



제재대상자 방어권 보장 혁신방안에 대한 제언

양승현 연구위원

- 금융감독원이 최근 발표한 금융감독·검사 제재 프로세스 혁신방안에 대심제(對審制) 전면 도입을 골자로 한 제재대상자 방어권 보장을 위한 제재절차 개선방안이 포함됨
- 효과적인 규제목적 달성 및 신속한 권리구제를 위해 제재대상자가 제재절차에서 반론기회를 갖는 등 적법 절차 확보의 필요성이 반영된 것으로 보임
 - 감독기관이 금융기관 및 임직원의 위법행위 사실을 확인하여 법을 적용하는 제재처분에는 행정의 신속성·효율성을 위하여 사법부의 재판과정에 적용되는 것과 같은 엄격한 절차적 통제는 적용되지 않음
 - 제재처분이 제재대상자에게 중대한 불이익을 가져올 수 있음에도, 위법·부당한 처분이 내려지는 경우 법원의 사후적 통제로는 실효성이 미약할 수 있음
- 제재심의위원회에서 대심제를 실시하면, 제재대상자는 검사부서와 동석한 자리에서 제재심의위원에게 자신에게 유리한 사실 및 의견을 제출하고, 검사부서의 주장을 반박할 수 있어 방어권이 현저히 강화될 것임
 - 더불어 금융감독원은 제재대상자의 실효적 변론준비를 위해 조치예정수준 및 양정기준을 포함 부의안건 전체를 사전에 열람할 수 있도록 하고, 변호사의 도움을 얻기 어려운 중소 금융회사 및 임직원의 입장을 대변하기 위해 권익보호관 제도를 실시할 예정임
- 금번 개선방안의 구체화·규정화 과정에서 전향적이면서 균형 있고 실효적인 개선을 위해서 각계의 다양한 의견을 청취할 필요가 있음
 - 제재대상자의 출석을 원칙적으로 제재 심의의 필수 요건으로 규정
 - 제재대상자와 검사부서 상호 간 질문권 부여 및 제재심의위원 편면적 접촉 금지
 - 부의안건 열람기간 확대 및 등사·사본교부 허용
 - 심의회 의사록 기재 상세화(의결의 기초가 된 사실관계 및 주된 쟁점에 대한 의견 등)

1. 검토배경



- 지난해 12월 12일 금융감독원은 제재대상자 방어권 보장을 위해 제재심의위원회 제재심의(이하 “심의회”) 시 대심제(對審制)¹⁾ 전면 실시 및 심의회 부의안건 전체 사전열람을 허용하는 금융감독·검사 제재 프로세스 혁신방안(이하 “혁신방안”)을 발표²⁾

- 금융감독원이 감독·검사 및 제재절차에 대한 개선노력의 일환으로 지난해 8월 구성하여 운영해 온 「금융감독·검사제재 프로세스 혁신 TF」의 권고안(이하 “TF 권고안”)을 수용한 것임
- 2018년 1분기 중 금융기관검사 및 제재에 관한 규정(이하 “검사제재규정”) 시행세칙을 개정하여 시행할 계획임⁴⁾

- 급변하는 금융 환경에서 금융회사 및 임직원의 위법행위에 대한 감독당국의 제재는 규제의 전문성·효율성을 담보하기 위해 필요하나, 영업의 자유 등 피규제자의 기본권 역시 보장되어야 함

- 제재에 관하여 감독당국에 폭넓은 재량이 주어지는 반면 위법·부당한 처분이 있더라도 법원의 사후적 통제로는 권리구제의 실효성이 미약한 경우가 많음
- 제재절차 과정에서 적법절차를 확보하는 것이 보다 효과적인 규제목적 달성 및 국민의 신속한 권리구제에 부합함⁵⁾

- 그간 제재대상자의 절차적 방어권 확대 관점에서 사전 고지, 당사자의 의견 및 자료제출 기회 부여 등 사법(司法)적 요소를 반영한 여러 절차가 도입·개선되어 온 바, 이번 혁신방안으로 제재절차상 대상자 권익보호가 한층 두터워질 것으로 기대됨

1) 형사소송 또는 행정소송 절차에서 대심제는 재판의 공정성 확보를 위해 법원(재판부)이 중립적 입장에서 검사·피고인(형사 재판), 처분청·청구인(행정재판) 등 양 당사자에게 대등한 주장진술·증거제출 기회를 보장하여 심리를 진행하는 구조를 지칭

2) 금융감독원 보도자료(2017. 12. 12), “「금융감독·검사제재 프로세스 혁신 TF」 권고안 마련”

3) 동 권고안은 금융소비자 보호의 관점에서 감독, 검사 제재 체계와 프로세스를 재설계한다는 목적의식하에 ① 효율적인 감독·검사체제로 금융회사 업무부담 완화, ② 공정한 검사·제재로 제재대상자 권익 보호, ③ 금융소비자 권익 제고를 통한 감독·검사기능의 강화, 총 3가지로 구성되었는데, 그 중 제재심의 대심제 전면도입 및 제재심 부의안건 전체에 대한 사전 열람 시행 등 제재절차 관련 사항은 위 ②의 제재대상자 권익 보호를 위한 세부방안 중 일부임

4) 금융위원회의 자문기구인 「금융행정혁신위원회」가 12월 20일 발표한 금융행정혁신 최종권고안에도 같은 내용이 포함되어 있음. 한편, 금융감독원 보도자료(2017. 12. 21), “「금융행정혁신위원회」 권고안에 대한 금융감독원 이행계획”

5) 이해진(2015. 2. 2), “금융위원회의 제재절차에 관한 연구”

■ 본고에서는 제재심의위원회의 심의를 거치는 금융감독상 제재절차⁶⁾ 진행과정을 제재대상자 방어권 보장 관점에서 개관하고, 그와 관련하여 금번 혁신방안이 갖는 함의를 살펴보겠음

- 이어서 향후 시행세칙 등 규정화, 구체화 과정에서 실효적 방어권 보장을 위해 검토되었으면 하는 사항에 대해 정책적 제언을 하고자 함

2. 금융감독원의 제재절차 진행과정 개관



■ 현행 금융감독 권한은 금융위원회와 금융감독원에 이원적으로 배분⁷⁾되나, 실무절차는 대부분 금융감독원에 의하여 이루어짐

- 금융감독원의 제재실시부서에서 제재안을 작성하고 제재심의담당부서에서 검사, 조사, 감리 결과 조치안에 대한 심사 및 조정을 거친 뒤, 제재심의위원회가 심의·의결
- 제재심의위원회는 금융감독원장의 자문기구(검사제재규정 제34조)로 제재 의결에 구속력이 있는 것은 아니나, 제재 안건은 심의회에서 그 내용이 사실상 확정되며, 금융감독원장이나 금융위원회에서 이를 변경하는 경우는 흔하지 않음⁸⁾

■ 제재절차는 크게 제재심의위원회의 제재심의 前 절차와 심의절차로 구분

구분		세부내용	관련 조문
제재심의 前 절차	① 처분의 사전통지	원칙적으로 제재심의위원회 개최 전에 조치 내지 조치 건의 하고자 하는 내용을 10일 이상의 구두 또는 서면의 제출기간을 정하여 제재대상자에게 통지	검사제재규정 시행세칙 § 59 ①
	② 의견청취절차 및 청문	위 통지를 받은 제재대상자는 지정된 기한 내에 서면으로 의견을 제출하거나 지정된 일시에 출석하여 구두로 의견을 진술할 수 있음 단, 금융업관련법 등에서 별도로 의견청취절차를 청문 등으로 정한 경우에는 그에 따름	동 시행세칙 § 59 ③ 검사제재규정 § 35 ③

⁶⁾ 본고에서는 증권선물위원회에 의한 제재절차는 다루지 않기로 함

⁷⁾ 금융기관에 대한 영업의 인가취소, 영업정지, 위법내용의 공표 등 중한 제재는 금융위원회가, 기관경고 및 기관주의의 경한 제재는 금융감독원장이 제재권한을 가진. 임원에 대해서는 대체로 해임권고 내지 업무집행 정지에 대해서는 금융위원회가, 문책경고 내지 주의는 금융감독원장이 제재권한을 가지며, 직원에 대한 제재는 개별법에 따라 달리 정함

⁸⁾ 윤광균(2008. 6.), “금융감독상의 제재와 적법절차에 관한 고찰”, 저스티스, p. 61

	③ 제재심의위원회 부의사실 통지	원칙적으로 검사종료일로부터 90일 이내에 부의예정사실을 제재예정대상자에게 통지	동 시행세칙 § 59 ⑤
심의절차	① 부의안 작성 및 부의	제재실시부서장의 부의안 작성 및 심의회 부의	동 시행세칙 § 57 ⑤
		제재대상자는 심의회 부의예정안 및 입증자료 중 소정의 사항 ⁹⁾ 에 대하여 심의회 개최 3일 전부터 심의회 개최 전일까지 감독원 방문 열람 가능	동 시행세칙 § 59의2 ①
	② 심의 및 의결	대면심의 · 의결 원칙	동 시행세칙 § 57 ④
		당해 금융기관의 장, 관련 임직원, 검사원, 기타 참고인(이하 “제재대상자 등”)은 심의회에 출석하여 의견진술을 할 수 있고, 심의회 의장은 제재대상자 등의 진술이 필요하다고 인정될 때 출석 및 의견 진술을 요청할 수 있음	동조 ⑥
		심의회에 출석한 제재대상자 등은 변호사 및 준법감사인 등의 조력을 받을 수 있음	동항 후문
		심의회는 심의 내용에 대해 심결서를 작성하고, 참여 위원은 심결서에 서명 또는 기명날인함	동 시행세칙 § 57의2
	③ 의사록 작성 및 공개	제재심의담당 부서장은 회의경과 요지 및 회의 결과 등 심의사항을 기재한 의사록을 작성	동 시행세칙 § 57의3 ①
		소정의 사유(재판 · 수사, 금융시장 안정에 영향을 미칠 우려, 영업상 비밀 등)가 없는 한 금융감독원 홈페이지에 게시하여 공개	동조 ②

■ 제재심의 前 절차에서는 제재대상자에게 제재예정사실 등을 알려 반론을 준비할 수 있도록 하는 통지 절차 및 제재대상자의 의견을 청취하는 절차를 통해 방어권 보장

■ 심의절차에서는 제재대상자의 부의안 열람, 심의회 출석 및 의견진술 등을 통해 이른바 대심제적 운영 가능성을 제한적으로 열어두고는 있으나, 대심제가 규정화되거나 실질적으로 운영되지는 않고 있음

● 현행 규정에서 제재대상자의 심의회 출석 및 의견진술은 임의적 절차이며, 제재대상자가 출석하여 의견을 개진하는 경우에도 제재대상자 퇴장 후 금융감독원 검사역이 심의회에 의견을 개진하는 방

⁹⁾ ① 심의회 부의예정안 중 제재대상 사실, 관련 법규, 제재대상사실과 관련한 신청인의 귀책사유 및 신청인이 제59조의 사전 통지에 따라 제재실시부서에 제출한 의견 중 사실관계 관련 부분에 대한 제재실시부서의 검토의견, ② 심의회에 제출될 입증자료 중 신청인이 작성하거나 제출한 자료 및 금융회사가 제출한 자료 중 경영상 · 영업상 비밀 등에 해당되지 않는 자료로 열람대상 한정

식으로 운영 가능하여, 소추자와 피소추자가 동석한 자리에서 중립적 판단자 앞에서 의견을 개진하는 대심제와는 거리가 있음

- 금융감독원은 지난 2013~2014년 중 대심제¹⁰⁾를 시범 실시하였으나, 안건 심의 장기화로 심의회가 원활하게 운영되지 못하는 등 현실적 한계로 본격 실시되지 못한 바 있음

- 제재대상자가 예정된 제재 근거 사실 등을 검토하여 심의회에서 실효적으로 반론을 제기할 수 있도록 부의예정안 및 입증자료 열람이 최근 허용¹¹⁾되었으나, 최종 조치수준 및 양정기준은 열람대상 제외

3. 혁신방안의 내용 및 평가



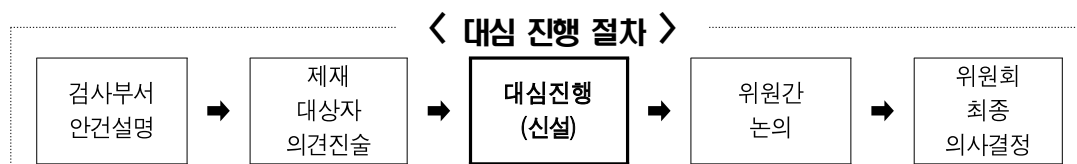
■ 대심제(對審制) 전면 실시

- TF권고안은 ①“제재대상자와 검사부서가 동석한 가운데 제재심의위원이 질의하여 답변하는 방법”으로 심의회를 진행하는 대심제를 전면 실시하고, ② 원활하게 대심제를 운영하기 위해 “회의 운영방식 및 제재심의위원 구성 변경, 심의대상 조정 등 세부운영방안을 마련”할 것을 권고
- TF권고안의 대심제 설명은 2013~2014년 시범실시 당시¹²⁾와 유사하나, 대심제 실시의 현실적 장애사유로 지적되어온 심의회 장기화 문제를 해결하기 위한 세부방안 마련권고에 주목할 만함¹³⁾

10) 피조치자(대리인 변호사), 참고인 및 금융감독원 검사부서 직원이 동석한 상태에서 제재심의위원들이 당사자에게 질의하고 답변을 듣는 방식으로, 대심 진행 후에는 피조치자와 검사부서 직원 모두를 퇴장시키고 위원 간 논의를 거쳐 최종결정을 내리는 방식. 금융감독원 보도자료(2013. 6. 18), “제재심의위원회, 대심사건 집중심의제 도입” 참조

11) 2015. 9. 11. 신설

12) 금융감독원 보도자료(2013. 4. 7), “금융감독원, 제재심의위원회 대심제도 시범실시” 참조



① 검사부서 안건 설명, ② 제재대상자 의견 진술, ③ 제재대상자와 검사부서가 동석한 상태에서 위원이 사실관계 확인을 위해 선택적으로 질의·답변을 반복, ④ 위원 간 의견교환 후 최종결정

13) 2018년 1월 9일자 머니투데이 기사에 따르면, 제재심의위원회를 현재와 달리 전체 제재심의위원이 참석하는 전체회의와 권역별 전문지식이 있는 제재심의위원 3명 정도로 구성된 소위원회로 구분하고, 중징계 조치 예정 사안만 전체 회의에서 심의하고, 그 밖의 조치 예정 사안은 소위원회에서 심의하되, 전체회의이든 소위원회이든 심의회 상정 안건은 모두 대심제를 적용하며, 직원에 대한 견책 등 경미한 제재 사안은 원칙적으로 심의 대상에서 제외하는 방안을 검토 중이라고 함 (<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018010913555068975>)

- 피규제자인 금융기관 및 임직원이 금융감독당국의 제재에 사후적으로 불복하기 쉽지 않은 현실을 감안할 때, 심의절차에 대심제를 전면 도입하는 방안은 제재대상자 방어권 보장을 위한 큰 도약임
- 사안의 경중에 따라 전체회의와 소위원회로 나누어 심의를 운영하는 합리화 방안은 개별 건에서 제재대상자의 의견개진 및 대심시간을 확보하여 대심제의 실효적 정착에 기여할 것으로 기대됨

■ 부의안건 전체 사전열람

- 혁신방안은 현재 부의예정안 열람대상 자료에서 제외되어 있는 최종조치수준 및 적용된 양정기준(고의나 과실 또는 가중이나 감경 등의 사유)까지 열람대상을 확대한다는 것임
- 최종조치수준은 제재대상자가 의견진술 등 적극적 방어권 행사 여부 및 변호인 조력 등 방어 방법을 선택하는 데 필요한 정보이며, 양정기준은 변론 방향을 결정함에 있어 중요한 고려사항임
- 제재대상자와 감독당국 간 정보간극이 축소되어 제재대상자 방어권 행사에 기여할 것임

■ 권익보호관 제도 신설

- 검사결과 조치예정 사전통지를 받은 금융회사 또는 임직원의 신청에 따라, 금융감독원이 외부인사로 임명한 권익보호관이 제재대상자의 소명을 청취·타당성 검토 후 심의회에서 그 입장을 대변·진술하게 함
- 변호사의 조력을 받기 힘든 중소 금융회사 및 개인 제재대상자의 실질적 방어권 행사를 돕기 위한 것으로, 금융감독원은 이를 우선 과제로 선정, 지난해 12월 26일 국민권익위원회 서기관을 제재심 권익보호관으로 위촉

4. 제언 및 결어



가. 대심제도 관련

- 현재 제재대상자의 심의회 출석 및 의견진술이 임의적인 부분¹⁴⁾을 개정하여 제재대상자가 제재 수준에 이의를 유보하지 않고 동의하거나 정당한 사유 없이 출석을 거부하는 등 예외적 사정이 없는 한 제

¹⁴⁾ 검사제재규정 시행세칙 제57조 제6항 전문은 “당해 금융기관의 장, 관련 임직원, 감사원, 기타 참고인(이하 “참고인”이라 한다)은 심의회에 출석하여 의견진술을 할 수 있으며, 심의회 위원장은 참고인의 진술이 필요하다고 인정하는 때에는 참고인을 출석시켜 의견을 진술하여 줄 것을 요청할 수 있다”고 하여 제재대상자 출석을 임의적으로 규정

제대상자의 심의회 출석을 제재 심의 필수 요건으로 규정할 필요가 있음

- 제재대상자와 검사부서 상호 간에도 질문권이 있음을 명시하는 것이 당사자(제재대상자와 검사부서) 간 공방에 의해 실제적 진실을 규명한다는 대심제도 취지에 보다 부합할 것임
- 심의절차 개시 후 제재심의위원으로 임명된 위원이 제재대상자 참석 없이 제재실시부서 직원과 별도 접촉하는 것을 원칙적으로 금지
 - 사실관계 파악 등을 위해 필요한 경우 제재당사자에게 동등한 참여 기회를 부여하는 것이 제재행정의 신뢰성 제고에 도움이 될 것임¹⁵⁾

나. 심의회 부의안건 등 열람 관련

- 현재 심의회 개최 3일 전부터로 정해진 열람가능시한을 보다 앞당길 필요가 있음
 - 복잡다기한 금융관련 사안에 대해 단 3일만으로 열람내용을 소화하여 법적 조력자와 함께 실효적 방어 전략을 세우기에 어려움이 있을 수 있음
 - 검토에 필요한 시간을 감안하여 제재심의위원에게 부의안이 송부¹⁶⁾됨과 동시에 제재대상자에게도 열람을 허용함이 바람직함
- 열람제한 사유¹⁷⁾에 해당하지 않는 한 원칙적으로 등사 내지 사본교부 허용이 검토될 필요
 - 현행 규정 상 감독원을 “방문”하여 열람(검사제재규정 시행세칙 제59조의2 제1항)할 수 있도록 규정된 바, 자료의 양이 많고 사안이 복잡한 경우 열람만으로 숙지하는 것이 어려울 수 있음

¹⁵⁾ 同旨, 윤광균, 전계논문, p. 69; 이해진, 전계논문, p. 53 참조

¹⁶⁾ 제재심의위원에 대한 부의안 송부 시기는 검사제재규정 및 동 시행세칙상 정해진 바 없으나, 이 시기 또한 검토에 충분한 시간적 여유를 두도록 운영하는 것이 바람직할 것임

¹⁷⁾ 금융시장의 안정, 수사의 밀행성 필요 또는 증거인멸 우려 등 관련 사안의 조사에 심각한 장애가 예상되는 경우(검사제재규정 제35조의3 제3항), 사생활의 비밀 침해 또는 명예훼손 등 제3자의 권익을 해칠 우려가 있는 경우, 공공기관의 정보공개에 관한 법률상 비공개대상 정보인 경우, 개인정보보호법·금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률·신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 등 다른 법령상 정보제공이 제한되는 경우, 기타 열람을 허용할 경우 감독원장의 검사·감독업무에 중대한 장애가 예상되는 등 열람을 허용하지 아니 할 상당한 이유가 있다고 감독원장이 인정하는 경우(동 시행세칙 제59조의2 제2항)

다. 심의회 의사록 관련

- 의결의 기초가 된 사실관계 및 주된 쟁점(특히 제재대상자가 제기한 반론 등)에 대한 의견의 요지를 의사록에 보다 폭넓게 기재·공개하여 제재 절차의 신뢰성 및 투명성 확보
 - 현행 규정에는 의사록을 공개하지 않아도 되는 예외 사항이 상당히 포괄적으로 규정되어 있어 실무상 감독당국이 재량에 의하여 공개하지 않을 가능성이 있음
 - 의사록이 공개되는 경우에도 의사록에 회의경과 요지 및 회의결과 정도만 포함하면 되도록 규정되어 있어 제재 절차의 신뢰성과 투명성 확보에 미흡하다는 비판이 있음¹⁸⁾

라. 결어

- 금융감독원이 제재심의위원회 구성 및 운영방식 변경으로 행정적 부담을 경감하여 대심제 전면 실시의 현실적 토대를 마련하고자 하는 점은 의미있는 시도임
 - 제재절차에서 적법절차 원칙의 구현 수준은 금융행정의 신속성·효율성과 상호 관련하여 검토되고 균형을 이루어야 실효성 있는 제도개선이 이루어질 수 있기 때문임
- 시행세칙 등을 통해 혁신방안을 구체화하는 과정에서 전향적이면서도 균형 있고 실효적인 개선을 위해 각계의 다양한 의견을 청취·검토할 필요가 있음 **kiri**

¹⁸⁾ 고동원(2012. 3), 「금융기관 임직원 제재 절차의 공정성과 투명성 확보를 위한 법제 개선 방안」, 『성균관법학』, 제24권 제1호, p. 307; 이해진, 전계논문, p. 55