

금융산업에 있어서 전문규제기관과 일반규제기관과의 관계

- 이중규제의 문제와 영국의 사례를 통한 해결방안의 모색 -

최승필*

차 례

I. 들어가는 말

II. 금융산업 규제와 특징과 규제당국

1. 금융산업규제의 특징
2. 금융산업에 있어서의 규제당국

III. 공정위와 금융위의 권한 경합과 이중규제

1. 법률적 근거를 통해서 본 권한의 경합
2. 공정위와 금융위의 이중체제

IV. 이중규제의 해결을 위한 공정위와 금융위의 새로운 관계의 모색

1. 기관상호 간의 양해(Understanding)에 의한 해결과 문제점
2. 외국의 사례에 대한 검토 - 영국의 경험을 통하여
3. 정책적 시사점과 새로운 입법의 방향

V. 맺음말

* 한국의국어대학교 법학전문대학원, 법과대학 부교수

I. 들어가는 말

금융산업에 있어서 전문규제기관은 금융위원회로 금융정책 일반을 결정하고, 금융기관에 대해 불공정거래행위를 포함한 법규감독 및 리스크 감독업무를 담당하고 있다. 한편 공정거래위원회는 산업전반에 걸쳐 경쟁을 저해하는 행위 즉, 불공정거래행위, 독과점 등의 행위를 적발, 개도함으로써 시장 메카니즘의 효율적 순환을 통한 소비자 후생의 보장이라는 역할을 담당하고 있다. 따라서 양자의 사이에는 담당업무영역에서 중첩되는 부분이 생기게 되며, 이러한 중첩영역은 규제당국의 감독행태와 맞물려서 시장에서는 이중규제의 부담을 그리고 양 기관 간에는 권한쟁의의 여지를 남기고 있다.

특히 금융산업에 있어서의 부당한 공동행위와 불공정거래행위는 기본적으로 공정거래법상의 요건을 동일하게 충족시키고 있으나, 금융산업의 경우 시장진입조건이 엄격하여 소수의 사업자만이 과점형의 시장지배를 한다는 점, 그리고 시장 인프라가 고도로 정보화 되어 있어 실시간 정보의 교환이 가능하고 상대방의 거래 움직임을 실시간 포착가능하다는 점에서 사전합의 없이도 동조적 행태를 보일 가능성이 높다는 점¹⁾에서 양 기관간 권한중첩의 문제가 나타날 개연성이 높다.

금융위원회(구 금융감독위원회)와 공정거래위원회의 업무중첩에 따른 이중규제의 사례는 다수 발견되고 있으며, 이에 따라 양 기관간의 권한관계 및 이중규제의 문제에 대해 치열한 논의가 전개되고 있다.

최근 금융위원회와 공정거래위원회는 양 기관간의 MOU를 바탕으로 한 협력체제를 강화하고 중첩되는 영역에 대한 감독에 있어서 공조체제를 마련하기도 하였으나, 이는 여전히 구속력이 약한 MOU를 기반으로 이루어졌다는 점에서 양자의 관계에 대한 논의는 종식되지 않고 있다. 따라서 본고에서는 양 기관의 권한과 이중규제의 문제를 살펴보고, 경제감독의 분야에서 바람직한 업무획정의 방법을 비교법적 관점에서 고찰해

1) 시장에서의 정보의 취득이 용이하고 정보의 흐름이 가속화 될수록 개별기업간의 동조화 현상은 더욱 명확히 드러나게 된다. 동 내용에 대해서는 Richard A. Posner(저)/정영진, 주진열(역), 『미국독점규제법(Antitrust Law)』, 2003, 212면 참조.

봄으로써 금융산업에서 전문규제기관과 일반규제기관 관계의 바람직한 정립방향을 살펴보고자 한다.

II. 금융산업 규제의 특징과 규제당국

1. 금융산업규제의 특징

금융산업에 대한 규제는 다른 산업과 몇 가지 구별되는 특징을 가지고 있다. 첫째 금융산업에서 시장의 실패(Market Failure)는 타 산업에 비해 산업군내에서의 전염효과(Contagion Effect)가 크다. 아울러 금융산업은 후방연쇄효과가 큰 산업으로서 금융시장의 실패는 실물전체로의 자금의 흐름에 영향을 미치게 되어 실물산업의 재무구조를 약화시키고 종국적으로 금융과 실물의 전체시장의 실패를 가지고 온다는 점에서 다른 산업에 비해 진입장벽 등의 사전적 규제와 사후적인 건전성 감독 등 비교적 강화된 감독 메커니즘을 가진다. 따라서 금융시장에 대한 감독은 동 산업의 장기적인 발전과 전체 경제의 선순환을 보장한다는 점에서 규제의 정당화 정도가 높다고 할 수 있다.

둘째, 금융산업은 고도의 전문적 지식이 필요한 산업으로 이를 감독하는 감독당국도 시장의 변화에 상응하는 규제기법을 구사하여야 한다는 점에서 감독당국의 전문성이 매우 중요시 되고 있다. 따라서 이를 근거로 하여 금융산업에 대한 감독은 일반규제기관보다는 전문규제기관인 금융감독당국에 상당부분 많은 권한이 부여되어 있다.

셋째, 금융산업은 타 산업에 비해 규제민감도가 높은 산업으로서 규제의 완화 정도에 따라 시장에서의 새로운 업무영역의 확대와 이로 인한 부가가치의 창출효과가 크게 나타난다. 그러나 반면 투자자 및 금융소비자의 보호라는 면이 존재함에 따라 효율성만을 추구 할 수는 없으며, 신규규제와 기존규제의 완화 및 철폐는 규제에 대한 상당한 편익분석이 수반되어야 하고, 해당 산업의 발전과 소비자의 보호 사이에서 어떤 측면에 중점을 두느냐에 따라 규제의 정도 및 규제기관의 역할이 달라지게 된다.

2. 금융산업에 있어서의 규제당국

헌법은 제119조 제2항을 통해 시장의 지배와 경제력 남용을 방지하고 시장경제질서를 유지하기 위해 그 보장수단으로서 국가의 규제권한을 인정하고 있으며,²⁾ 이러한 헌법적 근거와 개별법적 근거 하에서 금융산업의 규제당국으로는 금융위원회, 금융감독원, 공정거래위원회, 한국은행, 예금보험공사를 들 수 있다. 그러나 이들 규제당국은 협의의 의미와 광의의 의미에 따라서 직접규제당국과 간접규제당국으로 분류할 수 있으며, 실지로 규제업무의 충돌이 생기는 접점은 시장에서 유효한 직접 규제수단을 가지고 있는 기관간의 관계에서 주로 나타나게 된다.

협의의 의미로 보았을 때 감독당국은 시장에 대해서 직접적인 검사권 및 감독권의 행사 그리고 이를 통해 제재조치를 발할 수 있는 기관인 금융위원회와 금융감독원을 의미하며, 통화신용정책을 통하여 통화와 금리의 파급경로를 유지 관리함으로써 시장의 기능과 건전한 운영을 보장하는 한국은행, 그리고 예금보험제도를 운영하는 과정에서 파생되는 감시업무를 수행하는 예금보험공사는 시장에 대해서 직접적이고 포괄적인 감독권이 법적으로 보장되어 있지 않다는 점에서 간접적 규제수단을 가진 광의의 감독당국으로 파악할 수 있다.

그렇다면 공정거래위원회의 역할을 어떻게 받아들일 것인가? 공정거래위원회는 금융산업에 대해 포괄적인 감독권을 부여받고 있지는 않으나, 금융산업에 대해서도 부당공동행위 및 불공정거래행위, 소비자 보호 등의 업무에 관하여 직접적인 감독 및 제재권한을 가지고 있으므로, 제한된 범위내에서 금융산업에 대한 직접감독기관의 성격을 지니고 있다고 할 수 있을 것이다. 즉, 공정거래위원회는 시장지배적 지위의 남용방지, 부당공동행위, 불공정행위 등의 방지 등을 통하여 공정한 시장질서 유지 및 소비자 보호를 그 목표로 하고 있다. 따라서 이러한 일반규제기관으로서의 규제목표를 금융산업에 적용시켜 보면 그 구체적인 중간목표와 궁극적인 최종 목표의 면에서 서로가 중첩되는 권한을 가지게 되며, 여

2) 이원우, “경제규제와 공익”, 제47권 3호, 서울대 법학, 99면.

기에서 양 기관간 권한의 충돌의 문제 및 이중규제의 문제가 파생되어지게 된다.

Ⅲ. 공정위와 금융위의 권한 경합과 이중규제

1. 법률적 근거를 통해서 본 권한의 경합

공정거래법 제36조는 제3호와 제4호를 통해 부당공동행위 및 불공정거래행위에 대한 규제업무가 공정위의 소관사항임을 명시적으로 규정하고 있다. 아울러 금융위법 제1조 역시 금융위원회와 금융감독원의 설치목적이 “건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행을 확립하고 예금자 및 투자자 등 금융수요자를 보호함으로써 국민경제의 발전에 기여”함을 명시하고 있다.³⁾

공정위와 금융위와의 권한이 경합되는 영역이 금융위법 제1조 명문규정상의 공정한 거래관행에 집중하여 불공정행위로만 볼 것인가 아니면 이를 확대하여 부당한 공동행위까지도 포괄할 것인가도 논의될 수 있다. 그러나 실지로 시장에서 문제가 되는 것은 불공정한 거래행위이외에도 각 은행을 비롯한 금융기관들의 소위 담합에 의한 행동통일이 문제가 되는 경우가 많으며, 실지로 이러한 행위들은 일반 개개인과는 관계에서 담합내용에 위반될 경우 공동의 거래거절 행위를 통해 불공정행위로 이행한다는 점에서 양자를 모두 포괄하는 범위로 보는 것이 타당할 것이다.

한편, 양 기관은 일부 관련법률에 근거하여 권한의 배분 또는 협조관계에 대한 규정을 둠으로써 기관 상호간의 상충을 피하고 있다. 그 대표적인 경우가 금융기관의 인·허가에 관련된 문제이다. 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제4조 제3항 제2호는 금융위가 금융기관의 합병인가를 할 경우에는 그 행위가 시장에 경쟁제한을 가져오는가의 여부를 판단하기

3) 이병윤, “은행산업 경쟁정책관련 법규정 개선방안”, 『주간금융브리프』 제16권 제26호, 8면. 한편, 바람직한 규제가 이루어지기 위한 조건으로 Goodhart/Hartmann/Llewellyn/Rojas-Suárez/Weisbrod는 규제목적 및 규제기관의 권한의 명료성이 전제되어야 한다고 적시하고 있는 바, 이중규제는 규제기관의 명료성이라는 조건을 충족시키지 못함으로써 규제의 부(負)의 효과를 양산할 수 있다. Goodhart/Hartmann/Llewellyn/Rojas-Suárez/Weisbrod, *Financial Regulation*, p.156.

위해서 사전에 공정위와 협의를 거치도록 명시적인 규정을 두고 있다. 따라서 금융기관의 합병 인허가에 관한 사항에 있어서 양 기관간 권한행사에 있어서는 크게 문제가 없어 보인다. 그러나 일반적인 부당공동행위 및 불공정거래행위⁴⁾에 대하여는, 상호간의 권한 배분 및 조정에 관한 근거규정을 결여하고 있어 이중규제의 문제는 여전히 중요한 문제로 남아 있다.

2. 공정위와 금융위의 이중제재

(1) 이중제재의 법적문제

이중규제의 문제는 감독 및 감시과정에서의 이중적 부담과 함께 법규 위반이 발생할 경우 제재행위를 수반함에 따라, 피규제자의 이중적 인적·물적부담으로 나타나게 되며, 제재는 기본적 특성이 침익적 행위임에 따라 이중규제 문제 중 가장 중요한 사안으로 다루어지고 있다.

이중제재라 함은 동일한 행위에 대하여 거듭 처벌하는 것을 말하는 것으로서, 우리 헌법 제13조는 형법상 이중제재금지를 명시적으로 규정하고 있다. 그렇다면 공정위나 금융위의 제재조치, 즉 징계적 조치가 형법상의 제재에 해당하는가가 문제될 수 있다. 여기에서 처벌이라고 함은 국가의 형벌권의 실행으로서의 과벌을 의미하는 것으로 국가의 포괄적인 불이익 조치를 의미하지는 않는다.⁵⁾ 그러나 공정위나 금융위의 처분행위는 행정벌의 형태로서 과징금 및 일부 영업행위의 영위금지를 포함함으로써 재산상의 손실을 야기한다는 점에서 징벌적 성격을 가지고 있어 형법상의 일사부재리의 논리를 원용 가능하다고 생각된다. 다만 한 기관이 기관제재조치를 내린 것에 대하여 차후에 타 기관이 동일한 수명자에게 동일한 사실관계에 대하여 과징금을 부과하는 경우 이를 이중제재로 볼 것인가가 문제될 수 있다. 그러나 입법자가 위반행위자에 대하여 행위의 위법을 물어 이의 처벌을 의도했고, 타 기관이 다른 법률에 근거하여 과징금을 부과하는 것은 이중처벌에 해당하지 않는다 할 것이다. 즉 과징

4) 이병윤/이석호, “금융회사 불공정거래에 대한 규제체계”, 2007, 2면.

5) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2007, 420면.

금의 기본적인 성격이 제재의 성격과 아울러 부당한 행위로 인하여 취득한 부당이득을 환수한다는 측면의 성격⁶⁾도 가지고 있다는 점에서 행정상의 제재의 병과와 함께 민사적 측면의 부당이득의 환수는 병과가 가능하기 때문이다. 판례 역시 “공정거래법에서 형사처벌과 아울러 과징금의 병과를 예정하고 있더라도 이중처벌 금지원칙에 위반된다고 볼 수 없으며...”라고 설시하고 있다.⁷⁾

과징금의 부과와 관련하여 한 가지 생각해볼 수 있는 것은 금융위가 부과한 과징금의 액수가 공정위가 추정한 과징금의 액수보다 적을 경우 공정위는 그 추가분에 대해서 재차 과징금을 부과할 수 있는가의 문제이다. 이에 대해서는 공정위와 금융위는 일관되게 해당 소관법률이 목적하고 정한 바에 따라서 당해 법률의 취지에 미치지 못하는 과징금이 부과될 경우 추가적으로 이를 부과할 수 있다는 입장을 취하고 있으나⁸⁾, 동 문제에 대해 피심인들은 이중제재의 문제로 바라보고 있다. 최근 금융위와 공정위가 공동으로 발표한 규제효율화 방안⁹⁾에 따르면 양 기관이 상호협의를 하여 과징금 규모 등을 사전에 조율하겠다는 취지를 밝힌 바 있어 해당 문제가 발생할 개연성은 줄어들었으나, 기관간의 입장이 충돌될 경우 여전히 추가 부과의 개연성은 존재하며, 이는 수명자의 신뢰를 보호한다는 입장에서는 문제의 소지가 있다 할 것이다.

위에서 언급한 바와 같이 이중제재의 문제는 신뢰보호의 원칙에 위반된다. 신뢰보호의 원칙이라 함은 행정기관의 행위에 대해 국민이 신뢰를 가지고 있고 이를 보호할 만한 가치가 있는 경우 그 신뢰를 보호하여야 한다는 원칙으로서 행정법상 일반원칙으로 인정되고 있다. 행정행위의 수명자는 행정청의 권한 있는 행위에 대해 이를 수명하고 기대한다는 점에서 신뢰보호의 이익이 존재하는 바, 하나의 행정청이 행한 제재행위로 인해서 당사자가 위반행위에 대한 금지명령을 수명하고 위반행위의 결과

6) 대판 2004.10.14. 선고 2001두2881; 대판 2004.10.27. 선고 2002두6842; 임영철, 『공정거래법』, 2007, 496면; 공정위 의결 제2008-241호, 2008.8.20.

7) 헌재 2003.7.24, 2001 헌가 25; 2004.2.26, 2001 헌바 80; 권영성, 전게서, 420면.

8) 공정위/금감위, “금감위-공정위 공동으로 금융회사에 대한 규제 효율화 방안마련”, 보도자료, 2007.11.28, 2면; 금감위, 수시브리핑 자료, 2007.11.27.

9) 공정위/금감위, 전계자료(보도자료), 6면.

로 재산상의 손실 및 기타 행정청의 제재적인 행위를 수인했다면, 당사자는 이후 동 행위에 따른 복수의 제재행위가 없을 것으로 기대하고 경영상의 안정을 되찾고 영업활동을 계속하였으므로 이를 신뢰하고 기대했던 행위를 보호할 필요가 있다 할 것이며, 기관 간 협의를 거쳐 제재조치의 통합을 모색하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

현실적으로 논의될 수 있는 이중제재의 문제는 크게 두 가지의 유형으로 나눌 수 있다. 그 한 가지는 금융감독당국의 선행조치가 있었음에도 불구하고 경쟁당국의 추가적인 또는 중첩적인 후행조치가 있는 경우¹⁰⁾이고, 다른 한 가지는 처분의 형태가 아닌 특히 구두로 행하는 행정지도 행위가 부당한 공동행위 등을 유도한 경우이다. 전자의 경우에 대해서는 물론 입법 및 양 기관간의 협조미비로 인하여 행정의 신뢰 및 예측가능성을 저해한다는 측면 때문에 개선이 필요하지만, 양 기관 역시 대체로 각각의 해당하는 법률에 근거하여 별도의 조치를 취할 수 있다는 점, 그리고 금융감독당국의 행위 역시 처분성이 있는 행정행위로서 만약 각기 다른 법률에 근거하였다면 할지라도 그 사실과 법률판단의 내용면에서 이중제재가 명백할 경우 행정쟁송으로 권리를 구제받을 수 있다는 점에서 양 기관 간에 침해하게 대립되는 사안은 아니다. 그러나 후자의 경우 행정지도의 경우는 현재 금융감독당국의 주요한 감독수단인 점, 처분성이 인정되는 않는 행위인 점, 그리고 행정지도 행위가 부당행위 및 불공정거래의 결과를 유도했음에도 불구하고 행정지도 행위가 존재했다는 그 자체만으로는 제재조치를 피할 수 없다는 점에서 그 논의의 여지가 보다 크다 할 것이다.

(2) 금융감독당국의 행정지도 결과에 대한 공정위의 제재

10) 2006년 9월, 공정위는 국민은행, 씨티은행에 대하여 주택담보대출과 관련하여 이들은 행들이 변동금리를 고정금리화 하여 고객에게 불이익을 제공했다는 이유로 과징금을 부과한 바 있다. 그러나 동 사안에 대해서는, 금융감독원이 국민은행에 대해서는 대출금리를 하향조정, 씨티은행에 대해서는 기관경고와 관련직원 제재조치 등을 내린 바 있어 해당은행들은 이중제재라는 입장을 보였다. 동 사안에 대해서는 사건번호 2005조4247, 4248(국민은행건, 의결 제2006-216호), 사건번호 2005조기4249(씨티은행건, 의결 제2006-203호) 참조.

금년 8월 공정거래위원회는 14개 생명보험사와 10개 손해보험사를 대상으로 법인단체상해보험의 가격담합을 이유로 시정조치 명령과 함께 과징금을 부과한 바 있다. 2000년 이후 생보사의 상해보험시장 참가로 인하여 보험시장에서 할인을 등을 통하여 가격면에서 과도한 경쟁이 시작되었고 이로 인해 시장에 혼란이 가중되자 금감원은 손보사와 생보사들에게 공동개선방안을 마련하도록 지시하였고, 수년에 걸쳐 작업을 진행하여 2004년 7월 ‘단체상해보험 운영개선방안’이 마련되었으며, 금감원의 구두지시를 통해 동 방안을 기준으로 보험업계에 일률적인 보험료 산정기준이 적용되게 되었다. 이에 대해 공정위는 금감원의 지시에 따른 공동행위는 공정거래법 제58조에 의한 정당한 행위에 해당되지 않는다고 심결하고 해당 보험사들에게 시정조치를 실시한 바 있다.¹¹⁾

2007년, 2003년부터 4년간 교통사고 피해자들에게 렌터카 비용 등 간접손해 보험금 253억원을 지급하지 않은 8개 손해보험사에 대해서 공정위는 21억 9300만원의 과징금을 부과한 바 있다. 그러나 금융감독원은 2006년 5월 이미 손보사들에게 보험금 미지급이 발생하지 않도록 행정지도를 한 바 있으며, 보험사들 역시 보상시스템의 개선과 함께 미지급 간접보험금의 일부를 지급한 바 있다.¹²⁾

한편 10개 손해보험사의 자동차보험료 조정과 관련하여 금감위는 행정지도를 통해 보험요율을 일정수준내로 유도하였던 바, 결과적으로 각 손보사들의 기본보험료가 동일하게 인상되었고, 이에 대해 공정위는 2007년 이를 부당공동행위로 보고 시정조치와 아울러 75억원의 과징금을 부과한 바 있다.¹³⁾ 당시 피심인들은 동 행위가 보험법에 근거한 금감원의 행정지도에 근거한 바 공정거래법 제58조에 해당하고, 금감원의 2004년 할인·할증제 개선방안에 수렴하기 위함이었다는 항변을 제시한 바 있다.¹⁴⁾

행정지도는 행정청의 행정행위의 수단중의 하나로서 행정청이 협력에 기초하여 지도·권고·지시·협조요청 등을 하는 것을 말하는 것으로서 소위

11) 공정위, “보험시장에서의 가격담합 및 입찰담합 적발·시정”, 보도자료, 2008.8.29, 2-3면.

12) 공정위 의결, 사건번호 2007서경0113-0120.

13) 공정위 의결, 사건번호 2007서카0740; 이병윤/이석호, 전게서 6면.

14) 동 사건에 대한 공정위 심결서 34면 .

‘창구지도’라고 불리우며, 처분성이 없어 법적 책임으로부터 자유롭다. 따라서 행위의 절차가 임의적이고 단순하다는 점에서 시장상황에 맞는 탄력적 대응수단으로 자주 이용되어 왔다. 그러나 행정지도행위는 그 이면에 행정청의 사실적 권력 혹은 권한을 그 바탕으로 두고 있음에 따라 실질적인 구속력이 있는 것으로 파악됨에도 불구하고 사실행위로서 법적 책임을 면제하고 있어 국민의 권익구제에 미흡하다는 비판을 받고 있다.

공정거래법 제19조 제5항은 공동행위에 대한 합의의 추정을 비교적 광범위하게 인정하고 있으나 권한있는 행정청의 지도행위가 합의의 복명사유로 인정될 경우에는 양자 간의 충돌의 문제는 일단은 해결을 볼 수 있다. 그러나 공정위의 입장은 복명의 이유가 행정지도행위가 있었으므로 합의의 존재를 강하게 추정할 수 없어 이를 행정지도행위 자체가 있다는 이유만으로 복명하는 것이 아니라, 행정지도행위가 결과를 유도하였더라도 그리고 각 당사자들이 일치된 결과를 개별적으로 결정해야 한다는 엄격한 입장을 취하고 있다.¹⁵⁾ 공정위는 지난 2006년 12월 “행정지도가 개입된 부당한 공동행위에 대한 법집행지침”을 제정하여 공표하였는바, 동내용에 따르면 “① 행정기관이 사업자들의 합의를 유도하는 행정지도를 한 결과 부당한 공동행위가 행해졌다 하더라도 그 부당한 공동행위는 원칙적으로 위법하며, ② 다만, 법령상 구체적 근거가 있는 행정지도에 의해 카르텔이 유발된 경우에는 공정거래법 적용을 제외하고, ③ 행정기관이 사업자들에게 개별적으로 행정지도를 한 경우, 사업자들이 이를 기화로 제19조 제1항 각호의 1에 해당하는 사항에 관하여 별도의 합의를 한 때에는 부당한 공동행위에 해당한다.”고 규정하고 있다.¹⁶⁾

공정위의 이러한 2006년의 법집행지침의 내용은 2003년과 2005년 대법원 판결의 영향을 받은 것으로 보인다. 2003년 맥주3사의 부당한 공동행위에 대한 판결에서 대법원은 국세청의 행정지도로 맥주3사의 가격인상률이 동일하게 되었다하더라도 당사자들이 별도의 합의절차를 거치지 않았다는 점을 들어 합의추정이 복명된다고 판시한 바 있으며¹⁷⁾,

15) 합의의 추정에 관한 보다 자세한 사항은 권오승(편), 『자유경쟁과 공정거래』, 2002, 231-247면 참조.

16) 공정위, “2007년 공정거래백서”, 66면.

2005년 자동차보험료 변경의 사건에서 금융감독원의 행정지도에 의하여 결과적으로 보험료가 동일한 수준으로 책정된 건에 대해서 당사자간의 합의를 위한 공동행위 절차가 없었다는 이유로 합의의 추정을 복멸한 바 있다.¹⁸⁾

이와 관련하여 합의가 없는 상태에서 행정지도의 존재가 공정거래법의 적용예외를 규정하고 제58조상의 ‘법령에 따른 정당한 행위’에 해당할 수 있느냐를 생각해 볼 수 있다. 현재 판례의 입장은 분명치 않으나, 단지 행정지도의 존재를 공동행위의 합의 추정을 복멸로만 연관지어 판시하고 있으며, 제58조의 정당화 사유와 관련하여서는 다루고 있지 않아. 법령상의 정당한 행위로 보고 있지는 않는 것으로 생각된다.¹⁹⁾

한편, 행정지도 행위자체를 법률유보 하에 둬으로써 쟁송의 대상이 되게 하여 이중제재의 문제를 해결할 수 있느냐가 문제될 수 있다. 타인의 이익을 침해하는 침익적 행정행위의 경우 법률유보에 대한 여러 가지 학설을 굳이 따지지 않더라도 법률유보요건을 부과해야 한는데 학설은 의견의 접근을 보고 있다. 만약 이를 행정지도의 경우에도 적용하여 행정지도가 명백하게 사실적인 권력관계를 반영하고 있고, 지도의 결과 타인의 이익을 현저히 침해하고 있다면, 발동요건에 법률유보를 포함시킬 경우 동 행정지도를 쟁송의 대상으로 삼을 수 있을 것이다. 그렇다면 법률유보를 할 경우 모범인 금융위법이나 금융산업의 구조개선에 관한 법률에 유보하여야 하는지, 아니면 모범으로부터 위임받은 범위 내에서 각 규정, 즉 은행감독규정 등에 유보가 되어도 충분한 지에 대해서도 논의가 있을 수 있다. 입법형식적인 측면에서 보았을 때 감독규정 역시 모범으로부터 위임을 받은 범위 내에서 감독행정에 관한 구체적 규율이라고 볼 수 있으므로 법적 규율의 측면에서는 일견 문제가 없어 보인다. 그러나 행정지도 행위가 현저하게 이익을 침해하는 경우이고 법률유보의 취지가 권리의 침해시 법적 통제와 정당성을 확보하기 위한 것임을 감안할

17) 대판 2003.2.28 선고 2001두946; 공정위, “부당공동행위 및 사업자단체금지행위 관련 심결정리 및 분석”, 2007.9, 115-116면.

18) 대판 2005.1.28 선고 2002두12052; 공정위, 상계서, 115면.

19) 공정위, 상계서, 116면; 전경련, “경쟁제한적 행정지도의 문제점과 개선과제”, 『FIP-2008-0006』, 통권 제103호, 2008.2.27, 6면.

때 단순히 하위 규범인 감독규정에 두기 보다는 시행규칙 또는 시행령에 두는 것이 법률유보의 취지에 부합한다 할 것이다.²⁰⁾

(3) 기관소송 및 권한쟁의의 가능성?

행정소송법 제3조 제4호는 국가 또는 공공단체의 기관 상호간에 있어서 권한의 존부 또는 그 행사에 다툼이 있는 경우 기관소송을 제기할 수 있도록 하고 있다. 한편 헌법재판소법 제2조 역시 헌법재판소의 권한 사항으로 권한쟁의심판을 규정하고 있다. 따라서 공정위와 금융위간의 사이에도 이러한 권한쟁송을 인정할 수 있느냐의 여부가 문제될 수 있다.

현행 행정소송법은 제45조를 통하여 기관소송은 법률이 정하는 경우²¹⁾에 한하여 제기할 수 있음을 명시하고 있다. 또한 기관소송의 인정 필요성의 측면에서 보더라도 행정주체 내에 각급기관들 사이에서 발생하는 권한 분쟁을 해결할 수 있는 적당한 기관이 없거나 제3의 기관을 통한 공정한 해결이 필요한 경우에 기관쟁송제도의 본래 취지가 유지될 수 있다는 점을 고려해야 한다. 공정위는 경쟁관련 사무를 처리하기 위한 국무총리 산하의 독립중앙행정기관(공정거래법 제35조 제1항)으로 상급관청으로 국무총리를 두고 있다. 한편 금융위 역시 금융정책과 감독정책을 수립·시행하기 위해 설치된 기관으로 국무총리의 통할을 받고 있는 기관(금융위법 제3조 제1항)이다. 따라서 양 기관 모두 권한의 충돌시 국무총리의 조정기능에 의해서 조정이 가능함에 따라 행정소송법상 기관쟁송의 주체에 포함되지 않는다 할 것이다.

그렇다면 공정위와 금융위간의 권한분쟁은 헌법재판소의 관할로 되어 있는 권한쟁의심판의 대상이 될 수 있는가? 현행 헌법과 헌법재판소법은 국가기관 상호간의 기관쟁송에 해당하는 것을 권한쟁의심판이라 규정하고 이를 현재의 관할로 하고 있다. 그러나 동 권한쟁의의 대상에 대해서

20) 홍준형, “금융행정의 법적구조와 개혁방향”, 『공법연구』 제29집 제2호, 130면; 석종현, “금융행정영역에서의 법률유보 및 위임입법 법리에 관한 고찰”, 『토지공법연구』 제17집, 2003.2, 227-229면.

21) 법률이 정한 기관소송에 대해서는 신봉기, “기관분쟁 및 쟁송에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제16집 제1호, 333면 이하 참조.

는 견해가 갈린다. 하나는 국가내부에서 국가기관이 서로 당사자가 되는 소송형태와 법인격을 달리하는 주체사이의 소송을 포함하는 개념으로 받아들이고 있는 견해이며²²⁾ 다른 하나는 행정소송상의 기관소송상 헌법재판상의 권한쟁의의 구분기준은 대상사안이 행정법적 사안인가 아니면 헌법적 사안인가에 따라 관할이 나뉜다고 보는 견해이다.²³⁾ 하지만 어떤 견해를 취하더라도 공정위와 금감위의 관할에 대한 분쟁은 현재의 권한쟁의심판의 대상이 되지 않는다. 판례의 입장 역시 “헌법 제111조 제1항 제4호 및 헌법재판소법 제62조 제1항 제1호는 헌법재판소가 관장하는 국가기관 상호간의 권한쟁의심판을 국회, 정부, 법원 및 중앙선거관리위원회 상호간의 권한쟁의심판으로 한정하고 있으므로, 그에 열거되지 아니한 기관이나 또는 열거된 국가기관 내의 각급기관은 비록 그들이 공권적 처분을 할 수 있는 지위에 있을지라도 권한쟁의심판의 당사자가 될 수 없으며 또 이에 열거된 국가기관 내부의 권한에 대한 다툼은 권한쟁의심판의 대상이 되지 않는다.”라고 판시하고 있어 공정위와 금감위의 권한쟁의에 관한 사항은 심판의 대상이 되지 않는다 할 것이다.²⁴⁾

결국 이중제재의 문제를 해결하기 위한 가장 용이한 방법으로는 헌법상 보장되어 있는 국무총리의 각부에 대한 통할 및 감독권을 이용하는 방법이 선택될 수 있다. 헌법 제86조 제2항은 “국무총리는 집행에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하는 권한과 감독하는 권한을 가진다.”라고 규정하고 있어 국무총리가 양 기관의 공통의 상급감독관청으로서의 훈령, 지시, 통첩 등의 형식으로 조정을 할 수 있다. 그러나 국무총리의 입장에서 보았을 때 법령상으로 중첩되는 근거를 가지고 양 기관이 각자의 입장을 주장할 경우 양 기관의 각자의 특수성을 고려했을 때 이를 어느 한 기관으로 업무로 지정하기가 쉽지 않을 것으로 생각된다. 결국에는 양 기관 자체의 양해각서형태의 조정, 통보, 협력 등의 방식을

22) 석종현, 『일반행정법(상)』, 삼영사, 2005, 945면; 홍정선, “기관소송”, 『고시계』, 1991.8, 107면.

23) 박균성, 『행정법론(상)』, 박영사, 2008, 916면; 이광윤, “기관소송에 있어서의 쟁점”, 『고시계』, 1994.8, 100면.

24) 신봉기, 전계논문, 326면 참조.

통해 권한의 충돌을 예방하고 양자간 적절한 권한 제한을 통하여 정책효과를 달성하는 방법²⁵⁾이 남아있으며, 가장 근본적인 방법은 새로운 관련 법률의 개정을 통한 양기관간 권한의 획정이다.

IV. 이중규제의 해결을 위한 공정위와 금융위의 새로운 관계의 모색

1. 기관상호 간의 양해(Understanding)에 의한 해결과 문제점

2007년 11월, 금융감독위원회(현 금융위)와 공정위는 ‘금융회사에 대한 규제효율화 방안’을 마련하고 이를 추진하기 위한 실무기구를 운영하기로 합의하였다.²⁶⁾ 그 주요한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

“첫째, 기업결합의 부분에 대하여 금융위는 금융회사간 합병을 인가하는데 있어서 공정위와의 사전협의를 거쳐 이를 인가하되, 공정위에 동 합병의 경쟁제한성 여부를 심사하는데 있어서 금융위의 의견을 최대한 고려하기로 하였다. 둘째, 부당공동행위에 있어서 지금까지 금융위의 행정지도 행위가 실질적으로 담합행위의 원인되었던 부분에 대해서 금융감독당국의 행정지도 범위 내에서 금융회사가 개별적으로 행한 행위에 대해서는 공정위의 조치대상에서 제외하도록 하였으며, 금융위가 행정지도를 하면서 부당공동행위를 하지 않도록 주지시키는 것을 전제로 하였다. 셋째, 불공정거래행위에 대해서는, 공정위는 공정거래법령에 의거하여 금융회사가 거래상 지위를 남용하여 공정한 거래를 제한할 경우에 제재를 가해왔으며, 금융위는 금융소비자 보호를 위하여 개별 금융법령에서 다양한 형태의 불공정거래 행위를 금지하고 있어, 금번 양해에서는 각 법률의 존재목적이 상이함에 따라 이를 집행할 경우에도 이중규제의 문제가 생기지 않는다는 전제하에 소관법률에 따라서 각각 이를 처리하기로

25) 이러한 행정당국 내부적인 또는 위계질서를 가진 행정조직 내에서의 권한의 존부 및 중첩에 관한 분쟁에 대해서 최상급권한을 가진 관청이 주재하는 조정이 동 유형의 갈등해결에 유효한 방안으로 제시되고 있다., 신봉기, 전제논문, 332면; Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15 Aufl., SS. 532-533.

26) 공정위, “공정위-금감위 공동으로 금융회사에 대한 규제 효율화방안 마련”, 보도자료, 2007.11.27.

합의하였다. 그러나 현실적으로는 양자의 행위가 혼합되어 사실상 구별이 거의 불가능하다는 점이다. 따라서 양 기관은 특정 금융회사에 대해 타기관의 조사가 진행 중이거나 기타 이에 준하는 사항이 있을 경우(검사의 임박 등)에는 조사를 중지하고 실무협의기구에서 조사주체를 정하기로 하였으며, 타 기관의 조치가 완료된 사안에 대해서는 원칙적으로 추가제재를 하지 않되, 소관법령의 목적달성에 미흡하다고 인정되는 경우에는 실무협의기구에서 논의한 후 추가조치가 가능하도록 하였다”.²⁷⁾

한편 금번 양해의 내용은 금융약관의 심사에 대한 사항까지도 포괄하고 있다. 현재까지는 금융위가 법령에 따라 금융회사가 신고 또는 보고한 약관을 심사하도록 되어 있으나, 공정위는 금융관련 법령에 따라 금융위의 심사를 거친 약관일지라도 공정한 거래를 제한하고 소비자 보호에 미흡할 경우 금융위에 시정을 요청하거나, 스스로 시정조치를 할 수 있었다.²⁸⁾ 그러나 내년도에 시행을 앞두고 있는 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제56조 제5항은 “금융위는 금융회사가 신고 또는 보고한 약관을 공정위에 통보하여야 한다”고 규정함으로써 공정위에 대한 통보를 의무사항으로 하고 있으며, 공정위는 이는 근거로 금융위에 시정요구를 요청할 수 있다. 따라서 이 문제에 대한 사항은 큰 틀에서는 이미 입법적으로 해결되어졌다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 공정위의 시정요구를 금융위가 거부한 경우에는 어떻게 할 것인가? 이를 해결하기 위한 대안은 한국은행과 기획재정부와의 관계를 차용하는 것도 가능할 것이다.

한국은행 금융통화위원회가 의결한 사항에 대해서 기획재정부는 거부권을 행사할 수 있으며, 이를 다시 금융통화위원회에 송부할 수 있으나, 한국은행법 제92조 제2항에 의거하여 금융통화위원회가 강화된 의사정족수(위원 5인상의 찬성)으로 이를 의결한 경우에는 대통령이 이를 최종적으로 결정하게 된다. 따라서 공정위와 금융위의 관계에 있어서 금융위가 승인한 약관에 대해서 공정위가 시정조치를 발하고, 이를 다시 금융위가 강화된 정족수로 원안을 승인한 경우에는 최종적으로 대통령이 이

27) 공정위/금감위, “금융회사에 대한 규제 효율화방안”, 4-7면.

28) 약관규제법 제17조의 2(시정조치), 제18조(관청인가약관 등).

를 결정하도록 하는 방안이다.

한편 금번 양해는 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 양해의 내용에 따르면, 금융감독당국의 행정지도하에서 개별적으로 금융기관이 행한 행위에 대해서는 공정위의 조치대상에서 제외하기로 하였다. 이 경우 조치의 의미를 어떻게 해석하느냐가 문제된다. 조치행위가 궁극적인 과징금 부과를 포함한 제재조치를 의미한 경우에는 문제가 없으나 이를 공정위의 조사행위까지 포함하는 경우에는 수명자에게 이중조사의 부담이 생길 수 있기 때문이다. 공정위가 ‘행정지도가 개입된 부당한 공동행위에 대한 법집행지침’에서 이미 밝히고 있는 바와 같이 행정지도가 있었던 경우 합의추정이 제재조치의 대상이 되지 않기 위해서는 개별성에 대한 조사행위가 필요하기 때문이다. 따라서 조치의 내용이 명확하게 정의되지 않은 현재의 상태에서 이를 어디까지 확장할 것인가는 관심을 가질만한 문제라 할 것이다.²⁹⁾

또한 각자의 소관법률의 근거에 따라 타기관의 조치가 완료된 사안에 대해서 소관목적 달성에 미흡시 추가조치의 길을 열어 둔 것은 입법목적의 달성이라는 측면에서는 당연한 귀결이겠지만, 소관법률의 근거가 동일한 사안을 대상으로 하는 경우 또는 혼재되어 있는 경우에는 그 구별이 쉽지 않으며, 규제 수명자의 입장에서는 신뢰보호의 원칙 위반을 주장할 수 있다. 생각건대, 소관목적의 달성여부에 대한 판단기준이 없는 상태에서 추가적인 조치가 이루어질 경우에는 경영상의 안정에 커다란 저해요인으로 작용할 수 있어 타기관의 조사완료 이전에 다른 기관에게 처분예고를 통지하고 일정기간 내에 의견의 제출이 없을 경우 또는 의견을 있을 경우에는 이를 반영하여 조사의 처분완료를 통지해야 함이 타당할 것이다.

기관 상호간의 양해에 의한 해결방식의 경우 규제의 효율성에 대한 고려는 우선적으로 고려되게 되며, 결국에는 기관간 이해조정에 집중됨에

29) 본 사안은 금감위/금감원의 기자단 브리핑 시에도 기자단 질문사항으로 언급된 바 있다. 금감위/금감원, 수시브리핑자료, 2007.11.27 참조, 후에 영국의 사례에서 언급이 되겠지만, 영국의 경우 자료의 상호교환체제하에서 한 기관에 자료제출을 완료시 두 기관에 모두 자료를 제출한 것으로 보아 동일한 추가적인 자료제출을 면제해주고 있다.

따라 규제법의 일반원칙인 ‘누가 더 규제목적달성에 효과적이면서 효율적인가?’의 여부는 간과될 수 있다는 난점이 있다. 또한 실무적으로 기관 상호간에 양해에 의한 해결방식은 기관간의 적극적인 협조에 상당부분 의존하게 됨에 따라 기관간의 이해관계가 첨예하게 대립될 경우 현실적으로 MOU를 기반으로 한 협조가 쉽지 않다는 면이 있어, 결국 가장 근본적으로는 입법의 형태로 해결해야 할 문제라고 생각한다.

2. 외국의 사례에 대한 검토 - 영국의 경험을 통하여³⁰⁾

(1) 영국에서의 FSA(금융청)와 OFT(공정거래청)의 업무중첩

영국의 경우 역시 금융기관에 대한 감독의 면에서 FSA와 OFT간에는 업무의 특성상 우리와 마찬가지로 그 적용영역이 중첩되어 나타나고 있다. 이미 주지하고 있는 바와 같이 독점 및 불공정거래행위의 규제의 목적은 건전한 경제질서를 확립하고 궁극적으로는 소비자의 후생에 기여하는데 있다. 영국 공정거래법(Fair Trading Act) 역시 제2조에 공정거래청에 소비자의 이익에 반하는 행위를 방지하기 위해 사업자를 규제할 수 있는 권한이 있음을 명시하고 있다. 한편 금융서비스시장법(Financial Services and Markets Act) 제2조 역시 규제당국 즉 금융청의 규제 목적으로 소비자 보호를 명시하고 있어 결국에는 금융산업에 있어서 부당 공동행위 및 불공정거래행위 등으로 인한 소비자 침해에 대하여 양 기관 모두 개입권을 가지고 있다.³¹⁾

구체적으로 FSA와 OFT는 소비자신용(Consumer Credit)에 대해서 중첩적인 업무영역을 가지고 있다. OFT의 경우 소비자신용법(Consumer

30) 우리 금융감독체계는 영국의 FSA를 모델로 하여 은행, 증권, 보험이 통합되어 있고, 공정거래의 업무 측면에서도 한국은 공정위, 영국은 OFT로 일원화 되어 있어 우리와 비교 가능한 모델로서 영국을 대상으로 연구를 진행하였다.

31) 그러나 제2조 3항 f호는 금융당국이 정책을 수행할 경우에는 경쟁을 해치지 않도록 하여야 한다는 규정을 두고 있어 간접적으로 반경쟁성 판단이 금융당국의 주요 고려사항 중의 하나임을 보여주고 있다.; Jeremy Simmonds, "Bankers' Documents and the unfair terms in consumer contracts regulations 1999, *Journal of International Banking Law*, 17(7), 2002, p.205.

Credit Act 1974, 2006)에 의하여 소비자 신용업을 영위하고자 하는 자에 대한 허가권을 가지고 있으나, 그 구체적인 활동 즉 대출활동 등의 경우는 FSA가 소관법률인 금융서비스시장법의 규율을 맡고 있기 때문이다.³²⁾ 또한 금융소비자계약에 관해서도 OFT와 FSA는 양 기관 모두 근거규정인 Unfair Terms in Consumer Contracts Regulation 1999에 의해 감독권한을 가지고 있다. 이외에도 금융상품에 대한 광고의 경우에는 OFT, FSA와 ASA(광고심의위 : Advertising Standard Authority)가 공동으로 금융광고에 대한 규제를 하고 있다.³³⁾

금융서비스시장법은 제164조, 제311조, 제312조를 근거로 원칙적으로 동 법에 의하여 허가된 금융회사에 대해서는 OFT의 감독규정과 감독행위를 배제하고 있다. 하지만 양 기관은 ‘Checks and Balances’의 원칙하에 상호 견제적인 기능을 가지고 FSA의 감독행위가 반경쟁적일 경우 이를 견제할 수 있는 수단을 아울러 마련하고 있다.

(2) FSA와 OFT의 이중규제 방지를 위한 구체적 체계

1) 금융서비스시장법(FSMA)상의 이중규제 방지제도와 상호견제 및 협력

영국 금융서비스시장법은 금융청이 감독행위시 반경쟁적인 결과를 야기하지 못하도록 금융청의 고려사항으로 감독규정 및 감독행위가 중대한 반경쟁적 결과를 야기하여서는 안됨을 명시함으로써 전문규제기관의 감독규정 및 행위가 반경쟁적인 시장형성을 지양해야 함을 규정하고 있으며, 아울러 감독당국의 규정 및 행위가 시장에서의 특정 주체의 시장지배력을 강화시키는 경우 이를 반경쟁적 표지로 보고 있다.³⁴⁾

금융서비스시장법은 금융산업에 있어서 반경쟁적행위에 대해서 FSA가

32) 소비자신용법(CCA)과 이에 따른 소비자신용제공에 대하여 OFT와 FSA가 중첩적 영역을 가지고 있으나, 허가권을 가지고 있는 OFT가 보다 광범위한 감독권을 가지고 있으며, 동 법이 적용에 대하여 주도적 역할을 하고 있다., John Casanova, “Establishing internet credit card programmes in the United Kingdom”, *Journal of International Banking Law*, 16(3), 2001, p.71ff.

33) Office of Fair Trading, *The roles and responsibilities of the Financial Services Authority and the Office of Fair Trading*, 7. 2007, pp.2-3.

34) FSMA 제159조 제2항, 제3항.

이를 담당함을 규정함과 동시에 제159조부터 제164조에 걸쳐 일반규제 기관인 OFT와의 관계에 관한 명시적 규정을 두고 있다. 이러한 법적근거를 바탕으로 양 기관은 구체적인 협력수단으로 MOU 및 협조계획으로서의 ‘Action Plan’을 발표한 바 있다.

금융서비스시장법(이하 법) 중 OFT와의 관계에 관한 주요사항을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 제159조 제2항은 FSA에게 금융감독규정 및 감독행위가 각각 단독으로 혹은 각자의 행위들이 조합된 형태로 발현되어 시장에서 ‘중대한 반경쟁적인 상황’(‘significantly adverse effect’)을 촉진하거나, 야기시키는 지에 대해 검토해야 할 의무를 부여하고 있다. 따라서 FSA는 금융산업의 전문규제기관으로서 건전성 규제시에도 상시적으로 정책규정 및 수단 등의 반경쟁성 여부를 심의해야 할 의무를 지고 있는 것이다. 그러나 건전성 규제 또는 금융시장의 육성을 위해서는 일부 반경쟁적 성향을 가진 결과가 도출될 수 있기 마련이다. 그러나 이 모든 것을 고려할 경우 금융시장의 활동성을 크게 저해할 수 있다는 점에서 중대한 반경쟁적 상황에 대해서만 스스로의 심사의무를 부담시키고 있다.

법 제160조는 FSA에 대한 견제수단으로서 OFT 청장(‘Director General of Fair Trading’)의 보고(‘Report’)에 대하여 규정하고 있다. OFT 청장은 FSA의 규정 및 이에 근거한 행정행위에 대해서 감시해야 하며, 만약 FSA의 규정 및 행위가 중대한 반경쟁적 상황을 야기할 경우 해당 사항에 대하여 보고서를 작성하여 각각 재무부(HM Treasury), 경쟁위(Competition Commission)와 금융청에 송부함과 동시에 아울러 언론에 공표하게 된다. 이를 통해 OFT는 입법제안권을 가진 재무부에 영향력을 행사함과 동시에 경쟁위와 금융청에게는 재고려(reconsideration)의 기회를 주게 된다. 한편 언론을 통해 이를 공표함으로써 금융청에 대한 여론의 압박이라는 간접적 수단을 사용하게 된다. 이러한 여론을 통한 견제는 석명 의무를 통한 의미있는 통제방식으로 이용되고 있다. 더 나아가 의원내각제를 취하고 있는 영국의 경우 재무부 역시 의회와 밀접한 관련을 맺고 있으며, 여론에 의한 통제는 결국 의회를 자극하게 됨으로써 간접적으로 의회를 통한 통제의 효과를 얻게 되는 부수적인 면도

존재한다고 할 수 있다.³⁵⁾ 법 제161조는 제160조에 규정하고 있는 보고서의 작성을 위한 OFT 청장의 권한에 대해서 명시하고 있다. 즉 FSA가 반경쟁적인 정책규정을 가지고 있거나, 반경쟁적 정책을 했는지를 조사할 수 있는 조사권의 근거와 그 절차에 대한 규정이다.³⁶⁾ OFT는 특정인(대개의 경우 반경쟁적 행위자)에 대해 특정기간 내에 특정양식에 따라서 특정자료를 제출할 것을 서면으로 고지하고, 특정인이 자료제출의무를 다하지 않을 경우 법원에 이를 제소할 수 있으며, 법원은 심리를 거친 후 만약 특정인이 합리적인 이유없이 자료를 제출하지 않았다고 인정될 경우 법원이 법정모독죄에 준하는 형벌을 부과하게 함으로써 실질적인 강제조사권을 행사할 수 있다.

OFT 청장이 보고서를 경쟁위에 제출할 경우, 경쟁위는 제162조에 의하여 보고서에 기초한 사안에 대해서 조사를 하여야 하며, 만약 경쟁위에 의한 조사의 결과, OFT 청장의 보고내용이 인정될 경우, 즉 FSA가 반경쟁적 결과를 야기한 경우, FSA는 그 결과를 정식으로 받아들여야 한다. 물론 그와 같은 결론을 내리는 과정에서 경쟁위는 FSA에게 부여된 권한과 금융감독 관련 법규의 본래 취지에 합치성 여부를 아울러 판단해야 하는 의무를 짐에 따라 경쟁위의 일방적인 시각에 의한 결론도출의 가능성을 배제하고 있다.

경쟁위가 FSA의 규정 또는 정책이 반경쟁적이라고 결론을 내릴 경우 제163조에 의해 재무부는 FSA에 대해 동 조치를 시정할 것을 명할 수 있으며, 만약 재무부가 당시의 조치가 특수한 상황에 기인한 불가피한 조

35) 일본의 경우 역시 일본은행과 재무성과의 관계에 있어서 경비성 예산의 편성과 관련하여 양 기관의 권한 충돌이 발생할 경우 영국과 같이 이를 보고서의 형식으로 언론에 공표(일본은행법 제51조 제1항)함으로써 여론에 의한 간접적인 압박수단으로 사용하고 있다. 그리고 이러한 여론은 결국에는 중의원과 참의원에 영향을 미침으로서 결과적으로 기관 사이에서 최선의 정책대안을 찾아내도록 하고 있다., 최승필, 아시아 통화공동체의 기반으로서 중앙은행의 독립성, EU학연구, 제12권 제1호, 72-73면.

36) 최근 금융위와 공정위가 발표한 이중규제방지를 위한 협력방안상의 문제점 중의 하나가 “금융위가 개별적인 금융기관들에게 한 행정지도 행위로 인하여 의도하지 않는 담합의 결과가 나타날 경우 공정위는 처분을 내리지 않는다.” 라는 항목이다. 실제로 조사행위를 하지 않고서도 이를 확정한다는 것은 매우 어려운 문제임에도 불구하고 동 방안에 따르면 이를 단순하게 규정하고 있다. 영국의 경우는 이에 대해서 명시적으로 OFT에게 FSA의 행위에 따른 결과에 대한 조사권한을 인정하고 있다.

치였다고 인정할 경우에는 동 지시를 내리지 않아도 된다. 즉 재무부의 판단여지가 인정되는 것이다. 이는 비록 반경쟁적 결과이었다 할지라도 거시경제정책 전체의 입장에서 보았을 때 우선되는 이익을 보호하기 위한 특수한 상황이었을 경우에는 이를 용인토록 하기 위함이다. FSA에 대한 재무부의 시정지시가 있는 경우, 재무부는 FSA에 대하여 소명의 기회를 주어야 하며, FSA는 시정조치를 이행하기 위한 수단이 FSA에 부여되어 있지 않는 경우와 시정조치의 이행이 FSA의 법적 기능과 의무에 합치되지 않는다고 판단할 경우 시정조치를 이행하지 않을 수 있다.³⁷⁾ 한편 재무부는 시정조치를 내릴 경우 동 내용을 의회에 제출함과 동시에 언론에 공표하여야 한다. 이는 FSA에 대해서 의회와 여론의 압력을 가하게 되어 FSA의 시정조치요구에 대한 거부의 가능성은 상당히 협소하다.

2) 상호협력을 통한 이중규제방지와 견제

2006년 7월 OFT와 FSA는 금융소비자에 대한 불공정 계약조건 방지 규정(unfair terms in consumer contract regulation)³⁸⁾의 시행과 관련하여 양 기관의 권한의 배분에 관하여 협약서(A concordat between the office of fair trading(OFT), and the financial services authority(FSA))를 교환한 바 있다. 동 협약서에 따르면³⁹⁾, 대원칙으로 양 기관은 이중규제를 줄이고, 해당업무에 가장 적합한 기관이 동 업무를 수행하도록 상호간에 긴밀히 협조해야 함을 규정하고 있다.

구체적으로는 동 규정과 관련하여 어느 한 기관이 정책을 변경하거나 새로운 규율을 공표하고자 할 경우 반드시 상대기관과의 협의를 거쳐야 함을 명시하고 있다. 또한 FSA가 동 규정에 의거하여 처분행위를 할 경우에는 법적 근거의 유무와 상관없이 OFT에게 이를 알림으로써 가장 적합한 수단의 선택을 가능하게 하고 있으며, OFT는 FSA에게 법령의

37) Goodhart/Hartmann/Llewellyn/Rojas-Suárez/Weisbrod, *ibid*, p.167.

38) 금융계약상의 소비자 보호를 목적으로 한 규정(regulation)으로서 계약의 구체적인 형태는 모기지, 보험, 은행, 연금, 투자 등의 계약이다.

39) 협약서의 구체적인 내용은 부속서 A : Principles of working arrangements under UTCCRs/EA02 in relation to unfair contract terms to be followed by OFT and FSA 참조.

규정적용 및 고지 절차 등을 포함한 경쟁법 적용관련 사항에 대해서 교육 프로그램을 제공⁴⁰⁾할 것을 명시하고 있다. 한편, 동 소비자 계약관련에 대해 사안이 생길 경우 양 기관은 협의체를 통해 어느 기관이 동 업무를 담당하는 것이 최선인가에 대한 결론을 도출해 내고 그 결과에 따라 해당 기관에 업무를 이첩하게 된다.⁴¹⁾

한편 양 기관의 실질적인 업무협력의 중요한 수단중의 하나가 ‘개선된 규제성과 달성을 위한 Action Plan’⁴²⁾이다. 이 ‘Action Plan’에 따르면 양 기관은 동 계획의 수립목적이 피규제자의 부담을 줄이는데 있음을 명시하고 있다. 그리고 이러한 계획은 시장상황의 변화에 탄력적으로 대처하기 위하여 필요시 양 기관의 합의에 의해서 탄력적으로 개정되고 있다.⁴³⁾

‘Action Plan’의 구체적 내용을 살펴보면, 양 기관은 OFT와 FSA의 규제를 이중으로 받게 되는 주요 기업 22,100개를 공동으로 규제하기로 함으로써 규제의 강도가 강하게 작용하는 이들 기업들에 대해서는 이중 규제를 함으로써 나타나는 수인부담을 완화하기로 하였으며, 아울러 이들 기업들은 규제관련 행정절차 역시 양 기관중 한 기관을 통해서만 이행할 경우 그 결과를 기관간 공유토록 함으로서 피규제자의 규제부담을 대폭 완화하고 있다. 또한 양 기관은 기업 등에 관한 정보교환을 위해 ‘gateway’와 ‘SIS(Shared Intelligence Service)’라는 정보 공유 네트워크를 통하여 양 기관간의 정보의 비대칭성을 극복함으로써 감독의 효율성을 도모하고 있다. 한편 양 기관이 공동규제하는 부분에서 있어서는 감독가이드라인을 공동명의로 공표함으로써 규제 수명자들의 예측가

40) 현재 금융위의 불공정거래행위 규제권한의 행사에 관하여 부정적인 견해는 과연 금융위가 불공정거래행위 규제에 대한 know-how를 가지고 있는냐를 그 근거중의 하나로 하고 있으며, 반대로 공정위의 금융위의 업무영역에 대한 협의권 등의 보유에 관한 부정적 견해 역시 전문지식의 부재를 그 근거중의 하나로 하고 있다. 영국의 경우는 OFT가 FSA에 대해 교육프로그램을 제공함으로써 양 기관의 정책공조의 기본 틀을 제공하고 있다. 이는 우리나라의 경우에도 눈여겨 볼만한 하나의 사례가 될 것이다.

41) 개별 사안에 대해서 협의를 구성해야 하나, 현재 업무획정의 관행에 따르면, 소비자 신용법(1974), 모기지관련 대출 등의 사안에 대해서 OFT가 우선권을 갖게 되는 등 실무적인 업무영역은 정해져 있다.

42) 원문은 OFT/FSA, Delivering better regulatory outcomes - A joint FSA and OFT Action Plan 참조.

43) 2006년 4월의 Action Plan은 그해 11월 그리고 2007. 7 개정되었다.

능성을 높이도록 하였다.

나아가 ‘Action Plan’에 따라 양 기관은 지속적인 정책공조의 과제로서 다음과 같은 사항에 대해서 연구를 진행하기로 하였는바, 첫째, 얼마나 많은 기업들이 FSA에 허가 또는 인가를 신청하고, 동시에 OFT에도 허가 또는 인가를 신청하는가? 둘째, 얼마나 많은 기업들이 양 기관에 의해서 동시에 규제를 받고 있는가? 셋째, 현행법제하에서 OFT와 FSA 규제프로그램의 통합화 가능성, 넷째, 얼마나 많은 정보사항을 양 기관이 기업들에게 동시에 요구하고 있는가? 다섯째, 양 기관의 이중규제시 기업들은 얼마나 많은 부담을 지게되는가? 여섯째, 현재의 문제점을 개선하기 위한 비용과 개선을 함으로써 얻게 되는 이익 등의 손익산정 등이 양 기관의 주요과제로 선정되어 연구되고 있다.

3. 정책적 시사점과 새로운 입법의 방향

영국의 FSA와 OFT와의 관계의 정립은 우리에게 몇 가지 의미를 던져준다. 첫째, 법령상의 부당공동행위 및 불공정거래행위의 감독 및 협조 근거마련이다. 둘째, 그 구체적인 실행계획으로 협의 및 협조를 위한 조정시스템의 구축이다.

현행 금융위법이 지니고 있는 가장 취약한 점은 동 법 제1조에만 ‘공정한 금융거래관행의 확립’을 명시하고 있으며, 이를 뒷받침할 수 있는 구체적인 실행조항이 없다는 점이다. 이에 비해 공정위는 부당공동행위 및 불공정거래행위에 관한 구체적인 조항들을 근거로 하여 업무를 수행해 왔다. 즉, 금융위의 입장에서는 이에 대한 구체적 실행조항을 가지고 있지 않음에 따라 법령의 집행상에 있어서도 명확성이 결여된다는 문제점을 가지고 있었던 것이다. 따라서 금융위법에 별도의 조항을 신설하여 이를 규정하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다.⁴⁴⁾ 그리고 이를 바탕으로 하여 구체적인 업무협조의 방식, 예컨대, 양해의 체결, 공동행위지침의 공포 등이 이루어지도록 하게 함으로써 관할영역에서의 충돌을 방지하고 행정행위의 수명자인 국민의 입장에서의 법적안정성을 강화해 나갈 필요가 있다.

44) 이병윤, 전계논문, 9면.

현재 우리의 금융감독관련 법령에는 전문규제기관과 일반규제기관 즉 금융위와 공정위간의 관계정립에 관한 규정이 존재하지 않는다. 전술한 바와 같이 영국 금융서비스시장법의 경우를 볼 때 FSA는 이와 같은 규정을 됴으로써 우선적으로는 FSA의 권한이 우선하나, OFT가 이를 견제할 수 있는 구조를 설정함으로써 향후 MOU 또는 Action Plan식의 구체적 협조방안을 마련할 수 있는 여지를 열어두었다는 점이다. 따라서 우리의 경우에도 차후의 입법시 금융위와 공정위와의 협조를 위한 제도적 장치의 마련이 필요할 것이다. 물론 은행감독규정 제88조에 위법 및 부당 행위, 불건전 영업행위 등 불공정거래행위와 유사한 개념을 규정하고 있으며, 증권거래와 관련하여서는 금융위법 제19조를 통해 증권선물위원회에 불공정거래 행위에 대한 조사권한을 부여하고 있고, 아울러 증권거래법 제188조 ~ 제188조의6에도 증권·선물시장의 불공정거래 행위규제에 대한 규정을 두고 있다. 그러나 이미 언급한 바와 같이 기본적인 근거법률인 금융위법에서는 큰 틀에서의 명확한 법적 근거를 남기지 않고 있다.

영국의 예에서와 같이 원칙적으로 금융산업에 있어서 부당공동행위 및 불공정거래관행에 대한 감시를 금융위의 우선권한 사항으로 하되, 경쟁당국의 의사전달 및 견제채널이 공식적으로 반영될 수 있도록 기관상호간의 사전 통보제도⁴⁵⁾ 및 거부권의 행사 그리고 이를 위한 실무협의회의 구성에 관한 법적근거도 마련할 필요가 있다. 더 나아가 현재의 금융위원회⁴⁶⁾의 구성에 공정위 부위원장을 포함시키는 것도 생각해 볼 수 있는 방안이 될 것이다. 왜냐하면 금융소비자 보호의 문제, 투자자 보호의 문

45) 2008년 8월 금융위가 발표한 보도자료, ‘금융선진화를 위한 정책노력과 향후과제’는 자본시장 인프라 개선 및 금융소비자 보호 강화의 일환으로 자본시장의 주요 불공정사건에 대해서 금감원과 거래소의 합동 공동조사 추진계획을 밝힌 바 있다. 그러나 동 내용 중에서도 공정위에 대한 통보 내지는 경쟁정책적 고려는 명시적으로 언급되지 않고 있어 추후 공정위와의 사전통보채널 및 공정위의 참가 또는 의견제출을 보장하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 참고로 예컨대, FSA, *Principles-based regulation*, 2007. April, p.4의 경우와 같이 영국의 경우 FSA의 감독방향에 대한 자료에는 경쟁정책과의 관계에 관한 고려가 포함되어 있다.

46) 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제4조는 금융위원회의 구성에 대해 규정하고 있는 바, 금융위원회의 위원은 금융위원장, 금융위부위원장, 기획재정부 차관, 금융감독원장, 한국은행 부총재, 예금보험공사장, 금융위원장이 추천하는 금융전문가 2인, 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계 대표 1인 등 총 9명으로 구성되어 있다.

제, 정보의 비대칭성을 이용한 반경쟁적 행위의 방지 등의 문제는 금융감독 분야에서 매우 중요한 문제로 부각되고 있기 때문이다. 따라서 경쟁당국과의 업무의 중첩영역은 더욱 늘어날 것으로 보임에 따라 장기적인 관점에서 금융위의 위원구성에 공정위 부위원장을 포함시키는 것도 의미가 있을 것으로 보인다.

구체적 실행수단으로서 양해각서와 관련하여, 오늘날 행정청간의 권한의 충돌시 자주 사용되는 양해각서의 경우는 소위 '신사협정'으로서 상대방에게 법적인 구속력을 주지 못한다는 점에서 어느 한 기관이 양해사항을 위반할 경우 실질적으로 이를 강제할 수 있는 수단이 없다는 난점이 존재한다. 또한 더 나아가서 실무상으로 양해각서 체결당시 필요에 의해 양 기관 중 한 기관에 비교적 유리한 각서를 체결할 경우 추후 이를 개정하기 위한 양해각서의 변경 또는 재체결이 매우 어렵다는 점이며, 이러한 관행은 장기적으로는 양해내용의 실질적 효력을 담보하기가 어렵게 만들고 있다. 따라서 상호 협조관계 구축을 위한 양해각서의 법적 근거를 마련하고, 또한 정기적으로 양해내용의 점검을 위한 장이 마련되어야 할 필요가 있을 것이다.

한편 최근 금융위와 공정위가 발표한 이중규제 완화를 위한 협조방안을 보면 미래 장기적인 양 기관의 공동연구 및 네트워크의 구성 등에 관한 구체적인 내용이 비교적 상세하게 적시되어 있지 않다. 영국의 경우에서처럼 이중규제를 줄여나가기 위해서는 양 기관간의 끊임없는 미래 지향적인 연구 및 비전의 제시가 필요하다. 따라서 OFT와 FSA가 연구 과제로 삼은 여섯 가지의 기준들은 향후 금융위와 공정위의 정책공조의 대상으로 고려해 볼만 할 것이다.

물론 현재 영국의 경우에도 우리와 마찬가지로 양기관간의 문제의 해결을 명확하게 본 것은 아니다. 여전히 양 기관은 우리와 마찬가지로 상호견제의 체제하에서 이를 모색하고 있다. 그러나 최소한 양 기관간의 제도적인 협조의 문제에 있어서는 우리보다 앞서가는 모습을 보여주고 있다. 따라서 향후에도 이를 지속적으로 관심을 가지고 지켜봐야 할 필요가 있을 것이다.

V. 맺음말

1990년대 중반까지는 규제기관간의 권한의 획정 및 이중제재의 문제는 지금까지 우리 사회의 큰 이슈로 등장하지 않았다. 왜냐하면 그때까지는 우리 사회 특히 시장이 국가의 보호아래서 성장해왔고, 국가의 지도적 역할에 상당부분 의존해 왔기 때문에 피규제자의 목소리가 그다지 크지 않았기 때문이다. 그러나 외환위기 이후 시장은 성장과 동시에 스스로의 조정 능력이 강화되었으며, 국가의 역할 역시 미시적인 부분에서 거시적인 부분으로 조정됨에 따라 규제의 효율성의 문제를 필두로 규제의 역할과 정도가 문제되기 시작하였다. 금융산업의 경우에도 마찬가지였다.

그러나 여전히 규제는 시장경제질서의 유지를 위해서 필요한 수단이었으며, 규제 자체의 효율성 여부에 대한 판단은 정부의 몫이었다. 아울러 규제수단으로서 감독당국의 사실적 권력에 기초한 감독 역시 여전히 매력적인 수단이었고 오늘날 그러한 사실적 권력관계에 기초한 행정행위는 국민의 권익의 침해와 관련하여 첨예한 문제로 대두되게 되었다.

향후에도 비단 금융산업뿐만 아니라 모든 분야에서 규제의 역할과 규제목표, 그리고 이를 수행하고 달성하기 위한 규제기관의 권한과 규제의 방식은 차후 시장이 세분화되고, 전문화되어가면서, 더 나아가 정부의 역할을 민간이 대체해 나가면서 더욱 중요시 될 것으로 보인다. 따라서 소위 규제의 재편문제는 향후의 우리 경제공법의 화두로서 대두되어질 것으로 보이며, 시장의 안정과 효율이라는 두 가지 목표를 달성하기 위해 반드시 거쳐야 할 과정일 것이다.

주제어 이중규제, FTC, FSC, FSA, OFT

참 고 문 헌

- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2007.
- 권오승(편), 『자유경쟁과 공정거래』, 법문사, 2002.
- 박균성, 『행정법론(상)』, 박영사, 2008.
- 석종현, 『일반행정법(상)』, 삼영사, 2005.
- _____, “금융행정영역에서의 법률유보 및 위임법리에 관한 고찰”, 『토지공법연구』 제17집.
- 신봉기, “기관 분쟁 및 쟁송에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제16집 제1호
- 신현윤, 『경제법』, 법문사, 2007.
- 이광윤, “기관소송에 있어서의 쟁점”, 『고시계』, 1994.8.
- 이성복, “영국의 금융검사·감독체계”, 『조사연구 Review』, 금융감독원, 2004년 봄.
- 이원우, “경제규제와 공익”, 서울대 법학, 서울, 제47권 제3호.
- 이병윤, “은행산업 경쟁정책관련 법규정 개선방안”, 『주간금융브리프』 제16권 26호.
- 이병윤/이석호, “금융회사 불공정거래에 대한 규제체계”, 한국금융연구원, 2007.
- 임영철, 『공정거래법』, 법문사, 2007.
- 전경련, “경쟁제한적 행정지도의 문제점과 개선과제”, 『FIP-2008-000 6』, 통권 제103호.
- 최승필, “아시아통화공동체의 기반으로서 중앙은행의 독립성”, 『EU학연구』 제12권 제1호.
- 홍정선, “기관소송”, 『고시계』, 1991.8.
- 홍준형, “금융행정의 법적구조와 개혁방향”, 『공법연구』제29집 제2호.
- 공정거래위원회, “부당공동행위 및 사업자단체금지행위 관련 심결정리 및 분석”, 2007.9.
- 공정거래위원회, “공정위-금감위 공동으로 금융회사에 대한 규제 효율

- 화방안 마련”, 보도자료, 2007.11.
- 금융감독위원회/금융감독원, “금융감독 선진화 로드맵 참고자료”, 보도자료, 2007.10.
- 기타 공정위 각 심결자료, 보도자료, 수시브리핑 자료.
- Charles Goodhart/Philipp Hartmann/David Llewellyn/Liliana Rojas-Suárez/Steven Weisbrod, Financial Regulation, Routledge, London, 1998.
- FSA, Principles-based regulation, 2007.April.
- Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., C.H.Beck, München, 2004.
- Jeremy Simmonds, “Bankers’ Documents and the unfair terms in consumer contracts regulations 1999”, Journal of International Banking Law, 17(7), 2002.
- John Casanova, “Establishing internet credit card programmes in the United Kingdom”, Journal of International Banking Law, 16(3), 2001.
- Office of Fair Trading, The roles and responsibilities of the Financial Services Authority and the Office of Fair Trading, London, 2007.7.
- Office of Fair Trading/Financial Services Authority, Delivering better regulatory outcomes - A joint FSA and OFT Action Plan, London, 2006.4, 2006.11, 2007.7.
- Peter D. Spencer, The Structure and Regulation of Financial Markets, Oxford Uni. Press, Oxford, 2000.
- Richard A. Posner(저)/정영진, 주진열(역), 『미국독점규제법(Antitrust Law)』, 다산출판사, 서울, 2003.

Relationships between Sectoral Regulator and General Regulator in Financial Industry Centering on Double Regulations

Choi, Seung - Pil*

The finance committee puts its aims at serving to the stability of financial market and establishing a solid credit morale and fair financial dealing practices as a professional regulator while the Fair Trade Commission is a general regulator aiming at guaranteeing market efficiency by regulating competition-restrictive behaviors in the markets covering all industries. Therefore, the relationships between the two appear as duplicated authority.

Such duplicated authority generally takes on double regulation; for example, there happens a double burden in view of those who are regulated when the Fair Trade Commission[FTC hereinafter] takes another measure on the measure already taken by the finance committee, which ultimately appears as an issue of double sanctions.

Recently, such an issue of double sanctions has been gathering strength as a sharpening issue. Accordingly, both agencies-financial committee and FTC are making efforts to be in mutual cooperation with each other including the exchange of MOU memorandum of understanding]to prevent double regulations, but due to the lack of several conditions and contents, the realities are that the possibility of double regulation is not dissolved yet.

The act of sanctions is a concomitant consequence to the occurrence of violation of laws and regulations in the process of supervision and it is treated as the most important case in that it

* Professor of School of Law, Hankuk University of Foreign Studies

could have a serious influence on people's rights.

Currently, the most basic reason for double sanctions raised as a question between both agencies is caused by the acts of administrative guidance. Thus, to find solution to it, the currently-conducted supervisory method should be switched to that of an administrative act acknowledged having dispositional validity instead of administrative guidance.

In addition, in time of conflict of authority between the financial committee and FTC, there happens a problem whether this case could be applied by a dispute for authority guaranteed by institution-acted dispute & lawsuit on the law on administrative litigation, or a dispute for authority guaranteed by the Institution and the laws on the Constitutional Court. However, both agencies' disputes for authority fail to be equipped with the requisites for institutional litigation specified in administrative litigation law and doesn't meet the requisites for authority dispute specified in the Institution and Institutional Court, so it is not likely that the conflict of authority between both parties could be easily solved by lawsuits.

Ultimately, it has to be solved by lawmaking and The British case where authority relationships between the financial authorities and fair trade authorities was solved by lawmaking is worthy to be referred to as a successful one. The British FSA[Financial Service Agency] and OFT[Office of Fair Trading] are solving problems of double regulations through reciprocal cooperation and check as a professional regulator of financial industry and a general regulator respectively.

In principle, it's FSA who has jurisdiction over anticompetitive behaviors in financial industry, but OFT has authority to review whether general regulations and administrative behaviors of FAS are anticompetitive, and if they judge them to be anticompetitive,

they can demand a correction of it. Such process, with a notification to the Ministry of Finance and the Parliament together with the announcement to the press, imposes an obligation of self-surveillance on their own lest FSA should arouse anticompetitive behaviors in time of carrying out their supervisory behaviors. In addition, both agencies has already set up MOU and Action Plan as their substantial executional plan, on the basis of which both agencies are doing the sharing of information, unification of administrative procedures, the picking out of a long-term research project, and research execution.

In the light of the British case, our legislative task should be to establish a system for cooperation and mutual check between both agencies through the revision of laws, and the establishment of the substantial action plan also should be based on legislative ground. In addition, by adding a vice commission head to the organization of FTC, the reviewing process as to whether to arouse anticompetitive consequences will be necessary from the very beginning of financial supervisory policy making process.

Since the foreign currency crisis, our financial market has been equipped with self-inspecting capacity qualitatively along with its size growth. Further, switching toward global market economy may put much more emphasis on the role of the private sector. The issue of double regulations of regulatory authorities is not limited only to financial industry, but it is also be posed as an acute task in the period to come in the field of public law for economy.

Key Words Double Regulations, FTC, FSC, FSA, OFT
