금융회사의 내부통제 개선방향 – 법적 제언

2021. 4. 28

안수현
(한국외대, 법학전문대학원 교수)

목차

Ⅰ 내부통제 일반

Ⅱ 현행 금융회사 내부통제제도 검토

Ⅲ 개선방향과 과제

I

내부통제 일반

1. 내부통제의 개념과 의의

일반(상장)회사

- 내부통제에 대한 정의등 일반규정 없음
  - ✓ 내부통제시스템(준법지원인/준법감시인, 감사위원회, 내부회계관리자 등) 구축의무를 개별적으로 규정

금융회사

- ✓ 금융회사지배구조법에서 내부통제기준 마련의무, 준법감시인·위험관리책임자·내부통제위원회 설치 등 내부통제시스템을 보다 구체화하여 규정

- 내부통제의 개념(COSO보고서)
  - 이사회 및 경영진이 경영실효성과 효율성, 재무보고의 신뢰성, 법규 준수 등의 목적을 달성하기 위한 절차

- 내부통제기준의 개념
  - 법령을 준수하고 경영을 건전하게 하며, 주주 및 이해관계자 등을 보호하기 위하여 금융회사의 임직원이 직무를 수행할 때 준수하여야 할 기준 및 절차(금융회사지배구조법 제24조 제1항)

내부통제는 회사의 최종목표가 아니라 목표를 달성하기 위한 과정 내지 수단이며,
회사 내 전구성원에 의해 수행되는 일련의 통제활동으로서 회사목표를 달성하는데 **합리적인 확신**을 주는 것

2. 금융규제에서 내부통제가 갖는 의미와 효과

규제의 내부화

- 금융시장의 안정, 금융소비자 보호등 건전성규제와 행위규제와 같은 금융감독상의 목표를 달성하는 수단의 하나로 활용
  - ✓ 국내외에서 지배구조규제와 함께 내부통제제도를 일반회사와 차별해서 규정하는 경향이 강함
  - ✓ 기업내부자의 관점에서 주주와 이사회를 통한 경영진 견제와 감독을 목적으로 하는 일반회사와 다르게 취급
  - ✓ 지배구조규제에서도 금융회사의 과도한 위험인수행위를 방지하고 건전한 경영을 도모함으로써 채권자와 같은 다른 이해관계자, 나아가 금융시스템 전체에 대한 영향을 고려하여 규제
  - ✓ 금융회사의 내부감독구조인 지배구조를 법률상 상세하게 강조하는 것도 이러한 금융목표와 관련

규제방식의 전환

- 감독기관은 금융회사의 법규 위반 여부를 일일이 직접 감독하기보다 내부통제시스템이 잘 구축되고 효과적으로 운영되고 있는지를 중점 검사대상으로 함
  - ✓ 내부통제 위주로 감독의 틀을 전환

효과: 외부규제의 완화

- ✓ 내부통제가 강화될 수록 외부규제인 금융규제는 완화하는 효과 기대
- ✓ 규제의 효율성을 담보 (공적 규제에 소요되는 인력·예산 절감 및 금융회사의 적극적·창의적인 내부통제 실행 유도)

3. 국내 금융회사 내부통제 현황과 평가

집단적 금융소비자 피해 지속적 발생

- 2008년 금융위기 이후 금융회사의 위험관리·내부통제 강화에도 불구하고 지속적 피해 발생
  - ✓ 신용정보 유출, 부당대출, 불완전판매(기업어음, DLF, 키코, 라임·옵티머스 등) 등 집단적 피해 발생
- 감독기구는 최근 단기성과를 중시한 조직문화를 근본원인으로 꼽음
  - ✓ 과거 사고방지 → 사전 예방 강조
  - ✓ 운영상 업무관련 내부통제 주목
  - ✓ 이사회·최고경영자 역할 강조

2014

- 금융위원회·금감원, 금융회사 내부통제 강화방안 발표
- 준법감시인의 지위 격상·임기 보장, 준법감시인의 독립성 강화, 준법감시부서 인력확충·권한 강화, 경영진의 내부통제 관련 책임 강화 포함

2015

- 금융회사의 외형상 양호한 내부통제체계가 구축되어 있음에도 불구하고 금융사고가 지속 발생하는 이유로 내부통제가 제대로 작동할 수 있는 환경조성이 미흡하다고 평가
- 내부감사기능과 준법감시/위험관리기능의 역할 명확화 시도

2018~

- 금융감독원, 금융기관 내부통제혁신 T/F 혁신방안 발표
- 과거 내부통제 사고발생시 관련임직원의 책임소재를 파악하고 사고재발방지 대응책 마련에 주력
- 내부통제업무가 준법감시인의 업무로 인식하는데 그치고 단기성과를 중시하는 조직문화를 고려하지 않음
- 임직원의 중요 내부통제기준 준수의무(법령에서 정한 중요사항 준수), 내부통제 우수 기관에 대한 인센티브등 감독기관 지원 강화 제안(내부통제제도 및 운영실태가 우수한 금융회사에 대한 제재감경이 확대될 수 있도록 감경방식 개선을 제안)

4.금융회사 내부통제 실효성을 높이는 조치 유형

개인

- 행정제재: 신분제재/금전적 제재(과태료, 과징금)
- 민사손해배상: 대표소송을 통한 책임 추궁

법인

- 행정제재: 영업·업무 정지, 기관경고, 금전적 제재(과태료, 과징금) 등

검토

- 국내에서 내부통제 관련 조직문화를 변화하고 금융사고를 예방하는 가장 효과적인 방식으로 경영진 책임에 주목하는 경향
- 그런데 인적 제재를 하기 위해서는 내부통제관련 의무와 책임이 경영진에게 있음이 명확하게 규정되어 있는 것이 전제가 되어야 함
- 내부통제시스템 구축은 경영업무의 하나인 점, 내부통제위원회의 위원장이 대표이사인 점등은 내부통제 책임이 대표이사에 있음을 보여주나, 내부통제기준 총괄자는 준법감시인인 점, 내부통제운영에 대한 실태점검업무를 준법감시인에게 위임할 수 있는 점 등에서 보다 명확하게 경영진의 의무와 책임을 규정하는 것이 바람직

II

현행 금융회사 내부통제제도 검토

1. 내부통제제도 규제체계

체계

금융회사지배구조법-시행령-감독규정, 업권별 표준내부통제기준으로 구성

금융회사지배구조법 제24조

내부통제기준 마련

- 금융회사는 법령을 준수하고, 경영을 건전하게 하며, 주주 및 이해관계자 등을 보호하기 위하여 금융회사의 임직원이 직무를 수행할 때 준수하여야 할 기준 및 절차(이하 “내부통제기준 " 이라 한다)를 마련하여야 한다.

금융회사지배구조법시행령 제19조·감독규정

내부통제기준 실효성을 위한 포함사항

- 법 제24조 제1항에 따른 내부통제기준에는 금융회사의 내부통제가 실효성 있게 이루어질 수 있도록 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다(2021.3.23 개정)
  - ✓ 업무의 분장 및 조직구조
  - ✓ 임직원이 업무를 수행할 때 준수하여야 하는 절차
  - ✓ 내부통제와 관련하여 이사회, 임원 및 준법감시인이 수행하여야 하는 역할
  - ✓ (중간생략)
  - ✓ 그밖에 내부통제기준에서 정하여야 할 세부적인 사항으로서 금융위원회가 정하여 고시하는 사항
- 감독규정 제11조 : 제1항 금융회사는 내부통제기준을 설정·운용함에 있어 별표 2에서 정하는 기준(내부통제기준의 설정·운영기준)을 준수하여야 한다.
- 제2항 금융회사는 다음 각호의 사항 및 별표 3의 기준에 따른 사항을 내부통제기준에 포함하여야 한다.

<참고>

내부통제기준 의무 포함사항

01

지배구조법시행령 제19조제1항 열거사항

- 업무의 분장 및 조직구조
- 임직원이 업무를 수행할 때 준수하여야 하는 절차
- 내부통제와 관련하여 이사회, 임원 및 준법감시인이 수행하여야 하는 역할
- (중간생략)
- 그밖에 내부통제기준에서 정하여야 할 세부적인 사항으로서 금융위원회가 정하여 고시하는 사항

02

지배구조감독규정 제11조 제2항·별표3 열거사항

- 내부고발자제도의 운영에 관한 각목의 사항
- 위법부당한 행위를 사전에 방지하기 위하여 명령휴가제도 도입 및 그 적용대상 등
- 사고발행후 우려가 높은 단일거래에 대해 복수의 인력 또는 부서가 참여하는 직무분리기준사항
- 새로운 금융상품 개발 및 금융상품 판매과정에서 금융소비자 보호 및 시장질서 유지 등을 위하여 준수하여야 할 업무절차 사항
- 영업점 자체점검의 방법·확인사항·실시주기사항
- 특정금융거래법 제2조제4호에 따른 자금세탁방지등을 방지하는 각목의 사항

별표 2 내부통제기준 설정·운영기준

- 금융회사는 내부통제에 관한 이사회, 경영진 및 준법감시인 등의 역할을 명확히 구분하여야 하고, 내부통제업무를 위임한 자는 위임받은 자의 업무를 정기적으로 관리·감독하여야 한다.
- 금융회사는 준법감시업무가 효과적으로 수행될 수 있도록 충분한 경험과 능력을 갖춘 자를 준법감시인으로 선임하여야 하며, 준법감시인이 자신의 책무를 공정하게 집행할 수 있도록 업무상 독립성을 보장하여야한다.
- 중략
- 내부통제기준 및 관련 절차는 문서화되어야 하며 법규 등이 개정될 경우 즉각적으로 수정되거나 재검토되어야 한다.
- 내부통제기준은 금융회사(금융지주회사의 경우 금융지주 및 그 자회사)의 가능한 모든 업무활동을 포괄할 수 있어야 하며, 업무절차 및 전산시스템은 적절한 단계로 구분하여 집행되도록 설계되어야 한다.
- 중략
- 금융회사는 중대한 법규위반사항을 사전에 방지하고 내부통제 관련제도의 운영상 나타난 취약점을 조기에 식별하기 위해 법규 준수 여부 등을 주기적으로 점검하여야 한다. 이하생략

1. 내부통제제도 규제체계 -계속

내부통제관련 의무 위반시 효과

- 내부통제기준 미마련·준법감시인 규정 위반시 1억원 이하 과태료 부과(금융회사지배구조법)
- 별표 위반시 기관제재(시정명령, 중지명령, 경과, 주의), 임직원 제재 (금융회사지배구조법)
  - 금융위원회는 지배구조법상 관리·감독의 책임이 있는 사람이 그 임직원의 관리·감독에 상당한 주의를 다한 경우 조치 감경 내지 면제 가능
- 금융관련법령 위반시 기관·임직원 제재(금융기관검사및제재규정)
  - 위법·부당행위의 정도, 고의·중과실 여부, 사후수습 노력, 공적, 자진신고 여부 등을 고려하여 제재 감경 내지 면제 가능

▪ 감경 & 면책 사유 관련 문제점

- 금융회사 지배구조법상 관리·감독에 상당한 주의를 다한 경우 감경 내지 면제 가능하나, '상당한 주의'가 어느 정도인지에 대한 가이드라인이 없어 예측이 어려움
- 금융회사 지배구조법상의 제재 조치 감경 내지 면제규정은 금융기관 검사 및 제재규정과 같이 감경 내지 면제사유를 구체적으로 예시하지 않음→ 감독자의 관리감독상의 상당한 주의 이행을 인정할지 여부가 감독기관의 재량에 의존하는 결과 유발

❖ Cf. 외국 감독기관은 감경 & 면책가능성의 제공을 가능하게 하는 것이 금융회사의 내부통제 실질화의 가장 큰 효과적인 인센티브로 인식하고 활용→상당한 주의를 기울인 것으로 인정받기 위해 실무에서 내부통제 정착기법을 적극적으로 고안

---

2. 외국의 내부통제제도

◎ 미국

증권거래소법(Securities Exchange Act of 1934)

- 감독미비에 따른 책임 규정 **(failure to supervise reasonably)**
  - 브로커·딜러와 감독자에게 감독미비에 대한 책임 규정(§**15(b)(4)(E), §15(b)(6)**)
  - **FINRA 3110, NYSE 342** 등에서 증권법과 자율규제기관의 규정 준수를 담보하기 위하여 종합적인 감독시스템**(comprehensive system of supervision)**을 갖추도록 의무화
  - 면책요건

⑩**(i)** 직원의 위법행위를 방지하거나 실무상 가능한 수준에서 이를 적발할 수 있을 것으로 기대할 수 있는 절차 및 시스템이 마련되어 있고

⑩**(ii)** 이러한 절차 및 시스템이 준수되고 있지 않다는 합리적인 의심이 없는 상황에서 감독자가 절차와 시스템을 적절하게 이행한 경우

*** 직원에 대한 회사의 감시·감독의무: 자율규제기관 규정에서 상세히 규정 (예: FINRA Rule 3110)**

미국 - 시사점

증권거래소법(Securities Exchange Act of 1934)

- **감독미비에 따른 책임(failure to supervise reasonably)의 실무상 효과**
  - 종합적인 감독시스템(comprehensive system of supervise)을 구축하도록 인센티브 제공
  - 이는 감독자는 이상상황(irregularity) 발생시 적극적으로 조치할 의무를 발생
  - ⑩이상상황을 무시하거나 간과해서는 안되고 이를 적극적으로 모니터링하여 위법·위규행위가 발생하는 것을 예방하지 않으면 안됨
  - **이상상황 (“red flags”) 탐지 및 적극적 대응이 핵심**
  - ⑩상당 고객이 동일 상품을 구매하거나 특정 종류의 상품에 집중된 경우 개별 고객의 수요에 부응한 투자추천인지 의심
  - ⑩사모 판매 증권의 경우, 발행사와 증권에 대해 합리적인 조사를 하지않은 경우(발행사가 제공한 정보에만 의존하고 검증하지않은 경우)

영국

Senior Managers & Certification Regime(SMCR)

- **경영진 책임(duty of responsibility) 명문화 & 책임선언서 (statement of responsibility) 작성 의무**
  - 경영진으로 하여금 통제영역을 명시하게 하고 해당 통제영역에서 법규위반이 있는 경우 사전에 예방하는데 필요한 상당한 조치를 취하지 않은 경우 책임을 짐을 명문화(FSMA §66A(5))
  - 효과: ①관리감독실패시 누가 책임지는지, 무엇을 했는지에 대해 감독기관의 감독과 집행이 집중하는 효과 ②경영진도 자신의 책임영역에서 완전한 통제(full control)가 이루어지도록 주의를 기울이고, 자신들이 취한 조치가 증거가 되고 방어에 사용된다고 예측 가능. 상당한 조치를 취하는 것이 핵심 ③ 경영진이 관리감독을 위한 상당한 조치를 취하지 않아 통제에 실패했다는 입증은 감독기관이 부담
  - **상당한 조치(“reasonable steps”)에 대해 감독기관은 지침(guidance)을 제공해 예측가능하게 함**

❖ [참고] 영국 – 내부통제 관련 경영진의 의무 명시

Tier One- Individual Conduct Rules

1	You must act with integrity
2	You must act with due care, skill and diligence
3	You must be open and cooperative with the FCA, the PRA and the other regulators
4	You must pay due regard to the interests of customers and treat them fairly
5	You must observe proper standards of market conduct

Tier Two- Senior Manager Conduct Rules (COCON 2.2.)

SC1 you must take reasonable steps to ensure that the business of the firm for which you are responsible is controlled effectively
SC2 you must take reasonable steps to ensure that the business of the firm which you are responsible complies with the relevant requirements and standards of the regulatory system
SC3 you must take reasonable steps to ensure that any delegation of your responsibilities is to an appropriate person and that you oversee the discharge of the delegated responsibility effectively
SC4 you must disclose appropriately any information of which the FCA or PRA would reasonably expect notice

COCON 4.2 Specific guidance on senior manager conduct rules

SC1: You must take reasonable steps to ensure that the business of the firm for which you are responsible is controlled effectively.

COCON 4.2.1
G
07/03/2016

An *SMF manager's* role and responsibilities are set out in the *statement of responsibilities*.

COCON 4.2.2
G
07/03/2016

(1) Strategy and plans will often dictate the risk which the business is prepared to take on and high-level controls will dictate how the business is to be run. If the strategy of the business is to enter high-risk areas, then the degree of control and strength of monitoring reasonably required within the business will be high. In organising the business for which they are responsible, *senior conduct rules staff members* should bear this in mind.

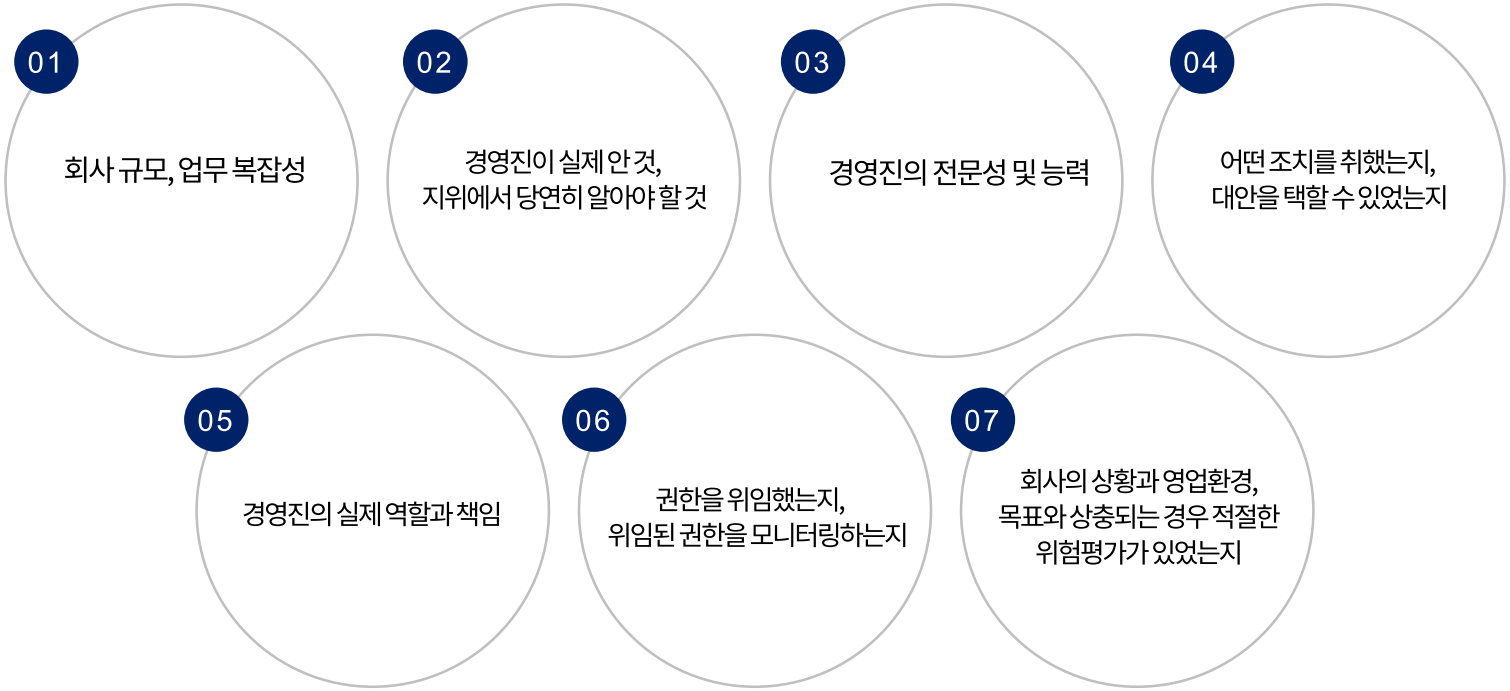
(2)

(a) Strategy and plans for the *branch* in the *United Kingdom* of an *overseas firm* will often be set by those parts of the *firm* which are based outside the *United Kingdom*.

(b) If an *overseas firm* proposes a significant strategy or change in strategy ('the proposal') for its *branch* in the *United Kingdom*, particularly to enter higher risk areas, the *senior conduct rules staff member* responsible for the matters likely to be affected by the strategy should assess its impact on the *branch* in the *United Kingdom*.

(c) The *senior conduct rules staff member* should ensure that they take reasonable steps to implement the proposal in a way that complies with the *regulatory system*.

<회사가 통제와 관련하여 상당한 조치가 취해졌는지 금융감독청(FCA)이 판단하는 경우 고려요소>



<비교> 한국·미국·영국의 내부통제제도 설계 방식

	한국	미국	영국
내부통제관련 의무설계방식	내부통제기준 마련·준수의무 부과	감독미비책임(**failure to supervise reasonably**)	경영진의무·책임 명시(**Duty of Responsibility**)
경영자 인적 책임 제재	관리감독자로서 경영자 제재	감독자를 대상으로 감독미비책임 부과 · 경영자는 감독자에 포함되지만, 경영자에 한정되지 않음	법규위반이 있는 경우 당해 위반행위가 발생하지 않도록 예방할 수 있는 지위에 있는 자로서 상당한 조치를 취하지 않은 경우 관리자인 경영자가 책임을 진다고 명시
감경·면책 입증책임	임직원의 관리감독에 상당한 주의를 한 경우 가능	감독자는 내부통제절차와 시스템이 준수되고 있지 않다는 합리적인 의심이 없는 상황이었음을 입증하여 면책	상당한 조치를 취하지 않은데 대한 입증책임을 감독기관이 부담
효과	상당한 주의를 다한 것으로 인정된 경우 양정에 반영	합리적인 의심상황이 없었고 절차와 시스템을 적절히 이행한 경우 면책	상당한 조치 여부 판단을 위한 상세한 지침을 감독기관이 마련
	면책·감경 여부 불확실	이상상황(**red flags**) 탐지 적극 및 조치의무 적극적인 내부통제 고안 유도	경영자는 자신의 통제영역과 무엇을 해야 하는지를 명확히 알 수 있음 예측가능성 제고

III

개선방향과 과제

금융회사 운영측면

01 경영진(최고경영자, 이사회, 사외이사등)의 내부통제 관리감독자로서 역할과 법적 지위에 대한 인식이 매우 미흡 → 통제역량과 인식제고 필요·필수

02 경영진 상호간에 역할 및 수행결과에 대한 정보공유 미흡→ 역할과 책임을 명시하여 이행을 담보하는 방안 모색

03 구축한 내부통제 시스템의 실효성 점검 및 최신화에 대한 중요성에 대한 인식 미흡

04 내부통제가 형식적으로 이루어지고, 내부통제의 문화와 가치가 조직문화로 정착되어 있지 않음→ 조직문화로 안착되도록 노력

법제도 측면

01 **제도설계의 전환 고려:** 내부통제기준마련·준수의무 규정 + 관리감독자로서 경영자 제재의 구성으로는 내부통제를 금융회사 조직문화로 안착시키는 것에는 한계가 있음

- **내부통제기준에 모든 업무관련사항을 마련하도록 요구하는 내부통제기준 마련·준수의무 부과 방식은 회사의 규모와 복잡성 등을 고려한 탄력적이고 비례적인 적용을 불가능하게 함**
- **금융사고가 발생하면 결과책임으로 내부통제 미비·실효성 미비로 귀결하는 것은 내부통제 조직문화 및 내부통제 구축을 유도하는 인센티브 효과를 기대하기 어려움**
- **내부통제기준의 마련 등 추상적인 준수로는 면책·감경의 실질요소가 되지 못함. 적극적으로 통제절차를 마련하고 준수하고 있는지가 중요한데, 어떤 기준으로 판단할 것인지가 현재 제도적으로 실효성 있게 뒷받침하고 있지 않음**
- **법에서 정한 내부통제기준이 복잡·추상적인 경우 임직원의 준수를 기대하기 어려움**
- **내부규정은 외부 법령의 위반을 예방하고, 위반사항이 있는 경우 빠른 시일안에 시정하는 것을 목적으로 하는데, 내부규정의 위반이 바로 법규 위반과 동일시되는 경우 법위반이 되므로 창의적인 내부규정을 마련하려는 의욕을 저해할 소지가 큼**

법제도 측면

02 내부통제시스템 작동 미비시 경영진이 감독책임을 지는 것으로 의무를 명시

- 내부통제시스템 관리감독이 경영진의 의무와 책임이 됨을 법에 명시
- 위법위규행위와 관련한 업무에 있어 관리감독에 상당한 주의를 다한 경우 책임을 면할 수 있도록 명시 → 실효성 있는 내부통제시스템 구축의 인센티브로서 기능
- 다만, “상당한 주의”를 다하였는지 여부에 대한 판단이 자의적이지 않도록 감독기관이 지침을 마련하여 제공
- 금융사고 발생시 내부통제가 실효성 없다고 보아 결과책임을 지우는 것으로 기능하지 않도록 운영되어야 할 것임

03 내부통제의 문화와 가치가 조직문화로 정착되도록 내부통제보고서 작성·공시 의무화

<참고>

금융회사지배구조법 개정안(정부안 2020.6.29)

제24조 ④금융회사의 대표이사·대표집행임원, 외국금융회사의 국내지점 대표자 및 준법감시인은 내부통제기준의 준수를 위하여 다음 각호의 업무를 하여야 한다.

1. 내부통제 기준 위반을 방지하기 위한 실효성 있는 예방대책의 마련
2. 내부통제기준의 준수 여부에 대한 충실한 점검
3. 내부통제기준을 위반한 경우 그 위반내용에 상응하는 내부징계 조치방안 및 기준의 마련

❖ 별표 **25의2** 제**24**조 제**4**항을 위반하여 내부통제 기준 준수를 위한 관리의무를 소홀히 함으로써 다수의 금융소비자피해를 유발하거나 건전한 금융시장 질서를 현저히 저해하는 경우

개정사유

내부통제기준 준수의무 명확화

- 대표이사, 대표집행임원, 외국 금융회사 국내지점의 대표자 및 준법감시인에게 내부통제기준 준수 여부를 점검하도록 하고, 관리의무를 소홀히 하여 다수의 금융소비자피해를 유발하는 등의 경우 금융위원회가 해당 임원들을 제재할 수 있는 근거 마련

❖ **개정안의 평가**

- 대표이사의 내부통제 관리감독의무를 직접 명시하고자 한 점은 개선으로 평가
- 그러나 대표이사와 준법감시인간의 내부통제관리감독권 관계 불명확, **관리감독이 실효성 있는지에 대한 판단이 임의적일 수 있는 점**
- 다수의 금융소비자 피해유발 내지 건전한 금융시장 질서 현저한 저해시 내부통제가 실효하지 못했다는 이유로 결과책임을 질 가능성이 여전히 존재→**내부통제 구축의 실질적 인센티브효과 기대하기 어려움**

감사합니다.