

kiri Weekly

2014.11.17 제308호

포커스

행정지도 상시관리시스템 구축의 의의와 시사점

글로벌 이슈

최근 주요국의 연금 개혁 현황

미국 생명보험회사의 성장을 위한 전략적 제언

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.
서울시 영등포구 국제금융로 6길 38 (여의도동 35-4) 8층 보험연구원 (문의 : 변철성 수석담당역 / 02-3775-9115)



행정지도 상시관리시스템 구축의 의의와 시사점

이승준 연구위원

요약

- 금융당국은 금융시장에 만연한 숨은 규제를 개선하기 위한 방안의 하나로 행정지도 운영규칙 개정을 통해 행정지도 방식과 절차에 있어서 불합리한 관행을 시정하고 사후 관리를 철저히 할 수 있도록 하는 행정지도 상시관리시스템을 구축하기로 발표하였음.
- 행정지도 상시관리시스템 구축은 행정지도와 관련된 불합리한 관행을 바로 잡아 금융시장에 만연한 숨은 규제를 줄이고 결과적으로 금융회사의 법규리스크 및 법규준수비용 감소로 이어질 것으로 기대됨.
- 행정지도 상시관리시스템을 통하여 향후 금융감독 목적에서 필요한 최소한도 내에서 행정지도가 이루어지는 경우, 행정지도의 금융회사에 대한 실질적 구속력도 이원적 경쟁규제를 담당하는 기관 사이의 업무협약 및 정보공유 과정에서 고려될 필요가 있음.

■ 금융위원회는 금융시장에 대한 숨은 규제로 기능하던 행정지도의 문제점을 보완하고 행정지도를 체계적으로 관리하기 위한 행정지도 상시관리시스템을 구축¹⁾하기로 하였음.

● 지난 7월 금융규제 개혁방안 및 8월 금융혁신 실천계획 발표에 이은 후속 조치로 금융시장에 만연한 숨은 규제를 개선하기 위한 방안의 하나로 볼 수 있음.

■ 행정지도 상시관리시스템은 기존에 관행적으로 이루어지던 행정지도의 다양한 문제점을 보완하기 위해 행정지도의 방식과 절차를 개선하고 사후관리를 강화하는 방향으로 행정지도 운영규칙²⁾을 보완하고 있으며 2015년 1월 1일부터 시행될 예정임.

1) 금융위원회(2014. 10. 30), “행정지도 상시관리시스템 구축 - 행정지도 운영규칙 개정” 보도자료.
2) 금융위원회 고시 제2012-12호.

〈행정지도 방식〉

- 행정지도의 취지·내용 및 존속기간(원칙적으로 1년 이내), 일련번호, 행정지도를 하는 자의 신분 등 행정지도 시 금융회사에 알려야 하는 사항을 행정지도 공문에 명시하도록 함.
- 구두지도의 예외적 허용범위를 긴급을 요하는 경우로 한정하며 구두지도의 존속기간을 1년에서 90일로 단축하도록 함.
- 행정지도 신설·변경·폐지 후 7일 이내에 (가칭)금융규제민원포털에 등록하도록 금융당국의 전산 등록 기한 명시

〈행정지도 절차〉

- 행정지도 관련 의견 수렴 활성화를 위하여 의견청취 기간을 행정예고 수준인 20일로 설정하고 의견청취 수단으로 공청회 활용도 권고하되 긴급한 경우, 금융당국 총괄부서와의 협의를 통해 의견청취 기간을 단축하거나 생략이 가능하도록 함.
- 금융위원회 사전협의 및 사전보고 대상을 모든 행정지도로 확대하고 예외적으로 긴급하거나 경미한 경우에만 사후보고를 허용하며 이 경우 존속기간을 6개월로 한정함.
- 금융위원회 보고 시 필수 보고사항³⁾을 구체적으로 명시

〈사후관리 강화〉

- 행정지도 내용이 법령 반영에 필요한 경우, 해당 행정지도의 존속기간 연장은 원칙적으로 1회에 한하도록 하며 조속한 법규화를 유도함.
- 본고는 행정지도 상시관리시스템 구축의 의미와 기대효과를 행정지도 원칙 준수와 이원적 규제의 상충 완화 측면에서 평가함.
- 향후 행정지도 관련 금융규제 관행의 문제점과 이원적 규제상충이 완화되어 금융회사의 법규준수 비용이 감소될 것으로 기대됨.
- 행정절차법에 의하면 행정지도는 행정기관이 그 소관사무 범위에서 일정한 행정목적 실현을 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 않도록 지도, 권고, 조언 등을 하는 행위로 정의되고(행정절

3) 1. 실시사유 및 내용 2. 관련 법령 3. 금융회사 등 의견청취 내용 및 반영결과 4. 의견청취를 생략한 경우 그 사유 5. 금융당국 간 상호협의 결과 6. 법령 및 정책과의 충돌 여부 검토 7. 존속기간 8. 추후 법령 또는 규정으로 반영 필요 여부 검토 및 필요 시 반영 계획

차법 제2조제3호) 다음의 원칙에 따라 이루어져야 함(행정절차법 제48조).

- 행정지도는 그 목적달성에 필요한 최소한도 내에서 그쳐야 함(필요최소).
- 행정지도를 받는 상대방 의사에 반하여 부당하게 강요해서는 안 됨(임의성).
- 행정지도에 따르지 않았다는 이유로 불이익한 조치를 받아서는 안 됨(불이익조치 금지).

■ 원칙적으로 행정지도는 금융당국의 규제를 받는 금융회사의 임의적 협력을 기대하며 행하는 비권력적 사실행위에 불과하며, 현재 금융위원회가 운영하는 행정지도 운영규칙도 이러한 행정지도의 특성을 반영하여 행정지도 방식 등을 구체적으로 적시하고 있음.

- 행정지도는 금융감독 목적 달성을 위한 필요최소한도에 그쳐야 하고 행정지도의 내용이 구체적이고 명확하여야 하며 금융회사의 의사에 반하여 부당하게 강요해서는 안 됨.
- 행정지도 시 해당 행위가 행정지도에 해당함을 명시하고 그 취지, 내용, 및 행정지도를 행하는 자의 신분을 밝혀야 함.
- 행정지도는 문서로 하되 긴급한 사안, 금융시장에 미치는 영향이 중대하여 보안이 필요한 사안, 기타 경미한 사안에 한해 구두로 할 수 있고 이 경우에도 상대방의 서면 교부 요청 시에는 특별한 사유⁴⁾가 없으면 응해야 함.

■ 명시적인 행정지도 원칙에도 불구하고 행정지도의 실제 운영에서는 이들 원칙이 제대로 지켜지지 않고 관행적인 구두지도 등으로 남용되어 왔으며, 특히 포괄적 감독을 받는 금융회사에 대하여 행정지도는 실질적인 구속력을 갖고 금융시장에 대한 숨은 규제로 작용하여 왔음.

- 행정지도 방식에 있어 원칙적으로 문서로 실시하고 전산에 등록·관리해야 하지만 잘 지켜지지 않고 존속기한도 불분명한 구두지도가 남발되고 있으며 이에 따라 금융회사가 이미 폐지되었거나 행정지도가 아닌 내용을 행정지도로 인식하는 문제⁵⁾가 제기됨.
- 또한 행정지도 전 금융회사 의견 수렴 과정이 권고사항에 불과하여 실질적으로 이루어지지 않고, 행정지도 존속기한을 연장하는 경우 그 내용의 법령 반영 여부를 검토해야 하지만 실제로 법령에 반영된 실적은 미미함.

4) 행정지도 운영규칙 제7조 제2항 단서의 각 호에 해당하는 경우

5) 금융위원회 보도자료(2014. 10. 30)에 의하면 2014년 10월 29일 현재 금융당국이 금융위 보고 또는 전산 등록을 통해 관리하고 있는 행정지도는 37건(금융위원회 7건, 금융감독원 30건)이지만 금융회사가 준수하는 행정지도는 600건으로 파악됨.

- 행정지도 상시관리시스템 구축은 행정지도와 관련된 불합리한 관행을 바로 잡아 금융시장에 만연한 숨은 규제를 줄이고 결과적으로 금융회사의 법규리스크 및 법규준수비용 감소로 이어질 것으로 기대됨.
 - 행정지도가 금융회사의 의견 수렴을 거쳐 문서화되고 사후 관리가 철저하게 이루어지는 경우, 금융감독에 반드시 필요한 경우에만 행정지도가 이루어지므로 이전의 구두지도에 비하여 행정지도 수가 감소할 것으로 기대되며 이는 금융회사의 법규준수비용을 감소시킴.
 - 또한 제도적으로 자유화된 이자율 등 금융상품 가격을 행정지도를 통해 통제하던 관행이 줄어들어 금융시장 경쟁이 활성화될 수 있을 것으로 기대됨.

- 금융당국의 행정지도는 이에 따른 보험회사의 공동행위에 대하여 공정거래당국이 부당 공동행위(담합) 혐의로 과징금을 부과하는 빌미를 제공하기도 하는 등 금융당국과 공정거래당국의 이원적 규제⁶⁾의 상충으로 인한 금융회사 법규리스크 증가의 주요 원인이었음.
 - 보험시장을 예로 들면, 2000년 이후 공정거래위원회의 보험회사에 대한 부당 공동행위 심결사례는 8건이며 이 중 대다수가 직·간접적으로 금융감독원의 행정지도와 연관되어 있음.
 - 보험회사 담합 혐의로 인한 공정거래위원회의 제재는 상급심 재판 결과 무죄로 혐의⁷⁾를 벗어나더라도 보험업에 대한 전반적 신뢰를 떨어뜨리며 장기적으로 보험시장의 기능을 약화시키고 경제에 악영향을 미칠 수 있어 이에 대한 개선 필요성이 지속적으로 제기되어 왔음.

- 행정지도로 인한 이원적 규제 상충을 완화하기 위해 지난 8월 금융위원회(금융감독원 포함)가 같은 행정목적 실현하기 위하여 둘 이상의 보험회사를 대상으로 행정지도를 하는 경우 미리 공정거래위원회와 협의하도록 하는 보험업법 개정안⁸⁾도 발의된 바 있음.
 - 또한 금융시장 이원적 규제의 조화를 위하여 금융위원회와 공정거래위원회가 2007년 체결한 업무협약(MoU) 활성화를 위한 개선안이 협의 중에 있으며 금융회사에 대한 행정지도 관련 내용도 포함되어 있음.

6) 각각의 규제는 입법목적과 취지가 다르고 개별 조항의 요건 및 효과도 달라 양 법률에 각각 근거한 적법한 처분에 대해 중복규제라 할 수 없음(서울고등법원, 2007). 따라서 “이중” 규제가 아니라 “이원적” 규제라 부르는 것이 타당함.

7) 최근 변액보험 최저보증수수료 관련 금융감독원의 행정지도에 따른 보험회사 공동행위에 대해 공정거래위원회가 담합 혐의로 부과한 과징금에 대하여 서울고등법원은 보험회사가 부당 공동행위를 하지 않았다고 취소를 판결하였음.

8) 김종훈 의원(대표발의) 외 11인, 「보험업법」 일부개정법률안, 의안번호 1911393. 개정안에 대한 의의는 다음을 참조; 이승준(2014), 「행정지도 관련 보험업법 개정안 발의와 시사점」, 금융 포커스, KiRi Weekly 298호, 2014. 9. 1.

- 행정지도 상시관리시스템 구축으로 금융회사 의견수렴을 거쳐 금융감독 목적에 필요한 최소한도 내에서 행정지도가 이루어지는 경우, 공정거래당국은 행정지도에 따른 금융회사 행위에 대한 판단 시 금융당국 행정지도의 필요성과 실질적 구속력도 고려할 필요가 있음.
- 당국 간의 업무협조 및 정보공유를 통하여 행정지도 내용 및 필요성에 관한 양 기관의 협력이 활성화되면 이원적 규제상충 문제가 크게 완화되고 금융회사 법규리스크 감소를 통해 금융소비자에게 그 혜택이 돌아갈 것으로 기대됨. **kiri**