

우리나라 내부통제제도의 문제점과 통합 내부통제시스템 구축의 필요성

김 형 석*

목 차

I. 서론	2. 금융투자업자 이외의 금융기관의 내부통제제도
II. 내부통제제도 개관	3. 상장회사 및 대규모 회사
1. 내부통제제도의 의의	4. 일반회사
2. 내부통제제도의 발전 배경	IV. 문제점 및 개선 방안
3. 내부통제제도의 필요성	1. 통합 내부통제시스템의 구축
4. 내부통제제도의 구축의무	2. 효율적인 역할 분담
5. 내부통제제도의 한계	3. 적용대상 회사의 확대 필요성
III. 국내 내부통제제도	4. 인센티브 부여
1. 금융투자업자의 내부통제제도	V. 결론

I. 서론

1995년 영국의 증권회사인 베어링스(Barings)는 한 직원의 부정행위로 인해 13억 달러 이상의 손실을 입고 파산하였다. 기본적인 업무 분장과 적절한 결재에 의한 이중통제 원칙이 제대로 작동하지 않음으로써 사고의 직접적인 원인을 제공하였다.¹⁾ 2008년에는 프랑스 소시에테제네

* 건국대학교 법학전문대학원 법학전문석사과정.

1) 은행자본의 3배인 13억 달러의 손실 거래를 하고 사고를 은폐할 수 있었던 것은 거래집행부서(Front-office)와 집행부서(Back-office)의 직무가 미분리되었던 점, 권한을 넘은 거래가 가능했던 점, 내부감사 미실시 등의 내부통제 시스템이 작동하지 않음에 사고의 원인이 있다고 본다.

랄(Societe General)은행의 한 트레이더가 내부통제시스템의 취약점을 이용하여 정당한 권한 없이 한도를 넘는 선물거래로 72억 달러의 손실을 야기한 사건이 발생하였다. 만약 위 금융기관의 내부통제 시스템이 제대로 작동하였으면 금융 사고를 미연에 방지하거나 최소한 조기에 발견하여 손실을 줄였을 수 있었을 것이다. 외국 금융기관의 손실 사례뿐만 아니라 국내은행들의 내부통제제도에 실패하여 크고 작은 금융사고와 부정행위가 끊임없이 발생하고 있다.²⁾ 특히 금융기관은 고객자산을 운용하는 관계상 고객의 이익을 침해할 가능성이 크고 금융기관의 내부통제의 실패는 사회적 파장이 크며 국가적으로도 심각한 결과를 초래할 수 있다. 이러한 업무의 특수성에 비추어 금융 산업 종사자들의 법규준수 강화를 통한 투자자 보호가 필수적으로 요청되는 분야이기도 하다.³⁾ 비단 금융 기관 뿐만이 아니라 일반회사에서도 임직원의 횡령·배임을 방지하고 주주 이익을 보호하기 위해 내부통제시스템을 구축하고 운영하는 것이 필요하다. 그러나 내부통제시스템은 이처럼 부정행위 적발뿐만 아니라 효과적인 내부통제시스템은 구축을 통해서 법규준수, 경영효율화 및 재무정보의 신뢰성을 제고할 수 있다.

우리나라에서는 내부회계관리제도, 준법감시인제도, 감사위원회 등 기업지배구조를 개선하고 내부통제수준의 향상을 위해 많은 노력하여왔다. 내부통제시스템 구축을 위한 입법으로 현행 자본시장과금융투자업에관한법률⁴⁾에서 내부통제기준 및 준법감시인 제도를 규정하고 있으며, 은행법⁵⁾ 및 기타 금융관계법률에서도 유사한 조항을 두고 있다. 주식

2) 신한금융지주의 신상훈 사장은 불법대출 및 자문료 횡령 혐의로 검찰 조사를 받고 있으며, 국민은행 강정원 전 은행장은 금융사고 축소보고, 해외 PF대출 부당취급으로 은행에 3148억원 손실 입힌 혐의로 금융당국으로부터 중징계를 받았으며, 우리은행 황영기 전 은행장은 재임 시절 부채담보부증권(CDO)과 신용부도스와프(CDS) 등 내부통제기준을 위반하여 파생상품에 투자했다가 회사 측에 손실을 입힌 바 있다.

3) 김병연, “증권거래법상 준법감시인의 법적 책임에 관한 연구”, 「기업법연구」 제20권 제4호, 한국기업법학회, 2006, 273면.

4) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제28조.

5) 은행법 제23조의3.

회사의외부감사에관한법률(이하 외감법이라 한다)⁶⁾에서는 금융기관 및 대규모 일반회사에 대한 내부회계관리제도를 두고 있다. 한편 최근 대법원은 분식회계와 관련된 이사의 책임을 다룬 판결에서, 대규모 주식 회사의 이사는 내부통제시스템을 구축·운영하고, 나아가 이러한 시스템의 효과적 작동여부를 감시해야할 의무가 있다는 판시를 하였다.⁷⁾ 그러나 이러한 노력에도 불구하고 각종 금융사고와 법규위반의 사례가 꾸준히 발생하고 있고 국내외 금융기관에서 내부통제제도가 효과적으로 운영되고 있다고 판단하기에는 어려운 면이 적지 않다.

내부통제시스템은 업무목적, 정보목적 그리고 준법목적 세 가지를 위한 통합내부통제시스템을 구축하고 효율적으로 운영할 때 효과적으로 평가된다. 그러나 내부통제제도가 우리나라에 도입된 지 상당한 기간이 지났지만 명확한 개념정립이 안되어 있고, 명칭과 업무범위에 혼동이 발생하고, 회사의 업종, 규모, 그리고 상장여부에 따라 적용대상이 다 다르고 각기 다른 법령에서 규정하고 있어 통합 내부통제시스템 구축과 운영에 대하여 법을 재정비 하고 명칭과 업무범위 그리고 적용대상을 명확히 할 필요가 있다. 자본시장법의 시행으로 기관별 규제체제하에서 기능별 규제로 전환됨과 더불어 원칙적으로 겸영이 허용되어 더 많은 이해상충의 위험과 위법행위의 발생 가능성이 증가 되었다고 볼 수 있다. 따라서 본고에서는 여러 개별 법령에 산재되어 있는 내부통제제도의 규정에 대하여 살펴보고, 각 기능간의 중복을 해소하고 특히 준법감시인의 역할 재정립과 효율적인 통합 내부통제시스템 구축 필요성에 대하여 검토해 보도록 하겠다.

6) 주식회사의 외부감사에 관한 법률 제2조의2.

7) 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다68646 판결. 판례에 대한 자세한 평석으로는 정 대, “주식회사 이사의 내부통제의무에 관한 연구”, 「상사판례연구」 제21권 제4호, 상사판례연구회, 2008, 169-202면.

Ⅱ. 내부통제제도 개관

1. 내부통제제도의 의의

가. 개념

내부통제제도는 학자들마다 여러 다양한 정의를 내리고 있고 개념의 모호성이 문제점으로 지적되고 있다. 그러나 일반적으로 내부통제제도(Internal Control)란 경영의 효과성 및 효율성(Operations), 재무보고의 신뢰성(Financial Reporting), 그리고 관련 법규의 준수(Compliance)에 관련된 기업의 목적달성에 관한 합리적 확신(Reasonable Assurance)을 제공할 목적으로 지배기구, 경영진 및 기타의 직원에 의해 설계, 실행, 유지되고 있는 프로세스를 말한다.⁸⁾ 이러한 개념 정의는 1992년 미국 COSO위원회⁹⁾에서 내부통제에 관한 보고서를 발표하면서 현재의 내부통제 개념과 체제가 확립되었다고 볼 수 있는데, 아래에서는 COSO Report 1992¹⁰⁾(이하“COSO보고서”)상의 개념을 중심으로 내부통제에 대하여 논하도록 하겠다.

나. 내부통제제도의 목적

내부통제의 목적은 업무목적(Performance Objective)¹¹⁾, 정보목적

8) 최영근, 「ISA 회계감사」, 탐북스, 2010, 132면.

9) Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission는 the American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), American Accounting Association (AAA), Financial Executives International (FEI), Institute of Internal Auditors (IIA) and the Institute of Management Accountants (IMA) 등 5개 기관이 공동출자하여 설립한 미국 트레드웨이 위원회 산하의 원조조직위원회를 말한다.

10) COSO Report 1992, Internal Control-Integrated Framework, 그리고 2004년에는 기존 내부통제체제와 리스크관리체제를 통합한 “전사적 리스크 관리모델”의 새로운 COSO보고서(COSO Report 2004, Enterprise Risk Management-Integrated Framework)가 발표되었다.

(Information Objective), 준법목적(Compliance Objective)으로 구분할 수 있다.¹²⁾ 업무목적은 회사의 경영정책을 준수하고 영업활동에 있어서 자원의 분배와 사용을 효율적으로 하여 비용을 절감하여 효과적이고 효율적인 업무수행을 통한 높은 성과를 달성을 목적으로 하고, 정보목적은 정확한 회계기록과 신뢰성 있는 재무정보를 공시하기 위한 목적이다. 마지막으로 준법목적은 업무를 수행하는데 있어서 관련법규와, 감독규정, 내부준칙 등을 준수하여 부정의 예방과 적발을 그 목적으로 한다.

(1) 업무목적 달성을 위한 내부감사제도(Internal Audit)

효과적이고 효율적인 업무수행을 통한 업무목적을 달성하기 위한 내부통제제도로 내부감사제도를 들 수 있다. 종래의 내부감사는 회사의 감사 또는 감사위원회가 하는 내부감사활동을 의미했다. 따라서 내부감사는 주로 회계감사나 사내 부정행위 적발행위로 이해되어 왔다.¹³⁾ 그러나 내부통제시스템에서 업무목적 달성을 위한 기능으로서의 내부감사란 상법상 감사 또는 감사위원회의 감사 업무와는 그 업무를 달리하는 것이다. 즉, 회사의 감사 또는 감사위원회의 감사는 기업의 외부이해관계인인 주주나 채권자 등에게 정보를 제공할 목적이라면, 내부통제시스템의 내부감사는 회계감사나 부정행위 적발이 아닌, 기업의 내부이해관계인인 경영자가 스스로 구축하여 관리적 의사결정에 유용한 정보를 파악하여 경영활동에 반영하기 위한 감사와 보고체계를 말한다. 따라서 내부감사는 업무목적 달성과 성과 향상을 위한 회사의 정책이나 절차가 잘 준수되고 있는가를 평가하여 이사회에 보고하는 업무를 담당하고, 필요에 따라서

11) 업무목적을 “성과목적”으로 번역하기도 한다.

12) COSO보고서 상의 내부통제의 목적, 즉 사업운영의 효과성과 효율성(Effectiveness and Efficiency of operations), 재무보고의 신뢰성(Reliability of financial reporting), 관련 법규 준수(Compliance with applicable laws and regulations)를 업무목적, 정보목적, 준법목적에 대응시킨 것이다.

13) 박세화, “효과적인 내부통제 체제 구축을 위한 입법적 과제”, 「재산법연구」 제 23권 2호, 한국재산법학회, 2006, 395면.

감사(감사위원회)의 업무를 보조하는 것이지 경영자를 감독하기 위한 제도가 아니다. 따라서 내부통제시스템에서 내부감사인재무적 목적과 준법목적은 제외한 기업의 업무 목적을 달성하기 위한 모든 활동을 담당하기 때문에 그 활동범위는 매우 넓고 다양하다.

(2) 정보목적 달성을 위한 내부회계관리제도(Internal Accounting Controls)

내부회계관리제도는 내부통제제도의 목적 중 재무보고의 신뢰성 확보를 위한 수단으로 기업활동 중에서도 재무정보 즉 회계정보의 기록·유지·관리 및 공시 등의 재무제표의 작성과 재무보고체계의 신뢰성에 대한 합리적 확신을 제공하기 위해 설계된 제도로서 기업의 이사회, 경영진 등 모든 구성원들에 의해 지속적으로 실행되는 프로세스를 의미한다.¹⁴⁾ 즉, 내부회계관리제도는 회계정보의 신뢰성 확보를 위해 회계담당 통제조직과 통제절차를 사내에 구축할 것을 의무화한 것으로 내부통제제도의 일부를 구성하게 된다.¹⁵⁾ 지금까지 정보이용자들이 회사가 제공하는 재무제표의 신뢰성에 대하여 감사인에 의해 표명되는 재무제표의 감사보고서에만 의존하였던 과정에서 나아가 내부회계관리제도는 재무제표를 만드는 일련의 과정, 즉 재무정보 자체에 대한 신뢰성만을 평가·공시하는 것에서 벗어나 재무정보의 생산과정도 평가하여 두 가지를 모두 공시하자는 발상인 것이다.¹⁶⁾

현행 외감법¹⁷⁾에서는 내부회계관리제도를 상장회사 및 대규모회사를 대상으로 적용하고 있고, 2005년에 한국상장회사협의회회의에서 내부회계관리제도모범규준을 제정하여 상장대기업을 대상으로 적용하고 있

14) 박정수, “기업의 내부통제제도에 관한 비교법적 연구”, 한국법제연구원, 2006, 96면; 박세화, 앞의 논문, 393면; 이창우 외, 「회계감사(제3판)」, 경문사, 256면.

15) 김진식·안수현, 앞의 논문, 10-12면.

16) 박세화, 앞의 논문, 393면.

17) 주식회사의외부감사에관한법률 제2조의2(내부회계관리제도의 운영 등) 제1항에서 주권상장법인인 아닌 회사로서 직전 산업연도 말의 자산총액이 1천억 원 미만인 회사는 제외하고 있으므로 내부회계관리제도는 주권상장법인과 주권상장법인인 아닌 회사로 자산총액이 1천억 원 이상인 회사에 적용된다.

다. 모범규준은 외감법 제2조의2 및 제2조의 3의 규정의 적용을 받는 회사가 내부회계관리제도를 설계·운영·평가·보고하는데 필요한 기본 원칙을 제시함으로써 회사가 합리적이고 효과적인 내부회계관리제도를 구축하도록 지원하고, 이를 통해 회사가 공시하는 재무제표의 신뢰성을 높이는데 기여한다. 내부회계관리제도는 근본적으로 정보를 제공하는 시스템인 내부회계관리제도에 대하여 자체적인 감사대상회사의 책임자에 의한 검증을 법으로 강화하고 제3자인 감사인에 의해서 그 과정 및 결과에 대하여 검토를 받도록 함으로써 회사가 정보이용자들에게 제공하는 정보의 신뢰성 및 회계투명성을 보다 강화하였다고 볼 수 있다.¹⁸⁾ 우리나라에서 내부회계관리제도가 협의의 의미의 내부통제제도로 이해되기도 하는데¹⁹⁾ 그만큼 내부통제의 세 가지 목적 중 신뢰성 있는 재무정보 제공이라는 목적이 차지는 중요성의 비중이 크다고 할 수 있겠다.

(3) 준법목적 달성을 위한 준법감시제도(Compliance)

준법감시제도란 회사의 임·직원 모두가 업무수행과 관련하여 제반 법규를 준수하도록 상시적으로 통제하고 감독하는 제도를 말한다.²⁰⁾ 회사의 구성원들의 관련 법규의 준수를 강구하기 위한 것으로서 내부통제의 목적 중 법률 및 규정에 대한 준수를 목적으로 하는 절차에 포함되는 것으로, 내부윤리강령의 제정, 법 준수와 관련한 상세한 업무절차 규정의 제정, 위법행위 예방을 위한 구체적 감시·통제활동 및 정기·비정기적 교육활동 등 회사의 임·직원이 업무를 수행함에 있어 규범과 법규의 준수를 보장하기 위하여 필요한 모든 활동을 포함한다고 볼 수 있다.²¹⁾ 또한 단순히 소극적으로 임·직원의 법규준수여부를 감시하고 위반을

18) 이창우 외, 앞의 책, 256면.

19) 유인상, “내부통제 취약점 해소방안과 감사기능의 확충”, 「상장회사감사회 회보」 제130호, 상장회사감사회, 2010, 2면.

20) 박세화, 앞의 논문, 394면.

21) 이정숙, “증권회사의 준법감시프로그램에 관한 연구”, 건국대학교 석사논문, 2004, 7-8면.

조사하는 것에 그치는 것이 아니라, 적극적으로 사전적인 교육, 연수, 상담을 통하여 임·직원의 법규준수를 유도하는 것에 중점을 두는 개념이다.²²⁾ 자본시장법은 금융회사의 자산건전성 및 경영투명성의 확보 및 경영감시기능의 제고를 위하여 금융회사 내부에 준법감시인과 준법감시부서를 두도록 하였다.²³⁾ 그리고 내부통제기준을 설정하고 내부통제기준의 준수 여부를 점검하고 내부통제기준을 위반하는 경우 준법감시인이 이를 조사하여 감사위원회 또는 감사에게 보고하도록 규정하고 있다.²⁴⁾

일반적으로 회사가 크고 작던 법무부서를 두게 되는데 법무부와 준법감시를 목적으로 하는 컴플라이언스 부서의 관계가 문제될 수 있다. 회사내의 법무부서는 계약의 체결시의 법률 검토, 자문업무, 소송수행 등 기업의 법률리스크와 관련되는 일반적 업무를 담당한다. 반면에 컴플라이언스 부서는 대내적으로는 직원의 내부윤리강령 준수 여부 그리고 대외적으로는 법규준수 여부를 통제하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 준법감시부서는 법규 준수여부를 감독하는 것이고, 법무부서는 법규정의 내용을 확인한다는 점에서 구별이 된다.²⁵⁾ 그러나 이론적으로 컴플라이언스 부서의 기능과 법무부서의 기능은 개념상으로는 구별되지만 실제로는 밀접한 관련이 있어 회사의 규모에 따라 반드시 분리 운영할 필요는 없다고 본다. 특히 실무상 소규모 조직에서는 법무실장이 준법감시인을 겸하는 경우도 적지 않은데²⁶⁾ 준법감시인은 금융기관에 한하여 설치가 의무화되므로 비금융회사로서는 법무부와 준법감시부서를 별도로 운영할 필요성을 못 느낀다고도 볼 수 있겠다.

22) 김건식·안수현, 앞의 논문, 11면.

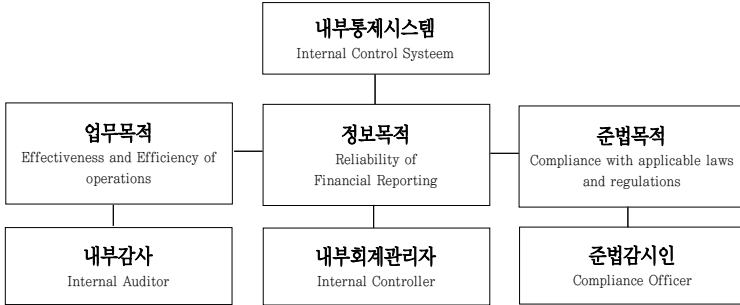
23) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제28조 제1항.

24) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제28조 제2항.

25) 김병연, 앞의 논문, 283면.

26) 김건식·안수현, “준법감시인제도의 조기정착을 위한 시론”, 「증권법연구」 제3권 제1호, 한국증권법학회, 2002, 10면.

〈표 2-1〉 내부통제시스템의 체계



2. 내부통제제도의 발전 배경

가. 발전연혁

내부통제제도는 처음 미국에서 고안되어 발전해 왔다.²⁷⁾ 초기의 내부통제 개념은 그 의미와 범위가 명확하지 않았고 주로 회계영역에서 사용되어 오다가 1949년 미국회계사협회(AICPA)의 전신인 American Institute of Accountants(AIA)의 보고서에서 내부통제에 대한 정의를 시도하였다. 이 보고서에서 말하는 내부통제란 기업의 자산을 보호하고 회계자료의 정확성과 신뢰성을 점검하며, 운영의 효율성을 제고하고 계획된 경영방침들을 준수하도록 하기 위하여 한 기업이 채택한 조직의 계획, 모든 협력 방식 및 조치라고 하였다.²⁸⁾ 미국에서 내부통제제도가 본격적으로 논의된 것은 1977년 외국부정행위방지법(Foreign Corrupt Practice Act)이 1934년 증권거래법 제13조 b항 2호로서 제정되어 내부회계시스템이 명문화 된 이후이다. 그러나 1980년대까지는 주로 내부통제제도는 신뢰성 있는 회계정보를 위한 회계통제시스템을 의미했고, 1990년대 들어오면서 회계뿐만 아니라 경영 효율화와 성과 측면에서 내부통제제

27) 김병연, 앞의 논문, 275면.

28) 원동욱, “내부통제의무 관련 준법감시인의 지위”, 「기업법연구」 제22권 제1호, 한국기업법학회, 2008, 241면.

도의 대상 범위가 확대되었다.²⁹⁾ 1992년 발표된 COSO보고서는 내부통제제도의 가장 큰 영향을 주며 내부통제의 법적·실무적 개념정립이 상당부분 진척되었다. 2002년 Sarbanes-Oxley Act³⁰⁾의 제정 이후 내부통제시스템이 안정적으로 정립하였다고 평가되고 있다. 우리나라에서는 1999년 금융업법에 내부통제제도가 처음 도입된 이후 구 증권거래법, 은행법, 보험업법 등에 내부통제기준 등이 명문화되었다.

나. COSO위원회 보고서

(1) COSO보고서 상의 내부통제 개념

미국에서는 내부통제개념의 혼란을 해소하고 내부통제의 표준된 개념을 설정하기 위해 1988년 COSO위원회를 설립하고 내부통제의 국제적 표준 설정작업을 하였다. 그리고 마침내 내부통제의 개념 정의와 효율적인 운영체계에 관한 내용의 1992년 COSO보고서를 발표하였다. COSO 보고서는 내부통제의 목적으로 재무보고의 신뢰성(Reliability of financial reporting), 사업운영의 실효성과 효율성(Effectiveness and efficiency of operations) 및 법규와 감독규정의 준수(Compliance with applicable laws and regulations)를 제시하였다.

(2) 내부통제의 구성요소

COSO보고서는 내부통제의 구성요소를 1) 통제환경, 2) 위험에 대한 평가, 3) 통제활동, 4) 정보 및 의사소통, 5) 감시활동 다섯 가지로 보고 있다. COSO보고서상의 내부통제 구성요소를 그대로 도입하여 상장회

29) 박세화, 앞의 논문, 385면.

30) Sarbanes-Oxley Act는 기업회계 및 재무보고의 투명성/정확성 고양을 목적으로 하여 감사제도를 근본적으로 개혁함과 동시에 투자자에 대한 경영자의 의무와 책임을 규정한 법으로 상장회사사회계감사심의회(PCAOB)설치, 감사인의 독립성 기업정보 공개의 확장, 내부통제의 의무화 등을 내용으로 한다.

사협의회의 내부회계관리운영위원회가 마련한 내부회계관리제도 모범 기준에서는 내부통제의 구성요인을 다섯 가지로 정의하고 있다. 즉, 1) 통제환경은 내부통제제도 전체의 기초를 이루는 개념으로서 조직체계·구조, 경영자의 철학 및 리더십 등을 포함하는 포괄적인 개념이다. 2) 위험평가는 회사의 목적달성과 영업성과에 영향을 미칠 수 있는 내·외부의 관련 위험을 식별하고 평가·분석하는 활동을 의미한다. 3) 통제활동은 조직 구성원이 경영방침이나 지침에 따라 업무를 수행할 수 있도록 정책 및 절차가 준수되는지 통제하는 것을 말한다. 4) 정보 및 의사소통은 시의적절한 보고체계, 의사소통 방법 등이 포함된다. 마지막으로 5) 모니터링은 내부통제의 효과성을 지속적으로 평가하는 과정을 말한다. 위의 5개의 내부통제 구성요소가 유기적으로 연결하여 리스크의 확인과 효과적인 통제 프로세스를 설계하고 상시적인 모니터링으로 이 프로세스가 적절하게 작동하는 것이 매우 중요하다.³¹⁾

3. 내부통제제도의 필요성

내부통제의 필요성은 여러 가지 측면에서 주장되고 있다. 그러나 무엇보다도 기업이 내부통제시스템을 갖추어야 하는 것은 내부통제의 세 가지 목적 업무목적, 정보목적, 준법목적 달성을 위하여 필요한 것이다. 효과적인 내부통제제도를 갖추지 못한다면 경영효율화가 이루어지지 못해 비용이 증가하여 성공적으로 기업의 목적 달성이 어려워 질 수 있다. 그리고 내부통제제도를 구축하고 있지 않은 회사의 경우 재무보고의 신뢰성이 떨어져 불리한 조건으로 자금 조달을 할 수밖에 없고, 건전성 약화는 물론 신뢰도 저하에 따른 기업가치 하락에 직접적인 영향을 끼치게 된다. 특히 금융기관의 경우 효과적인 내부통제제도 부재는 각종 금융사고로 이어질 수 있고, 금융 사고는 당사자 개인의 문제가 뿐만 아니라

31) 박세화, 앞의 논문, 386면.

해당 기관과 관리 책임자와 주주, 기타 이해관계자에게도 심각한 영향을 끼치게 된다. 그리고 관련 법규의 위반의 경우 회사는 과징금 등의 행정 제재를 받으며 임직원은 민·형사상 책임을 질 수 도 있다. 그 밖에 내부 통제제의 필요성에 대하여는 주주들이 기업에 기대하는 감사체제와 실제로 기업에서 운영되는 감사체제의 차이가 발생하는데, 이러한 기업의 불신을 해소하기 위해 내부통제가 필요하다는 주장과³²⁾ 내부통제제도가 기업지배구조 개선에 기여하고 대리인 비용의 감소효과가 있다는 주장도 보인다.³³⁾ 내부통제제도가 직접적으로 추구하는 목적은 아니지만 부수적 효과로서 타당한 주장으로 보인다.

4. 내부통제제도의 구축의무

금융투자업자 또는 금융기관은 법적으로 이사회에 내부통제시스템을 구축·운영하고, 그 시스템이 효과적으로 기능하고 있는지 감시해야 할 의무를 부여하고 있다.³⁴⁾ 그러나 금융기관이 아닌 일반 주식회사의 경우 법적으로 내부통제 구축 및 운영이 의무화 되어있지 않다. 외감법의 적용을 받는 경우 내부회계관리제도가 의무화 되지만, 통합 내부통제시스템에서 내부회계관리제도 하나만 두고 있는 것만으로는 효과적인 내부통제제도가 이루어진다고 볼 수 없다. 한편 대법원은 일반 주식회사에서 이사의 내부통제시스템 구축의무와 관련하여 “합리적인 정보 및 보고시스템과 내부통제시스템을 구축하고 그것이 제대로 작동하도록 배려할 의무가 이사회를 구성하는 개개의 이사들에게 주어진다는 점에 비추어 볼 때, 그러한 노력을 전혀 하지 아니하거나, 위와 같은 시스템이 구축되

32) 김경석, “우리나라 내부통제제도의 문제점과 개선방안에 관한 소고”, 『중앙법학』 제 12집 제1호, 중앙법학회, 2010, 154면.

33) Donald C. Langevoort, “Internal Controls After Sarbanes-Oxley”, 31 J. Corp L., 2006, 946면; 원동욱, 앞의 논문, 155면 재인용.

34) 자본시장법 제28조, 은행법 제23조의3 등.

었다 하더라도 이를 이용한 회사 운영의 감시·감독을 의도적으로 외면한 결과 다른 이사의 위법하거나 부적절한 업무집행 등 이사들의 주의를 요하는 위험이나 문제점을 알지 못한 경우라면, 다른 이사의 위법하거나 부적절한 업무집행을 구체적으로 알지 못하였다는 이유만으로 책임을 면할 수는 없고, 위와 같은 지속적이거나 조직적인 감시 소홀의 결과로 발생한 다른 이사나 직원의 위법한 업무집행으로 인해 손해를 배상할 책임이 있다.”³⁵⁾고 하여 이사는 내부통제시스템을 구축·운영하고, 나아가 이러한 시스템의 효과적 작동여부를 감시해야할 의무가 있고 그렇지 않았을 경우 이사의 책임을 인정한 바 있다.

미국에서는 1960년대 Graham사건에서 판례는 “의심할 만한 원인이 없는 한 이사에게 위법행위를 찾아내기 위한 통제시스템을 구축하고 작동시킬 적극적인 의무가 없다”고 하여 이사의 내부통제시스템 구축의무를 부정하다가³⁶⁾ 1996년 Caremark사건에서 이사에게 적극적인 내부통제시스템을 구축할 의무를 인정하였다.³⁷⁾ 2002년 Sarbanes-Oxley Act의 제정으로 이사의 내부통제시스템 구축의무를 명시적으로 규정하고 있다. 동법 제404조는 1) 적절한 재무보고를 위한 내부통제구조 및 절차를 구축하고 유지하는 것에 대한 경영진의 책임을 기재할 것을 요구하고, 2) 회사의 가장 최근의 회계연도의 말에 재무보고를 위한 내부통제제도 및 절차의유효성의 평가를 포함할 것을 요구한다. 그리고 증권거래법에 따른 연차보고서는 경영진의 내부통제보고서를 포함해야 하며, 그 보고서에는 적절한 내부통제 및 재무보고 절차를 수립·유지할 책임이 경영진에게 있고, 경영진의 내부통제유효성에 대한 평가를 포함해야 한다. 나아가 내부통제평가에 관하여 외부감사인이 회사의 경영진에 의해 평

35) 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다68646 판결.

36) Graham v. Allis-Chalmers Manufacturing, Co. 188 A. 2d 125(Del. 1963); 정 대, 앞의 논문, 181-182면.

37) In Re Caremark Intern. Inc. Derivative Litig., 698 A.2d 959, 971(Del. Ch., 1996); 김병연, 앞의 논문, 278면; 정 대, 앞의 논문, 182-183면; 원동욱, 앞의 논문, 247면.

가된 보고서를 인증하도록 하고 있다. 그리고 2005년 개정된 모범회사법 (Model Business Corporation Act) 제8.01조에서 공개회사의 이사회는 회사의 내부통제의 유효성에 대한 감시·감독 책임을 부여하고 있다.³⁸⁾

5. 내부통제제도의 한계

첫째, 내부통제의 비용은 내부통제로부터 얻을 수 있는 기대효익을 초과하지 아니해야 한다. 미국의 SOX법이 제정되어 내부통제시스템을 구축 운영하고 외부감사인으로부터 인증을 받아야 함으로서 감사 비용이 현저히 증가하여 과연 비용이 이익보다 큰 것이 아닌가 하는 논란이 한동안 계속되었다. 그러나 내부통제시스템을 구축한 기업이 기업의 회계 투명성을 제고하고 금융비용에서 혜택을 받는 등 장기적인 관점에서 내부통제시스템을 구축함으로써 얻는 이익이 비용보다 크다고 볼 수 있다.

둘째, 내부통제의 운영책임이 있는 임직원이 권한남용으로 통제를 무력화할 가능성이 있다.³⁹⁾ 즉, 경영자나 종업원이 내부나 외부의 제3자와 공모하여 내부통제제도를 우회할 가능성이 언제나 존재한다. 실무에서도 내부통제제도 운영에 있어서 가장 큰 문제점 중 하나는 경영진의 권한남용에 따른 내부통제 위반(Management Override)이다. 따라서 이러한 임직원의 권한 남용을 방지하기 위하여 내부감사, 내부회계관리자 또는 준법감시인에게 독립성을 부여하고 독립성을 보장하는 것이 필수적으로 요청된다.

셋째, 내부통제시스템을 갖춘다고 하더라도 기업 경영의 효과성과 효율성 제고, 기업 재무보고의 신뢰성 부여, 제반 관련 법규 준수 여부에 대하여 확실한 보증(Absolute Assurance)을 제공하는 것이 아니라 합리

38) 정 대, 앞의 논문, 179면.

39) 이효익, 「회계감사론」 제10판, 신영사, 2009, 299면.

적 보증(Reasonable Assurance)를 부여하는 것에 불과하다. 따라서 내부통제시스템을 구축하고 운영한다고 하여도 모든 부정행위를 적발하거나 재무 정보의 진정성을 담보하는 것은 아니다. 그러나 내부통제시스템이 3가지 목적에 대하여 합리적 보증을 기여한다면 이는 유효한 내부통제로 인정될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 국내 내부통제제도

1. 금융투자업자의 내부통제제도

가. 자본시장법상 내부통제제도

(1) 내부통제기준 및 준법감시인 제도

자본시장법 제28조에서는 금융투자업자는 법령을 준수하고, 자산을 건전하게 운용하며, 이해상충방지 등 투자자를 보호하기 위하여 그 금융투자업자의 임직원이 직무를 수행함에 있어서 준수하여야 할 적절한 기준 및 절차 즉 내부통제기준을 정하도록 하고 있다. 그리고 금융투자업자는 내부통제기준의 준수 여부를 점검하고 내부통제기준을 위반하는 경우 이를 조사하여 감사위원회 또는 감사에게 보고하는 자, 즉 준법감시인을 1인 이상 두어야 한다. 금융투자업자는 준법감시인을 임면하고자 하는 경우에는 이사회 결의를 거쳐야 한다. 준법감시인이 되기 위해서는 일정한 요건을 모두 충족하여야 하고 그 요건을 충족하지 못하게 된 경우에는 그 직을 상실한다.

(2) 내부회계관리제도의 인증

자본시장법 제119조 제5항은 증권신고서를 제출하는 경우 신고 당시

해당 발행인의 대표이사 및 신고업무를 담당하는 이사는 그 증권신고서의 기재사항 중 중요사항에 관하여 거짓의 기재 또는 표시가 있거나 중요사항의 기재 또는 표시가 누락되어 있지 아니하다는 사실 등 대통령령으로 정하는 사항을 확인·검토하고 이에 각각 서명하여야 한다. 자본시장법 시행령 제124조에서는 주식회사의 외부감사에 관한 법률 제2조에 따른 외부감사대상 법인인 경우에는 같은 법 제2조의2 및 제2조의3에 따라 내부회계관리제도가 운영되고 있다는 사실에 대하여 증권신고서에 대한 대표이사 등의 확인·검토를 받게 되어있다.

2. 금융투자업자 이외의 금융기관의 내부통제제도

은행에 관한 내부통제제도로 은행법 제23조의3에서는 은행은 법령을 준수하고 경영을 건전하게 하며 주주 및 예금자 등을 보호하기 위하여 그 은행의 임직원이 직무를 수행할 때 따라야 할 기본적인 절차와 기준을 정하여야 한다. 은행은 내부통제기준의 준수 여부를 점검하고 내부통제기준을 위반하는 경우 이를 조사하여 감사위원회에 보고하는 준법감시인은 1명 이상 두어야 한다. 상호저축은행에 대하여는 상호저축은행법 제22조의3에서 규율하고 있는데 모두 법령을 준수하고, 자산 운용을 건전하게 하며, 거래자를 보호하기 위한 절차와 기준을 정하고 준수여부를 감사 또는 감사위원회에 보고하는 준법감시인을 공통적으로 두고 있다. 한편 보험회사에 대하여는 보험업법 제17조에서 내부통제를 규율하고 있는데 효과적인 내부통제기준을 정하고 이를 준수하면 인센티브를 부여한다는 것이 다른 금융기관과의 차이로 볼 수 있다.⁴⁰⁾

40) 보험업법 제17조 제8항.

3. 상장회사 및 대규모 회사

가. 외감법상 내부회계관리제도

외감법 제2조의2는 주권상장법인 및 직전 사업연도 말의 자산총액이 1천억 원 이상의 회사에 대하여 신뢰할 수 있는 회계정보의 작성과 공시를 위하여 내부회계관리규정과 이를 관리·운영하는 조직을 갖추도록 하고 있다. 회사의 대표자는 내부회계관리제도의 관리·운영을 책임지며, 이를 담당하는 상근이사 1명을 내부회계관리자로 지정하여야 한다. 그리고 내부회계관리자는 사업연도마다 이사회 및 감사(감사위원회)에게 해당 회사의 내부회계관리제도의 운영 실태를 보고하여야 한다. 회사의 감사는 내부회계관리제도의 운영 실태를 평가하여 이사회에 사업연도마다 보고하고 외부감사인인 감사업무를 수행하는 경우에는 제2조의2에서 정한 사항의 준수 여부 및 내부회계관리제도의 운영 실태에 관한 보고내용을 검토하고 검토결과에 대한 종합의견을 감사보고서에 표명하여야 한다. 만약 이를 위반하여 내부회계관리제도를 갖추지 아니하거나 내부회계관리자를 지정하지 아니한 자는 3천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다.

4. 일반회사

우리나라의 내부통제제도는 금융투자업자의 경우 내부회계관리기준과 준법감시제도, 상장회사 그리고 일반 주식회사의 경우에는 외감법의 적용을 받는 경우에 한해 내부회계관리제도가 의무화 되어있다. 따라서 외감법의 적용을 받지 않는 비상장회사나 자산규모 1천억 원 이하의 일반회사에 대하여는 어떠한 내부통제 구축의무도 존재하지 않는다. 그러나 법적 의무가 없음에도 불구하고 최근 기업들은 내부통제시스템 구축에 대한 관심을 많아지고 국내 기업들의 내부통제에 대한 인식이 향상되고 있는 것으로 나타난다.⁴¹⁾

41) 김경석, 앞의 논문, 170면.

IV. 문제점 및 개선 방안

1. 통합 내부통제시스템의 구축

가. 통합 내부통제시스템

내부통제제도는 업무의 효율성, 재무보고의 신뢰성, 관련법률 및 규제에 대한 준수, 즉 내부통제제도의 3가지 목적과 5개의 구성요소가 모두 효율적으로 기능 할 때 효과적인 것으로 평가된다.⁴²⁾ 따라서 내부통제시스템의 3가지 목적 달성을 위한 통합 내부통제시스템이 구축되고 운영되지 않고 내부통제제도의 구성의 일부분만 운영될 경우 불완전한 내부통제시스템이 된다. 그러나 우리나라는 내부통제시스템의 각 요소들이 각기 다른 법령에서 규정되어 있을 뿐만 아니라 적용대상도 모두 달라 회사가 자율적으로 내부통제시스템의 모든 구성을 갖추지 않는 이상 법적으로는 완전한 내부통제시스템을 갖출 필요가 없어 효과적인 내부통제시스템이 작동하기 어렵다.

나. 개념의 재정립 필요성

우리나라에서 내부통제제도는 내부회계관리제도, 준법감시라는 용어는 내부통제시스템의 일부를 구성하는 것인데 최근까지도 개념적·구조적 구분 없이 혼용되고 있다.⁴³⁾ 이는 해당 법령에서 내부통제시스템에 대한 구체적 정의 규정이 마련되어 있지 않고 실무에서도 단지 내부통제라는 추상적 용어를 사용함으로써 내부통제시스템과 이를 구성하는 개별 항목들의 개념의 혼동되고 있는 것이다.⁴⁴⁾ 특히 준법감시인은 내부통

42) 박정수, 앞의 논문, 39면.

43) 박세화, 앞의 논문, 392면.

제제도의 하나의 구성요소에 불과하지만 준법감시인을 내부통제제도와 동일시하는 오류를 범하고 있으며 내부통제기관의 통제 범위와 대상에 감사위원회와 감사, 준법감시인 역할이 모호해 업무 중복이 발생하고 준법감시인이 제 구실을 못한다는 지적을 받아왔다. 이러한 내부통제의 개념적립의 문제에 대하여 내부통제제도의 개념을 COSO보고서 상의 개념에 의거하여 정의를 확립할 필요성이 있다고 주장이 있는데⁴⁵⁾ 내부통제제도는 시대와 환경이 변화하면서 그 기능이 보다 확대되고 내부통제제도의 기능과 의미는 반드시 법령에 정의를 둘 필요는 없다고 본다. 최초의 COSO보고서는 일반적인 내부통제에 대한 정의를 규정한 반면에 2004년 발표된 COSO보고서는 전사적이고 지속적인 거래에 대한 리스크를 평가, 예방 및 조기 발견할 수 있는 내부통제시스템으로 범위를 확대하고 있다. 오히려 내부통제의 개념상의 혼돈은 현행법상 내부통제시스템을 구성하는 개별 기능들을 담당하는 기관의 명확한 역할분담이 안되어 있는 제도에 기인하므로 올바른 역할분담으로 기능중복을 해소를 한다면 내부통제제도에 대한 잘못된 인식과 개념 혼돈은 발생할 여지가 줄어들 것으로 보인다.

2. 효율적인 역할 분담

가. 감사 및 감사위원회

우리나라는 1997년 경제위기를 겪으면서 우리 기업의 경영투명성 결여와 회계정보의 신뢰성 부족이 경제위기에 대한 주요인으로 지적되었다. 이를 해결하기 위한 제도적 개선방안의 하나로 감사위원회제도를 도입하였다. 감사위원회는 경영자의 대한 감시기구로 이사회로부터 감시

44) 박세화, 앞의 논문, 385면.

45) 최준선, 제19차 상장회사CFO포럼 조찬강연 발표자료, 2010. 11. 25.

기능을 위임받은 기구이다. 외국에서 감사위원회는 회계감사를 주된 업무로 하고 있지만 우리나라에서는 경영진에 대한 업무감독까지 담당하고 있다.⁴⁶⁾ 감사위원회는 재무감사, 회계감사, 업무감사 뿐만 아니라 준법감사까지 하므로 준법감시인의 업무와 중복될 수밖에 없고, 이사와 감사가 모두 주주총회에서 선임되기 때문에 형식적으로는 병력적인 지위에 있으나, 이사회하의 하부위원회인 감사위원회의 이사회의 감독기능은 약화된다는 문제점이 있다.⁴⁷⁾ 즉, 미국과 달리 이사회가 집행임원을 감시·감독하는 집행임원제를 도입하고 있지 않는 우리법제상 감사위원회가 효과적인 통제 기능을 수행 하는데 한계가 있다고 본다. 따라서 이러한 감사위원회의 감사 기능의 한계를 보완하도록 이사회에 내부통제시스템을 구축하고 운영할 의무를 부여하여 각 기능별로 내부감사, 내부회계관리자 그리고 준법감시인이 고유의 영역에서 전문화된 지식을 가지고 통제역할을 담당하고 필요에 따라 감사위원회와 협조할 경우 보다 완전한 내부통제시스템을 갖출 수 있을 것이다.

나. 내부감사

내부통제시스템 하에서의 내부감사는 회사의 성과를 위하여 조직 내부에 수립한 일련의 업무에 과정에서 경영자가 의사결정에 유용한 정보를 파악하여 경영활동에 반영하기 위한 감사와 보고체계를 의미한다. 즉 경영자의 정책·지시사항, 기타 내·외부의 요구사항 등의 준수 여부 검토, 비재무적 통제를 포함한 경영의 효율성, 효과성 및 경제성의 검토를 하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 내부감사인은 내부통제시스템의 구성 요소 중 회계정보의 신뢰성과 법규준수를 목적으로 하는 것 이외의 기업의 업무 목적을 달성하기 위한 모든 평가활동을 하기 때문에 그 활동범위가 가장

46) 김건식·안수현, 앞의 논문, 10면.

47) 김병연, “상근감사위원과 준법감시인간의 업무효율화방안”, 「상장회사감사회 회보」 제102호, 상장회사감사회, 2008, 1면.

넓고 다양하다. 그렇다면 내부감사와 감사(감사위원회)의 기능이 유사한 면이 많아 영역의 구분이 문제가 될 수 있다. 감사(감사위원회)의 역할은 ‘주주의 입장’에서 경영진의 직무를 제3자적 관점에서 견제·감시하는 역할을 수행한다면 내부감사는 ‘경영자의 입장’임직원이 직무수행시 회사의 정책이나 절차가 잘 준수되고 있는가를 평가하여 이사회에 보고하고 필요에 따라서는 감사(감사위원회)의 업무를 보조하는 것이다. 기업이 자신에 적합한 내부통제 시스템을 구축하고 운영하는 것은 경영진의 몫이며 이에 대한 책임도 물론 경영진이 부담한다. 따라서 경영진 산하에 독립된 부서를 통하여 이러한 내부통제시스템을 체계적으로 관리하고 직접 통제 업무를 담당하게 할 필요가 있다. 내부감사라는 업무의 성격이 감사(감사위원회)의 업무와 밀접한 관계에 있는 것은 사실이지만 감사위원회의 지휘를 받게 하는 것은 바람직하지 않다. 내부통제는 근본적으로 경영 집행 기능의 일부로 볼 수 있는데 경영 전반과 관련 있는 내부통제 업무를 감사위원회가 지휘하는 것은 감사기관이 직접적으로 업무집행에 관여하게 되는 결과를 초래할 위험성이 있기 때문이다.⁴⁸⁾

다. 내부회계관리자

내부회계관리자는 재무보고의 신뢰성 확보를 위해 회계정보의 기록·유지·관리 및 공시 등의 재무제표의 작성과 재무보고체계의 신뢰성에 대한 합리적 확신을 제공하기 위해 설계된 통제조직과 통제절차 즉, 내부회계관리제도의 관리·운영에 대하여 책임을 진다. 내부통제제도에서의 가장 큰 문제점 중 하나가 경영진의 권한남용에 의한 내부통제시스템을 무시하는 것으로 내부회계관리자는 특히 독립성이 중요하다. 그러나 아무리 효과적으로 구축된 내부통제시스템이라고 하여도 언제나 경영진에 의해 반복될 가능성은 있다. 외감법상 상근이사 중 1인으로 하

48) 박세화, 앞의 논문, 395면.

여금 내부회계관리제도를 책임지도록 하는 것이 독립성을 훼손하고 경영진으로 하여금 손쉽게 내부통제제도를 피해갈 수 있는 것이 아닌가 하는 의문이 들 수 있다. 그러나 모든 이사는 이사회와 업무감독에 참여하여야 하고, 평이사 역시 다른 이사에 대하여 적극적 감시의무를 부담한다고 보는 것이 판례와 통설적 견해이다.⁴⁹⁾ 즉, 대표이사는 내부통제시스템을 구축할 의무가 있고, 이들에 대한 감독권을 가지는 이사회나 다른 이사에 대한 감시권을 가지는 평이사는 내부통제시스템 구축 여부를 감시할 의무를 부담하는 것이다.⁵⁰⁾ 따라서 내부통제시스템이 미비되었거나 실효성 있게 운영되지 않는 경우, 대표이사는 물론 평이사도 이사회와 구성원으로서 감시의무의 위반에 대한 책임을 면하기 어려울 것이다.⁵¹⁾

라. 준법감시인

(1) 업무범위

우리나라 준법감시인제도는 영미법상 Compliance제도를 1997년 금융위기 이후 기업지배구조를 개선하고 기업경영의 투명성제고를 위하여 도입한 제도이다. 미국의 준법감시인의 업무는 법규준수에 관련한 업무에 한정되어있는 반면에 우리나라의 준법감시인제도는 법령의 준수뿐만 아니라 건전한 자산운용을 통하여 투자자를 보호한다는 것을 목적으로 하고 있으므로,⁵²⁾ 단순한 위법행위의 방지뿐만 아니라 재무보고의 신뢰성을 확보한다는 측면과 실효성 및 효율성을 확보한다는 측면 모두 고려하고 있다고 본다.⁵³⁾ 즉, 우리나라의 경우 준법감시인이 내부통제를 총괄하는 것으로 되어 있어 관련법규의 준수가 아닌 광의의 내부통제 개념

49) 대법원 2002. 5. 24. 선고 20002다8131 판결.

50) 박세화, 앞의 논문, 407면.

51) 박세화, 위의 논문, 408면.

52) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제28조 제1항.

53) 김병연, “증권거래법상 준법감시인의 법적 책임에 관한 연구”, 「기업법연구」 제20권 제4호, 한국기업법학회, 2006, 276면.

으로 이해되고 있다. 따라서 현행 금융회사에서의 준법감시인 제도는 내부통제의 개념상의 준법감시인의 역할과 일치하지 불일치하는 것이 문제점으로 지적된다. 결국 이러한 잘못은 내부통제와 준법감시제도를 동일하게 파악하는 잘못에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.⁵⁴⁾ 결과적으로 준법감시인에 대한 업무 부담이 늘어 날뿐 아니라 내부회계관리자가 없는 경우 감사(감사위원회)의 재무통제제도의 적정성 감사와 평가를 담당하는 것과 기능이 중복되어⁵⁵⁾ 업무 혼란 및 가중을 초래하고 실효성 있는 준법감시체계를 구성하는데 어려움이 있다. 내부통제사항 중 법규준수의 외의 부분에 대하여 준법감시인이 전문성을 가지고 있기를 기대하기는 현실적으로 어려움이 있고, 준법감시인에게 내부통제 전반에 대한 책임을 인정하는 것은 추구 목적에 따라 기능을 나눈 내부통제의 원칙에도 부합하지 않을 수 있다. 따라서 준법감시인의 업무를 오로지 법령의 준수 여부 및 관련업무로 한정하고 감사의 업무를 보좌하는 기능으로 제한할 필요가 있다.⁵⁶⁾

(2) 보고체계

현행 관계법령에서는 준법감시인은 내부통제기준을 정하고 내부통제기준의 위반 여부를 조사하여 위반여부를 감사 또는 감사위원회에 보고하도록 하고 있다. 이는 업무집행의 독립성을 강화하면서 감사업무와의 협력을 위한 것이라고 한다.⁵⁷⁾ 그러나 감사위원회는 업무감사와 회계감사를 하는 경영진 감독기관이지만, 준법감시인은 회계감사와 직접 관련이 없을 뿐 아니라 경영진에 대한 감독과도 직접적인 관련은 없고, 준법감시

54) 김병연 앞의 논문, 279면; 김정석, 앞의 논문, 169면.

55) 권중호 교수는 준법감시인과 감사는 기능이 서로 다르며, 각기 서로 다른 기능을 최소 한도로만 각 법에서 규정한 것이므로 여러 기관들이 서로 중첩되는 것이 아니라고 본다. 최승재, “회사내 내부통제기관의 재구성 및 대안적 설계”, 「상사판례연구」 제22집 제3권, 상사판례연구회, 2009, 36면 각주26 재인용.

56) 김병연, 위의 논문, 279면.

57) 이상복, “감사위원회와 준법감시인의 효율적 업무 연계방안”, 「상장회사감사회 회보」 96호, 상장회사감사회, 2007, 3면.

인은 경영진을 감시하기 위한 기관이 아니라 경영진의 준법경영을 위한 보좌기관에 불과하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 금융관계법에서는 준법감시인에게 감사위원회에 대한 보고의무를 부과하여 준법감시인이 감사위원회를 보좌하는 기관으로 비쳐진 측면이 있지만, 준법감시인은 어디까지나 최고경영자의 보좌기관이지 감독기관이 아니라고 봐야한다.⁵⁸⁾ 그리고 준법감시인의 선임은 이사회에서 하면서 준법감시인의 보고는 감사위원회에 하는 보고체계는 문제가 있다. 일반적으로 선임기관과 보고를 받는 기관을 일치시키는 것이 업무수행의 효율성과 책임성을 확보할 수 있다.⁵⁹⁾ 따라서 이사회에서 선임된 준법감시인은 내부통제기준의 준수 여부를 점검하고 내부통제기준을 위반하는 경우 이를 조사하여 이사회에 보고를 하도록 법을 개정하는 것이 바람직하다고 생각된다.

(3) 준법감시인의 자격

준법감시인은 준법감시인의 본연에 업무만을 담당하고 내부통제시스템에 관한 것은 내부회계관리자로 하여금 담당하게 하는 것이 기능 중복과 혼란을 줄일 수 있다는 것은 앞서 논한 바 있다. 자본시장법상 준법감시인은 변호사 또는 공인회계사 그 밖에 일정 경력과 요건을 충족하는 자⁶⁰⁾를 선임하게 되어있다. 그러나 준법감시인은 법규준수여부를 점검하는 업무가 가장 주된 업무라고 본다면 법률전문가가 중심이 되어 준법감시인 조직은 구성되어야 할 것이다.⁶¹⁾ 그러나 실무적으로 전문성을 갖춘 자를 준법감시인으로 임명하지 않고 회사 내부의 임직원을 준법감시인으로 임명하

58) 원동욱, 앞의 논문, 264면.

59) 김용재, 「은행법원론」, 박영사, 2010, 225면.

60) 한국은행 또는 검사대상기관에서 합산하여 10년 이상 근무한 경력이 있는 자, 금융관련 분야의 석사학위 이상의 학위소지자로서 연구기관 또는 대학에서 연구원 또는 전임 강사 이상의 직에 합산하여 5년 이상 근무한 경력이 있는 자, 기획재정부, 금융위원회, 증권선물위원회, 금융감독원(「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 따른 금융감독원을 말한다. 이하 같다), 거래소, 협회 또는 금융관련 법제업무 기관에서 합산하여 5년 이상 근무한 경력이 있는 자(자본시장법 제28조 제4항 1호).

61) 준법감시인의 자격을 법률 전문가로 구성한다면, 내부회계관리자는 회계전문가, IT전문가 등으로 구성할 필요가 있다.

는 경우가 대부분이다. 반면에 우리나라에 지점을 둔 외국계 금융기관의 경우는 준법감시인으로 대부분 법률전문가로서 전문적인 지식과 경험이 있는 자를 두고 있음을 참고할 필요가 있다.⁶²⁾ 일정규모 이상의 상장회사가 변호사, 법학교수, 기타 법률적 소양을 가진 자로서 일정요건에 해당하는 사람을 준법지원인으로 하여 의무적으로 두도록 하는 내용의 준법지원인제도의 도입도 검토되어야 할 것으로 생각된다.⁶³⁾

〈표 3-1〉 내부통제시스템의 보고체계 개선 전·후 비교

	현행			개선		
	내부감사	내부회계관리자	준법감시인	내부감사	내부회계관리자	준법감시인
선임	근거 없음	이사회	이사회	이사회	이사회	이사회
보고	근거 없음	이사회 및 감사(감사위원회)	감사 (감사위원회)	이사회	이사회	이사회

3. 적용 대상 회사의 확대 필요성

가. 내부통제제도 구축의무 대상의 확대 필요성

첫째, 외감법의 적용대상이 되는 주식회사이면서 금융투자업자, 은행, 보험회사 등 금융기관인 경우에는 준법감시인과 내부회계관리자를 병존적으로 두게 된다. 둘째, 금융기관이 아니면서 외감법의 적용대상이 되는 주식회사에는 내부회계관리자만 있게 된다. 셋째, 외감법의 적용대상이 아닌 주식회사의 경우에는 준법감시인과 내부회계관리자가 모두 존재하지 않게 된다. 내부통제제도를 통하여 경영의 효과성 및 효율성, 법규 준수 그리고 재무보고에 대한 신뢰성을 부여하여 회사에 이익이 될 뿐만 아니라 투자자에게도 이익이 되므로 내부통제시스템의 구축은 산

62) 이상복, 앞의 논문, 3면.

63) 노철래 의원이 대표발의(2009. 08. 14)한 준법지원인제도 도입에 관한 상법 일부개정 법률안은 현재 국회에 계류 중이다.

업의 종류 불문, 상장·비상장 여부를 떠나 가능한 많은 기업을 대상으로 확대할 필요성은 있다.

나. 상법상의 도입

현재 내부통제에 관한 규정은 자본시장법과 각 금융관련 법규에서 내부회계관리제도와 준법감시제도를 규정하고 있고 외감법에서는 내부회계관리제도가 규정되고 있어 내부통제에 관한 규정이 여러 법령에 산재되어 있다. 이에 대해 내부통제제도를 상법상의 제도로 도입하여 적용대상을 확대하자는 주장이 제기되고 있다.⁶⁴⁾ 이를 긍정하는 견해는 우리나라 기업들의 취약한 리스크관리와 법규준수를 확보하기 위해 내부통제시스템 구축을 입법화해야 된다는 견해⁶⁵⁾ 이사의 책임추궁이라는 관점에서 종업원이 회사에 손해를 입히는 경우, 이사의 구체적인 관여나 당해 종업원에 대한 직접적인 감시의무를 입증하는 것이 곤란한 경우에도, 주주는 대표소송에 의해서 내부통제시스템의 구축의무위반을 문제로 하여 이사의 책임을 추궁할 수 있으므로 입법화해야 한다는 견해가 있다.⁶⁶⁾ 상법상의 입법은 판례로 인정되고 있는 이사의 감시의무와 내부통제시스템의 구축의 내용과 범위를 명확히 할 수 있으며, 이를 통해 내부통제시스템의 구축에 관련하는 관련자들의 성실하고 적극적인 태도를 이끌어 낼 수 있다고 본다.⁶⁷⁾

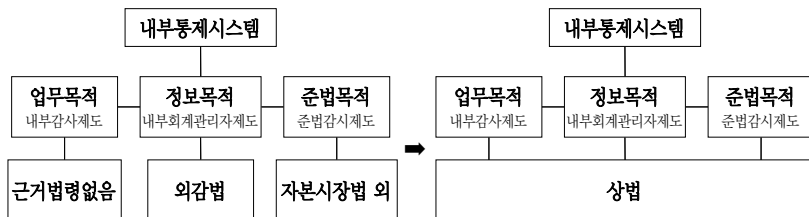
64) 안수현, “내부통제의 회사법제 정비를 위한 검토”, 「상사판례연구」 제20권 제2권, 상사판례연구회, 2007; 박세화, “효과적인 내부통제 체제 구축을 위한 입법적 과제”, 「재산법연구」 제 23권 2호, 한국재산법학회, 2006; 박정수, “기업의 내부통제제도에 관한 비교법적 연구”, 한국법제연구원, 2006; 최준선 교수는 “상법 회사편에 내부통제제도의 구축의무에 관한 기본규정을 두고 자본시장법, 은행법 등 11개 법률에 산재하고 있는 내부통제규정을 통합해 정렬해야 한다”고 주장한다(제19차 상장회사CF O포럼 조찬강연 발표자료, 2010. 11. 25).

65) 임중호, “감사위원회 감사의 현상과 과제”, 「중앙법학」 제10집 제3호, 중앙법학회, 2008, 160면.

66) 김경석, 앞의 논문 171면.

67) 김경석, 위의 논문, 172면.

〈표 4-1〉 내부통제시스템 근거법령 상법으로 전·후 비교



그러나 내부통제제도를 일반 회사로 그 대상을 확대하더라도 회사의 규모와 관계없이 모든 회사에 내부통제제도의 구축과 운영을 강제할 경우 과도한 비용문제가 발생하여 비용대비 효익 측면에서 불합리한 결과가 예상될 수 있다. 우리나라는 2005년 일정 비공개 중소기업의 현실적인 여건을 감안하여 내부회계관리제도의 구축·운영과 관련하여 2년간 그 적용을 유예한 적이 있다.⁶⁸⁾ 미국에서도 SOX법 제정 이후 동법의 적용을 받는 회사들은 내부통제시스템의 구축과 운영 그리고 내부통제시스템에 대한 감사비용 증가가 기업 경영에 있어 상당한 부담으로 작용하였다. 따라서 내부통제시스템을 상법상 제도로 도입하여 규모에 상관없이 일률적으로 적용하는 것은 적절하지 않다. 특히 중소기업의 기업은 내부통제시스템의 구축과 운영에 들어가는 비용이 상당한 부담으로 작용할 수 있고 소규모 기업의 경우 내부통제시스템 구축 없이도 내부통제의 목적을 달성할 수도 있다.⁶⁹⁾ 따라서 내부통제시스템은 모든 기업에게 일률적으로 구축 의무를 부과할 것이 아니라 회사의 규모나 공개여부에 따라 적용여부를 달리하여야 할 것이다.

68) 박세화, 앞의 논문, 403면.

69) 김정호 교수는 “상법에 선언적 규정을 두는 것은 찬성하지만 내부통제시스템의 의무 도입이 기업들에 부담을 주어서는 안된다”고 본다(제19차 상장회사CFO포럼 조찬강연 토론자료, 2010. 11. 25.).

4. 인센티브 부여

미국과 일본의 내부통제의 발전은 법적 효과의 부여와 밀접한 관련을 가진다. 예를 들어, 미국에서 내부통제가 의미를 갖게 된 것은 1991년 연방양형지침을 제정하면서 내부통제시스템이 잘 정비되고 관리된 것을 입증하는 기업에게는 임직원의 범죄행위에서 발생하는 회사의 형사책임을 최고 95%까지 감면해 주었기 때문이다.⁷⁰⁾ 또한, 1996년부터 민사책임의 영역까지 확대되어 회사가 내부통제시스템을 갖추고 있으면, 이사들이 임직원의 행위로 인해 손해가 발생하더라도 임직원에 대한 감시 소홀에 대한 임무해태의 책임을 면제해 주고 있다.⁷¹⁾

현행 보험업법 제17조 제8항에 의하면 효과적인 내부통제기준을 정하고 이를 엄격하게 준수하고 있다고 인정되는 보험회사에 대하여는 그 업무 및 자산상황에 관한 금융감독원의 감사의 생략, 감사기간의 단축 또는 동법에 의한 명령을 위반하여 건전한 보험업을 운영하지 못할 우려가 있다고 인정하는 경우에 취해지는 제재를 감면할 수 있다고 규정하고 있다. 보험업자 이외의 다른 산업에서는 이러한 인센티브가 없는데 다른 금융회사에도 인센티브 부여 필요성이 있다.⁷²⁾ 법으로 내부통제구축의무를 강제한다 하여도 인센티브가 없으면 내부통제시스템은 형식적으로 운영될 가능성이 높다. 그러나 회사의 경영진이 내부통제시스템을 구축할 인센티브를 가지게 된다면 보다 실질적이고 의미 있는 내부통제시스템이 구축될 것이다.

70) 김화진, “내부통제시스템의 법률적 의의와 정책적 인센티브”, 「증권집단소송 ISSUE 시리즈7 발표자료」, 한국경제인연합회, 2005. 4.

71) Caremark사태에서 주주들이 회사가 직원들의 부정행위를 제대로 감독하지 못한 책임을 들어 이사들을 상대로 3,000억 원의 소송을 제기한 사건에서 회사가 평소 내부통제시스템을 갖추어 모범적으로 정비, 운영해 왔다는 사실을 성공적으로 입증하여 이사들이 임직원의 행위로 인해 회사에 손해가 발생했을 때 그에 대한 감시의무의 해태라는 혐의에서 벗어날 수 있었다(원동욱, 앞의 논문, 250면).

72) 김화진 교수는 “다른 금융관련 법률에는 이에 상응하는 규정이 없는 것은 각 업종의 특성에서 유래하는 특단의 사정이 있어서가 아니라 금융관련 법령들이 통합되어 있지 못한 데서 그 이유를 찾을 수 있다”고 본다. 위의 발표자료, 한국경제인연합회, 2005. 4.

V. 결론

우리나라에 내부통제제도가 도입된 지 상당한 기간이 지났지만 아직도 효과적으로 정착되어 운영되고 있다고 보기 어렵다. 계속해서 발생하는 크고 작은 부정행위들과 법규위반은 효과적인 내부통제시스템을 통해 충분히 사전에 예방할 수 있었던 것이다. 내부통제시스템은 내부감사제도, 내부회계관리제도, 그리고 준법감시제도가 모두 효율적으로 작동할 때 비로소 효과적으로 평가될 수 있다. 그러나 내부통제제도의 이해부족에서 비롯한 용어의 혼동, 기능과 보고체계의 중복, 그리고 불규칙적으로 개별 법령에서 적용 대상을 달리하는 것은 효과적인 내부통제제도의 정착을 위해 반드시 개선되어야 할 과제이다. 특히 준법감시인의 기능중복과 역할에 대해서는 법규준수와 관련된 업무로 한정하고, 재무 정보의 신뢰성에 관한 업무는 내부회계관리자로 하여금 담당하게 할 필요가 있다. 상법상 감사(감사위원회)가 감시의 목적이었다면 내부통제시스템의 내부감사는 경영자가 스스로 의사결정에 유용한 정보를 파악하여 경영활동에 반영하기 위한 감사와 보고체계, 즉 보좌활동을 의미한다. 내부통제제도는 회사의 경영상의 목표 달성을 위하여 자율적으로 회사의 여건에 맞게 운영되어야 한다는 주장도 일리가 있다고 볼 수도 있겠지만, 내부통제제도 실패에 따른 각종 사고의 발생은 주주와 기타 이해관계인들에게 심각한 영향을 끼치므로 내부통제제도가 안정적으로 정착되어 운영되기까지는 법으로 의무화 할 필요가 있다. 따라서 상법에 내부통제제도 구축의무를 도입하여 적용대상을 일원화 하되 예외적으로 화시의 규모나 공개여부에 따라 적용기준을 달리하고, 적극적으로 내부통제제도를 효과적으로 운영하는 기업에 대해서는 인센티브를 부여하거나 사후의 책임을 감면해 준다면 지금처럼 형식적인 내부통제제도가 아닌 실효성 있는 내부통제시스템으로 기능할 수 있을 것이라 기대된다.

주제어 : 통합 내부통제시스템, 내부통제제도, 내부통제시스템, 내부감사, 내부 회계관리, 내부회계관리자, 준법감시, 준법감시인

[Abstract]

Improvement of Internal Control System in Korea by introducing Integrated Internal Control System

Hyung-Suk Kim*

Many benefits can be derived through the implementation of an effective corporate internal control system. An effective internal control system ensures that the resources are utilized efficiently for their intended purposes, provides reliance to financial statement, and prevents fraudulent practices. There had been many corrupt practices that caused an adverse effect on the financial market and preventive internal control system could have detected and avoided the errors and irregularities before the have occurred in the first place.

Internal Control System is a process effected by an entity's board of directors, management and other personnel - designed to provide reasonable assurance regarding the achievement in the following categories; (a) effectiveness and efficiency of operations, (b) reliability of financial reporting, and (c) compliance with applicable laws and regulations. Thus internal control system can be only considered effective when all three of the system designed to achieve the objectives functions well. However, the problem of internal control systme in Korea is that the laws regulating each function of the internal control system are dispersed among the Corporate Act, the Act on External Audit of Stock Companies, and Financial Investment Services

* J.D. Candidate 2012, Konkuk Law School.

and Capital Market Act. Thus, different duty is imposed on maintaining an internal control system to a business entity depending on which law is applied and even some are exempted from maintaining an internal control system.

For effective internal control, all three parts of the internal control system should function well and be applied to all business entity regardless of size and type of industry. Implementing and maintaining a effective internal control not only provides useful information in managerial process, it imposes higher reliability on financial reports and that they comply with the laws and regulations. Therefore, an integrated internal control system should be governed by a single act and should be applied to all business entity to prevent corrupt practices of corporations and reduce the risk in the financial market.

Key Words : Integrated Internal Control System, Internal Audit, Internal Controller, Compliance, Compliance Officer