

금융회사 내부통제 정책변동 분석: 정책피드백이론과 다중흐름모형을 중심으로

최선미*

본 연구는 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」의 개정 사례를 대상으로 정책피드백이론과 킹덤(Kingdon)의 다중흐름모형(MSF)을 결합하여 금융회사 내부통제 정책의 변동 과정을 분석하였다. 분석 결과, 2016년 법 제정이 발생시킨 해석효과와 자원효과는 문제·정책·정치적 세 흐름 전반에서 작동하였으며, 흐름에 따라 상대적으로 우세한 효과가 다르게 나타났다. 해석효과는 정책변동의 방향에, 자원효과는 이러한 변동이 실행 가능한 대안으로 전환되는 시점에 영향을 끼쳤다. 반복된 금융사고는 내부통제 실패를 개인의 일탈이 아닌 조직적·제도적 책임의 문제로 재해석하게 하였고(해석효과), 기존 법률이 부여한 감독 권한과 정보자원을 통해 책무구조도를 중심으로 한 대안이 구체화되었다(자원효과). 특히 본 연구는 기존 제도에 대한 부정적 피드백이 정책의 후퇴가 아니라 강화로 전환된 조건에 주목하였다. 정책 실패의 원인이 규제의 과잉이 아닌 미비로 해석되었고, 규제 완화를 요구하는 정치적 연합이 형성되지 않았으며, 대안 설계의 자원이 감독당국에 집중되어 있었다는 점이 정책의 강화를 초래한 것으로 볼 수 있다.

주제어: 내부통제, 정책피드백, 다중흐름모형

* 서울대에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한경국립대학교 사회통합학부 공공행정전공 조교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정책실패, 복지정책, 정부역량 등이다(E-mail: sunmi2142@hanmail.net).

I. 서론

금융시장은 국민 경제의 중요한 핵심 축으로서 기능한다. 현대인은 누구나 금융소비자로 살아가며, 이는 금융사고의 위험성으로부터 자유로울 수 없음을 의미한다. 금융시스템의 복잡성 및 상호연결성 증대 등 국내외 금융환경 변화에 따라 금융회사 임원 및 이사회에의 배임·횡령 행위가 주주 및 금융소비자의 영향 및 피해범위를 확대시킬 수 있다는 점에서 금융회사 경영의 투명성·건전성 강화 필요성과 2008년 글로벌 금융위기 이후 전 세계적으로 바람직한 지배구조 확립 요구가 증대되었다. 이에 금융회사의 건전성과 감독 강화를 위해 기존 회계·감사 분야의 내부통제 개념이 금융권에서도 리스크관리 차원에서 대두하게 되었다. 특히, 국내에서 저축은행 사태(11년),¹⁾ KB 사태(14년)²⁾가 발생하는 등 부실한 금융회사 지배구조로 인한 금융사고 문제가 발생하면서 사외이사 및 감사 등 경영 통제기구의 위상 강화 및 리스크관리·내부통제 등 투명성 강화를 위한 통제 기구의 독립성 강화 필요성이 제기되었다. 이에 기업의 지배구조를 중심으로 지배구조를 규율하는 제도적 기반으로 2016년 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」(이하 「지배구조법」)이 제정되었다.

그러나 이러한 내부통제 강화의 흐름에도 불구하고 금융사고의 유형이 갈수록 대형화되며, 다양해졌다. 2019년에서 2020년 사이 발생한 라임·옵티머스 사태는 각각 1조 6천억원, 5천억 규모의 피해를 발생시킨 대규모 금융사건이었다(동아일보, 2023). 그 이후에도 대규모 횡령 사고 등이 지속됨에 따라 언론뿐만 아니라 정치권에서도 매년 국정감사에서 내부통제 강화에 대한 지적과 주문이 계속되었다. 즉, 금융사고가 끊이지 않는 현상에 대하여 단순히 개인의 부패 문제가 아닌 조직 차원에서의 인식과 제도적 대응이 필요하다는 인식 하에 2023년 말 임원의 책임 범위를 규정한 책무구조도 도입 및 이사회 감독 강화 등을 핵심으로 하는 지배구조법 개정안이 통과되었다.

본 연구는 일견, 금융 관련 법의 제정과 개정 과정으로 보이는 이러한 정책 변동과정을 단일 제도나 사건이 아닌 내부통제라는 관리 원리가 어떠한 정책과정을 통해 법제화되고 강화되는지를 분석하고자 한다. 특히 본 연구는 2023년 개정의 핵심 제도인 책무구조도의 도입 과정을 중심으로 분석하며, 이사회 감독 강화 및 임원 신분제재 등 여타 개정 내용은 책무구조도와 연동되는 범위 내에서 보조적으로 다룬다. 기존의 내부통제 및 지배구조법 개정 논의는 금융권에서는 최근 가장 이슈가 되는 주제이나, 주

1) 다수 저축은행에서 감사위원회·상근감사의 경영진·이사회에 대한 견제기능 유명무실화

2) 불투명한 CEO 선임 과정으로 인해 이사회 내 갈등 및 지배구조 리스크 발생

로 법학적 관점에서의 쟁점과 개정 방향, 실효성 확보 방안 등을 중심으로 논의되어 왔다(장윤제, 2024; 최현정, 2023; 정준아, 2023; 김준철·김태진, 2024; 원동욱, 2018). 이러한 논의 선상에서 지배구조법 개정은 대형 사건이나 정치적 변화에 대한 단발적 대응으로 설명되어 왔으나, 이러한 접근은 왜 지배구조 규제가 반복적으로 강화되는지를 충분히 설명하지 못한다. 즉, 금융분야 규제정책의 관점에서 법이 제정된 이후 어떤 과정을 거쳐 왜 특정 시점에 개정이 이루어졌는지에 대한 정책학적 분석은 거의 이루어지고 있지 않아 해당 분야에 대한 정책 변동 메커니즘을 규명하기 어려웠다. 그러나 법·제도는 한 번 만들어지면 완료되는 것이 아니라 지속적으로 보완되고 강화되는 구조적인 현상이라는 점에서 정책 피드백이 가장 잘 나타날 수 있는 규제 영역 가운데 하나라고 볼 수 있다.

복지 정책은 재정 지속 가능성과 형평성의 논리가, 환경 정책이 성장과 규제의 논리가 충돌하는 지점이라고 볼 때, 지배구조법 개정은 경영 자율성과 금융소비자를 보호하기 위한 공공성이 충돌하는, 정부와 시장이 만나는 지점으로서 정부가 시장에 어디까지 개입할 수 있는가를 보여주는 핵심 정책 영역이라고 볼 수 있다. 이 점에서 지배구조법 개정은 정책 갈등과 제도화 과정을 정책학적 관점에서 분석하기에 적합한 관측 지점이라고 볼 수 있다.

이에 본 연구는 지배구조법 개정 사례를 대상으로 정책피드백이론과 다중흐름모형을 적용하여 정책변동 과정을 분석함으로써, 정책 과정으로서 지배구조법의 내부통제 개념이 어떻게 강화되는지를 규명하고자 한다. 특히, 기존의 정책 변동 과정이 주로 하나의 모형을 통하여 단선적으로 분석되었던 것에서 더 나아가, 기존의 정책이 어떤 피드백을 통하여 강화 또는 약화되고 이것이 어떻게 문제, 정책, 정치의 흐름과 결합하여 정책의 창을 열고 정책이 변동되는지에 대한 입체적인 동학을 분석하여 시사점을 도출하고자 하였다. 다만 정책피드백이론은 정책이 축적되는 장기구조는 규명할 수 있지만 제도화 순간의 메커니즘을 규명하는 데에는 한계가 있으므로, 왜 그 시점에 법 개정으로 이어졌는지를 설명하기 위한 분석틀로서 킹덤(Kingdon)의 다중흐름모형을 결합하여 분석하였다.

구체적으로 본 연구는 첫째, 반복된 금융사고와 기존 내부통제 제도에 대한 논의들이 어떠한 정책피드백 과정을 거쳐 내부통제 강화에 대한 제도적 수요를 축적하였는지 분석하고자 한다. 둘째, 이러한 정책환경 속에서 문제 흐름(problem stream), 정책 흐름(policy stream), 정치 흐름(political stream)이 어떠한 방식으로 결합되어 책무 구조도 도입을 포함한 지배구조법 개정이 가능하게 되었는지를 규명하고자 한다. 즉, 본 연구는 왜 기존의 내부통제 강화 논의가 특정 시점에서 법 개정이라는 정책변동으

로 이어졌는가를 연구문제로 한다. 특히, 최근 ESG 경영 강화 및 투자자 보호, 내부통제 책임 강화 등이 글로벌 스탠다드가 되는 상황에서 지배구조법 개정 사례를 정책 이론을 통해 분석하는 것은 단일 입법 사례를 넘어 금융산업에 대한 국가의 규제가 어떻게 축적되고 가능했으며 제도화되었는지를 이해하는 데에 중요한 정책학적 함의를 제공할 수 있다. 이하 본 연구에서 ‘지배구조법 개정’은 2023년 12월 국회 본회의 의결을 기준으로 표기하며, 이후 하위법령 정비 등 후속 조치는 2024년으로 구분한다.

II. 이론적 논의

1. 정책피드백(Policy Feedback Theory) 이론

정책피드백 이론은 “새로운 정책이 새로운 정치를 만든다(new policies create a new politics)”는 샤흐슈나이더(Schattschneider, 1935)의 주장에 이론적 바탕을 두고 있다. 정책피드백이론은 기존의 정책이 정책 대상집단 및 이해관계자들의 정책 참여에 영향을 미침으로써 이후 정책에 영향을 미치는 다양한 경로와 기제에 주목한다(Béland et al., 2022; Pierson, 1993; Mettler & SoRelle, 2018; Schneider, Ingram, & deLeon, 2014). 위 이론에 따르면, 기존의 정책은 시간이 흐르면서 현재 정부의 역량과 관료들의 정치적 학습(political learning), 그리고 특정 사회문제를 둘러싼 이해집단의 범위와 유인 구조에 영향을 미침으로써, 미래 사회문제에 대한 문제 정의(problem definition)와 의제설정의 방향을 제한하고 규정한다(Mettler & SoRelle, 2018).

정책피드백 이론은 “정책 형성은 기존의 정책에 깊이 영향을 받는다”는 점에서 역사적 제도주의(historical institutionalism)적 접근과 맞닿아 있다(Mettler & SoRelle, 2018; Pierson, 1993; 강미리 외, 2023). Pierson(1993)은 기존에는 주로 ‘종속변수’로 여겨졌던 정책결과를, 향후 정책결정과정정에 영향을 미치는 ‘독립변수’로 볼 필요성을 주장하며(이흥범 · 이시영, 2024), 기존 정책이 자기강화 피드백 과정(self-reinforcing feedback loops)을 통해 미래의 정책 결정에 경로의존적 영향을 미침을 주장하였다(배지윤, 2026). 반면, Jacobs & Weaver(2015)는 자기 약화 정책피드백(self-undermining policy feedback) 개념을 제시하였는데, 이는 기존 정책이 시간의 흐름에 따라 사회적 · 정치적 영향을 받으면서 그 정책에 대한 지지가 약화될 수 있음을 설명한다(정종원 외, 2020). 한편, Weaver(2010)는 기존정책이 초래하는 긍정적 피드백뿐만 아니라

부정적 피드백 효과(negative feedback effects)에 주목할 것을 주장하였다. 초기 정책 피드백 연구는 정책 환류가 대중의 참여 행위에 자기 강화 효과를 나타내거나 (Pierson, 1993) 또는 자기 약화 효과(Wlezien & Soroka, 2012)를 나타내는지에 중점을 두고 역사적 발전 경로를 규명하는 연구가 주를 이루었다(임소현 외, 2025).

한편, 정책은 이해관계자에게 일정한 자원을 갖게 함으로써 또는 해석적 프레임(interpretative frame)을 형성하게 하여 정치적 태도와 행태를 변화시킨다(Pierson, 1993; Mettler, 2002). 정책피드백이론에서 이러한 메커니즘은 해석효과(interpretative effect)와 자원효과(resource effect) 등 2가지 경로를 통해 나타난다(Pierson, 1993; Mettler, 2002).

먼저 해석효과의 관점에서 정책은 고유한 정책 설계를 통해 정치공동체의 규칙과 절차, 정책 집행 방식, 시민권(citizenship)의 범위 등을 설정함으로써 정치공동체를 인식하는 개인의 해석적 틀을 형성한다. 정책의 “해석효과”는 정책 대상집단이나 이해관계자들이 정책 설계나 규정, 절차 등을 해석하는 과정에서 나타난다(강미리 외, 2023). 슈나이더와 잉그램(Schneider & Ingram, 1993)에 따르면 정책 결정자는 정책 대상집단이 보유한 사회적 권력의 수준과 사회적 인식에 따라 대상집단을 네 가지 유형으로 재구성하며, 이에 따라 정책의 논거와 정책수단이 달라진다. 사회적 권력이 높고 긍정적으로 인식되는 기여집단(advantaged)에 대해 경제적 유인이나 설득과 같은 비강압적 수단이 활용되는 반면, 사회적 권력이 낮고 부정적으로 인식되는 일탈집단(deviants)에 대해서는 강제와 처벌 중심의 정책수단이 적용된다(정종원 외, 2020). 특히 정책은 대상집단에 따라 상이한 메시지를 전달하는데, 기여집단에게는 정부의 존중을, 의존집단(dependents)에게는 동정과 보호를, 일탈집단에게는 비난과 배제를 전달한다(정종원 외, 2020). 이러한 차별적 표상과 메시지는 대상집단의 정부 인식과 정치적 효능감에 서로 다른 방식의 정치적 학습(political learning)을 유도하며, 결과적으로 집단 간 정치참여의 격차로 나타난다(Schneider & Ingram, 1993; 정종원 외, 2020).

한편, 자원효과에 따르면 정책은 개인에게 일정한 자원과 인센티브를 부여하여 정치 참여에 수반되는 비용을 낮추고 정치효능감을 제고함으로써 참여를 유도한다(Pierson, 1993; Mettler, 2002; Mettler & Welch, 2004; Dokshin, 2024; 정종원 외, 2020). 구체적으로 정책의 설계와 집행 방식은 정책과정에 참여하는 이해당사자들 사이에 자원을 차별적으로 배분함으로써 개인·조직의 정책 참여 역량과 권력 수준에 차이를 발생시키며, 그 결과 정치참여를 촉진하거나 억제하는 자원효과를 낳는다(Pierson, 1994; Campbell, 2003; 임소현 외, 2025; 정종원 외, 2020). 즉, 정책과정에서의 자원 배분은 정책 대상집단의 사회적 연결망이나 경제적 지위와 같은 시민의 자원에 영

향을 미쳐 참여를 자극하거나 억제하는 “자원효과”를 초래한다(강미리 외, 2023).

이러한 정책피드백의 메커니즘은 개인 시민뿐 아니라, 정책을 반복적으로 집행하고 해석하는 조직과 제도 행위자에게도 축적될 수 있다. 정책은 단순히 태도 변화를 유발하는 데 그치지 않고, 행위자들이 정책 문제를 인식하고 책임을 판단하는 기준 자체를 형성한다. 본 연구는 이러한 관점에서 정책피드백 이론의 자원효과와 해석효과를 조직과 제도 행위자의 정치적 학습이라는 차원에서 이론적 바탕으로 활용하고자 하였다. 이에 따르면 지배구조법 개정은 기업과 감독기구에 새로운 권한과 책임을 부여함으로써, 제도 행위자의 행동 가능성과 전략 선택의 범위를 재구성하는 자원효과를 발생시킬 수 있다. 또한, 지배구조법 개정은 내부통제 실패를 ‘불가피한 경영 리스크’가 아니라 ‘책임져야 할 제도적 실패’로 재구성함으로써, 기업과 감독기구의 해석적 프레임을 변화시킬 수 있다.

정책피드백 이론을 적용한 선행 연구는 주로 사회복지 정책과 교육정책을 중심으로 이루어져 왔으며 특정 정책이 시민의 참여에 어떤 영향을 미쳤는지를 개인 단위로 분석해왔다(Rhodes, 2015; Hopkins & Parish, 2019; 정종원 외, 2020). 그러나 최근 정책이 시민 개인의 행태뿐만 아니라 조직 단위의 행태를 분석하는 경향이 나타나고 있다(Schmid, Sewerin, & Schmidt, 2020; 권연이, 2019).

한편, Béland et al.(2022)은 정책환류 연구에서 제시한 피드백의 인과기제와 영향을 종합하여 정책이 시행된 뒤 다시 어떤 경로를 통해 정치·정책 과정에 영향을 미치는지를 인과기제(causal mechanisms) 중심으로 체계화하였다. 즉, 기존 정책이 경제·정치·인식·재정·행정이라는 다섯 가지 경로를 통해 환류 효과를 만들어내며, 그 결과 정책이 스스로 강화되거나 약화되는 효과를 초래할 수 있음을 제시했다. Weaver(2010)는 정책 체제가 정치적·재정적·사회적 지속가능성을 약화시키는 강력한 부정적 피드백 효과를 가질 수도 있음을 주장하였으며, Patashnik & Zelizer(2013)는 정책피드백이 정책 자체의 내부적 속성뿐만 아니라 수혜집단의 이해관계, 정치적 환경과 정책결정자의 전략적 목표 간의 상호작용 속에서 형성됨을 규명하였다. 또한, Oberlander & Weaver(2015)의 연구는 환자보호 및 부담적정보험법(Patient Protection and Affordable Care Act, ACA)을 사례로 분석하며, 위 법이 제정 이후에도 불안정한 이유를 정책 피드백이 오히려 대중 지지를 약화시키는 방향으로 작동했기 때문이며, 이러한 효과는 당파적 분열이라는 정치적 맥락에 의해 더욱 강화되었음을 보여준다. 특히 이 과정에서 정책이해관계자 및 정책의제 등의 사회정치적 효과와 행정적 효과, 재정적 효과 등에 따라 다양한 정책 환류가 나타날 수 있음을 시사한다. Schmid & Lumsden(2023)은 남아프리카공화국 사례에서 먼저 도입된 재생에너지

지 지원제도의 성과가 행위자들의 인식을 바꾸고(해석효과) 새로운 지지 세력을 키워(자원효과), 이후 국가 전력계획의 재생에너지 목표를 대폭 높이는 것을 가능하게 했음을 밝혔다. 이들은 이를 규제 수준이 단계적으로 높아지는 상향적 순환(ratcheting up)으로 설명한다.

국내에서 정책피드백을 적용한 논의는 상대적으로 활발하지 않은 편이다. 권연이(2019)는 일본의 NPO정책이 지속적으로 개정되어 온 메커니즘을 정책의 자원효과를 통해 설명하였다. 특히, 일본에서 시민단체가 지속적으로 정책에 영향력을 형성하고 긍정적 피드백을 형성하여 정책 변화의 요인이 됨을 밝혔다. 정종원 외(2020)는 경기도 청년기본소득의 개인에 대한 정치적 효과를 분석하였으며, 이승운(2020)은 보육정책 중심의 사회투자정책이 선거 전후에 긍정적 정책환류(policy feedback)를 거쳐 어떤 유형으로 변화되는지를 분석하였다. 김태은(2011)은 종합부동산세 제도의 변화를 긍정적 환류와 부정적 환류에 따라 이루어진 변화로 설명하였다. 주지예·박형준(2019)은 동물보호정책의 변동 요인을 정책피드백이론을 적용하여 분석하면서 기존 정책의 자원효과와 집행 차원의 해석효과를 통해 시민참여가 증가하고 이를 통해 동물보호·복지의 선택적 적용에서 보편적 적용 및 확대로 정책패러다임이 전환되었음을 규명하였다.

이상의 논의를 종합하면, 정책피드백 연구는 자기강화와 자기약화를 정책의 지속과 후퇴에 각각 대응시켜 온 경향이 있으나, 자기약화가 곧 정책의 축소를 의미하는 것은 아니다. Oberlander & Weaver(2015)는 자기약화 피드백이 정책변동의 충분조건이 아니며 그 결과는 양극화와 같은 매개요인과 제도적 조건에 따라 달라진다고 보았다. 즉 부정적 피드백이 어떤 조건에서 후퇴가 아닌 강화로 전환되는지는 여전히 규명될 여지가 있다. 본 연구는 이 지점에서 두 효과의 역할을 구분할 필요가 있다고 본다. 기존 정책의 실패가 규제의 과잉이 아니라 불완전성에서 비롯된 것으로 진단될 때 부정적 피드백은 강화의 방향으로 작동하며(해석효과), 제도적 자원이 어느 행위자에게 축적되어 있는가에 따라 그 요구가 실행 가능한 대안으로 전환되는 시점이 달라진다(자원효과). 이러한 관점은 두 효과를 각 흐름에 배타적으로 대응시키기보다, 세 흐름 전반에서 작동하는 기제로 파악할 필요가 있음을 시사한다.

2. Kingdon의 다중흐름모형

킹던의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)은 1984년 미국의 건강보험 정책 수립 과정에 대한 분석을 통해 처음 소개된 이래, 교육, 보건복지, 국방, 문화정책 등 다양한 공공정책 영역에서 정책 의제설정 및 정책결정, 정책 변동 과정을 설명하는 데 널리 활용되는 대표적인 이론적 틀이다(Zahariadis, 2014; Rawat &

Morris, 2016; Galligan & Burgess, 2005; 김민경·윤아영, 2021).

다중흐름모형은 Cohen, March & Olsen(1972)이 제시한 ‘쓰레기통 모형’에 기반한다. 쓰레기통 모형은 조직의 의사결정을 설명하는 모형으로 ‘조직화된 무질서(organized anarchies)’ 상태에서 이루어지는 의사결정은 다양한 문제와 대안이 있는 쓰레기통으로 본다. 조직에서 ‘문제(problems)’, ‘참여자(participants)’, ‘해결(solutions)’, ‘선택의 기회(choice opportunities)’가 마치 쓰레기처럼 떠다니다 우연한 촉발 기제를 통해 의사결정이 이루어진다는 점을 설명하였다(Cohen et al., 1972; 김주경·현재은, 2014에서 재인용). 두 모형은 공통적으로 정책의제설정 과정이 예측 불가능한 비합리적 과정임을 강조하고 있으나(정정길 외, 2020; 최성락·박민정, 2012; Zahariadis, 2003), 쓰레기통 모형이 정치적 요인의 중요성을 충분히 반영하지 못한 반면, 다중흐름모형은 정치의 흐름과 정책선도가(policy entrepreneurs)의 역할을 중요하게 강조한다(장현주, 2017; 신아름, 2023). 또한, 정책의 길고 복잡한 의사결정 과정과 정책결정의 영향요인으로서 사전적 요소를 이해할 수 있다는 점 역시 분석틀로서 유용한 것으로 평가된다(Rawat & Morris, 2016; 이주원·오범호, 2023).

이 모형은 ‘문제의 흐름(problem stream)’, ‘정책의 흐름(policy stream)’, ‘정치의 흐름(political stream)’의 세 가지 흐름과 ‘정책의 창(policy window)’, ‘정책선도자(policy entrepreneurs)’를 핵심 개념으로 하며(Jones et al., 2016), 이들 세 가지 흐름이 특정 시점에서 점화계기(triggering event)를 통해 결합할 때 ‘정책의 창’(policywindow)이 열리고, 이때 정책선도자가 주도적인 역할을 하면서 정책 변화가 가능하다고 본다. Kingdon의 다중흐름모형의 구체적인 개념과 흐름은 다음과 같다.

1) 문제의 흐름

문제의 흐름은 다양한 사회적 문제 중 특정 문제가 국민 또는 정책결정자의 주목을 받아 긴급한 현안(pressing problem)으로 공적 문제화 되는 과정을 의미한다(Kingdon, 2011; 김민경·윤아영, 2021, 재인용). Kingdon(2003; 2011)에 따르면, 문제의 흐름은 대표적으로 사회지표의 변화, 초점 사건(focusing event)이나 위기, 기존 정책이나 프로그램에 대한 평가 및 피드백과 함께 강한 상징적 사건 등의 하위요소로 구성된다. 인구통계나 실업률과 같은 지표는 단순히 사실에 대한 인식을 넘어서 정책결정자들의 해석적 요소가 중요하며(최성락·박민정, 2012), 대규모 국가적 재난과 같은 사건이나 기존 정책에 대한 피드백 등이 문제의 흐름을 구성한다.

이러한 사건들은 문제가 정책결정자들에게 명확히 인식될 경우 정부 의제로 채택될 가능성이 높으나, 그렇지 않을 경우에는 정책의제화되지 못하고 소멸될 수 있다

(Kingdon, 1984). 따라서 문제의 흐름은 해당 사안에 대한 정책적 개입이나 새로운 정책 형성의 필요성을 인식하는 과정으로 볼 수 있다(신아름, 2023).

2) 정책의 흐름

정책의 흐름은 정책공동체를 통해 제안된 다양한 정책 대안들이 구체적인 논의를 통해 가능한 대안으로 구체화되는 과정이다(신아름, 2023). 이 흐름에서는 정책공동체와 구조 및 그 안에서 논의된 대안과 선택의 과정 등을 강조한다(Herweg, Zahariadis, & Zohlnhöfer, 2022). 킹턴(Kingdon)은 정책의 흐름의 영향요인으로 정책공동체의 존재 여부 및 분화 수준, 정책 선도자의 활동과 정책이익집단의 개입 등이 제시된다(한용길·정지원, 2025). 특히, 정책공동체의 전문가들은 다양한 세미나 및 포럼 등을 통해 정책 아이디어의 생산 및 유통과 확산의 역할을 수행한다. 특히 전문성을 가진 전문가 집단이 행정부의 직입 관료, 의회 및 이익집단들과 정책 공동체를 형성하여 정책 대안에 중요한 영향을 미친다.

이러한 정책대안은 단순히 아이디어 차원에서만 존재하는 것을 넘어 기술적 실현 가능성(technical feasibility), 정책공동체 구성원들의 가치 수용성(value acceptability), 예산적 제약 등 자원의 적절성, 대중과 정치권의 수용 가능성 및 수용 태도 등에 따라 소수의 대안만이 선택되어 실제 정책으로 발전된다(Zahariadis, 2019; 이순남, 2004: 265).

3) 정치의 흐름

정치의 흐름은 정책의제 설정에서 핵심적인 역할을 수행하는 흐름으로(한용길·정지원, 2025; 이주원·오범호, 2023; 김태현·배관표, 2024) 정책의 수립과 채택에 영향을 미치는 정치적 환경이자 정책의 제도적, 문화적 맥락을 의미한다(정정길 외, 2020). 정치의 흐름은 국가적 분위기(national mood), 행정부 교체(changes of administration), 이익집단 활동(interest group pressure campaigns), 정당의 의식 수 변화(changes of ideological or partisan distributions in Congress), 주요 정책결정자들의 이념과 가치관, 선거 결과(election results) 등의 하위 요소로 구성된다(Kingdon, 2011; Kingdon, 1984). 국가적 분위기는 정책문제와 관련된 이슈·가치·대응방안 등에 대해 대중이 전반적으로 가지는 선호를 의미하는 한편, 이익집단의 활동은 특정 사안에 대한 이익집단이 자신들의 이해관계를 바탕으로 조직적 압력 행사로 볼 수 있다. 이러한 정치적 흐름은 다른 흐름들과 달리 정책 외부의 사건이나 정치 환경의

변화에 영향을 크게 받는다는 점에서 예측이 어렵다는 특징이 있다(김윤경·김선형, 2018). 또한, 정책 문제가 명확히 정의되어 이에 적합한 정책 대안이 있더라도, 정치적 흐름이 이에 부응하여 우호적이지 않을 경우 정책의 채택으로 이어지기 어렵다. 따라서 정치적 흐름은 문제의 흐름과 정책의 흐름과 함께 정책의 창 개방에 결정적이고 중요한 역할을 한다.

4) 정책의 창과 정책선도가

킹던에 따르면, 이 세 가지 흐름은 독립적으로 흘러가다가 정책선도가에 의해 일정 시점에 ‘결합’하게 되는데, 이를 ‘정책의 창(Policy Window)’이 열린 것으로 표현하며, 이는 정책 참여자가 자신이 지지하는 정책대안을 실현하거나 관심 문제에 대한 정책결정자의 관심을 집중시키고 정책 추진이 가능해지는 일시적 기회의 시점을 의미한다(Kingdon, 1984; 이순남, 2004). 이 때, 정책선도가는 확고한 신념과 비전을 통해 문제와 정책, 정치의 흐름을 결합하는 핵심 행위자로 역할한다(한용길·정지원, 2025).

정책선도가는 정책기회의 창이 열리는 시점을 포착하여 자신이 지지하는 정책대안이나 이슈를 정책과정에서 적극적으로 의제화하고 반영하기 위해 전략적으로 행동하는 개인이나 집단을 의미한다(Kingdon, 1984). 이들은 공식적인 정책결정자로서 고위관료나 정치인뿐만 아니라 전문가, 시민단체 활동가 등을 포함하며 정책의 창이 열리는 시점에서 정책의 변화를 주도하는 역할을 한다. 이를 위해 자신의 전문성, 권력, 시간과 비용, 다양한 네트워크와 자원을 적극 활용하여 목적 달성을 추구한다.

그러나 정책의 창은 항상 열려 있는 것이 아닌, 평소보다 새로운 정책이나 법안이 채택될 가능성이 높은 짧고 일시적인 기회로 볼 수 있다(Solecki & Michaels, 1994; Zahariadis, 2014; 최성락·박민정, 2012; 장현주, 2017). 따라서 짧게 열린 정책의 창 순간에 정책선도가의 대안을 관철하기 위해서는 자원과 비용, 주요 의사결정자에 대한 접근성 및 활용 전략 등의 요소가 중요하다. 정책선도가는 정책 중개자로서 프레임링과 협상, 상징 및 프레임링 등을 활용하여 정책의 창을 여는 역할을 한다(Zahariadis, 2007; 장현주, 2017에서 재인용)

본 연구에서와 같이 금융 분야 또는 법률 개정과 관련하여 Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 선행연구와 주요 함의는 다음과 같다. Ribeiro(2020)는 브라질의 국가 금융교육 전략 수립 사례 분석을 통해 국제기구(OECD)를 중심으로 금융교육과 금융포용의 중요성에 대한 권고가 있었지만, 이것이 곧바로 각국 정부의 정책 의제화로 이어지는 것은 아니며, 세 가지 다중흐름의 결합과 정책선도가의 전략적 개입 속에서 금융 정책이 형성되었음을 시사한다. Saurugger & Terpan(2016)은 유럽의 경제거버넌

스 위기에서의 두 차례 정책변화를 다중흐름모형으로 분석하며 기회의 창(window of opportunity)이 넓을수록, 그리고 정책 기업가(policy entrepreneurs)들의 연합이 더 응집적일수록, 이들이 법적으로 구속력 있는 규범을 추진할 가능성이 높아진다고 분석하였다. Mena Aguilar(2025)는 멕시코의 조세개혁을 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)과 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)을 통해 분석하며 상호 공유된 핵심 신념(core beliefs)에 대한 강한 헌신보다 정책혁신가들이 기회의 창(window of opportunity)을 활용해 전략적 행위를 했는지 여부가 더욱 설명력을 가짐을 주장했다. 또한, Øvald(2024)는 노르웨이의 석유기금에서의 윤리적 투자가이드라인이 정책으로 발전된 사례를 분석하며 그동안 다중흐름모형 분석에서 충분히 주목받지 못했던 문제 흐름(problem stream)과 정책 흐름(policy stream)의 변화가 갖는 중요성을 규명한 바 있다.

한편, 국내 문헌은 금융 분야 또는 내부통제와 관련하여 다중흐름모형을 적용한 연구는 많지 않은 관계로 법률 개정에서 다중흐름모형을 적용한 선행연구를 중심으로 분석하였다. 국회선진화법 개정과정을 분석한 허만형·정주원(2012)에 따르면, 정책의제형성의 창이 열리는 과정에서와 정책형성의 창이 열리는 과정에서의 정책중개인이 동일하지 않았음을 제시하였다. 김준호(2017)는 IPTV법 개정 과정을 분석하며 일부 흐름만 합쳐질 경우에 의제 설정은 가능하지만 정책 결정에 이르지 못하는 못하고 세 가지 흐름이 모두 결합되는 경우에만 정책 결정이 가능하다는 점과 정치의 흐름의 중요성을 강조하였다. 이준서(2023)는 데이터3법 개정 사례를 다중흐름모형을 통해 분석하며 총 두 번의 정책의 창이 열렸지만 첫 번째 창에서 정책혁신가의 부재로 정책화되지 못하였으나, 두 번째 정책의 창에서 입법부 내부의 정책혁신가의 역할로 정책이 형성되었음을 규명하며 정책 혁신가의 역할을 강조하였다. 박진우·조광래(2022)는 수정된 다중흐름모형(MSF)을 활용하여 기업도시정책의 변동과정을 분석하여 정책형성의 단계에서는 문제, 정책, 정치의 강력한 결합 속에서 전경련이 정책혁신가의 역할을 수행한 반면, 정책결정 및 집행단계에서는 세 가지 흐름의 느슨한 결합 속에서 관료인 국토해양부가 정책의 창을 열어 정책변동을 주도해 나간 것으로 나타났다. 김영빈(2021)은 2019 교원지위법 개정 과정을 다중흐름모형과 Boswell & Rodrigues(2016)의 정책집행 시나리오 모형으로 설명하여 정권교체로 인한 정치의 흐름과 정책선도가의 역할로 교원지위법 개정이 갑작적, 합의적 집행 시나리오로 개정되었음을 설명하였다.

이러한 선행연구의 흐름을 종합해볼 때, 다중흐름모형은 한국의 지배구조법 개정 과정을 파악 하는 데에 유용한 분석틀을 제공한다. 다중흐름모형은 문제, 정치, 정책의 흐름을 종합하여 다루기 때문에 정책 형성의 환경과 그 안에서의 다양한 상황을 다각

적으로 분석할 뿐만 아니라 시간적 흐름에 따른 종단적 변화를 규명하는 데에도 유용하다(Zahariadis, 2019; Cairney & Jones, 2016; 신아름, 2023). 지배구조법 개정은 정부와 국회, 금융소비자 및 금융기업 등 다양한 이해관계가 얽혀 있으며, 정책혁신가의 행위와 정치적 계기의 포착 여부에 따라 정책화가 달라질 수 있다. 따라서 이 모형은 이러한 모호성과 복잡성, 불확실성을 구조적으로 분석할 수 있다는 점에서 유용한 틀로 볼 수 있다.

3. 금융회사 지배구조 및 내부통제 규제에 관한 선행연구

금융회사 지배구조법 및 내부통제 규제에 관한 기존 연구는 시기별로 세 갈래로 축적되어 왔다.

첫째, 2016년 법 제정 직후에는 법률의 체계와 시행상 문제를 다룬 연구들이 있다(김병연, 2016; 박영준, 2015; 심인숙, 2016). 손영화(2016)와 김흥기(2015)는 이사회 감독기능과 사외이사 독립성을 중심으로 바람직한 지배구조 원칙을 제시하였으며, 정영철(2016)은 시행 초기의 법리적 쟁점과 시행령 제정 방향에 관한 제언을 내놓았다.

둘째, 2019년 DLF 사태 이후에는 반복된 금융사고에 대한 제재 근거의 불명확성을 다루는 판례평석 및 법리 연구가 이어졌다(노종화, 2022; 송옥렬, 2022; 윤승영, 2022; 김경일, 2023). 이들 연구는 대체로 2021년 판례(2020구합57615)로 대표되는 제재 근거 공백의 법리적 성격을 규명하는 데 집중되었으나, 이러한 공백이 왜 특정 시점에 입법적으로 해소되었는지는 다루지 않았다.

셋째, 2023년 개정 이후에는 책무구조도라는 새로운 제도의 설계와 실효성을 평가하는 연구들이 다수 나타났다(정준아, 2023; 최현정, 2023; 장윤제, 2024). 김준철·김태진(2024)에 따르면 개정법의 주요 내용과 실무상 쟁점을 검토하였으며, 특히 김소연(2024)과 유광재 외(2025)는 영국·호주의 선행 도입 사례에 근거하여, 책무구조도가 사후적·개별 책임 중심으로 설계될 경우 사건 은폐 유인을 키우고 사전예방 기능이 약화될 수 있다는 한계를 지적하였다.

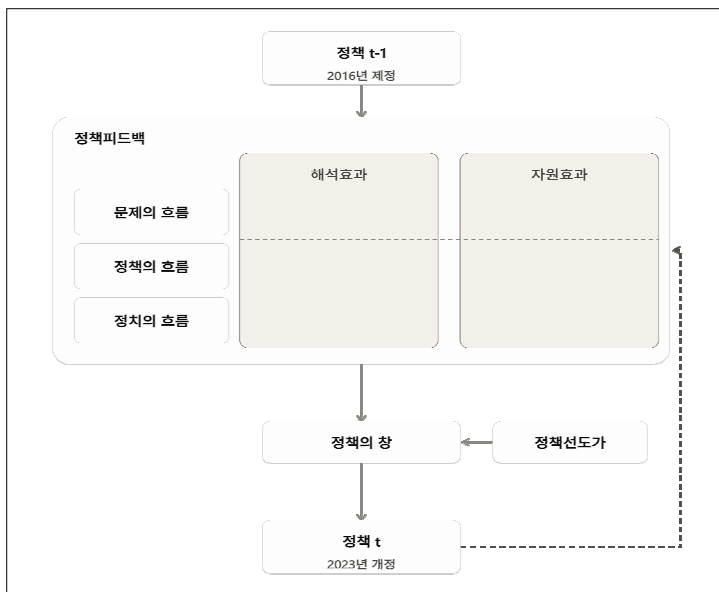
이상의 선행연구는 각 시기별로 지배구조법 및 책무구조도의 법적 성격과 제도설계상 한계를 규명해 왔다는 점에서 의의가 있으나, 2016년 제정에서 2023년 개정에 이르는 과정을 하나의 정책변동으로 보고 그 변동이 어떤 정책과정을 거쳐 특정 시점에 특정 형태로 귀결되었는지를 규명한 연구는 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구는 이러한 공백을 정책피드백이론과 다중흐름모형을 결합하여 이러한 선행연구의 공백을 보완하고자 한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구의 분석틀

본 연구의 분석틀은 다음 <그림 1>과 같다. 2016년 지배구조법 제정은 이후의 정책과정에서 해석효과와 자원효과를 발생시켰고, 이 두 효과는 문제·정책·정치의 세 흐름 전반에서 작동하였다. 즉 두 효과는 특정 흐름에 배타적으로 대응하는 것이 아니라 세 흐름을 가로지르는 기제이며, 각 흐름에 따라 상대적으로 우세한 효과가 다르게 나타난다. 이렇게 축적된 피드백을 배경으로 세 흐름이 정책선도가의 역할과 결합하면서 정책의 창이 열리고 2023년 개정이라는 정책변동이 나타나게 된다.

<그림 1> 연구의 분석틀



※ 저자 작성

※※ 정책 t가 다시 정책 t-1로서 후속 피드백의 기점이 된다

2. 연구 방법

본 연구는 2016년 지배구조법 제정 이후 2023년 개정에 이르는 정책변동 과정을 분석하기 위하여 문헌연구와 사례연구 방법을 활용하였다.

본 연구의 연구대상은 지배구조법 개정 사례이며 정책피드백 현상이 상대적으로 뚜렷하게 관찰될 수 있는 사례로 선정하고자 하였다. 금융 규제는 반복된 사고와 제도 실패가 누적되며 지속적으로 강화되어 온 대표적인 영역이라는 점에서, 정책피드백 이론이 실제로 작동하는지를 관찰하기에 유리한 사례라 할 수 있다. 따라서 본 연구의 분석 결과를 통해 금융 규제와 유사하게 누적적·반복적 성격을 지니는 규제 정책 영역에 우선적으로 시사점을 제공하고자 하였다.

자료수집 기간은 2016년부터 2024년까지로 설정하였다. 전술한 바와 같이 2011년 저축은행 사태와 2014년 KB 사태 역시 2016년 지배구조법 제정에 영향을 미친 문제의 흐름으로 볼 수 있으며 따라서, 2016년 제정은 이미 그 이전의 정책 실패에 대한 피드백의 산물로 볼 수 있다. 그러나 본 연구에서 시간적 범위를 2016년 지배구조법 제정부터 설정한 것은 이러한 선행 피드백을 배제하는 것이 아니라, 지배구조법이라는 단일 법률 내에서 제정부터 2023년 개정까지 이어지는 피드백 순환을 추적하는 데 분석의 초점을 두었기 때문이다. 법 개정은 입법절차가 완료된 시점인 본회의 의결일을 기준으로 하며, 이는 이후 감독규정 정비 등 집행 단계와 구분하기 위한 구분이다. 특히 내부통제 제도개선 논의가 본격화된 2019년 DLF 사태 이후의 자료를 중점적으로 검토하였다. 수집된 자료는 정책피드백이론의 해석효과와 자원효과, 그리고 다중흐름모형의 문제·정책·정치의 흐름 및 정책의 창에 해당하는 내용으로 구분하여 분석하였다.

자료는 정책 형성 및 입법 과정에 직접적으로 관련된 자료를 중심으로 수집하였다. 구체적으로 금융위원회 및 금융감독원 보도자료, 국회 의안정보시스템의 법률안, 국정감사 자료, 주요 언론기사, 시민단체 논평, 판례 및 연구보고서 등 성격이 다른 복수의 자료원을 함께 활용함으로써 특정 자료원에 대한 편향적 의존을 최소화하고자 하였다. 3) 수집 자료의 규모와 유형은 〈부록 1〉과 같다. 금융위원회·금융감독원 보도자료

3) 언론기사는 2026년 2월부터 5월 사이에 네이버 및 구글 검색엔진을 통해 ‘지배구조법 개정’, ‘국정감사 지배구조법’, ‘책무구조도’, ‘내부통제’, ‘금융사고’ 등의 키워드로 검색하였으며, 검색 결과 상위 노출된 기사 중 사실관계 확인이 가능하고 정책 당국·국회·업계 관계자의 발언이 직접 인용된 기사를 우선하여 선별하였다. 매체 구성은 종합일간지보다는 연합뉴스 등 통신사와 경제·금융 전문매체(매일경제, 한국경제, 서울경제, 파이낸셜뉴스, 아시아경제, 헤럴드경제, 더벨, 비즈워치, 인베스트조선 등)가 중심이 되었으며, 정부 공식 발표자료(대한민국 정책브리핑) 및 시민단체 자료(참여연대, 경제개혁연대)를 함께 활용하였다. 이는 지배구조법 개정과 같은 금융 규제 정책의 경우 종합일간지보다 금융·경제 전문매체에

는 실제 검토한 건수가 본문에 인용된 수보다 많았으나, 정책적으로 새로운 내용을 포함하거나 정책 전환의 근거가 되는 자료를 중심으로 선별하여 인용하였다. 국회 자료는 「금융회사의 지배구조에 관한 법률 일부개정법률안」 상정일(2023.11.15.)부터 본회의 의결일(2023.12.8.)까지의 회의록을 검토 대상으로 삼았으며, 이는 복수의 의원 발의안이 위원장 대안으로 통합·조정되어 실제 입법으로 귀결된 기간으로 볼 수 있기 때문이다. 다만 정책의 창이 열리지 않은 시기와의 대조를 위하여 앞서 발의된 두 법률안의 의안원문을 함께 검토하였다.

수집된 자료 중 정책피드백이론의 해석효과와 자원효과에 해당하는 진술은 다음과 같은 기준에 따라 분류하였다. 본 연구는 Pierson(1993)과 Mettler(2002)의 정의에 따라, 행위자가 권한·정보·예산·조직 등 물적·제도적 자원에 새롭게 접근하게 되었다는 내용의 진술을 자원효과로, 행위자가 문제의 원인이나 책임 소재에 대한 인식을 새롭게 형성하였다는 내용의 진술을 해석효과로 분류하였다. 두 요소가 하나의 진술에 동시에 나타나는 경우에는 해당 진술의 핵심 서술어를 기준으로 주된 효과를 판정하였다.

〈표 1〉 해석효과·자원효과 판정 기준

구분	판정 기준	해당 유형의 예
자원효과	행위자(개인·조직)가 정책을 통해 권한, 정보, 예산, 조직·인력, 법적 지위 등 물적·제도적 자원에 새롭게 접근하거나 확보	감독권한 확보, 검사자료 축적, 준법감시인 직무독립성 법제화, TF 운영을 통한 정보자원 획득
해석효과	행위자가 정책을 통해 문제의 원인, 책임 소재, 정당성의 프레임을 새롭게 규정 또는 재구성	금융사고를 개인 일탈이 아닌 조직 책임으로 재정의, 언론·시민단체의 “제도적 문제” 프레임
판정이 모호한 경우	하나의 진술에 자원과 해석 요소가 동시에 나타날 경우, 핵심 서술어(무엇을 “확보”했는지, 무엇을 “규정·재구성”했는지)를 기준으로 주된 효과 하나로 판정	“감독·검사 자료를 입법 근거로 활용”(자원)과 “내부통제를 법률 준수 관점에서 평가할 프레임 제공”(해석)이 공존하는 진술의 경우, 핵심 서술어가 “프레임을 제공”이므로 해석효과로 판정

※ 저자 작성

서 정책 당국자 발언과 업계 동향이 보다 상세히 다루어지는 경향을 고려한 것이다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 정책피드백 이론과 다중흐름모형의 적용

2016년 제정되고 2017년 일부 개정된 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」(이하 금융사지배구조법)은 금융회사 임원 자격요건, 이사회 구성·운영, 내부통제 등 지배구조의 기본사항을 규율하는 기본틀을 마련함으로써 금융회사의 건전경영을 도모하고자 하였다. 이 과정에서 주요 행위자들은 제도적 자원과 권한을 확보하는 한편, 반복되는 금융사고의 원인과 책임 소재를 새롭게 규정해 나갔다. 2016년 법 제정이 발생시킨 자원효과와 해석효과는 문제·정책·정치 세 흐름 모두에서 관찰되며, 흐름에 따라 상대적으로 우세한 효과가 다르게 나타난다. 이하에서는 각 흐름별로 두 효과가 어떻게 작동하였는지 살펴본다.

본격적인 분석에 앞서, 2016년 지배구조법 제정 이후 2023년 개정에 이르기까지 문제·정책·정치 세 흐름에서 나타난 주요 전개를 개관하면 다음 <표 2>와 같다. 이하에서는 이러한 전개 과정에서 정책피드백의 해석효과와 자원효과가 각 흐름별로 어떻게 작동하였는지를 구체적으로 살펴본다.

<표 2> 지배구조법 개정 관련 사건·정책·정치 흐름 연표(2016~2023)

시기	문제의 흐름	정책의 흐름	정치의 흐름
2016	—	지배구조법 제정	—
2019.10~11	DLF 사태 확산	금융위 제도개선방안 간담회(11.15)	고위험상품 판매제한 추진 발표(10.4)
2019~2020	라임·옵티머스 사태	—	국감 사모펀드 증인 대거 채택(2020.10)
2020.12	—	강민국의원안 발의	—
2021.8	2020구합57615 판결(준수의무 부재 확인)	—	—
2021.10~11	—	—	강민국·오기형 의원 내부통제 강화 촉구
2022	우리은행 횡령(약 700억원)	내부통제 제도개선 TF 발족	5대 은행장 국감 증인 채택, 이복현 원장 발언
2023	경남은행 횡령	금융위 「내부통제 제도개선 방안」 발표(6월), 김한규·윤한홍의원안 발의	이복현 원장 CEO·CFO 책임 발언(10월)

시기	문제의 흐름	정책의 흐름	정치의 흐름
2023.11~12	—	정무위 상정(11.15)→ 의결(11.30)→법사위(12.7) →본회의 통과(12.8)	정무위원장 대안으로 3건 통합, 초당적 신속 처리

※ 저자 작성

1) 문제의 흐름과 정책피드백

2023년 지배구조법 개정에 있어서 핵심적인 문제의 흐름은 지속적으로 발생하는 금융사고로 볼 수 있다. 국회 정무위원회 윤한홍 의원실에 따르면, 18년부터 23년 8월 말까지 6개 금융업권(은행, 보험사, 금융투자사, 저축은행, 여신전문금융사, 대부업)에서 발생한 금융사고는 총 425건으로 조사됐다(CEO스코어데일리, 2023). 특히, 권익위에 따르면 금융권 횡령액이 최근 수년 간 증가했고, 피해액이 수백억 이상의 대형 사건이 누적되었다. 이는 2018년부터 2024년 6월까지의 횡령액이 약 1,800여억원이라는 점에서도 확인된다(연합뉴스, 2024). 구체적으로 2022년 우리은행 직원이 약 700억원 대 이상의 자금을 횡령한 사건, 2023년 BNK 경남은행 직원이 약 560억 원 이상의 PF 대출금을 횡령하고 잠적한 사건 등의 횡령 사건과 19년 DLF(파생결합펀드) 사태⁴⁾와 라임·옵티머스 펀드 사태⁵⁾ 등의 불완전판매 및 금융투자상품 사고 등이 초점사건(focusing event)으로 작용하였다. 금융사고의 경우 1인당 피해금액이 크고, 회수율이 낮아 금융소비자의 피해가 크다는 특징이 있다(연합인포맥스, 2024).

이러한 사건들은 금융사의 내부통제 시스템의 미비에 귀인한 것으로 지적되었고(국민권익위원회, 2022), 내부통제 실패가 우발적 사고가 아닌 구조적이고 반복적인 위험으로써 정책문제화되었다. 금융위 보도자료에 따르면, 당시의 내부통제 의무가 “형식적·절차적 의무로 인식될 뿐, 실제 영업을 담당하는 실무부서 관리자와 직원들의 의식과 행동 변화를 이끌어내는 데에는 한계”가 있었다는 점을 인식한 것으로 볼 수 있다(금융위원회, 2023b). 특히, 당시 지배구조법이 내부통제 마련 의무는 있으나, 준수 의무는 두고 있지 않기에 금융회사가 내부통제기준을 마련하고 소홀하게 이행하였을 때, 개별 경영진 등에게 책임을 부과할 법적 근거가 없다는 점이 지적되었다(송지민, 2023). 2021년 판례(2020구합57615 판결)에서도 ‘현행 지배구조법령 아래에서는 ‘내

4) 은행이 금리연계 파생결합펀드를 고위험임에도 불완전판매하면서 대규모 원금 손실이 발생한 사건.

5) 사모펀드 운용사들이 부실자산·허위 운용 등으로 투자금을 부당 운용해 환매 중단과 대규모 투자자 피해를 초래한 사건.

부통제기준 마련의무' 위반이 아닌 '내부통제기준 준수 의무' 위반으로 금융회사나 그 임직원에 대하여 제재조치를 가할 법적 근거가 없다 '고 판시한 바 있다. 즉, 내부통제 기준을 마련하라는 기존 법률규정만으로는 내부통제실패를 제재하거나 개선하기가 법적으로 불명확하다는 점이 소송과 판례로 가시화되었다. 이러한 피드백은 명확한 준수 의무와 책임 배분이 법률화되어야 한다는 문제의식을 강화한 것으로 볼 수 있다.

이러한 문제의 흐름은 정책피드백의 해석효과와 결합하여 강화되었다. 정책은 단순히 규제수단으로 작용할 뿐만 아니라 정책 결정자, 정부와 정책 대상 집단 간의 관계를 재구성한다. Schneider & Ingram(1993)이 제시한 바와 같이 정책결정자는 대상 집단의 사회적 권력과 인식에 따라 이들을 재구성하며 이를 통해 정책수단을 달리한다. 이러한 관점에서 볼 때, 2016년 지배구조법이 제정되었음에도 계속적으로 발생한 일련의 금융사고에 대해 금융당국은 더 이상 개인의 일탈이 아닌 경영진과 조직 책임으로 해석한 것으로 볼 수 있다. 즉, Schneider & Ingram의 관점에 따르면 금융회사는 사회적 권력이 높은 집단으로 금융 소비자에 대한 사회적 책임이 중요하다고 볼 수 있으며, 정책 당국은 이들 집단을 내부통제를 스스로 관리해야 할 책임 있는 관리 주제로 재구성해나간 것으로 볼 수 있다.

실제 2019년 국회 국정감사에서 금융위원회는 해외금리 연계 파생결합펀드(DLF) 손실 사태의 원인으로 금융회사의 내부통제와 투자자 보호체계의 미흡을 거론하며, 금융회사 조직 차원의 근본적인 개선 방안을 마련하겠다고 발언하였고 이는 향후 법 개정 논의로 이어졌다(금융위원회, 2019; 오피니언뉴스, 2019). 즉, 대규모 금융사고의 발생은 일종의 초점사건으로서 기능한 것으로 볼 수 있으며, 정책결정자들은 2016년의 법 제정만으로는 이러한 금융사고 재발을 방지하는 데에 한계가 있다고 해석하였다고 볼 수 있다. 이에 금융회사라는 정책대상을 규범적으로 내부통제의 책임이 있다고 사회적으로 구성하여 법 개정에 영향을 미친 것이다(비즈워치, 2023).

금융회사의 내부행위자 측면에서도 해석효과가 나타났다. 전술한 바와 같이 반복된 금융사고 속에서 내부통제의 실효성 확보를 위한 제도개선의 필요성이 지속적으로 제기되는 가운데, 법 시행 후 임직원에 대한 엄격한 내부통제 의무를 내용으로 한 지배구조법 개정안이 여러 건 발의되었다.⁶⁾ 금융사들은 제도 개선의 필요성에는 공감하면서도 내부통제 실패로 인한 제재의 전제는 내부통제 담당자와 임직원이 수행해야 할 구체적인 역할과 기준이 명확히 제시되어야 한다는 점을 강조하였다. 즉, 성실히 그

6) 제21대 국회에서 총 3건이 발의되었다. 강민국의원안(2106787, 2020.12.21. 발의), 김한규의원안(2120915, 2023.3.28. 발의), 윤한홍의원안(2124376, 2023.9.11. 발의)이며, 3건 모두 2023년 12월 8일 정부위원장 대안(2125833)에 반영되어 폐기되었다.

역할을 수행한 이상 금융사고가 발생했다는 결과만으로 처벌해서는 안된다는 경계의 목소리가 높았다. 이는 금융회사들이 내부통제 의무를 금융사고 발생 여부라는 결과 중심의 책임이 아니라, 사전에 인지 가능한 역할 수행 여부에 따라 판단되어야 할 규범으로 해석하였음을 보여준다. 이러한 기업 측의 입장을 고려하여 금융당국은 23년 개정법안에서 책무구조도를 도입(제30조의3(책무구조도)하여 각 임원이 소관 책무 영역에 따라 내부통제 및 관리조치를 이행하도록 하였다.

한편, 동 법은 각 금융사에 준법감시인의 임면과 임기를 보장하도록 명문화하였다. 이에 따라 금융사들은 준법감시인 조직과 인력을 확충하고 준법감시인을 사내이사급 임원으로 선임하는 등 변화에 대응하였다(더벨, 2016). 23년 국회 국정감사에서는 횡령 등의 금융사고와 관련하여 각 은행장 대신 7개 주요 은행의 준법감시인들이 증인으로 처음 채택되어 출석했다는 점에서 내부통제와 관련하여 준법감시인이 대외적 책임을 질 만큼 그 역할이 공식적으로 부각되고 있음을 보여준다(인베스트조선, 2023). 그러나 모든 금융사가 법의 취지를 충실히 받아들인 것은 아니다. 일부 금융사에서는 준법감시인을 요식적 자리로 해석하여 임기를 보장하지 않고 정기인사 때 교체하거나 문제 발생 시 희생양으로 교체하는 사례가 나타났다(헤럴드경제, 2019). 16년 법 시행 이후에도 KB금융지주, KB국민카드, 신한금융지주 등에서 준법감시인이 2년의 임기 만료 전 교체되었고 미래에셋대우의 경우 1년 사이 준법감시인이 세 차례나 바뀌었다(헤럴드경제, 2019). 이에 대하여 전문가들은 ‘국내 금융업계의 허술한 내부통제 인식’과 법에 준법감시인의 임기보장 강화 조항을 검토해야 함을 지적하였다. 요컨대 일부 금융사들은 16년 제정된 동 법의 준법감시인 제도의 의미를 축소해석하여 조직 내 실효성 있는 내부통제 강화로 이어지지 못했으며, 이러한 한계는 이후 23년 법개정에서 내부통제의 실효성을 제고할 필요성에 대한 문제 인식이 제기되는 배경 중 하나로 작용하였다.

종합하면, 2023년 지배구조법 개정의 문제의 흐름은 반복된 금융사고라는 외생적 사건의 단순한 누적만으로 형성된 것이 아니다. 2016년 지배구조법 시행 이후에도 내부통제 실패가 반복되면서 기존 제도의 한계가 드러났고, 금융당국, 금융사 내부 행위자들은 이를 각자의 방식으로 해석하는 피드백 과정을 거쳤다. 이러한 해석효과는 금융사고를 개인의 일탈이나 우발적 사고가 아니라 경영진 책임, 내부통제 실패, 제도적 미비의 문제로 재구성하였으며, 그 결과 명확한 준수 의무와 책임 배분을 요구하는 문제의 흐름이 강화되었다. 이 때 해석효과는 반복된 사고의 원인을 규제 자체의 문제가 아니라 제도의 미비에서 찾게 함으로써 이후 정책변동의 방향에 영향을 주었고, 2021년 판례를 통해 준수 의무의 부재가 법적으로 확인된 것은 이러한 인식에 제도적 근거

를 제공한 자원효과로 볼 수 있다.

2) 정책의 흐름과 정책피드백

정책의 흐름에서 나타난 정책 피드백 효과는 다음과 같다.¹⁾ 16년 지배구조법 제정은 금융당국의 감독권한, 검사자료, 내부통제 조직, 준법감시인 제도 등의 제도적 자원을 축적시켰고, 이러한 자원은 이후 책무구조도 도입, 이사회 감독 강화, 임원별 책임 명확화와 같은 정책대안이 구체화되는 기반으로 작용하였다. 즉, 동법 제정을 통해 금융위원회를 비롯한 금융 당국은 법적 감독 권한이라는 새로운 자원을 확보하였다. 지배구조법과 함께 시행령 및 감독규정을 마련하여 임원 임명 및 해임 요건, 이사회 구성, 내부 거버넌스 기준 및 위험 관리 기준 수립, 최대 주주의 자격 심사 기준 등의 법·제도적 권한을 갖게 되었다(김앤장법률사무소, 2016). 이에 따라 금융당국은 금융사의 지배구조를 직접 감독하고 개선할 수 있는 조직적 권한을 확보하게 되었고 이러한 초기 자원 확보를 통해 이후 금융당국이 현장검사 및 제도개선을 추진할 수 있는 동력이 되어 금융 당국을 중심으로 한 법 개정 논의의 기반이 되었다.

한편, 16년 시행된 법은 금융회사로 하여금 내부통제기준 마련 의무를 부과하였지만 시행 초기 형식적 운영으로 실효성이 미흡했다(금융위원회, 2023b). 이후 사모펀드 불완전판매와 은행 직원 대규모 횡령사건 등 금융사고가 잇따라 발생하자, 금융당국은 검사권과 제재권을 통해 금융사들의 내부통제 부실 사태를 파악하게 되었다. 금융위원회 및 금융감독원은 이를 통해 축적된 사고 사례 및 제도 미비점 등의 정보자원을 획득하였고, 이를 바탕으로 2022년부터 금융회사 내부통제 제도개선 TF를 구성·운영하면서 금융업계·감독당국·전문가 논의를 기반으로 정책대안을 형성하였다(금융위원회, 2022; 금융위원회, 2023a).

이후 2023년 6월 금융권 협회장 간담회를 개최하여 「금융회사 내부통제 제도개선 방안」을 발표하였다(금융위원회, 2023a). 해당 방안은 임원 개개인의 책임을 명확히 정하도록 책무구조도 작성과 이사회의 내부통제 감시 의무의 구체화를 핵심으로 한다. 특히 임원은 각각의 책임범위 내에서 내부통제기준의 적정성, 임직원의 기준 준수 여부 및 기준의 작동 여부 등을 상시점검하는 내부통제 관리의무를 이행해야 하며, 주요 업무에 대한 최종 책임자를 특정함으로써 책임을 하부로 위임하지 못하도록 하는 원칙을 구현하고자 하였다(금융위원회, 2023a). 이는 반복된 금융사고와 감독·입법 논의 과정에서 내부통제 체계가 기준과 조직 중심으로 설계되어 있어 책임의 귀속을 명확히 하는 데에는 구조적 한계가 있다는 문제 인식이 형성되었다(보험연구원, 2024b).

금융사 내부 행위자의 측면에서도 2016년 지배구조법은 중요한 제도적 자원을 제공하였다.⁷⁾ 16년 제정된 지배구조법은 금융회사에 대해 내부통제기준(제24조), 준법감시인(제25조), 위험관리책임자(제28조) 등의 설치·운영을 법률상 의무로 규정함으로써 내부통제 담당 직위를 제도적으로 명확화하였다. 이를 통해 법 제정 이전에는 내부통제가 회사 내부 규정 차원에서 경영진의 재량에 따라 위상이 변동되던 것과 달리, 제정 이후 준법감시인, 위험관리책임자 등의 직무독립성이 명시(제30조 제 1항)되었고 자료접근권(제30조 제3항)이 법적으로 보장되었다. 즉, 법적으로 보호된 조직 내부의 자료 접근 권한과 독립적 지위의 부여를 통해 금융회사 내부에서 내부통제 기능을 수행할 수 있는 제도적 자원을 제공하였다.

그러나 이러한 제도적 자원이 부여되었음에도 불구하고 금융권의 금융사고가 반복되면서, 내부통제의 실패 원인이 준법감시인이나 내부통제의 외형적 제도화의 한계보다는 사고 발생 시 책임이 어디에 귀속되는가에 대한 책임 귀속 구조의 불명확성 논의가 나타나기 시작했다(보현연구원, 2024a). 즉, 오히려 내부통제 관련 직위와 규정이 법적으로 명문화되어 있음에도 사고가 발생하자, 금융회사들은 내부통제 체계의 존재와 절차 준수를 근거로 책임을 특정 직위나 개별 행위자의 문제로 한정하는 대응을 보였다(대한민국 정책브리핑, 2023). 이러한 대응에 현행 법령이 내부통제 관련 조직내 구성원 간 역할과 책임이 불명확하다는 지적이 제기되었다(금융위원회, 2023a). 이러한 문제 인식은 2023년 개정에서 임원의 책무구조도 도입 및 책임구조의 명확화에 초점을 두게 된 배경으로 작용하였다.

이 과정에서 금융업계는 제재 및 면책 기준의 명확화, 소규모 금융회사 특례 등을 검토해줄 것을 요구하였고(금융위원회, 2023a), 감독당국은 해외의 유사 제도를 참고 하되 국내 집행 가능성과 업계 수용성을 고려하여 제도를 변형 및 정교화하였다. 이 과정에서 전문가들은 해외사례 소개와 각종 세미나를 통해 정책공동체로서 정책대안을 구체화하였다(금융위원회, 2024b).

이와 함께 23년 2월에는 정부에서 선진국 현지조사를 실시하여 싱가포르와 영국의 내부통제제도 운영실태를 파악하였다(대한민국정부, 2024). 국내에서 개정된 지배구조법은 영국의 고위 경영진 및 인증제도(Senior Management Regime)⁷⁾에 기반하는데, 동 제도를 도입한 싱가포르와 호주의 제도 등을 분석하여 정책대안을 구체화하였다(송지민, 2023). 이는 정책공동체의 논의를 통해 기술적 실행가능성과 업계 수용가능성

7) 고위경영진의 책무를 명시하였고 금융행위감독청(FCA)은 금융회사의 고위경영진과 모든 직원에게 적용할 기본적인 행위 준칙(Conduct Rule)을 마련할 뿐 아니라, 고위경영진의 책무 구조도와 책무문서를 금융감독기관에 제출하여 사전에 승인받는 제도

이라는 ‘정책 생존 기준’을 충족하는 방향으로 대안이 다듬어진 과정으로 볼 수 있다.

한편, 정부는 시행령·감독규정 입법예고(의견제출 절차 포함)를 통해 공개적 의견 수렴 과정을 거쳐, 감독규정을 개정하였으며 이를 통해 책무구조도 구성요소(책무기술키·책무체계도), 제출기한 등이 규범화되었다(금융위원회, 2024a). 이 과정에서 개정안의 내용과 개선방안에 대한 학계 및 전문가들의 논의가 활발하게 이루어졌다(정준아, 2023; 김준철·김태진, 2024; 노종화·이은정, 2022; 장운제, 2024; 보험연구원, 2024a). 요컨대, 초기 정책설계 시 해외 제도를 참조하여 정책 대안이 형성되었고 감독당국과 전문가 등의 정책공동체, 관련 이익집단으로서 금융업계와의 논의를 통해 국내의 법 집행 가능성과 업계의 수용가능성을 고려하여 개정법률의 주요 내용이 도출된 것으로 볼 수 있다. 즉, 이러한 과정을 통해 개정 법의 주요 내용인 책무구조도 도입 및 이사회 내부통제 역할 강화, 신분 제재 부과 등이 다듬어져 규범화된 것으로 볼 수 있다.

종합하면, 2023년 지배구조법 개정에서 정책의 흐름은 자원효과가 우세하게 작동하는 가운데 형성된 것으로 볼 수 있다. 2016년 지배구조법을 통해 축적된 금융당국의 감독권한, 감사자료, 내부통제 조직, 준법감시인 제도 등 제도적 자원이 이후 정책대안 형성의 기반으로 작용하였다. 이러한 자원효과는 금융당국과 전문가, 금융업계가 참여하는 정책공동체의 논의를 가능하게 하였고, 그 결과 책무구조도 도입과 이사회 감독 강화, 임원별 책임 명확화라는 정책대안이 기술적 실행가능성과 수용가능성을 갖춘 형태로 구체화될 수 있었다. 한편 이 과정에서 내부통제 실패의 원인을 조직과 직위의 외형적 미비가 아니라 책임 귀속 구조의 불명확성으로 재규정한 해석효과가 함께 작동하였으며, 이는 대안이 책무구조도라는 특정한 형태로 수렴되도록 하였다. 즉 자원효과가 대안 마련의 역량과 시점을 규정하였다면, 해석효과는 그 대안의 내용에 영향을 주었다고 볼 수 있다.

3) 정치의 흐름과 정책피드백

’23년 지배구조법 개정에서의 정치의 흐름은 크게 정부의 국정과제 추진과 이해집단의 수용, 의회 차원에서 입법 여론 조성으로 볼 수 있다.

먼저, 금융권의 내부통제 제도 개선은 당시 정부의 국정과제 중 하나로써⁸⁾ 금융분

8) 국정과제 (34-1) 미래 금융을 위한 디지털 금융혁신-변화에 뒤처진 금융규제 및 감독관행 혁신 금융회사 내부통제제도 개선을 통해 금융권의 對고객 책임성 제고 윤석열 정부 금융분야 성과 및 향후계획. 금융위(2024.11.11.)

야의 다양한 현안 중 우선적인 정책 과제로 추진될 수 있는 환경이 되었다. 앞서 살펴본 내부통제 제도개선 TF(금융위원회, 2023a; 2023b)는 이러한 국정과제 추진의 실행 기구로서 업계·학계 전문가들의 의견수렴과 공론의 장으로도 기능하였다.

한편, 시민사회와 언론은 반복되는 금융사고를 개인의 일탈이 아닌 제도적 문제로 해석하며 내부통제 강화 필요성을 지속적으로 제기하였다. 언론과 시민단체는 특정 이슈를 사회적 문제로 프레임링(framing)함으로써 부정적 담론을 형성하고 정책 변화에 대한 사회적 압력을 형성하는 역할을 한다(Campbell, 2012). 특히, 특정 사건이 발생했을 때, 언론의 프레임링으로 부각될 경우 대중의 정책에 대한 태도에 영향을 줌으로써 정책 변동을 초래하는 효과가 나타날 수 있다(Jacobs & Weaver, 2015). 위 사례에서도 대표적으로 참여연대, 경제개혁연대와 같은 시민단체는 반복된 대규모 금융사고를 개인의 일탈이 아닌 '제도적 문제'로 해석하여 법 개정을 요구하는 담론을 형성하였다(참여연대, 2020a; 경제개혁연대, 2022). 또한, 이에 대하여 지속적으로 금융회사의 경영진 책임을 강화 및 내부통제 제도 개선의 필요성을 제기하였다(참여연대, 2020b). 한편, 언론에서도 DLF, 라임·옵티머스 사태 등이 반복적이고 심층적으로 보도되면서 이 사건들이 초점 사건으로 작용하여 금융회사의 경영진 책임 강화 및 내부통제 강화에 대한 사회적 지지를 강화하고 제도적 문제로 인식하도록 하는 해석적 틀을 제공하였다. 이는 결과적으로 내부통제 관련 제도적 개선을 요구하는 사회적 압력으로 작용하였다. 특히, 이러한 초점 사건들이 언론을 통해 부각되면서 기존 정책에 대한 신뢰가 약화되고 정책 변화 요구가 나타나는 자기약화피드백 효과가 나타난 것으로 볼 수 있다(Béland et al., 2022; Jacobs & Weaver, 2015).

다음으로 의회 차원에서 정치의 흐름을 살펴보면, 금융권 내부통제 실패 및 이로 인한 금융사고 발생은 국회 국정감사에서 매년 지적되는 이슈로서 국회 정무위원회는 이에 대한 입법적 해결을 촉구하였다(아시아경제, 2024; 연합뉴스, 2023; 청년일보, 2021). '20년 국정감사 정무위원회에서 라임·옵티머스 등 사모펀드 사고를 의제화하여 관련 증인과 참고인을 대거 소환하였고(매일경제, 2020), 21년 국감 정무위에서도 당시 강민국 의원이 DLF 사태 관련 책임 문제를 제기하고(서울경제, 2021), 오기형 의원 주최 토론회에서 금융사고 재발 방지를 위한 금융기관의 '내부통제의무' 부과 필요성을 강조(아시아경제, 2021)하는 등, 여야 모두 금융사고 책임 및 내부통제 강화에 대한 이슈가 지속적으로 논의되었다. 특히, 22년 국정감사에서는 정무위가 5대 은행장을 국감 증인으로 채택하고 지속된 횡령·배임 등 금융사고의 책임소재와 내부통제 강화 및 재발방지 등을 집중 추궁하였다(아주경제, 2022). 이에 은행장들도 "최고경영자로서 내부통제 개선"을 언급하고, 당시 이복현 금감원장은 내부통제를 CEO 성과지표

에 반영하겠다는 취지의 발언을 하였다(한국경제, 2022). 즉, 정치권에서 반복되는 금융사고의 원인에 대한 경영진 책임 및 내부통제 강화에 대한 논의가 본격화되었고 이에 대한 공감대가 형성되었다. 이후, '23년 금감원에 대한 국정감사에서 금감원은 반복적인 금융사고 발생에 대하여 “국민이 수용할 수 없는 행태에 대해서는 CEO든 최고 재무책임자(CFO)든 책임을 지우는 게 필요”하다고 언급하여 임원의 내부통제 책임 이슈가 본격적으로 다뤄지게 되었다(비즈워치, 2023).

특히, 16년 제정된 법은 금융당국의 감독 및 검사 자료를 공식 입법 근거 자료로 활용할 수 있게끔 하며 내부통제를 법률 준수의 관점에서 평가할 수 있는 입법적 프레임워크를 제공하였다. 기존 법률이 내부통제 책임을 충분히 규정하지 못하고 있는 상황에서 국회는 이러한 입법권한을 통해 의제 설정 능력을 행사함으로써 정책 피드백을 형성했다(한양경제, 2023). 이 과정에서 국회 입법조사처 연구보고서(국회입법조사처, 2017) 등을 활용하여 축적된 입법 논의 자료는 입법적 논거를 강화하는 데 기여했고 이러한 조직적 역량과 사회적 공감대는 결국 2023년 말 여야 합의로 법 개정안이 통과되도록 하는 바탕으로 작용하였다.

또한, 이해관계자 측면에서 내부통제 책임과 의무가 강화되면서 일부 업계의 반발이 예상되었으나, 간담회와 의견수렴절차를 통해 금융사들은 제도의 취지에 공감하면서 제재·면책 기준의 구체화, 소규모 금융회사 특례 등을 요청하였다(금융위원회, 2023a). 또한, 정부는 개정 전 시범운영 기간 도입 및 참여사(社)에 대한 컨설팅 제공, 제재 감면 등의 인센티브를 부여하면서 정책에 대한 순응을 확보하고자 하는 전략을 활용한 것으로 보인다(금융위원회, 2024b). 즉, 이해관계자의 측면에서 금융사들은 전면적 반대보다는 “조건부 조정 요구” 형태의 정치적 압력을 통해 정치의 흐름에서 수용 가능한 타협 구도로 작용한 것으로 볼 수 있다.

종합하면, 2023년 지배구조법 개정의 정치의 흐름은 기존 내부통제 제도의 실효성 부족에 대한 사회정치적 피드백이 축적되는 과정으로 볼 수 있다. 시민사회와 언론은 반복되는 금융사고를 제도적 문제로 프레이밍하였고, 국회는 국정감사를 통해 이를 지속적으로 의제화하며 입법적 해결을 촉구하였다. 또한 정부는 이를 국정과제로 추진하였고, 금융업계 역시 조건부 수용을 통해 제도 개선 논의에 참여하였다. 즉, 기존 정책의 한계에 대한 부정적 피드백이 사회적 비판과 정치적 압력으로 전환되면서 내부통제 책임 강화와 책무구조도 도입에 대한 정치적 수용성을 형성하였고, 이는 정책의 창이 열리는 중요한 배경으로 작용하였다. 이 과정에서 언론·시민사회의 프레이밍이라는 해석 효과와 국회의 입법권한 및 축적된 입법 논의 자료라는 자원효과가 동시에 작동하였다.

〈표 3〉 흐름별 해석효과·자원효과와 작동 양상

구분	해석효과	자원효과	핵심 사건·근거
문제의 흐름	(우세) 금융당국이 반복된 사고를 개인 일탈이 아닌 경영진·조직 책임으로 재해석 / 금융회사는 내부통제 의무를 결과책임이 아닌 역할수행 기준으로 해석 / 일부 금융회사의 준법감시인 제도 축소해석	2021년 판례(2020구합57615)로 준수의무 부재가 법적으로 확인되어 입법 논거 확보 / 권익위·의원실의 금융사고·횡령 통계 축적	우리은행 횡령(2022, 약 700억원)·경남은행 횡령(2023) / DLF·라임·옵티머스 사태 / 서울행정법원 2021.8.27. 선고 2020구합57615 판결
정책의 흐름	실패 원인을 외형적 제도화의 미비가 아닌 책임 귀속 구조의 불명확성으로 재규정 → 대안이 책무구조도로 수렴	(우세) 감독권한·검사권·제재권 확보 / 검사자료 축적 / 내부통제 제도개선 TF 운영 / 준법감시인·위험관리책임자 직무독립성 및 자료접근권 법제화 / 해외 제도 현지조사	내부통제 제도개선 TF 발족(2022.8) / 금융위 「내부통제 제도개선 방안」 발표(2023.6.22) / 싱가포르·영국 현지조사(2023.2)
정치의 흐름	(우세) 참여연대·경제개혁연대와 언론의 '제도적 문제' 프레임 → 자기약화 피드백	국회의 입법권한을 통한 의제설정 / 국정감사 증인 채택 / 입법조사처 보고서 등 입법 논거 자료	국정감사 증인 채택(2020·2022·2023) / 강민국·오기형 의원 문제제기(2021) / 정무위 상정~본회의 통과(2023.11~12)

※ 저자 작성

※※ 각 사건의 상세 근거는 본문 해당 내용 참조

4) 정책의 창과 정책선도가의 역할

본 연구에서는 2023년 하반기, 특히 정기국회 종료를 앞둔 2023년 11~12월을 정책의 창이 열린 시점으로 본다.

정책의 창이 열린 시점을 규명하기에 앞서, 동일한 취지의 개정안이 발의되고도 입법으로 이어지지 않았던 시기를 함께 볼 필요가 있다. 제21대 국회에서 발의된 3건은 모두 정무위원회 상정과 법안심사제1소위원회 회부를 거쳤으나, 강민국의원안은 2021년 2월 상정 이후 약 2년 9개월간 계류하였고 김한규의원안 역시 2023년 6월 상정 이후 진전을 보지 못하였다. 반면 윤한홍의원안은 2023년 11월 15일 상정 이후 23일

만에 본회의를 통과하였다.

세 안을 비교하면 대안이 점진적으로 정교화되어 온 것으로 볼 수 있다. 강민국의 원안이 대표이사와 준법감시인에게 의무를 부과하고 과태료를 규정하는 데 그친 반면, 김한규의원안은 이사회와 감독, 업무영역별 관리책임자 지정, 내부통제 정상 작동 시 제재 감면까지 담고 있었다(안 제24조제3항부터 제6항까지 및 제35조제6항).⁹⁾ 즉 차이는 대안의 존재 여부가 아니라 그 정교화 수준과 정부 방안과의 정합성에 있었다. 김한규의원안의 상정 시점까지 정부 방안은 발표되지 않은 상태였고, 정부 방안에 기초한 윤한홍의원안이 발의되면서 나머지 두 안이 이를 중심으로 통합되었다. 정기국회 말의 시간적 압박은 2021년과 2022년에도 존재하였다는 점에서, 자원효과로 축적된 감독당국의 역량이 대안을 실행 가능한 형태로 정교화하고 그것이 입법안으로 제출된 조건에서 비로소 세 흐름의 결합이 가능해진 것으로 볼 수 있다.

당시 정책의 창은 반복된 금융사고 발생이라는 문제의 흐름과 금융당국 중심의 정책대안(내부통제 개선방안)이라는 정책의 흐름, 정부 국정과제 및 금융업계의 수용과 정치권의 내부통제 강화 압력 등의 정치적 흐름이 존재하다가 정기국회 말의 시간적인 압박을 통해 이미 준비된 정부 대안이 국회 대안으로 흡수되며 압축적으로 절차가 이루어지면서 열렸다고 볼 수 있다(파이낸셜뉴스, 2023). 이미 23년 6월 금융위원회가 발표한 「금융회사 내부통제 제도개선 방안」에서 책무구조도, 임원별 내부통제 관리의무와 이사회 감시 강화 등의 내용이 담긴 구체적인 설계안이 제시되었고(금융위원회, 2023a), 동년 9월 발의된 윤한홍 의원안(의안번호 2124376)에서도 유사한 내용이 제시되었다. 금융위원회는 개정안 통과 직후 보도자료를 통해 6월에 발표한 「금융권 내부통제 제도개선 방안」에 기초한 윤한홍 의원 발의안에 김한규·강민국 의원 발의안이 정무위원회 대안으로 통합되었음을 명시한 바 있다(금융위원회, 2023b). 즉 행정부가 마련한 정책대안이 의원 발의안의 형태로 국회에 제출된 시점이 세 흐름의 결합을 가능하게 한 계기로 작용하였다고 볼 수 있다.

이와 함께, 정치권에서 여야를 막론하고 내부통제 강화에 대한 요구가 높아졌고 정기국회 종료 전 민생법안 일괄 처리라는 정치적 시간 제약과 결합하여 정책의 창이 실질적으로 열렸음을 보여준다. 그 결과 관련 법안은 2023년 11월 15일 정무위원회에 상정된 이후, 11월 21일 법안심사소위원회 심사, 11월 30일 정무위원회 의결을 거쳐, 12월 7일 법제사법위원회 심사와 12월 8일 본회의 의결까지 단기간에 신속하게 이루어졌다(법제처 국민참여입법센터).

9) 다만 두 안 모두 임원별 책무를 사전 배분하여 이사회 의결을 거쳐 금융당국에 제출하는 책무구조도 체계는 포함하지 않았다.

이 과정에서 특히, 주목할 만한 점은 2023년 12월 정무위원장 명의의 대안(의안번호 2125833)이 상정·가결되면서 기존의 여러 의원 발의안들을 통합·조정하는 형태로 처리되었다는 점이다(법제처 국민참여입법센터). 복수 법안을 위원장 대안으로 병합하는 것은 상임위원회의 표준적인 입법 절차이다. 다만 법안심사제1소위원회 회의록¹⁰⁾에 따르면, 이 통합 과정에서 각 의원안 간의 세부 설계 차이는 금융당국이 마련한 책무구조도 방안을 중심으로 빠르게 수렴되었다. 김한규 의원은 자신의 발의안과 윤한홍 의원안의 차이를 언급하면서도 “책무구조도는 아마 금융위랑 논의를 많이 하신 것 같으니... 책무구조도 도입을 전제로 통합안을 만드는 것에 찬성”한다고 발언하였고 강민국 위원 역시 세부 방식의 차이를 인정하면서도 “내부통제를 강화한다는 측면에서는 모든 안들이 일리가 있다”며 신속한 처리에 공감을 표하였다. 이는 위원회 통합 절차가 정치적 협상이나 연합의 결과라기보다, 행정부가 마련한 정책대안에 대한 여야의 신속한 초당적 공감대가 형성되었으며 이들의 동의를 통해 이루어졌음을 시사한다.

따라서 지배구조법 개정에 있어서의 정책의 창은 단순히 문제·정책·정치의 세 흐름이 병존했기 때문에 열린 것이 아니라, 내부통제 강화에 대한 여야의 초당적 공감대가 행정부 주도의 정책대안에 대한 신속한 수용으로 이어지고, 정기국회 종료 전 민생 법안 처리라는 시간 압박과 맞물리면서 개방된 것으로 볼 수 있다.

한편, 본 법은 2023년 12월 국회 본회의 의결을 통해 개정되었고, 이후 2024년부터 하위 법령 정비와 감독규정 개정, 시범운영 등을 거쳐 제도가 구체화·정착되었다. 본 법 개정 과정에서 정책선도자의 역할은 주로 정책 설계 단계에 집중되어 나타났으며, 정책의 창이 열리는 단계에서는 이와 성격이 다른 절차적 역할이 관찰되었다.

먼저, 정책설계단계에서 금융위와 금감원 등의 금융당국은 문제를 인식하고 '22년부터 내부통제 제도개선 TF를 운영하고, 그 과정에서 전문가와 이해관계자들의 의견수렴을 거쳐 '23년 구체적인 정책 대안을 제시함으로써 정책의 흐름을 형성하고 유지하였다. 즉, 정책선도자로서 창이 열릴 시점을 대비하여 실행 가능한 대안을 준비한 것으로 볼 수 있다.

그러나 실제로 정책의 창이 열린 것은 국회 정무위원회에서 다수의 의원안을 병합하여 위원장 명의의 안으로 통합하고 단기간 내에 상임위·법사위·본회의 절차를 완료한 데에서 확인할 수 있다. 다만 법안심사제1소위원회 회의록¹¹⁾의 내용에서 나타난

10) 국회 정무위원회 법안심사제1소위원회, 「제410회국회(정기회) 정무위원회회의록(법안심사제1소위원회)」 제1호, 2023.11.21. pp.36-37

11) 국회 정무위원회 법안심사제1소위원회, 「제410회국회(정기회) 정무위원회회의록(법안심사제1소위원회)」 제1호, 2023.11.21. pp.36-37

바와 같이 이 통합은 여야 간 정치적 협상의 산물이라기보다 금융당국이 마련한 정책 대안을 위원들이 신속히 수용한 결과에 가깝다. 이러한 점에서 세 흐름의 결합을 실질적으로 주도한 정책선도가는 정책 설계 단계의 금융당국이며, 정부위원회는 이를 초당적 공감대 위에서 신속히 입법화한 절차적 매개자로 기능하였다고 볼 수 있다.

따라서 지배구조법 개정에서 정책선도가로서의 역할은 정책설계단계의 금융당국에 집중되어 있었던 것으로 볼 수 있다. 정책설계단계에서 금융당국은 정책선도가로서 “제재보다 예방”이라는 프레임을 제시하면서 의견수렴단계를 거침으로써 업계수용성을 확보했고, 해외사례와 시범운영을 통해 실행가능성을 높이는 전략을 활용한 것으로 볼 수 있다. 반면 정부위원회는 위원장 대안으로의 병합·조정 절차와 정기국회 말이라는 시간적 압박을 활용하여 입법을 신속히 완료하였다는 점에서, 정책선도가라기보다 정책의 창을 실제로 여는 절차적 매개자로 기능하였다고 볼 수 있다. 결국 본 사례는 정책선도가가 반드시 정책과정 전 단계에 걸쳐 일관되게 존재하는 것이 아니라, 정책 설계라는 특정 단계에 국한되어 나타날 수도 있음을 보여준다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 2023년 지배구조법 개정을 정책변동과정으로 보고 정책피드백이론과 다중흐름모형을 통해 분석하였다. 분석 결과, 2023년 개정은 세 흐름이 우연히 결합하여 정책의 창이 열린 결과라기보다, 2016년 제정 이후 축적된 해석효과와 자원효과가 세 흐름 전반에서 작동한 결과로 볼 수 있다. 이에 본 연구는 2023년 개정의 여러 내용 중 특히 책무구조도 도입 과정에 초점을 맞추어 이러한 피드백 메커니즘을 규명하였다.

구체적으로 해석효과 측면에서 지배구조법 제정 이후 발생한 대규모 금융사고에 대하여 정책 당국은 개인의 일탈이 아닌 경영진과 조직의 책임으로 해석하였으며 금융회사라는 정책대상이 내부통제의 책임이 있는 것으로 재구성한 것으로 볼 수 있다. 또한, 언론과 시민사회 차원에서도 이러한 초점 사건에 대하여 개인의 일탈이 아닌 ‘제도적 문제’로 프레임하여 기존 정책에 대한 변화 요구가 나타나는 ‘자기약화 피드백’ 현상이 나타난 것으로 볼 수 있다. 한편, 자원효과 측면에서는 금융당국이 지배구조법 제정을 통해 감독권한과 정보자원을 확보함으로써 당시 제도의 실패와 미비점을 파악하였고 내부통제 개선방안을 마련하였으며, 의회는 국정감사와 입법권한의 활용을 통해 법 개정에 영향을 준 것으로 볼 수 있다. 이러한 배경 하에 대규모 금융사고의 반복적

발생이라는 문제의 흐름과 금융 당국이 준비한 ‘내부통제 개선방안’이라는 정책적 흐름, 정부의 국정과제 및 내부통제 강화에 대한 사회적 압력의 정치적 흐름이 정기국회 말의 시간적 압박과 맞물리면서 정책의 창이 열리게 된 것으로 볼 수 있다. 이 과정에서 정책선도가로서의 역할은 대안을 설계한 금융당국에 집중되어 있었으며, 정부위원회는 이를 신속히 입법화한 절차적 매개자로 기능하였다.

본 연구의 분석은 이 사례를 단순히 반복된 금융사고에 대한 정부의 위기 대응이나 규제 강화로 보는 시각과도 비교해볼 필요가 있다. 위기대응론은 대형 금융사고가 발생하면 정부가 반사적으로 규제를 강화한다고 보는데, 이러한 설명만으로는 두 가지 지점에서 한계가 있다. 첫째, 시점의 문제이다. 위기대응론이 타당하다면 2019~2020년 DLF·라임·옵티머스 사태 직후 규제가 강화되었어야 하나, 실제 개정은 그로부터 3~4년이 지난 2023년 말에야 이루어졌다. 본 연구의 분석들은 이 시차를, 해석효과가 문제의 방향을 설정한 이후에도 자원효과가 실행 가능한 대안으로 전환되는 데 별도의 시간이 필요했다는 점(TF 운영·해외사례 조사 등)과, 정치적 기회의 창이 정기국회 말이라는 특정 시점에야 열렸다는 점으로 설명한다. 둘째, 방향의 문제이다. 위기대응론은 규제가 “강화”되었다는 결과만 설명할 뿐, 왜 그것이 규제완화나 현상유지가 아니라 하필 책무구조도라는 특정 형태의 강화로 귀결되었는지는 설명하는 데에 한계가 있다. 본 연구는 이를 해석효과가 실패의 원인을 규제의 과잉이 아닌 미비로 프레임을 이었다는 점, 그리고 자원효과로 감독당국에 축적된 역량이 책무구조도라는 대안을 구체적으로 설계할 수 있게 했다는 점으로 규명하였다. 요컨대 위기대응론이 사건과 결과를 단선적으로 연결하는 데 그친다면, 정책피드백이론과 다중흐름모형의 결합은 그 사이에 놓인 해석·자원의 축적 과정과 정치적 기회의 시점을 함께 드러내준다는 점에서, 단순한 위기 대응을 넘어서는 설명을 제공한다.

본 연구의 이론적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 부정적 정책피드백이 정책의 후퇴가 아니라 강화로 전환되는 조건을 규명하였다. 2016년 법 제정의 한계는 규제가 과도했기 때문이 아니라 미비했기 때문으로 받아들여졌으며, 2021년 판례를 통해 준수 의무의 부재가 확인되면서 이러한 인식은 법적 근거를 얻었다. 또한 규제 완화로 이득을 얻는 정치적 연합이 형성되지 않았고, 금융업계 역시 전면적 반대가 아닌 조건부 조정 요구로 대응하였다. 이러한 조건에서 부정적 피드백은 강화의 방향으로 작동하였으며, 감독당국에 축적된 자원은 그 요구가 실행 가능한 대안으로 전환되는 시점에 영향을 주었다.

둘째, 본 연구는 정책피드백 이론과 다중흐름모형을 연결하여 분석하여 정책변동을 단순히 평면적 시계열 상에서의 변화로 보는 것에서 더 나아가 정책피드백 이론을 통

해 제도를 둘러싼 각 행위자 간의 피드백이 다중흐름모형에서 어떻게 창의 개방으로 연결되는지 이중구조로 설명했다는 점에서 의미가 있다. 기존의 각 이론에서는 정책 피드백 모형을 통해 기존의 정책이 이후 정치에 어떤 영향을 미침으로써 정책의 약화 또는 강화를 가져오는지를 설명하고, 다중흐름모형은 어떤 순간에 정책 변화가 일어나는지를 독립해서 설명하였다. 이에 본 연구에서는 지배구조법 개정의 사례를 통해 정책피드백 이론에서 어떻게 행위자의 전략들이 누적되었고, 다중흐름모형에서 이러한 누적된 조건이 언제 정책변화로 전환되었는지를 설명하여 보다 입체적으로 분석하고자 하였다. 즉, 정책변동은 단발적 또는 일시적으로 나타난 외생 충격으로 정책의 창의 열렸다고보다 누적된 부정적 정책피드백의 결과라는 점을 이론을 통해 규명하였다.

셋째, 정책 변동에 있어서 정책선도가의 역할이 정책과정 전 단계에 걸쳐 균등하게 나타나는 것은 아니라는 점을 확인하였다. 본 사례에서 정책선도가로서의 역할은 구체적인 정책 대안을 마련한 정책 설계 단계, 즉 금융위와 금감원 등 금융당국에 집중되어 나타났다. 반면 정책의 창의 실제로 열리는 단계에서 국회 정무위원회가 수행한 역할은 여야 간 초당적 공감대 위에서 정책대안을 신속히 입법화한 절차적 매개 기능에 가까운 것으로 볼 수 있다. 이는 정책선도가라는 개념이 정책과정 전반에 걸쳐 적용되는 단일한 행위자상이 아니라, 정책 설계와 같은 특정 국면에서 두드러지게 나타나는 역할일 수 있음을 시사한다. 제21대 국회에서 발의된 세 건의 개정안이 정부 방안 발표를 전후로 내용의 정교화 수준과 처리 속도에서 뚜렷한 차이를 보였다는 점도 이를 뒷받침한다.

넷째, 본 연구는 정책피드백 이론을 금융규제 영역에 적용하여, 규제기관과 피규제자 사이에서 나타나는 피드백 메커니즘을 분석하였다. 조직 수준의 정책피드백을 다룬 기존 연구가 주로 시민단체나 옹호연합을 대상으로 한 것과 달리, 감독기관의 문제 인식, 입법부의 의제설정, 금융회사의 책임 해석이 상호 작용하는 과정을 규명하였다는 점에서 의의가 있다.

한편, 본 연구의 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 지배구조법 개정이 반복된 금융사고를 통해 내부통제 실패가 사회적으로 가시화되면서 가능해졌다는 점을 보여준다. 즉, 규제의 실효성이 제도 설계 자체뿐만 아니라 문제의 가시성과 공적 인식에 의해 좌우될 수 있음을 시사한다. 법 제정 이후에도 발생한 금융사고가 언론과 시민사회를 통해 공적 문제로 재구성되면서 규제 강화가 이루어졌다는 점을 고려할 때, 향후 정책은 개별 사건에 대한 책임을 넘어 실제 책무구조가 어떻게 작동하는지 상시적으로 가시화하는 장치를 고려할 필요가 있다. 특히, 금융 당국과 관련 기관을 통해 금융사고 건수, 피해규모, 제재 내역 등 다양한 데이터가 축적되고 공개되고 있

음에도 불구하고 이러한 정보가 내부통제 책임구조와 유기적으로 연결되지 못하고 분절적으로 활용되고 있다. 따라서 기존에 축적된 데이터를 ‘사고-책임자-관리행위-제재 결과’로 연결하는 통합적 정보 구조로 재구성하여 금융회사 간 내부통제가 어느 정도 이루어지고 있는지 비교가능성을 높이고 당국의 리스크 기반 감독 및 검사 우선순위 설정에 활용할 필요가 있다. 또한, 금융사의 내부통제 실패 사례를 횡령, 불완전판매, 내부 승인절차 위반, 리스크관리 실패 등으로 빅데이터화하고 유형화하여 금융사고를 사전에 차단할 수 있도록 관련 절차를 보완할 필요가 있다.

둘째, 규제정책의 실효성 확보를 위해서는 감독의 예측가능성과 함께 정책 대상의 수용성 확보가 필수적임을 시사한다. 본 연구는 책무구조도 도입 등 고강도 규제의 도입이 단순히 문제의 사회적 심각성만으로 정당화되는 것이 아니라, 규제의 집행 방식이 얼마나 예측 가능하고 수용 가능한 형태로 설계되는지에 따라 정책 수용 여부가 결정된다는 점을 보여준다. 지배구조법 개정 과정에서 금융권은 책무구조도 도입을 주요 내용으로 하는 지배구조법 개정이 과도한 사후 제재 또는 경영 위축으로 이어질 수 있다는 점을 우려하면서 책임 부과 기준의 명확화 등의 의견을 제시하며 정책에 대한 강력한 저항 또는 반대가 아닌 참여자로 기능하였다. 즉, 동법 개정은 규제 강도를 일방적으로 강화하기보다, 책임의 범위와 판단기준을 사전에 구체화하고 단계적으로 적용하는 방식을 통해 업계의 수용가능성을 확보하였다. 구체적으로 임원의 내부통제 관리 의무와 관련하여 ‘상당한 주의’기준을 도입하여 관리 조치를 신의성실하게 이행했다면 제재를 감경 또는 면제받을 수 있도록 하였고, 시범운영 및 제도기간을 통해 제도 운영에서 발생할 수 있는 불확실성을 완충하는 장치를 마련하였다. 또한, 일부 금융회사에 대한 적용 유예 또는 특례를 통해 업권 간 규제의 비례성과 형평성을 확보하고자 하였다. 이러한 설계는 규제정책의 실효성 확보를 위해서는 일방적인 규제 강화보다 예측 가능한 제도 설계를 통한 정책대상의 순응성 확보가 중요함을 시사한다. 따라서 향후 금융 당국은 사후 제재의 불확실성을 줄이기 위한 상당한 주의를 판단 요소, 제재 및 감면 기준 등을 보다 구체화하고 일관되게 적용할 필요가 있다. 이는 금융회사로 하여금 내부통제를 규제회피 수단이 아니라 관리 가능한 책임의 영역으로 인식하도록 하여 제도의 자발적 준수를 유도하는 기반이 될 수 있다.

셋째, 금융소비자 보호와 내부통제 강화를 제도적으로 연계할 필요가 있다. 내부통제 강화는 단순한 부패 방지 또는 통제 메커니즘이 아니라 궁극적으로 금융소비자 보호를 위한 공적 과제이다. 그럼에도 불구하고, 기존의 정책 체계는 지배구조 규제와 금융소비자 보호 정책이 제도적으로 분리되어 운영되어 온 측면이 있다. 내부통제 규제는 금융사 내부의 조직이나 절차, 책임 구조를 중심으로 설계된 반면, 금융소비자

보호 정책은 불안전판매 규제, 분쟁조정, 사후적 피해 규제 중심으로 운영되었다. 이로 인해 정책 간 연계성이 부족하고 책임 구조 또한 단절되는 현상이 발생하였다. 따라서 향후 정책은 내부통제와 금융소비자 보호를 연계하여 통합적으로 설계될 필요가 있다. 이를 위해 금융사의 내부통제 평가 및 감독 지표에 현행 지표 외에 분쟁 발생 건수, 피해 회수율 등의 금융소비자 보호 성과를 포함하여 반영할 필요가 있다. 또한, 금융사의 내부통제 조직과 소비자 보호 기능 간의 조직적 연계를 강화할 필요가 있다. 준법감시인, 위험관리책임자 등 내부통제 담당 조직과 소비자 보호 부서 간 정보 공유 및 공동 대응 체계를 구축함으로써, 소비자 피해 징후가 내부통제 문제로 초기에 인식되고 대응할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 통합적 접근을 통해 내부통제 제도를 단순히 형식적인 조직 관리 장치가 아닌 금융소비자 보호를 위한 핵심 정책수단으로 기능하도록 하는 기반이 될 수 있다.

마지막으로, 금융사고 발생 시 책임 구조와 소비자 피해 간의 연결을 명확히 드러내는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 즉, 사고 발생 시 해당 업무의 내부통제 책임자와 관리 의무 이행 여부를 소비자 피해와 함께 공개하거나 보고하는 체계를 통해, 내부통제 실패가 단순한 조직 문제를 넘어 소비자 피해와 직결된 책임 문제로 인식되도록 할 필요가 있다. 이러한 통합적 접근은 내부통제 제도를 단순한 조직 관리 장치가 아니라 금융소비자 보호를 위한 핵심 정책 수단으로 재정의하는 것을 의미한다. 나아가 이는 지배구조 개혁의 목적이 궁극적으로 금융시장 신뢰 회복과 소비자 보호에 있음을 명확히 함으로써, 제도의 정당성과 정책 수용성을 동시에 강화하는 기반이 될 수 있다.

본 연구는 금융회사 지배구조법 개정과정을 정책피드백 이론과 다중흐름모형을 결합하여 분석함으로써, 지배구조법 제정 이후에도 반복된 금융사고와 이에 대한 해석 및 자원 축적이 정책 변화로 이어지는 과정을 설명하였다. 그러나 본 연구는 법 제정 및 개정 과정에 초점을 맞추고 있어, 책무구조도와 임원의 내부통제 관리의무 등 개정된 제도가 실제 조직 내에서 책임의 사전 배분과 관리 행위의 변화를 유도하고 있는지, 제도 도입 이후 금융사고 추이는 어떻게 변화하였는지는 검증하지 못하였다. 이는 개별 금융회사 내부의 의사결정이나 조직문화에 대한 자료 접근의 한계와도 맞닿아 있으며, 향후 실증분석 및 심층인터뷰 등을 통해 보완될 필요가 있다. 아울러 본 연구는 자료의 해석과 분류가 단독 연구자에 의해 이루어져 복수 출처 간 의도적인 교차 검증이나 복수 코더 간 신뢰도 검증을 별도로 수행하지 못하였다는 방법론적 한계를 지닌다.

▣ 참고문헌

- 강미리 · 이현주 · 신유진 · 정은서 · 변기용. 2023. “정책피드백이론(Policy Feedback Theory)을 통한 BK21 사업 변동과정 분석.” 《교육정치학연구》, 30(4): 111-141.
- 국민권익위원회. 2022. 《청렴윤리경영브리프스: 금융권의 횡령 사건과 내부통제 사례》. https://m.acrc.go.kr/briefs/78d9b88eb87fe2cd8f980c76c619c538548c32d0f1101a3674934afaff6b0cbc/sub_2.html
- 국회입법조사처. 2017. 《금융공공기관의 지배구조 개선을 위한 정책과제》.
- 권연이. 2019. “일본의 NPO 정책과정에 관한 고찰: 정책 피드백과 시민단체의 제도화.” 《한국정치학회보》, 53(5): 155-181.
- 금융위원회. 2019. 《금융투자자 보호를 위한 제도개선방안 간담회 개최》 보도자료. 2019.11.15. <https://www.fsc.go.kr/no010101/73973>
- _____. 2022. 《「금융권 내부통제 제도개선 T/F」 중간논의 결과: 내부통제의 실효성 있는 작동을 담보하기 위한 대표이사, 이사회 및 임원의 내부통제 관련 책임 강화》 보도자료. 2022.11.29. <https://www.fsc.go.kr/no010101/79001>
- _____. 2023a. 《금융사고, 제재보다 예방에 주력: 금융권 내부통제 제도개선 방안 발표》 보도자료. 2023.06.22. <https://www.fsc.go.kr/no010101/80251>
- _____. 2023b. 《내년 말부터 금융회사 임원별로 소관 업무에 대한 내부통제 관리 책임을 부여받게 됩니다》 보도자료. 2023.12.08. <https://www.fsc.go.kr/no010101/81211>
- _____. 2024a. 《「금융회사의 지배구조에 관한 법률 시행령 일부개정령안」 입법예고 및 「금융회사 지배구조 감독규정 일부개정고시안」 규정변경예고》. 금융위원회 공고 제2024-44호. 2024.02.13. <https://www.fsc.go.kr/po040301/view?noticeId=3960>
- _____. 2024b. 《개정 지배구조법 시행 관련 책무구조도 시범운영 계획 및 제재 운영지침(안) 마련》 보도자료. 2024.07.11. <https://www.fsc.go.kr/no010101/82660>
- 김경일. 2023. “이사의 감시의무와 내부통제시스템 - 대법원 2022. 5. 12. 선고 2021다279347 판결을 중심으로 -.” 《인권과 정의》, (511): 157-184.
- 김민경 · 윤아영. 2021. “문화다양성 정책 수립과정에 관한 연구: Kingdon의 다중흐름 모형(multiple streams framework)을 기반으로.” 《The Journal of Cultural Policy》, 35(2): 5-29.
- 김병연. 2016. “금융회사지배구조법상 내부통제에 관한 검토.” 《금융법연구》, 13(3): 3-35.

- 김소연. 2024. “책무구조도와 내부통제 관리의무 —영국의 고위경영진 제도를 중심으로—.” 《증권법연구》, 25(2): 77-129.
- 김영빈. 2021. “다중흐름모형 확장을 통한 「교원지위법」 개정 흐름 분석.” 《지방교육경영》, 24(1): 99-125.
- 김윤경·김선형. 2018. “예술인 복지법 제정과 정책적 효과성: Kingdon 모형의 적용을 중심으로.” 《정부학연구》, 24(2): 333-363.
- 김주경·현재은. 2014. “Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 영유아 무상보육정책 분석: 누구를 위한 무상보육인가?” 《한국정책학회보》, 23(4): 527-563.
- 김준철·김태진. 2024. “금융회사 이사의 내부통제관리의무에 관한 연구 - 금융사지배구조법 2024년 1월 개정 내용을 중심으로 -.” 《기업법연구》, 38(2): 93-127.
- 김준호. 2017. 《IPTV법 개정과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로》. 연세대학교 석사학위논문.
- 김태은. 2011. “두 가지 환류, 그리고 내생적 제도변화: 종합부동산세를 중심으로.” 《한국행정학보》, 45(2): 27-56.
- 김태현·배관표. 2024. “2016년 주택용 전기요금 정책 변동에 관한 연구: Kingdon의 다중흐름모형에 대한 새로운 해석을 적용하여.” 《한국사회와 행정연구》, 35(1): 145-167.
- 김흥기. 2015. “건전한 금융회사 지배구조의 원칙과 운용방안 - 금융회사의 지배구조에 관한 법률을 중심으로 -.” 《상사판례연구》, 28(3): 3-56.
- 노종화. 2022. “금융회사 내부통제기준 관련 의무의 범위와 판단 기준 - 우리은행, 하나은행 DLF 불완전판매 사건 중심으로 -.” 《경제개혁이슈》, 2022(3): 1-24.
- 노종화·이은정. 2022. “금융회사지배구조법상 대주주 자격심사제도 개정에 대한 의견: 이용우 의원 대표발의안 중심으로.” 《경제개혁이슈》, 2022(2): 1-13.
- 대한민국정부. 2024. 《윤석열정부 120대 국정과제 주요 성과》. https://www.mofa.go.kr/upload/cntnts/www/Achievements_of_120.pdf
- 박영준. 2015. “금융회사 지배구조법의 쟁점사항에 대한 검토.” 《보험법연구》, 9(2): 161-200.
- 박진우·조광래. 2022. “수정된 다중흐름모형(MSF)을 활용한 기업도시정책의 변동과정 분석.” 《한국정책연구》, 22(1): 119-150.
- 배지윤. 2026. “지방의료원 정책변동 과정의 거버넌스 형성과 시민참여 정책환류효과-성남시의료원과 진주의료원 사례 비교분석을 중심으로.” 《한국사회복지행정학》, 28(1): 53-89.
- 법제처 국민참여입법센터. 입법진행현황. <https://opinion.lawmaking.go.kr/>

- 보험연구원. 2024a. 《금융회사의 지배구조에 관한 법률 개정의 주요 내용》. 보험법리뷰 2024-02.
- _____. 2024b. 《보험회사의 내부통제제도 개선방안에 관한 연구: 책무구조도 도입을 중심으로》. 연구보고서 24-06.
- 손영화. 2016. “금융회사 지배구조의 개선방안.” 《경영법률》, 27(1): 77-134.
- 송옥렬. 2022. “이사의 감시의무와 내부통제시스템 구축의무.” 《기업법연구》, 36(1): 9-43.
- 송지민. 2023. “금융회사의 내부통제: 고위 경영진 및 인증제도의 해외 입법례를 중심으로.” 《은행법연구》, 16(2): 3-45.
- 신아름. 2023. “Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)을 통해 본 문화도시 사업의 형성과 전개.” 《사회과학연구》, 62(3): 359-378.
- 심인숙. 2016. “「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 시행상 문제점에 관한 소고.” 《중앙법학》, 18(4): 373-414.
- 원동욱. 2018. “금융회사의 지배구조에 관한 법률의 개정 논의와 관련 쟁점.” 《보험법연구》, 12(1): 25-63.
- 유광재·정동혁·이상진. 2025. “금융사지배구조법상 책무구조도의 한계와 개선방안에 관한 연구.” 《보험금융연구》, 36(4): 33-59.
- 윤승영. 2022. “회사법상 이사의 내부통제시스템 구축 의무에 대한 비교법적 고찰.” 《경제법연구》, 21(2): 3-38.
- 이순남. 2004. “Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 정책변동 연구: 국군간호사관학교 사례를 중심으로.” 《한국공공관리학보》, 18(2): 261-282.
- 이승윤. 2020. “진보정권의 사회투자전략은 왜 보수정권에서 확대되었는가?-한국 정치제도의 정책환류 기능과 정책 가시성.” 《사회복지정책》, 47(1): 85-116.
- 이주원·오범호. 2023. “Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 교육정책연구에 대한 체계적 문헌고찰.” 《교육행정학연구》, 41(5): 27-50.
- 이준서. 2023. 《다중흐름모형을 적용한 데이터 3법 개정 사례 분석》. 성균관대학교 석사학위논문.
- 이홍범·이시영. 2024. “정책피드백 이론을 통한 ‘게임중독 규제’의 정치 변화 연구: 강제적 섯다운제의 도입 및 폐지 과정 분석을 중심으로.” 《국가정책연구》, 38(1): 35-65.
- 임소현·조윤호·최아람·김지현. 2025. “영 케어리의 복지정책 경험과 정책 피드백: 구조적 제약과 부정적 피드백을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 34(4): 233-262.
- 장운제. 2024. “개정 금융회사 지배구조법의 주요내용과 과제.” 《기업법연구》, 38(1): 21-48.

- 장현주. 2017. “한국의 정책변동과정에서 나타난 정책선도가의 유형, 역할과 전략은 무엇인가?-Kingdon의 다중흐름모형에 대한 메타분석.” 《한국정책학회보》, 26(2): 449-474.
- 정영철. 2016. “「금융회사의 지배구조에 관한 법률」시행상 고려사항 및 앞으로의 개선 사항.” 《금융감독연구》, 3(1): 165-205.
- 정정길·이시원·최종원·정준금·권혁주·김성수·문명재·정광호. 2020. 《정책학원론》. 서울: 대명출판사.
- 정종원·신현기·이선영. 2020. “기본소득의 정책피드백 효과 분석-‘부분 기본소득’으로서 경기도 청년기본소득을 대상으로.” 《한국정책학회보》, 29(4): 55-86.
- 정준아. 2023. “내부통제 관련 금융회사 지배구조법 개정안에 대한 검토-2023. 9. 11. 자 윤한홍의원 대표발의안 관련.” 《은행법연구》, 16(2): 239-288.
- 주지예·박형준. 2019. “동물보호 정책변동 과정의 시민참여 정책 환류 기제 연구: 자 원효과와 해석효과를 중심으로.” 《한국행정학보》, 53(2): 151-182.
- 최성락·박민정. 2012. “Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구.” 《한국 정책연구》, 12(1): 119-137.
- 최현정. 2023. “개정 금융회사 지배구조법의 주요 내용과 실무상 문제점, 향후 과제에 대한 소고-23.11월 금융사 지배구조법 개정법률(안)을 중심으로.” 《경제법연구》, 22(3): 67-90.
- 한용길·정지원. 2025. “이주배경학생의 정책 형성 과정에 관한 연구: Kingdon의 다중흐름모형 적용을 중심으로.” 《한국이민행정학회보》, 4(2): 89-116.
- 허만형·정주원. 2012. “다중흐름이론 관점에서 본 「국회선진화법」개정과정 분석.” 《한국행정연구》, 21(3): 37-70.

언론기사

- 《대한민국 정책브리핑》. 2023. “‘금융사고 몰랐다’안 통해…금융사 임원 책임범위 명확해져”. 2023.07.28. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148918198>
- 《더벨》. 2016. “우리는행, 준법감시인·리스크관리책임자 지위 격상”. 2016.10.06. <https://www.thebell.co.kr/front/newsview.asp?click=F&key=201610050100004610000271>
- 《동아일보》. 2023. “라임-옵티머스, 5500명에 2조원 금융사기”. 2023.08.25. <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20230825/120857145/1>
- 《매일경제》. 2020. “국감 심판대 오른 사모펀드…증권 17명중 8명이 라임·옵티머

- 스”. 2020.10.09. <https://www.mk.co.kr/news/economy/9555572>
- 《비즈니스위치》. 2023. “반복되는 금융사고…이복현 ‘CEO, 내부통제 책임져야’”. 2023.10.17. <https://news.bizwatch.co.kr/article/finance/2023/10/17/0019>
- 《서울경제》. 2021. “강민국 ‘예보, DLF로 손실 입힌 금융사에 3.4조 손해배상 청구해야’”. 2021.10.21. <https://m.sedaily.com/article/13214568>
- 《아시아경제》. 2021. “라임·옵티머스 재발 막으려면 금융기관 ‘내부통제 의무’ 부과해야”. 2021.11.16. <https://www.asiae.co.kr/article/2021111610123932456>
- _____. 2024. “[2024 국감] 금융사고 7년간 6617억원…60%는 ‘은행’”. 2024.10.10. <https://view.asiae.co.kr/article/2024101014511191208>
- 《아주경제》. 2022. “정무위, 5대 은행장 국감 증인 채택…증인 39명 명단 확정”. 2022.09.27. <https://www.ajunews.com/view/20220927194859537>
- 《연합뉴스》. 2023. “대형사고에 금융권 국감 출소환…5대금융 회장은 해외로”. 2023.10.03. <https://www.yna.co.kr/view/MYH20231003001400641>
- _____. 2024. “6년여간 금융권 횡령 1천804억원…올해도 매달 사고”. 2024.06.23. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240622049400002>
- 《연합인포맥스》. 2024. “6년간 금융권 횡령 1천804억…회수는 9.7% 그쳐”. 2024.06.24. <https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4314433>
- 《오피니언뉴스》. 2019. “금융위, 은행에 고위험 금융상품 판매 제한 추진… ‘DLF 사태 재발 방지’”. 2019.10.04. <https://m.opinionnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=24163>
- 《인베스트조선》. 2023. “금융사고 잇따르는데 준법감시인이 ‘웬말’…정무위 내부서도 국감 증인 ‘불만’”. 2023.10.13. https://www.investchosun.com/site/data/html_dir/2023/10/12/2023101280203.html
- 《청년일보》. 2021. “[2021 국감] ‘증권사 금융사고 6년간 760억’…김병욱 의원, 자정 노력 촉구”. 2021.10.06. <https://www.youthdaily.co.kr/mobile/article.html?no=82706>
- 《파이낸셜뉴스》. 2023. “법사위 재가동에 기촉법·재초환법 통과…밀린 민생법안 2천여개”. 2023.12.07. <https://www.fnnews.com/news/202312071446469575>
- 《한국경제》. 2022. “5년 만에 국감 총출동한 은행장들 ‘횡령사고 죄송, 조직문화 바꿀 것’”. 2022.10.11. <https://www.hankyung.com/article/2022101198286>
- 《한양경제》. 2023. “잇단 금융사고에 칼 빼든 정무위… ‘금융사지배구조법’ 개정안 의결”. 2023.11.22. <https://www.hanyangeconomy.com/news/articleView.html?idxno=212>

- 《헤럴드경제》. 2019. “등기임원 급 준법감시인, 인사권 앞에 집사로 전락”. 2019.01.23. <https://v.daum.net/v/aegjLU4r1L>
- 《CEO스코어데일리》. 2023. “2018-2023년 금융사 금융사고 발생 현황”. 2023.09.14. <https://ceoscoredaily.com/page/view/2023091409431047935>

기타 자료

- 경제개혁연대. 2022. “금융회사 내부통제 퇴색시킨 손태승 회장 판결 유감”. https://www.ser.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B11&page=12&wr_id=20564
- 김연장법률사무소. 2016. “금융회사거버넌스법의 집행명령 및 감독 규정의 집행”. http://www.kimchang.com/newsletter/20161102/newletter_legal_jp_2016issue3_article14.html
- 참여연대. 2020a. “[논평] 사모펀드 부실, 안일한 대처로 피해 키운 금융당국의 책임 크다”. 2020.10.16. <https://www.peoplepower21.org/economy/1737961>
- _____. 2020b. “금융회사 대표이사의 금융사고 방지책임, 획기적으로 강화해야”. <https://www.peoplepower21.org/economy/1922577>

- Béland, D., Campbell, A. L., & Weaver, R. K. 2022. *Policy Feedback: How Policies Shape Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Boswell, C., & Rodrigues, E. 2016. “Policies, politics and organisational problems: Multiple streams and the implementation of targets in UK government.” *Policy & Politics*, 44(4): 507-524.
- Cairney, P., & Jones, M. D. 2016. “Kingdon’s Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of This Universal Theory?” *Policy Studies Journal*, 44(1): 37-58.
- Campbell, A. L. 2003. *How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. 2012. “Policy Makes Mass Politics.” *Annual Review of Political Science*, 15(1): 333-351.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. 1972. “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Dokshin, F. A. 2024. “Assessing Potential for Policy Feedback from Renewable Energy Incentive Programs.” *npj Climate Action*, 3(1): 83.

- Galligan, A. M., & Burgess, C. N. 2005. "Moving Rivers, Shifting Streams: Perspectives on the Existence of a Policy Window." *Arts Education Policy Review*, 107(2): 3-11.
- Herweg, N., Zahariadis, N., & Zohlnhöfer, R. 2022. "Travelling Far and Wide? Applying the Multiple Streams Framework to Policy-Making in Autocracies." *Politische Vierteljahresschrift*, 63(2): 203-223.
- Hopkins, D. J., & Parish, K. 2019. "The Medicaid Expansion and Attitudes Toward the Affordable Care Act: Testing for a Policy Feedback on Mass Opinion." *Public Opinion Quarterly*, 83(1): 123-134.
- Jacobs, A. M., & Weaver, R. K. 2015. "When Policies Undo Themselves: Self-Undermining Feedback as a Source of Policy Change." *Governance*, 28(4): 441-457.
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Raney, H. L., & Zahariadis, N. 2016. "A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review." *Policy Studies Journal*, 44(1): 13-36.
- Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- _____. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). New York, NY: Addison-Wesley Longman.
- _____. 2011. *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Updated ed.). Glenview, IL: Pearson.
- Mena Aguilar, O. A. 2025. "Advocacy Coalitions or Pragmatic Coupling of Streams? Explaining Policy Change in Mexico: The Tax Reforms of Vicente Fox and Enrique Peña (2001 and 2013)." *Policy Studies Journal*, 53(2): 436-462.
- Mettler, S. 2002. "Bringing the State Back in to Civic Engagement: Policy Feedback Effects of the GI Bill for World War II Veterans." *American Political Science Review*, 96(2): 351-365.
- Mettler, S., & SoRelle, M. 2018. "Policy Feedback Theory." In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Eds.). *Theories of the Policy Process* (4th ed., pp. 103-134). New York, NY: Routledge.
- Mettler, S., & Welch, E. 2004. "Civic Generation: Policy Feedback Effects of the GI Bill on Political Involvement over the Life Course." *British*

- Journal of Political Science*, 34(3): 497-518.
- Oberlander, J., & Weaver, R. K. 2015. "Unraveling from Within? The Affordable Care Act and Self-Undermining Policy Feedbacks." *The Forum*, 13(1): 37-62.
- Øvald, C. B. 2024. "Advancing the Multiple Streams Framework for Decision-Making: The Case of Integrating Ethics into the Norwegian Oil Fund Strategy." *Policy Sciences*, 57(1): 125-144.
- Patashnik, E. M., & Zelizer, J. E. 2013. "The Struggle to Remake Politics: Liberal Reform and the Limits of Policy Feedback in the Contemporary American State." *Perspectives on Politics*, 11(4): 1071-1087.
- Pierson, P. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change." *World Politics*, 45(4): 595-628.
- _____. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rawat, P., & Morris, J. C. 2016. "Kingdon's 'Streams' Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century?" *Politics & Policy*, 44(4): 608-638.
- Rhodes, J. H. 2015. "Learning Citizenship? How State Education Reforms Affect Parents' Political Attitudes and Behavior." *Political Behavior*, 37(1): 181-220.
- Ribeiro, C. T. 2020. "Agenda-Setting in Public Policies: The Strategy for Financial Education in Brazil Through the Lens of the Multiple Streams Model." *Cadernos EBAPE.BR*, 18(3): 486-497.
- Saurugger, S., & Terpan, F. 2016. "Do Crises Lead to Policy Change? The Multiple Streams Framework and the European Union's Economic Governance Instruments." *Policy Sciences*, 49(1): 35-53.
- Schattschneider, E. E. 1935. *Politics, Pressures, and the Tariff*. New York: Atherton.
- Schmid, N., & Lumsden, C. 2023. "Sowing the Seeds of Change: Policy Feedback and Ratcheting Up in South African Energy Policy." *Energy Policy*, 178: 113597.
- Schmid, N., Sewerin, S., & Schmidt, T. S. 2020. "Explaining Advocacy Coalition Change with Policy Feedback." *Policy Studies Journal*, 48(4): 1109-1134.

- Schneider, A. L., & Ingram, H. 1993. "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy." *American Political Science Review*, 87(2): 334-347.
- Schneider, A. L., Ingram, H., & deLeon, P. 2014. "Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations." In Paul A. Sabatier & Christopher M. Weible (Eds.). *Theories of the Policy Process* (3rd ed., pp. 105-150). Boulder, CO: Westview Press.
- Solecki, W. D., & Michaels, S. 1994. "Looking Through the Postdisaster Policy Window." *Environmental Management*, 18(4): 587-595.
- Weaver, K. 2010. "Paths and Forks or Chutes and Ladders?: Negative Feedbacks and Policy Regime Change." *Journal of Public Policy*, 30(2): 137-162.
- Wlezien, C., & Soroka, S. N. 2012. "Political Institutions and the Opinion-Policy Link." *West European Politics*, 35(6): 1407-1432.
- Zahariadis, N. 2003. *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- _____. 2007. "Public Policy Formation Under Conditions of Ambiguity." In Evan M. Berman (Ed.). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (2nd ed.). New York, NY: Taylor & Francis (Routledge).
- _____. 2014. "Ambiguity and Multiple Streams." In Paul A. Sabatier & Christopher M. Weible (Eds.). *Theories of the Policy Process* (3rd ed., pp. 25-59). Boulder, CO: Westview Press.
- _____. 2019. *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects*. New York, NY: Routledge.

〈부록 1〉 수집 자료 목록

자료 유형	검토 건수	인용 건수	비고
금융위원회·금융감독원 보도자료	다수 검토 (중복 다수)	약 20건	정책 전환의 근거가 되는 자료 중심 선별
국회 회의록	9건	9건	정무위원회 등 상임위 회의록 8건, 본회의 회의록 1건 (2023.11.15.~12.8.)
언론기사	40~50건	약 20건	중복 보도 제외, 2026.2.~5. 검색 수행
시민단체 자료	4건	4건	참여연대 3건, 경제개혁연대 1건
판례	1건	1건	2020구합57615 판결
연구보고서·전문기관 자료	3건	3건	보험연구원 2건, 김앤장 1건

※ 저자 작성

Policy Change in Financial Institutions' Internal Control: An Analysis Based on Policy Feedback Theory and the Multiple Streams Framework

Seonmi Choi

This study analyzes how internal control regulation in financial institutions changed, integrating policy feedback theory with Kingdon's multiple streams framework and focusing on the amendment of Korea's Act on Corporate Governance of Financial Companies. The analysis shows that the interpretive and resource effects generated by the 2016 enactment operated across the problem, policy, and political streams, although their relative influence differed from one stream to another. The interpretive effect shaped the direction of policy change, whereas the resource effect determined when demands for change could be translated into feasible alternatives. Repeated financial scandals reframed internal control failures, shifting them from individual misconduct to problems of organizational and institutional responsibility (interpretive effect), while the supervisory authority and informational resources established under the existing law enabled alternatives centered on the Responsibilities Map to be developed (resource effect). Negative feedback led to regulatory strengthening rather than retrenchment for three reasons: policy failure was understood as the result of insufficient rather than excessive regulation, no political coalition emerged to advocate deregulation, and the resources for designing alternatives were concentrated within the financial authorities.

※ Keywords: Internal Control, Policy Feedback, Multiple Streams Framework