

한은총재 인사청문회 도입해야

2010.2.17 | 여경훈_새사연 연구원 | khyeo@saesayon.org

목 차

1. 한국은행 총재 인사청문회 도입
2. 한국은행의 엄격한 독립성: 'IMF'체제의 산물
3. 금통위 위원도 인사청문회 거쳐야



<http://saesayon.org>

1. 한국은행의 진정한 독립은 민주적 견제와 통제

지난 2월5일, 민주당 강봉균 의원의 주도로 한국은행 총재를 임명할 경우, 인사청문회를 거치도록 하는 법안을 발의하였다. 현재 한국은행 총재는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 임명하고 있다. 개정안에 따르면, 국회의 인사청문회를 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다.

한국은행 총재는 중앙은행의 최고 집행기관이고, 통화신용정책을 집행하는 금융통화위원회의 의장을 겸임하는 중요한 직책이다. 새사연은 중앙은행의 민주적 통제와 책임성을 강화하기 위하여 여러 차례 한국은행 총재의 인사청문회 및 국회 인준 절차의 필요성을 지적해왔다. 따라서 국회 인사청문회를 통해 직위 적합성, 정책 역량 및 도덕성을 검증하고 직위에 대한 책임성을 강화시킨다는 취지에서 바람직하다고 평가한다.

지난 시기 한국은행의 독립성을 강화하는 취지에서 한국은행 총재에 독립적 지위를 부여한 것은, 독재정권 시기 관치금융의 문제를 극복하기 위한 역사적 산물임을 부정할 수는 없다.

역사를 거슬러 올라가면, IMF 외환위기 이전 한국은행법 1조(목적)는 “통화가치의 안정과 은행·신용 제도의 건전화”로 명시되었다. 그러나 외환위기 이후 김영삼 정부는 대통령 직속으로 ‘금융개혁추진위원회’를 설치하고, IMF 정책처방에 따라 한국은행법을 대폭 개정하였다. 대표적인 것이 바로 중앙은행의 목표를 ‘물가안정’으로 한정된 물가안정 단일목표제다.

또한 금통위 의장을 재경원 장관에서 한국은행 총재로 개편하여 ‘독립성’을 높임과 동시에 한국은행 보유하고 있던 은행감독의 기능을 축소시켜 버렸다. ‘금융 감독 기구 설치에 관한 법률’을 신설하여 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금 등 4개의 금융 감독 기구를 통합하여 1999년 1월 금융감독원을 설치하였다. 한마디로, 한국은행의 은행감독 기능은 금융감독원으로 넘기고, 한국은행은 ‘물가안정 목표제’를 충실히 수행하는 대가로 ‘독립성’을 강화해 준 것이다.

그러나 정부로부터 중앙은행의 독립도 중요하지만, 그렇다고 해서 “모든 것로부터 독립”된다는 것은 현실적으로 불가능하고 또한 바람직하지도 않다. 한국사회의 현실을 고려할 때, 사실상 시장과 권력으로부터 종속을 의미하기 때문이다. **한국은행의 진정한 독립은 유권자, 즉 국민으로부터 민주적으로 견제 받고 통제될 때만이 가능하다.**

2. 한국은행의 엄격한 독립성: 'IMF 체제'의 산물

중앙은행 독립성을 바라보는 한국사회의 특수한 역사적 산물과 달리, 경제학에서는 통상 우파가 중앙은행 독립성을 강력히 지지한다. 대표적으로 신자유주의 이론의 토대가 되었던 통화주의자 밀턴 프리드먼이다. 시장의 자율적 조정을 신봉하는 통화주의는 정부의 시장에 대한 개입이나 재정정책을 극도로 혐오한다. 따라서 물가 안정을 최우선적인 경제목표로 설정하고, 통화 규칙에 따른 통화량 조절을 위해 중앙은행의 엄격한 독립성을 요구하고 있다.

엄밀히 말해, IMF 외환위기 이후 도입된 물가안정 목표제, 국가재정법 개정을 통한 재정정책의 제약 등은 '작은 정부' 이데올로기를 강요한 'IMF 체제'의 산물들이다. '중앙은행 독립성'은 '금융시장 자유화'와 더불어 신자유주의의 대명사로 불리는 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)의 핵심 명제다.

IMF가 각국의 중앙은행을 정부로부터 독립시키려 한 진정한 의도는, 통화정책의 전문성이라는 명분으로 보수적 경제학자들로 금통위를 장악하여 금융 산업의 입맛에 맞는 통화신용정책을 실시하려는 의도였다. 정부로부터의 '독립'은 시장 '자율'을 함의하고, 이는 곧 '규제' 회피를 위한 유용한 도구였기 때문이다. '자율 규제'는 고양이에게 생선을 맡긴 격으로 금융 산업에 날개를 달아준 꼴이었다.

따라서 금융통화위원회는 '물가안정', '시장 효율성', 그리고 '탈규제'의 이데올로기를 전파하는 전도사가 되었다. 미국의 그린스펀(Greenspan)과 공개시장위원회(FOMC)는 이를 가장 충실히 따른 대표적 인물이자 조직이었다.

그러나 민간의 수요가 부족하여 경기가 침체에 빠질 때, 정부와 중앙은행은 적극적 재정정책과 통화정책을 통해 총수요 확대에 노력해야 한다. 이는 비단 이번 금융위기에만 해당되는 경우가 아니다. 자본주의의 금융시장은 내재적으로 불안정하므로, 철저한 구조적 개혁을 진행하지 않으면 대내외적 금융위기가 확대되어 반복되기 때문이다. 따라서 금융 산업 내부의 '자율 규제'에 의존할 것이 아니라, 금융시장의 불안정을 사전에 예방하고 감독할 수 있는 책임과 권한을 중앙은행에 부여해야 한다. 또한 정부와 중앙은행은 재정·통화정책을 실시하는 과정에서 긴밀히 정보를 교환하고 협조하는 것이 정책의 효율적 집행을 위해서도 바람직한 모습이다.

3. 금통위 위원도 인사청문회 과정을 거쳐야

현재 한국은행의 통화신용정책을 결정하는 금융통화위원회는 한국은행 총재를 비롯한 7인으로 구성되어 있다. 한국은행 총재가 부총재를 비롯한 2명을 추천하고 재정

부 장관과 금통위 위원장이 각각 1명을 추천하도록 되어 있다. 또한 민간단체로서 대한상공회의소와 전국은행연합회 회장이 각각 1인을 추천하도록 한국은행법 13조에 명시하고 있다.

[표 1] 한은법 개정과 금융통화위원회 구성 변화

구 한국은행법 (1998년 이전)	구 한국은행법 (1998년 이후)	현행 한국은행법 (2004년 이후)
□ 구성(9인) - 재무부장관(의장) - 한은총재 - 경제기획원장관 추천 1인 - 금융기관 추천 2인 - 농림부장관 추천 2인 - 상공자원부장관 추천 2인	□ 구성(7인) - 한국은행 총재(의장) - 재경부장관 추천 1인 - 한은총재 추천 1인 - 금감위위원장 추천 1인 - 상공회의소회장 추천 1인 - 은행연합회장 추천 1인 - 증권업협회장 추천 1인	□ 구성(7인) - 한국은행 총재(의장) - 재정부장관 추천 1인 - 한은총재 추천 1인 - 금융위위원장 추천 1인 - 상공회의소회장 추천 1인 - 은행연합회장 추천 1인 - 한은부총재

금융통화위원회는 시장경제에서 정부가 개입할 수 있는 유일한 정책변수인 기준금리를 결정하는 등 각종 통화정책을 심의·의결하는 중앙은행의 최고 의사결정기구다. 또한 중앙은행의 금리 결정의 영향은 결코 물가에만 한정되지 않는다. 성장률, 실업률, 환율 등 다른 경제적 변수뿐만 아니라, 소득분배와 금융시장에도 영향을 미친다. 즉 금리 결정은 최소한 단기에 실업률에 영향을 미치며, 대출자와 차입자 등 다양한 형태로 소득분배에도 영향을 미친다. 뿐만 아니라 차입비용과 기대수익률, 실질금리 등의 경로를 통해 예금시장, 자본시장, 부동산시장의 자산 가격에도 적지 않은 영향을 미친다. 따라서 금리를 통상 분배변수라고도 한다.

그럼에도 불구하고, 현행 한국은행법은 기업과 은행의 이익을 대표하는 민간단체의 회장들에게만 금통위 위원들을 추천할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 한국은행은 정부로부터 독립을 달성했지만, 금융시장과 재계로부터 독립되지 못했음을 명백히 반증하고 있다.

특정 금융업계나 기업계의 이익을 대표하는 단체의 추천을 받아 임명될 경우, 이익단체의 이해관계로부터 자유로울 수 없음은 자명하다. 따라서 대부분의 해외 중앙은행에서도 최고 의사결정기구에 대한 민간의 추천 제도를 운영하고 있지 않다. 이러한 독특한 제도 또한 IMF 체제의 기형적 산물임은 두말할 나위가 없다.

[표 2] 주요 중앙은행의 정책기구 구성

중앙은행	정책기구		임명권자 및 절차
미국 (FRS)	연준이사회	의장(1), 부의장(1) 연준이사(7)	대통령이 연준이사중 지명, 상원 인준 대통령 임명, 상원 인준 (인준 과정에서 청문회 거침)
	FOMC	의장(1), 부의장(1) 위원(12)	연준의장·뉴욕연준 총재가 각각 겸임 연준이사(7), 지역연준 총재(5)
유로 (ECB)	정책위원회	총재(1), 부총재(1) 이사(4)	회원국 정상이 선임 총재는 유럽의회 경제통화위원회의 인사청문회를 거쳐 임명
영란은행	통화정책위원회	총재(1), 부총재(2) 집행간부(2) 외부위원(4)	국왕이 임명 총재 임명, 조사·정책담당 집행간부 재무장관 임명(하원 재무위 인사청문)
일본은행	정책위원회	총재(1), 부총재(2) 심의위원(6)	내각이 양원의 사전 동의를 받아 임명
한국	금융통화위원회	총재(1), 부총재(1) 금통위위원(5)	대통령이 임명, 총재 추천 임명 추천 후 임명

위의 표1)에서 보는 것처럼, 대부분의 금융통화위원회를 구성하는 과정에서 국회의 인사청문회와 동의 절차를 거치는 것이 일반적이다. 그러나 우리나라는 아직까지 한국은행 총재의 임명 과정마저 인사청문회가 생략된 채 이루어졌다. 한국은행의 지배구조는 국민으로부터 지나치게 독립되어 있었던 셈이다.

현행 헌법에서는 국회의 동의를 필요한 고위공무원으로서는, 국무총리, 감사원장, 대법원장·대법관, 헌법재판소장을 규정하고 있다. 또한 위의 고위공무원과 중앙선거관리위원회 위원, 국무위원, 방송통신위원회 위원장, 국가정보원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장 또는 합동참모의장 등도 국회법에 따라 인사청문회를 실시하고 있다. 따라서 법률로서 한국은행 총재의 국회의 동의를 얻기 위해서는 한국은행법을 개정해야 하고, 인사청문회를 실시하기 위해서는 국회법을 개정해야 한다.

따라서 통화신용정책이 물가와 실업률 등 거시경제변수, 그리고 자산 및 소득재분배에 미치는 지대한 영향을 고려할 때, 국민의 대표기관인 국회의 동의를 얻도록 하는 것은 민주적 책임성과 정책 역량의 강화를 위해서도 반드시 필요하다.

금융통화위원회가 국가경제 전체에 미치는 막대한 영향력을 고려할 때, 국회 인사청문회와 인준 절차는 비단 한국은행 총재에만 국한될 수 없다. 한국은행 총재의 인사청문회에서 금융통화위원회 전원으로 확대되어야 하며, 최소한 한국은행 총재

는 국회의 인준 절차를 밟아야 할 것이다.

또한 추천 과정의 투명성, 공정성 그리고 책임성을 제고하기 위해 이해관계의 합리적 조정과 중앙은행의 공익성을 강화하기 위해 여러 이해관계자들로 구성된 추천위원회를 구성하고 추천 사유 또한 공개할 필요가 있다. 금리결정 및 통화신용정책이 수많은 이해관계자들에 상이한 영향을 미치는 점을 고려할 때, 추천위원회에는 정부나 여야 대표, 금융업계나 기업계뿐만 아니라, 노동계와 소비자단체의 대표 등도 참여해야 할 것이다. 민주주의의 핵심 원리는 ‘1인1표제’다. 이는 비단 정치적 지배구조를 구성하는 것에 한정될 수는 없다. 중앙은행을 비롯한 경제적 지배구조 또한 유권자의 뜻을 모아 위임되어야 하며, 유권자의 이해관계에 복무할 수 있도록 해야 한다. 그것이 바로 우리 헌법이 명시하고 있는 국민주권의 원리이기 때문이다.

한국은행 총재의 인사청문회 도입에 대해, 국회 기획재정위 여야 간사뿐만 아니라 윤증현 기획재정부 장관도 “정부 각료들도 청문회를 하는데 한국은행 총재라는 지위와 권한을 감안하면 일리 있다”며 동의하고 있는 상황이다. 심지어 조선일보도 사설(2월11일)을 통해 “한국은행 총재 인사청문회 도입하는 게 옳다”고 주장하고 있다. 이들은 아흔 아홉 번 엉뚱하게 나가다가 가끔씩 입바른 소리를 할 때도 있다. 따라서 한국은행법 개정안이 여야 합의로 2월 임시국회를 통과하면, 3월 말 임기가 만료되는 신임 한국은행 총재부터 인사청문회 제도가 도입될 전망이다. 금융시장에서는 이미 오래전부터 차기 한은총재에 고대 총장을 지냈던 국가브랜드위원회 위원장 어윤대가 유력하다고 알려져 있다. 한국은행 총재의 지위 적합성, 통화정책에 대한 정책 역량, 그리고 공직자로서의 도덕성 등 엄격한 잣대로 검증해야 할 것이다. 또한 중앙은행의 목적 조항에 ‘금융시장 안정’을 명시하고, 중앙은행의 조사 및 감독권을 강화하는 법률개정안이 지난 해 12월 국회 기획재정위를 통과한 상태다. 따라서 이번 임시국회에서, 한국은행에 금융안정의 책임과 금융감독의 권한을 부여하는 법률개정안에 인사청문회 조항을 추가하여 조속히 통과시켜야 할 것이다.



1) 기획재정위원회(2009.2), 한국은행법 일부개정법률안(강봉균의원 대표발의) 검토 보고서