일본의 금융상품거래법 소개[1)]

정보신청기관 : 금융감독위원회 시장감독과

I. 입법배경과 개요

2006년 6월 7일 일본의 참의원 본회의에서 '증권거래법등의 일부를 개정하는 법률' 및 '증권거래법등의 일부를 개정하는 법률의 시행에 따른 관계 법률의 정비 등에 관한 법률' 이 가결 · 성립되어, 동년 6월 14일 공포되었고, 그에 따라 증권거래법은 금융상품거래법으로 개정되었다.

위 이법들은 금융심의회 금융분과회 제1부회가 2005년 12월 22일에 발표한 보고서, '투자서비스법(가칭)을 향하여'[2)]에서 제언한 내용에 기하여, 금융 · 자본시장을 둘러싼 환경의 변화에 대응하여, 폭넓은 금융상품 · 거래에 있어서 투자자를 보호하기 위한 횡단적인 법제로써, 증권거래법을 개조하여 「금융상품거래법」(일명 투자 서비스법)으로 개정하는 등의 법정비를 실시한 것으로, 이를 통해 투자자 보호규칙의 강화와 투자자 편익의 향상, '저축에서 투자로' 향한 시장 기능의 확보, 금융 · 자본시장의 국제화에의 대처를 그 목적으로 하고 있다.

일본에서는 1990년대 후반 일본 경제의 거품 붕괴로 각 금융권에 불량채권 문제가 대두되면서 금융시장 전체가 불안해지자 '일본판 빅뱅' 이라 불리는 '금융시스템 개혁' 을 선언하고, 21세기를 지탱해나갈 금융의 새로운 틀로써 '일본판 금융서비스법' 에 관한 논의 · 검토를 활발하게 진행시키게 되었다.

그러던 중 금융심의회가 2000년 6월 '21세기의 새로운 금융체제에 관하여' 라는 제목의 답신에서 이용자보호와 금융개혁을 촉진하기 위한 기능별 · 횡단적인 법제로서 '일본판 금융서비스법' 을 제언하였고, 이에 따라 일본판금융서비스법의 첫 단계로서 동년 5월에 금융상품판매법이 제정되고 집단투자스킴에 관한 법률 등이 정비되었다.

금융심의회 금융분과회 제1부회는 그후에도 기존의 투자자보호법제의 대상이 아니었던 금융상품에 대해서 사기적인 판매사례가 보여짐에 따라, 개별적인 투자자보호책의 확충을 제언하고, 입법상의

1) 이 글은, ① 三井秀範(金融庁総務企画局市場課長), "証券市場改革の現状と展望－新しい金融商品取引法制について－", 『商事法務』 1788号, 2007. 1. 5. 46면~53면, ② 松尾直彦(金融庁総務企画局市場課金融商品取引法令準備室長), "証券取引法等の一部を改正する法律等について"' 『ジュリスト』1321号, 2006. 10. 15. 126면~133면, ③ 岡田 大(前金融庁総務企画局市場課投資サービス法令準備室長 総括課長補 佐), "不公正取引等への 対応", 『商事法務』1781号, 2006. 11. 5. 32면~35면 등을 주로 참조하였음을 밝혀둠.

2) 보고서의 상세 내용은 금융청 홈페이지 www.fsa.go.jp 참조.

조치로서 증권거래법개정에 의한 소위 조합형 투자스킴에의 동 법규제 적용, 금융선물거래법개정에 의한 외국환증거금거래에의 규제도입 등을 실시했다.

그러나, 그럼에도 불구하고 최근에도 다수의 일반투자자를 대상으로 한 익명조합형식의 사업형 펀드에 관한 피해사례나 일부 대형금융기관의 거래처와의 금리스왑등을 둘러싼 부적절한 사례, 라이브도어사건에 있어서의 투자사업조합 등의 문제에서 보여지듯이 기존의 투자자 보호법제에 많은 허점이 있어, 폭넓은 금융상품에 관한 포괄적 · 횡단적인 투자자 보호의 틀을 정비할 필요성이 대두되었다.

또한 금융 · 자본시장의 글로벌화와 함께 주요각국에서는 다양한 금융상품을 대상으로 한 횡단적인 법제의 구축이 보편화되면서 일본의 경우도 국제적 정합성과 보편성의 측면에서 자본시장을 규율하는 법제의 재정비가 중요한 과제로 등장하게 되었다.

이러한 관점에서, 금융심의회 제1부회는 2004년 9월부터 투자서비스에 있어서의 투자자보호 방안에 관해 증권거래법을 투자서비스법으로 개편하는 문제를 포함하여 폭넓게 검토하고, 그 결과를 2005년 7월 7일 '중간정리'라고 제목을 붙여 발표하였다. 그후 이 중간정리에 대해 의견수렴을 거친 뒤, 동년 12월 22일 제1부회보고를 정리하여, 증권거래법을 개조해 투자 서비스법을 제정할 정당성을 제언하였다. 또한 그간 동 부회의 'Discloser Working Group'의 보고('향후의 공시제도의 존재양식에 대해서') 및 공개매매제도 등의 Working Group의 보고('공개매매제도등의 존재양식에 대해서')가 정리되어, 그 검토결과가 제1부회보고에 포함되었다.

금융상품거래법의 내용은 크게 4가지로 나누어진다. 첫째, 투자성이 강한 금융상품에 대한 횡단적인 투자자 보호법제(일명 투자 서비스 법제)의 구축, 둘째, 개시(공시) 제도의 확충, 셋째, 거래소의 자율규제 기능의 강화, 넷째, 불공정 거래 등에 대한 엄정한 대응이 그것이다.

첫째, '투자자'의 관점에서 포괄적 · 횡단적인 투자자보호법제를 구축하는 일명 투자서비스법제의 부분의 구체적인 내용은 다음과 같다. 집단투자스킴(펀드)에 대한 포괄적 정의나 파생상품거래의 범위확대등을 통한 기존의 투자자보호법제의 미비점을 메우고 있다(포괄화). 또한 금융선물거래업, 증권투자고문업 등의 현행의 종단적인 업무규제를 개정하여 금융상품거래업 등에 통합함과 동시에 투자성이 강한 예금 · 보험 등 동일한 경제적 성질을 지니고 있는 금융상품 · 거래에도 동일한 판매 · 권유규칙을 적용하고 있다(횡단화). 한편, 전문 투자가(특정투자가)제도의 도입 등, 투자자의 속성이나 업무유형에 따른 규제의 차별화를 도모하고 있다(유난화 · 구조유연화).

둘째, '시장'의 관점에서 공시제도의 정비를 도모하는 것(공정화 · 투명화)의 구체적인 내용은 공개매수제도 및 대량보유보고제도의 개정, 상장기업등의 분기보고제도 및 재무보고에 관한 내부통제보고제도의 도입 등이다.

셋째, '시장'의 관점에서 금융상품거래소의 자주규제업무의 적절한 운영의 확보를 도모하는 것의 구체적인 내용은, 금융상품거래소는 자주규제업무를 별도의 법인인 '자주규제법인'에 위탁하는 것이 가능하며, 또 주식회사 금융상품거래소는 자주규제업무에 관한 사항의 결정을 행하는 '자주규제위원회'를 두는 것 등이 가능하도록 하고있다.

넷째, '시장'의 관점에서 불공정거래등에의 엄정한 대응으로써 불공정거래 및 공시규제위반에 대한 벌칙의 강화나, 시세조종행위에의 대응 등을 꾀하고 있다(엄정화).

금융상품거래법은 4개의 법률(외국증권업자에 관

한 법률, 유가증권에 관련된 투자자문업의 규제 등에 관한 법률, 저당증권업의 규제 등에 관한 법률 및 금융선물거래법)의 폐지 및 89개 법률의 개정을 행하였다. 그 분량은 약 1,170페이지에 달하며 신 · 구 대조표 등을 포함하면 약 2,800 페이지에 달하는 방대한 분량이다. 이하에서는 금융상품거래법의 불공정거래와 관련한 내용만을 간략하게 소개하고, 단계적으로 시행되고 있는 금융상품거래법의 현재의 시행 · 검토 상황을 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 불공정거래 등에 대한 엄격한 대응

라이브도어 사건 등을 계기로 일본 증권시장의 공정성 · 투명성을 향상시키고, 국제적으로도 신뢰받을 수 있는 시장을 구축해나가기 위해, 시장에 있어서의 불공정거래 등에 대해 엄격하게 대응할 필요가 고조되었다. 이러한 관점에서 금융상품거래법 등의 법개정에 의해 ① 시세조종행위에의 대응, ② 벌칙의 강화, ③ 증권거래 등의 감시위원회의 기능강화가 행해지게 되었다.

1. 시세조종행위에의 대응

시세조종의 한 수단으로서 주가를 유도하기 위해, 약정할 의사가 없음에도 불구하고 시장에 주문을 하여 매매신청을 하고 약정하기 전에 취소하는 시세조종행위와 관련하여, 현행법에서는 고객에 의한 이러한 시세조종행위가 형사 처벌의 대상이 될 뿐 과징금의 대상이 아니였다. 또한 증권회사가 다른 증권회사를 통하지 않고 스스로 증권거래소에서 발주하는 방식의 시세조종행위에 대해서는 형사벌도 과징금의 대상도 아니였다. 이에 금융상품거래법은 시세조종행위 등을 금지하는 불공정거래규제의 실효성 확보를 위해, 증권거래등 감시위원회의 건의(2005년 11월 29일)를 받아들여, ① 고객에 의한 상장조종행위를 과징금의 대상으로 함과 동시에 ② 증권회사의 자기 계산을 통한 상장조종행위 또한 형사처벌 및 과징금의 대상으로 하고 있다(제159조, 제174조).

2. 벌칙의 강화

최근의 일부 상장기업을 둘러싼 일련의 부정사건으로 인해, 투자자보호의 철저와 공정하고 투명한 증권거래의 확보 및 증권거래에 대한 국민의 신뢰 확보를 위한다는 관점에서, 공시 위반 및 불공정거래관계에 대한 벌칙을 강화하고 있다.

구체적으로는 ① 유가증권신고서 · 유가증권보고서 등의 허위기재, 부정행위, 풍설의 유포 · 위계나 시세조종행위 등에 관해서는 현행의 5년 이하의 징역 혹은 500만엔 이하의 벌금 또는 병과, 법인양벌 5억엔 이하의 벌금에서, 10년 이하의 징역 혹은 1,000만엔이하의 벌금 또는 병과, 법인양벌 7억엔 이하의 벌금으로 인상하였다(제197조, 제207조). ② 유가증권신고서 · 유가증권보고서 등의 미제출, 대량보유보고서 등의 허위기재나 내부자 거래 등에 관해서는, 현행의 3년 이하의 징역 혹은 300만엔 이하의 벌금 또는 병과, 법인양벌 3억엔 이하의 벌금에서, 5년 이하의 징역 혹은 500만엔 이하의 벌금 또는 병과, 법인양벌 5억엔 이하의 벌금으로 인상하였다(제197조, 제207조). 여기에는 이번개정에 의해 새롭게 제출이 의무화된 분기보고서 및 내부통제보고서의 허위기재도 그 벌칙 대상으로 되어 있다.

3. 증권거래 등의 감시위원회의 기능강화

금융상품거래법에서는 증권거래등 감시위원회의 시장감시기능을 강화하기 위한 관점에서, ① 유가증권신고서의 신고자 등에 대한 검사권한 등의 강

화, ② 범칙조사(犯則調査)에 있어서의 우편물 등에 대한 차압권한의 명확화 ③ 권고 · 건의의 확대가 행해졌다.

구체적으로 살펴보면 첫째, 보고청취 등의 대상자가 현행법에서는 유가증권신고서의 신고자등 당해 규정에서 예정되어진 일의적인 대상자로써 그외의 관계자에 한정되어 있기 때문에, 유가증권신고서의 신고자등과 거래관계에 있는 금융기관 등이 포함되지 않는다고 해석될 여지가 있었다. 그로 인해 유가증권신고서 등의 허위기재에 관한 검사등에 지장을 초래할 우려가 있음으로, 금융상품거래법에서는 관계자 외에 새로이 참고인을 추가 규정하였다.

둘째, 증권거래 등 감시위원회의 범칙조사과정에 있어서는 통신사무를 행하는 자가 보관 · 소지하는 우편물 등을 차압할 필요가 있는 경우가 있는데, 이에 대해서는 관세법이나 독점금지법에서는 우편물 차압 규정을 두고 있음을 고려하여, 이번 금융상품거래법에서도 우편물 등의 차압을 행할 수 있음을 명문화하였다(제211조).

셋째, 현행법에서는 증권거래 등 감시위원회는 검사 또는 범칙사건의 조사를 행함에 있어서 권고 또는 건의를 할 수 있다고 되어 있으나, 금융상품거래법 하에서는 보고 · 자료제출명령, 또는 질문 혹은 의견의 청취를 행하는 경우에도 권고 또는 건의를 하는 것이 가능하다고 규정하고 있다(개정 후의 금융청설치법 제20조, 제21조).

Ⅲ. 금융상품거래법제의 시행 · 검토상황

1. 기본적인 고려

투자자 보호를 철저히 하고 시장의 공정성 · 투명성을 확보하기 위해서, 금융상품거래법이 적절하고 원활하게 시행 · 운용되어야 함은 가장 중요한 점이다. 이와 관련 '경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침2006' (2006년 7월 7일 각의 결정)에 있어서도, "금융상품거래법제의 원활한 시행과 적절한 운용을 도모하고, 증권거래 등 감사위원회등의 기능을 강화 · 체제정비하며, 금융상품거래법에 있어서의 내부통제에 관한 제도의 원활한 실시와 펀드를 포함한 광범위한 규제대상업자에 대하여 금융상품거래법 등의 새로운 룰(Rule)의 적절한 운용을 위한 체제정비를 도모하고 엄격하고 적절한 검사 · 감독을 실시하여, 국민이 금융상품을 안심하고 이용할 수 있도록 하는 제도의 정비 · 운용에 임한다"라고 하고 있다.

2. 금융상품거래법제의 시행상황

금융상품거래법의 내용은 광범위하고 다양하기 때문에 단계적으로 시행하도록 되어 있다. 먼저, 라이브 도어를 둘러싼 사건으로 인해 실추된 일본 증권시장의 공정성 · 투명성을 향상시키기 위한 긴급대응으로서의 벌칙의 강화와 시세조종행위에의 대응등의 시행기일에 대해서는 법률의 규정에서 "공포일로부터 기산해서 20일을 경과한 날"로 되어있어, 2006년 7월 4일부터 시행되었다. 또한 이번 개정에 따라 당연히 필요하게 되어진 규정의 정비를 실시하기 위해서, '증권거래법시행령의 일부를 개정하는 정령' 이 동년 6월 23일에 공포되어, 7월 4일에 시행되었다.

공개매수 제도의 개정과 관련된 부분 및 대량보유보고제도의 '사업지배목적' 을 '중요제안행위 등' 에서 개정하는 부분 등의 시행기일은 법률 규정에서 "공포일로부터 기산하여 6개월을 넘지않는 범위내에 있어서 정령으로 정한 날"로 하고 있다. 또한 대량보유보고에 관련된 특례보고의 빈도 · 기한의 단축 부분이나 전자제출의 의무화부분 등의 시행기일은 법

률 규정에서 "공포일로부터 기산하여 1년을 넘지않는 범위내에 있어서 정령으로 정한 날"로 되어 있다.

본 개정들을 실시하기위해서 2006년 12월 8일 '증권거래법시행령의 일부를 개정하는 정령' 및 '증권거래법등의 일부를 개정하는 법률의 일부 시행기일을 정하는 정령'이 공포되어, 12월 12일에 소요의 내각부령의 개정이 공포되었다.

구체적인 시행기일은 공개매수제도의 개정에 관한 부분 및 대량보유보고제도의 '사업지배목적'을 '중요제안행위 등을 행하는 목적'에서 개정하는 부분 등에 대해서는 2006년 12월 13일, 대량보유보고에 관련된 특례보고의 빈도·기한의 단축 부분 등에 대해서는 2007년 1월 1일, 대량보유보고의 전자제출 의무화 부분에 대해서는 2007년 4월 1일로 되어있다.

3. 금융상품거래법제의 본격시행을 향한 검토상황

(1) 본격시행시기

금융상품거래법제의 중점 부분인 포괄적·횡단적 투자자보호법제를 구축하는 부분 및 거래소제도의 정비를 도모하는 부분의 시행기일은 법률규정에서는 "공포일로부터 기산해서 1년 6개월을 경과하지 않는 범위내에 있어서 정령에서 정하는 날"부터로 되어있었다.

본 개정부분은 기존의 투자자보호법제의 대상으로 되어 있지 않은 '간극'을 메꾸는 등 투자자보호를 도모함에 있어서 더없이 중요한 부분으로 가능한 한 조기에 시행되어 질 필요가 있는 부분이지만, 그 내용이 광범하고 다양함으로 인해 시행일까지 금융청으로써도 관련 정령·내각부령 등의 정비나 개정내용을 철저히 주지할 수 있는 시간을 확보할 필요가 있고, 또 원활한 시행을 위해서는 규제대상이 되는 업자에 대해서 시스템대응 등 개정에의 대응을 위한 준비기간을 확보할 것도 필요할 것이라 하여, 구체적인 시행일에 대해서는 결정되어 있지 않았었다. 이에 금융청은 올해 4월 13일 금융상품거래법제에 관한 정령안·내각부령안 등을 공표하여 5월 21일을 기한으로 의견조회를 행하였고, 구체적인 시행시기는 올 9월쯤으로 예상된다.

(2) 사반기보고제도 등의 적용시기

사반기보고제도 및 재무보고에 관한 내부통제보고제도의 도입과 경영자에 의한 확인서제도의 의무화의 부분에 대한 시행은 2007년 여름으로 되어있으나, 적용은 2008년 4월 1일 이후에 개시하는 사업년도부터로 되어 있다. 그 적용을 향해서 기업회계심의회내부통제부회는 2006년 11월 21일에 '재무보고에 관한 내부통제의 평가 및 감사에 관한 실시기준(공개초안)'을 동감사부회는 동일 '사반기평가기준의 설정에 대해서(공개초안)'를 공표하였으며, 또 기업회계기준위원회(ASBJ)는 11월 1일에 '사반기재무제표에 관한 회계기준(안)' 등을 공표했다.

Ⅷ. 시사점

세계 각국은 자국의 금융시장을 세계적인 시장으로 육성하기 위하여 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 1986년 영국의 투자서비스법(FSA), 2001년 호주 금융개혁법(FSRA), 2002년 싱가폴·홍콩 증권선물법(SFA), 2006년 일본의 금융상품거래법이 그 예이다. 우리나라 정부도 세계적 경쟁에서 뒤쳐지지 않기 위해 최근에 '자본시장과 금융투자업에 관한 법률'(이하 '자본시장통합법')을 제정하였다.

일본의 금융상품거래법이 증권거래법을 기본 틀로 하여 나머지를 합친 법인 반면, 국내 자본시장통

합법은 증권 · 선물 · 신탁 · 자산운용 등의 관련법을 모두 통합해 뭉뚱그려 만들어지는 것이라는 점이 다르기는 하나, 입법취지나 내용면에서 많은 유사점이 있다. 또한 일본은 금융 산업에 대한 전반적인 규제를 10여 전부터 검토하고 있었으며, 이와 관련된 금융기관들의 의견수렴을 꾸준히 해 왔다. 자본시장통합법은 방대한 법률로써 그 내용 또한 복잡하고 업종간의 이해상충 등도 예상된다. 따라서 우리보다 한발 앞서 입법화되어 시행되어진 일본의 금융상품거래법은 법리적 측면 외에도 그 실무적인 측면 등에 있어서도 우리에게 많은 시사점을 전해 줄 것이라 생각된다.

특히 시장의 공정성 · 투명성 확보를 통한 국제적 신뢰향상으로 시장의 활성화를 도모하기 위해서, 시세 조종행위 등의 불공정 거래 규정의 벌칙 강화와 증권거래 등 감시위원회의 기능강화 등과 더불어 각 규정의 명확화 등은 우리의 자본시장통합법에 많은 시사점을 보여주고 있다고 하겠다. 또한 1년 여가 되어 가는 지금도 진행 중인 일본의 금융상품거래법의 시행 · 검토 상황과 그 적용과정 등도 금후 자본시장통합법의 시행에 있어 우리에게는 많은 시사점을 줄 것이라고 생각된다.

김 명 민
(일본 주재 외국법제조사원)