
자본시장 제재 절차 개선방안

2018. 2. 1.

금 융 위 원 회

목 차

| | |
|-------------------|----|
| I. 추진 배경 | 1 |
| II. 현황 및 평가 | 2 |
| III. 개선방안 | 3 |
| 1. 조사 단계 | 4 |
| 2. 심의 단계 | 8 |
| 3. 조치 단계 | 11 |
| IV. 향후 추진계획 | 13 |

I. 추진 배경

- 문재인 정부는 「공정한 시장질서 확립」을 국정과제로 제시
 - 자본시장 거래와 관련하여 “기업회계 투명성 제고”와 “불공정거래 처벌 강화”를 중시
 - 금융위는 회계부정, 미공개 중요정보 이용 등으로 인한 투자자 피해가 발생하지 않도록 국정과제를 적극 이행 중
 - 「회계개혁법*」이 '17.9월 국회를 통과(10.31. 공포)함에 따라 10월부터 민·관 합동 회계개혁 TF가 후속조치를 추진
 - * 감사인 주기적 지정제 및 상장사 감사인 등록제 도입, 기업 내부회계 관리제도 외부감사 의무화 등
 - 제재 실효성을 높이기 위해 회계부정에 대한 과징금 상한을 폐지하고, 불공정거래에 대한 과징금 부과 확대*를 추진 중
 - * 현행 자본시장법상 불공정거래 중 시장교란행위만 과징금 부과가 가능
→ 불공정거래행위 전반에 과징금을 부과하는 방안을 법무부와 협의 중
 - 자본시장 제재가 강화되는 만큼 제재의 수용성을 높이려면 국민의 신뢰(“the public's trust”) 확보가 무엇보다 중요
 - 금융위·금감원의 의사결정이 보다 투명하고 책임있게 이루어질 것을 요구하는 시장과 국민의 목소리도 커지고 있는 상황
 - * 민간전문가로 구성된 금융행정혁신위는 금융행정혁신 보고서 발표('17.12.20.)
- ➡ 자본시장 제재 시 제재대상자가 억울함을 느끼지 않도록 방어권을 충분히 보장하고 공정·투명하게 절차를 진행

II. 현황 및 평가

- ① 증선위는 제재대상자의 권익보장을 위해 제재절차를 지속 개선
- (조사) 제재대상자 압수·수색이 이루어지는 증권범죄조사의 경우 변호사 입회와 확인서 등 열람을 허용 ('16년~)
 - 검찰 고발·통보 건을 포함하여 모든 조치안에 대해 심의 前 사전통지 실시 ('16년~)
 - (심의) 민간전문가 중심의 자문위원회 심의를 거치게 하고 자문위 단계에서부터 제재대상자에게 소명 기회를 부여
 - (조치) 과징금 부과 건의 제재의결서*를 공개하고('15년~), 검찰 고발·통보 건의 제재의결서 공개도 추진 중 (국정과제)
- * 위법행위 예방을 위해 위반자 인적사항, 위반내용, 조치사항 등을 공개

| < 증선위 행정조치 절차 > | | | |
|-----------------|--|---|--|
| | < 조 사 > | < 심 의 > | < 조 치 > |
| 회계 부정 | 감리 (금감원·한공회) | 감리위원회(자문기구) → 증선위(조치) | 과징금 등 행정조치 (형사고발·통보 병과可) |
| 불공정 거래 | 조사 (금융위·금감원) | 자본조사심의회(자문기구) → 증선위(조치) | 형사고발·통보, 과징금 등 행정조치 |
| 주요 절차 | <ul style="list-style-type: none"> · 변호사 입회 · 자료 열람·복사 · 사전통지 | <ul style="list-style-type: none"> · 의견청취 · 사전검토 활성화 · 증거확인 강화 | <ul style="list-style-type: none"> · 조치기준 투명화·합리화 · 조치결과 공개·통지 |

* 밑줄 표시된 방어권은 현재 금융위 자본시장조사단의 증권범죄조사에서만 허용

- ② 최근 자본시장 관련 제재 절차의 투명성 제고 등 국민 권익 보호를 위한 제도 개선요구가 증대
- 조사·감리 시 변호사 입회, 제재예정내용에 대한 사전통지, 의견청취 등 제재 절차 전반에 대한 점검과 개선이 필요

- < 참고 : 他 조사기관(공정위·국세청) 예 >
- 조사과정에서 변호사 입회를 전면 허용
 - 조사자가 수집한 증거자료, 진술조서 나 확인서의 복사·열람을 허용
 - 대심제를 운영(공정위)

Ⅲ. 개선방안

〈기본방향〉

- ◇ 조사과정에서부터 사전통지와 심의·최종결정에 이르는 증선위 업무프로세스 전반을 각 단계별로 점검
 - 제재대상자가 감독기관과 대등한 위치에서 법적으로 보장된 방어권을 충분히 행사할 수 있도록 관련 제도 개선
 - 제재의 공신력(公信力)을 높이기 위해 절차의 투명성과 함께 조치기준의 합리성을 제고
- ◇ 제재대상자의 권익 강화가 회계부정, 불공정거래 등에 대한 엄정 대응을 저해하지 않도록 균형감 있게 접근
 - 행정역량과 후속 검찰수사에 미치는 영향 등을 고려하여 일부 사항은 단계적으로 추진

우리 자본시장의 신뢰 제고

증선위 제재의 절차적 정당성 확보

조사

1. 변호사 입회 허용 확대
2. 사전통지 제도 개선
3. 조사자료 등 열람·복사권 보장

심의

1. 제재대상자의 의견진술권 확대
2. 심의의 충실도 제고
3. 심의기구간 심의시점의 합리적 조정

조치

1. 조치기준의 합리성 및 투명성 제고
2. 조치결과의 투명성 제고

1. 조사 단계

1

변호사 입회 허용 확대

1. 현황 및 평가

- 금융위(자본시장조사단)는 증권범죄조사에 변호사 입회를 허용('16년~)
* '17.7월 변호사 입회 허용을 불공정거래 조사·신고 등에 관한 규정에 명문화

- 금감원의 불공정거래조사 및 회계감리에는 입회를 불허

- 변호사 입회가 후속 조사 또는 검찰 수사에 장애로 작용할 것을 우려하여 그 허용에 신중

< 금감원 조사에 변호사 입회 허용이 어려운 이유 >

- 금감원 조사는 현장조사가 허용되어 있지 않아 증거인멸, 허위진술 등에 취약하기 때문에 변호인 입회 허용 시 집행력이 저하될 우려
- 자본시장 불공정거래 등은 통상 다수가 관계되어 있어 조력자 조사과정에서 조사전략 등이 노출되면 주범의 조사 또는 수사가 곤란

- 일각에서는 변호사 입회 불허가 행정편의적이라는 지적이 제기

- 금감원 조사결과는 증선위 조치 및 검찰수사의 중요한 근거나 단서가 되므로 국민에 미치는 영향력이 매우 크기 때문

- 조사과정에서 발생할 수 있는 행정권 남용 소지를 원천적으로 차단하기 위해서는 변호사 입회 허용 확대가 바람직

- 다만 금감원의 집행역량 및 후속 검찰수사에 미칠 영향 등을 감안하여 단계적으로 추진해나갈 필요

2. 개선방안

① 금감원 조사·감리의 변호사 입회 허용범위를 단계적으로 확대

- 과징금 부과 등 중선위의 중국적 처분이 있을 것으로 판단되는 사안*의 경우, 조사대상자의 신청 시 입회를 우선 허용

* (예1) 고의적인 회계처리기준 위반은 과징금 부과와 검찰 고발·통보를 병과
(예2) 과징금 부과 대상(2차·3차 정보수령자 등)으로 파악된 경우

- 단, 후속조사나 검찰수사에 현저한 지장을 초래할 수 있는 경우는 제외 (불허 시 출석요구서나 문답서 및 조치안에 그 사유를 기재)

* 증거의 인멸·은닉·조작, 공범의 도주, 참고인 신체나 재산의 침해 등

* 회사 또는 회계법인이 변호사를 선임하여 참고인인 회사 내부자의 조사·감리 협조 등을 감시하는 상황 등

- 검찰에 고발·통보하는 사안은 금감원의 조사역량 등을 감안하여 변호사 입회 허용의 확대 범위·시기 등을 추가 검토

* 검찰 고발·통보는 행정기관 상호 간의 행위로 행정처분이 아니라는 판례 등 고려

② 입회하는 변호사가 조사를 방해하거나 지연시키는 행위 등*을 하는 경우에는 입회를 제한

* 조사자의 승인없이 심문에 개입하거나 모욕적인 언동을 하는 경우, 특정 답변 또는 부당한 진술 반복 유도, 심문내용 촬영·녹음·기록 등

③ 변호사 입회권 이외에도 조사대상자 진술 확보 과정에서 조사대상자의 권익 보호에 필요한 사항을 명문화

< 조사대상자 권익보호제도 (예시) >

- 문답조사 과정을 CCTV로 녹화 (현재 실무적으로 실시)
- 「자본시장조사업무규정」상 조사원의 복무수칙 및 그 위반이 발생한 경우 신고할 수 있는 연락처(예: 금감원 감사실 등)를 출석요구서에 기재

④ 금감원의 불공정거래 조사역량 강화 및 조사업무 효율성 제고를 위한 방안* 추가 검토

* (예시) 금융위 자조단-금감원 공동조사 활성화, 조사인력의 전문성 제고, 증거자료 제출 불응시 제재 법적근거 마련 등

1. 현황 및 평가

□ 증선위 조치의 사전통지 내용이 미흡하다는 지적이 제기

* 감리·조사 後 심의절차 진행 前에 조치예정내용을 금감원 및 금융위 자본시장조사단에서 사전통지하고 있음

○ 조치의 법적근거 및 사실관계를 간략하게 기술

○ 가중·감경이 반영되지 않은 기본 제재수준만 통지하고 있음

□ 자문위원회 심의내용이 증선위 제재에 상당한 영향을 미치고 있으나 제재수준이 높아지는 경우에 제재대상자에게 미통지

2. 개선방안

① 사전통지 내용의 충실성 제고

○ 조치의 법적근거 및 사실관계 등을 구체적으로 기재*

* (기존) 지적사항만 기재 → (개선) 고의성 등 위법동기판단 근거 추가

○ 기본조치에 가중·감경이 반영된 경우 최종 제재안을 통지

○ 조치근거로 활용된 증거자료 목록도 명시

(단, 증거인멸 우려 등을 감안하여 검찰에 고발·통보하는 건은 제외)

② 사전통지 관련 감독당국 내부통제 강화

○ 금감원 사전통지 前 금융위 사무처와의 협의절차를 마련하여 조치의 법적 근거 등에 대한 점검을 강화

- 조치근거의 해석·적용이 쟁점이 되는 사안은 필요 시 사전통지 단계에서 전문기관(회계기준원 등) 의견을 청취

③ 자문위원회 논의결과 제재수준이 상향조정되는 경우에는 심의결과를 전자수단 등을 통해 통지

1. 현황 및 평가

- ☐ 금융위(자조단)는 증권범죄혐의자 또는 관계자가 요구하는 경우 본인이 작성한 확인서의 열람·복사를 허용(문답서는 불허)
 - 금감원은 조사·감리 시 확인서 및 문답서의 열람·복사를 불허
- ☐ 제재대상자의 소명기회를 충분히 보장하기 위해서는 본인이 제출한 자료에 대한 접근성이 제고될 필요가 있다는 지적

2. 개선방안

- ① 조사대상자 본인에 한해 확인서·문답서 및 기타 자료의 열람·복사를 허용하되, 제재대상이 법인인 경우에는 원칙적으로 복사를 불허*(열람은 가능)

* 제재대상인 회사가 소속 임직원의 진술내용을 확인하기 위해 해당 임직원에게 문답서 등의 복사를 지시 → 회사 내부자의 협조 위축 우려

- 문답서는 진술인과 공범 간의 말맞추기 등의 부작용을 감안하여 모든 조사가 완료된 후(제재 사전통지 후)에 허용하되,
 - 검찰에 고발·통보하는 건은 열람·복사 제한

| < 확인서·문답서의 열람·복사 허용범위(진술주체인 본인에 한함) > | | | | | |
|---------------------------------------|-----------|--------------|------|------|-----------|
| | 조치대상 | | 조치유형 | | 공개시기 |
| | 개인 | 법인 | 행정처분 | 검찰인계 | |
| 확인서 | ○ (허용) | △ (복사 불허) | ○ | ○ | 제한 없음 |
| 문답서 | | | | × | 제재 사전통지 후 |

- ② (예외) 증거인멸 등 후속조사나 검찰수사에 현저한 지장을 초래할 우려가 있으면 비공개 가능

2. 심의 단계

1

제재대상자의 의견진술권 확대

1. 현황 및 평가

- ① 심의위원들은 조치결정에 필요한 사실관계 등을 조사기관의 설명에 크게 의존
 - 안전 관련 제재대상자는 심의가 본격적으로 진행되기 前에 사전통지된 내용에 대한 입장을 진술한 후 퇴장
 - * 심의 진행순서(예) : 조사자 안전설명 → 제재대상자 의견진술 및 문답 → 제재대상자 퇴장 후 조사자는 제재대상자 의견에 반박 → 위원들 합의·결론
 - ② 증선위 심의에서 대심제*는 제한적으로 운영되고 있는 실정
 - * 심의장에서 피심인과 심사관이 사실관계, 법률의 적용 등에 대해 공방(攻防)
 - 조직·인력에 비해 많은 조치 안전을 처리하고 있어 대심제를 적극적으로 운영하는데는 한계가 있는 측면
 - * 대심제를 운영하는 공정위는 심의건수가 훨씬 적고, 심결이 재판 1심의 효력이 있음
- ➡ 행정효율성을 크게 저해하지 않는 범위 내에서 제재대상자의 의견진술권을 실질적으로 보장할 필요

2. 개선방안

- ① 제재대상자가 위원의 질의에 대응할 수 있는 기회를 확대
 - * (예) 제재대상자가 의견 진술·문답을 마치고 퇴장한 후에도 위원들의 추가 질의사항이 있는 경우에 재입장할 수 있는 기회 제공
 - 단, 증거인멸, 공범들 간 말맞추기 등 후속 검찰수사 등을 방해할 우려가 있는 경우에는 제재대상자의 참여를 제한
- ② 증선위의 행정역량 등을 감안하여 대심제 시행을 단계적으로 확대
 - 국민적 관심도가 높거나(예: '17년 대조양 분식회계 조치), 과징금 규모가 큰 건(예: 100억원) 등에 대해 우선적으로 추진

1. 현황 및 평가

- 증선위 및 자문위는 사건관계가 복잡하고 제재수준이 높은 다수의 안건들을 짧은 시간에 심의하는 상황
 - 위원들의 검토시간* 뿐만 아니라 제재대상자가 위원들을 상대로 소명할 수 있는 기회가 충분하지 않다는 평가
 - * 증선위 상임위원(1명)은 2개 자문위(감리위, 자조심)의 위원장 역할을 수행하면서 매월 약 20개 이상의 안건을 처리
 - 제재대상자가 비공식적으로 위원들을 접촉하는 상황 발생 가능

2. 개선방안

① 소위원회 제도 활용 등 사전검토 활성화

- 쟁점이 복잡한 안건 등에 대해 위원장 판단 하에 소위원회를 구성하고, 소위 논의결과를 토대로 본심의 진행 (자문위 우선 시행)
 - * 필요 시 외부전문가 포함
- 특히, 회계기준 해석이 쟁점이 되는 사안은 기준 제정기관인 회계기준원(질의회신연석회의 등)의 검토의견을 심의에 적극 활용

② 증선위·자문위 위원의 의견청취 기회 확대

- 심의위원이 필요로 하는 경우 증선위·자문위 심의 前 제재 대상자가 개별 심의위원에게 소명할 수 있는 기회 마련 (위원과 제재당사자의 비공식적 만남은 금지)
 - 금융위가 지정하는 장소(예: 금융위 회의실 등)에서 실시

③ 증거물 등 제재근거에 대한 검증 강화

- 제재근거로 활용된 증거물에 대한 공식적인 검증절차를 마련하고, 필요 시 심의과정에서도 증거물 확인 강화

1. 현황 및 문제점

① 공인회계사회에 위탁된 감리 건의 경우 '감사인'에 대한 조치와 '회사'에 대한 조치가 각각 다른 절차로 진행

- ▶ 감사인 조치 : 공인회계사회 위탁감리위원회에서 심의
- ▶ 회사 조치 : 증선위에서 심의

- 위탁감리위원회의 조치 결정·시행 이후 증선위 심의가 진행되어 위탁감리위 심의결과가 증선위 판단에 영향을 미칠 가능성이 있고,
- 위탁감리위원회 조치는 증선위 판단에 따라 변경 가능하기 때문에 제재대상자의 법적지위가 불안정해질 우려

| 구 분 | 감리실시 | 심의 및 조치 | |
|-----|--------------------------|---|----------|
| 감사인 | 한공회 (감리 조사 위원회) | 위탁감리위원회 (<u>감사인</u> 심의안) ① (심의·의결) | |
| 회사 | | 감리위원회 (<u>회사</u> 심의안) ② (심의) | ③ 증선위 |

② 금융회사가 회계처리기준을 위반한 경우 이에 따른 금융법령 위반에 대한 금융위 제재가 회계처리기준 위반에 대한 증선위 제재보다 먼저 이루어지고 있는 상황

- 증선위의 상위기관인 금융위 조치가 먼저 이루어짐에 따라 증선위의 심의가 유명무실해질 가능성

2. 개선방안

① 감사인 및 공인회계사 징계의 적용시점은 회사의 회계처리 위반 조치안에 대한 증선위 결정 이후로 유예

② 금융회사 검사 과정에서 적발된 회계처리기준 위반 건*은 증선위 심의 후 금융위에 상정

* 금융위에 상정되지 않고 금감원장이 조치하는 경우는 제외

3. 조치 단계

1

조치기준의 합리성 및 투명성 제고

1. 현황 및 문제점

□ 자본시장 제재 관련 조치기준이 불분명한 부분이 있어 제재 대상자에 불리하게 작용되고 있다는 지적

- ① 회계처리기준 위반이 불분명한 경우 통상 기준 위반여부에 대한 검토보다 제재수준 양정에 집중하는 경향
- ② 일부 제재 양정기준이 내부지침으로 운영되어 투명성이 낮음
- ③ 제재의 감경사유*가 협소하고 적용도 제한적이라는 의견

* 감사원 감사 등을 이유로 조치를 엄격하게 하려는 관행이 지배적이라는 평가

2. 개선방안

① 원칙 중심인 국제회계기준(IFRS)의 특성을 적극 고려하여, 구체적인 회계처리기준이 없거나 불분명한 경우 일방적인 위법성 판단을 지양하고 미래지향적으로 지도(guide)를 활성화

○ 조치시에도 향후 반복될 수 있는 사안은 회계처리기준(적용 사례 등)에 반영하거나 기업 등에 상세히 안내

* 조치결정 시 향후 회계처리방법을 제시·안내하고, 주요 감리지적 사례를 구체적으로 작성하여 주기적으로 공개

② 금융위와 금감원이 공개하지 않고 내부지침으로 활용하는 양정기준*을 규정화·공개

* 감리결과 독립성 위반, 감사조서 보존의무 위반, 불공정거래 제재 등 양정기준

③ 제재 감경사유를 명확히 하여 확대*하는 한편 일부 불합리한 감경사유**를 정비

* (예) 법정관리기간 중 발생한 회계처리기준 위반에 대한 감경적용범위를 구체화

** (예) 감리 착수 후 1개월 내 수정에 대한 일률적 감경 적용은 회사 및 감사인의 자체적인 내부통제·품질관리 노력을 저해할 소지

1. 현황

- 최근 금융행정혁신위원회*의 권고('17.12.20)에 따라 금융위는 증선위의 심의내용 공개와 관련된 제도를 개선 ('18.1.1일 시행)

* 민간전문가 13인으로 구성 (위원장 : 윤석현 서울대 교수)

- 그동안 제목만 일부 공개해왔던 증선위 안전의 내용을 공개

* 검찰 고발·통보 건 등은 일정 기간 비공개

- 증선위 의사록에 심의내용이 구체적으로 작성될 수 있도록 의사록 작성방식을 규정화 (주요 발언, 소수의견 등)

2. 개선방안

- ① 증선위 의결안건 및 의사록 공개와 더불어 검찰 고발·통보 건의 증선위 제재의결서 공개 추진

- 구체적인 공개범위 등은 법무부와 협의하여 정해나갈 계획

- ② 심의결과 조치가 없는 경우 “조치없음”을 통지

IV. 향후 추진계획

□ 금융위·금감원 규정 개정 등 후속조치를 조속히 완료
(2월 중 입법예고 추진)

○ 변호사 입회, 사전통지 개선, 의견진술 기회 확대 등 규정 개정 전이라도 실무상 운영이 가능한 과제는 즉시 시행

| 과제 내용 | | 추진계획 | 소관 |
|---------------------------|-------------------------------|--|------------|
| ① 조사 단계 | | | |
| 변호사 입회 허용 확대 | ▸ 변호사 입회 관련 | ▸ 즉시 시행 후 외부감사·자본시장조사 규정 개정('18.上) | 금융위 |
| | ▸ 조사대상자 권익 보호에 필요한 사항 명문화 | ▸ 외부감사·자본시장조사규정 시행세칙 개정('18.上) | 금감원 |
| | ▸ 금감원 조사 효율성 제고 | ▸ 관련 방안 마련('18.上) | 금감원 |
| 사전통지 제도 개선 | ▸ 사전통지 내용 충실성 제고 | ▸ 즉시 시행 후 필요 시 외부감사·자본 시장조사규정 개정('18.上) | 금융위 |
| | ▸ 사전통지 관련 금융위· 금감원 협의절차 마련 | ▸ 즉시 시행 후 필요 시 외부감사규정 개정('18.上) | 금감원 |
| | ▸ 자문위 논의결과 통지 | ▸ 즉시 시행 후 금감원 지침 개정('18.上) | 금감원 |
| 조사자료 등 열람·복사 | | ▸ 외부감사·자본시장조사규정 개정('18.上) | 금융위 |
| ② 심의 단계 | | | |
| 제재대상자 의견진술권 확대 | ▸ 심의운영방식 개선 ▸ 대심제 운영 | ▸ 즉시 시행 | 금융위 |
| 심의의 충실도 제고 | ▸ 소위원회 제도 활용 | ▸ 외부감사·자본시장조사규정 개정('18.上) | 금융위 |
| | ▸ 심의위원의 의견청취 | ▸ 외부감사·자본시장조사규정, 증선위 운영규칙 개정('18.上) | 금융위 |
| | ▸ 증거물 등 제재근거 검증 | ▸ 금융위·금감원 운영지침 마련('18.上) | 금융위 금감원 |
| 심의기구 간 심의시점의 합리적 조정 | ▸ 위탁감리위 제재 적용시점 변경 | ▸ 공인회계사회 운영지침 개정('18.1분기) | 공인 회계사회 |
| | ▸ 금융회사 검사 관련 절차 개선 | ▸ 즉시 시행 후 금융위 운영지침 마련 ('18.1분기) | 금융위 |
| ③ 조치 단계 | | | |
| 조치기준의 합리성 및 투명성 제고 | ▸ 회계처리기준 지도 활성화 | ▸ 제재안건 양식 개정('18.1분기) | 금감원 |
| | ▸ 양정기준 정비 | ▸ 외부감사·자본시장조사규정 등 개정 ('18.上) | 금융위 금감원 |
| 조치결과 투명성 제고 | ▸ 검찰 고발·통보 건 증선위 제재의결서 공개 | ▸ 법무부 협의 등('18년중) | 금융위 |
| | ▸ 조치결과 통지방식 개선 | ▸ 즉시 시행 | 금융위 |