
진취적 금융문화 조성을 위한 제재관행 · 면책제도 개선방안

2014. 9. 16.

금 융 위 원 회
금 융 감 독 원



목 차



I. 현황 및 문제점	1
II. 제도 개선 기본방향	3
III. 추진 과제	4
1. 감독당국에 의한 직원 제재의 원칙적 폐지	4
2. 고의·중과실 없는 대출은 모두 면책	8
3. 금융 관련 제재시효제도 도입	10
〈참고〉 타 법률 시효제도 도입현황	11

I. 현황 및 문제점

◇ 주요 언론과 전문가들은 금융권 보신주의의 원인으로 '과도한 개인제재', '제한된 면책범위', '제재에 대한 두려움' 등을 지적

1. 감독당국의 직원에 대한 직접 제재가 너무 많은 편

□ 감독당국의 제재가 기관이나 임원에 비해 직원의 비중이 과다

* '13년 감독당국의 제재 1,669건 중 직원제재가 약 77% 수준(1,285건)

※ 영국(FCA)의 경우 제재의 48.4%(한국은 13.6% 수준, 이상 '13년 기준)가 금전 제재로 주요 선진국은 기관에 대한 금전 제재 위주로 운영

○ 직원에 대한 제재수위도 경징계가 대부분을 차지

* '13년 직원 제재 1,285건 중 견책·주의가 1,113건(약 86.6%)

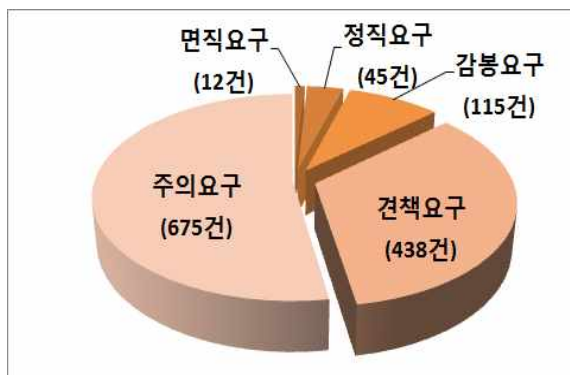
□ 사후적발 위주의 저인망식 검사 관행으로 당국이 사소한 하자* 까지 일일이 들여다 보고 징계하는 데에 대한 불만이 제기

* (예) 대출서류 수입인지 미첨부, 내규에서 정한 대출구비서류 사후보완 등

○ 금융회사의 리스크 관리체계나 지배구조의 적정성 등 보다 구조적인 부분에 대해서는 검사기능이 소홀해지는 경향

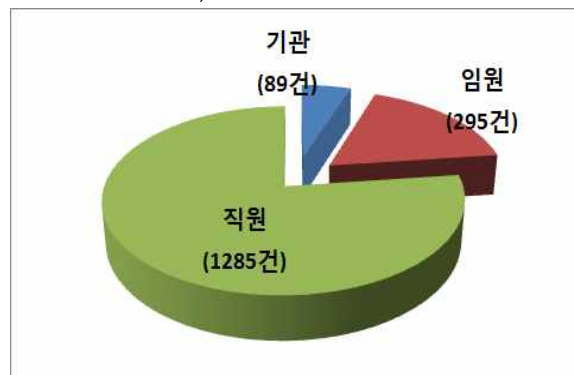
➡ 당국의 감독역량이 비효율적으로 활용되고, '제재=승진누락' 분위기에서 금융회사 직원들의 '몸 사리기' 행태가 보편화

<직원제재 중 경·중징계 비중>



(2013년 기준, 금감원)

<기관, 개인제재 비중>



(2013년 기준, 금감원)

2. 대출 관련 제재기준이 불명확하고 면책범위도 제한적

- 현장에서는 대출이 사후에 부실화되어 제재를 받게 되는 점을 가장 우려하는 소극적·보신우선의 대출관행이 일반화
 - 이는 금감원이나 금융회사 자체 감사시 부실대출 중심으로 살펴보는 과정에서 자연스럽게 발생하는 측면이 있겠으나
 - 제재기준*이나 검사관행에 있어서 적법하게 취급된 대출의 사후 부실화에 대한 제재·면책 여부가 불분명한 데에도 크게 기인
 - * 「금융기관 검사·제재 규정」(금융위 규정) 및 금융회사 자체 상벌규정 등
 - 또한 부실 발생시 당국 차원에서는 면책하더라도 금융회사 내부적으로는 인사·성과평가상 불이익을 받을 소지
- ➡ 기술 등을 보유한 차주의 신용도에 상응하는 적정위험 부담을 기피하고 담보·보증에 과도하게 의존하는 경향 초래

3. 오랜 시일이 지난 사항에 대한 제재가능성으로 불안감 상존

- 금융 관련법에는 과태료(질서위반행위규제법) 등 다른 법률과 달리 제재시효제도가 마련되어 있지 않음
 - 오랜 시일(예, 5년)이 지난 행위의 경우 입증자료 및 관련자 진술확보 등이 곤란하여 금융회사의 항변 등 검사 부담이 가중
- ➡ 검사·제재부담 등에 관한 법적 안정성이 저해되고, 책임소재 희석 등으로 제재 수용성도 낮아지는 문제
- * (例) 네이버(주)의 경우 약 13~14년 가량 지난 외환거래법상 외환 신고 의무 위반 혐의로 외환거래정지 처분을 받고 해외사업에 차질('14.5월)

II. 제도 개선 기본방향

◇ 진취적이고 역동적인 금융문화 조성을 위하여

- ① 감독당국에 의한 직원 제재를 원칙적으로 폐지
- ② 고의·중과실 없는 대출은 모두 면책
- ③ 오래 前 행위에 대한 제재시효제도 도입

창조경제 지원의 핵심 역할을 금융이 적극적으로 수행

**감독당국에
의한 직원 제재
원칙적 폐지**

- 중대한 위반행위 外 직원 제재 자율 위임
- 임원 및 기관에 대한 제재는 강화
- 제재 대체수단(개선권고 등) 적극 활용

**고의·중과실
없는 대출은
모두 면책**

- 적법하게 취급된 대출은 부실화되어도 원칙 면책
 - 고의·중과실 없는 절차상 하자도 면책

**금융 관련
제재시효제도
도입**

- 5년 초과된 행위는 원칙적으로 제재하지 않음 (법률 개정사항)
 - 법 개정 이전에는 검사대상기간을 합리적으로 설정 (5년 이내 원칙)

Ⅲ. 추진 과제

1 감독당국에 의한 직원 제재의 원칙적 폐지

1. 주요 내용

① (검사방식 변경) 리스크관리·컨설팅 등 사전예방 위주의 검사로 전환하여 제재대상건수를 원천적으로 축소

- 금융회사 직원의 단순한 하자를 적발하기보다는 위험관리체계나 지배구조 적정성, 소비자 피해예방 등에 중점(⇒ 금감원 별도 발표)

② (직원* 제재 자율위임) “금융질서와 소비자 권익 등을 심각하게 저해하는 위법행위”*가 아니면 당국이 직접 제재하지 않고 금융회사에게 조치를 위임

* 단, 미등기 부행장이나 본부장 등 사실상 임원은 제외

- [금감원] 검사과정에서 발견한 위규내용을 해당 금융회사에 통보 → [금융회사] 책임소재를 정확히 규명하여 조치대상 직원 및 양정수준을 적의 판단

⇒ 현행의 「조치의뢰」 제도를 활성화*하고 실질적으로 구현

- 감독당국의 직접 제재대상행위 중에서도 징계수준이 낮을 것으로 예상되는 경우에는 금융회사 자율위임을 최대한 확대

※ 조치의뢰제도 활성화에 따른 기대효과

- 위반 내용 및 귀책 정도를 잘 알고 있는 금융회사가 자체적으로 징계수준과 대상자를 정하도록 함으로써 경영자율성 제고
- 금융회사의 자율규제기능 정착으로 선진국 수준의 내부통제 시스템 구축 및 적극적인 여신취급을 위한 여건 조성
- 아울러 감독당국도 직원 개개인에 대한 직접 제재보다는 사전 예방적 검사에 집중함으로써 감독자원의 효율적 운용이 가능

< ※ 감독당국이 직접 제재하는 중대 위법·부당행위(예시) >

구 분	위법 행위의 내용
중대한 건전성 저해	· 해외은행 지분 부당 취득(OO은행) - 해외 은행 000 지분(41.9%, 9,392억원) 매입 과정에서 부실 실사 등으로 거액 투자손실(최소 3,997억원) 발생
	· 저축은행 불법대출(OO저축은행) - 타인명의를 통해 대주주신용공여 및 개별차주 신용공여한도 초과
금융질서 문란	· 고객 예금 횡령 및 사적 금전대여(OO은행) - 사적 금전대여 등 목적으로 고객 예금 684억원 횡령
	· OO그룹 관련 실명제 위반(OO은행) - 회장일가 및 임직원 명의 70개 계좌개설시 실명확인 의무 위반
다수의 소비자 피해	· 특정금전신탁 불완전 판매(OO증권) - 특정금전신탁을 통해 계열사 CP·회사채를 일반투자자에게 판매하면서 대리서명, 투자성향조작, 위험고지 불충분 등
	· 가산금리 임의 인상(OO은행) - 3,089개 차주의 대출 가산금리를 인상하여 181억원 과다 수취

③ 임원·기관에 대한 제재는 강화

- 내부통제기준 준수 등에 대한 임원의 관리감독 책임을 강화
- 위법행위가 중대·조직적이거나 금융거래자 피해를 초래한 경우
‘일부 영업정지’를 활용하고 금전적 제재(과징금* 등)를 확대

⇒ CEO·준법감시인 등을 중심으로 한 자율적 통제 유도

※ 과징금 제도의 실효성 제고(안)

- (부과대상 확대) ① 부당이득 환수* 목적의 과징금과 ② 징벌적**
과징금을 각각 확대

* 위반의 주요동기가 경제적 이득획득에 있고 부당이득액 추정이 가능한 경우

** 부당이득 환수 목적의 과징금 대상으로 분류하기는 어려우나 위반행위가
중대한 소비자 피해 또는 시장질서 교란을 야기하는 경우

- (금액상한 조정) 부당이득 환수 과징금의 경우 원칙적으로 상한을
폐지하고 징벌적 과징금 상한은 정액으로 설정하되 주기적 조정

⇒ 연구용역 추진 중으로 연내 발표 예정

2. 보완 방안

◇ 당국의 직원 제재 축소가 불법행위 봐주기가 되지 않도록 시장질서 유지를 위한 최소한의 보완장치 마련

① (내부통제장치 강화) 금융회사의 자율조치가 정상적으로 작동될 수 있도록 내부통제장치에 대한 감독 강화 및 제도 보완

* 준법감시인의 적정 인력 확충 및 권한 강화, 내부통제위원회 구성 등 제도적 여건 보완 등 (‘금융회사 내부통제 강화방안’, ’14.8월 발표)

- 금융회사 자체 조치시 진술권 보장 등 공정한 업무수행을 위해 금감원은 금융회사 관련부서(감사·준법감시인 등) 지원·점검

※ 금감원의 금융회사 지원·점검방안 (예시)

- 자율적 조치의 투명성과 효율성 확보를 위해 검사종료시 현장 검사에서 확인한 내용(확인서, 관련 증빙 등)을 금융회사에 공유
- 금융회사의 이해도 제고를 위해 준법감시인, 감사가 참석하는 내부통제 워크숍을 정기적으로 개최하고, 금감원의 검사사례 및 수행절차, 제재제도에 대한 정보 제공 확대
- 자체 조치가 공정하게 정착되고 제재의 실효성을 담보할 수 있도록 정리사항 이행 여부에 대해 금감원이 사후점검

② (제재 대체수단 활용 확대) 제재가 아닌 제도와 업무처리 방식의 개선을 통해 검사·감독목적 달성(「검사·제재규정」 §14)

- (경영유의 통보) 경영상 취약점에 대하여 경영진의 주의 또는 적절한 조치를 권고
- (개선요구) 규정, 제도 또는 업무 운영방식 등이 불합리하여 관련 규정 개정 등이 필요한 경우
- (현지조치) 검사결과 적출된 지적사항 중 그 정도가 경미한 경우 검사반장이 현장에서 시정, 개선 또는 주의조치

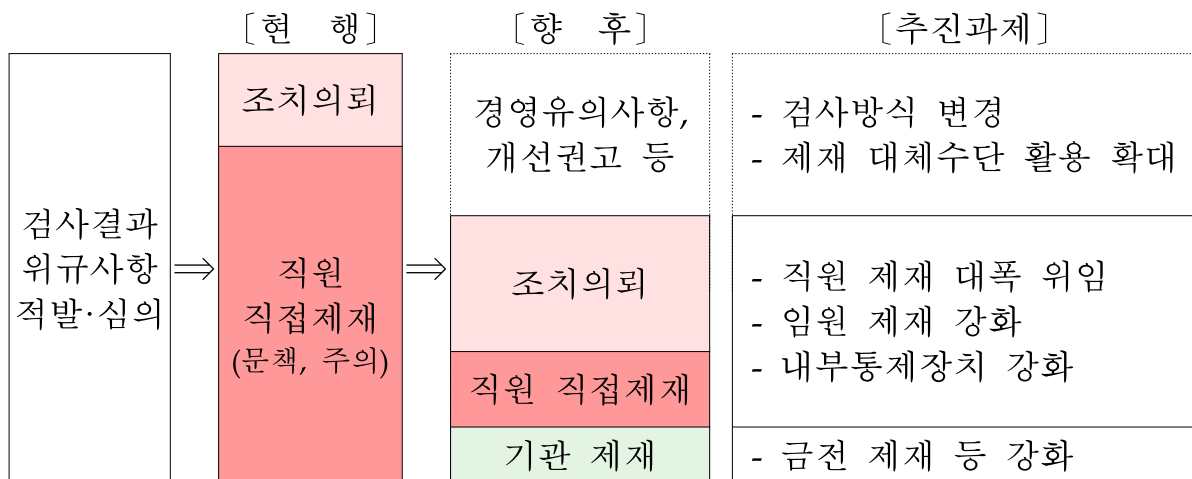
⇒ 未이행시 금융위의 명령권(시정명령, 행정지도 등), 내부통제기준 개선권고 등의 활용을 확대

③ (단계적 도입) 내부통제장치가 비교적 잘 갖추어져 있는
은행권부터 우선 도입

- 은행권 운영 후 보완점을 개선하여 단계적으로* 보험·증권사 등으로 확대('15년 하반기~)

* 경영실태평가 기준 중 내부통제부문 등이 양호한 금융회사부터 시행

< 직원 제재 원칙 폐지 추진 >



※ '13년 제재요구(문책, 주의) 1,285건 → '15년 약 130건 (90% 감소 예상)

3. 시행 시기

① 감독당국에 의한 직원제재 원칙 폐지 및 임원 제재 강화

- 현재 검사 진행 중인 건 및 신규 검사착수 건부터 시행

② 기관 제재 강화

- 중대 위반행위 등에 대한 '일부 영업정지' 등 조치 : 즉시 시행
- 과징금 부과 확대 : 개선방안 연내 마련 후 법률 개정 추진

③ 내부통제장치 강화, 제재 대체수단 활용 확대 : 즉시 시행

1. 대출 관련 제재 기준 및 운영 현황

□ 대출 관련 제재·면책기준이 모호하여 현장의 혼선을 유발

- ① 여신 관련 제재대상 규정(「검사·제재규정」 §26 ①)에 불확정 개념**이 다수 포함 ⇒ 당국 등의 자의적 판단 소지

* ‘적정 초과’, ‘부당’, ‘무리하게 취급’, ‘사회적 물의’ 등

- ② 규정*上 사후부실은 일반적인 제재대상이 아닌 것으로 되어 있으나 현실에서는 부실대출 위주로 검사·제재가 진행

⇒ 일선에서는 사후부실 발생시 당연히 제재대상인 것으로 인식하고 있어 규정과 현실간 괴리 발생

* 「검사·제재규정」 §26 ①: 법규상 금지 여신, 정관·내규상 부적격자 여신, 신용조사 부당 생략, 적정 여신한도 초과취급 등 6가지를 규정

- ③ 사후부실시 감면사항을 열거식 규정(positive 방식, 21개)

⇒ 적법하게 취급한 대출도 열거된 감면기준에 해당하지 않으면 사후에 제재받을 가능성이 상존

➡ 경제여건 변화 등으로 인한 사후부실시 제재받게 되는 것을 두려워 하여 대출 결정을 소극적으로 하는 유인으로 작용

< 현행 「검사·제재규정」上 여신 관련 제재·면제규정의 주요내용 >

조항	규정 내용
§26①	여신 관련 제재대상(6가지) : 법규상 금지 여신 등 ⇒ 사후부실 발생을 일반적 제재대상으로 규정하지 않음
§26④	부실여신 감면기준(6가지) : 정부 정책에 따른 여신취급, 담보 가치 하락에 의한 부실화 등 → 모든 금융회사에 적용
§27	은행 중기대출 부실화시 면제기준(15가지) : 정부 등 추천, 신·기보 등 지급보증, Fast-Track 프로그램 등

2. 개선방안

① 대출 관련 제재·면책기준을 명료하게 개편

- i) 법규 및 중요한 내규 未준수, ii) 고의·중과실의 신용조사·사후관리 부실, iii) 금품수수 등 부정행위가 아니면 취급한 대출이 사후에 부실화되어도 면책

- 대출 관련 면책대상을 **negative** 방식으로 규정하고, 모호한 표현을 최대한 배제

- 사후부실에 대한 감경·면제조항도 불필요하므로 삭제

* 은행 중기대출 제재면제 특례(§27)는 각 행 내규에 반영하여 자율 운영

➡ 관련 규정을 신속히 개정하여 대출현장의 혼란을 방지하고, “직원제재를 대폭 위임”하여 적극적인 대출결정을 유도

② 금융회사 내부 인사상 불이익 가능성도 최소화

- 사후부실에 대한 당국의 면책뿐만 아니라 인사고과 및 성과평가에서도 불이익이 없도록 금융회사 내부 제도 정비 지도

* '14.8.13일 은행 인사·평가담당자 면담 → 각 행별 KPI 제도 등 점검 추진('15.上)

3. 시행시기

□ 10월 중 「검사·제재규정」 개정 완료 목표로 추진

- 규정 개정 이전에도 상기 방안을 감안하여 검사·제재 업무 수행

< 「검사·제재규정」 개정(안) >

제26조(여신업무 관련 제재 운영) ① 금융기관의 여신업무(유가증권 운용 관련 투자업무를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)와 관련하여 다음 각 호의 경우에 해당하지 않는 한 제재하지 아니한다. 여신이 부실화되거나 유가증권 운용 관련 투자손실이 발생한 경우에도 이와 같다.

1. 법규 및 해당 금융기관의 중요한 내규를 준수하지 않은 경우
2. 고의 또는 중과실로 신용조사·사업성 검토 및 사후관리를 부실하게 한 경우
3. 금품 또는 이익의 제공·약속 등의 부정한 청탁에 따른 여신의 경우

3 금융 관련 제재시효제도 도입

1. 도입 필요성

- 아주 오래된 행위도 제재가능성에 노출 ⇒ 법적 안정성 제고
- 감독당국의 역량을 오래된 행위의 위법·부당성 입증에 쏟는 비효율 ⇒ 보다 구조적인 문제에 집중

2. 개선방안

- 일반적인 위법·부당행위의 제재시효를 5년으로 하는 방안 검토
 - 금융질서 혼란·소비자 권익 침해 등 중대한 위법행위에 대해서는 시효를 장기(예 : 7년)로 운영
 - * 국가공무원법에서도 금품수수 등 죄질이 나쁜 사안에 대하여는 보다 긴 시효 부여
- 수사나 재판 등으로 제재가 보류되는 경우 등을 고려하여 시효 정지 등의 보완적 제도를 함께 도입

⇒ 관련 법률 개정 추진

- * 제재시효제도는 행정청의 처분권한을 시간적 범위에 따라 제한하는 것으로서 처분권 수준의 법적 근거 필요

3. 추진 일정

① 관련 법 개정 추진 : '14년 중 법률안 국회 제출

- (1안) 은행법·보험업법·자본시장법 등 개별 법에 구체적인 위법 행위에 대한 제재시효를 반영
 - (2안) 금융위설치법에 제재시효제도의 근거 규정을 반영하고 同 근거에 따라 「검사·제재규정」에 구체적인 시효 명시
- ⇒ 금융혁신위원회 산하 「검사·제재관행 개선반」 논의를 거쳐 결정

② 법 개정 전에는 검사대상기간을 일정기간(예: 5년) 이내로 운영 ⇒ 제재시효제도와 사실상 같은 효과 기대(향후 검사 착수분 부터 즉시 시행)

- ① (질서위반행위규제법) 위반행위 종료일로부터 5년이 경과한 경우 행정청의 과태료 부과를 면제 (§19)
 - 과태료 부과권한이 장기간 행사되지 않고 있음에도 부과권한을 소멸시키지 않는 것은 당사자의 법적 안정성을 해할 가능성이 있다는 취지에서 '07.1월 제정시 제척기간 명시
- ② (공정거래법) 공정위가 조사를 개시하지 않은 경우에는 위반 행위 종료일로부터 7년까지, 조사를 개시한 경우에는 조사개시일로부터 5년까지 시정명령 및 과징금 부과 가능 (§49 ④)
 - 舊 법은 과거 시효를 '행위종료일로부터 5년'으로 규정하였으나, 국제카르텔 등 위반행위에 대한 조사가 어려운 점 등을 고려하여 '12.3월 시효를 연장함
- ③ (국가공무원법) 징계사유 발생일로부터 3년(금품·향응 수수, 공금 횡령·유용시 5년)이 경과한 경우 징계를 면제 (§83의2)
 - 舊 법은 과거 징계시효를 2년으로 규정하였으나, 행정감사 주기(통상 2~3년)를 고려하여 징계처분의 실효성 확보를 위해 '12.3. 법 개정시 시효를 3년으로 연장함
- ④ (형사소송법) 범죄행위 종료일로부터 일정기간(1~25년)이 경과한 경우 공소제기를 제한 (§249)

※ 형소법상 주요 공소시효

- 사형 : 25년 / 무기징역·무기금고 : 15년
- 장기 10년이상 징역·금고 : 10년 / 장기 10년미만 징역·금고 : 7년
- 장기 5년미만 징역·금고, 벌금 : 5년