

# 은행의 지배구조 개선을 위한 법적 연구\*

심 영\*\*

## I. 서론

1997년 우리 나라는 한보그룹을 시작으로 30대 기업 중 6개 기업의 연쇄부도, 금융위기, 증권폭락, 외화유출 등으로 인하여 경제위기를 맞이했고, 급기야는 동년 11월 21일 정부는 국제통화기금(International Monetary Fund)에 긴급자금지원을 신청하기에 이르러 한국경제는 사실상 국가부도 직전의 상태에 이르렀다.

IMF 구제금융 이후, 경제·금융위기를 맞이한 다른 아시아 국가(태국, 인도네시아 등)와 마찬가지로 한국의 경제 및 금융제도에 대하여는 정부주도형 압축성장 과정에서 누적된 고비용·저효율의 구조적 취약성과 기업·금융기관의 도덕적 해이 등 심각한 문제점이 지적되었다. 이에 대하여 정부는 기업의 구조조정과 기업개선(Work-Out)의 박차를 가하는 동시에 이를 제도적으로 지원하기 위하여 기업의 지배구조개선을 위한 많은 노력을 기울여 왔다. 그 결과 기업지배구조개선위원회는 한국형 기업지배모델 개발을 위한 「기업지배구조 모범규준」을 제정하였으며, 이를 법률적으로 제도화하기 위하여 상법과 증권거래법의 개정 등 관련 입법작업을 추진하였다. 이는 기업경영의 투명성을 보장하고 기업경영자의 책임을 강화함으로써 기업의 전전한 발전을 도모하고 궁극적으로는 우리 기업의 국제 경쟁력을 제고하려는 것으로 요약할 수 있으며 향후 우리 나라 주식회사의 지배구조에 중대한 변혁을 가져올 것이다.

한편 우리 나라 기업의 구조조정이나 기업지배구조개선에 있어서는 금융감독위원회

\* 이 논문은 2001학년도 영남대학교 학술연구조성비 지원에 의한 것임.

\*\* 영남대학교 법과대학 전임강사

의 감독하에 있는 은행 등 금융기관이 절대적인 영향력을 행사하고 있으나, 은행 자체에 대한 지배구조에 관하여는 자세한 연구가 없었다. 따라서 본 논문은 우리 나라 기업의 지배구조를 개선함에 있어서는 특히 은행을 중심으로 한 금융기관의 역할과 그 독립성·투명경영, 이를 뒷받침하기 위한 지배구조의 개선이 매우 중요하다는 것을 인식하고, 은행에 대해서는 특수성 및 경제에 대하여 미치는 영향력을 고려하여 보다 엄격한 지배구조의 개선을 하여야 한다는 문제인식을 연구의 출발점으로 한다.

그 동안 우리 나라는 권위주의적 관치금융을 이용한 경제성장전략을 추진한 결과 외형적인 성장은 어느 정도 달성되었으나, 은행의 부실대출을 매개로 한 정경유착과, 은행의 자율적 경영·독립성이 보장되지 않은 상황하에서 기업의 금융기관으로부터의 과다차입이 방만한 기업경영을 가져오고 또한 국민경제 전체의 부실을 초래하였음은 주지의 사실이다. 그 결과 국경이 없어진 세계경영체제에 적합한 국제적 기준에 맞는 금융제도와 관행이 정착되지 못하였으며, 경쟁력이 있는 시장경제의 균형 있는 발전을 가져오지 못하였던 것이다.

특히 은행은 다른 기업과는 달리 불특정 다수의 예금자 등과 자금거래를 하며 자금 중개기능을 가지고 있어, 은행의 부실화는 예금자 등에 엄청난 손해를 가져오고 자금 중개기능의 상실로 인한 금융시장의 불안정, 나아가 국민경제의 불안에 직접적인 영향을 미치게 된다. 이러한 은행의 특수성 때문에 은행의 부실화 방지는 개별 은행 그 자체에 대한 문제뿐만 아니라 우리 경제전반에 걸친 중요한 사항이 되는 것이다.

따라서 현재 진행되고 있는 한국 경제에 대한 구조조정 및 개혁을 완수하고자 하면 무엇보다도 금융시장의 안정을 이루어야 한다. 금융시장의 안정은 지배구조의 개선과 함께 각종 금융제도의 개혁의 과감하고 신속한 추진을 통해서 확립할 수 있다. 본 논문에서도 일반은행을 중심으로 이를 위한 구체적 방안을 마련하기로 한다.

## II. 우리 나라 은행의 지배구조

### 1. 우리 나라 은행기관의 형태

우리 나라 은행은 일반은행과 특수은행으로 구분할 수 있다. 일반은행<sup>1)</sup>이란 은행

법에 의하여 설립·운영되는 금융기관을 말한다. 일반은행은 다시 전국을 영업구역으로 하는 시중은행과 금융업무의 지역적 분산과 지역경제의 균형된 발전을 위하여 1도 1은행의 원칙으로 설립된 지방은행 및 외국은행 국내지점으로 구별된다.<sup>2)</sup> 특수은행은 각각의 특별법에 의하여 설립·운영되는 금융기관이다. 특수은행에는 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행 등 일반은행이 재원이나 재산성의 제약으로 필요한 자금을 공급하기 어려운 특정 사업부문에 자금을 공급하기 위한 정부계 은행이 있고, 농업협동조합중앙회 및 수산업협동조합중앙회 신용사업부문이 있다.<sup>3)</sup>

## 2. 은행의 이사회제도

은행법은 법인이 아니면 은행업을 영위할 수 없다고 규정하고 있으며,<sup>4)</sup> 은행법의 전반적인 규정을 살펴볼 때 일반은행은 주식회사로 설립되었을 것을 예정하고 있다.<sup>5)</sup> 현재 모든 국내의 일반은행은 상법상 주식회사로 설립되었다. 따라서 일반은행은 당연히 상법이 적용된다. 뿐만 아니라 일반은행은 상장회사이므로 증권거래법의 적용을 받게 된다. 다음에서는 은행법상 일반은행의 이사회제도를 중심으로 상법과 증권거래법을 비교·고찰하고자 한다.

### 1) 이사의 자격요건

#### (1) 일반적 요건

- 1) 일반은행이란 명칭은 특수은행과 구별하기 위한 용어로서 법적 개념은 아니다.
- 2) 2001년 12월말 현재 9개의 시중은행, 6개의 지방은행, 43개의 외국은행 국내지점이 영업하고 있다.
- 3) 농업협동조합의 중앙회, 지역조합, 전문조합은 각각 독립된 법인체이다. 농업협동조합중앙회의 신용사업은 원칙적으로 한국은행법 및 은행법이 적용(농업협동조합법 제11조)되고 비조합원과의 자금거래도 허용된다. 지역조합의 경우에는 한국은행법과 은행법의 적용이 명시적으로 언급되어 있지 않고 그 거래대상도 원칙적으로 조합원에 한정되어 있다. 반면에 품목조합은 신용사업을 영위할 수 없다. 이에 따라 중앙회의 신용사업부문은 은행으로 분류되고 지역조합의 신용사업은 신용협동조합법에 의한 상호금융으로 분류된다. 수산업협동조합 신용사업의 업무내용은 농업금융 대신 수산금융을 전담한 다는 점을 제외하고는 농업협동조합의 경우와 거의 동일하다. 업종별 수산업협동조합과 수산물가공 수산업협동조합은 신용사업을 영위할 수 없다.
- 4) 은행법 제4조.
- 5) 은행법 제15조 이하 참조.

상법상 주식회사의 이사회는 주주총회에서 선임된 3인 이상의 이사로 구성된다.<sup>6)</sup> 상법상 이사의 자격에는 제한이 없으며, 자연인은 의사능력이 있으면 누구라도 될 수 있어서 특별한 제한은 없다. 그러나 은행법은 이사의 자격요건을 제한하고 있다.<sup>7)</sup> 은행의 이사는 금융에 대한 경험과 지식을 갖춘 자로서 금융기관의 공익성 및 건전경영과 신용질서를 해할 우려가 없는 자이어야 하며,<sup>8)</sup> 일정한 자에 대하여는 이사에 취임하지 못하도록 하고 있다. 은행법상 이사의 결격요건은 다음과 같다.

- ① 미성년자·금치산자 또는 한정치산자
- ② 파산자로서 복권되지 아니한 자
- ③ 금고이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 5년을 경과하지 아니한 자
- ④ 금융관련법령에 의하여 벌금이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 5년을 경과하지 아니한 자
- ⑤ 금고이상의 형의 집행유예 선고를 받고 그 유예기간 중에 있는 자
- ⑥ 금융관련법령에 의하여 해임되거나 징계 면직된 자로서 해임 또는 징계 면직된 후 5년을 경과하지 아니한 자
- ⑦ 금융감독위원회로부터 적기시정조치를 받거나 계약이전의 결정 등 행정처분을 받은 금융기관의 임원 또는 직원으로 재직하거나 재직하였던 자로 그 적기시정조치 등을 받게 된 원인에 대하여 직접 또는 이에 상응하는 책임이 있는 자로서 그 적기시정조치 등을 받은 날부터 2년이 경과되지 아니한 자<sup>9)</sup>
- ⑧ 금융관련법령에 의하여 영업의 허가·인가 등이 취소된 법인 또는 회사의 임원 또는 직원이었던 자로 그 취소사유의 발생에 관하여 직접 또는 이에 상응하는 책임이 있는 자로서 당해 법인 또는 회사에 대한 취소가 있는 날부터 5년이 경과되지 아니한 자<sup>10)</sup>

## (2) 상임이사의 자격요건

은행법은 은행의 이사의 자격요건에 대한 구체적인 사항을 정할 권한을 금융감독위

6) 상법 제 382조 제1항, 제383조 제1항.

7) 은행법 제18조.

8) 은행법 제18조 제1항.

9) 은행법 시행령 제13조 제2항 참조.

10) 은행법 시행령 제13조 제3항, 제4항 참조.

원회에 위임함으로써 금융감독위원회는 은행업감독규정에 이를 정하고 있다.<sup>11)</sup> 은행업감독규정은 일반은행의 상임이사의 경우 다음과 같은 결격사유를 규정하고 있다. 일반은행의 상임이사의 경우 그 결격사유는 다음과 같다.

- ① 이사의 일반적 결격요건에 해당하는 자
- ② 금융기관검사 및 제재에 관한 규정에 따라 문책경고 이상의 제재를 받은 자로서 다음 각목에서 정하는 기간이 경과하지 아니한 자
  - 가. 해임권고 : 해임권고일로부터 7년
  - 나. 업무집행정지 : 업무집행정지 종료일로부터 5년
  - 다. 문책경고 : 문책경고일로부터 3년
- ③ 재직당시 금융감독원 이외의 감독·검사기관 또는 소속기관으로부터 위 사항에 준하는 제재를 받은 사실이 있는 경우로서 위 각목에서 정하는 기간이 경과하지 아니한 자
- ④ 금융사고 등 사회적 물의에 대한 책임으로 사임 또는 사직한 자로서 사임·사직일로부터 3년이 경과하지 아니한 자

### (3) 사외이사

일반은행은 반드시 이사회에 상무에 종사하지 아니하는 이사(사외이사)를 3인 이상 두어야 하며, 사외이사의 수는 전체 이사수의 2분의 1 이상이 되어야 한다.<sup>12)</sup><sup>13)</sup> 사외이사는 주주대표<sup>14)</sup>가 전체 사외이사의 10분의 7, 이사회가 전체 사외이사의 10분의 3에 해당하는 사외이사후보를 추천한다.<sup>15)</sup> 사외이사의 자격은 엄격히 제한되고

11) 은행업감독규정 제17조 내지 제20조.

12) 은행법 제22조 제2항.

13) 증권거래법 제191조의 16 제1항 단서 및 동 시행령 제84조의 23 제2항에서는 최근 사업연도말 현재의 자산총액이 2조원이상인 주권상장법인 또는 협회등록법인의 사외이사는 3인 이상으로 하고, 이사총수의 2분의 1 이상이 되도록 하고 있다.

14) 주주대표는 당해 은행의 의결권 있는 발행주식 보유비율이 높은 순으로 선정하되, 은행법의 규정에 의한 사외이사의 수만큼 선정한다. 은행법 시행령 제15조 제1항.

이 때 주주대표의 선정기준은 주주 1인과 그와 대통령령이 정하는 특수관계에 있는 자를 말한다. 은행법 제22조 제6항; 제15조 제1항.

주주대표의 선정과 관련하여 ① 대통령령이 정하는 기관투자가 및 ② 신용불량자, ③ 은행으로부터 신용규모 등을 고려하여 대통령이 정하는 계열기업군 소속기업체, ④ ③의 계열기업군을 지배하는 자(계열주), 및 ⑤ 계열주와 특수관계에 있는 자는 주주대표가 될 수 없다. 은행법 제22조 제6항.

15) 은행법 제22조 제3항.

있다. 16) 사외이사의 결격사유는 다음과 같다.

가. 사외이사의 일반적 결격사유<sup>17)</sup>

- ① 금융기관으로부터의 여신규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 계열기업군 소속기업체<sup>18)</sup>의 임원 및 임원에 준하는 자<sup>19)</sup>
- ② 계열주(위 ①의 계열기업군을 지배하는 자)
- ③ 계열주와 은행법 제15조 제1항에서 정하는 특수관계에 있는 자
- ④ 신용불량자(신용불량자가 법인인 경우에는 당해 법인의 임직원)<sup>20)</sup>
- ⑤ 은행 또는 은행 자회사의 임직원인 자
- ⑥ 금융사고 등 사회적 물의에 대한 책임으로 사임 또는 사직한 자로서 사임·사직일로부터 3년이 경과하지 아니한 자
- ⑦ 당해 은행의 외부감사인(외부감사인이 법인인 경우에는 당해 법인의 사원 및 직원을 말한다) 등 당해 은행에 법률·경영자문 등의 용역을 제공하는 관계로 인하여 이사로서 공정하게 직무를 수행하기에 부적합한 자

나. 주주대표 추천 사외이사의 결격사유<sup>21)</sup>

- ① 사외이사의 일반적 결격사유에 해당하는 자
- ② 은행법 시행령 제16조 제1항에서 정하는 기관투자가의 임직원인 자

다. 이사회 추천 사외이사의 결격사유<sup>22)</sup>

16) 은행법 제22조 제7항.

17) 은행법 제22조 제7항; 은행업감독규정 제19조 제1항.

18) 금융감독위원회가 정하는 동일계열기업군중 금융기관으로부터의 신용공여규모가 1위부터 5위까지인 동일계열기업군에 소속된 기업체를 말한다. 은행법시행령 제16조 제3항.

19) 임원에 준하는 자라 함은 계열주 및 그와 은행법 시행령 제3조에서 정하는 특수관계에 있는 자의 의사를 대변할 우려가 있거나 의사결정에 있어 그들의 직·간접적인 영향력을 받을 우려가 있는 자를 말한다. 은행업감독규정 제19조 제4항.

20) 신용불량자란 은행법 시행령 제16조 제2항에 정하여진 다음의 자를 말한다.

- ① 회사정리법에 의한 회사정리절차가 진행중인 기업체
- ② 신용정보의이용및보호에관한법률 제17조의 규정에 의한 신용정보집중기관에 등록된 신용불량자중 금융감독위원회가 정하는 기준에 해당하는 자
- ③ 불건전한 여신의 과다보유로 인하여 금융기관에 거액의 손실을 초래하였거나 초래할 것이 확실한 자로서 금융감독위원회가 정하는 자

21) 은행업감독규정 제19조 제2항.

22) 은행업감독규정 제19조 제3항.

- ① 주주대표 추천 사외이사의 결격사유에 해당하는 자
- ② 당해 은행(자회사를 포함한다)에서 퇴임 또는 퇴직한 자로서 퇴임·퇴직일로 부터 10년이 경과하지 아니한 자. 다만 비상임 임원으로만 재임한 자와 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」에 의하여 합병한 은행의 경우 합병 전 은행에서 퇴임 또는 퇴직한 자를 제외한다.

## 2) 이사회제도에 대한 예외

합작 은행,<sup>23)</sup> 동일인이 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 10(지방은행의 경우 100분의 15)을 초과하여 주식을 보유하는 은행, 안정된 경영주체가 있고 소유지분 분포 등을 감안 할 때 경제력집중의 우려가 없는 은행,<sup>24)</sup> 외국인이 단독으로 또는 대한민국 국민 등과 합작으로 투자하여 외국인투자촉진법에 의한 외국인투자기업으로 등록된 은행으로서 동일 외국인이 보유하는 당해 은행의 의결권 있는 주식수가 당해 은행의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 50을 초과하는 은행의 경우에는 주주대표 및 이사회 추천 사외이사의 선임 및 비율에 대한 규정의 적용이 배제되어 각 은행의 실정에 맞게 사외이사를 선임할 수 있으며, 5대 계열기업군 소속기업체의 임원 및 임원에 준하는 자, 계열주 및 그와 특수관계에 있는 자도 사외이사가 될 수 있다.<sup>25)</sup>

23) 합작은행이란 ① 외국인이 외국인투자촉진법 제2조 제1항 제2호 및 제3호에 의한 대한민국 국민 또는 대한민국 법인과 합작으로 투자하여 외국인투자촉진법에 의한 외국인투자기업으로 등록하고, ② 외국인 전체가 보유하는 당해 은행의 의결권 있는 주식수가 당해 은행의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 25이상이며, ③ 동일 외국인이 보유하는 당해 은행의 의결권 있는 주식수가 당해 은행의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 10을 초과하고 100분의 50이하인 은행을 말한다. 은행법 시행령 제6조 제1항.

24) 은행법 시행령 제18조는 다음과 같은 기준을 제시하고 있다.

① 설립당시 주주의 자격제한 기타 보유지분 분포의 특성으로 인하여 동질성을 가진 주주 집단이 형성되고 그 주주집단이 보유하고 있는 당해 은행의 의결권 있는 주식수가 당해 은행의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 25를 초과하는 등 경영을 사실상 지배하고 있으며, 주주의 보유지분이 분산되어 있는 은행

② 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제12조 또는 예금자보호법 제38조의 규정에 의하여 정부 또는 예금보험공사가 출자를 함으로써 그 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 4(전국을 영업구역으로 하지 아니하는 경우에는 100분의 15)를 초과하는 주식을 정부 또는 예금보험공사가 보유하고 있는 은행

③ 금융지주회사법에 의한 은행지주회사의 자회사인 은행

25) 은행법 제26조.

### 3) 이사의 임기

상법상 이사의 임기는 3년을 초과하지 못하나,<sup>26)</sup> 은행법은 이사의 임기에 제한을 두고 있지 않다. 1998년 1월 3일에 공포된 은행법(전문개정, 법률 제5499호)은 은행의 임원임기에 관하여 제19조에 상임이사는 3년, 이사회가 추천하는 사외이사는 2년, 주주대표가 추천하는 사외이사는 1년으로 그 임기를 제한하고 있었으나 1999년 2월 5일에 개정된 은행법은 제19조를 삭제함으로써 이사의 임기에 대한 제한을 없앴다.

### 4) 이사회에 의한 권한

은행의 이사회는 상법상 주식회사인 은행의 이사회로서 상법상 권한은 가진다.<sup>27)</sup> 또한 은행법상 은행의 이사회는 다음의 사항을 심의·의결하도록 하고 있다.<sup>28)</sup>

- ① 경영목표 및 평가에 관한 사항
- ② 정관의 변경에 관한 사항
- ③ 임원 및 직원의 보수를 포함한 예산 및 결산에 관한 사항
- ④ 해산·영업양도 및 합병 등 조직의 중요한 변경에 관한 사항
- ⑤ 내부통제기준에 관한 사항

## 3. 감사위원회

은행은 이사회에 상법 제415조의 2의 규정에 의한 감사위원회를 반드시 설치하여야 한다.<sup>29)</sup>

### 1) 감사위원회의 구성

감사위원회는 3인 이상의 이사로 구성된다.<sup>30)</sup> 이때 총 위원의 3분의 2 이상을 사

26) 상법 제383조 제2항.

27) 상법 제393조.

다만, 지배인의 선임 또는 해임과 지점의 설치·이전 또는 폐지에 관한 권한은 정관이 정하는 바에 따라서 위임할 수 있다. 은행법 제23조 제2항 참조.

28) 은행법 제23조 제1항.

29) 은행법 제23조의 2 제1항.



외이사로 구성하여야 한다.<sup>31)</sup> 감사위원회 위원의 결격사유는 다음과 같다.<sup>32)</sup>

- ① 금융기관 검사 및 제재에 관한 규정에 따라 문책경고 이상의 제재를 받은 자로서 다음 각목에서 정하는 기간이 경과하지 아니한 자
  - 가. 해임권고 : 해임권고일로부터 7년
  - 나. 업무집행정지 : 업무집행정지 종료일로부터 5년
  - 다. 문책경고 : 문책경고일로부터 3년
- ② 재직당시 금융감독원이외의 감독·검사기관 또는 소속기관으로부터 위①에 준하는 제재를 받은 사실이 있는 경우로서 각목에서 정하는 기간이 경과하지 아니한 자
- ③ ① 또는 ②의 제재에 해당하는 사유로 인하여 제재를 받기 이전에 사임한 자 또는 사회적 물의에 대한 책임으로 사임한 자로서 사임일로부터 3년이 경과하지 아니한 자
- ④ 당해 금융기관 여신거래기업과 특수관계에 있는 등 여신운용과 관련하여 특정 거래기업 등의 이익을 대변할 우려가 있다고 판단되는 자
- ⑤ 거액부실여신 또는 거액금융사고 등에 가담하였거나 연루되어 신용질서를 현저히 문란케 한 사실이 있으나 그 사실과 관련하여 아직 감독·검사기관 등의 제재를 받지 아니한 자로서 그 사실 발생일로부터 3년이 경과하지 아니한 자
- ⑥ 사외이사가 아닌 감사위원회의 위원(상근감사위원)은 증권거래법상 주권상장법인 또는 협회등록법인의 상근감사의 결격사유에 해당하여서는 아니된다.<sup>33)</sup>

30) 상법 제415조의 2 제2항 본문.

31) 은행법 제23조의 2 제2항.

32) 은행업감독규정 제17조.

33) 은행법 제23조의 2 제3항; 증권거래법 제191조의 12 제3항 참조.

증권거래법상 주권상장법인 또는 협회등록법인의 상근감사의 결격사유는 다음과 같다.

1. 미성년자·금치산자 또는 한정치산자
2. 파산자로서 복권되지 아니한 자
3. 금고이상의 형을 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년을 경과하지 아니한 자
4. 증권거래법에 의하여 해임되거나 면직된 후 2년을 경과하지 아니한 자
5. 당해 회사의 주요주주
6. 당해 회사의 상근임·직원 또는 최근 2년 이내에 상근임·직원이었던 자
7. 제5호 및 6호외에 당해 회사의 경영에 영향을 미칠 수 있는 자로서 대통령령이 정하는 자
  - ① 주요주주의 배우자 및 직계존비속
  - ② 상근임원의 배우자 및 직계존비속
  - ③ 계열회사의 상근 임·직원 또는 최근 2년 이내에 상근 임·직원이었던 자

감사위원회의 위원의 후보는 사외이사 전원으로 구성된 후보추천위원회에서 추천하며, 후보추천위원회는 재적 사외이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.<sup>34)</sup>

## 2) 감사위원회의 권한

감사위원회는 이사의 직무집행을 감사하며 언제든지 이사에 대하여 영업에 관한 보고를 요구하거나 은행의 업무와 재산상태를 조사할 수 있다.<sup>35)</sup> 감사위원회는 이사가 주주총회에 제출할 의안 및 서류를 조사하여 법령 또는 정관에 위반하거나 현저하게 부당한 사항이 있는지 여부에 관하여 주주총회에 그 의견을 진술하여야 한다.<sup>36)</sup>

감사위원회는 은행이 마련한 내부통제기준에 대하여 준수여부를 점검하고 위반에 대한 조사를 하는 준법감시인으로부터 보고를 받을 권한이 있다.<sup>37)</sup> 검사부서 직원에 대한 인사시에는 감사위원회와 사전에 협의하도록 하고 있다.<sup>38)</sup>

## 4. 내부통제기준 및 준법감시인

### 1) 내부통제기준

은행은 법령을 준수하고 자산운영을 건전하게 하며 예금자를 보호하기 위하여 당해 은행의 임원 및 직원이 그 직무를 수행함에 있어서 따라야 할 기본적인 절차와 기준을 정하여야 한다. 은행이 내부통제기준을 제정하거나 변경하고자 하는 때에는 이사회 결의를 거쳐야 한다. 금융감독위원회는 금융감독원의 감사결과 법령을 위반한 사실이 드러난 은행에 대하여는 법령위반행위의 재발방지를 위하여 내부통제기준의 변경을 권고할 수 있다.<sup>39)</sup>

내부통제기준에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 한다.<sup>40)</sup>

---

단, 감사위원회의 사외이사가 아닌 위원으로 재직중인 자는 위 제6호의 규정에 불구하고 감사위원회의 사외이사가 아닌 위원이 될 수 있다.

34) 은행법 제24조.

35) 상법 제412조.

36) 상법 제413조.

37) 은행법 제23조의 3 제2항.

38) 은행업감독업무시행세칙 제90조.

39) 은행법 시행령 제17조의 2 제3항.

40) 은행법 시행령 제17조의 2 제1항.

- ① 업무의 분장 및 조직구조에 관한 사항
- ② 자산의 운용 또는 업무의 영위과정에서 발생하는 위험의 관리에 관한 사항
- ③ 임·직원이 업무를 수행함에 있어서 반드시 준수하여야 하는 절차에 관한 사항
- ④ 경영의사결정에 필요한 정보가 효율적으로 전달될 수 있는 체제의 구축에 관한 사항
- ⑤ 임·직원의 내부통제기준준수여부를 확인하는 절차·방법 및 내부통제기준을 위반한 임·직원의 처리에 관한 사항
- ⑥ 임·직원의 유가증권거래내역의 보고 등 불공정거래행위를 방지하기 위한 절차나 기준에 관한 사항
- ⑦ 내부통제기준의 제정 또는 변경절차에 관한 사항
- ⑧ 준법감시인의 임면절차에 관한 사항

## 2) 준법감시인

은행은 이사회 의 결의를 거쳐 내부통제기준의 준수여부를 점검하고 내부통제기준에 위반하는 경우 이를 조사하여 감사위원회에 보고하는 준법감시인을 두어야 한다.<sup>41)</sup> 준법감시의 자격요건은 다음과 같다.<sup>42)</sup>

### ① 다음 각 호의 요건에 적합할 것

- 가. 한국은행 또는 금융감독기구의 설치 등에 관한 법률 제38조의 규정에 의한 검사대상기관에서 2년 이상 근무한 경력이 있는 자
- 나. 금융관계분야의 석사학위 이상의 학위소지자로서 연구기관 또는 대학에서 연구원 또는 전임강사 이상의 직에 2년 이상 근무한 경력이 있는 자
- 다. 변호사 또는 공인회계사의 자격을 가진 자로서 당해 자격과 관련된 업무에 2년 이상 종사한 경력이 있는 자
- 라. 재정경제부·금융감독위원회·증권선물위원회 또는 금융감독원에서 2년 이상 근무한 경력이 있는 자로서 당해 기관에서 퇴임 또는 퇴직한 후 2년이 경과한 자

### ② 은행법상 임원의 결격사유에 해당되지 아니할 것

### ③ 최근 3년간 금융관계법령을 위반하여 금융감독위원회 또는 금융감독원장으로

41) 은행법 제23조의 3 제2항.

42) 은행법 시행령 제17조의 3 제2항.

부터 주의·경고의 요구 이상에 해당하는 조치를 받은 사실이 없을 것

준법감시인은 선량한 관리자의 주의로 그 직무를 수행하여야 하며, 다음의 업무를 수행하는 직무를 담당하여서는 않는다.<sup>43)</sup>

- ① 자산운용에 관한 업무
- ② 당해 금융기관이 영위하는 은행업무와 그 부수업무
- ③ 법 제28조제1항의 규정에 의하여 당해 금융기관이 겸영하는 금융업무

은행은 준법감시인이 그 직무를 수행함에 있어서 자료나 정보의 제출을 임·직원에게 요구하는 경우에는 당해 임·직원으로 하여금 이에 성실히 응하도록 하여야 하며 준법감시인이었던 자에 대하여 당해 직무수행과 관련한 사유로 부당한 인사상의 불이익을 주어서는 않는다.<sup>44)</sup>

## 5. 공시제도

### 1) 재무제표의 공고

은행은 결산일후 3월 이내에 금융감독위원회가 정하는 서식에 의하여 결산일 현재의 대차대조표, 당해 결산기의 손익계산서 및 금융감독위원회가 정하는 연결재무제표를 공고하여야 한다.<sup>45)</sup> 또한 은행은 매월 말일을 기준으로 한 대차대조표를 다음달 말일까지 한국은행이 정하는 서식에 의하여 한국은행에 제출하여야 하며, 한국은행은 이를 한국은행통계월보에 게재하여야 한다.<sup>46)</sup>

### 2) 경영공시

#### (1) 일반적 공시사항

은행은 결산일로부터 3월 이내에 다음 각호에서 정하는 사항을 공시하여야 한다. 다만, 분기별 가결산 결과에 대한 공시자료는 가결산일로부터 2월 이내에 공시하여야 한다.<sup>47)</sup>

43) 은행법 시행령 제17조의 3 제4항.

44) 은행법 시행령 제17조의 3 제5항, 제6항.

45) 은행법 제41조.

46) 은행법 제42조.

47) 은행법 제51조, 은행업감독규정 제41조.

- ① 조직 및 인력에 관한 사항
- ② 재무 및 손익에 관한 사항
- ③ 자금조달·운용에 관한 사항
- ④ 전전성·수익성·생산성 등을 나타내는 경영지표에 관한 사항
- ⑤ 경영방침, 리스크관리 등 은행경영에 중요한 영향을 미치는 사항

은행은 다음 각 호의 1에 해당되어 경영의 전전성을 크게 해치거나 해칠 우려가 있는 경우 관련내용을 공시하여야 한다.<sup>48)</sup>

① 부실여신 또는 금융사고 등이 발생한 경우

1. 동일 계열기업군별로 은행의 전월말 현재 자기자본 총계의 100분의 10에 상당하는 금액을 초과하는 무수익여신이 발생한 경우. 다만, 그 금액이 40억원 이하인 경우에는 그러하지 아니하다.
2. 금융기관감사 및 제재에 관한 규정에서 정하고 있는 금융사고가 발생하여 금융기관의 전월말 현재 자기자본 총계의 100분의 1에 상당하는 금액을 초과하는 손실이 발생하였거나 발생이 예상되는 경우. 다만 손실금액 또는 손실예상금액이 10억원 이하인 경우와 감독원장이 사고내용을 조사하여 직접 발표하는 경우에는 그러하지 아니하다.
3. 민사소송 패소 등의 사유로 금융기관의 전월말 현재 자기자본 총계의 100분의 1에 상당하는 금액을 초과하는 손실이 발생한 경우. 다만 그 금액이 10억원 이하인 경우에는 그러하지 아니하다.

② 경영개선권고 등의 조치를 받은 경우

은행은 공시사유 발생 즉시 다음 각 호에서 정하는 사항을 언론기관에 자료로 작성하여 배포하는 방식으로 공시하여야 한다.<sup>49)</sup>

- ① 경영개선권고 등의 조치를 받은 때 공시의 경우에는 금감위 또는 감독원장이 권고, 요구, 명령하거나 조치하는 내용 및 사유, 향후 계획 등
- ② 무수익여신의 발생으로 인한 공시의 경우에는 당해 여신의 계열기업군명 및 소속 개별기업체명, 금액, 사유, 금융기관 수지에 미치는 영향, 향후 대책. 다만 개별기업체명은 부도발생 등으로 정상영업이 불가능한 경우와 회사정리법

48) 은행업감독규정 제41조 제3항.

49) 은행업감독업무시행세칙 제31조 제2항.

또는 화의법에 따른 각종 절차를 신청 또는 진행중인 경우에 한한다.

- ③ 금융사고발생으로 인한 공시의 경우에는 당해 금융사고의 발생일자 또는 기간, 사고발견일자, 경위, 금액, 원인, 금융기관 수지에 미치는 영향, 조치내용 또는 계획 등
- ④ 민사소송패소 등의 사유로 인한 공시의 경우에는 경위, 금액, 금융기관 수지에 미치는 영향, 조치내용 또는 계획 등

## (2) 주주총회 보고사항

은행은 다음 각 호의 사항을 정기주주총회에 보고하여야 한다.<sup>50)</sup>

- ① 당해 회계연도중 무수익여신 증감현황
- ② 당해 회계연도중 거액 무수익여신 증가업체 현황(시중은행 20억원, 지방은행 10억원 이상)
- ③ 대출 및 지급보증 지원금액이 100억원 이상인 업체로서 당해 회계연도중 신 규발생한 채권재조정업체 현황 및 동 업체에 대한 채권재조정 내역
- ④ 당해 회계연도중 지출한 기부금내역
- ⑤ 자회사의 영업성과와 재무상태에 대한 경영평가 결과

## III. 우리 나라 은행지배구조의 발전 방향

바젤위원회의 금융기관 지배구조 발전방안을 중심으로<sup>51)</sup>

### 1. 바젤위원회 금융기관 지배구조 발전방안

1999년 바젤위원회<sup>52)</sup>는 은행업을 영위하는 금융기관에 대하여 OECD의 기업지

50) 은행업감독규정 제41조 제6항.

51) Basel Committee on Banking Supervision, "Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations" (September 1999). 이하 "Enhancing Corporate Governance"로 약칭한다.

52) 바젤위원회(The Basel Committee on Bank Supervision)는 1975년 G-10 국가의 중앙은행을 주축으로 은행기구의 감독을 위하여 설립되었다. 바젤위원회는 벨기에, 캐나다, 프랑스, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 스웨덴, 스위스, 영국 및 미국의

배구조원칙<sup>53)</sup>의 중요사항을 강화시키고 은행 및 감독기관에 대하여 지배구조와 관련된 문제점을 알리기 위하여 금융기관 지배구조 발전방안을 마련하였다.<sup>54)</sup> 각 금융기관에 적절한 지배구조가 확립되지 않았다면 은행감독은 그 기능을 다할 수 없게 된다. 따라서 금융기관의 건전한 지배구조확립은 은행감독의 최종 목적이라 할 수 있는 금융시스템의 안정성 및 건전성 확보의 한 방안이라 할 수 있다. 바젤위원회의 금융기관 지배구조 발전방안은 이사회 및 최고경영진(senior management)의 경영구조를 중심으로 발전방안을 제시하고 있다. 바젤위원회는 또한 각 국가마다 이사회 및 고위 경영진의 역할과 관련하여 법적·규제적 구조가 매우 상이함을 인식하고 금융기관의 지배구조를 강화하기 위한 실질적 방안을 중심으로 권고하고 있다.

#### 1) 은행의 전략적 목적 및 가치기준의 확립<sup>55)</sup>

**Establishing strategic objectives and a set of corporate values that are communicated throughout the banking organisation.**

은행의 활동은 올바른 전략적 목적(strategic objectives) 및 가치기준(corporate value)의 확립 없이는 적절히 이루어질 수 없고, 이러한 전략적 목적 및 가치기준은 또한 이사회 및 최고 경영진으로부터 하위 직원에 이르기까지 알려져야 한다. 이사회는 이를 위하여 다음 금지사항에 대하여 최고경영진이 이에 대한 정책을 마련하고 수 행하고 있는 지를 감독하며 위반사항이 적절히 보고되는 지를 살펴야 한다.

- ① 이해상충(conflict of interest)
- ② 임직원에 대한 대출 및 내부자거래
- ③ 특정인에 대한 우대

#### 2) 책임 및 통제에 관한 명확한 계통의 확립과 시행<sup>56)</sup>

**Setting and enforcing clear lines of responsibility and accountability throughout the organisation**

---

은행감독기구와 중앙은행의 대표자로 구성되어 있다.

53) OECD Ad Hoc Task Force on Corporate Governance, "OECD Principles of Corporate Governance" (June 21, 1999).

54) See, Basel Committee on Banking Supervision, "Enhancing Corporate Governance," *op. cit.*, n. 51, p. 1.

55) *Ibid.*, p. 5.

56) *Ibid.*

이사회 및 최고경영진의 권한과 수행하여야 할 중요한 책임이 명확히 수립되어야 한다. 특히 최고경영진은 은행의 업무실행에 대한 최종적 책임을 가지고 직원 상하간의 통제(accountability)를 확립하여야 한다.

3) 이사회 구성원의 지배구조에 대한 명확한 이해 및 이사회에 대한 경영진 또는 외부로부터의 부당한 간섭의 방지<sup>57)</sup>

**Ensuring that board members are qualified for their positions, have a clear understanding of their role in corporate governance and are not subject to undue influence from management or outside concerns.**

이사회는 은행의 운영과 건전성에 최종적 책임을 가지고 있다. 따라서 이사회는 경영진의 업무수행에 대한 판단을 하기 위하여 적절한 시기에 충분한 정보를 받아야 한다. 이러한 이사회의 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 무엇보다도 경영진, 대주주 또는 정부로부터 독립적이어야 한다.

4) 최고경영진의 감독<sup>58)</sup>

**Ensuring that there is appropriate oversight by senior management.**

최고경영진은 은행 지배구조의 중요한 구성요소이다. 이사회가 최고경영진에 대하여 견제와 균형(check and balance)을 이루고, 최고경영진은 영업분야별 또는 활동별로 감독하는 역할을 다하여야 한다. 따라서 최고경영자는 재무담당임원, 각 부서의 장 및 감사를 포함하여 구성되어야 한다.

5) 내·외부감사의 효과적인 활용<sup>59)</sup>

**Effectively utilising the work conducted by internal and external auditors, in recognition of the important control function they provide.**

은행의 지배구조에 있어서 감사의 역할은 매우 중요하다. 효과적인 감사제도를 마

---

57) *Ibid.*, p. 6.

58) *Ibid.*, p. 7.

59) *Ibid.*



련하기 위하여는 감사의 중요성을 인식하고, 감사의 독립성을 확보하며, 감사결과의 효과적인 사용과 외부감사에 의한 내부통제의 효과성 확인 및 감사에 의한 문제점을 적기에 시정하는 것이 필요하다.

#### 6) 은행의 윤리적 가치, 목적, 전략 및 통제에 따른 보상<sup>60)</sup>

**Ensuring that compensation approaches are consistent with the bank's ethical values, objectives, strategy and control environment.**

은행의 장·단기 위험과 무관한 양적 또는 단기적 수익률에 입각한 업무수행은 결과적으로 역기능이 발생한다. 따라서 이사회는 은행 전체에 은행의 윤리적 가치, 목적, 전략 및 통제에 따르는 중요 임직원에 대하여 보상을 하는 시스템을 가져야 한다.

#### 7) 투명성 확보<sup>61)</sup>

**Conducting corporate governance in a transparent manner.**

투명성이 확보되지 아니하면 이사회 및 최고경영자의 행위와 업무수행에 대한 적절한 통제가 이루어지지 아니한다. 따라서 이사회와 최고경영자의 구성, 중요한 기관의 구조, 보상제도에 관한 정보 및 특수관계인의 거래내역 등이 투명하게 공개되어야 한다.

### 2. 우리 나라 은행지배구조의 개선방안

아래에서는 이러한 바젤위원회의 권고사항을 중심으로 우리 은행의 지배구조의 문제점 및 발전방안을 논의하고자 한다.

#### 1) 이사회와 독립성 확보

바젤위원회의 권고안은 은행의 이사회와 독립성 및 지위를 강조하고 있다. 특히 이사회는 경영진 및 외부로부터의 부당한 간섭을 받지 않고 독립성이 유지될 것을 요구하

60) Ibid., p. 8.

61) Ibid.

고 있다. 1997년 금융위기 이후 일반기업의 지배구조를 개선하기 위한 제도개선이 이루어지고, 은행과 관련하여는 사외이사제도를 도입하여 이사회의 제도를 정비하고 있다. 우리 나라 은행의 이사회 제도는 그 구성을 중심으로 살펴볼 때, 은행법 등은 상임이사의 경우에는 건전경영을 위한 부적격자를 제외하는 것에 중점을 두고 있고 사외이사의 경우에는 산업자본에 의한 은행지배를 방지하기 위한 것에 중점을 두고 있다할 것이다. 그러나 현행 이사회의 구성이 반드시 이사회의 독립성을 보장한다고 할 수는 없다.

이사회의 독립성 보장과 관련하여는 두가지 문제점을 인식하고 이를 보완할 수 있는 제도적 개선이 필요하다. 첫째는 우리 은행은 과거 정부로부터 부당한 간섭과 통제가 이루어져왔다는 것이고, 둘째는 산업자본의 은행지배를 방지하기 위한 제도적 장치가 필요하다는 것이다.

먼저 1997년의 금융위기에 대하여 그 원인으로 여러 가지의 진단이 나왔으나 단순히 외국의 금융시장 참가자들의 과민반응에 의한 금융시장의 실패에서 온 외환위기라기 보다는 우리 나라의 재벌구조와 금융시스템의 실패에서 그 원인을 찾아 볼 수 있다. 과도한 차입과 건실하지 못한 지배구조 하의 재벌은 경기침체의 국면에서 채무이행을 하지 못하여 금융부분에 거대한 부실채권이라는 짐을 지워 주었다. 이는 금융부분, 특히 은행부분에서는 '정부통제 금융 시스템'이라고 명명할 수 있는 시스템에 의하여 실물경제를 이끌어온 결과라 할 것이다. 이러한 정부통제금융시스템은 정부의 두가지 방법에 의하여 구축되었는데, 하나는 금융규제감독기구에 대한 정부의 법적·실질적 통제이며 다른 하나는 금융기관, 특히 은행에 대한 통제였다. 정부통제금융시스템의 장점이라 할 수 있는 것은 경제개발시기에 있어서 선택된 분야에 대한 자금조달의 역할을 다함으로써 정부주도의 경제개발을 '효율적'으로 수행했다는 점일 수 있다. 그러나 우리는 경제가 발전하면서 정부주도의 경제운영에는 한계가 있음과, 재벌과 정부통제금융시스템은 필연적으로 정책·정치금융과 도덕적 해이라는 문제를 발생시키며 금융기관영업의 자율성을 저해하여 금융산업의 발전을 막아 왔음을 경험하였다.

또한 은행의 소유와 관련하여 우리 나라는 산업자본의 은행지배에 대한 부정적 인식이 주종을 이루고 있어 이에 대한 제도적 장치로 은행법은 소유제한을 규정하고 있다. 이는 소위 "주인 없는 또는 대기업에 지배받지 않는" 기관으로 구조를 형성하고 있다. 2002년 4월 8일 국회통과를 은행법개정안에 따르면 현행 은행에 대한 주식보유한도를 일정 부분 완화하고 있으나 개정안 역시 산업자본의 은행지배를 방지하고자

하고 있다. 즉, 개정안은 ① 동일인의 은행에 대한 주식보유한도를 현행 4퍼센트에서 10퍼센트로 상향조정함으로써 은행에 대한 사전적인 소유제한을 완화하고, 동일인이 금융감독위원회의 승인을 얻은 때에는 10퍼센트를 초과하여 은행 주식을 보유할 수 있도록 하며(안 제15조), ② 비금융주력자(산업자본)에 의한 은행지배를 방지하기 위하여 비금융주력자가 4퍼센트를 초과하여 은행의 주식을 보유한 때에는 그 초과 보유한 주식에 대하여는 의결권을 행사할 수 없도록 하고, 비금융주력자는 10퍼센트를 초과하여 은행의 주식을 보유할 수 없도록 하되, 비금융주력자가 2년 이내에 금융주력자로 전환하기 위한 계획을 금융감독위원회에 제출하여 승인을 얻은 경우에는 예외를 인정하고(안 제16조의2 신설), ③ 10퍼센트를 초과하여 은행 주식을 보유한 주주에 대하여는 금융감독위원회가 그 적격여부를 심사할 수 있도록 하고, 심사결과 부적격자에 대하여는 초과 보유한 은행 주식의 처분을 명할 수 있도록 하고 있으며(안 제16조의4 신설), ④ 은행 경영의 효율성을 높이기 위하여 은행의 임·직원이 자회사의 임·직원을 겸직할 수 있도록 하는 한편, 은행이 다양한 방식으로 대형화·점업화할 수 있도록 하기 위하여 은행이 다른 은행의 주식을 취득하는 것을 허용하며(안 제20조·제37조 및 제38조), ⑤ 은행의 대주주에 대한 신용공여제한을 강화하고, 은행은 일정 금액을 초과하여 당해 은행의 대주주가 발행한 주식을 취득할 수 없도록 하는 등 은행과 은행 대주주에 대한 감독을 강화함으로써 은행의 사금고화를 방지하고자 한다(안 제35조의2 및 제35조의3 신설).

이러한 은행법의 태도는 산업자본에 의한 이사회 지배를 원천적으로 봉쇄할 수는 있으나, 반면에 정부 또는 은행감독기구에 의한 이사회 지배를 가능하게 할 수 있다. 이러한 문제점은 단지 은행법에 이사의 자격이나 구성에 특별한 제한을 가함으로써 해결될 수는 없다. 하나의 제안 가능한 방법은 이사의 선임과정에 대한 투명성을 확보하여 정부 등에 의한 간섭 가능성을 줄이고, 이사회 구성과 관련하여 은행감독기구는 단지 이사선임 절차 및 자격요건에 하자가 없는 지를 판단하는 제한적인 기능을 맡아야 할 것이다.

## 2) 내부통제시스템의 확립

과거 우리 나라는 은행에 대한 정부의 지나친 간섭과 통제가 이루어져 왔다. 은행 경영전반에 대한 정부의 통제는 금융기관의 내부통제시스템의 발전과 확립을 막아왔다. 이러한 은행의 내부통제의 미확립은 금융기관의 자산중 가장 중요한 여신평가에

있어서 핵심적 판단자료인 자산건전성 분류기준의 저급성 및 부적절한 대손충당금 적립비율과 함께 우리나라 은행의 건전성을 약화시켜온 큰 원인인 것이다.

한편 정부는 금융 및 기업의 구조개혁에 있어서 금융개혁의 정책방향을 '원칙규제 예외자유'의 방식에서 '원칙자유 예외규제'의 방식으로 바꿈으로써 시장원리에 따르는 금융시장의 확립이라는 목적을 지향하고 있다. 시장원리의 정책방향 아래, 금융기관의 구조조정은 관치금융을 불식하고 금융시장의 자유화를 이루고자 하는 것이다. 이러한 자유주의 정책은 부수적으로 금융기관간의 경쟁을 심화시킬 것이며, 경쟁이 심화된 금융시장의 여건 아래에서는 금융시장의 안전성 및 부실화방지를 위하여 금융기관경영의 건전성이 요구된다. 즉, 정부의 엄격한 통제가 사라진다면 개별 은행은 경영 및 영업의 건전성 확보를 위하여 자기의 독립적인 내부규제제도(내부통제시스템)를 확립하여야만 되는 것이다. 만약 은행이 적절한 내부통제시스템을 확립시키지 않는다면, 앞으로 다가올 자유주의 금융시장환경에서 일부 은행들이 건전하지 못한 활동을 할 것이며 이러한 불건전한 행동은 금융시장 전체의 문제가 될 것이다.

은행의 내부규제를 위한 시스템, 즉 내부통제시스템(Internal Control System)이 필요한 이유는 다음의 세가지로 요약할 수 있다.

첫째, 효과적인 내부통제시스템은 은행의 경영에 있어서 중요한 요소이며 건전한 은행운영의 초석이 되는 것이다. 은행의 내부통제시스템은 문제의 발생을 예방함으로써 건전성 및 안전성을 제고하는 것이다.<sup>62)</sup> 즉, 효과적인 내부통제시스템은 부실대출, 불법영업 등을 미연에 방지할 수 있다. BCCI은행의 파산사건은 이를 잘 증명하여주고 있다. 적절한 내부통제시스템 요구하지 아니한 감독당국의 규제하에서 BCCI는 수많은 불법 또는 탈법의营业을 하였던 것이다.<sup>63)</sup>

둘째, 적절한 내부통제시스템은 건전성 규제·감독과 함께 은행의 건전성을 확보하는 기초가 된다. 불황의 경제에서는 호경기에서는 나타나지 않는 은행 내부의 문제점이 나타난다. 즉, 호경기에 있어서는 경영이 건실하고 적절한 내부통제시스템을 가진 건전한 은행과 그렇지 않은 불건전한 은행 모두 표면적으로는 건전한 것으로 인식되어 질 수 있다. 그러나 불경기에 있어서는 건실경영과 적절한 내부통제를 가진 건전

62) United States General Accounting Office, "Bank Examination Quality: OCC Examination Do Not Fully Assess Bank Safety and Soundness" (Feb. 1993), p. 15.

63) John F. Mogg, "Internal Controls: The EC Response to BCCI," in Ray Kinsella ed., *Internal Controls in Banking* (1995).

한 은행은 불황에도 견딜 수 있겠으나, 그렇지 못한 은행은 위기를 맞이할 것이다.<sup>64)</sup> 따라서 적절한 내부통제시스템은 은행으로 하여금 경제상황의 변동에 따른 위험성으로부터 보호하며 영업을 계속할 수 있는 가능성을 높여주는 것이다.

셋째, 적절한 내부통제시스템은 건전한 신용문화를 이루는 기초가 된다. 불건전한 내부통제시스템을 가진 은행에서는 과도한 위험을 취할 염려가 있으며 지배구조와 시장의 규율의 시스템의 기초를 해할 것이다.<sup>65)</sup> 건전한 신용문화는 건실한 금융시스템의 발전을 위한 중요한 요소이다.<sup>66)</sup>

따라서 은행의 내부통제시스템의 확립은 은행 지배구조의 확립과 부실화 방지를 위한 기초가 되는 것이다. 뿐만 아니라 내부통제시스템은 경영의 투명성을 가져와 일명 관치금융이라 일컬어지는 은행에 대한 정부의 지나친 간섭과 통제를 방지하는 역할도 하게 될 것이다.

내부통제시스템의 확립은 바젤위원회의 금융기관 지배구조 개선방안을 위한 제안 중 책임 및 통제에 관한 명확한 계통의 확립과 시행을 위한 전제조건이 되며 그 외에도 은행의 전략적 목적 및 가치기준 아래 이에 대한 최고경영진의 수행여부에 대한 감독의 기준이 될 것이고 외부감사에 의한 내부통제의 효과성을 확인하는 도구가 될 것이다.

현행 은행법은 내부통제기준을 제시하고 이에 따라 각 은행이 이를 기준으로 하여 개별적인 내부통제시스템을 가지도록 하고 있다. 또한 법규준수체계 및 리스크관리체제를 포함한 내부통제시스템 전반을 운영·점검하는 준법감시인을 설치하도록 하고 있다. 이러한 은행법상의 내부통제시스템은 위에서 언급한 내부통제시스템의 필요성을 충족시키기 위한 중요한 기초가 될 것이나 다음 두가지 점에서 개선할 필요가 있다고 할 것이다.

첫째, 은행에 적용되는 내부통제기준은 각 업무담당 부서와 기관의 담당 업무 및 책임의 범위를 명확히 구분하는 구체적인 기준을 은행의 규제·감독기관이 제시하도

64) United States General Accounting Office, "Bank Failures: Independent Audits Needed to Strengthen Internal Control and Bank Management" (May 1989), p. 32.

65) See, IMF, "Toward a Framework for Financial Stability" (1998), p. 7.

66) See, Working Party on Financial Stability in Emerging Economies, "Financial Stability in Emerging Market Economies: A Strategy for the Formulation, Adoption and Implementation of Sound Principles and Practice to Strengthen Financial System" (April 1997).

록 하여야 할 것이다. 현행 은행법상의 내부통제기준은 조직과 절차, 위험관리 및 기준위반에 대한 확인·처리 절차를 중점적으로 규정하고 있다. 이에 따라 금융감독원은 그 검사업무를 수행함에 있어서 내부통제체계 구축 및 내부통제기준 마련에 대한 검사를 실시하고 있다.<sup>67)</sup> 그러나 내부통제시스템이 적절히 확립되었는가에 대한 규제·감독기관의 판단에 있어서 포괄적인 기준을 가지고 판단하게 된다면 규제·감독의 관용(forbearance)에 의한 기준은 존재하나 적절한 시스템은 존재하지 아니하는 문제점을 가져올 가능성을 주게 된다. 이 것은 곧 바젤위원회의 금융기관 지배구조 발전방안 중 두 번째 권고사항인 책임 및 통제에 관한 명확한 계통의 확립과 시행을 구체화하는 것이라 할 것이다.

둘째, 현재의 내부통제체계는 준법감시인의 역할과 기능과 관련하여 감사위원회와 준법감시인간 그리고 최고경영진과 준법감시인간의 관계를 명확히 규정하지 못하고 있다. 준법감시인과 이사회와의 관계에 관하여는 이사회가 준법감시인의 임면권을 가지며 내부통제기준의 제·개정권한을 보유하게 함으로써 준법감시인은 이사회의 하부기관임을 명확히 하고 있다. 그러나 준법감시인과 감사위원회와의 관계에서는 준법감시인은 내부통제기준에 위반이 있는 경우 이를 조사하여 감사위원회에 보고할 의무를 규정하고 있을 뿐 감사위원회와의 관계를 명확히 하지 않음으로써 감사위원회와 준법감시인간의 업무의 충돌이 있을 수 있다. 준법감시인과 감사위원회간의 업무분장에 대하여 금융감독원은 감사위원회는 이사회내 위원회로서 주주 측면에서 경영진의 직무 등에 대한 감독·감시업무를 수행하는데 반하여, 준법감시인은 경영진(대표이사, 은행장) 측면에서 회사의 내부통제제도(또는 체제)의 구축·총괄 업무를 수행한다고 설명하고 있다.<sup>68)</sup> 그러나 감사위원회는 상법상 이사의 직무집행을 감사하며 은행의 업무 및 회계감사를 하므로 내부통제제도의 운영에 대한 업무감사가 가능하여 사실상 준법감시인과의 역할구분의 명확화가 필요하다.

### 3) 투명성 확보

금융시장은 규제·감독기관과 함께 은행으로 하여금 위험을 효과적으로 관리하며 위험관리에 비효율적인 기관을 제재하는 역할을 담당하고 있다.<sup>69)</sup> 금융시장의 제재 역할

67) 금융감독원, 검사업무편람 IV - 내부통제 및 지배구조 관련 검사업무 (2000. 12) pp. 101-109 참조.

68) 은행감독원, 위의 책, pp. 43-44.

이 효과적으로 수행된다면 금융시스템의 안정을 이루고 은행규제·감독의 최소화를 이룰 수 있다.<sup>70)</sup> 이러한 금융시장의 역할은 공공에 대한 공시(public disclosure)에 의하여 그 효과를 가져온다. 공공에 대한 공시는 은행시스템의 안전성 및 건전성을 확보하기 위한 다음의 이점을 가지고 있다. 첫째, 공공에 대한 공시는 은행의 문제점 발생을 방지시킨다. 강화된 공공에 대한 공시는 시장의 제재가 조기에 그리고 효과적으로 이루어져 은행으로 하여금 건전하고 효과적인 행위를 하도록 장려하게 된다.<sup>71)</sup> 둘째, 적절한 시기의 공공에 대한 공시는 시장참여자에 대하여 미래에 대한 정보를 제공함으로써 시장참여자가 현재의 상황에 대한 정보에 대하여 과도한 반응을 하지 않게 막음으로써 시장의 동요를 줄여준다.<sup>72)</sup> 셋째, 공공에 대한 공시는 은행이 감독기관의 감독기준을 준수하고 있는가에 대한 여부를 공개하게 함으로써 감독기준의 준수를 강화시킨다.<sup>73)</sup>

이러한 이점을 달성하기 위하여는 은행으로 하여금 적절한 시기에 정확하고 중요한 정보를 충분히 제공하게 함으로써 시장 및 정보이용자가 은행의 행위 및 위험을 적절히 평가할 수 있도록 하여야 한다.<sup>74)</sup> 첫째, 공공에 대한 공시는 중요한 내용을 충분히 제공하여야 한다. 우리 나라의 은행의 공시제도는 재무 및 손익에 관한 사항, 경영지표에 관한 사항, 리스크관리 등에 관한 사항을 일반적인 공시사항으로 포함시켜 경영의 투명성을 일부 확보하고는 있으나 회계에 대한 방침이나 특히 지배구조에 대한 정보에 관하여는 공시가 미흡하다고 할 것이다. 특히 지배구조에 대한 정보는 은행의 경영에 대한 투명성을 이룰 수 있는 기초가 되는 것으로 반드시 명확한 기준에 의하여 공시를 하도록 하여야 할 것이다. 둘째, 공시는 적절한 시기에 이루어져야 한다. 공시에 의한 정보의 공개는 그 시기가 늦어지면 이미 그 효과가 반감된다. 우리나라의 경우 일반적인 공시사항에 대하여는 분기별로 공시하도록 하고 있고, 금융사고 및 감독기관의 조기시정조치에 대하여는 즉시 이를 공시하도록 하고 있어 시기의

69) Basle Committee on Banking Supervision, "Enhancing Bank Transparency" (Sep. 1998), p. 1.

70) See, Franco Bruni, "Prudential Regulation in an Integrated Financial Market: Issues of Optimality and Credibility," in Guido Ferrarini ed., *Prudential Regulation of Banks and Securities Firms: European and International Aspects* (1995), p. 90.

71) Basle Committee on Banking Supervision, "Enhancing Bank Transparency," *op. cit.*, n. 69, p. 6.

72) *Ibid.*, pp. 6-7.

73) *Ibid.*, p. 7.

74) *Ibid.*, p. 4.

면에 있어서는 적절한 규정을 두고 있다고 하겠다. 셋째, 공시에 의한 정보는 정확하여야 한다. 정보의 정확성은 은행의 최고경영자 및 감사위원회에 일차적 책임이 있을 것이다. 나아가 은행감독기관은 이러한 정보의 정확성을 조사하여 사후에 정확하지 아니한 정보제공자에 대한 제재를 하도록 하여야 할 것이다.

#### IV. 결론

우리나라 은행은 주식회사의 형태로 설립·영위되고 있으므로 현행 기업지배구조제도에 의하여 규제받고 있다. 그러나 은행은 경제의 중심인 기업의 자금조달이라는 중요한 기능을 담당하고 있기 때문에 은행의 부실은 기업의 자금조달의 경색을 가져오는 동시에 기업의 도산으로 연결될 수 있으며, 또한 자동적으로 예금자 등의 보호에 있어서 치명적인 결함을 가져온다. 그러므로 은행부실화의 영향은 기업부실화에 따른 금융권 및 경제에 대한 영향과 비교하여 국민경제에 엄청난 파장을 가져오기 때문에 현행 일반 기업지배구조제도에 의한 은행지배구조의 규제는 불충분하다고 판단된다. 특히 은행 감독기관(금융감독위원회)은 은행 지배구조가 건전하게 확립되도록 하는 동시에 그 부실화 방지를 위하여 제도적 장치를 마련하여야 한다. 따라서 금융감독기관은 은행이 투명하고 효율적인 지배구조를 확립함에 있어서 원칙적으로 은행의 자율성을 존중하면서 불건전한 운영이 되지 않도록 적절한 규제를 할 필요가 있다. 아울러 은행의 건전한 지배구조는 실무적으로 감독기관의 부담을 줄이고, 역할수행을 효율적으로 해줄 뿐만 아니라, 은행 경영진과 감독기관 상호간에 협조적인 관계를 이룰 수 있다.

현행 은행의 지배구조는 1997년 금융위기 이후 기업의 지배구조개선과 함께 다방면에서 그 개선을 하였으나 이사회와 자율성 및 독립성과 감사위원회업무에 대한 명확하고 구체적인 제도적 장치가 미흡하다고 할 것이다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 이사회와 독립성을 확보하고 내부통제제도의 구체적인 기준마련과 감사의 업무범위를 명확히 하는 개선방안을 필요로 한다. 또한 은행경영의 투명성을 확보하기 위한 공시제도의 보완도 필요하다. 공시제도의 보완은 경영의 투명성 확보수단 뿐만 아니라 은행의 지배구조의 투명성을 확보하는 하나의 방안으로서 은행지배구조개선에 있어서 중요한 부분이라 할 것이다.