

문책경고등취소청구의소

[서울행법 2021. 8. 27. 2020구합57615]



【판시사항】

甲 은행이 투자중개업 영위 과정에서 금융회사의 지배구조에 관한 법률 제24조 등에 따라 내부통제기준을 마련할 의무가 있음에도 상품선정위원회 운영 관련 기준 등을 실효성 있게 마련하지 않았다는 이유로, 금융감독원장이 甲 은행의 대표이사 乙 등에게 문책경고 등 처분을 한 사안에서, 甲 은행의 내부통제기준은 금융소비자 보호 및 시장질서 유지 등을 위하여 준수하여야 할 업무절차의 중핵이 되는 핵심적 사항이 흠결되었다고 보아야 하나, 위 처분 사유만으로 乙 등에 대하여 중징계를 부과할 만큼 乙 등이 내부통제기준 마련의무를 중대하게 위반하였다고 보기는 어렵다고 한 사례

【판결요지】

甲 은행이 투자중개업 영위 과정에서 금융회사의 지배구조에 관한 법률(이하 '금융사지배구조법'이라 한다) 제24조 등에 따라 내부통제기준을 마련할 의무가 있음에도, 경영진이 과도하게 해외금리연계 파생결합펀드상품 출시 및 판매를 독려하는 가운데, 상품선정위원회 운영 관련 기준 등 내부통제기준을 실효성 있게 마련하지 않았다는 이유로, 금융감독원장이 甲 은행의 대표이사인 乙 등에게 문책경고 등 처분을 한 사안이다. 금융회사가 금융사지배구조법 제24조에 따라 마련하여야 할 내부통제기준에 포함되어야 하는 개별적 법정사항이 흠결된 것인지 여부는 단순히 형식적 기준만으로 판단할 것은 아니고, 법정사항의 중핵이 되는 핵심적 주요 부분이 무엇인지를 분명히 한 후, 그 기준에 따라 해당 법정사항이 실질적으로 흠결된 것으로 볼 수 있는지 여부 및 예측 가능성의 한계를 개별적·구체적으로 판단해야 하는데, 甲 은행의 '집합투자상품위탁판매업무지침'이 상품선정위원회의 운용에 관하여 규정하면서, 위원회 의사결정 절차의 핵심인 심의 및 의결에 관하여는 정족수 외에 아무런 절차를 규정하지 않았고, 심의 및 의결에 참여한 상품선정위원들에게 다른 위원들의 의견이나 최종적인 의결 결과를 전달, 통지하는 절차조차도 마련하지 않았던 점 등을 종합하면, 甲 은행의 내부통제기준은 견제적 기능과 관련한 정보가 해당 상품 선정 및 판매를 최종적으로 결정하는 의사결정과정에서 반영되도록 하기 위하여 '최소한 갖추어야 할 정보유통과정이나 절차'를 마련하지 않음으로써 새로운 금융상품 선정 및 판매 과정에서 '금융소비자 보호 및 시장질서 유지 등을 위하여 준수하여야 할 업무절차'의 중핵이 되는 핵심적 사항이 흠결되었다고 보아야 하나, 다른 처분사유들이 인정되지 않은 이상 위 처분사유만으로 乙 등에 대하여 문책경고 등 중징계를 부과할 만큼 乙 등이 내부통제기준 마련의무를 중대하게 위반하였다고 보기는 어려우므로, 위 처분에는 재량권 일탈·남용의 위법이 있다고 한 사례이다.

【참조조문】

금융회사의 지배구조에 관한 법률 제2조 제1호 (가)목, 제5조 제1항 제7호, 제24조 제1항, 제3항, 제35조 제1항 제3호, 제2항 제3호, 제3항 제1호, 제4항 제1호,
[별표] 제25호, 구 금융회사의 지배구조에 관한 법률 시행령(2021. 3. 23. 대통령령 제31553호로 개정되기 전의 것) 제7조 제2항 제1호 (다)목, 제2호 (다)목, 제19조 제1항 제1호, 제2호, 제13호, 구 금융회사 지배구조 감독규정(2021.

3. 25. 금융위원회고시 제2021-9호로 개정되기 전의 것) 제11조 제2항 제4호, 금융기관 검사 및 제재에 관한 규정 제18조 제1항 제3호, 제2항, 제19조, 금융기관 검사 및 제재에 관한 규정 시행세칙 제46조

[별표 2], 행정소송법 제27조

【전문】

【원 고】 원고 1 외 1인 (소송대리인 변호사 윤인성 외 2인)

【피 고】 금융감독원장 (소송대리인 법무법인(유한) 충정 담당변호사 이한길 외 1인)

【변론종결】2021. 6. 25.

【주문】

】

1. 피고가 2020. 3. 5. 원고 1에게 한 문책경고 처분 및 주식회사 우리은행에 대하여 한 원고 2에 관한 감봉요구(3월) 처분을 각 취소한다.

2. 소송비용은 모두 피고가 부담한다.

【청구취지】주문과 같다.

【이유】

】1. 처분의 경위

가. 원고 1은 2017. 12. 22.부터 현재까지 주식회사 우리은행(이하 '우리은행'이라 한다) 대표이사로 재직 중이고, 원고 2는 2017. 2. 3.경부터 2017. 12. 21.경까지 우리은행의 WM그룹(개인고객을 대상으로 한 종합자산관리 영업전략 수립·추진 및 상품개발을 총괄하는 조직)의 그룹장으로 근무하였다.

나. 우리은행은 은행업과 함께, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 '자본시장법'이라 한다)에 따른 집합투자증권에 대한 투자중개업(이하 '투자중개업'이라 한다)을 겸영하고 있다.

다.

우리은행은 투자중개업자로서 2017년경부터 해외금리연계 파생결합펀드(이하 'DLF'라 한다)를 일반투자자들에게 판매해왔다.

증권사가 발행한 해외금리연계 파생결합증권(DLS) 상품을 자산운용사가 펀드(DLF)로 운영하고, 우리은행은 위 DLF 상품을 투자자들에게 중개하여 판매하는 방식이었다.

라. 피고는 우리은행이 2019년 판매한 사모펀드인 '독일국채금리연계 DLF'(이하 '이 사건 DLF'라 한다)의 손실률이 사회적으로 문제 되자, 2019. 8. 23.부터 2019. 11. 1.까지 우리은행의 'DLF 상품선정 및 판매 적정성 등'에 관한 부문검사를 실시하였다.

마. 피고는 2020. 3. 5. 우리은행에 "우리은행의 투자중개업 영위 과정에서 (1) DLF 불완전판매, (2) 내부통제기준 마련의무 위반, (3) 사모펀드 투자광고 규정 위반 등의 위법·부당행위가 있었다.

"라는 내용의 검사결과를 통보하였다.

그중 '(2) 내부통제기준 마련의무 위반' 관련 내용은 [별지 1] 기재와 같다.

그 요지는 우리은행이 금융회사의 지배구조에 관한 법률(이하 '금융사지배구조법'이라 한다) 제24조 등에 따라 내부통제기준을 마련할 의무가 있음에도, 경영진이 과도하게 DLF 상품 출시 및 판매를 독려하는 가운데, 다음과 같이 그에 상응하는 내부통제기준을 실효성 있게 마련하지 않았다는 것이다(이하 순번에 따라 '위반사실 ①'~'위반사실 ⑤'의 방식으로 칭한다).

순번내부통제기준 마련의무 위반사실위반 법령 · 사모펀드 출시 · 판매 관련 내부통제기준 마련의무 위반- 금융사지배구조법 제24조 제1항 및 제3항, - 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항 제2호, - 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제2항 제4호 등①상품선정절차 생략 기준 미비사모펀드 출시 과정에서 상품선정위원회 및 공정가액평가실무협의회 등 상품선정절차를 생략할 수 있는 기준을 실효성 있게 마련하지 않음②판매 후 위험관리, 소비자보호 업무 관련 기준 미비- 사모펀드 판매 이후, 기초자산 모니터링 등 사모펀드 위험관리 업무와 투자자에 대한 사모펀드 정보제공 등 소비자보호업무 관련 규정, 이를 수행할 조직에 대한 업무범위 및 절차, 전산시스템 등 내부통제기준을 마련하지 않음 - DLF 등 사모펀드에 대해서 원금손실조건에 해당하는 경우 그 사실을 통지하는 절차 등 소비자보호를 위한 절차를 마련하지 않음③상품선정위원회 운영 관련 기준 미비상품선정위원회 회의결과 통지 및 보고, 위원 선정 · 교체에 대한 기준 · 절차 · 시스템을 마련하지 않음④적합성보고 시스템 관련 기준 미비적합성보고서와 관련하여, 상품의 위험 정도와 무관하게 상품권유 사유를 선택할 수 있도록 시스템을 마련 · 운영하는 등 실효성 있는 내부통제기준을 마련하지 않음 · 사모펀드 관련 내부통제 업무에 대한 점검체계 마련의무 위반- 금융사지배구조법 제24조 제1항 및 제3항, - 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항 제6호 등⑤내부통제기준 준수 여부 점검체계 미비- WM그룹의 내부통제기준 준수 여부를 점검하기 위한 실효성 있는 내부통제체계를 마련하지 않음 - 업무의 중요도 및 위험도 판단 기준, 점검 방법 등에 관한 세부기준을 마련하지 않음- 자점감사 항목 시정 기준 · 절차를 마련하지 않음

바. 피고는 2020. 3. 5. 위 검사결과에 기초하여, 원고 1에게 위 원고가 임직원(행위자)들의 위반사실 ①~⑤에 대한 '감독자'로서 "금융관련 법규를 위반하고 금융질서를 심히 문란하게 하였다.

"라는 이유로 문책경고 처분을 하고, 우리은행에 대하여 원고 2가 위반사실 ①~④의 행위자임을 이유로 원고 2에 대한 감봉요구(3월) 처분(이하 통틀어 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

사. 동시에 피고(또는 금융위원회)는 우리은행에 대하여 다음과 같이 기관경고, 일부 업무정지 6월, 과태료 부과(합계 197억 1,000만 원) 처분을 하고, [별지 2] '문책 관련 대상자 명세' 기재와 같이 원고들 외에도 전 · 현직 임직원들 10명에 관한 조치요구 처분을 하였다.

처분사유(위법 · 부당행위)제재처분(1) DLF 불완전판매- 사모펀드 신규판매 업무정지(6월)- 과태료 11억 원(2) 내부통제기준 마련의무 위반- 기관경고- 기관 과태료 5,000만 원(3) 사모펀드 투자광고 규정 위반- 기관경고- 과태료 185억 6,000만 원

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2호증, 을 제4, 5, 25호증(가번호 포함, 이하 같다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 관계 법령

[별지 3] 기재와 같다.

3. 당사자들의 주장 요지

가. 원고들

이 사건 처분은 다음과 같은 이유로 위법하므로 취소되어야 한다.

1) 피고의 원고 1에 대한 처분권한 부존재

우선, 금융사지배구조법 제35조에 따른 임직원에 대한 제재조치의 처분권자는 금융위원회로, 권한 위탁에 관한 같은 법 제40조는 피고에게 상호저축은행을 제외한 금융회사의 임원에 대하여는 문책경고 권한을 위임하고 있지 않다. 피고가 드는 금융사지배구조법 제35조 제3항 제1호는 법령의 체계적 해석상 위임 근거 규정이 아닌 절차규정에 불과할 뿐 아니라, 경영금융투자업자의 임원에 대하여는 적용될 수 없다.

더구나 피고는 원고 1에게 감독자의 책임을 물어 이 사건 처분을 하였으나, 감독자에 대한 제재처분권한은 제35조 제3항이 아닌 제35조 제5항에 따라 오로지 금융위원회에게만 있다.

설령 금융위원회가 금융사지배구조법 제35조 제3항 제1호에 근거하여 피고로 하여금 은행의 임원에 대한 문책경고 처분을 하게 할 수 있더라도 구체적·개별적인 수권행위가 전제되어야 하나 피고는 금융위원회로부터 이 사건 처분에 관한 권한을 부여받은 바가 없다.

2) 처분사유의 부존재

우리은행은 금융회사의 지배구조에 관한 법률 시행령(이하 '금융사지배구조법 시행령'이라 한다) 제19조 제1항 등 법령에서 열거한 사항을 모두 포함하여 내부통제기준을 마련하였다.

위 규정의 목적인 '실효성 확보'의 측면에서 보더라도 원고가 마련한 내부통제기준 자체가 이를 모두 준수하는 경우에도 실효적 내부통제를 달성할 수 없을 만큼 중요한 내용을 흠결하였다고 볼 만한 사정은 없다.

피고는 전형적인 불완전판매 사안에서 법상 원고들에게 책임을 물을 근거가 없자, 무리하게 근거 규정을 확장 해석하여 사실상 다른 임직원들의 내부통제기준 '준수의무' 위반 등에 따른 결과책임을 원고들에게 묻고 있는 것이다.

피고가 처분사유인 위반사실 ①~⑤에서 흠결하였다고 들고 있는 '내부통제기준'의 내용은 법령 해석으로부터 사전에 예측 가능하게 도출되는 법정사항이 아니고 이 사건 DLF 관련 금융사고가 나자 사후적, 편의적으로 끼워 맞춘 것에 불과하다.

뿐만 아니라 원고 1은 내부통제기준 마련업무 관련 행위자인 임직원들에 대하여 직제상 감독자 지위에 있지 않으므로, 피고는 위 임직원들의 의무 불이행을 이유로 원고 1에게 책임을 물을 수도 없다.

원고 2 역시 내부통제기준 마련업무 관련 행위자가 아닌 감독자로서, 자신의 감독의무를 모두 이행하였다.

3) 재량권 일탈·남용

설령 처분사유가 일부 인정되더라도, 우리은행의 이 사건 DLF 판매 관련 고객 피해 회복 노력, 내부통제 혁신 노력 등을 고려하면, 이 사건 처분은 달성하고자 하는 공익이 추상적이고 불분명한 반면, 그로 인하여 원고들이 입는 취업제한 등 신분상 불이익과 우리은행의 경영상 불이익이 현저히 커 비례원칙에 위배된다.

원고들은 감독자로서 상당한 관리·감독의무를 다하여 제재 감면사유가 있음에도 피고는 이를 제재양정에서 고려하지도 않았다.

또한 피고는 내부통제기준 마련의무를 불이행한 다른 금융기관에 대하여는 경영유의, 개선조치만을 해온 것과 달리, 우리은행에 대하여만 원고들 등 임직원에 대하여 중한 제재처분을 하였으므로, 이 사건 처분은 평등원칙에도 반한다.

나. 피고

1) 피고의 원고 1에 대한 처분권한 존재

피고는 금융사지배구조법 제35조 제3항 제1호, 금융기관 검사 및 제재에 관한 규정 제18조 제1항 제3호, 제2항에 따라 금융위원회로부터 은행의 임원에 대한 문책경고 처분권한을 포괄적으로 위임받았고, 금융사지배구조법 제35조 제5항이 아닌 위 규정들에 근거하여 이 사건 처분을 하였다.

같은 법 제40조의 권한위탁 규정은 제35조 제3항 제1호에 따라 피고에게 임원 제재권한이 위임된 은행, 보험회사, 여신전문금융회사를 제외하고 남은 나머지 금융회사들에 대한 권한 위임에 관하여 규정하고 있을 뿐이다.

또한 우리은행은 금융투자업을 겸영하고는 있으나 금융사지배구조법상 제재에 있어서는 은행으로 취급되어야 하므로 우리은행의 임직원들은 은행에 관한 제35조 제3항 제1호의 적용 대상이다.

2) 처분사유의 존재

우리은행은 형식적으로만 내부통제기준을 갖추었을 뿐 실효성 있는 내부통제기준을 마련하지 않았다.

즉, 우리은행은 전사적으로 DLF 영업을 독려하는 가운데 그에 따르는 필연적인 위험 상승에 대응하여 실효성 있는 내부통제를 가능케 하는 수준으로 내부통제기준을 마련하지 않았다.

금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항은 내부통제기준에 포함할 '최소한의 사항'들을 열거하면서, 이와 별도로 '실효성'을 내부통제기준 마련의무의 요건으로 정하고 있다.

위 실효성 요건 충족 여부는, '내부통제기준 중 흠결된 내용이 해당 업무수행 관련 중요하고 핵심적인 내용을 담고 있는지, 그 흠결이 실질적으로 내부통제 소홀을 초래하는 주된 원인이라고 평가할 수 있는지'와, 나아가 '금융회사가 중대한 결과 발생 위험을 객관적으로 예견할 수 있었음에도 그러한 위험을 방지하기 위한 합리적으로 기대 가능한 내부통제기준을 마련하지 않았는지'를 고려하여 판단하여야 한다.

또한 우리은행의 DLF 상품 판매 관련 내부통제기준 마련을 담당하는 실무 부서는 WM그룹으로서, WM그룹장이자 부행장이었던 원고 2는 위반사실 ①~④의 행위자이다.

원고 1은 은행장으로서 WM그룹장에 대한 임명 및 평가 권한을 가지는 등 원고 2에 대하여 실질적 영향력을 행사하는 감독자 지위에 있었을 뿐 아니라, 금융사지배구조법상 내부통제위원회 위원장으로서 내부통제의 최종 책임자로서 우리은행의 내부통제기준 미비에 대하여도 책임을 져야 한다.

3) 적법한 재량권 행사

피고는 제재기준에 따라 적정한 범위 내에서 이 사건 처분을 하였다.

원고들의 내부통제기준 마련 관련 의무 불이행에 기인한 이 사건 DLF 불완전판매로 인하여 다수의 피해자가 발생하고 사모펀드 시장에 대한 신뢰가 크게 저하된 점까지 고려하면, 원고들에게 어떠한 감경사유가 있다고 보기도 어렵다.

4. 피고의 이 사건 처분권한 유무에 관한 판단

가. 법해석의 일반 원칙

법해석 목표는 어디까지나 법적 안정성을 저해하지 않는 범위 내에서 구체적 타당성을 찾는 데 두어야 한다.

나아가 그러기 위해서는 가능한 한 법률에 사용된 문언의 통상적인 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하면서, 법률의 입법 취지와 목적, 제·개정 연혁, 법질서 전체와의 조화, 다른 법령과의 관계 등을 고려하는 체계적·논리적 해석방법을 추가적으로 동원함으로써, 위와 같은 법해석의 요청에 부응하는 타당한 해석을 하여야 한다(대법원 2018. 6. 21. 선고 2011다112391 전원합의체 판결 등 참조).

나. 판단

1) 금융사지배구조법 제35조는 제1항에서 "금융위원회는 금융회사 임원이 별표 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해임요구(제1호), 6개월 이내의 직무정지 또는 직무대행 관리인 선임(제2호), 문책경고(제3호), 주의적 경고(제4호), 주의(제5호) 조치를 할 수 있다.

"고 규정하는 한편, 제3항에서 '제1항에도 불구하고 은행, 보험회사, 여신전문금융회사의 임원에 대해서는 다음 각호에서 정하는 바에 따른다.

'고 규정하면서, 제3항 각호에서 은행의 임원에 대하여는 '피고의 건의에 따라 제1항 제1호 또는 제2호의 어느 하나에 해당하는 조치를 할 수 있으며, 피고로 하여금 제1항 제3호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 조치를 하게 할 수 있다.

'(제1호), 보험회사, 여신전문금융회사의 임원에 대하여는 '피고의 건의에 따라 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 조치를 하거나, 피고로 하여금 제1항 제3호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 조치를 하게 할 수 있다.

'(제2호)고 규정하고 있다.

한편 금융사지배구조법 제40조는 "금융위원회는 같은 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 피고에게 위탁할 수 있다.

"고 규정하고 있고, 위 규정의 위임에 따른 금융사지배구조법 시행령 제30조 제1항 제11호에 의하면 금융위원회는 금융사지배구조법 제35조 제1항 제3호(해당 금융회사가 상호저축은행인 경우만 해당한다)부터 제5호까지의 조치를 피고에게 위탁한다.

2) 위 규정들의 문언, 입법 취지와 목적, 제·개정 연혁, 법질서 전체와의 조화, 다른 법령과의 관계 등을 종합하면, 다음과 같은 이유로 금융사지배구조법 제35조 제3항 제1호는 금융위원회가 피고에게 은행 임원에 대한 제재조치 권한을 위임할 수 있도록 한 근거 규정이라고 해석함이 타당하다.

가) 금융사지배구조법 제35조 제3항은 그 문언에서 '제1항에도 불구하고'라는 표현을 사용하여, 제35조 제1항과 실체적으로 '다른' 권한행사의 방식·주체를 정하고 있음을 나타내고 있다.

즉, 제35조 제1항이 금융위원회가 직접 모든 조치를 하도록 규정하였음에도 불구하고, 은행, 보험회사, 여신전문금융회사 임원에 대한 제재조치는 피고의 건의를 거쳐 또는 피고로 하여금 하도록 하고 있다.

나) 금융사지배구조법은 2015. 7. 31. 은행법, 자본시장법, 보험업법, 상호저축은행법, 여신전문금융업법, 금융지주회사법 등 금융업 관련 개별 법령에 흩어져 있던 '지배구조'에 관한 사항을 한데 모아 제정한 법률이다.

그런데 금융사지배구조법 제정 전후로 은행법 제54조 제1항, 보험업법 제134조 제1항, 여신전문금융업법 제53조 제4항은 금융위원회의 임원에 대한 제재조치에 관하여 모두 현행 금융사지배구조법 제35조 제3항 제1호, 제2호와 같은 서술방식으로 피고의 건의를 거쳐 또는 피고로 하여금 그 권한을 행사하도록 규정하고 있다.

한편 상호저축은행법, 자본시장법, 금융지주회사법 등 나머지 금융업 관련 법령들은 위와 같은 규정체제를 취하지 않고, 임원에 대한 제재조치의 직접 근거 규정에는 금융위원회만이 직접 그 조치권한을 행사하도록 규정하면서(상호저축은행법 제24조 제1항, 자본시장법 제253조 제3항, 금융지주회사법 제57조 제1항 등), 별도의 '권한 위탁' 규정에서 그 조치권한 일부를 피고에게 위탁하는 형태(상호저축은행법 제35조, 자본시장법 제438조, 금융지주회사법 제63조)의 규정체계를 취하고 있다.

또한 그중 피고에게 문책경고 권한을 명시적으로 위탁한 경우는 상호저축은행법뿐이다.

이러한 제정 연혁에 비추어 볼 때, 금융사지배구조법은 금융회사 임원에 대한 제재조치의 권한 위탁과 관련하여 통합 전 서로 유사한 규정체계를 가졌던 금융업들끼리 묶어 제35조 제3항에서 은행, 보험회사, 여신전문금융회사에 관한 규정을, 제40조에서는 나머지 금융업에 관한 규정을 마련하고 있다고 볼 수 있다.

다) 금융사지배구조법 제35조가 제40조에 선행하여 위치하는 법체계에 비추어 보더라도, 제40조는 금융위원회의 제재 조치 권한이 이미 제35조 제3항에서 일부 분배되었음을 전제로 여전히 남아있는 권한에 한하여 위탁 근거 규정을 마련한 것이라고 해석할 수 있다.

그런 의미에서 위 제40조는 '보칙'에 해당한다.

만약 이와 같이 해석하지 않고 임원에 대한 제재조치 권한 위탁범위에 대하여 제35조 제3항과 제40조가 충돌한다고 해석하거나, 혹은 제35조 제3항이 실체적으로 무의미한 절차조항이라고 해석하는 것은 조화로운 해석이 아니다.

은행법, 보험업법, 여신전문금융업법이 지배구조 부분을 제외하고는 여전히 금융사지배구조법 제35조 제3항의 서술방식과 같은 규정에 근거하여 금융위원회로 하여금 피고에게 임원에 대한 제재조치 권한을 위탁하도록 하고 있는 점을 고려하면 더욱 그렇다.

3) 나아가 금융사지배구조법 제35조 제3항 제1호는 '금융위원회는 은행의 임원에 대해서는 피고로 하여금 문책경고, 주의적 경고, 주의 조치를 하게 할 수 있다.

'고 규정하고 있으므로, 위 규정에 따라 곧바로 조치권한이 피고에게 위탁되는 것이 아니라 금융위원회의 권한 수여 행위가 매개되어야 한다.

나아가 이처럼 권한의 위임·위탁이 법 형식으로 되지 않고 위임·위탁기관의 의사결정에 의하는 경우에는 고시의 형식으로 국민에게 그 권한의 위임·위탁을 공시하여야 한다.

이에 따라 국민들은 비로소 그 권한이 누구에게 있는지를 비로소 알 수 있게 된다.

이러한 전제에서 금융위원회 고시인 금융기관 검사 및 제재에 관한 규정 제18조 제1항은 피고가 금융기관 임원에 대한 문책 경고(제3호), 주의적 경고(제4호), 주의(제5호) 조치를 취할 수 있다고 명확하게 규정하고 있다.

이는 금융위원회가 고시 규정으로써 위 각 조치에 관한 권한을 포괄적으로 피고에게 위탁하였음을 대내외적으로 공시하는 성격을 가진다.

더구나 갑 제17호증의 기재에 의하면, 금융위원회는 이 사건 처분 하루 전인 2020. 3. 4. 회의를 열어 이 사건 처분 내용에 관하여 심의·의결하였으므로, 어느 모로 보더라도 피고는 금융위원회로부터 이 사건 처분의 권한을 수여받았음이 인정된다.

4) 다음으로, 금융회사 지배구조 규율을 위한 금융사지배구조법의 목적, 제정 경위 등에 비추어 보면, 우리은행이 은행 업무 외에도 은행법 제28조에 따라 겸영업무(금융투자업무)를 운영하고는 있으나, 금융사지배구조법의 규정을 적용함에 있어서는 원칙적으로 은행으로 취급하는 것이 타당하다.

즉, 금융사지배구조법은 임원, 이사회, 내부통제 및 위험관리, 대주주의 건전성 유지 등 금융회사의 전반 지배구조를 규율하는 법이고, 같은 법 제35조도 전반 지배구조 규율의 측면에서 임원의 위법, 부당행위 등을 제재하기 위한 규정이기 때문이다(다만 예외적으로 은행과 금융투자업자 양자의 지위를 겸하는 것으로 취급해야 하는 경우도 있다).

가령, 금융회사 지배구조 감독규정 [별표 2] 제13호, 제14호, [별표 3] 제4호와 같이 투자자 보호 등을 위해 금융투자업무 수행에 국한하여 요구되는 내부통제기준을 규정한 경우, 은행으로서의 내부통제기준 외에도 금융투자업무 수행에 관련된 내부통제기준도 함께 갖추어야 할 것이다).

금융사지배구조법 제정 전의 구 자본시장법은 제2장(제22조부터 제29조까지)에서 금융투자업자의 지배구조에 관하여 규정하면서도, 제22조에서 금융투자업을 겸영하는 은행 등 겸영금융투자업자에게는 해당 규정들을 적용하지 않는다고 규정하고 있었고, 금융투자업을 겸영하는 은행의 지배구조에 관하여는 구 은행법이 적용되었다.

5) 또한, 이 사건 처분 중 원고 1에 대한 부분은 우리은행 임직원들의 내부통제기준 마련의무 위반행위에 대한 감독자로서의 책임을 묻는 것이기는 하나, 금융사지배구조법 제35조 제5항이 아닌 제35조 제3항 제1호에 따라 피고가 처분권자가 될 수 있다.

금융사지배구조법은 제34조에서 금융회사에 대한 조치를, 제35조에서 임직원에 대한 조치를 규정하면서, [별표]에서 '금융회사 및 임직원에 대한 조치'의 처분사유를 통합하여 열거하고 있는데, [별표] 제25호는 "제24조를 위반하여 내부통제기준과 관련된 의무를 이행하지 아니하는 경우"를 처분사유로 정하고 있다.

즉, 제24조에 따라 내부통제기준을 마련하여야 할 법적 주체는 금융회사이지만, 실제로 그 의무를 이행하여야 하는 주체는 금융회사에 소속된 대표이사, 이사 등 기관에 해당하는 자연인(自然人)이다.

규범적 의제에 불과한 법인이나 금융회사 그 자체가 스스로 어떠한 의무이행도 할 수 없음은 너무나 자명하다.

이러한 전제에서 제35조 제1항, 제2항은 임원 또는 직원이 [별표] 각호의 어느 하나에 해당하는 경우를 각 조치사유로 삼고 있어, 결국 내부통제기준과 "관련된" 의무를 지는 자연인인 임원 또는 직원은 내부통제기준이 마련되지 않은 경우 직접 제35조 제1항 또는 제2항에 따른 조치대상에 해당한다.

따라서 은행 임원이 '내부통제기준 마련과 관련하여 감독의무'를 이행하지 않은 경우 이는 [별표] 제25호의 조치사유에 해당하고, 이 경우 금융사지배구조법 제35조 제5항을 적용할 필요 없이 곧바로 제35조 제1항 또는 제3항에 따른 조치를 할 수 있다.

6) 따라서 원고들의 이 부분 주장은 이유 없다.

5. 처분사유의 존부에 관한 판단

가. 내부통제기준 마련의무 위반에 관한 판단 기준

1) 관련 법리

법치국가의 원리에서 파생되는 명확성의 원칙은 국민의 자유와 권리를 제한하는 법령의 경우 그 구성요건을 명확하게 규정하여야 한다는 것을 의미한다.

어떠한 법규범이 명확한지 여부는 그 법규범이 수범자에게 법규의 의미내용을 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 예측 가능성을 주고 있는지 여부 및 그 법규범이 법을 해석·집행하는 기관에게 충분한 의미내용을 규율하여 자의적인 법해석이나 법집행이 배제되는지 여부, 다시 말해 예측 가능성 및 자의적 법집행 배제가 확보되는지 여부에 따라 판단할 수 있다.

그리고 법규범의 의미내용은 그 문언뿐만 아니라 입법 목적이나 취지, 연혁, 그리고 법규범의 체계적 구조 등을 종합적으로 고려하는 해석 방법에 의하여 구체화된다(대법원 2020. 6. 25. 선고 2019두39048 판결 등 참조).

또한 처분상대방의 권익을 제한하거나 상대방에게 의무를 부과하는 침익적 행정처분은 헌법상 요구되는 명확성의 원칙에 따라 그 근거가 되는 행정법규를 더욱 엄격하게 해석·적용하여야 하고, 행정처분의 상대방에게 지나치게 불리한 방향으로 확대해석이나 유추해석을 해서는 안 된다(대법원 2018. 3. 27. 선고 2014두43158 판결 등 참조). 그러나 이는 단순히 행정실무상의 필요나 입법정책적 필요만을 이유로 문언의 가능한 범위를 벗어나 처분상대방에게 불리한 방향으로 확장해석하거나 유추해석해서는 안 된다는 것이지, 처분상대방에게 불리한 내용의 법령 해석은 일체 허용되지 않는다는 취지가 아니다.

문언의 가능한 범위 내라면 체계적 해석과 목적론적 해석은 허용된다(대법원 2021. 2. 25. 선고 2020두51587 판결 참조).

2) 내부통제기준 마련의무 관련 규정 해석

가) 법령 문언의 내용 및 체계

(1) 이 사건 처분의 근거 규정인 금융사지배구조법 제35조 제3항 제1호 및 제35조 제1항 제3호, 제35조 제4항 제1호 및 제35조 제2항 제3호, [별표] 제25호는 금융회사의 임원 또는 직원이 "제24조를 위반하여 내부통제기준과 관련된 의무를 이행하지 아니하는 경우"를 조치사유로 정하고 있다.

금융사지배구조법 제24조는 금융회사에 '법령을 준수하고, 경영을 건전하게 하며, 주주 및 이해관계자 등을 보호하기 위하여 금융회사의 임직원이 직무를 수행할 때 준수하여야 할 기준 및 절차인 내부통제기준을 마련할 의무'를 부과하면서(제1항), 위 내부통제기준에서 정하여야 할 세부적인 사항과 그 밖에 필요한 사항을 대통령령에 위임하고 있다(제3항). 앞서 본 바와 같이 금융사지배구조법 제24조에 따라 내부통제기준을 마련하여야 할 법적 주체는 금융회사이지만, 실제로 그 의무를 이행하여야 하는 주체는 금융회사에 소속된 대표이사, 이사 등 기관에 해당하는 자연인이므로, '금융회사가 제24조에 따라 내부통제기준을 마련하지 않은 경우' 그 내부통제기준 마련과 관련된 의무를 지는 임직원에게 대하여 위 각 규정에 따른 제재처분의 조치사유가 인정된다.

(2) 금융회사가 준수해야 할 '내부통제기준 마련의무'의 내용은 앞서 본 바와 같이 금융사지배구조법 제24조에 따라 정해진다.

금융사지배구조법 제24조 제3항의 위임에 따라 내부통제기준에서 정하여야 할 세부적인 사항을 정한 구 금융회사의 지배구조에 관한 법률 시행령(2021. 3. 23. 대통령령 제31553호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 금융사지배구조법 시행령'이라 한다)제19조 제1항은 "금융사지배구조법 제24조 제1항에 따른 내부통제기준에는 금융회사의 내부통제가 실효성있게 이루어질 수 있도록 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

“라고 규정하면서, 제1호부터 제12호까지 ‘업무의 분장 및 조직구조’(제1호), ‘임직원이 업무를 수행할 때 준수하여야 하는 절차’(제2호), ‘내부통제와 관련하여 이사회, 임원 및 준법감시인이 수행하여야 하는 역할’(제3호), ‘내부통제와 관련하여 이를 수행하는 전문성을 갖춘 인력과 지원조직’(제4호), ‘경영의사결정에 필요한 정보가 효율적으로 전달될 수 있는 체제의 구축’(제5호), ‘임직원의 내부통제기준 준수 여부를 확인하는 절차·방법과 내부통제기준을 위반한 임직원의 처리’(제6호), ‘임직원의 금융관계 법령 위반 행위 등을 방지하기 위한 절차나 기준(임직원의 금융투자상품 거래내용의 보고 등 불공정행위를 방지하기 위한 절차나 기준을 포함한다)’(제7호), ‘내부통제기준의 제정 또는 변경 절차’(제8호), ‘준법감시인의 임면절차’(제9호), ‘이해상충을 관리하는 방법 및 절차 등(금융회사가 금융지주회사인 경우는 예외로 한다)’(제10호), ‘상품 또는 서비스에 대한 광고의 제작 및 내용과 관련한 준수사항(금융지주회사만 해당한다)’(제11호), ‘법 제11조 제1항에 따른 임직원 검직이 제11조 제4항 제4호 각 목의 요건을 충족하는지에 대한 평가·관리’(제12호)를 열거하고, 제13호에서 그 밖에 내부통제기준에서 정하여야 할 세부적인 사항을 금융위원회가 고시로 정하도록 위임하고 있다.

이에 근거하여 구 금융회사 지배구조 감독규정(2021. 3. 25. 금융위원회고시 제2021-9호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 금융회사 지배구조 감독규정’이라 한다)은 제11조 제2항에서 내부통제기준에 포함하여야 할 세부적인 사항을 제1호부터 제6호까지 열거하고, 또한 [별표 3]의 기준에 따른 사항도 내부통제기준에 포함하도록 하면서, [별표 3]에서 금융지주회사(제1호), 보험회사(제2호), 보험대리점·보험중개인(제3호), 금융투자업자(제4호), 여신전문금융회사(제5호) 등 업종별 세부사항을 열거하고 있다.

위 규정들의 문언, 체계를 종합하면, 금융회사가 금융사지배구조법 제24조에 따라 마련하여야 할 내부통제기준은 ‘법령 준수, 경영건전성, 이해관계자 등 보호를 위하여 임직원이 직무를 수행할 때 준수하여야 할 기준 및 절차’로서, ‘내부통제가 실효성있게 이루어질 수 있도록’ 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항 제1호부터 제12호까지의 각 사항, 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제2항 제1호부터 제6호까지의 각 사항 및 [별표 3]의 각 사항(이하 위 각 규정에서 열거한 사항들을 통틀어 ‘법정사항’이라 한다)이 포함되어야 한다.

따라서 금융회사가 위와 같은 내용을 포함하여 내부통제기준을 마련하였다면 금융사지배구조법 제24조에서 정한 ‘내부통제기준 마련의무’를 이행한 것이라고 보아야 한다.

(3) 한편 금융사지배구조법 제24조 제3항은 내부통제기준에서 정하여야 할 세부적인 사항 외에 필요한 사항 역시 대통령령에 위임하고 있다.

그 위임에 따라 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제2항, 제3항은 금융회사로 하여금 내부통제기준의 운영과 관련하여 최고경영자를 위원장으로 하는 내부통제위원회와, 내부통제를 전담하는 조직을 마련하도록 하고, 제19조 제4항은 그 밖에 내부통제기준에 관하여 필요한 사항을 금융위원회가 정하여 고시하도록 위임하고 있다.

이에 근거하여 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조는 제1항에서 금융회사가 내부통제기준을 설정·운용함에 있어 준수하여야 할 기준([별표 2])을 정하고, 제11조 제3항 내지 제7항에서 금융회사의 내부통제 전담 조직 운영(제3항), 지점장의 내부통제업무 적정성 점검 및 보고(제4항), 대표이사의 내부통제 체계·운영 실태 점검 및 보고(제5항), 관련 협회 등의 표준내부통제기준 제정(제6항), 내부통제위원회의 준수사항(제7항) 등을 정하고 있다.

이처럼 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제2항 내지 제4항, 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제1항, 제3항 내지 제7항은, 주로 내부통제기준의 ‘운영’에 관한 사항을 정하고 있다.

그중 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제1항 및 [별표 2]는 '내부통제기준의 설정·운영기준', 즉 금융회사가 내부통제기준의 운영뿐 아니라 그 설정에 있어서도 준수하여야 할 기준을 일부 제시하고 있기는 하다.

그러나 앞서 본 바와 같이 금융사지배구조법 제24조 및 그 하위 법령 및 고시의 문언, 위임 체계와 조문 구조 등에 비추어 보면, 위 [별표 2]는 법정사항을 추가로 규정한 것이라기보다는 '그 밖의 필요한 사항'으로서 내부통제기준을 설정하고 운영함에 있어서 유의하여야 할 원칙이나 세부 사항을 전반적으로 규정한 것으로 봄이 타당하다.

법정사항은 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조가 제2항에서 명시적으로 따로 정하고 있고, 법정사항 미포함은 제재사유로서 제재처분의 근거가 되므로 엄격해석 원칙이 적용되기 때문이다.

따라서 금융회사로서는 내부통제가 실효성 있게 이루어질 수 있도록 법정사항을 포함하여 내부통제기준을 마련한 이상, 내부통제기준 마련의무는 이행한 것이고, 내부통제기준이 위 [별표 2]에 일부 부합하지 않는다 하여 곧바로 내부통제기준 자체를 마련하지 않은 것이라고 평가할 수는 없다(이 경우 '미흡한 이행'에 해당할 수는 있으나 금융사지배구조법은 내부통제기준 마련의무의 미흡한 이행을 제재하는 규정을 두고 있지 않다). 다만 아래에서 볼 바와 같이 내부통제기준을 마련했는지 여부를 판단함에 있어 구 금융회사 지배구조 감독규정 [별표 2] 기준에의 부합 여부가 간접적으로 고려될 수 있을 뿐이다.

나) 입법 배경 및 취지, 제·개정 연혁 등

- (1) 금융기관인 은행은 주식회사로 운영되기는 하지만, 이윤추구만을 목표로 하는 영리법인인 일반의 주식회사와는 달리 예금자의 재산을 보호하고 신용질서 유지와 자금중개 기능의 효율성 유지를 통하여 금융시장의 안정 및 국민경제의 발전에 이바지해야 하는 공공적 역할을 담당하는 위치에 있다(대법원 2002. 3. 15. 선고 2000다9086 판결 등 참조). 이는 은행이 투자중개업을 겸영하는 경우에도 마찬가지로서, 은행은 투자중개업을 영위함에 있어 자신의 이윤추구만을 목표로 하여서는 안 되고 투자자의 이익을 보호하고 금융투자업에 대한 신뢰 제고 및 투자활성화를 통하여 금융시장의 안정 및 국민경제의 발전에 이바지해야 하는 공공적 역할을 함께 담당하여야 한다.

국제적으로 2008년 글로벌 금융위기 이후 은행을 포함한 금융회사의 지배구조 문제가 금융위기의 주요원인으로 지적되어 왔다.

특히 종래의 금융회사 지배구조가 '임직원의 단기 성과위주' 경영 형태를 용인함으로써 과도한 위험 인수를 통한 시스템 위험의 현실화를 초래하였다고 지적된다.

2008년 금융위기 이후 주요 선진국들은 금융회사의 위험관리기능과 내부통제를 강화하였다.

세계 각국은 금융위기나 금융사고를 경험하면서 정부와 감독 당국에게 금융업정책과 금융회사에 대한 규제 집행을 전적으로 맡기는 것만으로는 충분치 않다는 시각이 확산되면서, 직접적인 지배구조 강화를 통하여 금융회사에 대한 외부통제와 함께 내부적 감독구조(internal checking mechanism)를 '강제'하여야 한다는 견해가 유력해졌다.

국내에서도 은행·카드사 정보 유출·해외지점 부당대출·기업어음 불완전판매·국민주택채권 횡령 등의 금융사고로 소비자 피해와 함께 금융의 근간인 신뢰를 훼손하게 되자, 금융의 자율성 확대와 병행하여 금융회사 스스로 내부통제를 강화할 수 있는 장치를 마련하기 위한 금융규제 개혁이 논의된 바 있다.

내부통제 미비로 인한 사건사고들이 끊이지 않고 있는 현실뿐 아니라, 수익다변화요구에 부응하여 은행이 수행하는 사업범위와 유형이 확대되어온 상황도 은행에서의 효과적인 내부통제의 구축과 실효성 확보방안에 대한 필요성

을 높이고 있다.

이러한 가운데 금융사지배구조법은 2015. 7. 31. 종전 6개의 금융업 관련 개별 법령에 흩어져 있던 금융업종별 지배구조규정을 한데 모아 통일성을 기하는 한편 내부통제에 관해 통일적인 규정을 마련하여 실무상 존재하던 제도들을 법적으로 규율하는 등 내부통제 강화를 위한 조치들을 입법으로 반영하였다.

한편 금융규제의 완화는 외부적 규제의 완화를 의미하는 것이지 규제 자체의 소멸을 의미하는 것은 아니다.

즉, 금융규제의 완화는 내부통제의 강화를 통한 '규제의 민영화' 또는 '규제의 내부화'를 의미하는 것이다.

따라서 금융회사의 내부통제는 외부적 규제의 완화 정도와 비례해서 강화되어야 한다.

내부통제의 의의와 범위는 특정 회사가 직면하는 위험의 의의와 범위에 연동되어 있기 때문에 이를 모두 법에서 정하는 것은 불가능하다.

금융규제의 목적상 금융규제법은 내부통제에서 준수해야 할 기본적인 의무사항과 내부통제를 확보하고 이행할 최종적인 책임을 부담하는 내부통제의 주체와 이를 구체적으로 이행할 절차 및 그 위반에 대한 제재조치를 매우 엄격하고 명확하게 규정해야 한다.

- (2) 다만 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항은 명시적으로 '내부통제가 실효성있게 이루어질 수 있도록'이라는 결과 지향적 표현을 사용함으로써 실효성 확보를 특별히 강조하고 있으므로, '실효적인 내부통제'라는 목적을 달성할 수 있도록 문언의 가능한 범위 내에서 목적론적으로 해석될 필요가 있다.

금융사지배구조법 제정으로 통합되기 전의 구 은행법 등 6개 금융업별 개별 법령들은 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항과 같은 방식으로 내부통제기준 관련 규정을 두고 있었으나, 모두 '내부통제기준에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

'라고 규정하고 있었을 뿐이었고, 현행 은행법령, 자본시장법령, 금융소비자보호법령 등 추가로 일부 개별적인 내부통제기준을 규정하고 있는 경우에도 마찬가지로 단순히 내부통제기준에 포함되어야 할 사항을 정하고 있을 뿐 '내부통제가 실효성있게 이루어질 수 있도록'이라는 표현은 사용하고 있지 않다.

위 표현은 내부통제 강화를 위한 조치들을 입법으로 반영하는 금융사지배구조법의 제정 과정에서 추가된 것이므로, 위 규정을 통하여 내부통제의 실효성을 최대한 확보하려는 입법자의 의도가 반영된 것이라고 보아야 한다.

무엇보다 국내 금융업계에 내부통제 문화가 제대로 정착되지 않아 충분한 자율을 기대하기 어려운 상태에서 규제 범위를 좁히고 자율적인 영역을 만연히 넓히는 방향으로 위 규정을 해석할 경우, 미흡한 내부통제기준에 관한 사전적인 제재 및 시정의 가능성이 줄어들어 자칫 금융사고 등으로 이어질 가능성이 높아질 것이다.

- (3) 특히, 내부통제기준을 상세하고 구체적으로 규정할수록 대규모로 그 업무가 분화되어 있는 금융회사의 최고경영자나 이사들은 민사법적으로 이사들에게 부여되어 있는 감시의무 이행을 다한 것으로 보게 될 여지가 커져, 적어도 감시의무 불이행을 이유로 주주대표소송 등에 따라 손해배상책임을 추급당할 가능성은 줄어들게 된다.

그러나 다른 한편 내부통제기준을 마련하면서 최고경영자나 고위 임원들에 대한 제반 정보의 통지절차를 제대로 구비하지 않을 경우, 내부통제기준은 이미 마련하였으니 그 감시의무는 다하였으니 최고경영자나 이사들은 몰랐다는 이유를 들어 그 감시의무와 관련한 법적 책임을 면하게 해주는 방편으로 전락하게 될 우려가 있다.

이러한 상법상 이사에 대한 손해배상책임 부담과 관련하여 볼 때, 내부통제기준에 포함되어야 할 내용 중 이사와 최고경영자에 대한 각종 정보의 유통과 통지 제도의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

이는 바로 중요한 의사결정을 하는 지위에 있는 회사 경영진의 법적 책임을 명확하게 하는 초석이 되기 때문이다.

다) 내부통제기준 마련의무 규정의 해석

금융사지배구조법은 예금자, 투자자, 보험계약자, 기타 금융소비자 보호와 금융시장의 안정성이라는 공공성의 고려가 규범의 주요한 보호 대상이 된다는 점(제1조)에서 일반 회사법과는 분명히 구별된다.

나아가 민사법적으로도 대규모의 일반 회사의 경우 대표이사과 이사들에게는 합리적인 정보 및 보고시스템과 내부통제시스템을 구축할 의무가 이미 판례상 인정되고 있다(대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다68834 판결 등 참조). 금융사지배구조법령은 여기서 더 나아가 금융기관에게 법령을 준수하고, 경영을 건전하게 하며, 주주 및 예금자, 투자자 등 이해관계자 등을 보호하기 위하여 금융회사의 임직원이 직무를 수행할 때 준수해야 할 기준과 절차를 마련할 의무를 부과하면서, 그 내부통제기준에 포함될 사항으로 내부통제가 실효성있게 이루어질 수 있도록 특정한 사항(앞서 '법정사항'이라 칭하기로 한 사항)을 반드시 포함하도록 규정하고 있다.

여기서 내부통제기준 마련의무의 규범적 내용에는, 먼저 위와 같은 법정사항에 해당하는 내용을 빠뜨려서는 안 된다는 점이 포함됨은 의미상 명백하다.

그리고 규정 자체로 이미 규범에 포함될 내용이 어느 정도 자족적으로 규정되어 있는 조항들도 상당수 있으므로, 각 개별적 규정의 구체적 내용에 따라 법정사항이 포함되었는지 여부를 가려 내부통제기준 마련의무를 이행한 것인지 여부를 판단해야 함이 원칙이다.

그러나 법령이 불확정개념을 사용하거나 추상적, 축약적 개념만을 사용하여 내부통제기준에 포함될 사항을 정한 경우, 단순히 법정사항이 형식적·외형적으로 포함되어 있는지 여부라는 형식적·외형적 기준만을 토대로 내부통제기준 마련의무를 이행하였는지 여부를 판단할 수는 없다.

특히 우리나라의 경우 금융기관 규제와 관련하여 역사적으로 유독 관치금융 등 과도한 규제 문제가 계속하여 제기되어 온 점은 부인할 수 없으나, 그러나 또 다른 한편 금융기관 규제를 담당하는 고위 관료들의 이른바 '규제포획(regulatory capture)' 문제가 그 퇴임 후 취업 문제와 연관되어 사회적 문제로 꾸준히 지적되어 왔고, 금융기관이 예금자 등 금융소비자의 권익을 도외시킨 채 그 실적만을 좇거나 경영진이 그 욕망에 따른 의사결정을 하는데도 그 '탐욕'에 제동을 걸어줄 수 있는 실효적인 자율적 내부통제수단이 제대로 작동하지 못하는 경우를 종종 볼 수 있었다.

그럼에도 이에 맞추어 제대로 된 규제가 적시에 실효적으로 이루어지고 있지 못하였거나 사전에 이와 관련한 문제가 발생하지 않도록 예방하는 형태의 금융감독이 제대로 이루어져 왔는지에 대하여는 회의적인 시각에서 문제 제기가 계속적으로 이루어져 온 바 있다.

이러한 비판과 궤를 같이 하여, 현실에서도 실제로 불특정 다수의 금융소비자가 대규모로 피해를 보고 그에 따라 금융시스템의 건전성을 해할 우려까지 생기는 금융사고 역시 계속적으로 발생하고 있다.

이러한 맥락에서 금융사지배구조법령이 유독 금융회사의 내부통제가 '실효성있게 이루어질 수 있도록'이라는 문언을 명확하게 추가한 그 규범적 함의를 결코 가볍이 볼 수는 없다.

내부통제규범 마련의무 조항을 해석함에 있어서 이 부분 문언을 없는 것이나 마찬가지로 취급할 수는 없는 것이다.

그러므로 금융사지배구조법령이 정한 내부통제기준 마련의무의 내용에는 앞서 본 법정사항을 형식적·외형적으로 포함해야 할 의무뿐 아니라, 더 나아가 외견상 형식적으로나마 그 법정사항을 포함시킨 것으로 보이는 경우라도, 예측 가능성을 훼손하지 않는 한도에서 법령이 해당 사항을 포함하도록 한 목적과 취지 및 입법기술의 한계, 추상적 규율조항을 둘 불가피성 등의 사정을 종합적으로 고려하여 그에 관한 핵심적 사항이 결여된 것으로 볼 수 있는 경우에는, 실질적으로는 해당 법정사항에 대한 흠결이 있다고 볼 수 있고, 이 경우에는 그에 따라 해당 부분에 대한 규범마련이 이루어지지 않은 것으로 봄이 타당하다.

필수적으로 포함되어야 하는 법정사항의 최소한의 중핵이 되는 핵심이 빠져있다면, 아무리 외관이나 그 변죽만 갖추어 형식적으로는 해당 법정사항을 다 포함한 것으로 그 외형을 포장한다고 하더라도, 이는 실질적으로는 법정사항을 흠결한 것으로 보아야 한다.

나아가 이러한 실질적 중핵 요소에 대한 고려는 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항 각호 및 그 위임에 따른 고시규정의 내용과 문언 및 취지에 따라 각 규정별로 개별적·구체적으로 판단되어야 한다.

사실 이처럼 실질적 측면을 아울러 고려해야 한다는 점은, 이미 법령의 해당 각 조항의 내용을 살펴볼 때 법령이 이를 당연히 예정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

예컨대, 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항 제1호만 보더라도 “업무의 분장 및 조직 구조”를 규정하고 있는데, 가령 금융회사가 그 이사회에 오르기 전 단계의 모든 의사결정을 법적 근거도 없는 예컨대 ‘그룹기획실’에만 몰아준 다든지, 금융회사가 준법감시인이나 감사위원회 등의 업무로는 아무것도 정하지 않고 법상 특별한 근거가 없는 회사 내 특정 부서에 관련 업무를 몰아주는 것으로만 규정하거나, 업무 분장에서 대표이사에 대한 내용으로는 아무것도 규정하지 아니한 채 주요한 책임을 그 아래 특정 직책에 있는 사람에게 몰아준 경우, 금융회사가 위와 같은 내용으로 내부통제기준을 마련하였다고 하여 위 제19조 제1항 제1호에서 규정한 규범마련의무를 이행한 것으로 볼 수 있을지는 극히 의문이다.

또 다른 예로서, 제19조 제1항 제2호는 “임직원이 업무를 수행할 때 준수하여야 하는 절차”를 법정사항으로 규정하고 있다.

그런데 가령 내부통제기준이 “모든 임직원은 신의성실에 따라 그 업무를 처리한다.

자세한 내용은 법령에 따른다.

”는 식으로 위 절차 규정을 마련하였다면, 형식적으로는 준수 절차를 마련하였다고 볼 수도 있겠으나 실질적으로는 제2호에 따른 법정사항을 흠결한 것으로 봄이 타당하다.

또한 가령, 제11호는 “상품 또는 서비스에 대한 광고의 제작 및 내용과 관련한 준수사항”을 정하고 있는데, 이 법의 목적과 취지를 고려할 때, 이 법정사항의 핵심적 중핵이 되는 요소는 ‘상품이나 서비스의 광고를 제작할 때 금융소비자들의 판단을 흐리거나 그 위험성을 오인하도록 할 만한 내용이 들어가지 않도록 할 최소한의 준수사항’이 반드시 포함되어 있어야 함을 어렵지 않게 알 수 있다.

비록 법문상 이러한 요소를 명시하고 있지 않더라도 이러한 해석은 법문만으로도 충분히 예측 가능하다.

한편 제19조 제1항 제9호처럼 법정사항의 핵심적 기준이 되는 내용을 법문 자체에서 비교적 명확하게 제공하는 경우도 존재한다.

위 제9호는 "준법감시인의 임면절차"를 규정하고 있는데, 이는 비교적 규범을 정해야 할 대상이 협소하고 명확한 편에 속한다고 볼 수 있고, 이 경우 실질적 요소에 대한 고려 등으로 그 흠결을 메워야 할 간극은 상대적으로 훨씬 협소하다고 볼 수 있다.

나아가 법정사항 흠결 여부를 가리는 핵심적 주요사항이 무엇인지를 판단함에 있어서, 금융사지배구조법의 제정 이유와 취지에 기초한 다음과 같은 '내부통제원리'를 특히 중요하게 고려할 필요가 있다.

즉, 법령이 내부통제기준 마련을 강제한 핵심적인 이유는, 금융회사 내부의 기관 간 업무와 책임의 독립적 분장을 통해 상호 견제와 균형을 이루고 금융회사 내부의 의사결정과정에서 다양한 의견이 투영되도록 함으로써, 경영진으로 하여금 법이 목적하는 바에 따라 예금자, 금융소비자 등 제반 이해관계인의 이익까지 함께 고려한 제대로 된 의사결정을 할 수 있도록 하여 금융기관의 탐욕을 내부적·자율적으로 견제할 뿐 아니라, 사후적으로도 이러한 의사결정의 적법성 내지 적절성이 자체적으로 점검(review)될 수 있도록 하려는 데에 있다.

이러한 맥락에서 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항 제5호는 이미 그 핵심적 전제사항으로서 경영의사결정에 필요한 정보가 효율적으로 전달될 수 있는 체제의 구축을 그 법정사항으로 명확하게 규정하고 있다.

이와 궤를 같이하여 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제1항 [별표 2] 역시 이러한 원리를 강조하고 있다(구체적으로 보면, 그 제1호에서 금융회사는 내부통제에 관한 이사회, 경영진 및 준법감시인 등의 역할을 명확히 구분하여야 하고, 내부통제업무를 위임할 경우 위임받은 자와 위임한 자를 명확히 구분하도록 규정하는 한편, 제6호에서 업무절차는 적절한 단계로 구분하여 집행되도록 설계되어야 함을 규정하고 있다).

이러한 '내부통제원리'의 중요성은 다음과 같은 예에서 분명히 드러난다.

예컨대, ① 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항 제1호와 관련한 핵심적 주요 부분에 대한 실질적 판단 기준은, 기관 간의 견제와 균형(check and balance)과 책임 소재가 분명하게 가려질 수 있을 정도의 조직적 분화와 독립이 '최소한이나마' 이루어져 있는지 여부가 그 기준이 될 것이다.

나아가 ② 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항 제13호 및 그에 따른 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제2항 제4호는 "새로운 금융상품 개발 및 금융상품 판매과정에서 금융소비자 보호 및 시장질서 유지 등을 위하여 준수하여야 할 업무절차에 대한 사항"을 법정사항으로 규정하고 있다.

이는 결국 금융상품을 개발하고 판매할 상품을 선정하고 실제 판매에 이르게 되는 과정에서 특히 금융소비자 보호와 시장질서 유지(이하 '금융소비자 보호 등'이라 한다)를 위해 준수하여야 할 업무절차를 정하도록 한 것이다.

그런데 금융소비자 보호 등의 목적은 금융회사를 자유방임(laissez-faire)하거나 단순히 시장에 맡겨둔다고 해서 저절로 달성될 수 있는 것이 아님은 분명하므로, 여기서 금융소비자 보호 등을 위해 준수해야 할 업무절차에는 의사결정에 관한 견제적 기능을 담당하는 절차가 당연히 포함된 것으로 새길 수밖에 없고 이는 충분히 예측가능하다.

나아가 이러한 견제적 기능을 담당하는 절차에서 검토된 내용과 결과가 해당 금융상품의 선정과 판매를 판단하는 최종적 의사결정과정에서 전달·반영될 수 있도록 하는 절차는 위 제4호 업무절차에 관한 사항의 핵심적 요소 중 하나로 봄이 타당하다.

이와 같은 절차는 바로 금융소비자 보호 등을 위한 것으로서 금융기관과 경영진의 욕망 견제 및 내부통제 기능을 최소한이나마 담당하도록 하는 업무절차의 중핵이 된다.

요컨대, 위 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제2항 제4호가 규정하는 금융소비자 보호 등을 위한 업무절차의 핵심적인 주요요소는, 단순히 금융상품을 판매하면서 소비자들에게 설명해야 할 최소한의 실체적 준수사항만을 말하는 것은 아니고, 금융상품 개발 또는 개발된 금융상품을 실제 판매로 이어지도록 선정·채택하는 최종적 의사결정 과정에서 금융기관 및 경영진의 탐욕에 제동을 걸어주고 금융소비자 등 보호를 고려하게 하기 위하여 '최소한 갖추어야 할 견제적 기능을 담당할 절차'와 그러한 견제적 기능과 관련한 정보가 해당 상품 선정 및 판매를 최종적으로 결정하는 의사결정과정에 반영되도록 하기 위하여 '최소한 갖추어야 할 정보유통과정이나 절차'까지 포함한다고 봄이 타당하다.

종합하자면, 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항 각호 및 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제2항 각호가 정하고 있는 개별적 법정사항이 흠결된 것인지 여부는, 단순히 형식적 기준만으로 판단할 것은 아니고, 법정사항의 중핵이 되는 핵심적 주요 부분이 무엇인지를 분명히 한 후, 그 기준에 따라 해당 법정사항이 실질적으로 흠결된 것으로 볼 수 있는지 여부 및 예측 가능성의 한계를 개별적·구체적으로 판단해야 한다.

이러한 핵심적 주요 부분이 무엇인지를 가리는 기준은, 법정사항의 내용을 정한 위 각 규정의 문언과 내용, 규정 취지와 목적, 금융사지배구조법상 내부통제원리, 해당 법정사항에 대한 추상적 규율의 필요성 등을 종합적으로 고려하여, 그 규정 취지와 내부통제규범을 두도록 한 목적을 가능한 한 살리되 객관적인 예측 가능성을 해치지 않도록 조화롭게 해석하여야 한다.

다만 금융사지배구조법령의 문언과, 법치행정의 원리 및 수범자의 예측 가능성을 아울러 고려할 때, 그 밖에 업무처리 과정에서 발생할 수 있는 다양한 상황에 대한 세부적인 실체적 내용에 관한 결정 기준이나 업무의 세세한 내용 및 그와 관련한 세부적 절차에 대하여는 법령의 제정권자들이나 규제기관 스스로도 사전에 예측하여 모두 포괄하는 방식으로 규정할 수 없고, 이러한 사실상의 예측의무를 수범자에게 부과할 수는 없다.

따라서 이러한 종류의 내부통제기준은 형식적, 실질적 측면에서 법령이 규정한 문언적 내용이 일단 다 포함된 것으로 볼 수 있다면, 그 운영 과정에서 빚어질 수 있는 세부적, 실무적 사항 등이 내부통제기준에서 빠져 있다고 하더라도, 이를 두고 그 내용이 다소 충실하지 못하다거나 미흡하다고 볼 수는 있을지언정, 금융기관과 관련한 특정 사건이나 행태가 벌어진 이후에 이를 사후적으로 평가하여 내부통제기준에 포함될 법정사항을 흠결하였다고 만연히 단정 지어서는 아니 된다.

나아가 전형적이지 않고 사전 예측이 어려운 다양한 형태의 지엽적, 돌발적, 비전형적 직무 관련 부당행위나 불법 행위 및 주의의무위반 행위들에 대하여 금융기관으로 하여금 내부통제기준에 사전에 예측하여 이 모든 사항을 세세하게 미리 포함시킬 것 역시 요구할 수는 없다.

나. 위반사실 ①, ③ 인정 여부(상품 출시 관련)

1) 인정 사실

가) 우리은행의 내부 규정 중 상품선정절차에 관하여 위반사실 ①, ③과 관련된 부분을 발췌하면 다음과 같다.

집합투자상품위탁판매업무지침(이하 '펀드 지침')제8조(집합투자상품의 선정) ① 펀드상품 선정 소관부서는 제8조의 2(상품선정위원회 운용)에 의거 신규 집합투자상품 선정에 신중을 기하여야 한다.

② 원금일부보존형 및 원금비보존형 파생형집합투자 상품의 경우 판매 결정 전 공정가액평가실무협의회 심의를 받아야 한다.

제8조의2(상품선정위원회 운용) ① 위원회(이하 "위원회") 구성은 WM추진부장, WM추진부 2명, 개인영업전략부 1명, 리스크총괄부 2명, 트레이딩부 1명, 본점영업부 1명, 금융소비자보호센터 1명을 위원으로 하며, WM추진부장을 의장으로 한다.

② 회의소집은 신규 집합투자상품 선정이 필요한 경우 제휴상품 선정을 담당하는 부서에서 소집한다.

③ 선정절차 및 방법은 다음과 같다.

3. 위원회 인원 중 8/9 이상 출석과 출석인원 70% 이상 찬성 시 가결로 한다.

4. 금융소비자보호상의 문제가 있다고 판단되어 금융소비자보호센터에서 반대할 경우 해당 안건은 부결된 것으로 한다.

⑤ 제2항 내지 제4항에도 불구하고 아래의 집합투자상품의 경우에는 상품선정위원회를 생략할 수 있다.

3. 위원회가 기선정한 상품과 동일한 자산을 기초로 한 유사한 구조의 집합투자상품가격변동리스크 관리지침(이하 '리스크 관리지침')제65조(역할) 공정가액평가 실무협의회(이하 '공평협')는 트레이딩정책지침 제27조에 근거하여 신종파생상품 및 변형파생상품에 대한 리스크 검토를 수행하며, 신상품의 가치평가방법 결정, 금융상품별 공정가액 평가방법의 적정성 검토 등의 업무를 수행한다.

제67조(심의사항) 공평협의 심의사항은 다음과 같다.

2. 위탁판매용 원금비보존형 및 원금일부보존형 파생상품펀드의 리스크 검토. 단 기 심의 의결한 동일유형 파생상품펀드의 경우 생략 가능

나) 우리은행이 2017. 8. 17. 이후 신규 출시한 해외금리연계 DLF 상품 360개 중 357개(99.2%)가 상품선정위원회나 공평협 심의절차를 거치지 않았다.

그중 이 사건 DLF는 원금비보존형 파생상품펀드로서 펀드 지침 및 리스크 관리지침상 상품선정위원회 및 공평협 심의 대상이나, 우리은행은 2019. 3.경 최초 1차례 상품선정위원회 및 공평협 심의를 거친 뒤, 2019. 5.경까지 손실배수를 변경하여 이 사건 DLF 상품을 반복적으로 신규 출시하면서 기존 출시 상품과 '동일한 자산을 기초로 한 유사한 구조'에 해당하여 펀드 지침 제8조의2 제5항 제3호에 따라 심의 면제 대상이라는 이유로 상품선정위원회 심의절차를 거치지 않았다.

다) 한편 이 사건 DLF에 대한 최초 상품선정절차에서 상품선정심의회 의결은 서면으로 진행되었는데, 위원 1명이 '반대' 평가표를 제출하자, 상품출시 담당 직원은 임의로 위 위원을 친분 있는 다른 직원으로 교체한 뒤 새로 '찬성' 평가표를 징구하는 방식으로 투표 결과를 조작하였다.

또한 리스크총괄부 소속 위원 2명이 평가표를 제출하지 않자(그중 1명은 평가표 제출을 명시적으로 거부하였다), WM추진부의 상품출시 담당 직원은 '펀드상품 선정위원회 결의록'에 해당 위원 2명의 찬성 여부란에 '공평협 통과 결과'로 같음한다는 취지를 기재하고 위 2인의 의견을 '찬성'으로 처리하였다.

그 결과 이 사건 DLF는 '위원회 9명 중 9명 참석, 찬성 100%'로 펀드 지침상 정족수인 '위원회 위원 중 8/9 이상의 출석과 출석인원 70% 이상의 찬성'을 충족한 것으로 처리되어 상품선정위원회를 통과함으로써 출시되었다.

라) 그 밖에도 2017. 10.경 열린 DLF 상품선정위원회 절차에서는 위원 1명의 평가표가 위조되어 제출되고 불출석한 위원 2명의 의결이 '공평합 통과결과'로 갈음되어 찬성의결로 취급되었으며, 2018. 12.경 열린 DLF 상품선정위원회 절차에서는 상품선정 거부권을 가진 금융소비자보호센터 소속 위원이 반대 의결을 하여 상품이 출시될 수 없었음에도, 그대로 상품이 출시되기도 하였다.

마) 한편 우리은행 상품선정위원회가 이 사건 DLF에 대하여 최초 심의한 2019. 3. 21. 무렵인 2019. 3. 26.경 국민은행에서는 비슷한 시기에 이 사건 DLF와 동일한 상품에 대하여 상품위원회를 개최하였으나, 당시 금리 하락 추세 등을 고려하여 출시를 보류하기로 하여 안건이 '부결'되었다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제7, 8, 11호증, 을 제3, 7, 10호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2) 위반사실 ①에 관한 구체적 판단

위반사실 ①에 관한 피고 처분사유의 요지는, 우리은행이 '상품 선정 과정에서 상품선정절차를 생략할 수 있는 기준을 실효성 있게 마련하지 않음'으로써 법정사항 중 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제2항 제4호가 정한 "새로운 금융상품 개발 및 금융상품 판매과정에서 금융소비자 보호 및 시장질서 유지 등을 위하여 준수하여야 할 업무절차에 대한 사항"을 내부통제기준에 포함시키지 않았다는 내용이다.

구체적으로는 '기존 상품과 동일한 자산을 기초로 한 유사한 구조'의 상품에 대하여 상품선정절차를 생략할 수 있도록 규정한 펀드 지침 제8조의2 제5항 제3호가 생략요건을 더 좁게 규정하지 않은 것이 위 법정사항을 실효성 있게 마련하지 않은 데에 해당한다는 취지이다.

그러나 우선 우리은행의 펀드 지침 등이 상품선정위원회 심의를 통한 상품선정절차 등 금융상품 출시 과정에서 준수하여야 할 업무절차를 규정하고 있는 것은 외견상 형식적으로는 내부통제기준에 위 법정사항을 포함시킨 것에 해당한다.

나아가 위 펀드 지침이 상품선정절차를 생략할 수 있는 '예외적 요건'을 더 엄격하게 규정하지 않았다는 사정만으로 우리은행의 내부통제기준이 새로운 금융상품 선정 과정에서 금융소비자 보호 및 시장질서 유지 등을 위하여 준수하여야 할 업무절차의 중핵이 되는 핵심적 주요 부분을 결여한 것이라고 인정하기는 어렵다.

즉, 우리은행의 내부통제기준이 '기존 상품과 동일한 자산을 기초로 한 유사한 구조'의 상품에 대하여 상품선정절차를 생략한 결과 시장환경의 변화에 따른 위험 등을 상품선정 과정에서 반영하지 못해 소비자의 손실이 가중되었다 하더라도, 관련 내부통제기준이 미흡하였다고 보아 그 변경의 필요성을 인정할 수는 있을지언정, 처음부터 내부통제기준으로서 상품선정절차가 실질적으로 '흡결'되었다고 볼 수는 없다.

이와 관련하여 피고는 위 펀드 지침 규정이 생략요건을 더 엄격하고 구체적으로 정하지 않은 것은 구 금융회사 지배구조 감독규정 [별표 2] 제1호, 제6호가 정한 내부통제기준을 마련하지 않은 것이라는 취지로도 주장한다.

그러나 앞서 본 바와 같이 위 [별표 2]의 기준은 내부통제기준에 포함되어야 할 법정사항이 아니라, 내부통제기준 설정·운영의 원리로서 위 법정사항의 실질적 흡결 여부를 판단함에 간접적으로 고려할 수 있을 뿐인데, 구 금융회사 지배구조 감독규정 [별표 2] 제1호(업무분장 원리), 제6호(업무활동 포괄범위 및 업무절차 등의 단계별 집행 원리)를 고려해 보더라도 위반사실 ①과 관련하여 상품선정절차 등 법정사항이 실질적으로 흡결되었다고 볼 수는 없다.

3) 위반사실 ③에 관한 구체적 판단

위반사실 ③에 관한 피고 처분사유의 요지는, 우리은행이 '상품선정위원회 심의 관련 회의결과 통지 및 보고, 위원선정 · 교체에 대한 기준 · 절차 · 시스템을 마련하지 않음'으로써 법정사항 중 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제2항 제4호가 정한 "새로운 금융상품 개발 및 금융상품 판매과정에서 금융소비자 보호 및 시장질서 유지 등을 위하여 준수하여야 할 업무절차에 대한 사항"을 내부통제기준에 포함시키지 않았다는 내용이다.

우선 앞서 본 바와 같이 우리은행의 펀드 지침 등이 상품선정위원회 심의를 통한 상품선정절차 등 금융상품 출시 과정에서 준수하여야 할 업무절차를 규정하고 있는 것은 외견상 형식적으로는 내부통제기준에 위 법정사항을 포함 시킨 것에 해당한다고 볼 수는 있다.

그러나 앞서 본 법리에 비추어, 위 인정 사실 및 갑 제1, 7, 11호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 더하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정을 종합하면, 우리은행의 내부통제기준은 새로운 금융상품 '선정'(투자중개업자인 원고의 경우, 이는 위 규정상 '개발'에 조응한다) 및 판매 과정에서 '금융소비자 보호 및 시장질서 유지 등을 위하여 준수하여야 할 업무절차'의 중핵이 되는 핵심적 사항을 흠결하여, 실질적으로는 위 법정사항을 흠결하였다고 봄이 타당하다.

가) 우리은행이 상품선정위원회를 포함하여 새로운 금융상품 선정에 관하여 심의하고 검토하는 상품선정절차를 둔 것은 앞서 본 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항 제1호, 제2호, 제13호 및 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제2항 제4호의 규정 및 그 취지와 정신에 따른 것이고, 앞서 본 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제2항 제4호의 해석에 따르면 우리은행이 이러한 상품선정위원회를 두는 것으로 결정한 이상, 그 위원회에서 결정된 내용은 반드시 해당 상품의 선정과 판매에 관한 최종적 의사결정과정에서 고려할 수 있도록 그 정보가 유통될 수 있게 하는 절차를 두어야 한다.

또한 우리은행이 스스로 최소한의 조직 분화 이상으로 상품선정위원회라는 조직을 만든 이상 최소한 그 조직 내부에서 합의제 방식으로 의사결정을 하는 주체(상품선정위원)는 의결 결과 어떤 결론에 이르게 되었는지 여부, 즉 '개별 구성원 개개인 자신을 포함하는 집합체인 위원회의 최종적인 의사'를 확인할 수 있어야 한다.

그래야 자신을 포함한 위원들의 의사가 왜곡 없이 투명하게 전달 · 반영되어 사전에 마련된 표결 기준에 따라 공정한 결론에 도달했는지 확인할 수 있고, 그 결과에 대하여 의사결정에 참여한 위원으로서 걸맞은 책임이 부여될 수 있다.

나) 그러나 우리은행의 펀드 지침(제8조의2)은 상품선정위원회의 위원 구성, 소집절차, 상품 선정절차 및 방법, 선정평가 방법 등 위 위원회의 운용에 관하여 규정하면서, 위원회 의사결정 절차의 핵심인 심의 및 의결에 관하여는 정족수 외에 아무런 절차를 규정하지 않았고, 심지어 심의 및 의결에 참여한 상품선정위원들에게 다른 위원들의 의견이나 최종적인 의결 결과를 전달, 통지하는 절차조차도 마련하지 않았다.

그렇다면 이는 분화된 조직 내부의 최종적 의사결정이 무엇인지조차도 확인할 길이 없게 함으로써 내부통제절차의 기본이 되는 정보전달 및 정보유통의 전제조건 자체를 완전히 형해화시킨 것일 뿐 아니라, 전달될 정보 자체가 무엇인지조차 특정할 수 없게 만든 것이므로, 이는 결국 실질적으로 정보유통에 관한 최소한의 핵심적 사항마저 흠결한 것으로 평가할 수 있다.

다) 실제로도 우리은행이 상품선정절차와 관련하여 이러한 정보유통의 핵심적 절차 사항을 흠결한 결과, 상품선정 위원회에 참여한 위원들은 앞서 본 바와 같이 위원회의 의사결정과정(심의와 의결이 모두 서면으로 이루어졌다)에서 자행된 '임의 위원 교체를 통한 투표 결과 조작', '불출석 위원에 대한 출석 및 찬성 의견 의제', '평가표 위조' 등으로 인하여 위원회의 의사결정이 왜곡된 사실을 전혀 확인할 수 없었고, 결국 상품선정위원회는 상품개발 추진부서인 WM추진부의 과도한 영업이익 추구를 통한 과도한 위험 인수(소비자에 대한 위험 전가)를 견제하는 내부통제시스템으로서 전혀 기능하지 못하였다.

위와 같이 반복된 투표 결과 조작 등은 상품선정위원들에게조차 최종 의결 결과를 통지하는 절차가 마련되어 있지 않았기에 비로소 가능했던 것으로, 이는 단순히 상품 출시 담당 직원 개인의 일탈 문제가 아니라, 우리은행이 상품선정위원회 내부 정보유통의 핵심적인 사항마저도 규정하지 않음으로써 '위원회'라는 형식과 달리 합의제 의사결정 기구로서 기능할 기본적인 전제조건조차 마련하지 않은 데 기인한 것이다.

라) 더구나 펀드 지침상 상품선정위원회의 위원장은 상품개발 추진부서인 WM추진부장이고, 그 위원 9명 중 3명이 WM추진부 소속 직원(WM추진부장 포함)들이므로, 그 구조상 상품선정위원회는 WM추진부의 의사를 견제하기보다는 그 의사에 지배될 취약성을 가지고 있다.

이러한 가운데 우리은행 경영진은 시중은행 중 펀드 판매 1위 달성이라는 목표를 내걸고 WM그룹의 사업계획하에 DLF 등 펀드상품의 출시·판매를 전사적으로 독려하였으며, 영업점 성과평가기준(KPI)에서도 상품 판매 관련 배점은 높게 부여하는 반면 고객수익률 및 소비자보호 배점은 낮게 부여하는 등 영업이익 극대화 전략을 강하게 추진해왔다. 이러한 우리은행의 경영방침 및 상품선정위원회의 조직구성까지 고려하면, 우리은행이 경영진의 과도한 이익 추구에 제동을 걸어주고 금융소비자를 보호하기 위하여 최소한 갖추어야 할 견제시스템으로서의 상품선정절차를 마련함에 있어서는 그러한 견제적 기능과 관련한 정보가 해당 상품 선정 및 판매를 최종적으로 결정하는 의사결정과정에서 반영되도록 하기 위하여 '최소한 갖추어야 할 정보유통과정이나 절차'를 반드시 포함시켜야 한다.

그럼에도 내부통제기준에 위와 같은 정보유통과정이나 절차가 포함되지 않을 경우 상품선정위원회가 사실상 WM추진부의 의사에 지배되어 상품선정위원회는 없는 것과 마찬가지로 유명무실하게 운영될 수 있다는 점(실제 앞서 본 바와 같이 여러 사례에서 상품선정위원회의 의사결정 결과가 WM추진부의 의사를 뒷받침하도록 '조작'됨으로써 이 사건 DLF를 포함하여 원래 표결대로라면 부결되었어야 할 상품이 출시되기에 이르렀다)은 우리은행 경영진으로서도 사전에 충분히 예상할 수 있었을 것으로 보인다.

4) 소결

위반사실 ①에 관한 피고 처분사유는 인정되지 않으나, 위반사실 ③에 관한 피고 처분사유는 인정된다.

원고의 주장은 위 인정 범위 내에서 이유 있다.

다.

위반사실 ②, ④ 인정 여부(상품 판매 및 사후관리 관련)

1) 인정 사실

가) 이 사건 DLF는 원금 100% 손실이 가능하여 위험등급 1등급(매우 높은 위험) 상품이다.

나) 그런데 우리은행의 WM추진부는 이 사건 DLF 판매와 관련하여 사내 홍보, 직원연수 등을 진행하는 과정에서, 당초 자산운용사가 제공한 상품제안서상 수익률 모의실험결과에 대한 검증을 생략한 채 상품판매에 유리한 결과만을 강조하여 전달한 결과, 영업점 직원들로 하여금 이 사건 DLF가 안정적인 상품인 것으로 오인하도록 하였다.

다) 우리은행의 '집합투자상품 표준판매매뉴얼'(이하 '판매매뉴얼'이라 한다)은 펀드(집합투자상품)의 판매절차를 1단계(투자자정보 파악), 2단계(투자자 유형분류), 3단계(투자자에게 적합한 펀드 선정), 4단계(펀드에 대한 설명), 5단계(투자자 의사 확인), 6단계(사후 관리) 등의 총 6개 단계로 나누고, 판매 단계별 세부 절차 및 주의사항을 구체적으로 정하고 있다.

1단계에서는 투자자가 '전문투자자인지, 일반투자자인지'를 먼저 확인하고, 2단계에서 투자자를 투자성향에 따라 '안정형', '안정추구형', '위험중립형', '적극투자형', '공격투자형' 등 5등급으로 구분한다.

제3단계에서는 투자자의 투자성향 등급에 맞추어 적합한 위험등급의 펀드를 선정하는데, 위 매뉴얼상 기준표에 따르면 이 사건 DLF와 같이 위험등급 1등급인 펀드는 오로지 '공격투자형'의 투자자에게만 권유할 수 있고, 나머지 '안정형', '안정추구형', '위험중립형', '적극투자형'의 투자자에게는 특별한 사정(포트폴리오 투자 등)이 없는 한 권유할 수 없다.

이어서 4, 5단계를 거쳐 펀드를 판매하고 난 다음 6단계(사후관리)에서는, '투자자의 펀드 매수 이후 수익률 현황, 투자 규모 등에 대하여 유지·관리, 주기적 잔고통보, 자산운용보고서 등 제공'을 하도록 규정되어 있다.

라) 그 밖에 펀드 지침(집합투자상품위탁판매업무지침)은 제9조 이하에서 투자자정보 파악 및 적합성 확보, 투자설명서 교부 및 설명의무, 표준투자권유 준칙 준수 등 집합투자상품 판매와 관련한 사항을 정하고, 제27조의2에서 '파생결합증권의 판매 후 정보제공'에 관한 규정을 두어 '공모의 방법으로 발행된 파생결합증권이 만기일 이전에 최초로 원금손실 조건에 해당하는 경우 일반투자자에게 원금손실 조건에 해당되었다는 사실 등을 통지'(제1항 제1호)하는 등의 구체적인 사후관리 절차를 마련하고 있다.

마) 한편 위 판매매뉴얼에 따르면, 신규거래자나 고령자(만 65세 이상), 초고령(만 80세 이상) 투자자들에게 DLF 등 금융투자상품을 판매하고자 하는 경우에는 투자자의 올바른 투자판단을 유도하기 위하여 추천사유 및 유의사항 등을 기재한 '적합성 보고서'를 계약체결 전에 투자자에게 확인하도록 하고 교부해야 한다.

바) 그런데 피고의 검사 결과, 우리은행의 판매직원들이 이 사건 DLF 등 위험등급 1등급의 상품에 대하여 '안전성 고려'를 투자 추천사유로 선택하여 적합성 보고서를 작성한 사례가 검사대상 전체 적합성보고서 중 35.9%(368건/1,025건)로 확인되었다.

사) 우리은행이 은행 고객들에게 판매한 이 사건 DLF의 평균 손실률은 2019. 8. 8.부터 2019. 11. 19. 기간을 기준으로 약 -45%로 손실금액이 500억 원이 넘는다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 9, 11호증, 을 제3호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2) 구체적 판단

위반사실 ②, ④에 관한 피고 처분사유의 요지는, 우리은행이 '상품 판매 과정에서 내부통제기준(업무절차)을 실효성 있게 마련하지 않음'으로써 법정사항 중 구 금융회사 지배구조 감독규정 제11조 제2항 제4호가 정한 "새로운 금융상품 개발 및 금융상품 판매과정에서 금융소비자 보호 및 시장질서 유지 등을 위하여 준수하여야 할 업무절차에 대한

사항"을 내부통제기준에 포함시키지 않았다는 내용이다.

구체적으로 위반사실 ②는, 펀드 판매 후의 위험관리, 소비자보호 업무와 관련하여 업무수행조직·전산시스템, 사모펀드에 대하여 원금손실조건에 해당하는 경우 그 사실을 통지하는 절차 등 내부통제기준이 마련되지 않았다는 것이고, 위반사실 ④는, 펀드 판매 과정에서 작성하는 적합성보고 전산시스템이 고객의 투자성향을 제대로 반영하여 투자권유 사유를 선택할 수 있도록 설계되어 있지 않아 실효성 있는 내부통제기준이 마련되어 있지 않다는 것이다.

그러나 우선 우리은행의 판매매뉴얼 및 펀드 지침 등이 집합투자상품 등 금융상품의 판매를 1단계부터 6단계까지 나누어 단계별로 준수하여야 할 업무절차를 규정하고 있는 것은 외견상 형식적으로는 내부통제기준에 위 법정사항을 포함시킨 것에 해당한다.

나아가 위반사실 ② 중 판매 후 위험관리, 소비자보호 업무 등을 수행할 조직·전산시스템이 미비하다는 부분이나 위반사실 ④는, 사실상 우리은행이 마련한 내부통제기준(판매 사후관리 절차, 적합성 보고 절차)의 '운영'상 문제점을 지적한 것으로서 내부통제기준 마련의무 위반에 해당한다고 보기 어렵다.

또한 위반사실 ② 중 사모펀드에 대하여 원금손실조건에 해당하는 경우 그 사실을 통지하는 절차를 마련하지 않았다는 사정만으로는 우리은행의 내부통제기준이 새로운 금융상품 판매 과정에서 금융소비자 보호 및 시장질서 유지 등을 위하여 준수하여야 할 업무절차의 중핵이 되는 최소한의 핵심적 주요 부분을 결여한 것이라고 인정하기는 어렵다.

앞서 본 바와 같이 펀드 지침은 제27조의2에서 공모의 방법으로 발행된 파생결합증권에 대하여는 원금손실조건에 해당되는 경우 그 사실을 통지하는 절차를 마련하고 있는데, 위와 같은 통지절차의 적용범위를 사모펀드에까지 확대하지 않은 결과 사모펀드 투자자의 손실이 가중되었다 하더라도, 내부통제기준이 다소 미흡하였다고 보아 그 변경의 필요성을 인정할 수는 있을지언정, 처음부터 내부통제기준으로서의 상품판매절차가 실질적으로 흠결되었다고 볼 수는 없다.

피고 주장과 같이 우리은행이 구 자본시장법 제9조 제19항, 구 자본시장법 시행령 제14조 제2항의 사모펀드 인원수 제한 규정을 남용하여 실질이 공모펀드이나 외관상 사모펀드처럼 운용되는 이 사건 DLF를 판매함으로써 결과적으로 위 펀드 지침 제27조의2의 적용이 배제된 측면이 있다 하더라도, 이는 내부통제기준 자체가 흠결되었기 때문이 아니라, 위와 같은 비전형적인 자산운용형태로 인하여 결과적으로 일반투자자를 위한 사후관리에 공백이 생겼기 때문이므로 운영상의 문제에 가깝다.

우리은행이 내부통제기준을 마련할 당시 이러한 비전형적인 자산운용형태까지 예견하고 위 규정의 적용 범위를 공모펀드로 제한하였다고 보이지는 않는다.

이와 관련하여 피고는 우리은행이 소비자보호 업무를 전담하는 조직·전산시스템, 관련 절차 규정을 실효성 있게 마련하지 않아 구 금융회사 지배구조 감독규정 [별표 2] 제1호, 제6호, 제12호를 위반하였다는 취지로도 주장한다.

그러나 앞서 본 바와 같이 위 [별표 2]의 기준은 내부통제기준에 포함되어야 할 법정사항이 아니라, 내부통제기준 설정·운영의 원리로서 위 법정사항의 실질적 흠결 여부를 판단함에 간접적으로 고려할 수 있을 뿐인데, 구 금융회사 지

배구조 감독규정 [별표 2] 제1호(업무분장 원리), 제6호(업무활동 포괄범위 및 업무절차 등의 단계별 집행 원리), 제12호(분쟁 등 처리절차)를 고려해 보더라도 위반사실 ②, ④와 관련하여 상품판매절차 등 법정사항이 실질적으로 흠결되었다고 볼 수는 없다.

라. 위반사실 ⑤ 인정 여부(점검체계 관련)

위반사실 ⑤에 관한 피고 처분사유는 우리은행이 '금융상품 출시·판매 관련 내부통제기준 준수 여부를 점검하기 위한 실효적인 내부통제체계를 마련하지 않음'으로써 법정사항 중 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제1항 제6호가 정한 "임직원의 내부통제기준 준수 여부를 확인하는 절차·방법과 내부통제기준을 위반한 임직원의 처리"를 내부통제기준에 포함시키지 않았다는 내용이다.

구체적으로는, 내부통제규정 제15조가 점검에서 감안하도록 하고 있는 '업무의 중요도 및 위험도 세부 판단 기준과, 세부 점검기준'이 마련되지 않았고, 준법감시 관련 업무를 위임한 경우 감독·시정을 위한 기준·절차가 마련되지 않았다는 것이다.

그러나 갑 제6호증의 기재에 의하면, 우리은행의 내부통제규정은 위 은행으로 하여금 임직원 업무수행의 공공성 제고 및 위법·부당행위의 사전 예방 등에 필요한 효율적인 준법감시체제를 구축·운영하도록 하면서, 위 준법감시체계에 '관련 법령, 내부통제기준 준수 여부 점검 및 시정조치', '주요 업무에 대한 법규준수 측면에서의 사전검토 및 정정 요구' 등을 포함하도록 규정하고 있고(제14조), 준법감시인으로 하여금 준법감시체제를 통해 임직원의 내부통제기준 준수 여부를 업무의 중요도 및 위험도 등을 감안하여 주기적으로 점검하도록 하고 있으며(제15조 제1항), 내부통제기준 위반사항에 대해 관련 부점에 시정 또는 개선을 요구할 수 있게 하고, 중대한 위반사실 발견 시 지주회사 준법감시인에게 보고하도록 하며, 필요한 경우에는 감사위원회 또는 상임감사위원회에 보고할 수 있도록 하고 있다(제16조 제1항). 이와 같은 내부통제규정에는 외견상 형식적으로 위 법정사항이 포함되어 있다.

나아가 내부통제규정 제15조 제1항이 점검 시 감안하도록 한 '업무의 중요도 및 위험도 등'은 준법감시인의 전문적인 판단에 맡긴 것이므로, 위 사항에 대한 세부적인 판단 기준을 별도로 마련하지 않았다고 하여 이러한 사정만으로 임직원의 내부통제기준 준수 여부를 확인하는 절차·방법의 중핵이 되는 핵심적 주요 부분을 결여한 것이라고 보기는 어렵다.

오히려 위반사실 ⑤의 내용 자체에 의하더라도, 우리은행의 준법감시인은 상품출시에 상응하는 리스크의 중대함을 고려하지 않고 사전 법률점검에서 형식적인 점검만 한 차례 실시하였고, 실무 부서에 위임한 자점감사 항목 선정에 문제점이 있음에도 이에 대한 적절한 조치를 취하지 않았다는 것으로서, 이는 앞서 본 바와 같이 이미 내부통제규정에 마련되어 있는 점검 및 시정조치, 사전검토 및 정정요구 등의 의무를 제대로 이행하지 않은 '내부통제기준 위반'에 해당할 뿐이다.

마. 원고들의 행위자 또는 감독자 지위에 관하여

1) 원고 1

금융사지배구조법이 규정하고 있는 내부통제기준은 금융회사의 지배구조에 관한 기본적인 사항으로서 그 마련의무의 주체가 금융회사이고(제24조), 그 제정·개정 및 폐지에 관한 사항은 이사회 의결사항이므로(제15조 제5호), 원고 1은 이사회의 구성원이자 대표이사로서 직접 우리은행의 내부통제기준 마련과 관련된 의무를 지는 지위에 있다.

설령 실무상 내부통제기준의 구체적인 내용은 관련 실무부서에서 초안을 작성한다 하더라도 최종적인 제정은 이사회에서 심의·의결하는 것이며, 나아가 원고 1은 대표이사로서 WM그룹 등 실무부서의 임직원들의 내부통제기준 작성을 실질적으로 감독하는 지위에 있기도 하다.

위 원고는 자신이 내부통제기준 마련업무 관련 행위자인 임직원들에 대하여 직제상 직속 감독자 지위에 있지 않으므로 그 내부통제기준 마련의무 위반에 대하여 책임을 지는 주체는 아니라는 취지로 주장하나, 앞서 본 바와 같이 내부통제기준 마련의무의 주체는 우리은행이고, 실제로 그 의무를 이행하여야 하는 책임을 부담할 인적 주체는 1차적으로 대표이사를 포함한 이사회이다.

더구나 금융회사의 대표이사는 구 금융사지배구조법 시행령 제19조 제2항에 따라 내부통제위원회 위원장으로서 내부통제기준의 운영상 최종 책임을 지는 주체라는 점까지 고려하면, 내부통제기준 작성 실무자에 대한 관계에서 직근 상급자인지와 관계없이 원고 1은 내부통제기준 작성업무에 대하여도 감독자 지위에 있다고 보는 것이 타당하다.

따라서 원고 1은 우리은행의 내부통제기준과 관련하여 행위자로서 마련의무는 물론 감독자로서 그 마련 관련 실무를 감독할 의무를 진다(근본적으로 원고들의 주장은 결국 금융회사 내부의 전결 규정에 따라 제재 대상선정 및 양정기준의 내용인 행위자-감독자를 구분해야 한다는 것이어서, 이 점에서도 받아들이기 어렵다.

이에 따르면, 금융회사가 그 책임의 층위를 세세하게 나누면 나눌수록 결국 대표이사는 책임을 면하게 되기 때문이다).

결국 원고 1을 감독자에 해당한다고 본 피고의 조치에 어떠한 위법이 있다고 볼 수는 없다.

2) 원고 2

같은 전제에 따라 보면, 우리은행의 금융상품 판매 관련 내부통제기준 마련을 담당하는 실무 부서는 WM그룹으로서, WM그룹장이자 부행장이었던 원고 2는 위반사실 ③과 관련하여 내부통제기준 마련 관련 의무를 이행하지 않은 행위자에 해당한다고 본 피고의 조치를 위법하다고 볼 수는 없다.

바. 소결

결국 이 사건 처분사유는 위반사실 ③과 관련된 부분에 한하여 인정된다.

6. 재량권 일탈·남용 여부에 관한 판단

가. 관련 법리

금융회사지배구조법 제35조 제3항 제1호, 제4항 제1호, 금융기관 검사 및 제재에 관한 규정 제18조, 제19조 등에 의하면, 피고는 은행 임원의 위법·부당행위에 대하여 제재조치 또는 제재조치 요구를 할 것인지 여부 및 제재양정에 관하여 재량을 가지고 있으므로 피고의 위법·부당행위 관련 임직원들에 대한 제재 또는 제재요구 처분은 재량행위이다. 그러나 이러한 제재조치의 재량행사에 있어서 사실오인, 비례·평등의 원칙 위배 등의 사유가 있다면 이는 재량권의 일탈·남용으로서 위법하게 된다(대법원 2002. 5. 28. 선고 2000두6121 판결 등 참조).

나. 구체적 판단

피고는 '금융기관 검사 및 제재에 관한 규정 시행세칙'(피고의 내부 사무처리준칙에 해당한다) 제46조 및 [별표 2]의 제재양정기준에 따라, 위반사실 ①~⑤가 '해임권고(면직)~문책경고(감봉)'의 대상에 해당하는 '비위의 도가 심하거나 중과실이 있는 경우'에 해당한다고 보아 이 사건 처분을 하였다.

그러나 앞서 본 바와 같이 당초 피고가 이 사건 처분의 사유로 삼은 위반사실 ①~⑤ 중 위반사실 ③을 제외한 처분사유는 모두 인정되지 않고, 남은 위반사실 ③만으로 원고들에 대하여 향후 각 3년간 임원 취임이 제한되는 문책사항, 감봉 등 중징계[금융사지배구조법 제5조 제1항 제7호, 구 금융사지배구조법 시행령 제7조 제2항 제1호 (다)목, 제2호 (다)목]를 부과할 만큼 위 원고들이 내부통제기준 마련의무를 중대하게 위반하였다고 보기는 어려우므로, 이 사건 처분은 재량권 행사의 기초가 되는 사실인정에 오류가 있어 재량권 일탈·남용의 위법이 있다.

피고 주장과 같이 우리은행의 내부통제 실패로 인하여 이 사건 DLF의 불완전판매라는 금융사고와 그로 인한 대량의 소비자 피해가 발생했다 하더라도, 현행 금융사지배구조법령 아래에서는 '내부통제기준 마련의무' 위반이 아닌 '내부통제기준 준수 의무' 위반으로 금융회사나 그 임직원에게 대하여 제재조치를 가할 법적 근거가 없다.

헌법상 법률유보의 원칙에 따라 제재의 필요성만으로는 법적 근거 없이, 혹은 제재처분의 근거 법령을 문언의 범위를 벗어나 확장 해석하여 기본권을 제한할 수는 없는 것이다.

그러므로 피고로서는 이 사건 처분을 함에 있어 우리은행의 내부통제 실패 중 '내부통제기준 마련의무 위반' 사실만을 처분사유로 삼았어야 하나, 이 사건 DLF 불완전판매로 인한 대량 피해가 발생하자 사후적으로 내부통제기준 마련 시점에는 사전 예측하기 어려웠을 다양한 형태의 내부통제기준 위반·남용 행위 등을 들어 이를 방지하지 못했다는 이유로 사실상 내부통제기준 자체의 '흠결'이 아닌 '내용상의 미흡' 또는 '운영상 문제점'을 위반사실 ①, ②, ④, ⑤ 관련 처분사유로 잘못 구성하였다.

따라서 이 사건 처분은 피고가 적용될 법리를 오해하여 그 근거 법령이 허용하는 제재사유의 범위를 벗어나게끔 처분사유를 구성한 탓에 대부분의 처분사유가 인정되지 않아 적법한 재량권을 행사한 것이라고 볼 수 없으므로, 피고로서는 근거 법령의 범위 내에서 적법하게 처분사유를 구성하여 원고들에게 그에 상응하는 수준의 제재를 가할 수 있을 뿐이다.

원고들의 이 부분 주장은 이유 있다.

다.

소결

이 사건 처분은 결과적으로 유지될 수 없어 위법하므로 취소되어야 한다.

7. 결론

원고들의 청구는 이유 있으므로 이를 모두 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[별 지 1] 위법 부당 행위: 생략

[별 지 2] 문책 관련 대상자 명책: 생략

[별 지 3] 관계 법령: 생략

판사 강우찬(재판장) 위수현 김송