

## 국제 증권시장에서의 증권감독기관 간 정보교환제도에 관한 연구

- 우리나라와 미국의 제도를 중심으로 -

Information Sharing Between Securities Regulators in Global  
Securities Markets: Focusing on the Cases of South Korea and the U.S.

박 준 선\*  
Park, Junsun

### 목 차

- I. 서론
- II. 미국 연방증권거래위원회의 정보교환제도
- III. 우리나라 금융감독기관의 정보교환제도
- IV. 결론

### 국문초록

최근 전자통신기술과 인터넷의 발달로 자본시장은 고도로 국제화되었다. 국제화된 자본시장에서 증권감독기관이나 관련 정부기관은 더 이상 국내 권한만으로 증권사기를 효과적으로 단속하기 어렵게 되었다. 전 세계 증권시장을 관할하는 하나의 증권감독기구가 존재하지 않은 현재로써는 각국의 긴밀한 협조만이 국제 증권사기에 대처하는 적절한 방법이다. 미국 연방증권거래위원회도 증권감독기관 간의 협력이 필수적이라는 점을 인식하여 적극적으로 국

논문접수일 : 2016. 09. 30.

심사완료일 : 2016. 10. 20.

게재확정일 : 2016. 10. 20.

\* 법학박사·제주대학교 법학전문대학원 조교수

제공조를 실천하고 있다. 미국 연방증권거래위원회는 외국 증권감독기관의 증권사기 수사에 협조할 수 있는 권한을 비교적 이른 시기부터 보유하게 되었고, 이러한 권한에 따라 현재까지 강제조사절차 등 위원회의 다양한 권한을 활용하여 외국 증권감독기관에 협조를 제공하고 있다. 우리나라 자본시장법도 이러한 증권범죄에 대한 국제공조에 부응하기 위하여 외국 금융투자감독기관과의 정보교환 등에 관한 내용을 규정하고 있다. 본 논문에서는 미국 연방증권거래위원회가 그동안 추진해온 국제공조제도를 분석한 다음, 이를 바탕으로 우리나라의 금융감독기관이 외국 증권감독기관과 협력하기 위해 사용하는 법적 근거와 정보교환협약에 대해 검토하고, 이에 대한 발전 방향을 제시하였다.

**주제어** : 국제화, 증권시장, 국제공조, 정보교환, 양해각서

## 1. 서론

최근 전자통신기술과 인터넷의 발달로 자본시장은 고도로 국제화되었다. 마우스 클릭 몇 번으로 전 세계 어디에서나 웹사이트에 접속할 수 있고, 누구나 자신의 거실에서 증권거래에 참여할 수 있는 시대가 도래한 것이다. 이처럼 증권거래에 혁신을 가져다 준 과학기술이 이제는 관련범죄에까지 영향을 미쳐 증권관련사기의 수법이 날로 고도화되고 있다는 점은 건전한 자본시장질서의 유지에 심각한 문제를 초래한다. 과거에는 보일러룸(boiler room) 사기에 수백 대의 전화나 수백 명의 브로커가 필요했지만, 이제는 한 명의 인력과 한 대의 컴퓨터만 있으면 충분히 실행가능하게 되었다.<sup>1)</sup> 때로는 과학기술의 발달이 사기범들에게 감독기관의 단속을 피해 계획을 실현할 수 있는 도피처를 제공해 주기도 한다. 내부자거래를 계획하는 자가 단속망을 피하기 위해 미공개정보를 습득한 국가의 증권시장에서 거래하지 않고, 그 정보를 이용하여 해외시장에서 거래하는 경우가 그 예이다. 이토록 국제화된 자본시장에서 증권

1) Felice B. Friedman, et al., "Taking Stock of Information Sharing in Securities Enforcement Matters", 10 J. Fin. Crime 37 (2002), p.42.

감독기관이나 관련 정부기관은 더 이상 국내 권한만으로 증권사기를 효과적으로 단속하기 어렵게 되었다. 전 세계 증권시장을 관할하는 하나의 증권감독기구가 존재한다면 모를까, 그렇지 못한 현실에서는 각국이 긴밀하게 협조하는 것만이 국제증권사기에 대처할 수 있는 최상의 방법이다. 미국 연방증권거래위원회도 증권감독기관 간의 협력이 필수적이라는 점을 인식하여 외국 증권감독기관과의 집행공조를 국제 업무 가운데 상당히 중요한 사항이라고 보고 있다. 증권감독기관의 국제화라는 시대적 흐름을 고려하여, 본 논문에서는 미국 연방증권거래위원회가 추진해온 국제공조제도를 분석한 다음, 이를 바탕으로 우리나라의 금융감독기관이 외국 증권감독기관과 협력하기 위해 사용하는 법적 근거와 국제공조협약에 대해 검토하고자 한다.

## II. 미국 연방증권거래위원회의 정보교환제도

미국 연방증권거래위원회는 국제 증권감독공조를 적극적으로 실천하고 있다. 실제로 미국 연방증권거래위원회는 외국 증권감독기관의 증권사기 수사에 협조할 수 있는 권한을 비교적 이른 시기부터 보유하게 되었고, 이러한 권한에 따라 현재까지 강제조사절차 등 위원회의 다양한 권한을 활용하여 외국 증권감독기관에 협조를 제공하고 있다.<sup>2)</sup>

### 1. 배경

미국 연방증권거래위원회가 외국 증권감독기관들과 지금 수준으로 정보를 공유할 수 있게 되기까지는 많은 어려움이 있었다. 특히, SEC v. Banca della Svizzera Italiana<sup>3)</sup> 사건과 SEC v. Wang & Lee<sup>4)</sup> 사건을 경험하고 난 뒤 연

2) SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, [https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia\\_crossborder.shtml](https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia_crossborder.shtml) (2016. 9. 30. 최종 확인).

3) SEC v. Banca della Svizzera Italiana, 92 FRD 111 (SDNY).

4) SEC v. Wang and Lee, No. 88 Civ. 4461 (SDNY 1988).

방증권거래위원회는 국제 증권사기사건을 수사하는 데 외국의 협력이 필수적이지만, 외국 기관으로부터 이러한 협력을 얻어낸다는 것이 현실적으로 쉽지 않다는 사실을 깨닫게 되었다. 그리하여 미국 연방증권거래위원회는 1988년에 국제 협력의 중요성을 강조하기 위해 ‘국제증권시장 규제에 관한 정책강령’(Policy Statement on Regulation of International Securities Markets)<sup>5)</sup>을 발표했는데, 이 정책강령에서 증권법의 효과적인 집행을 위한 정보교환 메커니즘을 구축할 것을 각국에 촉구했다.<sup>6)</sup>

미국에도 당시에는 외국 증권감독기관과의 정보 공유를 허용하는 명확한 법적 근거가 없었기 때문에 미국 연방증권거래위원회가 외국 증권감독기관의 수사를 적극적으로 지원하기는 사실상 어려운 상황이었다. 이러한 현실을 고려하여 미국 연방증권거래위원회는 1988년 정책강령을 발표하기에 앞서 외국 증권감독기관과의 정보교환을 가능케 하는 법적 근거를 마련하기 위한 입법을 추진하기 시작하였다.<sup>7)</sup> 이렇게 마련된 규정이 바로 연방증권거래법 Section 21(a)(2)이다. 이하에서는 이 규정의 세부 내용을 살펴보기로 한다.

## 2. 미국 연방증권거래위원회의 조사권을 이용한 협조

연방증권거래법 Section 21(a)(2)은 미국 연방증권거래위원회가 외국 증권감독기관에 협조를 제공할 수 있다는 점을 명시하고 있다. 이 규정은 1988년 내부자거래 및 증권사기집행법(Insider Trading and Securities Fraud Enforcement Act of 1988)을 통해 연방증권거래법에 신설된 것이다.<sup>8)</sup>

연방증권거래법 Section 21(a)(2)에 의하면, 외국 증권감독기관이 자신이 관

5) Policy Statement on Regulation of International Securities Markets, Securities Act Rel. No. 6807, 53 Fed. Reg. 46963, 21st November, 1988.

6) Felice B. Friedman, et al., op. cit., p.39.

7) Felice B. Friedman, et al., op. cit., pp.39-40.

8) The Insider Trading and Securities Fraud Enforcement Act of 1988 (ITSFEA), 100 PL 704, 102 Stat. 4677, 19th, November, 1988; Felice B. Friedman, et al., op. cit., p.40; Michael D. Mann & William P. Barry, “Developments in the Internationalization of Securities Enforcement”, 39 Int’l Law. 667 (2005), p.671.

리 또는 집행하는 증권관련법규를 어떤 자가 위반했거나, 위반하고 있거나, 위반하려고 하는지 여부를 결정하는데 필요한 조사를 하고 있다고 밝힌 경우, 연방증권거래위원회는 해당 외국 증권감독기관의 요청에 따라 협조를 제공할 수 있다. 미국 연방증권거래위원회는 그 재량으로 협조요청에 적절한 정보나 증거를 수집하는데 필요하다고 판단하는 조사를 수행할 수 있다. 그리고 요청서에 명시된 사실이 미국법에 위반되는지 여부와 관계없이 미국 연방증권거래위원회는 외국 증권감독기관에 협조를 제공할 수 있다.<sup>9)</sup>

Section 21(a)(2)의 핵심은 미국 연방증권거래위원회가 ① 외국 증권감독기관을 위해 광범위한 국내 제재수단을 이용할 수 있고, ② 다양한 종류의 외국 증권감독기관에 협조를 제공할 수 있으며, ③ 쌍방불법성(dual illegality) 또는 쌍방가벌성(dual criminality) 요건을 따지지 않고 협조를 제공할 수 있다는 데 있다.<sup>10)</sup>

이 규정을 토대로 확립된 미국 연방증권거래위원회의 국제공조제도의 특징을 살펴보면, 첫째, 미국 연방증권거래위원회는 외국 증권감독기관을 돕기 위해 문서제출이나 진술을 요구할 수 있다. 문서를 제출하거나 진술을 하는 자가 미국 연방증권거래위원회의 감독대상인지 여부는 불문한다. 여기서 미국 연방증권거래위원회가 외국 증권감독기관을 위해 수집할 수 있는 정보는 증권계좌, 은행계좌, 전화통화, 신용카드사용, 호텔 및 항공권이용, 인터넷 서비스 제공업자에 관한 기록 등 다양하다.<sup>11)</sup>

둘째, 미국 연방증권거래위원회는 외국 증권감독기관이 제공하는 정보의 용도를 구분하지 않는다. 따라서 외국 증권감독기관은 미국 연방증권거래위원회로부터 받은 정보를 행정적, 민사적, 형사적 제재에 이용할 수 있다. 국가마다 가지고 있는 고유한 법체계로 인하여 증권사기를 단속하는 기관은 제각기 다르기 때문에 연방증권거래법 Section 21(a)(2)는 법문에서 '외국 증권감독기관'이라는 용어를 사용하고 있다. 여기서 '외국 증권감독기관'은 외국정부로부터 증권관련법규를 집행할 권한이 부여된 정부기관이나 규제기구 또는 규제

9) 15 U.S.C. § 78u(a)(2).

10) Felice B. Friedman, et al., op. cit., p.40.

11) Felice B. Friedman, et al., op. cit., p.40.

조직을 의미한다.<sup>12)</sup>

셋째, Section 21(a)(2)에 의하면, 요청서에 명시된 사실이 미국법을 위반하였는지 여부와 관계없이 미국 연방증권거래위원회는 외국 증권감독기관에 협조를 제공할 수 있다. 즉 Section 21(a)(2)는 협조제공의 전제조건으로 쌍방불법성이나 쌍방가벌성을 요하지 않는다. 따라서 연방증권거래위원회가 해당 사건에 대해 독자적인 이해관계를 가지고 있지 아니 하고, 미국 내에서 어떠한 불법행위도 일어나지 않았다고 하더라도 연방증권거래위원회는 외국 증권감독기관을 위해 정보를 수집할 수 있다.<sup>13)</sup>

위와 같은 권한을 사용하여 외국 증권감독기관에 협조를 제공할 때 연방증권거래위원회는 상호협력 가능성, 공익저해 가능성 등을 검토해야 한다. 즉 미국 연방증권거래위원회는 ① 협조요청을 구하는 외국 증권감독기관이 증권관련 문제에 관하여 연방증권거래위원회에 상호협력을 제공할 수 있는지, ② 외국 증권감독기관의 요청에 따라 협력을 제공하는 것이 미국의 공익에 반하는 것은 아닌지를 고려해야 한다.<sup>14)</sup> 이러한 고려요건으로 인하여 미국 연방증권거래위원회는 다른 나라의 협조요청에 보다 유연하게 대처할 수 있고, 다른 나라는 미국의 협조요청에 보다 적극적으로 응답할 동기를 갖게 되었다.<sup>15)</sup>

위에서 본 바와 같이 미국 연방증권거래위원회는 Section 21(a)(2)를 통해 외국 증권감독기관과 협력할 수 있는 법적 여건을 마련했다. 외국 증권감독기관으로부터 감독정보를 보다 수월하게 수집할 수 있는 환경을 만들기 위해 동 규정을 도입한 것이다. 즉 외국 증권감독기관으로부터 정보를 제공받기 위해 연방증권거래위원회 자신도 해당 증권감독기관에 협조하겠다는 확신을 주고자 한 것이다.<sup>16)</sup> Section 21(a)(2)에 관한 입법 자료에 따르면, “조사대상이 된 사건이 미국에서 발생했다면 그 사건이 반드시 미국법에 위배되어야 하는 것은 아니다. 그러한 쌍방가벌성 요건이 존재하는 경우 미국 연방증권거래위

12) 15 U.S.C. § 78c(a)(50); Felice B. Friedman, et al., op. cit., p.40.

13) Michael D. Mann & William P. Barry, op. cit., p.671; Felice B. Friedman, et al., op. cit., p.40.

14) 15 U.S.C. § 78u(a)(2).

15) Michael D. Mann & William P. Barry, op. cit., p.672.

16) Felice B. Friedman, et al., op. cit., p.41.

원회는 외국 증권감독기관의 협조요청에 응하기 어려울 것이다. 게다가 미국 증권법은 대부분의 다른 나라 증권법에 비해 규제범위가 넓기 때문에 상대국에서 쌍방가벌성을 요구하는 경우 미국 연방증권거래위원회가 외국 증권감독기관으로부터 정보를 수집하는 데 심각한 장애가 될 수 있다”고 한다.<sup>17)</sup> 각국의 법 체제는 그 나라의 사회문화적 배경에 따라 상당한 차이를 보이기 때문에, 국제공조의 조건으로 쌍방불법성이나 쌍방가벌성을 요구할 경우 국적을 달리하는 증권감독기관들이 서로 협력하는 데 장애가 될 수 있다. 특히 이러한 요건은 증권사기 수사의 효율성을 저해하여 범위반자가 투자자로부터 받은 자금을 은닉 또는 낭비한 뒤 유유히 범망을 피해 도주할 수 있게 한다. 이러한 점을 우려하여 미국 의회는 외국 증권감독기관과의 집행공조에 관한 Section 21(a)(2)를 신설한 것이다. 미국에서 Section 21(a)(2)가 신설된 직후 프랑스, 영국, 호주, 캐나다 등에서도 정보교환에 관한 입법이 이루어졌고, 이로 인하여 각국의 증권감독기관 간에 긴밀한 공조체제가 형성될 수 있었다.<sup>18)</sup>

### 3. 미국 연방증권거래위원회가 보유하고 있는 정보의 제공

미국 연방증권거래위원회는 자신이 보유한 미공개정보를 외국인에게 제공할 수 있다.<sup>19)</sup> 연방증권거래법 Section 24(c)<sup>20)</sup>와 Rule 24c-1<sup>21)</sup>에 의하면, 연방증권거래위원회는 그 재량으로 자신이 보유한 미공개정보를 일정한 외국인에게 제공할 수 있다. 그러한 정보를 요청하는 외국 증권감독기관은 접근이 허용된 자료와 그 자료로부터 파생된 정보의 비밀을 보호하기 위해 필요 적절한 안전장치를 마련하고,<sup>22)</sup> 미국 연방증권거래위원회에 대하여 비밀 유지를 보장해주어야 한다.<sup>23)</sup> 구체적으로는, ① 해당 감독기관은 미국 연방증권거래

17) H.R. Rep. 100-910, 30-31, 1988 U.S.C.C.A.N. 6043, 6067-68.

18) Felice B. Friedman, et al., op. cit., p.41.

19) SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, op. cit.

20) 15 U.S.C. § 78x(c).

21) 17 C.F.R. § 240.24c-1.

22) SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, op. cit.

23) 17 C.F.R. § 240.24c-1.

위원회 직원의 사전승인 없이 그 자료나 정보를 공공연하게 사용하지 않을 것이라는 점, ② 자료나 정보에 대해 법적 요구가 제기된 경우 해당 감독기관은 이 요구에 응하기 전에 미국 연방증권거래위원회에 그 사실을 고지하고, 미국 연방증권거래위원회를 대신해서 가능한 해당 법률의 적용 면제를 주장할 것이라는 점, ③ 미국 연방증권거래위원회 직원에게 사전에 고지하고 그 직원이 이에 대해 반대하지 않은 경우가 아니라면, 해당 감독기관은 자료나 정보에 대한 다른 어떠한 요구나 요청도 들어주지 않을 것이라는 점 등을 보장한다.<sup>24)</sup>

#### 4. 외국 증권감독기관으로부터 수령한 정보의 비밀유지

연방증권거래법 Section 21(a)의 입법 과정에서, 미국 연방증권거래위원회는 외국 증권감독기관들이 미국과의 정보교환을 꺼려한다는 사실을 알게 되었다.<sup>25)</sup> 외국 증권감독기관이 정보를 제공하면서 비밀유지 요청을 한 경우에도, 제3자가 정보공개 요청을 하면 미국 연방증권거래위원회는 정보자유법(Freedom of Information Act)에 따라 해당 정보를 공개해야 했기 때문이다.<sup>26)</sup> 이러한 정보공개 의무가 존재하는 이상 외국 증권감독기관과의 자유로운 정보교환은 사실상 실현 불가능한 것이었다. 이러한 상황을 인식하여 미국 연방증권거래위원회는 정보자유법에 따라 정보공개요청이 제기되었을 때 외국 증권감독기관으로부터 받은 정보는 공개 대상에서 제외할 수 있도록 하는 예외 규정의 입법을 추진하였다.<sup>27)</sup> 연방증권거래위원회의 노력에 힘입어 결국 연방의회는 1990년 국제증권집행공조법(International Securities Enforcement Cooperation Act of 1990)을 제정하여 연방증권거래법 Section 24(d)에 정보자유법에 대한 예외 규정을 마련하였다.<sup>28)</sup>

24) SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, op. cit.

25) Felice B. Friedman, et al., op. cit., p.41.

26) 5 U.S.C. § 552.

27) Felice B. Friedman, et al., op. cit., p.41.

28) Pub. L. No. 101-550, 104 Stat. 2713.



연방증권거래법 Section 24(d)에 따르면, ① 외국 증권감독기관이 미국 연방증권거래위원회의 기록공개가 자국법에 위반된다는 점을 선의로 판단하여 이 사실을 미국 연방증권거래위원회에 고지하고, ② 미국 연방증권거래위원회가 증권법 집행 절차나 양해각서(Memorandum of Understanding, MOU)에 따라 해당 기록을 받았다고 한다면, 외국 증권감독기관으로부터 받은 그 기록에 대해서는 공개를 강제해서는 안 된다고 한다.<sup>29)</sup> 이 규정은 외국 증권감독기관으로부터 받은 정보의 비밀성을 보호하기 위한 것이다. 이 규정에 의하면, 미국 연방증권거래위원회는 정보자유법에 따라 정보를 공개할 의무를 부담하지만, 연방증권거래위원회가 외국 증권감독기관으로부터 받은 정보는 일정한 경우 공개하지 않아도 된다고 한다. 따라서 정보자유법에 따른 요청이 있는 경우에도 외국 증권감독기관으로부터 받은 정보의 비밀은 유지할 수 있는 것이다.<sup>30)</sup> 그렇다고 해서 미국 연방증권거래위원회의 조사나 소송절차에서 그러한 정보를 전혀 이용할 수 없다는 것은 아니다. 소송이나 행정절차에서 상대방 당사자에 대한 정보 제공 행위는 정보를 대중에 널리 유포하는 행위와는 엄연히 다르기 때문이다. 따라서 연방증권거래법 Section 24(d)는 연방증권거래위원회가 미국 법원에 제기하는 소송이나 행정절차에서 미공개정보를 이용하는 것을 금지하고 있지 않다.<sup>31)</sup>

또한 연방증권거래법 Section 24(f)(2)에 의하면, 외국 증권감독기관이나 법집행당국이 미국 연방증권거래위원회에 제공한 정보가 특정인만 접근할 수 있는 정보라는 점을 선의로 판단하여 이 사실을 미국 연방증권거래위원회에 고지한 경우, 미국 연방증권거래위원회에 해당 정보의 공개를 강제해서는 안 된다고 한다.<sup>32)</sup> 여기서 '외국 증권감독기관'은 외국 정부나 외국 정부로부터 증권 관련 법규에 대한 관리·집행 권한을 받은 정부기관이나 규제조직을 의미하고,<sup>33)</sup> '외국 법집행당국'은 외국법에 따라 법 위반행위를 탐지(detect), 조사

29) 15 U.S.C. § 78x(d).

30) Michael D. Mann & William P. Barry, op. cit., p.672.

31) Felice B. Friedman, et al., op. cit., pp.41-42.

32) 15 U.S.C. § 78x(f)(2).

33) 15 U.S.C. § 78c(a)(50).

(investigate), 기소(prosecute)할 권한이 부여된 외국당국을 의미한다.<sup>34)</sup>

## 5. 정보교환협약을 통한 국제공조 네트워크 형성

미국 연방증권거래위원회는 다양한 국제공조 네트워크를 통해 수사 및 감독 정보를 공유해오고 있다. 일반적으로 사용되는 국제공조 네트워크로는 정보교환을 위한 양해각서나 임시 정보교환협약이 있다.<sup>35)</sup> 정보교환 양해각서를 체결한 기관이 많지 않았던 정보교환 초기 단계에서는 임시 정보교환협약을 주로 이용했지만, 현재와 같이 정보교환이 보편화된 단계에서는 양해각서가 주로 활용된다. 양해각서는 임시 정보교환협약과는 달리 정보교환이 필요한 사건이 일어나기 전에 미리 협약을 체결하는 방식이기 때문에 정기적이고 예견 가능한 공조체계를 수립할 수 있다. 양해각서에는 두 당사자가 존재하는 양자간 양해각서와 다수의 당사자가 존재하는 다자간 양해각서(Multilateral Memorandum of Understanding, MMOU)가 있는데, 미국 연방증권거래위원회는 그동안 다양한 외국 증권감독기관들과 양자간 양해각서를 체결해 왔을 뿐만 아니라, 국제증권위원회기구(International Organization of Securities Commissions, IOSCO)에서 운용하는 다자간 양해각서에도 가입·서명하여 정식 회원으로 활동하고 있다.<sup>36)</sup>

### 가. 국제증권위원회기구의 다자간 양해각서(IOSCO MMOU)

34) 15 U.S.C. § 78x(f)(4)(B).

35) 미국 연방증권거래위원회는 양해각서와 임시 정보교환협약 이외에도, 미국 법무부에서 관리하는 형사사법공조조약, 미국법원과 외국사법당국간의 공식 촉탁서(letters rogatory) 등의 수단을 이용해 협력하기도 한다. 양해각서와 형사사법공조조약의 세부 규정에 대한 분석은 Junsun Park, "Enforcement of Securities Law in the Global Marketplace: Cross-Border Cooperation in the Prosecution of Transnational Hedge Fund Fraud", 39 Brook. J. Int'l L. 231 (2014), pp., 245-257 참조.

36) 미국 연방증권거래위원회는 외국 증권감독기관들로부터 매년 수백 건의 협조요청을 받는다. SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, op. cit.

국제증권위원회기구의 다자간 양해각서는 최근 가장 많이 활용되고 있는 정보교환협약이다. 국제증권위원회기구에서 2002년부터 운용하기 시작한 이 양해각서는 증권감독기구 사이에 체결된 최초의 다자간 정보교환협약이라고 할 수 있다.<sup>37)</sup> 미국 연방증권거래위원회는 국제증권위원회기구의 다자간 양해각서에 가장 먼저 서명한 회원기관 중 하나이다.<sup>38)</sup> 2016년 현재, 109개의 세계 각국 증권 및 파생상품 규제기관들이 국제증권위원회기구의 다자간 양해각서에 서명하여 정식회원으로 활동하고 있다.<sup>39)</sup> 국제증권위원회기구의 다자간 양

37) OICU-IOSCO, Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information (MMoU), <https://www.iosco.org/about/?subsection=mmou> (2016. 9. 30. 최종 확인).

38) SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, op. cit.

39) OICU-IOSCO, Signatories to Appendix A and Appendix B List, <https://www.iosco.org/about/?subSection=mmou&subSection1=signatories> (2016. 10. 24. 최종 확인). 현재까지 다자간 양해각서에 정식회원으로 서명한 기관을 나열하면 다음과 같다. Albania의 Albanian Financial Supervisory Authority (AFSA), Alberta의 Alberta Securities Commission (ASC), Principality of Andorra의 Institut Nacional Andorra de Finances (INAF), Argentina의 Comisión Nacional de Valores (CNV), Australia의 Australian Securities and Investments Commission (ASIC), Austria의 Financial Market Authority (FMA), The Bahamas의 Securities Commission of The Bahamas (SCB), Kingdom of Bahrain의 Central Bank of Bahrain (CBB), Bangladesh의 Bangladesh Securities and Exchange Commission (BSEC), Belgium의 Financial Services and Markets Authority (FSMA), Bermuda의 Bermuda Monetary Authority (BMA), Federation of Bosnia and Herzegovina의 Securities Commission of the Federation of Bosnia and Herzegovina (SCFBH), Brazil의 Comissão de Valores Mobiliários (CVM), British Columbia의 British Columbia Securities Commission (BCSC), British Virgin Islands의 British Virgin Islands Financial Services Commission (FSC), Brunei의 Autoriti Monetari Brunei Darussalam (AMBD), Bulgaria의 Financial Supervision Commission (FSC), Cayman Islands의 Cayman Islands Monetary Authority (CIMA), Central Africa의 Commission de Surveillance du Marché Financier de l'Afrique Centrale (Securities and Exchange Commission of Central Africa) (COSUMAF), People's Republic of China의 China Securities Regulatory Commission (CSRC), Colombia의 Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), Republic of Croatia의 Croatian Financial Services Supervisory Agency (HANFA), Republic of Cyprus의 Cyprus Securities and Exchange Commission (CYSEC), Czech Republic의 Czech National Bank (CNB), Denmark의 Danish Financial Supervisory Authority (FSA), Dubai의 Dubai Financial Services Authority (DFSA), Ecuador의 Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS), Egypt의 Egyptian Financial Supervisory Authority (EFSA), El Salvador의 Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), Estonia의 Financial Supervision Authority (Finantsinspektion) (FSA), Finland의 Financial Supervision Authority (FSA), France의 Autorité des marchés financiers

(AMF), Germany의 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), Gibraltar의 Gibraltar Financial Services Commission (GFSC), Greece의 Hellenic Capital Market Commission (CMC), Guernsey의 Guernsey Financial Services Commission (GFSC), Hong Kong의 Securities and Futures Commission (SFC), Hungary의 Magyar Nemzeti Bank (The Central Bank of Hungary) (MNB), Iceland의 Fjármálaeftirlitið - Financial Supervisory Authority (FME), India의 Securities and Exchange Board of India (SEBI), Indonesia의 Indonesia Financial Services Authority (OJK), Ireland의 Central Bank of Ireland (CBI), Isle of Man의 Isle of Man Financial Services Authority (IOMFSA), Israel의 Israel Securities Authority (ISA), Italy의 Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), Jamaica의 Financial Services Commission (JFSC), Japan의 Financial Services Agency (FSA), Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF), Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), Jersey의 Jersey Financial Services Commission (FSC), Jordan의 Jordan Securities Commission (JSC), Kenya의 Capital Markets Authority (CMA), Republic of Korea의 Financial Services Commission/Financial Supervisory Service (FSC/FSS), Labuan, Labuan Financial Services Authority (FSA), Republic of Latvia의 Financial and Capital Market Commission (FCMC), Principality of Liechtenstein의 Financial Market Authority (FMA), Lithuania의 Central Bank of the Republic of Lithuania (CBRL), Grand Duchy of Luxembourg의 Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), Former Yugoslav Republic of Macedonia의 Securities and Exchange Commission of the Republic of Macedonia (SEC), Malawi의 Reserve Bank of Malawi (RBM), Malaysia의 Securities Commission (SC), Republic of Maldives의 Capital Market Development Authority (CMDA), Malta의 Malta Financial Services Authority (MFSA), Republic of Mauritius의 Financial Services Commission (FSC), Mexico의 Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Mongolia의 Financial Regulatory Commission (FRC), Montenegro의 Securities and Exchange Commission of Montenegro (SCMN), Morocco의 Autorité Marocaine du Marché des Capitaux (AMMC), The Netherlands의 The Netherlands Authority for the Financial Markets (AFM), New Zealand의 Financial Markets Authority (FMA), Nigeria의 Securities and Exchange Commission (SEC), Norway의 Finanstilsynet (The Financial Supervisory Authority of Norway) (FSA), Sultanate of Oman의 Capital Market Authority (CMA), Ontario의 Ontario Securities Commission (OSC), Pakistan의 Securities and Exchange Commission (SECP), Palestine의 Palestine Capital Market Authority (PCMA), Peru의 Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), Poland의 Polish Financial Supervision Authority (KNF), Portugal의 Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), Qatar의 Qatar Financial Markets Authority (QFMA), Quebec의 Autorité des marchés financiers (AMF), Romania의 Financial Supervisory Authority (ASF) (CNVM), Russia의 The Bank of Russia (CBR), Kingdom of Saudi Arabia의 Capital Market Authority (CMA), Republic of Serbia의 Securities Commission (SC), Singapore의 Monetary Authority of Singapore (MAS), Slovak Republic의 The National Bank of Slovakia (NBS), Slovenia의 Securities Market Agency/Agencija Za Trg Vrednostnih Papirjev (SMA), South Africa의 Financial Services Board (FSB), Spain의 Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), Sri Lanka의 Securities and

해각서에 따르면, 서명기관은 요청기관에 일정한 중요정보를 제공하고, 민사 또는 행정소송에서 그 정보를 사용하는 것을 허락하며, 그 정보를 자율규제기관이나 형사사법기관과 공유하는 것을 허용하고, 그 정보의 비밀을 유지하는데 동의한다고 한다.<sup>40)</sup> 특히 국제증권위원회기구의 다자간 양해각서는 감독기관이 보유한 정보와 문서의 공유, 은행계좌나 증권계좌 거래, 그러한 계좌의 수익적 소유자(beneficial owner)에 관한 정보나 문서의 획득, 특정인의 진술이나 증언의 작성 또는 강제를 규정하고 있다.<sup>41)</sup>

다자간 양해각서는 미국 연방증권거래위원회로 하여금 수많은 국외정보를 수집할 수 있도록 하여 미국 연방증권거래위원회의 법집행기능을 크게 향상시키고 있을 뿐만 아니라, 국내법상 정보교환이 불가능한 국가에 대해서는 정보교환을 가능케 하는 입법적 조치를 취할 것을 촉구하는 역할을 수행하고 있다.<sup>42)</sup>

증권법 집행을 위한 국제공조를 강화하기 위해 국제증권위원회기구가 추진한 주요사업으로는 1991년에 채택된 ‘양해각서의 원칙(Principles of Memoranda of

---

Exchange Commission of Sri Lanka (SEC), Republic Srpska, Bosnia and Herzegovina의 Securities Commission of the Republic Srpska (SECRS), Sweden의 Finansinspektionen (FI), Switzerland의 Swiss Financial Market Supervisory Authority (FINMA), Syria의 Syrian Commission on Financial Markets and Securities (SCFMS), Chinese Taipei의 Financial Supervisory Commission (FSC), Tanzania의 Capital Markets and Securities Authority (CMSA), Thailand의 Securities and Exchange Commission (SEC), Trinidad and Tobago의 Trinidad and Tobago Securities and Exchange Commission (TTSEC), Tunisia의 Conseil du marché financier (CMF), Turkey의 Capital Markets Board (CMB), Turks & Caicos Islands의 Turks & Caicos Islands Financial Services Commission (TCIFSC), United Arab Emirates의 Securities and Commodities Authority (SCA), United Kingdom의 Financial Conduct Authority (FCA), United States of America의 Commodity Futures Trading Commission (CFTC)와 Securities and Exchange Commission (SEC), Uruguay의 Banco Central del Uruguay (BCU), Vietnam의 State Securities Commission (SSC), West African Monetary Union의 Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (CREPMF).

40) International Organization of Securities Commissions(IOSCO), Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information, 2012, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD386.pdf> (2016. 10. 28. 최종 확인), §§ 7, 10, 11.

41) International Organization of Securities Commissions(IOSCO), op. cit., § 7.

42) SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, op. cit.

Understanding)<sup>43)</sup>과 1997년에 채택된 ‘증권 및 파생상품 관련 법 집행을 고양하기 위한 기록보관, 정보수집, 법집행권, 상호협력의 원칙에 대한 결의(Resolution on Principles for Record Keeping, Collection of Information, Enforcement Powers and Mutual Cooperation to Improve the Enforcement of Securities and Futures Laws)<sup>44)</sup> 등이 있는데, 다자간 양해각서는 이러한 국제증권위원회 기구의 주요사업 가운데 하나였다.<sup>45)</sup>

다자간 양해각서의 회원자격을 보유하려면 해당 국가가 양해각서의 핵심 규정을 준수할 능력을 지니고 있어야 한다. 즉 양해각서의 회원자격은 조건부로 부여되는 것이다. 국제증권위원회 기구는 검증팀(verification team)을 설치하여 가입 신청 기관이 양해각서의 각 규정을 준수할 수 있는지 여부를 검토하도록 하고, 미국 연방증권거래위원회도 이 검토 과정에 참여하고 있다.<sup>46)</sup>

#### 나. 양자간 양해각서

국제증권위원회 기구를 통한 다자간 양해각서가 추진되기 전에 미국 연방증권거래위원회는 정보교환을 위해 다수의 외국 증권감독기관들과 양자간 양해각서를 체결하였다.<sup>47)</sup> 과거에는 미국 연방증권거래위원회의 국제증권사기 수사에서 양자간 양해각서가 중요한 역할을 담당해왔으나, 국제증권위원회 기구가 다자간 양해각서를 마련한 이후에는 다자간 양해각서가 주로 이용되고 양

43) International Organization of Securities Commissions Technical Committee, Principles for Memoranda of Understanding, 1991, <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD17.pdf> (2016. 10. 28. 최종 확인).

44) Presidents' Committee, A Resolution on Principles for Record Keeping, Collection of Information, Enforcement Powers and Mutual Cooperation to Improve the Enforcement of Securities and Futures Laws, 1997, <https://www.iosco.org/library/resolutions/pdf/IOSCORES15.pdf> (2016. 10. 28. 최종 확인).

45) SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, op. cit.

46) SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, op. cit.

47) SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, op. cit.; SEC, Office of International Affairs, "International Cooperation in Securities Law Enforcement", Securities and Exchange Commission, Fall 2004, [https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia\\_enforce/intercoop.pdf](https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia_enforce/intercoop.pdf) (2016. 10. 28. 최종 확인), p.3.

자간 양해각서는 이용도가 과거에 비해 크게 줄어들었다. 그렇다고 하더라도 다자간 양해각서에는 다수의 당사자들이 관련되어 있기 때문에 강도 높은 협력을 추진하기에는 본질적인 한계가 있을 수밖에 없고, 이러한 한계 영역에서는 양자간 양해각서가 여전히 중요한 역할을 수행한다. 그 이유는 일반적으로 양자간 양해각서는 정보의 사용과 정보의 비밀성에 대해 상세히 규정하고 있으며, 현재 양자간 양해각서에 의해 가능한 협조의 범위는 해당 양해각서의 당사자인 증권감독기관의 법적 권한에 따라 다양하게 구성할 수 있기 때문이다.<sup>48)</sup> 예컨대, 증언의 강제, 전화 또는 인터넷 통신 기록의 제공 등 다자간 양해각서에서 요구되는 것 이상의 정보를 공유할 필요가 있는 경우에는 양자간 양해각서가 여전히 유용하게 활용될 수 있다.<sup>49)</sup>

#### 다. 임시 협약

다자간 또는 양자간 양해각서가 증권감독기관 간 협력을 수월하게 하는 것은 분명하지만, 반드시 이러한 양해각서가 있어야 국제공조가 가능한 것은 아니다. 미국 연방증권거래위원회가 필요하다고 판단할 경우에는 양자간 또는 다자간 양해각서를 체결하지 않은 외국 증권감독기관과도 임시 협약을 통해 협력할 수 있다. 때로는 임시 협약이 양해각서를 보완하는 기능을 수행하기도 한다. 다자간 양해각서는 일정 범위의 정보를 회원기관 간에 공유할 것을 요구하고 있는데, 특정 국가에서 외국 증권감독기관과 그 정도 범위의 정보를 공유하는 것을 법적으로 허용하고 있지 않을 경우, 그 국가의 증권감독기관은 다자간 양해각서에 서명할 수 없을 것이다. 그렇다고 이 국가의 증권감독기관이 미국과 사전에 정보교환에 관한 양해각서를 체결해둔 것도 아니라면, 미국

48) SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, op. cit.

49) SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, op. cit. 미국 연방증권거래위원회와 호주 증권감독기관 간의 양자간 양해각서가 그 대표적인 예이다. Memorandum of Understanding Concerning Consultation, Cooperation and the Exchange of Information Related to the Enforcement of Securities Laws between the United States Securities and Exchange Commission and the Australian Securities and Investments Commission, 2008. 8. 25., [https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia\\_mutual\\_recognition/australia/enhanced\\_enforcement\\_mou.pdf](https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia_mutual_recognition/australia/enhanced_enforcement_mou.pdf) (2016. 10. 28. 최종 확인).

연방증권거래위원회는 해당 국가의 증권감독기관과 필요시에 임시 협약을 체결하여 정보교환을 추진한다.<sup>50)</sup>

## 6. 검토

앞서 살펴본 바와 같이 미국 연방거래위원회는 현재 외국 증권감독기관과 활발하게 교류·협력하고 있다. 각국의 노력으로 인해 증권감독기관 간의 정보교환은 과거 어느 때보다도 신속하게 이루어질 수 있게 되었다. 이처럼 증권감독기관 간의 정보교환에 대해서는 이미 전 세계적인 공감대가 형성되었고 실제로 어느 정도 수준의 성과도 거두었다고 볼 수 있다. 그러나 국제 증권사기를 통해 얻은 자금을 동결하는 조치에 대해서는 아직 증권감독기관 간의 직접적인 협력이 활발히 이루어지지 못하고 있다. 증권사기범이 사기와 관련된 자금을 해외로 이전하여 계속하여 금전적 이익을 누릴 수 있도록 하는 것은 결과적으로 증권사기 단속 자체를 무의미하게 만드는 것이다. 그럼에도 불구하고 미국 연방증권거래위원회를 비롯한 대부분의 증권감독기관들이 외국 증권감독기관을 위해 자국에 존재하는 자산을 동결할 권한을 지니고 있지 않아, 이 부분에서 효율적인 공조가 이루어지지 못하고 있다.<sup>51)</sup> 증권사기에 신속하게 대응하여 증권사기 단속의 실효성을 높이기 위해서는 각국의 증권감독기관이 외국 증권감독기관을 위하여 자국에 존재하는 자금을 동결하는 조치에 대한 보다 확실한 협력이 필요하다.<sup>52)</sup> 물론 증권감독기관 간에 자금 동결에 관한 국제공조가 일반화되기 위해서는 공감대 형성에서부터 시작하여

50) SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance, op. cit.

51) 현재도 자금 동결에 관한 협력이 불가능한 것은 아니나, 비효율적으로 이루어지고 있다는 비판이 제기되고 있다. Ethiopis Tafara, IOSCO Annual Conference: Public Discussion Panel on Combating Financial Crime Globally, Oct. 17, 2003., <https://www.sec.gov/news/speech/spch101703iosco.htm> (2016. 10. 31. 최종 확인); Junsun Park, op. cit., p.257.

52) 실제로 캐나다 증권감독기관 등 일부 국가의 증권감독기관은 외국 증권감독기관을 위해 자국에 존재하는 자금을 동결시킬 수 있는 권한을 가지고 있다. 이러한 자금 동결에 관한 협조는 일반적인 것이 아니기 때문에 현재 대부분 임시 협정을 통해 이루어지고 있다고 한다. Ethiopis Tafara, op. cit. 구체적인 협력 추진 방안에 관하여는 Junsun Park, op. cit., pp.259-265 참조.



법 개정에 이르기까지 복잡한 절차와 긴 시간이 소요될 수도 있다. 그렇지만 증권사기로 얻은 금전적인 이익을 해외로 이전함으로써 그 이익을 실현할 수 있는 여지를 남겨둔다면 증권사기 단속은 사실상 무의미한 조치가 되어 버릴 수 있다. 따라서 증권감독기관 간 자금 동결에 관한 협력을 보편화하여 증권 범죄로 인한 수익을 효과적으로 환수하는 것은 앞으로 국제공조가 달성해야 할 중대한 과제라고 생각한다.<sup>53)</sup>

### III. 우리나라 금융감독기관의 정보교환제도

#### 1. 법적 근거

자본시장의 국제화와 증권범죄에 대한 국제공조에 부응하기 위하여 우리나라 자본시장법도 외국 금융투자감독기관과의 정보교환 등에 관한 내용을 규정하고 있다. 자본시장법 제437조 제1항에서는 금융위원회의 정보교환에 관한 법적 근거를 명시하고 있고, 제2항에서는 조사·검사의 협조에 관한 법적 근거를 규정하고 있으며, 제3항에서는 정보교환 및 조사·검사자료의 제공에 대한 한계를 설정하고 있다.<sup>54)</sup>

구체적인 내용을 보면, 금융위원회는 외국 금융투자감독기관과 정보교환을 할 수 있고(동법 제437조 제1항), 금융위원회(또는 증권선물위원회)는 외국 금융투자감독기관이 이 법 또는 이 법에 상응하는 외국의 법령을 위반한 행위에 대하여 목적·범위 등을 밝혀 이 법에서 정하는 방법에 따른 조사 또는 검사를 요청하는 경우 이에 협조할 수 있다(동법 제437조 제2항 1문). 종래에는 금융위원회(또는 증권선물위원회)는 외국 금융투자감독기관이 목적·범위 등을 밝혀 이 법에 의한 조사 또는 검사를 요청하는 경우 이에 협조할 수 있다고 규정하고 있었다. '이 법에 의한 조사 또는 검사를 요청하는 경우'라고

53) 미국 연방증권거래위원회도 이러한 점을 인식하여 미국 안팎으로 자금 동결에 관한 중요성 및 그와 관련한 국제공조의 필요성을 강조하고 있다. Ethiopis Tafara, op. cit.

54) 한국증권법학회, 「자본시장법 주석서 II」, 박영사, 2015, 1074면.

명시하고 있었으므로, 외국 금융감독기관이 자국의 증권법을 위반한 국내 거주자를 상대로 조사 또는 검사를 요청한 경우에는 사실상 협조를 제공하기 어려운 상황이었다. 이 규정은 외국 금융감독기관과의 정보교환에 방해가 되어 2009년 2월 3일 자본시장법 개정에서 삭제되었다.<sup>55)</sup> 국회는 구 자본시장법의 ‘이 법에 의한 조사 또는 검사를 요청하는 경우’라는 표현을 ‘이 법 또는 이 법에 상응하는 외국의 법령을 위반한 행위에 대하여 목적·범위 등을 밝혀 이 법에서 정하는 방법에 따른 조사 또는 검사를 요청하는 경우’라는 표현으로 변경하였다. 따라서 조사나 감사의 대상이 되는 행위가 우리 자본시장법에 위배되지 않는다고 하더라도 우리 자본시장법에 상응하는 외국법 위반이 존재하는 경우에는 외국 금융감독기관에 협조를 제공할 수 있게 된 것이다. 동 개정을 통해 비로소 우리나라는 국제기준에 부합하는 정보교환이 가능하게 되었고, 국제증권위원회기구의 다자간 협정에 가입하여 외국 금융감독기관과 정보교환을 할 수 있는 여건을 마련하게 되었다.<sup>56)</sup>

또한, 우리나라는 과거 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률(이하 ‘금융실명법’이라 한다)에 있는 개인정보보호 규정으로 인하여 외국 금융감독기관과 원활하게 정보를 교환하기 어려웠다. 외국 금융감독기관과 협력하기 위해서는 거래정보의 공유가 필수적임에도 불구하고, 금융실명법 제4조 제1항 본문은 금융회사 등에 종사하는 자는 명의인의 서면상의 요구나 동의를 받지 아니하고는 그 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료(이하 ‘거래정보’라 한다)를 타인에게 제공하거나 누설하여서는 아니 되며, 누구든지 금융회사 등에 종사하는 자에게 거래정보 등의 제공을 요구하여서는 아니 된다고 규정하고 있어서 우리나라는 외국 금융감독기관의 수사에 실질적인 도움을 제공하기 어려운 실정이었다.<sup>57)</sup>

이에 국회는 국제 자본시장에서 불공정거래 행위에 대한 감시·감독을 강화하고자 2006년 3월 24일 금융실명법을 개정하여 금융감독기관 간의 금융거

55) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제3차 일부개정 2009. 2. 3. 법률 제9407.

56) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안(대안), 2009. 1. 13., 7-8면.

57) 김건식·정순섭, 「증권거래법의 역외적용 및 외국감독기관과의 공조제도 정비방안 연구」, 금융법센터 연구보고서, 2004. 10., 79면.

래정보의 교환을 허용하였다.<sup>58)</sup> 동 개정에서 신설된 단서조항에 의하면, 금융위원회 및 금융감독원장이 그에 상응하는 업무를 수행하는 외국 금융감독기관과 정보교환 및 조사 등의 협조를 위하여 필요로 하는 거래정보 등을 제공하는 경우로서 그 사용 목적에 필요한 최소한의 범위에서 거래정보 등을 제공하거나 그 제공을 요구하는 경우에는 타인과 해당 정보를 공유할 수 있다고 한다(동법 제4조 제1항 단서). 따라서 금융감독기관이 그와 유사한 업무를 수행하는 외국 금융감독기관과 업무협조를 위해 필요한 경우 금융기관 종사자에게 금융거래정보를 요구할 수 있고, 그 정보를 외국 금융감독기관에 제공할 수 있게 되었다.<sup>59)</sup> 동법 개정 이전에는 금융제도, 시장정보 내지 통계정보 등만을 공유할 수 있었지만, 개정 이후에는 그 외에 증권매매의 주문자 실체, 주문장소, 매매경위, 계산주체 등을 파악할 수 있는 금융거래정보까지 공유할 수 있게 되었다.<sup>60)</sup> 이처럼 외국 금융감독기관과 공유할 수 있는 정보의 범위가 확장됨에 따라, 해외펀드나 역외펀드 등에 대한 정보를 용이하게 파악할 수 있게 되었고, 나아가 조세회피지역 등 해외에서 이루어지는 불공정거래에 대한 단속도 가능하게 되었다.<sup>61)</sup>

## 2. 제한

관련 법률이 몇 차례 개정됨으로써 외국 금융감독기관과의 정보교환이 보다 원활하게 이루어질 수 있게 된 것은 사실이지만, 여기에는 일정한 제한이

58) 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 제8차 일부개정 2006. 3. 24 법률 제7886호; 금융감독위원회 정례브리핑자료, 외국자본의 불공정거래 행위에 대한 감시·감독 강화, 2006. 4. 4., 1면.

59) 재정경제위원회, 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 일부개정법률안 심사보고서, 2006. 2., 2-3면.

60) 금융감독위원회 정례브리핑자료, 앞의 자료, 2면.

61) 금융감독위원회 정례브리핑자료, 앞의 자료, 2면. 동 정례브리핑자료에 따르면, 다수의 해외펀드에 자금을 분산하여 국내 주식을 시세조종하는 경우 펀드간의 자금추적 등을 통해 시세조종 행위자를 적발할 수 있게 되었고, 국내 주식의 미공개정보를 보유한 자가 역외펀드를 이용, 매매하는 경우 운영자의 실체파악을 통해 추적할 수 있게 되었다고 설명한다. 금융감독위원회 정례브리핑자료, 앞의 자료, 2면.

있음에 주의해야 한다.

첫째, 외국 금융감독기관에 대한 조사·검사자료의 제공은 상호주의 원칙에 따른 제약을 받는다. 자본시장법 제437조 제1항 제2문을 보면, 금융위원회는 상호주의 원칙에 따라 조사 또는 검사자료를 외국 금융투자감독기관에 제공하거나 이를 제공받을 수 있다고 규정하고 있다. 여기서 상호주의 원칙이란 외국 금융감독기관이 금융위원회에 조사 또는 검사자료를 제공할 수 있는 경우에만, 금융위원회도 그 외국의 금융감독기관에 조사 또는 검사자료를 제공할 수 있도록 하는 것을 의미한다.<sup>62)</sup> 따라서 금융위원회는 외국 금융감독기관에 조사·검사자료의 제공을 결정하기 전에, 해당 외국 금융감독기관이 장래에 이와 유사한 상황에서 같은 정도의 조사·검사자료를 금융위원회에 제공할 수 있는지를 고려해야 한다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 미국의 경우도 상호주의 원칙에 관한 명문 규정을 두고 있다. 따라서 미국 연방증권거래위원회는 협조를 제공할 것인지를 결정하기 전에 협조 요청국의 증권감독기관이 미국 증권거래위원회에 동일한 협력을 제공할 수 있는지 여부를 고려해야 한다.<sup>63)</sup> 상호주의 원칙은 외국 금융감독기관의 협조 요청에 적극적으로 응할 강한 동기를 부여한다.<sup>64)</sup> 이러한 점에 비추어 볼 때 우리나라 자본시장법에 상호주의 원칙을 규정한 것은 적절한 조치라고 판단된다.

둘째, 외국 금융감독기관에 대한 조사·검사자료의 제공은 목적 범위 내에서의 사용과 비밀유지에 따른 제한을 받는다. 즉, 자본시장법 제437조 제3항은 금융위원회가 외국 금융투자감독기관에 조사 또는 검사자료를 제공하기 위해서는 외국 금융투자감독기관에 제공된 조사 또는 검사자료가 제공된 목적 외의 다른 용도로 사용되지 않아야 하고, 조사 또는 검사자료 및 그 제공사실의 비밀이 유지되어야 한다. 다만, 조사 또는 검사자료가 제공된 목적 범위에서 우리 자본시장법에 상응하는 외국 법령의 위반과 관련된 처분, 재판 또는 그에 상응하는 절차에 사용되는 경우에는 조사 또는 검사자료 및 그 제공사실

62) 한국증권법학회, 앞의 책, 1075면.

63) 15 U.S.C. § 78u(a)(2).

64) Michael D. Mann & William P. Barry, op. cit., p.672.

의 비밀이 유지되지 않아도 된다고 규정함으로써(동항 제2호 2문), 외국 금융감독기관의 조사나 소송절차 등 일련의 사건 처리 과정에서 정보를 사용하는 것은 허용하고 있다.

우리나라 금융감독기관에서 제공한 정보의 비밀을 유지하도록 한 것은 개인정보보호라는 관점에서 정보제공자의 정당한 요구일 수 있지만, 그렇다고 하더라도 해당 정보를 법령 위반과 관련된 처분, 재판 또는 그에 상응하는 절차에 사용하는 경우까지 금지한다면 외국 금융감독기관과의 긴밀한 공조를 심각하게 방해할 수 있다.<sup>65)</sup> 이러한 이유로 미국 연방증권거래법 Section 24(d)에서는 연방증권거래위원회가 미국 법원에 제기하는 소송이나 행정절차에서 미공개정보를 이용하는 것을 금지하고 있지 않다.<sup>66)</sup> 소송이나 행정절차에서 상대방 당사자에 대한 정보 제공 행위는 정보를 대중에 널리 유포하는 행위와는 엄연히 다르다고 본 것이다.<sup>67)</sup> 이러한 점에 비추어 볼 때, 조사 또는 검사자료가 제공된 목적 범위에서 우리 자본시장법에 상응하는 외국 법령의 위반과 관련된 처분, 재판 또는 그에 상응하는 절차에 사용되는 경우에는 조사 또는 검사자료 및 그 제공사실의 비밀이 유지되지 않아도 된다고 명시한 우리 자본시장법 제437조 제3항 제2호 2문은 정보교환의 실효성을 담보하기 위해서는 불가피한 규정이라고 본다.

### 3. 검토

이상에서 본 바와 같이 우리나라는 금융실명법, 자본시장법 등을 개정하여 국제공조에 장애가 되는 요소들을 제거하고, 2010년 6월 국제증권위원회기구

65) 구 자본시장법 제437조 제4항 3호는 '외국 금융투자감독기관에 제공된 조사 또는 검사자료가 제공된 목적 외의 다른 용도로 사용되지 아니할 것'이라는 요건을 두고 있어서 외국 금융투자감독기관과의 원활한 정보교환을 방해해왔다고 한다. 김건식·정순섭, 「새로운 자본시장법(제3판)」, 두성사, 2013, 841면.

66) 다만, 미국 연방증권거래법 Section 24(d)는 우리 자본시장법 제437조 제3항과는 달리, 미국 연방증권거래위원회가 외국 증권감독기관에 제공한 미공개 정보의 이용에 적용되는 규정이 아니고, 미국 연방증권거래위원회가 외국 증권감독기관으로부터 수령한 미공개 정보의 이용에 적용되는 규정이다.

67) Felice B. Friedman, et al., op. cit., pp.41-42.

에서 운용하는 다자간 양해각서에 정식 회원으로 가입하였다.<sup>68)</sup> 이로써 우리나라도 다국적 증권사기에 효과적으로 대처할 수 있는 이른바 다자간 국제공조 네트워크 안에 들어오게 된 것이다.<sup>69)</sup> 그런데 양해각서에 따라 협조할 때에는 각국의 국내법이 어떻게 규정되어 있는지가 중요하다. 양해각서는 조약과는 달리 국회비준을 요하지 않아 국내법적 효력이 없으며 각국의 현존하는 법체계를 전제로 그 범위 내에서만 협조할 수 있기 때문이다.

우선, 미국 연방증권거래법 Section 21(a)(2)에서와 같이, 2009년 자본시장법 개정을 통해 우리 자본시장법 위반 여부와 관계없이 외국 금융투자감독기관에 협조를 제공할 수 있다고 규정한 것은 적절한 조치라고 판단된다. 이 규정의 핵심은 외국 금융감독기관에 대한 협조를 제공하기 위한 전제조건으로 쌍방불법성이나 쌍방가벌성을 요하지 않는다는 점이다. 따라서 금융위원회가 해당 사건에 대해 독자적인 이해관계를 가지고 있지 아니 하고, 우리나라에서 아무런 불법행위도 일어나지 않았다고 하더라도 금융위원회는 외국 금융감독기관을 위해 정보를 수집할 수 있다.

그러나 우리나라의 금융감독기관은 미국 연방증권거래위원회에 비해 주어진 권한이 작아서 국제 증권사기에 대한 국제공조가 충분하게 이루어지지 않을 가능성이 있다. 미국 연방증권거래위원회의 경우 외국 증권감독기관을 돕기 위해 문서제출이나 진술을 요구할 수 있으며, 이 절차를 통해 수집·제공할 수 있는 정보는 증권계좌, 은행계좌, 전화통화, 신용카드사용, 호텔 및 항공권 이용, 인터넷 서비스 제공업자에 관한 기록 등 다양하다.<sup>70)</sup> 증권감독기관 간에 긴밀한 공조체제를 구축하여 국제 증권사기에 신속하게 대처하려면 개별 감독기관 자체의 권한이 강화되어야 한다. 특히 최근 내부자거래 등 증권사기 사건을 수사하는 데 있어 전화기록, 인터넷 통신 등이 중요한 역할을 수행하고 있다.<sup>71)</sup> 그럼에도 불구하고 우리나라는 아직까지 금융감독기관에 전화나

68) 김진식·정순섭, 앞의 책, 841면.

69) 국제증권위원회기구 다자간 양해각서의 서명 기관 간에는 다자간 양해각서에 근거하여 신속하고 효율적으로 정보를 교환할 수 있다. 물론, 다자간 양해각서에 서명하지 않은 국가에 대해서는 여전히 양자간 양해각서나 임시 협약을 이용하여 협조를 요청할 수 있다.

70) Felice B. Friedman, et al., op. cit., p.40.

71) Junsun Park, , op. cit., p.265.

인터넷 등 통신 기록을 조회할 권한을 인정하고 있지 않아서 이 부분에 관하여는 금융감독기관 차원에서 외국 금융감독기관에 충분한 협조를 제공하기가 어렵다.<sup>72)</sup> 따라서 외국 금융감독기관의 협조 요청에 효과적으로 대응하고, 다른 한편으로는 상호주의 원칙에 따라 훗날 그 외국 금융감독기관으로부터 동일 수준의 도움을 받을 수 있도록, 우리 금융감독기관의 권한을 강화할 필요가 있다고 본다.<sup>73)</sup>

#### IV. 결론

각국의 노력으로 증권감독기관 간의 공조제도는 잘 정착되어 가고 있다. 미국과 우리나라를 비롯한 많은 국가에서 외국 증권감독기관에 협조를 제공할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 이를 기초로 양해각서 등 정보교환협약을 체결해왔다. 특히, 최근에는 국제증권위원회기구에서 운용하는 다자간 양해각서가 많은 회원을 확보함으로써 가장 보편적으로 사용되는 국제공조 수단으로 부각되고 있다.

이처럼 현재 많은 국가들이 증권감독기관 간의 국제공조에서 큰 성과를 거두고 있으나, 일부 국가에서는 몇 가지 방해 요소로 인해 국제공조에 적극적으로 참여하지 못하고 있다. 예컨대, 외국 증권감독기관에 정보를 제공하기 위한 요건으로 쌍방불법성 또는 쌍방가벌성을 요구하는 국가도 있고, 교환할 수 있는 정보의 종류를 엄격하게 제한하는 국가도 있다. 또한, 효과적인 국제공조 체제를 구축하려면 개별 증권감독기관 자체의 권한이 향상되어야 하는데, 은행계좌정보나 전화기록 또는 인터넷 서비스 정보 등에 대해서는 증권감독기

72) 물론 검찰 수사 단계에서 형사사법공조 채널을 이용한 협력을 생각해볼 수 있으나, 이러한 협력은 증권감독기관 간의 직접적 협력이 아니라 우회적인 경로를 통한 협력에 해당하므로 시간적·경제적으로 비효율적일 수 있다. 이러한 채널만으로는 신속한 대처가 중요한 증권사기범죄에 효과적으로 대처하기 어렵다고 본다.

73) 강병호, “금융감독 당국에 ‘통신 조회권’ 쥐라”, 중앙일보, 2012.1.25., [article.joins.com/news/option/article\\_print.asp?ctg=11&total\\_id=7200925](http://article.joins.com/news/option/article_print.asp?ctg=11&total_id=7200925) (2016. 9. 30. 최종 확인); 서울대학교 금융법센터, 「자본시장 불공정거래 조사체계 개선방안」에 관한 용역보고서, 금융위원회, 2013. 1., 69-70면.

관이 요구할 수 없는 국가도 있다. 이러한 점에서 각국은 국제공조에 최적화된 환경을 조성하기 위해 정보교환에 장애가 되는 관련법 규정을 과감히 정비하고, 한층 더 높은 수준의 협력이 가능하도록 개별 증권감독기관의 권한을 강화할 필요가 있다고 본다.

### 참고문헌

- 강병호, “금융감독 당국에 ‘통신 조회권’ 쥐라”, 중앙일보, 2012. 1. 25., article. joins.com/news/option/article\_\_print.asp?ctg=11&total\_\_id=7200925 (2016. 9. 30. 최종 확인); 서울대학교 금융법센터, 「자본시장 불공정거래 조사체계 개선방안」에 관한 용역보고서, 금융위원회, 2013. 1.
- 금융감독위원회 정례브리핑자료, 외국자본의 불공정거래 행위에 대한 감시·감독 강화, 2006. 4. 4.
- 김건식·정순섭, 「새로쓴 자본시장법(제3판)」, 두성사, 2013.
- 김건식·정순섭, 「증권거래법의 역외적용 및 외국감독기관과의 공조제도 정비 방안 연구」, 금융법센터 연구보고서, 2004. 10.
- 임재연, 「자본시장법」, 박영사, 2013.
- 재정경제위원회, 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 일부개정법률안 심사 보고서, 2006. 2.
- 한국증권법학회, 「자본시장법 주석서 II」, 박영사, 2015.
- A. A. Sommer, Jr., “IOSCO: Its Mission and Achievement”, 17 Nw. J. Int'l L. & Bus. 15, 1996.
- Chris Brummer, “Post-American Securities Regulation”, 98 Cal. L. Rev. 327, 2010. 4.
- Felice B. Friedman, et al., “Taking Stock of Information Sharing in Securities Enforcement Matters”, 10 J. Fin. Crime 37 (2002)
- International Organization of Securities Commissions(IOSCO), Multilateral



- Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information, 2012, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD386.pdf> (2016. 10. 28. 최종 확인)
- International Organization of Securities Commissions Technical Committee, Principles for Memoranda of Understanding, 1991, <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD17.pdf> (2016. 10. 28. 최종 확인).
- J. William Hicks, International Dimension of U.S. Securities Law, 2016 ed., Thomson West (2015)
- Junsun Park, "Enforcement of Securities Law in the Global Marketplace: Cross-Border Cooperation in the Prosecution of Transnational Hedge Fund Fraud", 39 Brook. J. Int'l L. 231 (2014)
- Memorandum of Understanding Concerning Consultation, Cooperation and the Exchange of Information Related to the Enforcement of Securities Laws between the United States Securities and Exchange Commission and the Australian Securities and Investments Commission, 2008. 8. 25., [https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia\\_mutual\\_recognition/australia/enhanced\\_enforcement\\_mou.pdf](https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia_mutual_recognition/australia/enhanced_enforcement_mou.pdf) (2016. 10. 28. 최종 확인)
- Michael D. Mann, Joseph G. Mari, George Lavdas, "Developments in International Securities Law Enforcement and Regulation", 29 Int'l Law 729 (1995)
- Michael D. Mann & William P. Barry, "Developments in the Internationalization of Securities Enforcement", 39 Int'l Law. 667 (2005)
- OICU-IOSCO, Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information (MMoU), <https://www.iosco.org/about/?subsection=mmou> (2016. 9. 30. 최종 확인)
- Presidents' Committee, A Resolution on Principles for Record Keeping, Collection of Information, Enforcement Powers and Mutual Cooperation to Improve the Enforcement of Securities and Futures Laws, 1997, <https://www.iosco.org/library/resolutions/pdf/IOSCORES15.pdf> (2016. 10. 28. 최종 확인)
- SEC, Office of International Affairs: International Enforcement Assistance,

[https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia\\_\\_crossborder.shtml](https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia__crossborder.shtml) (2016. 9. 30. 최종 확인)

SEC, Office of International Affairs, "International Cooperation in Securities Law Enforcement", Securities and Exchange Commission, Fall 2004, [https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia\\_\\_enforce/intercoop.pdf](https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia__enforce/intercoop.pdf) (2016. 10. 28. 최종 확인)

[Abstract]

**Information Sharing Between Securities Regulators in Global Securities Markets: Focusing on the Cases of South Korea and the U.S.**

Park, Junsun

*Assistant Professor of Law, Jeju National University Law School*

The financial markets have recently become international because of technological advances. In such global financial markets, securities regulators and other governmental agencies need to secure assistance from other countries to combat cross-border securities fraud. Thus, international cooperation is necessary in international securities enforcement.

The U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) recognized that international cooperation is important to securities enforcement in global financial markets. It then obtained the legal authority to provide assistance with foreign regulators in securities investigations, and based on that authority, it has provided broad assistance to other foreign securities regulators. In practice, the SEC usually use international networks for information sharing, such as memoranda of understanding.

In South Korea, the Financial Investment Services and Capital Markets Act allows the Korean Financial Services Commission to exchange information with the supervisory agency of financial investment business in a foreign country.

This article discusses international cooperation system, and then it examines legal authority to provide assistance with foreign regulators in South Korea and memoranda of understanding for information sharing. Finally, this article provides recommendations for more effective cooperation.

**Key words** : Internationalization, Securities Markets, International Cooperation, Information Sharing, Memoranda of Understanding