

---

# 자본시장 불공정거래 대응체계 개선방안

---

2023. 9. 21.

금 융 위 원 회  
법무부 · 대검찰청  
금 융 감 독 원  
한 국 거 래 소  
금 융 투 자 협 회

# 목 차

I. 추진 배경 .....	1
II. 그동안의 성과 및 보완 필요사항 .....	2
[별 첨] 불공정거래 대응체계 해외사례 .....	5
III. 개선방안 .....	6
(1) 불공정거래 대응 협업체계 개편 .....	7
(2) 시장감시 및 조사 프로세스 개편 .....	9
(3) 불공정거래 대응 인프라 강화 .....	13
(4) 엄정 제재를 위한 제도 개선 .....	15
IV. 향후 계획 .....	16
[참고 1] 주요 통계 .....	18
[참고 2] 기관간 상시 협업체계 및 정보공유 확대 방안 .....	19
[참고 3] 포상금 제도 개편(안) .....	21
[참고 4] 금융당국의 자산동결제도 도입(안) .....	22
[참고 5] 불공정거래 대응체계 개선에 따른 변화 .....	23

## I. 추진 배경

- 자본시장 불공정거래는 자본시장 신뢰를 훼손하는 중대 불법 행위
  - 자본시장의 자유로운 가격형성 기능을 왜곡하고, 다수의 정직한 투자자에게 피해 야기
  - 정부는 관계기관(금융위·금감원·거래소·검찰)간 긴밀한 대응체계를 구축하고 불공정거래 근절을 적극 추진중\*
  - \* 금융위 조사조직 일부 증원('22.12월), 남부지검 금융범죄 합동수사부 정식 직제화('23.5월) 등
- 올해 발생한 대규모 주가조작 사태('23.4월)를 계기로 現 대응 체계에 대한 전면 쇄신 요청
  - 불공정거래 수법이 갈수록 조직화·지능화되는 등 지속 진화
    - 기존 방식으로는 혐의 포착이 어려운 불법 행위\*가 발생
    - \* 예) 다수 명의 계좌를 활용하여 장기간에 걸쳐 주가조작
    - 대규모 불법 행위로 장기간 조사·수사가 필요한 사건이 증가
  - 최근 자본시장 참가자가 크게 증가\*하면서 불법행위 가능성도 확대
  - \* 주식 투자자수(만명) : ('19) 614 ('20) 914 ('21) 1,374 ('22) 1,441
  - 시세조종 등 3대 불공정거래에 대한 과징금 제재 신규 도입 등 중선위 역할이 지속 강화
  - 금융위·금감원·거래소·검찰 등 불공정거래 대응체계가 분산되어 있어 효과적인 대응에 한계가 있다는 비판 지속
- 급변하는 시장환경에 대응하고 불법행위자를 신속히 엄벌하여, 투자자가 안심하고 투자할 수 있도록 불공정거래 대응체계를 검토\*
- \* '23.6~8월, 비상 조사심리기관협의회를 통해 관계기관·연구기관·학계 의견을 충실히 수렴

➡ 기관간 협업체계, 시장감시 및 조사, 대응 인프라, 제재 제도 등 전반을 아우르는 「자본시장 불공정거래 대응체계 개선방안」 검토

## II. 그동안의 성과 및 보완 필요사항

### 1

### 그동안의 성과

□ **(대응체계)** 갈수록 지능화·고도화되는 불공정거래에 효과적으로 대응하기 위해 불공정거래 대응체계를 지속 개선·보완

- 과거에는 금감원(舊 증권감독원)이 불공정거래 조사를 전담('88년~)
- 증권거래법 개정으로 현장조사권·영치권이 도입되고, 압수수색·심문이 가능한 '조사공무원 제도' 도입('02년)
- '13년 '불공정거래 근절 종합대책'에 따라 現 조사체계 정립\*

- \* ① 조사공무원 활성화 및 조사 전담부서 신설 등 금융위 조사기능 강화
- ② 조사·심리기관협의회를 통한 사건분류 (중요: 금융위, 일반: 금감원)
- ③ 긴급사건의 신속한 수사전환을 위한 '긴급조치(패스트트랙)' 제도 도입 등

□ **(제도개선)** 엄정한 제재를 위해 제재수준 상향 등 노력 지속

- 시세조종 등 3대 불공정거래에 대한 처벌을 대폭 강화\*
  - \* 처벌 강화(징역 10년 이하 → 유기징역 1년 이상, '18.9월~), 몰수·추징 필수 병과('14.12월~) 등
- 시장질서 교란행위 규제\* 도입을 통해 규제 범위 확대\*('15.7월)
  - \* 목적성 없는 시세조종, 2차 이상 정보수령자 등에 대해 과징금 제재 가능
- 불법공매도 과징금 제재 도입('21.5월) 및 조치대상자 공개('23.2월)
- 시세조종 등 3대 불공정거래 과징금 제재 도입, 부당이득액 산정방식 법제화 및 자진신고자 감면('24.1월 시행 예정) 등

□ **(주요실적)** 증선위는 매년 약 100건의 불공정거래 사건 조치 **[참고1]**

#### < 주요 사건 >

구분	주요 내용	결 과
피에이치씨 사건 (‘22년, 금융위)	· 무자본 M&A 및 코로나 테마주를 활용하여 대규모 부정거래	· 검찰 통보 → 6명 기소
에디슨 EV 사건 (‘22년, 금감원)	· 쌍용자동차 인수 호재를 활용하여 에디슨EV 종목 주가 부양	· 검찰 통보 → 13명 기소
○○은행 사건 (‘23년, 공동조사)	· 증권업무 대행은행 직원들이 무상증자 관련 미공개중요정보 이용	· 검찰 통보

□ **(최근 불공정거래 동향)** 지능적·조직적 불법행위가 증가하고 새로운 유형의 위법행위가 지속 등장

○ 불공정거래가 감시 체계를 회피하는 방식으로 조직화·지능화\*

\* 예) 다수 명의 계좌를 활용하여 장기간에 걸쳐 주가조작

○ 다양한 유형의 신종 불공정거래 수법도 지속 등장

- 무자본 M&A, CB 활용 대규모 부정거래, 고속 알고리즘을 이용한 시장질서 교란행위, 공모 규제 회피를 위한 펀드 쪼개 팔기\* 등

\* 실질적으로 하나인 펀드를 여러 개로 나누어 투자자에게 판매

○ 리딩방, 온라인 카페 등을 활용한 불공정거래도 빠르게 확산

○ 이에 반해, 금융당국의 불공정거래 감시·조사 체계가 시장 변화에 적절히 대응하지 못한다는 비판

□ **(자본시장 성장)** 최근 몇 년간 자본시장이 양적으로 크게 성장한 반면, 금융당국 불공정거래 대응 인프라 확충은 미미

○ 최근 투자자가 대폭 증가\*하고 주식거래도 폭발적으로 확대\*\*

\* 주식 투자자수(만명) : ('19) 614 ('20) 914 ('21) 1,374 ('22) 1,441

\*\* 거래대금(조원) : 2,288 5,709 6,768 3,914

○ 상장종목의 지속 증가\* 등에 따라 시장감시 대상도 크게 확대

\* 상장종목(개) : ('13) 1,965 → ('19) 2,464 ('20) 2,531 ('21) 2,606 ('22) 2,692

○ 그러나, 그동안 금융당국의 심리·조사 인력 충원은 미흡\*

\* 심리·조사인력(거래소/금감원/금융위, 명) : ('13) 71 / 106 / 18 (합계 195명)

('19) 63 / 77 / 22 (합계 162명)

('22) 56 / 69 / 25 (합계 150명)

○ 그 결과 조사기간이 장기화\*되고, 사건적체가 크게 심화\*\*

\* 1건당 조사기간(금감원, 일) : ('19) 190 ('20) 178 ('21) 257 ('22) 323

\*\* 조사중+대기사건 합계(건, 연말기준) : 153 221 314 415

□ **(조사체계·권한)** 분산된 조사체계, 조사·제재 권한 미비 등이 불공정 거래에 대한 신속·효과적 대응에 장애요소로 작용

○ 현재 기관별(거래소·금감원·금융위)로 조사 업무가 분산된 반면, 총괄 관리, 협업 및 정보공유 체계는 미흡

○ '13년 강력한 조사권을 갖춘 금융위 조사조직 신설에도 불구하고, 강제조사권 및 현장조사·영치권이 제대로 활용되지 못한 측면\*

\* '13년 이후 약 10년간 금융위·금감원 공동조사 사건은 4건에 불과

○ 선진국과 달리 금융당국의 일부 조사·조치 권한이 제한\*되어 초기 물증 확보, 혐의자 조치 및 시장 영향 최소화에 한계

\* 미국, 일본, 영국, 호주 등과 달리 통신기록 확보, 자산동결 등 권한 없음

○ 자본시장의 발전과 투자자 보호를 위하여 금융당국과 검찰 간 공조 강화 등 수사 체계 강화와 함께 다양한 행정제재 수단도 도입 필요

< (참고) 최근 자본시장법 개정 주요내용 >

◇ '23.6월, 자본시장 불공정거래 제재를 대폭 강화하는 내용으로 자본시장법 개정 (→ '24.1월 시행 예정)

❶ (과징금 제재) 시세조종 등 3대 불공정거래에 부당이득의 최대 2배까지 과징금 부과

❷ (부당이득 산정방식 법제화) 형벌·과징금 산정의 기준이 되는 부당이득 산정 방식에 대한 구체적인 기준 마련

❸ (자진신고자 제재 감면) 자진신고 또는 타인의 죄에 대해 진술·증언하는 경우 형벌이나 과징금 감면 가능

◇ 주요국 대부분은 형사처벌과 병행하여 행정 제재 수단을 적극 활용

○ 美 SEC, 日 금융청(증권거래등감시위원회), 호주 ASIC(증권투자위원회) 등 금융당국이 불공정거래 조사·제재 업무를 수행하면서,

- 사안의 중대성, 여타 불법행위 연계성 등 고려하여 금융 당국-검찰 간 긴밀한 공조체계를 구축(MOU 체결 등)

◇ 주요국은 행정·민사·형사 등 다양한 제재 수단을 실효성 있게 활용 중\*

\* 美 SEC('22년, 제재 대상자 수) : (행정·민사) 1,237 (형사) 100

日 증권거래등감시위원회('22년, 건) : (행정) 14 (형사) 8

호주 ASIC('22년, 건) : (행정·민사) 252 (형사) 50

< 해외의 다양한 제재 수단 >

구 분	해 외 제 도 현 황
자본시장 거래 제한	<p>▸ 캐나다, 홍콩, 독일, 영국 금융당국은 불공정거래행위자에 대해 금융상품 거래 제한 가능</p> <p>* (캐나다) 제한 없음 (홍콩) 최대 5년 (독일) 최대 2년 (영국) 일시적</p>
임원선임 제한	<p>▸ 캐나다, 홍콩, 미국, 호주 금융당국은 불공정거래 행위자에 대해 임원·이사 등으로서의 직무 금지 가능</p> <p>* (홍콩) 최대 5년 (미국) 제한 없음 (호주) 법원이 정하는 기간</p>
제재내역 공개	<p>▸ 캐나다, 홍콩, 영국, 미국 금융당국은 제재내역을 시장 일반에 알려 시장규율 작동에 의한 불공정거래행위자 퇴출을 유도</p>
과징금	<p>▸ 미국, 영국, 캐나다, 호주, 일본 금융당국은 불공정거래 행위자에 대해 민사제재금(civil penalty)/과징금 부과 가능</p>

\* 미국, 영국, 호주 등 영미권 국가의 경우 행정부가 독자적으로 또는 사법부와 협조하여 다양하고 유연한 행정제재 가능

### III. 개선방안

#### < 기본 방향 >

- ◇ 정부는 불공정거래 행위를 자본시장 신뢰를 저해하는 엄중한 불법 행위로 인식하고 앞으로도 철저히 감시·엄단할 방침
- ◇ 조직화·지능화되는 불공정거래 행위에 보다 신속·효과적으로 대응할 수 있도록 불공정거래 대응체계 전반을 대폭 개선
- ① 불공정거래 대응은 심리·조사·수사 기관간 “Team Play”가 중요한 만큼, 기관간 협업체계를 대폭 강화
- ② 불공정거래 행위를 보다 효과적으로 적발·조사할 수 있도록 시장감시·조사 프로세스를 개선하고 관련 조직·인력 보강
- ③ 위법행위 방지 및 보다 신속·엄정한 제재를 위해 다양한 조사·제재 수단을 도입

#### < 「불공정거래 대응체계 개선방안」 요약 >





◆ “거래소→금융위또는금감원→검찰”로 각 기관 분절된 채 역할 수행  
 ⇒ 기관간 상시 **협업체계** 및 **정보공유**를 대폭 강화

## 가 현황 및 문제점

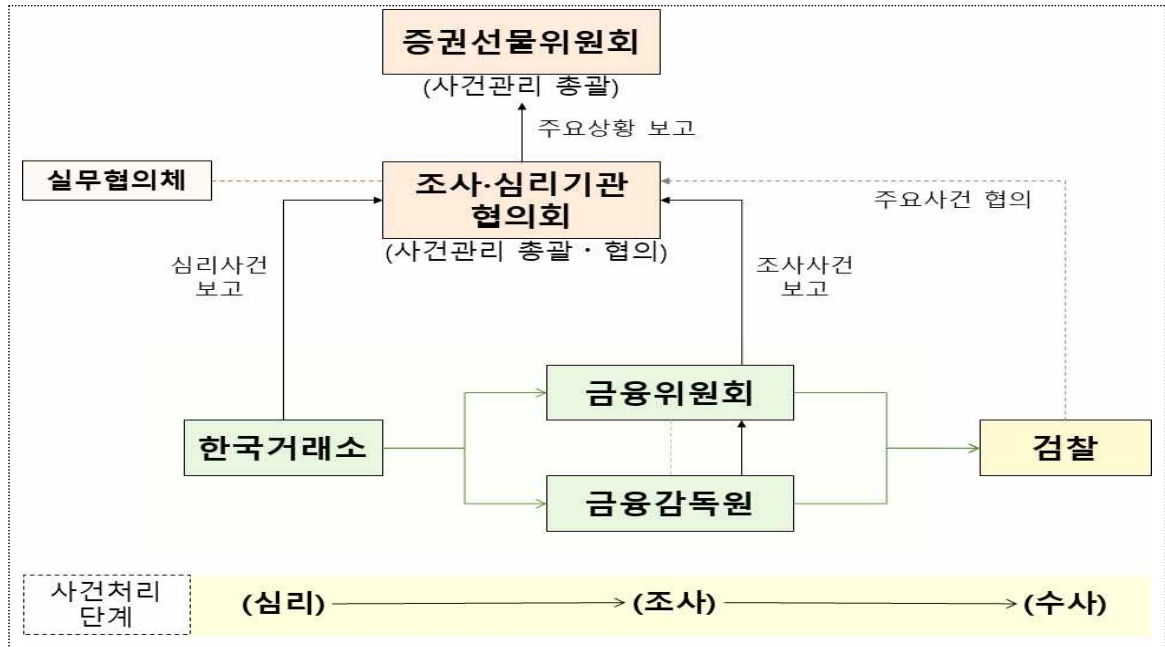
- 각 기관들이 단계별 역할\*을 수행하면서, 필요한 사항에 대해서 협조 및 정보 공유하고 있으나 상시적·체계적 협업은 미흡
  - \* 거래소(심리) - 금융위·금감원(조사) - 검찰(수사)
- 사건 전반에 대한 총괄·관리기능이 부재하여 사건특성에 맞게 각 기관의 장점을 즉각적·효과적으로 활용하는데 한계
- 또한, 별도의 정보공유 시스템 없이 각 기관의 사건담당 부서간 필요한 정보를 그때 그때 제공·공유
  - 신속하고 원활한 정보공유 및 협조에 번거로움이 있으며, 각종 조사정보의 체계적 축적·관리가 이루어지지 못함

## 나 개선방안

### ① 기관간 상시 사건 관리체계 구축

- 증선위를 중심으로 기관간(금융위·금감원·거래소+검찰) 상시 협업 체계를 구축\*하여 사건 전반을 관리·협의
  - \* 조사·심리기관협의회: 증선위원(주재), 금감원, 거래소, 검찰[필요시] (→ 月 1회)  
 실무협의체 : 자본시장조사총괄과장 주재 실무협의(→ 수시 개최)
- 기관별 시장감시·심리·조사 등 주요상황을 수시 공유하면서, 협조 필요사항\* 및 사건 처리방향 등을 긴밀히 협의
  - \* 현장조사 실시 여부, 신속한 수사전환 필요성, 기관별 협조 요청사항, 거래소 통보사건의 금융위·금감원 배분, 매매거래 정지 조치 발동·해제 판단 등

### < 사건 관리체계 >



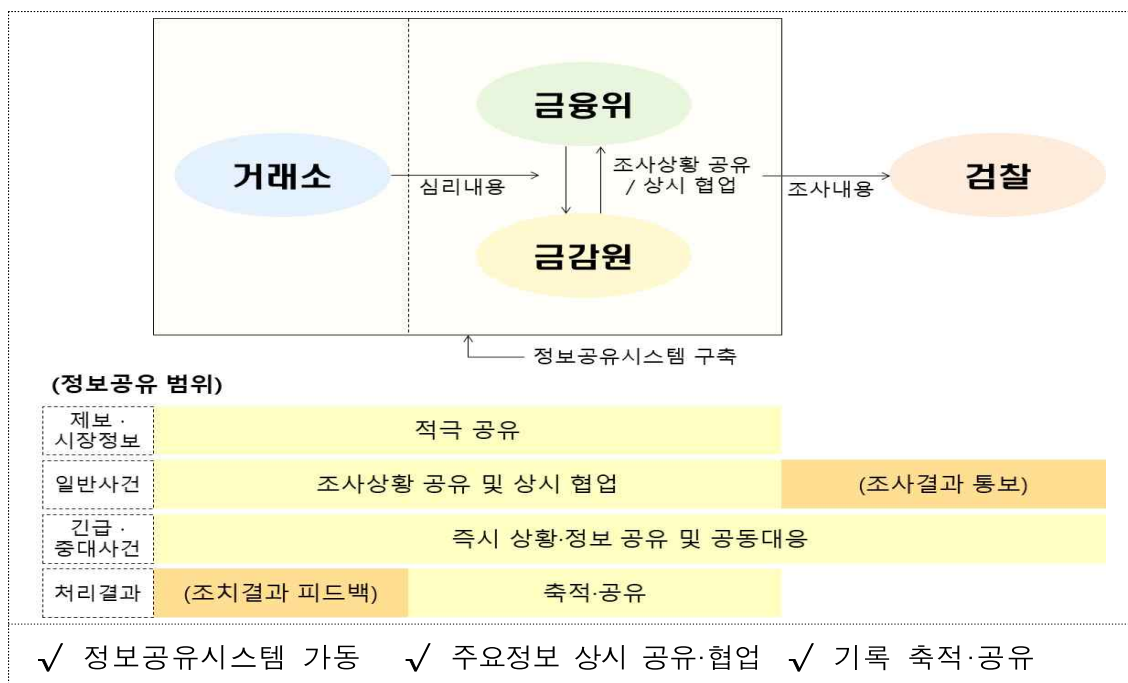
## 2] 기관간 정보공유 강화 [참고2]

○ 조사정보 공유시스템('23.6월 가동)을 통해 정보 공유 대폭 확대

- 사건 상황에 맞게 기관별 필요한 기능이 신속히 활용될 수 있도록 조사상황을 적극 공유하고, 주요정보\*는 체계적으로 축적·관리

\* 심리분석 자료, 조사결과보고서, 자조심·증권위 안건, 법원판결 내용 등

### < 정보공유 체계 >



## ◆ 시장감시 및 조사 단계에서의 대응역량을 대폭 강화

## [1] 시장감시

## 가 현황 및 문제점

- 기존 감시체계를 회피하는 지능적인 신종 불법행위가 발생하면서, 시장감시, 제보·풍문 수집 등을 통한 혐의 인지에 실패
  - 불공정거래 신고 포상금 제도를 운영중이나, 실적은 미미\*
    - \* 최근 5년간 年 최대 포상건수 5건, 1건당 평균 포상금은 약 2,800만원 수준
  - 현행 거래소 이상거래 대응 시스템이 단기 중심으로 설계\*되어 장기간·조직적 불공정거래 행위 탐지에 한계
    - \* (사전예방) 최대 15일 기준 주가급등시 투자주의·경보·위험 등 시장경보 발령 등 (사후적발) 최대 100일 기준으로 설계된 이상거래 적출 기준에 따른 시장감시 등
  - 각종 온라인·오프라인 채널을 통한 불공정거래 가능성이 증가

## 나 개선방안

## ① 불공정거래 신고 활성화

- ① 포상금 제도 개편 **[참고3]** ※ '23.4분기 상세방안 마련 예정(금융위)
  - '24년 정부재원 포상으로 전환(現 금감원 예산)하여 보다 내실 있게 포상금 제도 운영 ※ 국회심의 후 최종 확정
  - 포상금 지급 확대(20→30억원으로 한도상향, 지급 기준 개선) 및 익명신고 도입 등을 통해 보다 적극적인 신고 활성화 유도
- ② 자진신고자에 대해 과징금 등 감면 ('24.1월, 개정 자본시장법 시행)
  - 증선위 등에 불법행위를 자진신고하고 성실히 협조할 경우 과징금의 최대 100% 감면
- ③ 상장사 공시담당자 및 증권사 임·직원이 불공정거래 혐의 발견시 금융당국 신고 유도\*

\* 불공정거래 혐의 발견시 신고토록 표준규정 개정 [상장협, 코스닥협, 코넥스협, 금투협]

## ② 이상거래 대응 시스템 개편 ※ '23.9월 상세방안 별도 발표 예정(거래소)

### ① 이상거래 적출기준 개편

- 새로운 유형의 불공정거래 대한 혐의 적출 가능성을 높이도록 혐의적출 기준 개선

\* ① 시세조종 분석기간을 단기(최대 100일)에서 장기(6개월, 1년 등)로 확대  
② 작전세력 판단범위를 지역과 무관하게 “주문패턴이 유사한 경우”로 확대 등

### ② 시장경보 제도 개선

- 장기 주가 상승(예: 1년간 200% 이상 주가 상승 등), 상위계좌 매수 과다 종목 등 시장경보 요건 보완

※ (참고) 투자경보·투자위험 경보 발령시 해당 종목에 대한 신용거래 제한 등 조치

### ③ 전문가 협의체\*를 통해 적출기준·심리방식·시장경보 제도 등 지속 업그레이드

\* 매분기 거래소·금융위·금감원·증권사·수사기관·학계 등 참여하여 심층 논의

## ③ 조기적발 체계 강화

### ① 주요 SNS, 온라인 게시판, 리딩방 등 사이버 감시 강화

- 주요 SNS 등(예: 유튜브, 블라인드) 정기 감시 대상을 확대\*하고, 주요 정보사항은 체계적으로 DB화\*\*하여 불공정거래 적발에 활용

\* 구독자·조회수 등을 고려하여 집중 모니터링 대상 선정

\*\* (동영상 SNS) 음성 정보를 텍스트화 (온라인 게시판) 키워드 검색으로 검색된 주요 게시물

### ② 오프라인 채널 모니터링 강화

- 투자설명회 현장 탐문, 금융투자업계 종사자 면담 등을 통해 선제적·능동적으로 동향 수집

### ③ K-OTC 시장감시 체계 구축 ※ '23.10월[잠정] 상세방안 별도 발표 예정(금투협)

- 불공정거래 혐의 발견시 금융위 통보 체계를 구축하고 이상 주가급등 종목에 대한 시장경보 제도 신규 마련

### ④ 시장동향 분석, 전문가 의견수렴 등을 통해 불공정거래 우려 부문에 대한 기획·특별 점검 정례 실시

## [2] 조사

### 가 현황 및 문제점

- 기관내 부서간, 기관간 칸막이로 인하여 효율적 조사 및 대응에 일부 애로
  - 불공정거래 · 공시위반 · 회계분식 등 복합 위법행위가 다수 발생하고 있으나, 조사 · 공시 · 감리 부서가 각각 대응\*
  - \* 예) 무자본 M&A 이후 대표이사 관련 불공정거래 및 회계부정 행위가 같은 시기 발생  
→ '19.12월 불공정거래 관련, '20.3월 회계부정 관련하여 증선위가 별도 조치
  - 조사 실효성을 높이기 위해 신속한 조사 진행 및 초기 물증 확보 노력을 보다 강화해야 한다는 논의가 지속

### 나 개선방안

#### ① 복합 위법행위에 대한 대응체계 개편

- 다수 위법행위에 대해 관련 부서의 모든 조사·감리 이후 증선위에서 종합 심의하여 제재가 이루어지도록 개선
  - 조사·공시·감리 부서 직원이 소관 업무 검토중 타 부서 관련 사항 인지시 즉시 해당부서에 통보
  - 조사·공시·감리부서간 정기 협의(예: 분기 1회)를 통해 검토 상황 등 주요 정보 공유 및 처리방향 논의
  - 복합 위법행위는 원칙적으로 증선위에서 제재 수준 및 조치 계획을 동시에 심의·의결

#### ② 거래소·금감원·금융위 협업 강화

##### ① 거래소의 이상거래 적출 · 심리(정밀분석) 업무를 통합\*하여 효율화

- \* (기존) 이상거래 적출·기초 분석[시장감시부] → 심층 분석[심리부]  
(개선) 이상거래 적출~심리 후 금융위 통보의 전 과정을 단일 부서에서 수행
- ※ '23.9월 상세방안 별도 발표 예정(거래소)

## ② 금융위·금감원 협업체계 개편

### ▪ 사건분류 방식 개편

- 중요(금융위)/일반(금감원)의 단편적 분류 방식을 폐지하고 사건 성격·범죄유형 및 각 기관 권한·장점 등 고려하여 금융위·금감원 협의 하에 배정

### ▪ 강제조사 및 현장조사·영치 등 활용 확대

- 조심협 또는 실무협의회 논의를 통해 강제조사 등이 필요하다고 판단되면 반드시 활용\*되도록 개선

\* 종전에는 금감원으로 배정된 일반사건 대부분은 강제조사 등이 활용되지 못함

## ③ 거래소와 정보공유 확대

- 거래소 심리 후 통보한 사건에 대해 금융위·금감원 조사결과 및 최종 조치내용 등을 거래소와 공유

\* 매분기 금융위·금감원·거래소가 심리통보 내용과 조사결과를 비교·분석  
→ 심리·분석 등 거래소 업무개선에 활용

## ③ 긴급·중대사건 대응체계 강화

### ○ 긴급·중대사건\*은 주요상황을 사건초기부터 기관간 적극 공유

\* 거래소 심리중 또는 금융위·금감원 조사진행 사건 중 사건규모 및 범죄유형, 혐의자수, 사회적 파장 가능성 등 고려하여 판단

- 특히, 대규모 주가조작 혐의 포착시 '즉시' 기관간 정보 공유

### ○ 조심협 또는 실무협의회 등을 통해 대응계획\*을 긴밀히 협의

\* 수사 개시(패스트트랙), 현장조사 또는 강제조사 필요성, 기관간 협업체계 가동 등

### ○ 긴급조치(Fast-Track)\* 사건에 대해 조심협 논의 등 관계기관 협업 강화

\* 도주 및 증거인멸 우려 등 긴급한 경우 증선위원장 결정으로 신속히 수사로 전환(검찰 통보)하는 제도

◆ 불공정거래 근절을 위한 **조사·수사 역량과 제반 인프라**를 개선

## 가 현황 및 문제점

□ 자본시장 투자자 수 확대\*, 지능적·조직적 불법 행위 증가 등에 대응하여 불공정거래 엄정 대응을 위한 역량 확충 추진

\* 주식 투자자수(만명) : ('19) 614 ('20) 914 ('21) 1,374 ('22) 1,441  
 ※ 1건당 조사기간(금감원, 일) : ('19) 190 ('20) 178 ('21) 257 ('22) 323  
 조사중+대기사건 합계(건, 연말기준) : 153 221 314 415

## 나 개선방안

### ① 불공정거래 대응 조직 대대적 개편 추진

○ 고도화·지능화되는 위법 행위에 적기에 대응할 수 있도록 각 기관별 조직·인력을 충분히 보강

#### ① (금융위) 조사조직 전반의 기능·인력 보강 적극 검토

※ 구체적인 조직·인력 확충 규모는 관계부처 협의 후 확정

< 금융위 조사 조직 정비 방향(안) >

- ① 사건초기 신속한 증거확보를 위한 현장조사 및 포렌식 인력 확충
- ② 과징금 부과(신규 업무) 및 사건적체 해소를 위한 조사팀 확대
- ③ 불공정거래 신고 및 포상금 제도 담당 인력 확보 등
- ④ 자본시장 특별사법경찰 추가 지정 함께 검토

#### ② (금감원) 사건 유형별로 구분하였던 조사 3개 부서를 조사 1~3국으로 전환하고, 조사 인력을 70→95명 수준으로 증원

- 온·오프라인을 통한 불공정거래 정보수집 전담조직인 '정보수집전담반'을 신설하여 불공정거래 탐지 기능 강화

※ '23.5월 상세방안 기 발표(금감원)

### ③ (거래소) 시장감시위원회 조직 확대 개편

※ 구체적인 조직·인력 확충 규모는 협의 후 확정

- 시장감시부/심리부·특별심리부를 감시심리 1~3부로 재편
- 사전예방부를 신설하여 사이버 감시·정보 분석 기능 강화
- 이상거래 적출기준 개선 등을 위한 전담연구팀 신설 등

※ '23.9월 상세방안 별도 발표 예정(거래소)

## ② 금감원·거래소 성과평가 체계 개편

### ① 조직내 불공정거래 대응역량이 강화되고 성과가 높은 기관·부서에 정당한 보상이 이루어지도록 성과평가 체계 개편\*

\* 예) [금감원] 조사실적 평가 지표 추가, 우수 조사사례 가점부여 등  
[거래소] 적출~통보까지 소요 기간, 혐의 적중률 등 반영

### ② 우수인력이 충분히 활용되도록 다양한 인센티브 방안 시행

#### ■ 우수성과 부서·직원에 대한 인센티브 강화\*

\* 기관별 인사제도 반영, 특별 포상 확대

#### ■ 심리·조사 부서 근무여건 개선\*

\* 月 15만원 상당 조사활동비 신설(금감원), 장기 근무자에 대한 인사배치 선호 반영 등

※ ①~②는 관계부처 협의, 금융위 심의 등을 거쳐 최종 확정

## ③ 기관간 협업을 통한 조사·수사역량 강화

### ① 금융당국·검찰 역량강화 프로그램 확대\*

\* [금융당국] 자본시장법 및 자본시장 이해, 시세조종 기법 분석 등  
⇔ [수사당국] 수사노하우 공유, 형사절차 및 기소 쟁점 이해 등

### ② 조사·수사 노하우 공유

- 실무자 간담회를 통해 조사·수사 기법, 각종 노하우 등을 공유하고,  
조사 매뉴얼, 판례집 등 축적·공유 (→ 불공정거래 조사시스템)

### ③ 관계기관 합동 교육프로그램 운영\*

\* 외부 전문기관(금융연수원 등) 교육과정 동반 참여, 상호 실무수습 근무 등



◆ 다양한 조사·제재수단을 도입하여 보다 신속·엄정하게 제재

## 가 현황 및 문제점

□ 불공정거래 근절을 위해서는 적절한 조치수단과 다양한 제재 제도를 갖추고, 실효성 있게 활용하여 불법행위 유인을 낮추는 것이 중요

※ 주요국은 다양한 민사·형사·행정 제재수단을 함께 운용하여 신속·효과적으로 제재

○ 통신기록 확보, 자산동결제도 등 일부 조사·제재 수단이 미흡

### < 금융당국 권한 비교 >

	미국	일본	영국	호주	한국
통신기록 확보	○	○	○	○	×
자산동결제도(금지명령)	○	△*	○	○	×

\* 미등록 금투업자 영업행위 금지를 위해 활용

## 나 개선방안

### ① 불공정거래 전력자 위법행위 방지

○ 전력자 10년간 자본시장 거래제한\*, 상장사 임원 제한('23.5 법안발의)

\* 불공정거래 규율 위반자에 대해 주식 등 신규 거래 및 계좌 개설 제한

※ '22.9월 상세방안 기 발표(금융위)

### ② 불공정거래 과징금 제재 시행 준비

○ 자본시장법 시행령 등 개정, 관계기관간 세부 운영프로세스 협의 등

### ③ 금융당국의 자산동결제도 도입 추진(자본시장법 개정) **[참고4]**

- 조사과정에서 발견된 불공정거래 혐의 계좌에 대해 추가 불법 행위 차단, 불법이익 은닉 방지 등을 위한 동결 조치 도입 추진\*

\* 예) 혐의계좌의 신규 금융거래, 기보유중인 자산(금융상품 또는 예탁금) 처분 금지

※ ③은 관계부처와 세부방안 검토

### ④ 조사 보안 강화

- ① 증권사 직원에 대한 조사정보 유출 금지 의무를 마련하여 증권사의 내부통제 강화 유도 (금투협 표준내부통제기준 개정)

※ 증권사 영업점 직원은 고객 관리 차원에서 혐의자(증권사 고객)에게 금융 당국 조사 사실(예: 금융거래정보 제공을 요구하는 공문) 알려줄 가능성 존재

- ② 증권사 직원 등의 조사정보 유출 사실 발견시 엄정 제재\*

\* 3년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금 (자본시장법 §445-9)

## IV. 향후 계획

#### ☐ 과제별 일정에 따라 차질 없이 검토·시행

- 즉시 시행 가능한 사항은 우선 시행하고, 법령·규정 개정 등도 신속히 진행
- 관계부처 협의가 필요한 사항은 구체적 방안에 대해 적극 협의

#### ☐ 제재 확정자 정보 공개, 조사공무원 통신사실 확인자료 제공 요청권 등도 각계 의견 청취와 국민적 공감대 형성을 거쳐 방안을 강구할 계획

< 후속조치 계획 >

과제	조치사항	일정	소관
<b>1. 불공정거래 대응 협업체계 개편</b>			
① 기관간 상시 관리체계 구축	즉시 시행+규정 개정	즉시	금융위
② 기관간 정보 공유 강화	시스템 개선+규정 개정	'24.2분기	금융위 등
<b>2-1. 시장감시 프로세스 개선</b>			
① 불공정거래 신고 활성화 - 포상금 제도 개편 - 자진신고자 과징금 등 감면 - 상장사 등 신고 활성화	세부방안 마련 후속 규정 마련 금투협상장사 규정 개정	'23.4분기 '23.4분기 '23.4분기	금융위 금융위 금투협 등
② 이상거래 대응 시스템 개편	세부방안 발표	'23.9월	거래소
③ 조기적발 체계 강화 - 주요 SNS 등 사이버 감시 강화 - 오프라인 채널 모니터링 - K-OTC 시장감시 강화	전산 개편 기능 신설 세부방안 발표	'23.4분기 기완료 '23.10월	거래소 금감원 금투협
<b>2-2. 조사프로세스 개선</b>			
① 복합 위법행위 대응 강화	규정 개정	'24.2분기	금융위 등
② 거래소·금감원·금융위 협업 - 거래소 적발·심리 통합 - 금융위·금감원 협업체계 개편 - 거래소와 정보공유 확대	거래소 규정 개정 - 규정 개정	'23.4분기 즉시 '24.2분기	거래소 금융위 등 금융위 등
③ 긴급·중대사건 대응체계 강화	-	즉시	금융위 등
<b>3. 불공정거래 대응 인프라 강화</b>			
① 심리·조사 조직 개편 - 금융위 조직 개편 - 금감원 조직 개편 - 거래소 조직 개편	관계부처 협의 기완료 거래소 규정 개정	'23.4분기 - '23.4분기	금융위 - 거래소
② 성과평가 체계 개편	성과지표 변경 등	'24년~	금융위
③ 기관 협업을 통한 역량 강화	-	즉시	금융위 등
<b>4. 업정제재를 위한 제도개선</b>			
① 전력자 위법행위 방지 - 자본시장 거래제한 등	자본시장법 발의	기발의	금융위
② 자산동결제도 도입 추진	세부방안 검토	'23.4분기~	금융위
③ 조사 보안 강화	금투협 규정 개정	'23.4분기	금투협

## 참고 1

## 주요 통계

### □ 자본시장 불공정거래 사건 고발·통보, 조치 건수

(단위 : 건, 합계(괄호)는 금융위 직접조치건)

조치유형	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년 (~6월)
고발·통보	83	58	62	68	64	51	42	48	47	28
고발	32	19	28	27	29	29	26	21	12	10
통보	51	39	34	41	35	22	16	18	15	10
(Fast-Track)	15	21	19	8	11	7	18	9	20	8
과징금 부과	16	19	26	19	20	39	24	29	24	18
경고 등	5	25	12	8	9	1	9	10	10	2
합 계	119 (13)	123 (6)	119 (9)	103 (14)	104 (14)	98 (10)	93 (8)	87 (18)	81 (8)	48 (6)

\* 여러 조치가 함께 조치되는 경우, 가장 중한 조치로 통계 산출

### □ 증선위 불공정거래 유형별 조치 현황

(단위 : 건)

위반유형	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년 (~6월)
부정거래	15	10	15	14	16	16	23	12	19	11
시세조종	26	23	22	13	12	12	15	12	8	3
미공개정보이용	33	32	33	33	32	23	15	16	13	6
시장질서교란행위	-	-	-	2	1	3	-	4	3	3
보고의무 위반 등	45	58	49	41	43	44	40	43	38	25
계	119	123	119	103	104	98	93	87	81	48

\* 동일 사건에 복수 유형의 불공정거래가 포함된 경우 부정거래→시세조종→미공개정보이용→시장질서교란행위→보고의무 위반 등 순으로 1건만 계상

## □ 단계별 상시협업 및 정보공유 확대 방안

## ① 시장감시

- (현재) 기관별로 각각 정보 수집·분석  
금감원·거래소가 동일한 기능의 제보시스템을 따로 운영
- (개선) 주요 시장모니터링 정보 공유  
기관간 제보내용 및 처리결과 적극 공유  
수사 필요사항은 즉시 수사기관 공유

## ② 심리·조사

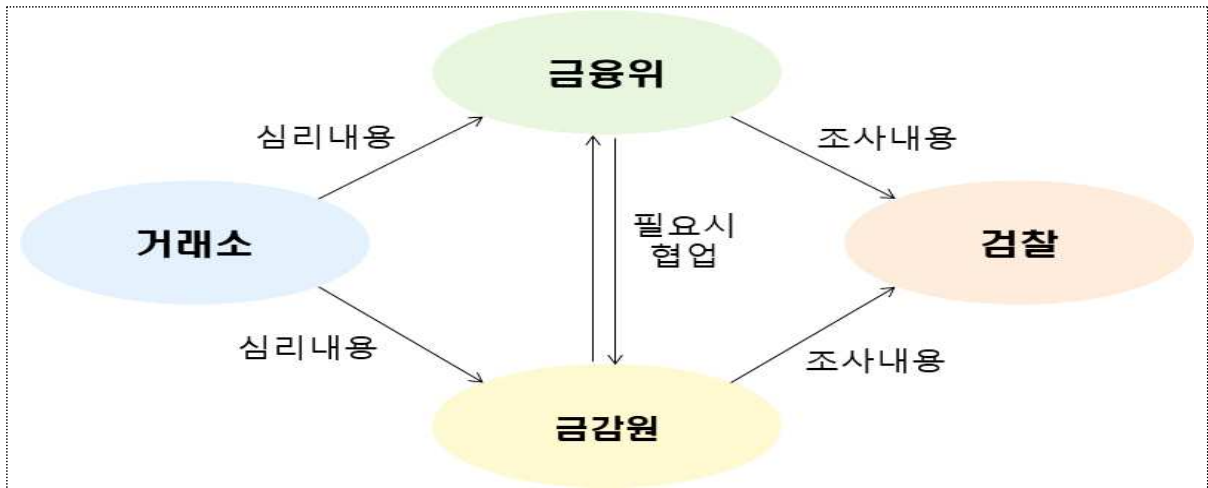
- (현재) 금융위·금감원 조사상황을 제한적 공유  
단편적 방식으로 사건 소관 분류(중요: 금융위, 일반: 금감원)  
거래소 심리 완료 후 금융위·금감원에 통보
- (개선) 금융위·금감원 조사상황 상시 공유(상시 협업체계)  
금융위·금감원 협의하에 사건 소관 분류  
거래소 심리중 중요사건은 금융위·금감원에 즉시 공유  
수사 필요사항은 즉시 수사기관 공유

## ③ 조치결과

- (현재) 조사보고서, 최종 조치 등을 축적·공유하지 않음  
거래소는 심리사건의 최종 조치내용을 알지 못함
- (개선) 주요정보 축적·공유  
조치결과 거래소에 피드백

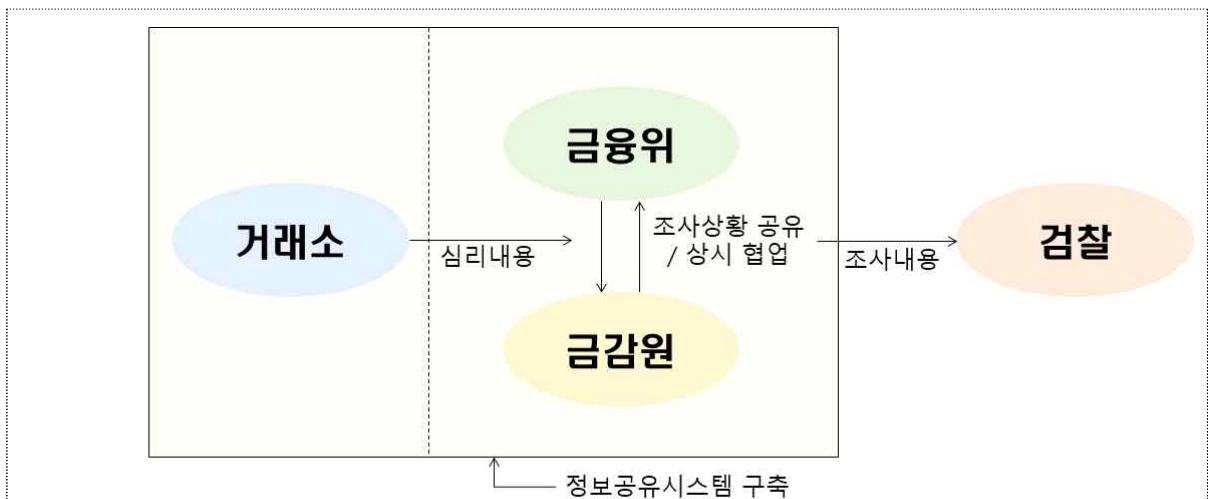
## □ 기관간 정보공유 방식 비교

### < 현 행 >



- ✓ 정보공유시스템 없음
- ✓ 각 단계별 정보제공 (심리결과, 조사결과)
- ✓ 필요시 자료요청·제공

### < 개 선 >



#### (정보공유 범위)

제보·시장정보	적극 공유	
일반사건	조사상황 공유 및 상시 협업	(조사결과 통보)
긴급·중대사건	즉시 상황·정보 공유 및 공동대응	
처리결과	(조치결과 피드백)	추적·공유

- ✓ 불공정거래 조사정보 공유시스템 가동
- ✓ 주요정보 상시 공유·협업
- ✓ 기록 추적·공유

□ **(현황)** 불공정거래 조치에 도움이 된 신고자에 대해 포상금 지급

- 포상금 금액은 기준금액\*에 기여율\*\*을 곱하여 산정하며, 중선위 조치 후 지급

\* 1000만원~20억원 (중요도를 정량 평가하여 10단계로 나누어 산정)

\*\* 신고내용의 구체성(30점) + 적발의 기여도(40점) + 위반행위자와 관계(30점)

< 포상금 지급현황(건/만원) >

구분	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년
지급건수	2	5	1	-	2
총 포상금액	3,820	12,400	1,185	-	10,850
건당 최대 지급액	1,980	3,240	1,185	-	5,850
건당 평균 지급액	1,910	4,133	1,185	-	5,425

□ **(문제점)** 적극적인 신고 유도를 위한 제도 개선 필요성 제기

- **현행 포상금 재원은 금융회사가 부담하는 감독분담금\***

\* 불공정거래 신고에 따른 편익은 자본시장 투자자 보호이므로 정부 재원이 바람직한 측면

※ 금융위 '회계부정 신고 포상금'은 '19년 감독분담금→정부예산으로 재원 변경

- **1건당 최대 지급 한도\*(20억원) 및 실제 지급 수준이 높지 않음**

\* [포상금 한도 30억원] 공정거래법 위반(공정위), 은닉재산 신고(국세청)

- **불공정거래 신고는 타 신고\*와 달리 익명신고가 불가능**

\* [익명신고 가능] 회계부정 신고(금융위), 청탁금지법 위반 신고(권익위) 등

□ **(개선방안)** 불공정거래 신고를 위법행위 주요 인지 경로로 확립

- '24년 정부재원 포상으로 전환(現 금감원 예산)하여 보다 내실 있게 포상금 제도 운영 ※ 국회심의 후 최종 확정

- 포상금 지급 확대(20→30억원으로 한도상향, 지급 기준 개선) 및 익명신고 도입 등을 통해 보다 적극적인 신고 활성화 유도

## 참고 4

## 금융당국의 자산동결제도 도입 추진(안)

- **(현황)** 금융당국의 불공정거래 혐의자에 대한 자산동결제도 없음
  - 검찰은 “범죄수익은닉규제법”에 따라 법원 허가를 받아 자산동결 가능
- **(문제점)** 혐의자의 추가 불법행위를 방지하고 불법이익을 효과적으로 환수하기 위한 임시 조치 수단 마련 필요
  - 불공정거래 혐의자의 위법 행위가 계속되고 있어도 이를 효과적으로 차단할 수 있는 금융당국 조치 수단은 제한적
  - 과징금 제재가 도입된 만큼, 금융당국이 금전 제재 재원을 선제적으로 확보할 수 있는 조치 수단을 강구할 필요
- **(해외사례)** 미국, 홍콩 등 금융당국은 불공정거래에 활용된 계좌를 포함하여 자산에 대해 동결조치를 할 수 있는 권한 보유

※ 다만, 우리나라와 법체계가 다른 부분이 있어 직접적으로 비교하기에는 한계

### < 해외 사례 >

	요건	주체	명령
미국	증권관계법을 위반하거나 위반할 위험이 있는 경우	증권거래위(SEC) 청구 → 법원에서 조치	재산 사용·처분의 제한 또는 금지 명령 (Asset Freezes Order)
홍콩	조사과정에서 필요한 경우 증권선물법 위반 혐의에 대해	증권선물위(SFC) 청구 → 법원에서 조치	자산동결 조치 (Injunctions)
캐나다	증권법 등 위반 혐의로 행정목적상 필요하다고 판단시	온타리오주 증권위원회 (OSC)에서 직접 조치*	자산동결 조치 (Freeze Direction)*

\* 조치 후 법원에 자료를 제출(10일내)하고 법원은 타당성을 판단하여 유지 여부 결정

- **(개선방안)** 금융당국의 자산동결제도 도입 추진(자본시장법 개정)
  - 조사과정에서 발견된 불공정거래 혐의 계좌에 대해 추가 불법 행위 차단, 불법이익 은닉 방지 등을 위한 동결 조치 도입 추진\*

\* 예) 혐의계좌의 신규 금융거래, 기보유중인 자산(금융상품 또는 예탁금) 처분 금지



## 참고 5

## 자본시장 불공정거래 대응체계 개선에 따른 변화

	문 제 점	개 선
협업체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 거래소·금감원·금융위 등이 분절된 업무 수행</li> <li>▪ 정보공유체계 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기관간 협업체계를 구축하여 사건전반 상시 협업</li> <li>▪ 정보공유 시스템 본격 가동 및 주요정보 공유·축적</li> </ul>
시장감시	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기존 시스템으로 혐의 적발 실패</li> <li>▪ 각종 시장정보 수집·분석 기능 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 거래소 이상거래 대응 시스템 개선 및 주기적 업데이트</li> <li>▪ 시장감시 및 정보수집·분석 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 사이버 감시 강화, 현장탐문 및 기획조사 확대 등</li> </ul> </li> <li>▪ 불공정거래 신고 활성화               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 정부재원 포상금 제도 및 자진 신고자에 과징금 감면 도입 등</li> </ul> </li> <li>▪ K-OTC 감시체계 신설</li> </ul>
조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 현장조사·영치 등 활용 미흡</li> <li>▪ 복합 위법행위 별도 조사               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 불공정거래·공시·회계</li> </ul> </li> <li>▪ 긴급·중대사건 빈번히 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기관간 협업하에 사건별 현장 조사 필요성 판단 후 추진</li> <li>▪ 복합 위법행위는 관련 부서들이 함께 검토하여 증선위 일괄 심의</li> <li>▪ 긴급·중대사건 판단시 즉시 협업체계 가동</li> </ul>
인프라	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 자본시장 성장에 비해 각 기관 조사부서 확충 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 금융위·금감원·거래소 관련 기능·인력 전반 확충</li> <li>▪ 각 기관 성과평가 및 인센티브 체계 개선</li> </ul>
조사·제재 권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 해외 금융당국에 비해 조치·제재권한 미흡한 측면</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 과징금 제도 차질없이 시행</li> <li>▪ 전력자 자본시장 거래 제한 및 상장사 임원 제한 적극 추진</li> <li>▪ 추가 제도개선 적극 검토·협의를</li> </ul>

처리단계

시장감시

심리

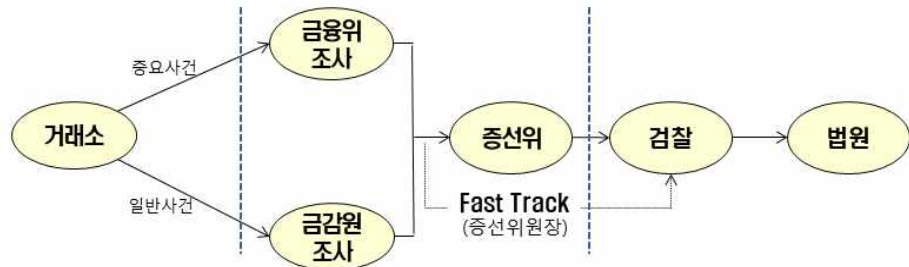
조사

심의

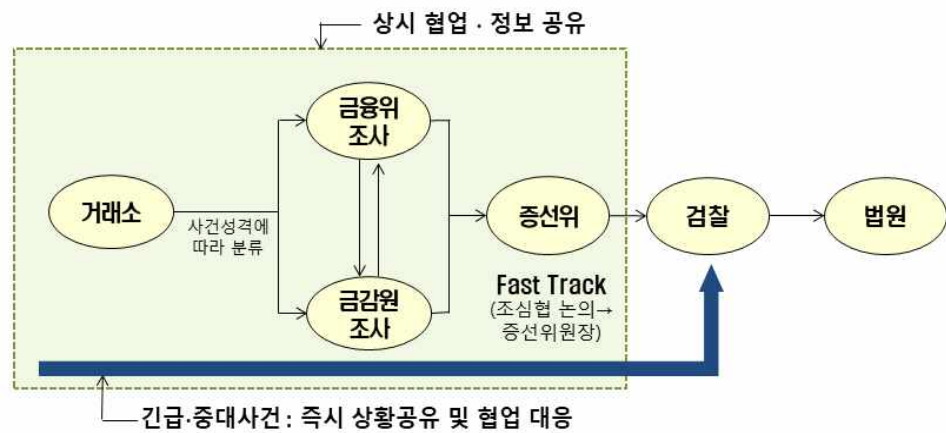
수사

판결

(중전)



(개선)



시장감시

- ◆ 시장감시 기능·채널 대폭 강화  
→ 혐의적발 확대
- 거래소 시스템 개편
- K-OTC 감시 체계 신설
- 신고 활성화  
(포상금 확대, 자진신고 감면 등)

(중전)

- 신종 불공정거래 지속 발생

조사

- ◆ 실효성 높은 조사수단 적극 활용  
→ 조사단계에서 혐의단서 최대한 확보
- 현장조사·영치 활용 확대\*
- \* 중요사건 위주 활용  
→ 모든 사건에 대해 활용여부 판단
- 자산동결제도 도입 검토 등

(중전)

- 조사수단 제한적 활용
- 일부 조사·조치수단 미비

제재

- ◆ 다양한 행정제재 도입  
→ 증선위 의결로 신속히 제재
- 과징금 제도 시행('24.1월)
- 전력자 거래제한 및  
상장사 임원 제한 추진

(중전)

- 제재수단이 많지 않음