벗어난 주제이다. 금융감독체계 개편과 관련된 보다 자세한 내용은 김홍범(2013), 윤석현 외(2013)을 참고할 수 있다.

6) 증권선물위원회 위원은 금융, 증권, 파생상품 또는 회계분야에 관한 경험이 있는 2급 이상의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원이었던 사람, 대학에서 경제학, 경영학 또는 회계학을 전공하고 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 15년 이상 있었던 사람, 그 밖에 금융, 증권, 파생상품 또는 회계 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 금융위원회 위원장의 추천으로 대통령이 임명한다(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제20조).

〈표 3〉 우리나라 금융안전망기구의 지배구조체계

구 분	규제감독기능	최종대부자기능 (통화정책기능)	예금보험기능
금융안전망 기구	금융감독원 (금융위원회)	한국은행	예금보험공사
설립 근거법	금융위원회의 설치 등에 관한 법률	한국은행법	예금자보호법
법인격	무자본특수법인	무자본특수법인	무자본특수법인
설립 목적	- 금융기관 검사·감독 업무 - 건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행 확립 - 금융수요자 보호	- 효율적인 통화신용정책의 수립 과 집행 - 물가안정 도모 - 금융안정	- 금융기관 파산 등으로 예금을 지급할 수 없는 경우 예금의 지급 보장 - 예금자 보호 - 금융제도 안정성 유지
주무기관	금융위원회 증권선물위원회	국무총리	금융위원회
의사결정기구 구성	금융위원회(9) - 위원장 - 부위원장 - 기획재정부 차관 - 금융감독원 원장 - 예금보험공사 사장 - 한국은행 부총재 - 위원장 추천 2명 - 대한상의 회장 추천 1명 * 증권선물위원회(6) * 금융감독원(15)	금융통화위원회(7) - 한국은행 총재 - 한국은행 부총재 - 기획재정부 장관 추천 1명 - 한국은행 총재 추천 1명 - 금융위원회 위원장 추천 1명 - 대한상의 회장 추천 1명 - 전국은행연합회 회장 추천 1명	예금보험위원회(7) - 예금보험공사 사장 - 금융위원회 부위원장 - 기획재정부 차관 - 한국은행 부총재 - 금융위원회 위촉 1명 - 기획재정부 장관 및 한국은행 총재가 각각 추천하여 금융위 원회가 위촉하는 2명 * 이사회(6)
의사결정기구 위원장 선임방법	- 국무총리 제청으로 대통령 이 임명 - 국회 인사청문 후 선임	- 국무회의 심의와 국회 인사청 문 후 대통령이 임명	- 금융위원회 위원장 제청에 의 하여 대통령이 임명

주 : () 안은 인원 수, 금융감독원은 집행간부
자료: 각 기구의 설립 근거법 및 홈페이지

위원회나 증권선물위원회의 지도, 감독을 받아 금융
기관에 대한 검사, 감독 업무 등을 수행하며(동법률
제24조), 원장 1명, 부원장 4명 이내, 부원장보 9
명 이내와 감사 1명 등의 집행간부로 구성된다.⁷⁾ 금
융감독원 원장은 금융위원회의 의결을 거쳐 금융위
원회 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다(동법률

제 29조).

한편 우리나라의 중앙은행인 한국은행에는 정책결
정기구로 금융통화위원회가 설치되어 있다(한국은행
법 제12조). 금융통화위원회는 7명의 위원으로 구
성되는데, 한국은행 총재, 한국은행 부총재, 기획재
정부 장관이 추천하는 위원 1명, 한국은행 총재가

7) 2013년말 현재 금융감독원의 집행간부는 원장 외 부원장 3명, 부원장보 7명으로 구성되어 있으며, 감사는 공석에 있다.

추천하는 위원 1명, 금융위원회 위원장이 추천하는 위원 1명, 대한상공회의소 회장이 추천하는 위원 1명, 사단법인 전국은행연합회 회장이 추천하는 위원 1명 등이 포함된다. 금융통화위원회 의장은 한국은행 총재가 겸임하며(동법 제13조), 총재는 국무회의의 심의와 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명한다(동법 제33조).

우리나라 예금보험기구는 예금보험공사는 의사결정기구로 예금보험위원회를 설치하여 예금보험공사의 업무운영에 관한 기본방침을 수립하고 기금운용 계획 등을 심의한다(예금자보호법 제8조). 예금보험위원회는 7명의 위원으로 구성되는데, 예금보험공사 사장, 금융위원회 부위원장, 기획재정부 차관, 한국은행 부총재, 금융위원회가 위촉하는 1명, 기획재정부 장관 및 한국은행 총재가 각각 추천하여 금융위원회가 위촉하는 위원 2명 등이 포함된다(동법 제9조). 예금보험공사의 사장은 예금보험위원회의 위원장을 겸임하며(동법 제10조), 금융위원회 위원장의 제청에 의하여 대통령이 임명한다(동법 제11조).

우리나라 금융안전망기구는 모두 설립 근거법에 따른 무자본특수법인이라는 공통점을 지닌다. 이는 금융안전망기구로서의 독립성이 강조된 것으로 판단할 수 있다. 그러나 실제 각 기구의 운영에 있어서는 금융안전망기구 간 상호 독립을 통한 견제와 균형이라는 당위성에 부합하지 못하고 있다. 특히 예금보험공사는 금융감독원과 함께 금융위원회의 감독을 받고 있으며, 의사결정기구 구성에 있어서도 금융위원회 주도로 이루어질 개연성이 크다. 뿐만 아니라 의사결정기구 위원장의 선임방법에서도 차이가 있다.

2.2.2 공공기관으로서의 의사결정체계: 금융위원회 산하 기금관리형 준정부기관 간 비교⁸⁾

예금보험공사는 공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공운법)의 공공기관 지정대상 범위 중 법률에 의해 직접 설립되고 정부가 출연한 기관에 포함되어 공공기관의 지위를 갖추고 있다(공운법 제4조 제1항 제1호). 즉 예금보험공사는 법률에 의해 설립되었으며(예금자보호법 제3조), 정부로부터 2003년 12.7조원, 2004년 14.1조원, 2005년 13.2조원, 2006년 12.4조원 등 총 52.3조원을 출연받아 공운법 상 공공기관에 해당된다. 이를 보다 자세히 살펴보면, 2013년말 현재 예금보험공사는 직원정원 641명, 자체수입비율 37.2%로 준정부기관에 해당되며,⁹⁾ 또 국가재정법에 따른 예금보험기금 및 예금보험기금채권상환기금을 관리하고 있어 기금관리형 준정부기관으로 구분된다.¹⁰⁾ 여기서는 공공기관으로서 예금보험공사의 지위를 살펴보기 위해 예금보험공사의 상위기관인 금융위원회에 속한 기금관리형 준정부기관의 내부지배구조를 비교하기로 하자. 금융위원회에 속한 기금관리형 준정부기관은 기술신용보증기금, 신용보증기금, 한국자산관리공사, 예금보험공사, 한국주택금융공사 등 5개 기관이 해당된다.

우선 기술신용보증기금은 설립 근거법에 최고 의사결정기구인 운영위원회를 설치하여 기금의 업무 운영에 관한 기본 방침을 수립하고, 이사장, 금융위원회 소속 공무원, 기획재정부 소속 공무원, 중소기업청 소속 공무원, 중소기업은행 소속 임원, 금융위원회가 지정하는 은행의 임원, 금융회사 등의 임원 또는 집행간부 중 금융위원회가 위촉하는 3명, 대한상

8) 본항의 내용은 이진호(2013)를 참고하여 재구성하였다.
 9) 공운법 제5조제2항은 기관의 총수입에서 자체수입이 차지하는 비중이 50% 미만인 경우 공공성이 높은 준정부기관으로 분류하여 지정하고 있다. 자체수입비중은 2012년말 기관 수입지출현황의 고유수입 중 [기타수입/총수입*100]으로 계산한 값이다.
 10) 공운법 상 공공기관의 유형 중 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 나뉘는데, 이 중 기금관리형 준정부기관은 국민 부담으로 조성된 기금 재원을 관리하는 기관으로 좀 더 강한 공공성 적용이 필요하고, 위탁집행형 준정부기관은 정부의 정책사업을 위탁받아 대행하는 기관을 의미한다(이상철, 2007).

공회의소 회장이 위촉하는 사람, 중소기업중앙회 회장이 위촉하는 사람, 기술관련 전문가 중 금융위원회가 교육과학기술부장관과 협의하여 위촉하는 2명 등 총 13명으로 구성된다고 정하고 있다(기술신용보증기금법 제17조). 또한 기술신용보증기금은 이와 별도로 기금의 업무에 관한 중요 사항을 의결하기 위한 이사회를 두고 있는데, 기금의 임원인 이사장, 전무이사, 5명 이내의 이사 등 총 7명으로 이루어진다(동법 제18조, 19조).

신용보증기금도 이와 유사한 구조를 갖추고 있다. 신용보증기금은 기금의 업무운영에 관한 기본방침을 수립하기 위한 운영위원회를 설치하고, 이사장, 금융위원회 소속 공무원, 기획재정부 소속 공무원, 중소기업청 소속 공무원, 한국은행 소속 집행간부, 중소기업은행 소속 임원, 금융위원회가 지정하는 은행의 임원, 금융회사 등의 임원 또는 집행간부 중 3명, 기업단체의 대표자 중 2명 등 총 12명으로 구성하고 있다(신용보증기금법 제10조, 제11조). 또 이와는 별도로 기금의 임원인 이사장, 전무이사, 7명 이내의 이사로 구성되는 이사회를 두고 기금의 업무에 관한 중요 사항을 의결하고 있다(동법 제15조의2).

예금보험공사는 설치 근거법인 예금자보호법에 따라 예금보험위원회를 설치하고 공사의 업무운영에 관한 기본방침을 수립하고 기금운영계획 등을 심의하도록 하고 있으며(예금자보호법 제 8조), 예금보험위원회와는 별도로 사장, 부사장, 4명 이내의 이사로 구성되는 이사회를 두고 공사의 업무에 관한 주요 사항을 의결하는 이원화된 의사결정기구를 갖추고 있다(동법 제14조).

한국자산관리공사는 설치 근거법에 따라 최고의사결정기구인 경영관리위원회를 설치하고 공사의 업무운영에 관한 기본방침과 업무계획의 수립 및 변경 등을 심의, 의결토록 하고 있다(금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률 제14조). 한국자산관리공사의 경영관리위원회

는 사장, 금융위원회의 고위공무원, 기획재정부의 고위공무원, 예금보험공사 임원, 한국정책금융공사 임원, 전국은행연합회 및 금융회사의 부기관장 중 2명, 변호사 또는 회계사, 대학교수 또는 연구기관 근무 박사학위소지자 등 9명으로 구성된다(동법 제15조). 한국자산관리공사는 사장, 부사장 및 5명 이내 이사 등 총 7명으로 구성되는 이사회를 두고 최고의사결정기구인 경영관리위원회의 회의에 부칠 사항과 그 밖에 중요 사항을 의결하고 있다(동법 제22조).

한국주택금융공사는 설치 근거법에 의해 공사의 업무 운영에 관한 기본방향을 수립하고 업무계획 등을 심의하기 위한 주택금융운영위원회를 두도록 하고 있다(한국주택금융공사법 제9조). 동위원회는 사장, 금융위원회 소속 공무원, 국토해양부 소속 공무원, 금융기관 임원이나 전문가 중 금융위원회가 위촉하는 사람, 금융기관 임원이나 전문가 중 국토해양부, 한국은행의 추천을 받아 금융위원회가 위촉하는 사람 2명 등 총 6명으로 구성된다(동법 제10조). 한국주택금융공사는 여타 기금관리형 준정부기관과 달리 공운법 상 이사회를 운영하기 위해 설치 근거법 상 이사회 규정을 폐지함으로써 임원 중 사장, 부사장, 4명 이내 상임이사 외에도 4명 이상 비상임이사를 두어 공운법 상 이사회 구성 규정에 부합토록 하였다.

이상 5개 기관은 고유의 설립 근거법에 의해 설립되었으며 공운법 상 준정부기관 중에서도 공공성이 강한 기금관리형 준정부기관이다. 그러나 각 기관은 민간수행 가능여부에 따라 공공성의 정도에 차이가 있다. 예금보험공사를 제외하면 모든 기관이 민간과의 경쟁이 가능하여 그 역할을 민간이 대체할 수도 있는 성격을 지닌다. 금융안전망기구로서 예금보험공사의 특수성을 감안한다면 각 기관의 법인격 차이도 이해할 수 있다. 예금보험공사만이 무자본특수법인인 이유는 예금보험공사의 기능이 여타 기관과는 다르기 때문이다. 다만 한국주택금융공사를 제외하면 각 기관의 의사결정기구로서 최고의사결정기구와

〈표 4〉 금융위원회 산하 기금관리형 준정부기관 현황

구 분	기술신용보증기금	신용보증기금	예금보험공사	한국자산관리공사	한국주택금융공사
설립 근거법	기술신용보증기금법	신용보증기금법	예금자보호법	금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률	한국주택금융공사법
법인격	법인	법인	무자본특수법인	법인	법인
주요 기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 기술신용보증 - 기술평가 - 보증연계투자 - 유동화회사보증(P-CBO) - 기업에 대한 기술지도 및 경영지도 - 구상권 행사 - 신용보증제도의 조사연구 	<ul style="list-style-type: none"> - 신용보증 - 창업기업지원 - 신용정보 종합관리 - 신용보험 - 산업기반신용보증(SOC보증) - 경영지도 	<ul style="list-style-type: none"> - 예금보험기금과 예보채상환기금의 관리 및 운용 - 예금보험료 및 특별 기여금의 수납과 예금보험금의 지급 - 부보증금회사의 보험 사고 및 예방을 위한 리스크 감시 - 부실금융회사의 정리 및 지원자금 회수 - 부실관련자에 대한 부실책임조사 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 금융회사 부실채권의 인수, 정리 및 기업 구조조정업무 - 부실채권정리기금 관리운영업무 - 구조조정기금 관리운영업무 - 신용회복기금 관리운영 및 개인신용회복지원업무 - 국공유재산 관리, 개발업무 - 채납조세정리 업무 - 전자자산처분시스템(온비드) 관리운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 보증자리론(모기지론) 공급 - 유동화증권 발행 - 주택금융신용보증공급 - 주택담보노후연금보증(역모기지) 공급
의사 결정 기구	운영위원회(13) 이사회(7)	운영위원회(12) 이사회(9)	예금보험위원회(7) 이사회(6)	경영관리위원회(9) 이사회(7)	주택금융운영위원회(6)
임원	이사장(1) 전문이사(1) 이사(5명이내) 감사(1)	이사장(1) 전문이사(1) 이사(7명이내) 감사(1)	사장(1) 부사장(1) 이사(4명이내) 감사(1)	사장(1) 부사장(1) 이사(5명이내) 감사(1)	사장(1) 부사장(1) 상임이사(4명이내) 비상임이사(4명이상) 감사(1)

주 : () 안은 인원수

자료: 각 설립 근거법 및 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오(<http://www.alio.go.kr>), 이진호(2013) 재인용

집행간부격인 이사회가 중복된 것은 공운법과 각 기관의 설립 근거법 간 상충에 기인한 것으로 판단된다.

2.3 예금보험공사 지배구조의 문제점

앞서 살펴본 바를 토대로 예금보험공사의 지배구조가 갖는 문제점은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 금융안전망기구로서 예금보험공사의 지배구조가 갖는 문제점이다. 금융안전망의 한 축으로서 예금보험공사는 금융시스템의 안정성을 유지하는 기능

을 수행하고 있어 중립성이나 독립성이 무엇보다도 중요하다. 예금보험공사가 수행하는 업무는 주로 부실금융회사에 대한 사전리스크 감시 및 효율적인 정리 등인데, 이러한 업무를 수행하기 위해서는 기금의 건전한 관리 및 금융시장의 안정성 도모를 위해 중립성과 독립성 유지가 필수적이기 때문이다. 더욱이 우리나라 금융안전망기구를 설립 근거법에 의거 무자본특수법인으로 설치한 것은 각 기구의 중립성과 독립성을 보장하기 위한 일환으로 이해할 수 있다. 즉 중앙은행인 한국은행은 통화정책, 금융감독

기구인 금융감독원은 감독업무, 예금보험기구인 예금보험공사는 예금자보호를 통해 금융안전망으로서의 역할에 충실함으로써 금융안정에 기여토록 하기 위함인 것이다. 그러나 예금보험위원회 위원 구성은 여타 금융안전망기구에 비해 독립성을 훼손할 여지를 갖는 것으로 판단된다. 예금보험위원회 위원은 당연직 위원인 금융위원회 부위원장 외에 위촉직 3명을 금융위원회가 위촉하게 되어 금융위원회 관련자가 총 위원 7인 중 4인을 차지하고 있기 때문이다. 이는 다른 금융안전망기구 관련자가 위원회를 주도하거나 위원회의 다수를 차지하지 않도록 권고한 IADI 지배구조 관련 지침과 배치된다고 할 수 있다(고동원, 노태석, 2011). 또 예금보험위원회의 당연직 위원장인 예금보험공사 사장의 경우, 여타 금융안전망기구의 의사결정기구 위원장과는 달리 대통령이 임명(任命)권과 해면(解免)권을 동시에 갖고 있어 임기에 따른 의사결정권을 보장받지 못하는 것으로 판단된다.¹¹⁾ 이는 예금보험기구의 독립성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있으며, 정치권을 비롯한 여타 이해관계자로부터의 부당한 압력에 능동적으로 대처하지 못할 개연성을 지녀 우리나라 예금보험공사 지배구조의 문제점 중 하나로 지적된다. 예금보험공사와 달리 한국은행과 금융감독원이 공운법상 공공기관으로 지정되어 있지 않고 금융안전망기구의 특성인 독립성을 유지할 수 있게 된 것은 금융안전망기구로서의 중립성과 독립성을 보장하기 위한 최소한의 요건을 충족하기 위함이라 할 수 있다.

둘째, 공공기관으로서 예금보험공사의 지배구조가 갖는 문제점이다. 공공기관은 설립 근거법에도 불구하고 공운법을 우선 적용해야 한다는 원칙으로 인해, 이들의 지배구조는 설립 근거법과 공운법을 동

시에 적용함으로써 서로 상충되는 요소를 지닌다. 공운법에서는 공기업과 준정부기관에 대하여 경영목표, 예산, 운영계획 및 중장기재무관리계획 등의 사항을 심의, 의결하기 위해 이사회를 두도록 하고 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성하도록 정하고 있다(공운법 제17조, 제18조). 그러나 공공기관의 내부지배구조는 이와는 별도로 이원화된 의사결정기구를 갖는 기형적인 구조를 보이는 사례가 적지 않다. 예금보험공사의 경우 예보법 상 예금보험위원회가 대부분의 주요 의사결정을 담당하는 한편 공운법에 따라 별도의 이사회를 구성해야 하는 불합리함이 존재하며, 이와는 별도로 내부에 상임이사를 중심으로 한 집행간부회의 격인 경영협의회를 운영하기도 한다. 이는 공운법에서 공공기관에 대하여 다른 법률에 동법과 다른 규정이 있을 경우 동법을 우선 적용해야 한다고 명시하고 있기 때문으로(공운법 제2조), 예금보험공사가 소속된 금융위원회 산하의 기금관리형 준정부기관인 기술신용보증기금, 신용보증기금, 한국자산관리공사 등도 이와 비슷한 구조를 갖추고 있다. 다만 한국주택금융공사는 설립 근거법의 이사회 규정을 폐지하고 정관을 통해 공운법 상 이사회만 운영 중에 있다. 공공기관, 특히 기금관리형 준정부기관 중 금융위원회 산하 기관들이 수행하는 사회적 책임과 중요도를 감안할 경우 이렇게 이원화된 의사결정기구가 상호 견제를 통해 균형 있는 의사결정으로 공익에 기여할 수도 있으나, 실질적으로 이사회 업무는 위원회 업무와 중복될 뿐만 아니라 심지어 위원회의 하부 기구로서 내부 집행간부회의 역할만을 수행한다는 점은 문제로 지적된다(이진호, 2013). 공운법 상 공공기관의 이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성되도록

11) 임명권은 직(職)의 임명, 휴직, 면직, 기타 정계에 관한 권한을 의미하며, 해면권은 직에서 물러나게 하는 권한을 의미한다. 이를 통칭하여 임면권이라고 한다. 예금보험위원회 위원장인 예금보험공사 사장에 한해 대통령이 임명권과 해면권을 동시에 지닌다는 것은, 즉 임면권을 지닌다는 것은 대통령의 권한에 의해 해당 직에서 언제든지 물러날 수 있기 때문에 임기에 따른 의사결정권한이 보장되지 않고 외부로부터의 압력에 소극적으로 대처할 수밖에 없음을 내포한다.

〈표 5〉 예금보험공사 의사결정기구의 안건 비교

(단위: 건수)

구 분		2011년	2012년	2013년	합계
이사회	의결안건	19 (3, 15.8%)	11 (3, 27.3%)	11 (2, 18.2%)	41 (8, 19.5%)
	보고안건	5 (1, 20.0%)	7 (1, 14.3%)	7 (2, 28.6%)	19 (4, 21.1%)
예보위	의결안건	30 (3, 10.0%)	23 (3, 13.0%)	15 (2, 13.3%)	68 (8, 12.3%)
	보고안건	3 (1, 33.3%)	4 (1, 25.0%)	5 (2, 40.0%)	12 (4, 33.3%)

주 : 비공개안건은 제외, () 안은 중복안건수 및 각 안건별 중복안건수 비율(%)

자료: 예금보험공사 홈페이지(<http://www.kdic.or.kr>)

하고 있으나, 개별 설립 근거법에서는 별도의 이사회 규정을 두고 있으며 이사회 정수도 공운법과는 차이가 있다. 예금보험공사는 7명의 위원으로 구성된 예금보험위원회 외에도 집행간부격인 별도의 이사회를 갖추고 있어 의사결정의 분산에 따른 비효율이 내포된 것으로 보인다. 실제 2011년~2013년 동안 예금보험공사 이사회의 의결안건 41건과 예금보험위원회의 의결안건 68건 중 8건이 중복되었으며, 이사회의 보고안건 19건과 예금보험위원회 보고안건 12건 중 4건이 중복된 것으로 나타났다. 한편 예금보험위원회 75.9% (57.1% ~ 100%), 이사회 92.4% (64.3% ~ 100%)로 비교적 높은 출석률을 보였으나, 예금보험위원회의 경우 실제로는 의결 및 보고안건 80건 중 15건(18.8%)이 총위원 7명 중 3명이 불참하여 의사결정을 위한 과반을 겨우 넘긴 것으로 파악되었다. 특히 예금보험위원회의 비공개안건 95건 중 30건(31.6%)은 총위원 7명 중 3명이 불참하여 의결이 이루어진 것으로 나타났는데, 안건의 중요도를 감안하여 비공개한 것이니만큼 의사결정의 신중을 기해야 함에도 불구하고 위원의 출석률이 저조한 것은 문제로 지적된다. 이렇다 보니, 이사회 의결안건 41건 중 수정의결은 단 4건(9.8%), 예금보험위원회 의결안건 68건 중 수정의결과 의결보류안건은 각각 1건(1.5%)에 불과했다.

아울러 공운법의 당초 취지와는 달리 공공기관의 평가제도에 대한 문제점도 지적된다. 공공기관의 경영평가는 다양한 공공기관들을 일원화된 평가지표로 평가하고 있기 때문에 성과주의 중심, 기관 고유 목표와의 괴리 등의 평가제도 자체의 결함, 외부에 의한 구조개혁 압력과 같은 문제점에 노출되어 있다. 뿐만 아니라 공공기관들을 수익성 위주로 평가하여 공공성 측면의 평가는 상대적으로 소홀한 것이 현실이다(승정현, 손주현, 2012). 따라서 공정한 평가의 의미를 살리기 위해서는 각 공공기관이 갖는 고유 특성을 반영하여 차별화된 경영평가제도를 마련할 필요가 있다(이진호, 2013).

III. 결론: 금융안전망기구로서 예금보험공사의 지배구조에 대한 제언

본고는 최근 글로벌 금융위기 이후 각국에서 진행되고 있는 금융안전망체계의 개편 논의에 즈음하여 금융안전망기구의 지배구조, 특히 우리나라 예금보험공사의 지배구조에 대한 문제점 및 개선방안을 중심으로 살펴보았다. 글로벌 금융위기 이후 각국에서는 효율적인 금융안전망 구축을 위한 논의가 활발히

진행되고 있다. 우리나라에서도 금융안전망기구, 특히 규제감독기구가 저축은행사태를 비롯한 일련의 금융시스템 불안에 대해 적절히 대응하지 못했다는 지적과 함께 금융감독체계 개편을 포함한 금융안전망기구의 바람직한 역할 재정립에 대한 논의가 활발히 진행 중이다. 금융시스템의 안정을 위해서는 무엇보다도 금융안전망의 하부구조인 금융안전망기구, 즉 감독기구, 중앙은행, 예금보험기구가 상호 독립되어 각각의 역할과 책임을 다하면서 견제와 균형을 통해 건전한 지배구조체계를 이루고 있어야 한다. 따라서 금융감독체계의 개편 논의에 즈음하여 금융안전망기구가 안정적인고 건전한 지배구조체계를 이루고 있는지 확인하는 것은 학계나 정책당국에 중요한 의미를 갖는다.

우리나라 예금보험공사의 지배구조는 크게 두 가지 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 예금보험공사는 금융안전망기구로서의 중립성이나 독립성이 무엇보다도 중요함에도 불구하고 여타 금융안전망기구와는 달리 그 특수성이 인정되지 못한 구조를 갖고 있다. 금융안전망기구가 모두 무자본특수법인인 것은 각 기구의 중립성과 독립성을 보장하기 위한 일환으로 이해할 수 있는데, 한국은행과 금융감독원과 달리 예금보험공사는 공운법 상 공공기관 지정되어 외부 영향에 쉽게 노출될 여지가 있다. 또 예금보험위원회의 당연직 위원장인 예금보험공사 사장은 대통령이 임면(任免)에 의해 선임되어 임기에 따른 의사결정권을 보장받지 못한 채 예금보험기구의 독립성 저해 및 여타 이해관계자로부터의 부당한 압력에 노출될 가능성이 큰 것으로 판단된다. 둘째, 공공기관으로서 예금보험공사의 지배구조가 갖는 문제점이다. 예금보험공사는 개별 근거법의 상위법인 공운법에 우선 적용되기 때문에 이원화된 의사결정기구를 갖는 비효율성이 노정되어 있다. 실질적으로 이사회 업무는 위원회 업무와 중복될 뿐만 아니라 심지어 위원회의 하부 기구로서 내부 집행간부회의 역할만

을 수행한다는 점을 문제로 지적할 수 있다.

위와 같은 문제점을 극복하여 바람직한 금융안전망을 구축하기 위해 예금보험공사 지배구조의 개선이 시급하다. 따라서 다음과 같은 개선방안을 통해 예금보험공사의 독립성을 회복하고 나아가 우리나라 금융안정을 달성하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대한다. 첫째, 금융안전망기구로서 예금보험공사 업무의 중요성을 감안하여 운영의 독립성이 보장되어야 한다. 운영의 독립성 확보를 위해서는 무엇보다도 공운법에 의거한 공공기관 지정이 재고되어야 할 것이다. 예금보험공사가 여타 금융안전망기구와는 다른 지배구조를 갖는 기저에는 공공기관 운영에 관한 법률에 의거 기금관리형 공공기관으로 지정되어 있기 때문으로 판단된다. 예금보험공사가 공공기관 지정으로부터 해제됨으로써 여타 금융안전망기구와 동등한 지위를 확보하여 외부로부터의 부당한 영향을 사전에 차단할 수 있을 것이다. 또 예금보험공사가 운영의 독립성을 확보하기 위해서는 예금보험위원회 위원장의 선임방법이 대통령의 임명이 아닌 임명으로 바꿀 필요가 있다. 예금보험공사의 내부지배구조에서 최상위에 위치한 최고의사결정기구인 예금보험위원회의 위원장에게 임기 보장에 따른 의사결정의 독립성과 일관성이 부여된다면 여타 금융안전망기구와의 동등한 지위 확보는 물론, 그로 인한 금융안전망기구 간 견제와 균형이 자연스럽게 유지될 수 있을 것이다. 한편 예금보험공사 사장과 예금보험위원회 위원장의 겸직을 금하여 그 역할을 명확히 구분하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다. 둘째, 예금보험공사가 공운법 적용을 받는 공공기관의 지위를 유지해야 한다면, 개별법을 개정하여 공운법의 적용을 통해 의사결정기구를 단일화할 필요가 있다. 예금보험공사는 공공기관 지정으로 인해 별도의 이사회를 구성함으로써 그 임무와 역할이 예금보험기구의 최고 의사결정기구인 예금보험위원회와 중복되는 기형적인 의사결정체계를 갖추고 있기 때문이다.

예금보험공사가 속한 금융위원회 산하 기금관리형 준정부기관의 내부지배구조를 비교했을 때, 주택금융공사의 내부지배구조가 모범사례가 될 수 있을 것이다. 이 경우에도 예금보험공사의 최고의사결정기구인 예금보험위원회 위원장의 선임은 대통령의 임명이 아닌 임명으로 개정하여 임기 보장에 따른 독립성 및 정책의 일관성을 유지할 필요가 있다.

무엇보다도 금융안전망의 건전한 지배구조 구축을 위해서는 기관의 특수성을 반영하여 예금보험공사의 공공기관 지정을 재고하고 금융안전망기구 간 상호독립을 통해 견제와 균형이 이루어지도록 하는 것이 중요한 과제라고 판단된다.

참고문헌

고동원, 노태석(2011), “금융안정을 위한 예금보험기구의 역할에 관한 연구,” **금융안정연구**, 11(1), 99-147.

금융감독혁신 TF(2011), **금융감독 혁신 방안**.

김대석, 윤석현(2005), “금융감독기구의 개편방향,” **금융학 회지**, 10(1), 201-239.

김영수(2002), “경영사례 작성(writing) 및 교수(teaching) 법에 관한 연구,” **경영교육연구**, 5(2), 26-46.

김주현(2010), “경영학 교육에서의 PBL(Problem-Based Learning) 방식 도입 사례,” **KBR**, 14(1), 1-17.

김홍범(2013), “우리나라 금융감독체계 개편: 주요 논점과 해법,” **2013년도 한국금융학회 정기학술대회 발표논문**.

김효근, 이현주, 문윤지(2003), “한국 경영현상 분석을 위한 연구방법론의 재고-질적연구방법론을 중심으로,” **경영교육연구**, 6(2), 47-66.

승정현, 손주현(2012), “민영화 정책의 평가와 과제,” **2012년도 한국조세연구원 공공기관정책 공동학술대회 발표자료**.

예금보험공사(2010), “예금보험제도 지배구조의 주요 내용과 시사점,” **KDIC금융분석정보**.

유승원(2009), “공기업의 지배구조와 경영성과: CEO와 내부감사인을 중심으로,” **한국개발연구**, 31(1), 71-103.

윤석현, 고동원, 빈기범, 양채열, 원승연, 전성인(2013), “금융감독체계 개편: 어떻게 할 것인가?,” **금융연구**, 27(3), 71-126.

이상철(2007) **한국 공기업의 이해**, 서울, 대영문화사.

이진호(2013), “공공기관의 내부지배구조에 관한 소고: 금융위원회 산하 기금관리형 준정부기관을 중심으로,” **경영연구**, 31, 121-144.

이진호, 정현재, 백 강(2013), “적극적인 주주권 행사를 활용한 공적자금 회수 극대화 전략: 예금보험공사 사례에 대한 시사점을 중심으로,” **KBR**, 17(2), 171-192.

Demirguc-Kunt, A. and E. Detragiache(2002), “Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation,” *Journal of Monetary Economics*, 49(7), 1373-1406.

Demirguc-Kunt, A., E. J. Kane, and L. Laeven (2008), “Determinants of deposit-insurance adoption and design,” *Journal of Financial Intermediation*, 17(3), 407-438.

Demirguc-Kunt, A. and H. Huizinga(2000), “Market Discipline and financial safety net design,” working paper.

Financial Stability Forum(2001), “Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems.”

International Association for Deposit Insurers(2009), “Governance of Deposit Insurance Systems.” IADI Guidance Paper.

Kane, E. J.(2000), “Designing financial safety nets to fit country circumstances,” Boston College. working paper.

Pennacchi, G.(2006), “Deposit insurance, bank regulation, and financial system risks,” *Journal of Monetary Economics*, 53(1), 1-30.

Schinasi, G. J.(2004), “Defining financial stability,” IMF working paper, WP/04/187.

A Study on the Effective Governance of Deposit Insurance System as Financial Safety Net Organization in Korea

Jinho Lee*

Abstract

This study was investigated the governance structure of financial safety net system, thereafter global financial crisis, which a discussion for reorganization of the financial safety net is ongoing, especially focusing on the improvement of the governance structure in Korea Deposit Insurance Corporation(KDIC). Through the process of overcoming the recent global financial crisis, it is recognized that only supervisory authority is limited for the stability of financial markets, and then that the active role of the Deposit Insurance System, as the axis of the financial safety net, is more necessary.

This study suggests that it is necessary of improving the governance of financial safety net organizations as a prerequisite for building a desirable system of financial safety net. Despite of the organizations, as being mutually independent, have cooperative relationships through a mechanism of checks and balances, the governance of KDIC is deferent from the other's, respectively. These differences are perhaps underlying why KDIC is appointed as a Fund-Managerial-type Quasi-Governmental organization on the operation law of the public authorities. So KDIC, as specified in accordance with the public organizations, does not have equal status with other financial safety net organizations, which can be easily exposed to impacts from the outside. And then, KDIC, due to specify public authorities, organizes a separate board of directors, so its mission and role are overlapped Deposit Insurance Commission's, as the highest decision-making body, therefore it should be improved. Futhermore, this paper provides a policy implications timely, because there are efforts in order to enhance or strengthen the effectiveness and role of deposit insurance systems.

Key Words: Public Body, Financial Safety Net Organization, Financial Stability, Deposit Insurance System, Governance

* Assistant Professor, Hannam University

〈Teaching Note〉¹⁾

금융안전망기구의 지배구조에 관한 소고: 예금보험공사 사례를 중심으로*

Synopsis

글로벌 금융위기 이후 세계 각국에서는 효율적인 금융안전망 구축을 위한 논의가 활발히 진행되고 있다. 최근 우리나라에서는 금융안전망기구, 특히 규제감독기구가 저축은행사태를 비롯한 일련의 금융시스템 불안에 대해 적절히 대응하지 못했다는 반성과 함께 금융감독체계 개편을 포함한 금융안전망기구의 바람직한 역할 재정립에 대한 논의가 활발히 진행 중이다. 또 위기극복과정에서 감독기구의 역할만으로는 금융시스템의 안정적 유지에 역부족이라는 인식이 확대되면서, 금융안전망의 한 축으로서 예금보험기구의 적극적인 역할과 예금보험제도 자체의 정비 필요성이 적극적으로 모색되고 있기도 하다.

금융시스템의 안정적 유지는 경제 전반의 성장과 발전을 도모할 수 있다는 점에서 매우 중요한 과제이다. 나아가 금융시스템의 안정적 유지는 그 하부구조인 금융안전망기구가 효율적으로 기능할 때에 가능하다. 금융안전망은 사전적 조치인 규제 및 감독 기능, 사후적 조치인 최종대부자기능 및 예금보험기능으로 구분되며, 우리나라에서는 각각 금융감독원, 한국은행, 예금보험공사가 그 역할을 수행하고 있다. 금융안정을 유지하기 위해서는 이들 각 기구의 역할

과 책임이 명확해야 하며, 상호 독립 및 견제와 균형을 통한 지배구조체계가 구축되어야 한다. 따라서 금융안전망기구에 대한 이해와 이들의 지배구조체계, 금융안전망의 한 축으로서 예금보험공사의 지배구조체계를 살펴보는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다.

한편 금융안전망기구 중 유일하게 예금보험공사만이 공공기관 운영에 관한 법률을 적용받는 공공기관으로 지정되어 있다. 예금보험공사는 기술신용보증기금, 신용보증기금, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사 등과 함께 금융위원회에 속한 기관관리형 준정부기관이다. 공운법 적용에 따른 예금보험공사와 이들 기관의 지배구조체계 차이를 비교함으로써 공운법 적용의 한계를 도출할 수 있을 것이다.

Teaching point

1. 금융안전망기구로서 예금보험공사의 역할과 책임

금융안전망은 사전적 조치인 규제 및 감독 기능, 사후적 조치인 최종대부자기능 및 예금보험기능으로 구분되는데, 규제 및 감독 기능은 금융기관의 과도한 위험추구행위를 제한하고(경쟁제한규제) 규제사항

1) 경영학 관련 교육 연구에 관한 자세한 설명은 김영수(2002), 김효근, 이현주, 문윤지(2003) 등을 참고할 수 있다. 특히 경영학 교육에서 문제중심학습(Problem-Based Learning) 방식의 도입 가능성과 관련 사례는 김주현(2010)을 참고할 수 있다.

준수여부 등 건전성을 감독함으로써(건전성규제) 금융시스템의 안전성과 건전성을 유지하는 한편, 최종 대부자기능은 일시적인 유동성 부족 시 유동성 공급을 통하여 건전은행의 지급불능을 막고 급격한 자산 처분에 의한 사회적 손실 최소화 및 위기의 확산을 방지하는 등 통화정책을 총괄하는 역할을 담당한다. 또 예금보험기구는 건전성 악화로 인하여 발생하는뱅크런(Bank Run)의 예방을 통해 소액예금자를 보호하고 부실금융기관을 신속하게 처리하는 역할을 수행한다. 금융안전망체계가 효율적으로 기능하기 위해서는 이들 금융안전망기구들이 사회적 비용 최소화의 관점에서 가장 효과적이고 능률적으로 금융시스템의 안정을 달성할 수 있도록 하는 제도적 작업이 필요하며, 이를 위해서는 무엇보다도 금융안전망기구 간 상호 독립, 견제와 균형이 선행될 필요가 있다.

IADI(2009)는 예금보험기구의 건전한 지배구조를 위한 9개 지침(Guidance Points)을 통해 예금보험제도 지배구조의 체계, 관계, 위원회 및 경영진, 감사와 법적 보호, 투명성 및 공시에 대해 권고하고 있다. 예금보험기구의 지배구조는 정부기관이거나 민간기구, 또는 정부의 한 부서이건 그 형태와는 상관없이 역할과 책임이 법률에 명확하게 정의됨으로써 운영의 독립성을 확보할 필요가 있다. 감독기관, 예금자, 부모금융회사 및 여타 금융안전망기구 등 이해관계자에게 예금자보호, 금융안정화, 기금손실 최소화 등 예금보험제도의 목적과 권한, 예금보호한도 및 조건 등이 명확하게 규정되고, 이들에 대한 예금보험제도의 책임이 구체화됨으로써 예금보험제도의 신뢰성이 확보되고 나아가 장기적인 금융시스템의 안정을 도모할 수 있기 때문이다.

하지만 금융안전망기구로서 예금보험공사의 지배구조는 여타 금융안전망기구와 다른 지배구조를 갖는 것으로 파악된다. 첫째, 예금보험위원회 위원은 당연직 위원인 금융위원회 부위원장 외에 위촉직 3명을 금융위원회가 위촉하게 되어 금융위원회 관련

자가 총 위원 7인 중 4인을 차지하고 있다. 이는 다른 금융안전망기구 관련자가 위원회를 주도하거나 위원회의 다수를 차지하지 않도록 권고한 IADI 지배구조 관련 지침과 배치되는 점이다(고동원과 노태석, 2011). 둘째, 예금보험위원회의 당연직 위원장인 예금보험공사 사장의 경우, 여타 금융안전망기구의 의사결정기구 위원장과는 달리 대통령이 임명(任命)권과 해면(解免)권을 동시에 갖고 있어 임기에 따른 의사결정권을 보장받지 못하는 것으로 판단된다. 이는 예금보험기구의 독립성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있으며, 정치권을 비롯한 여타 이해관계자로부터의 부당한 압력에 능동적으로 대처하지 못할 개연성을 지녀 우리나라 예금보험공사 지배구조의 문제점 중 하나로 지적된다.

따라서 예금보험공사가 여타 금융안전망기구와 동등한 지위를 확보하기 위해서는 견제와 균형을 통한 운영의 독립성이 보장되는 지배구조를 갖추어야 할 것이다. 우선 다른 금융안전망기구의 영향을 최소화하기 위해 예금보험위원회 위원의 선임 시 금융위원회 위촉 인원을 배제할 필요가 있으며, 둘째, 예금보험위원회의 당연직 위원장인 예금보험공사 사장에 대한 선임 시 대통령의 임면으로 정한 것을 대통령의 임명으로 전환함으로써 임기 보장에 따른 의사결정의 독립성을 확보해야 할 것이다.

2. 공공기관 운영에 관한 법을 적용의 한계

예금보험공사는 여타 금융안전망기구와는 달리 공운법의 적용을 받는 공공기관으로서 기금관리형 준정부기관에 해당된다. 공운법 적용으로 인해 예금보험공사의 내부지배구조는 설립 근거법과의 상충요소를 지닌 것으로 파악된다. 공공기관, 특히 기금관리형 준정부기관 중 금융위원회 산하 기관들이 수행하는 사회적 책임과 중요도를 감안할 경우 이렇게 이원화된 의사결정기구가 상호 견제를 통해 균형있는

의사결정으로 공익에 기여할 수도 있으나, 실질적으로 이사회 업무는 위원회 업무와 중복될 뿐만 아니라 심지어 위원회의 하부 기구로서 내부 집행간부회의 역할만을 수행한다는 점은 문제로 지적된다(이진호, 2013). 예금보험공사는 예보법 상 예금보험위원회가 대부분의 주요 의사결정을 담당하는 한편 공운법에 따라 별도의 이사회를 구성해야 하는 불합리함이 존재하며, 이와는 별도로 내부에 상임이사를 중심으로 한 집행간부회의 격인 경영협의회를 운영하기도 한다. 이는 공운법에서 공공기관에 대하여 다른 법률에 동법과 다른 규정이 있을 경우 동법을 우선 적용해야 한다고 명시하고 있기 때문으로(공운법 제2조), 예금보험공사가 소속된 금융위원회 산하의 기금관리형 준정부기관 중 한국주택금융공사를 제외한 기술신용보증기금, 신용보증기금, 한국자산관리공사 등도 이와 비슷한 구조를 갖추고 있다.

공운법 상 공공기관의 이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성되도록 하고 있으나, 개별 설립 근거법에서는 별도의 이사회 규정을 두고 있으며 이사회 정수도 공운법과는 차이가 있다. 예금보험공사는 7명의 위원으로 구성된 예금보험위원회 외에도 집행간부격인 별도의 이사회를 갖추고 있어 의사결정의 분산에 따른 비효율이 내포된 것으로 보인다. 실제 2011년~2013년 동안 예금보험공사 이사회의 의결안건 41건과 예금보험위원회의 의결안건 68건 중 8건이 중복되었으며, 이사회의 보고안건 19건과 예금보험위원회 보고안건 12건 중 4건이 중복된 것으로 나타났다. 한편 예금보험위원회 75.9% (57.1% ~ 100%), 이사회 92.4% (64.3% ~ 100%)로 비교적 높은 출석률을 보였으나, 예금보험위원회의 경우 실제로는 의결 및 보고안건 80건 중 15건(18.8%)이 총위원 7명 중 3명이 불참하여 의사결정을 위한 과반을 겨우 넘긴 것으로 파악되었다. 특히 예금보험위원회의 비공개안건 95건 중 30건(31.6%)은 총위원 7명 중 3명이 불참하여 의결

이 이루어진 것으로 나타났는데, 안건의 중요도를 감안하여 비공개한 것이니만큼 의사결정의 신중을 기해야 함에도 불구하고 위원의 출석률이 저조한 것은 문제로 지적된다. 이렇다보니, 이사회 의결안건 41건 중 수정의결은 단 4건(9.8%), 예금보험위원회 의결안건 68건 중 수정의결과 의결보류안건은 각각 1건(1.5%)에 불과한 것으로 나타났다.

Assignment Question

다음과 같은 질문을 통해 금융안전망기구의 바람직한 지배구조를 구축하기 위한 방법으로 각 기구 간 지배구조의 차이점을 파악하고, 공공기관으로서 예금보험공사의 지배구조가 갖는 문제점을 인식함으로써 이를 해소하기 위한 해결 방안을 모색할 수 있을 것이다.

1. 금융안전망기구 간 지배구조의 차이점은 무엇인가?
2. 공공기관으로서 예금보험공사의 지배구조가 갖는 문제점은 무엇인가?
3. 예금보험공사의 바람직한 지배구조는 무엇인가?

Analysis

1. 금융안전망기구 간 지배구조 차이는 무엇인가?

금융안전망의 한 축으로서 예금보험공사는 금융시스템의 안정성을 유지하는 기능을 수행하고 있어 중립성이나 독립성이 무엇보다도 중요하다. 예금보험공사가 수행하는 업무는 주로 부실금융회사에 대한

사전리스크 감시 및 효율적인 정리 등인데, 이러한 업무를 수행하기 위해서는 기금의 건전한 관리 및 금융시장의 안정성 도모를 위해 중립성과 독립성 유지가 필수적이기 때문이다. 더욱이 우리나라 금융안전망기구를 설립 근거법에 의거 무자본특수법인으로 설치한 것은 각 기구의 중립성과 독립성을 보장하기 위한 일환으로 이해할 수 있다. 즉 중앙은행인 한국은행은 통화정책, 금융감독기구인 금융감독원은 감독업무, 예금보험기구인 예금보험공사는 예금자보호를 통해 금융안전망으로서의 역할에 충실함으로써 금융안정에 기여토록 하기 위함인 것이다. 그러나 예금보험위원회 위원 구성은 여타 금융안전망기구에 비해 독립성을 훼손할 여지를 갖는 것으로 판단된다. 우선 예금보험위원회 위원은 당연직 위원인 금융위원회 부위원장 외에 위촉직 3명을 금융위원회가 위촉하게 되어 금융위원회 관련자가 총 위원 7인 중 4인을 차지하고 있다. 이는 다른 금융안전망기구 관련자가 위원회를 주도하거나 위원회의 다수를 차지하지 않도록 권고한 IADI 지배구조 관련 지침과 배치된다고 할 수 있다(고동원과 노태석, 2011). 둘째, 예금보험위원회의 당연직 위원장인 예금보험공사 사장의 경우, 여타 금융안전망기구의 의사결정기구 위원장과는 달리 대통령이 임명(任命)권과 해면(解免)권을 동시에 갖고 있어 임기에 따른 의사결정권을 보장받지 못하는 것으로 판단된다. 이는 예금보험기구의 독립성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있으며, 정치권을 비롯한 여타 이해관계자로부터의 부당한 압력에 능동적으로 대처하지 못할 개연성을 지녀 우리나라 예금보험공사 지배구조의 문제점 중 하나로 지적된다. 예금보험공사와 달리 한국은행과 금융감독원이 공운법 상 공공기관으로 지정되어 있지 않고 금융안전망기구의 특성인 독립성을 유지할 수 있게 된 것은 금융안전망기구로서의 중립성과 독립성을 보장하기 위한 최소한의 요건을 충족하기 위함이라 할 수 있다.

2. 공공기관으로서 예금보험공사의 지배구조가 갖는 문제점은 무엇인가?

공공기관은 설립 근거법에도 불구하고 공운법을 우선 적용해야 한다는 원칙으로 인해, 예금보험공사의 지배구조는 설립 근거법과 공운법을 동시에 적용함으로써 서로 상충되는 요소를 지닌다. 공운법에서는 공기업과 준정부기관에 대하여 경영목표, 예산, 운영계획 및 중장기재무관리계획 등의 사항을 심의, 의결하기 위해 이사회를 두도록 하고 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성하도록 정하고 있다(공운법 제17조, 제18조). 그러나 공공기관으로서 예금보험공사의 내부지배구조는 이와는 별도로 이원화된 의사결정기구를 갖는 기형적인 구조를 보인다. 예금보험공사의 경우 예보법 상 예금보험위원회가 대부분의 주요 의사결정을 담당하는 한편 공운법에 따라 별도의 이사회를 구성해야 하는 불합리함이 존재하며, 이와는 별도로 내부에 상임이사를 중심으로 한 집행간부회의 격인 경영협의회를 운영하기도 한다. 이는 공운법에서 공공기관에 대하여 다른 법률에 동법과 다른 규정이 있을 경우 동법을 우선 적용해야 한다고 명시하고 있기 때문으로(공운법 제2조), 예금보험공사가 소속된 금융위원회 산하의 기금관리형 준정부기관인 기술신용보증기금, 신용보증기금, 한국자산관리공사 등도 이와 비슷한 구조를 갖추고 있다. 다만 한국주택금융공사는 설립 근거법의 이사회 규정을 폐지하고 정관을 통해 공운법 상 이사회만 운영 중에 있다. 공공기관, 특히 기금관리형 준정부기관 중 금융위원회 산하 기관들이 수행하는 사회적 책임과 중요도를 감안할 경우 이렇게 이원화된 의사결정기구가 상호 견제를 통해 균형을 이룰 수 있는 공익에 기여할 수도 있으나, 실질적으로 이사회 업무는 위원회 업무와 중복될 뿐만 아니라 심지어 위원회의 하부 기구로서 내부 집행간부회의 역할만을 수행한다는 점은 문제로 지적된다(이진

호, 2013). 공운법 상 공공기관의 이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성되도록 하고 있으나, 개별 설립 근거법에서는 별도의 이사회 규정을 두고 있으며 이사회 정수도 공운법과는 차이가 있다. 예금보험공사는 7명의 위원으로 구성된 예금보험위원회 외에도 집행간부격인 별도의 이사회를 갖추고 있어 의사결정의 분산에 따른 비효율이 내포된 것으로 보인다. 실제 2011년~2013년 동안 예금보험공사 이사회의 의결안건 41건과 예금보험위원회의 의결안건 68건 중 8건이 중복되었으며, 이사회의 보고안건 19건과 예금보험위원회 보고안건 12건 중 4건이 중복된 것으로 나타났다. 한편 예금보험위원회 75.9% (57.1% ~ 100%), 이사회 92.4% (64.3% ~ 100%)로 비교적 높은 출석률을 보였으나, 예금보험위원회의 경우 실제로는 의결 및 보고안건 80건 중 15건(18.8%)이 총위원 7명 중 3명이 불참하여 의사결정을 위한 과반을 겨우 넘긴 것으로 파악되었다. 특히 예금보험위원회의 비공개안건 95건 중 30건(31.6%)은 총위원 7명 중 3명이 불참하여 의결이 이루어진 것으로 나타났는데, 안건의 중요도를 감안하여 비공개한 것이니만큼 의사결정의 신중을 기해야 함에도 불구하고 위원의 출석률이 저조한 것은 문제로 지적된다. 이렇다보니, 이사회 의결안건 41건 중 수정의결은 단 4건(9.8%), 예금보험위원회 의결안건 68건 중 수정의결과 의결보류안건은 각각 1건(1.5%)에 불과한 것으로 나타났다.

3. 예금보험공사의 바람직한 지배구조는 무엇인가?

바람직한 금융안전망을 구축하기 위해 예금보험공사 지배구조의 개선을 통해 예금보험공사의 독립성을 회복하고 나아가 우리나라 금융안정을 달성하는데 기여할 수 있을 것으로 기대한다. 첫째, 금융안전망기구로서 예금보험공사 업무의 중요성을 감안하여

운영의 독립성이 보장되어야 한다. 운영의 독립성 확보를 위해서는 무엇보다도 공운법에 의거한 공공기관 지정이 재고되어야 할 것이다. 예금보험공사가 여타 금융안전망기구와는 다른 지배구조를 갖는 기저에는 공공기관 운영에 관한 법률에 의거 기금관리형 공공기관으로 지정되어 있기 때문으로 판단된다. 예금보험공사가 공공기관 지정으로부터 해제됨으로써 여타 금융안전망기구와 동등한 지위를 확보하여 외부로부터의 부당한 영향을 사전에 차단할 수 있을 것이다. 또 예금보험공사가 운영의 독립성을 확보하기 위해서는 예금보험위원회 위원장의 선임방법이 대통령의 임명이 아닌 임명으로 바꿀 필요가 있다. 예금보험공사의 내부지배구조에서 최상위에 위치한 최고의사결정기구인 예금보험위원회의 위원장에게 임기 보장에 따른 의사결정의 독립성과 일관성이 부여된다면 여타 금융안전망기구와의 동등한 지위 확보는 물론, 그로 인한 금융안전망기구 간 견제와 균형이 자연스럽게 유지될 수 있을 것이다. 한편 예금보험공사 사장과 예금보험위원회 위원장의 겸직을 금하여 그 역할을 명확히 구분하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다. 둘째, 예금보험공사가 공운법 적용을 받는 공공기관의 지위를 유지해야 한다면, 개별법을 개정하여 공운법의 적용을 통해 의사결정기구를 단일화할 필요가 있다. 예금보험공사는 공공기관 지정으로 인해 별도의 이사회를 구성함으로써 그 임무와 역할이 예금보험기구의 최고 의사결정기구인 예금보험위원회와 중복되는 기형적인 의사결정체계를 갖추고 있기 때문이다. 예금보험공사가 속한 금융위원회 산하 기금관리형 준정부기관의 내부지배구조를 비교했을 때, 주택금융공사의 내부지배구조가 모범사례가 될 수 있을 것이다. 이 경우에도 예금보험공사의 최고의사결정기구인 예금보험위원회 위원장의 선임은 대통령의 임명이 아닌 임명으로 개정하여 임기 보장에 따른 독립성 및 정책의 일관성을 유지할 필요가 있다.