

다중사기범죄의 현상에 대한 비판적 고찰과 규범적 대안 : 「다중사기범죄 등 규제 기본법」의 법제화를 위한 시론

김대근*

국 | 문 | 요 | 약

사회의 모든 영역에서 경제와 금융이 일상을 지배하고 있는 요즘, 구조화된 경제위기와 양극화 등으로 인해 정보의 비대칭성에 기반한 금융사기범죄가 만연하고 있다. 필자가 명명한 바의 ‘다중사기범죄’는 불특정 다수를 상대로 정보의 비대칭성을 이용해서 기망과 편취를 하는 오늘날의 사기 범죄(현상)를 일컫는 규범적인 개념이다. 다중사기범죄는 불특정의 많은 피해자를 양산할뿐더러, 그로 인한 범죄수익은 천문학적인 규모로 소수자에게 집중된다는 점에서 비난 가능성과 반사회성이 매우 큰 범죄라고 할 수 있다. 물론 「유사수신행위법」, 「통신사기피해환급법」 등의 개별 법률에서 다중사기현상의 일단을 규제하고 있으나, 다양하게 진화발전하고 있는 금융사기행위를 일일이 포섭하는데 한계가 있다. 뿐만 아니라, 그 규제가 「유사수신행위법」을 비롯하여 「방문판매법」, 「자본시장법」, 「통신사기피해환급법」 등 개별 법률에 산재해 있다는 점에서 체계적이고 효율적인 집행이 어려운 것 또한 문제로 지적되어 왔다. 무엇보다 대면적인 기망과 착오를 요건으로 하는 전통적인 사기범죄는 불특정 다수를 상대로 많은 피해를 가져오는 오늘날의 금융사기행위를 예방하고 집행하는데 한계가 있었던 것도 사실이다.

이에 본 논의에서는 개별 법률에 산재해 있던 규제원리와 주요 규제 쟁점 등을 통합하여 가칭 「다중사기범죄 등 규제 기본법」 안(案)을 제시하고자 하였다. 물론 원안(原案)으로서 「불법금융행위 피해 방지 및 구제에 관한 법률」 제정안이 발의된 바 있지만, 법안의 실효성과 정당성을 확보하기 위해서는 보다 섬세한 입법과 비판이 필요하다. 먼저 법안이 지향해야 할 주요 개념과 범위로서 “다중사기범죄 등”에 대한 문언을 통해 다중사기범죄를 요건화하려고 했다. 또한 동 법안이 실효적이기 위한 방편으로서 금융회사 내지 정부당국의 책무와 권한을 명확히 하고, 동 법안의 구속력을 담보하기 위해 과태료와 과징금을 비롯하여 형벌조항과 양벌규정 등을 입법의 주요 쟁점으로 제시될 필요가 있다. 「불법금융행위 피해 방지 및 구제에 관한 법률」 제정안은 물론, 필자가 제시한 「다중사기범죄 등 규제 기본법」안에 대한 지속적인 비판과 논의를 통해 다중사기범죄의 피해를 최소화하고, 피해자에 대한 신속하고 적절한 구제가 이루어질 수 있는 이론적, 실무적 노력이 요청되는 시점이다.

- ❖ 주제어 : 다중사기범죄, 정보의 비대칭성, 불법금융행위, 금융화, 법제화, 「유사수신행위법」, 「방문판매법」, 「자본시장법」, 「특정경제범죄법」, 「통신사기피해환급법」, 「불법금융행위 피해 방지 및 구제에 관한 법률」 안, 「다중사기범죄 등 규제 기본법」 안,

* 한국형사정책연구원 연구위원, 법학박사

I. 금융 및 경제범죄의 새로운 양상

1. 현대사회의 금융화 현상

(1) 현상에 대한 이해

오늘날 사회는 금융의 불안정성이 일상화, 구조화되어 있다. 또한 계급의 수직적 이동이 어렵고 양극화는 심해지고 있다. 사회 안전망이 취약하기 때문에 고령층의 노후가 보장되지 않으며, 청년층의 고용도 막막하다. 피케티(Piketty)가 분석한 것처럼 자본을 통한 부(富)의 증식이 거의 유일한 계급 이동의 가능성처럼 보인다.¹⁾ 이러한 상황에서 파생상품 등과 같은 금융투자상품에 대한 투기 열풍은 꺼지지 않는 불처럼 늘상 타오르고, 전세계적인 암호화폐의 급등이 온 국민의 투기심리를 한층 자극하고 있다. 더구나 파생상품 및 암호화폐의 기술성과 건전성에 대한 이해가 터무니없이 부족한 상태에서 정보의 비대칭성을 이용한 기망과 착오가 ‘투자’라는 이름으로 횡행한지 오래다.

최근 한 일간지는 “‘고수익의 뒷’ 피라미드에 빠지다”라는 기획 기사를 3회에 걸쳐 연재하면서 사기범죄 및 이와 결합한 유사수신행위 등의 문제점을 보여준다.²⁾ 기사에 따르면 2000년대 들어 단군 이래 최대의 사기사건 이라는 ‘조희팔 사건’은 3만 명의 피해자를 양산하였고, 2017년 4월 말에도 14,000명을 상대로 391억 원을 가로챈 다단계 사기범죄가 경찰에 적발되기도 하였다. 최근에는 인터넷·소셜네트워크

1) 이러한 논의를 본격적으로 촉발한 것은 당연 Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-first Century*, Belknap Press, 2014 이다.(우리말 번역은 『21세기 자본』, 글항아리, 2017 참조) 이후 피케티 논쟁은 Heather Boushey(Editor), J. Bradford DeLong(Editor), *After Piketty: The Agenda for Economics and Inequality*, Harvard University Press, 2017에서 보다 심화·발전하였다.(우리말 번역은 애프터 피케티: <<21세기 자본>> 이후 3년, 울리시즈, 2017 참조)

2) 아시아경제, “고수익의 뒷에 빠지다”의 기획물은 다음과 같다. ① [‘고수익의 뒷’ 피라미드에 빠지다] <상>퇴직금에 집담보까지...나락에 빠진 5060, <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018032111301509505>(검색일: 2018.04.08.15:00), ② [‘고수익의 뒷’ 피라미드에 빠지다]<중>의류기계약 강매 옛말...진화하는 유사수신행위, 2018.03.22.<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018032211473935321>(검색일: 2018.04.08.15:10), ③ [‘고수익의 뒷’ 피라미드에 빠지다]<하>일확천금? 일장춘몽일뿐...간언이설에 속지마라, 2018.03.23.<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018032311105429806>(검색일: 2018.04.08.15:15)

서비스(SNS) 등을 이용하거나, 암호화폐(가상통화) 열풍에 편승해 거짓 블록체인 기술·암호화폐를 활용하는 수법까지 등장하는 등, 새로운 기술적 방법을 수단으로 하는 사기범죄의 피해는 매우 심각한 지경이다. 한편 현대 사회의 만연한 사기범죄의 문제를 더욱 심화시켜 기획한 한 일간지는 5면에 걸친 탐사보도를 통해 다단계 사기와 유사수신행위의 심각성을 파헤치는 7개의 기사를 작성하였다.³⁾ 이 기사에 따르면 최근 암호화폐 투자 등을 미끼로 국내외 1만 8000명(ID 기준)에게 ‘이더리움 채굴기의 위탁경영;’을 미끼로 2,700억 원을 모집한 사건을 비롯하여, 유사수신행위를 비롯한 금융사기범죄의 피해자와 피해액은 계속 커지고 있다.

(2) 현상의 표제화

20세기 초반, 소유와 경영이 분리되면서⁴⁾ 자신의 자본이 아닌 타인의 자본으로 기업을 경영하고 수익을 창출하는 구조는 보다 보편적이고 일상적 경제활동의 형태로 자리잡는다. 점차 경제는 자본주의 체제의 물질 기반이자 법적 토대⁵⁾로서 자리잡게 되고, 오늘날 ‘금융’(finance)라는 이름으로 공학적 방법을 통해 이익을 창출하고 리스크를 관리하는 경제 행위 또한 매우 빈번해지게 되었다.⁶⁾ 요컨대, 금융과

- 3) 중앙일보, 2018.03.17. “[SUNDAY 탐사] 암호화폐의 그늘, 다단계 사기”, 의 기획물은 다음과 같다. ① [단독] “1억 된다” ... 암호화폐 ‘다단계 폭탄’ 재각재각, <http://news.joins.com/article/22449144> (검색일: 2018.04.08.12:45), ② [단독] 코인판 만한 먹잇감 없어 ... 다단계 ‘선수’들 달려든다, <http://news.joins.com/article/22449181>(검색일: 2018.04.08.12:55), ③ “아들아 어떡하니” 암호화폐 사기에 당한 어머니의 눈물, <http://news.joins.com/article/22449183>(검색일: 2018.04.08.13:10), ④ [단독] 회계사·법조인·교사도 당했다, 마이닝맥스 2700억 사기, <http://news.joins.com/article/22449187> (검색일: 2018.04.08.13:25) ⑤ [단독] 돈인지 상품인지 증권인지 ... 정의조차 없는 코인, <http://news.joins.com/article/22449188>(검색일: 2018.04.08.13:30), ⑥ [단독] “범죄 수익 그대로 가져가서야 ... 암호화폐 법적 실체 규정 급해”, <http://news.joins.com/article/22449189>(검색일: 2018.04.08.13:45), ⑦ [단독] 두 번 우는 1만8000명 ... 가해자 반격으로 피해 보상 험난, <http://news.joins.com/article/22449209>(검색일: 2018.04.08.13:55)
- 4) 이러한 논의는 벌리(Berle)와 민즈(Means)의 공동연구에서 본격적으로 다루어진다. Adolf A. Berle & Gardiner C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan Company, 1933
- 5) 이러한 분석으로는 John R. Commons, *Legal Foundations of Capitalism*, Augustus m Kelley Pubs, 1924 참조.
- 6) 2015년 타계한 울리히 벡(Ulrich Beck)은 1986년 『위험사회』(원제: Risikogesellschaft)(홍성태 역, 새물결출판사, 1999)를 더욱 발전시킨 비교적 최근의 저서에서 테러와 금융을 현대 사회의 주요 위험(리스크)으로 소개하고 있다. 울리히 벡, 박미애·이진우 역, 『글로벌 위험사회』(원제:

경제를 둘러싼 오늘날의 현상과 맥락을 ‘금융화’(financialization)이라고 표제화할 수 있을 것이다.⁷⁾ 이를 소개한 한 문헌에 따르면 금융화를 다음과 같이 요약적으로 설명한다.⁸⁾

“금융화는 단기적이고 리스크가 높은 사고 방식을 강화한다...(중략)...금융화의 양상을 몇가지 들자면, 경제 내에서 금융 및 금융 활동의 규모와 범위가 비대해지고, 생산을 위한 대출보다 부채에 기대 투기적 행각이 기승을 부리며, 기업 지배구조 모델로 주주가치 우선주의가 득세한다. 또 민간 부문과 공공 부분 할 것이 없이 이기적인 사고방식이 만연하고, 금융업자들과 이들이 배를 불러주는 CEO들의 정치적 영향력이 확대되는가 하면, 대공황 이후 최악의 경제 위기를 일으킨 주범임에도 여전히 ‘시장이 가장 잘 안다’는 이데올로기가 건재하다. 금융화는 심지어 우리의 언어, 시민으로서의 삶, 타인과 관계를 맺는 방식에까지 영향을 미치는 전환이다.”

(3) 현상에 대한 규범적 고찰

개인적 법익을 침해하는 범죄로서 전통적인 사기범죄는 통상 한 개인이 다른 개인을 기망하여 착오를 일으키고 재물의 교부를 받거나 재산상 이익을 취득하는 구조이다. 다른 대륙법 국가의 형법전(刑法典)과 마찬가지로 총칙(總則)에서 공범(共犯)을 별도로 규정하고 있고,⁹⁾ 개별적인 범죄피해를 경합범(競合犯)으로 다루는 것에서 추측할 수 있듯이¹⁰⁾, 사기를 비롯한 개인적 법익을 침해하는 구성요건들은 가해자와 피해자가 한 개인이라는 것을 전제로 하고 있다.

Weltrisikogesellschaft), 길, 2010 참조.

7) 금융화를 본격적으로 논의하는 문헌으로는 Greta R. Krippner, *Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance*, Harvard University Press, 2012. 이 문헌 또한 “financialization(금융화)”라는 용어를 제시하며, 경제에서 이익을 창출하는 수단으로서 금융활동의 중요성이 커지고 있음을 설명한다.

8) 라나 포루하(Rana Foroohar), 이유영 역, 『메이커스 앤드 테이커스: 경제를 성장시키는 자, 경제를 망가뜨리는 자』 (원제: *Makers and Takers: How Wall Street Destroyed Main Street*), 부키, 2018, 29~30쪽.

9) 우리 형법전 제3절 이하(제30조 내지 제34조) 참조.

10) 우리 형법전 제5절 이하(제37조 내지 제40조) 참조.

그럼에도 불구하고 경제와 금융 영역에서의 사기범죄는 다수가 기능적으로 역할을 분담하여 범죄를 저지르는 경우가 일반적이고, 그 피해 또한 불특정의 다수를 대상으로 한다는 점에서 형법전 상의 사기범죄가 상정했을 법한 현상과 질적으로 다르다. 이러한 차이를 간과하고 기존의 규범체계에서 포섭하는 경우, 가벌성에 대한 평가가 적절하지 않을 뿐만 아니라 범죄로 인한 이익과 피해를 한참 밀도는 처벌 수준에 의해 형벌 목적 중의 하나인 일방예방 내지 특별 예방도 달성할 수 없다. 더 나아가 규제 도구가 산재(散在)해 있어서 체계적이고 효율적인 법집행이 어렵고, 사기범죄의 피해자가 추구하는 피해 구제는 요원해진다.

이러한 맥락에서 필자는 불특정 다수를 상대로 정보의 비대칭성을 이용해서 기망과 편취를 하는 오늘날의 사기 범죄를 ‘다중사기범죄’라고 부르고자 한다.¹¹⁾ 다중사기범죄는 불특정의 많은 피해자를 양산할뿐더러, 그로 인한 범죄수익은 천문학적인 규모로 소수자에게 집중된다.¹²⁾ 이른바 “피해와 위험(리스크)은 분산, 이익은 독점” 하는 가장 악질적이고 반자본적인 범죄가 빚어지는 것이다. 이 개념은 관련 현상을 설명할 뿐만 아니라, 현상을 포섭하여 규제할 수 있어야 한다는 점에서 규범적이다. 본 논의는, 다중사기범죄 개념을 통해, 금융을 매개로 한 현대사회의 ‘사기범죄’와 다양한 기망수단을 통해 이익을 편취하는 ‘불법적인 금융행위’를 규제할 수 있도록 법 도그마틱으로 정립하고, 더 나아가 다중사기범죄의 현상에 대응하기 위한 형사정책적 가능성을 모색하는 시론(時論)이자 시론(試論)이라고 할 것이다.

11) 이러한 논의에 대한 시론으로는 김대근·전현욱·김현수, 『다중사기범죄 유형분석연구-전기통신금융 사기와 유사수신을 중심으로』, 대검찰청 연구용역보고서, 2016 참조.

12) 금융감독원 자료에 따르면 보이스피싱 등 불법금융행위에 따른 연간 피해규모는 약 23.2조원이라고 한다. 이는 2017년도 GDP의 1.5%(불법사금융 12조원, 유사수신 11조원, 보이스, 피싱 0.2조원) 수준이라고 한다. 한편 한국형사정책연구원의 연구에 따르면 피싱, 파밍, 스미싱, 메모리해킹과 같은 기술적 수단을 활용한 사이버금융사기범죄의 2015년 총 사회적 비용은 1조 802억원이었다. 김대근, 임석순, 김기범, 강상욱, 『신종금융사기범죄의 실태 분석과 형사정책적 대응방안 연구: 기술적 수단을 사용한 사이버 금융사기를 중심으로』, 한국형사정책연구원, 2016, 426쪽. “1조 802억원이라는 추정치는 재산 손실액을 설문조사기반으로 추정했을 때 얻은 값이고, 경찰청 집계액을 기반으로 재산 손실액을 추정했을 때는 총 사회적 비용의 추정치가 약 4조 751억원이었다. 이 차이는 재산 손실액의 추정치에서 오는 차이이다. 이 추정치를 고려할 경우 전체 사이버 범죄 피해액의 약 41%에 해당한다. 사이버 범죄에서 다루는 다양한 범죄 유형과 4년이라는 시간차이가 있어서 정확한 숫자는 아닐 수도 있다. 하지만 사이버 범죄에서 다루는 다양한 범죄 유형과 그 중 신종사이버금융사기 범죄가 차지하는 비중을 생각해봤을 때 이는 상당히 커다란 비중이라고 생각할 수 있다.” 426-427쪽.

2. 현행 개별법체계의 해석학적 한계와 입법안의 필요성

(1) 현행 개별법 체계의 규제 한계

언급한 바와 같이 오늘날의 다중사기범죄의 현상은 금융을 매개로 불특정 다수에게 많은 피해를 야기한다는 점에서 가벌성이 높고, 특히 경제적으로 취약한 계층을 대상으로 하는 경우가 많다는 점에서 비난가능성이 크다. 이처럼 다중사기범죄 현상을 규율할 필요성은 매우 크지만, 규율에 있어 몇가지 어려움이 따른다. 예를 들어, 사업의 실체가 없음에도 불구하고 그러한 실체가 있는 것처럼 기망하여, 인허가를 받지 않거나 등록 신고 등을 하지 않은 채 불특정 다수로부터 파생상품 등에의 투자를 권유하는 등의 방식으로 자금을 조달하는 사업을 하는 경우, 더 나아가 그로 인한 피해액(내지 이득액)이 크고 수많은 피해자를 양산한 경우를 상정해보자.

첫째, 유사수신 등 전통적으로 불법적인 다양한 금융범죄가 개별 법률을 통해서 각각 규제되고 있다는 점이다. 위에서 언급한 바의 다중사기범죄 현상들은 「형법」상 사기죄는 물론, 「유사수신행위의 규제에 관한 법률」(이하 유사수신행위법) 위반, 「방문판매 등에 관한 법률」(이하 방문판매법) 위반, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 자본시장법) 위반, 「특정경제범죄 가중처벌에 관한 법률」(이하 특정경제범죄법) 위반, 「전기통신금융사기 피해 방지 및 피해금 환급에 관한 특별법」(이하 통신사기피해환급법) 위반 등으로 규율할 수 있다. 그러나, 일련의 동일한 편취의 고의를 갖고 수행하는 기능적 행위임에도 불구하고 규제 법률이 다르기 때문에 적용 법조를 실제적 경합으로 의율해야 하는 번거로움과 함께, 각각의 규제이념과 규제 방식 등이 다르다는 점에서 비효율적인 측면이 있다.

둘째, 설령 다중사기범죄 현상을 개별 법률을 찾아서 적용하는 번거로움을 감수 하더라도, 금융기법에 편승한 새로운 형태의 반사회적인 경제범죄 및 금융범죄를 어떻게 포섭하는지가 문제된다. 때문에 다양한 개별 사안들을 포섭하면서, 특히 다중사기범죄라는 반사회적 현상을 규제할 수 있는 단일하고도 체계적인 입법방식이 불가피하다.

셋째, 사기범죄로 인한 피해자의 구제에 대해서도 「형법」은 물론 개별 법률에 없거나 부분적으로 산재되어 있기 때문에 피해자 구제에 어려움이 있고, 설령 구제

를 하더라도 그 법적 근거가 중첩되거나 달라질 수 있는 여지가 있다. 피해자 구제에서 ‘규제의 공백’과 ‘규제의 중복’ 나타나는 것이다.

(2) 가칭 「다중사기범죄 등 규제 기본법」 안의 입법형식

이러한 문제의식을 입법적으로 해결하기 위한 형식으로는 다중사기범죄를 포섭하고 집행할 수 있는 통합 법률이 필요하다. 본 논의에서는 잠정적으로 ‘기본법’의 형식을 빌리고자 한다. 기본법 형식의 입법이 갖는 장점을 요약하면 다음과 같다. 먼저 산재한 개별 법률의 기본 내용과 제재 형식을 통일한 입법 방식으로 ‘기본법’의 형식이 널리 활용되고 있을 뿐만 아니라,¹³⁾ 이들 기본법은 통상 규제 이념을 포함해서 관련한 국가와 지방자치 단체의 의무 등을 규정하고 있고 국가 등이 ‘기본계획’을 수립할 수도 있다. 뿐만 아니라, 기본법을 제정(制定)함에 따라 기존의 법률을 점차적으로 개정(改定) 내지 폐지(廢止)하는 과정에서 발생하는 입법의 공백을 메꿀 수 있다는 점에서 기본법의 입법형식이 불가피할 것으로 보인다.

(4) 논의의 순서와 방법

이러한 문제의식을 바탕으로 이하에서는 다중사기범죄 등을 규제할 수 있는 통합 규제법안으로서 가칭 「다중사기범죄 등 규제 기본법」 안(案)을 제시하고자 한다. 물론 법의 정치하고 기술적인 내용을 지금 당장 법안에 모두 담을 수는 없을 것이다. 때문에 이하에서는 법안이 담아야 할 기본적인 쟁점과 내용을 제시하고 이에 대한 입법을 기획하는데 주목하고자 한다. 구체적으로는 먼저 법안이 지향해야 할 주요 개념과 범위를 제시하고(Ⅱ), 법안이 실효적이기 위한 방편으로서 금융회사 내지 정부당국의 책무와 권한을 쟁점화하게 될 것이다(Ⅲ). 마지막으로 법안의 구속력을 담보하기 위한 여러 제재방안들에 대한 입법화를 시도하게 될 것이다(Ⅳ).

이를 위해 2018.7.17. 김광영 의원 등 13인이 발의한 「불법금융행위 피해 방지

13) 국가법령정보 사이트에서 일일이 확인한 결과 ‘기본법’의 명칭을 사용한 법률은 총 67개이다. <http://www.law.go.kr/LSW/lsOrdinAstSc.do?tabMenuId=tab2&query=%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95> 접속일: 2018.8.21.16:56

및 구제에 관한 법률」 제정안을 기초로 하여 구체적인 입법안을 제시하는 형태를 취하고자 한다.¹⁴⁾ 이 제정안은 기본적으로 「유사수신행위법」과 「방문판매법」, 「통신사기피해환급법」, 「자본시장법」 및 「공정거래법」의 주요 조문을 활용한 것으로, 앞에서 설명한 다중사기범죄를 규율하는데 유용한 측면이 있다. 이하에서는 이 제정안의 조문을 활용하면서 다중사기범죄라는 현상을 포섭하고 구제의 실효성을 확보하려는 취지에서 조문의 일부를 비판적으로 재구성하고, 보다 타당한 입법적 대안을 제시하고자 한다.

II. 「다중사기범죄 등 규제 기본법」 안 1-다중사기범죄의 개념

1. 다중사기범죄의 개념화

불특정 다수를 상대로 많은 피해를 양산하는 다중사기범죄에 포섭할 수 있는 금융 및 경제 범죄로는 전통적이면서 최근까지 빈번한 것으로는 유사수신행위, 보이스 피싱, 무인가 등 금융업의 영위를 들 수 있다. 이들 범죄는 기본적으로 ① 비금융회사 또는 인허가를 받지 아니한 자가 ② 2인 이상 다수로부터 자금을 조달하거나 중개하면서 ③ 지속반복적으로 영업을 하는 것을 핵심으로 한다. 물론 일부 행위들은 이미 「형법」상의 사기죄는 물론, 「통신사기피해환급법」과 「유사수신행위법」 등을 통해서 규제가 이루어지고는 있으나 금융기법의 진화발달에 따른 새로운 유형의 불법을 예방하고 억제하는데 일정한 한계가 있을 수 밖에 없다(협의의 다중사기범죄).

뿐만 아니라 무인가, 무허가, 무등록, 미신고 등의 불법 내지 위법한 금융행위와 금융업 유사상호의 사용에 대해서도 다중사기범죄의 개념에 포섭할 필요가 있다.

14) 동 법안은 김대근, 임석순, 김기범, 강상욱, 『신종금융사기범죄의 실태 분석과 형사정책적 대응방안 연구: 기술적 수단을 사용한 사이버 금융사기를 중심으로』(한국형사정책연구원, 2016)를 비롯하여 그동안의 학계에서 제기된 금융사기범죄의 규제 상의 문제점과 피해자 구제방안 등의 대안을 중심으로 금융감독원이 주체가 되어 만들어진 입법안이다. 필자는 이러한 입법을 분석하여 2018.8.28. “불법금융행위 규제 통합법 정책 토론회”에서 발표를 하였다. 한편, 본 제정안에 대한 설명은 금융감독원에서 배포한 「불법금융행위 규제 통합법 제정(안) 검토」 부분을 참조하였다.

앞에서 언급한 것처럼 이들 무인가, 무허가, 무등록, 미신고의 금융은 인가, 허가, 등록, 신고를 외양을 가장(假裝)하거나 관련 법률에 따른 규제를 고의로 우회(迂廻)하는 등의 방법으로 착오를 유발하다는 점에서 기망적인 측면이 존재한다. 더 나아가 이들 무인가, 무허가, 무등록, 미신고의 금융행위는 사업의 실체를 기망하거나 가능성이 아예 없거나 불확실함에도 불구하고 장래에 출자금의 전액 또는 이를 초과하는 금액을 보장함으로써 사기죄의 구성요건을 실현하는 경우가 대부분이라는 점에서 (도그마틱하지는 않지만) 사기적 성격의 범죄라고 할 수 있다(광의의 다중사기범죄).

요컨대, 유사수신행위, 보이싱 피싱, 무인가 등 금융업과 같이 기존 법률에 규정된 불법금융행위를 포괄하면서도, 금융기법의 발달에 따른 새로운 경제범죄 및 금융범죄를 포섭하기 위한 다중사기범죄 개념을 정립할 필요가 있다.

2. 다중사기범죄 등 개념의 조문화

[입법례]

제○조(정의) 제○항“다중사기범죄 등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 전기통신금융사기

나. 유사수신행위

다. 무인가, 무허가, 미등록, 미신고 등 금융업 영위

라. 제○호의 금융회사가 아닌 자 또는 다른 법령에 따른 인가·허가를 받지 아니하거나, 등록(「부가가치세법」에 따른 사업자등록을 제외한다. 이하 같다)·신고 등을 하지 아니한 자가 2인 이상으로부터 업(業)으로 기망 또는 공갈에 의하거나 도박을 목적으로 하는 등 무효인 계약에 근거하여 자금을 중개·조달하는 등 가목 내지 다목과 유사한 것으로서 국민의 재산권을 심각하게 침해할 우려가 있어 대통령령으로 정하는 사항

3. 다중사기범죄의 개념의 입법에 대한 검토

(1) ‘불법금융행위’ 인가 ‘다중사기범죄’ 인가

「불법금융행위 피해 방지 및 구제에 관한 법률」 제정안 원문에서는 ‘불법금융행위’라는 개념을 사용하였다. ‘불법금융행위’라는 개념은 특정한 금융행위에 대한 법적 평가를 잘 보여준다는 점에서 의미가 있다. 그러나 법률 문언으로는 적지않은 한계가 있다고 생각한다. 먼저 ‘불법’이라는 개념은 개별 법률 위반의 경우를 총칭하는 일반 개념이라는 점에서 특정 법률의 개념으로만 한정할 수 없다. 그렇다고 법질서 전체에 반하는 행위를 지칭하는 개념으로 ‘불법’이라는 문언은 더더욱 불명확하고 포괄적인 측면이 있다.

때문에 앞에서 강조한 것처럼 오늘날의 불특정 다수를 대상으로 하는 사기범죄-전통적인 의미의 사기범죄와 구별하는 맥락에서 의 본질을 포착하기 위해서는 ‘다중사기범죄’라는 개념이 적절할 것으로 보인다. 여기에는 협의의 다중사기범죄는 물론이고, 광의의 다중사기범죄를 포괄할 필요가 있다. 그러나 광의의 다중사기범죄는 의미가 포괄적이라는 점에서 죄형법정주의에 충돌할 수 있고, 특히 무인가, 무허가, 미등록, 미신고 등과 같은 행정규제 위반에 대한 형사처벌은 형법의 보충성에 반할 수 있다는 점에서 그 개념을 확장적으로 표현할 필요가 있다. 또한 그 본질을 명확하게 드러내면서 추후 발생할 사회적으로 비난가능한 금융사기범죄를 포섭하기 위해서 “다중사기범죄 등”으로 표현하는 것이 타당하다.

(2) 명확성 원칙에 대한 검토

언급한 것처럼 ‘다중사기범죄 등’이라는 개념이 지나치게 포괄적이거나 불명확한 것이 아니냐는 비판이 제기될 수 있다. 이에 대해서는 먼저 열거된 전기통신금융사기, 유사수신행위, 무인가, 무허가, 미등록, 미신고 등 금융업 영위 개념이 현행 법률에서 규정하고 사용되고 있는 명확한 개념이라는 점, 또한 이와 같은 명확한 열거를 통해서 개별 법령으로 포섭할 수 없는 신·변종 불법행위를 정의하였다는 점에서 일반인이라면 충분히 그 불법성을 예측할 수 있다고 판단된다. ‘등’과 같은 불확정 표

현 또한 앞열거된 금융사기의 형태와 입법 취지를 통해서 예견가능하고 구체화할 수 있다는 점에서 명확성 원칙에 반한다고 보기는 어렵다고 할 것이다.

(3) 포괄위임입법금지 원칙에 대한 검토

또한 새로운 형태의 다중사기범죄를 대통령령으로 규정하는 것이 포괄위임입법 원칙에 반하는 것은 아닌지에 대해서도 논란이 제기될 수 있다. 주지하다시피 ‘포괄적 위임입법 금지 원칙’은 법률이 행정부에 시행령 등으로 위임하는 사항과 범위를 구체적으로 한정하지 않고, 일반적·포괄적으로 위임하는 것을 금지하는 헌법상 원칙이다.¹⁵⁾ 이러한 원칙에 따라 판단해보건대, 시행령에 위임하고자 하는 사항은 금융업 인가 등 없이 업으로 자금을 중개·조달하는 행위로서 입법취지와 다중사기범죄의 정의 등을 통해 ‘신·변종 불법행위’는 금융업 인가 등 없이 업으로 자금을 중개·조달하는 행위 중 ‘타인의 재산을 심각하게 침해’하는 행위로 합리적인 해석이 가능하다는 점에서 포괄적 위임입법에 해당하지 않는다고 판단된다.

다만 「불법금융행위 피해 방지 및 구제에 관한 법률」 제정안 원안에서 사용하고 있는 “국민의 재산을 심각하게 침해할 우려”라는 개념에 대해서는 신중하게 접근할 필요가 있다. ‘심각하게’라는 문언이 법률 문언으로서 다소 불확정적일 뿐만 아니라, 심각한 정도에 대해서 예측하기 어렵고 구체화할 수 없기 때문이다.

4. 금융업 유사상호 사용금지의 조문화

현행 「유사수신행위법」 제4조에서는 불법금융행위의 표시·광고 금지에 관하여 포괄적으로 규정하고 있다.¹⁶⁾ 또한 「유사수신행위법」 제5조¹⁷⁾를 비롯하여, 「은

15) 헌법 제75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

16) 유사수신행위법 제4조(유사수신행위의 표시·광고의 금지) 누구든지 유사수신행위를 하기 위하여 불특정 다수인을 대상으로 하여 그 영업에 관한 표시 또는 광고(「표시·광고의 공정화에 관한 법률」에 따른 표시 또는 광고를 말한다)를 하여서는 아니 된다.

17) 유사수신행위법 제5조(금융업 유사상호 사용금지) 누구든지 유사수신행위를 하기 위하여 그 상호(商號) 중에 금융업으로 인식될 수 있는 명칭으로서 대통령령으로 정하는 명칭을 사용하여서는

행법」 제14조¹⁸⁾, 「자본시장법」 제38조¹⁹⁾, 「보험업법」 제8조²⁰⁾, 「상호저축은행법」 제9조²¹⁾ 등의 개별 법률에서 또한 금융업 유사상호 사용금지에 관하여 포괄적으로 규정하고 있다. 이렇게 산재된 개별 법률의 규정을 일률적으로 통합하여 규정하는 것이 필요하다. 다만 이 경우, 개별 법률 위반에 대한 평가를 담아내기 위해서 잠정적으로 “불법한 금융행위”라고 표현하기로 한다.²²⁾

[입법례]

제○조(불법한 금융행위의 금지) 누구든지 불법한 금융행위를 하여서는 아니 된다.
 제○조(불법한 금융행위의 표시·광고의 금지) 누구든지 불법한 금융행위를 하기 위하여 불특정 다수인을 대상으로 하여 그 영업에 관한 표시 또는 광고(「표시·광고의 공정화에 관한 법률」에 따른 표시 또는 광고를 말한다. 이하 같다)를 하여서는 아니 된다.

아니 된다.

- 18) 은행법 제14조(유사상호 사용 금지) 한국은행과 은행이 아닌 자는 그 상호 중에 은행이라는 문자를 사용하거나 그 업무를 표시할 때 은행업 또는 은행업무라는 문자를 사용할 수 없으며, 은행·은행업 또는 은행업무와 같은 의미를 가지는 외국어 문자로서 대통령령으로 정하는 문자를 사용할 수 없다.
- 19) 자본시장법 제38조(상호) ① 금융투자업자가 아닌 자는 그 상호 중에 "금융투자"라는 문자 또는 이와 같은 의미를 가지는 외국어 문자로서 대통령령으로 정하는 문자를 사용하여서는 아니 된다.
- 20) 보험업법 제8조(상호 또는 명칭) ① 보험회사는 그 상호 또는 명칭 중에 주로 경영하는 보험업의 종류를 표시하여야 한다.
 ② 보험회사가 아닌 자는 그 상호 또는 명칭 중에 보험회사임을 표시하는 글자를 포함하여서는 아니 된다.
- 21) 상호저축은행법 제9조(명칭의 사용 등) ① 상호저축은행은 그 명칭 중에 "상호저축은행" 또는 "저축은행"이라는 명칭을 사용하여야 한다.
 ② 이 법에 따른 상호저축은행이 아닌 자는 상호저축은행, 저축은행, 상호신용금고, 무진회사(無盡會社), 서민금고 또는 이와 비슷한 명칭을 사용하지 못한다.
- 22) 「불법금융행위 피해 방지 및 구제에 관한 법률」 제정안 원문에서는 이 경우 또한“불법금융행위”라고 표현하고 있다.

Ⅲ. 「다중사기범죄 등 규제 기본법」 안 2 - 범죄의 예방과 피해자 구제의 실효성 확보방안

1. 서설

「다중사기범죄 등 규제 기본법」 안에 따른 다중사기범죄 등을 금지하고 금융소비자의 피해를 방지하기 위해서는 그 실효성을 확보하기 구체적인 내용이 필요하다. 특히 정부와 금융회사 등의 책임을 명확히 하여 다중사기범죄 등의 발생에 대비하고 피해를 최소화하는 것과 동시에 금융당국의 규제 강화를 강화하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

2. 금융당국의 책무 명확화

(1) 금융회사의 피해방지 책임

먼저 행위의 주체인 금융회사에게 특정한 주의의무를 부과함으로써 다중사기범죄를 예방하고, 금융소비자들에게 관련 정보를 제공할 필요가 있다. 예컨대 금융위원회가 불법금융 대응업무 수행을 위해 필요한 때에는 금융회사에 대하여 협조를 요청할 수 있도록 하거나, 해당 금융회사의 명칭을 사용한 불법금융행위가 발생한 경우 관련 정보를 금융위에 보고토록 의무를 부과해야 한다. 구체적으로는 「통신사기피해환급법」 제2조의²²³⁾를 원용하여 금융위원회의 불법금융행위에 대한 대응

23) 통신사기피해환급법 제2조의2(전기통신금융사기에 대한 대응 등) ① 금융위원회는 전기통신금융사기의 발생에 대비하고 그 피해를 최소화하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 전기통신금융사기에 관한 정보의 수집·전파
 2. 전기통신금융사기에 대한 예보·경보
 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 전기통신금융사기 대응조치
- ② 금융위원회는 전기통신금융사기의 발생을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 연도별 피해환급금 지급액 및 사기이용계좌 발생건수를 고려하여 금융위원회가 정하는 기준에 해당하는 금융회사나 그 임직원에게 대하여 다음 각 호의 사항을 권고·요구 또는 명령하거나 그 개선계획을 제출할 것을 명할 수 있다.
1. 금융회사 및 임직원에게 대한 주의·경고·견책 또는 감봉

등에 관하여 포괄적으로 규정하는 것이 적절할 것이다. 더 나아가 사기죄에서 기망과 착오는 정보의 비대칭성에서 기인한다는 점을 간과해서는 안된다. 때문에 정보의 비대칭성(asymmetry of information)을 완화하기 위해서 다중사기범죄 발생시 금융회사의 보고의무 명시적으로 규정함으로써 금융수요자들에게 충분한 정보를 제공하는 등 정부와 금융회사의 적극적으로 대처를 명시할 필요가 있다.

[입법례]

제○조(다중사기범죄에 대한 대응 등) ① 금융위원회는 다중사기범죄의 발생에 대비하고 그 피해를 최소화하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 다중사기범죄에 관한 정보의 수집·전파
 2. 다중사기범죄에 대한 예보·경보
 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 다중사기범죄 대응조치
- ② 금융위원회는 금융회사에 대하여 제1항에 따른 업무의 지원·조정 및 대응계획의 수립·시행을 위하여 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 사항에 대해 협조를 요청할 수 있다.
- ③ 금융위원회는 전기통신금융사기의 발생을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 연도별 피해환급금 지급액 및 사기이용계좌 발생건수를 고려하여 금융위원회가 정하는 기준에 해당하는 금융회사나 그 임직원에 대하여 다음 각 호의 사항을 권고·요구 또는 명령하거나 그 개선계획을 제출할 것을 명할 수 있다.
1. 금융회사 및 임직원에 대한 주의·경고·견책 또는 감봉
 2. 금융회사가 전자금융거래 업무를 수행함에 있어 안전성과 신뢰성을 확보하기 위한 전산인력, 전산시설 및 전자적 장치 등의 개선 또는 보완에 관한 사항
- ④ 금융회사는 제3자가 해당 금융회사 명칭을 사용하여 제4조를 위반한 사실을

2. 금융회사가 전자금융거래 업무를 수행함에 있어 안전성과 신뢰성을 확보하기 위한 전산인력, 전산시설 및 전자적 장치 등의 개선 또는 보완에 관한 사항

③ 금융위원회는 제1항 및 제2항에 따른 업무의 전부 또는 일부를 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 따라 설립된 금융감독원의 원장(이하 “금융감독원장”이라 한다)에게 위탁할 수 있다.

인지한 경우에는 관련된 정보를 금융위원회에 보고하여야 한다.

(2) 외국 및 지방자치단체와의 협력체계 구축

정부는 다중사기범죄의 피해 방지와 피해자보호를 위해 정기적으로 기본계획을 수립하고 연도별 계획을 작성해야 한다. 더 나아가 이를 위해 다른 국가 또는 국제기구와 상호협력할 것을 규정할 필요가 있다. 금융위원회 및 지방자치단체가 다중사기범죄의 피해 방지를 위한 상호협력 체계를 구축하고 다중사기범죄의 피해 방지 홍보 및 교육 등을 위해 상호협력하게 하는 것도 중요하다. 구체적으로는 범죄피해자 보호법 제12조²⁴⁾ 내지 제13조²⁵⁾의 규정 및 「통신사기피해환급법」 제2조의³²⁶⁾을 원용하여 다중사기범죄의 피해 방지를 위한 기본계획 수립 및 국제협력에 관해 포괄적으로 규정하는 입법방식을 활용한다.

[입법례]

제○조(기본계획 수립) ① 금융위원회는 다중사기범죄의 예방 및 다중사기범죄

- 24) 범죄피해자보호법 제12조(기본계획 수립) ① 법무부장관은 제15조에 따른 범죄피해자 보호위원회의 심의를 거쳐 범죄피해자 보호·지원에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 범죄피해자 보호·지원 정책의 기본방향과 추진목표
 2. 범죄피해자 보호·지원을 위한 실태조사, 연구, 교육과 홍보
 3. 범죄피해자 보호·지원 단체에 대한 지원과 감독
 4. 범죄피해자 보호·지원과 관련된 재원의 조달과 운용
 5. 그 밖에 범죄피해자를 보호·지원하기 위하여 법무부장관이 필요하다고 인정한 사항
- 25) 범죄피해자보호법 제13조(연도별 시행계획의 수립) ① 법무부장관, 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 기본계획에 따라 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
- ② 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 다음 연도의 시행계획과 전년도 추진 실적을 매년 법무부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 법무부장관은 그 시행계획이 부적합하다고 판단할 때에는 그 시행계획을 수립한 장에게 시행계획의 보완·조정을 요구할 수 있다.
 - ③ 제1항 및 제2항에서 정한 사항 외에 시행계획의 수립과 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 26) 통신사기피해환급법 제2조의3(국제협력) 정부는 전기통신금융사기 피해 방지를 위하여 다른 국가 또는 국제기구와 상호 협력하여야 한다.

피해자 보호·지원에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 다중사기범죄의 예방 및 다중사기범죄 보호·지원 정책의 기본방향과 추진목표
2. 다중사기범죄의 예방 및 범죄피해자 보호·지원을 위한 실태조사, 연구, 교육과 홍보
3. 다중사기범죄의 예방 및 범죄피해자 보호·지원 단체에 대한 지원과 감독
4. 다중사기범죄의 예방 및 범죄피해자 보호·지원과 관련된 재원의 조달과 운용
5. 그 밖에 다중사기범죄의 예방 및 범죄피해자를 보호·지원하기 위하여 금융위원회가 필요하다고 인정한 사항

제○조(연도별 시행계획의 수립) ① 금융위원회, 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 기본계획에 따라 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 다음 연도의 시행계획과 전년도 추진 실적을 매년 금융위원회에게 제출하여야 한다. 이 경우 금융위원회는 그 시행계획이 부적합하다고 판단할 때에는 그 시행계획을 수립한 장에게 시행계획의 보완 조정을 요구할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에서 정한 사항 외에 시행계획의 수립과 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제○조(협력체계 구축 등) ① 정부는 다중사기범죄의 피해 방지를 위하여 다른 국가 또는 국제기구와 상호 협력하여야 한다.

② 금융위원회와 「지방자치법」 제2조제1항에 따른 지방자치단체는 다중사기범죄의 피해 방지를 위하여 상호 협력하여야 한다.

(3) 다중사기범죄에 이용된 전화번호의 이용중지

「통신사기피해환급법」, 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」

(이하 대부업법), 「전자금융거래법」 등 개별 법률에 각각 규정하고 있던 전화번호 이용중지 관련 규제를 일원화할 필요가 있다. 즉, 원안처럼 현행의 보이스피싱에 이용된 전화번호(「통신사기피해환급법」 제13의3)²⁷⁾, 불법대부광고(「대부업법」 제9의6)²⁸⁾, 통장매매광고(「전자금융거래법」 제6의2)²⁹⁾에 따른 전화번호에 대한 이용중지 규정을 통합하여 규정하는 것이 필요하다. 한편 검찰총장, 경찰청장 또는 금융감독원장은 위 다중사기범죄행위에 이용된 전화번호 이용중지를 과기정통부장관에게 요청 가능하도록 하고, 전화번호 이용중지기간을 ‘3개월’에서 ‘1년 이내’로 강화하는 것도 의미있다. 다만 전화번호 이용중지는 일종의 침익적(侵益的) 행정처분이라는 점에서 이용자가 전화번호 이용중지를 요청한 기관에 이의 신청이 가능하도록 권리구제 절차의 법적 근거를 명확하게 해야 한다.

-
- 27) 통신사기피해환급법 제13조의3(전기통신금융사기에 이용된 전화번호의 이용중지 등) ① 검찰총장, 경찰청장 또는 금융감독원장은 전기통신금융사기에 이용된 전화번호를 확인한 때에는 과학기술정보통신부장관에게 해당 전화번호에 대한 전기통신업무 제공의 중지를 요청할 수 있다.
 ② 제1항에 따른 요청으로 전기통신업무 제공이 중지된 이용자는 전기통신업무 제공의 중지를 요청한 기관에 이의신청을 할 수 있다.
 ③ 제2항에 따른 이의신청의 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 28) 대부업법 제9조의6(불법 대부광고에 사용된 전화번호의 이용중지 등) ① 시·도지사 등 대통령령으로 정하는 자는 제9조의2제1항 및 제2항을 위반한 광고를 발견한 때에는 과학기술정보통신부장관에게 해당 광고에 사용된 전화번호에 대한 전기통신업무 제공의 중지를 요청할 수 있다.
 ② 시·도지사등은 제9조제2항부터 제4항까지 또는 제9조의3제1항을 위반한 광고를 발견한 경우 광고를 한 자에게 기한을 정하여 해당 광고의 중단을 명할 수 있으며, 그 명을 따르지 아니하는 경우에는 과학기술정보통신부장관에게 광고에 사용된 전화번호에 대한 전기통신업무 제공의 중지를 요청할 수 있다.
 ③ 제1항 또는 제2항에 따른 요청으로 전기통신업무 제공이 중지된 이용자는 전기통신업무 제공의 중지를 요청한 기관에 이의신청을 할 수 있다.
 ④ 제3항에 따른 이의신청의 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 29) 제6조의2(불법 광고에 이용된 전화번호의 이용중지 등) ① 검찰총장, 경찰청장 또는 금융감독원장(「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제29조에 따른 금융감독원장을 말한다. 이하 같다)은 제6조제3항제5호에 따른 불법광고에 이용된 전화번호를 확인한 때에는 과학기술정보통신부장관에게 해당 전화번호에 대한 전기통신업무 제공의 중지를 요청할 수 있다.
 ② 제1항에 따른 요청으로 전기통신업무 제공이 중지된 사람은 전기통신업무 제공의 중지를 요청한 자에게 이의신청을 할 수 있다.
 ③ 제2항에 따른 이의신청의 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[입법례]

제○조(다중사기범죄 등에 이용된 전화번호의 이용중지 등) ① 검찰총장, 경찰청장 또는 금융감독원장은 제○조에 따른 다중사기범죄 및 제○조에 따른 불법한 금융행위의 표시·광고, 또는 「전자금융거래법」 제6조제3항제5호에 따른 불법 광고 등에 이용된 전화번호를 확인한 때에는 과학기술정보통신부장관에게 해당 전화번호에 대한 전기통신역무 제공의 중지를 1년 이내의 기간을 정하여 요청할 수 있다.

- ② 제1항에 따른 요청으로 전기통신역무 제공이 중지된 이용자는 전기통신역무 제공의 중지를 요청한 기관에 이의신청을 할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 이의신청의 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3. 금융당국의 권한 강화

(1) 정부 규제의 필요성

경제가 일종의 자연적 질서라는 관념에 대해서는 많은 비판이 따르고, ‘시장의 자율성’이라는 관념도 많은 회의를 받고 있다.³⁰⁾ 시장의 자율성과 작은 정부를 강조하던 자유주의와 특히 최근의 신자유주의적인 정책이 1997년 서브프라임 모기지 사태를 비롯하여 최근의 경제위기까지 대부분 실패했다는 평가를 받기 때문이다. 짐작컨대, 개인의 이기심과 투기욕망, 무엇보다도 금융에 내재한 높은 리스크를 관리하기 위해서는 정부의 적절한 규제와 감독이 불가피하다. 다중사기범죄라는 범죄행위를 규제하는데 있어서 정부와 당국의 권한이 강화되어야 함은 당연하다고 할 것이다. 특히 다중사기범죄 등의 예방을 위해서는 정보의 대칭성을 확보하는 방식으로의 적극적 규제가 필요하다.

30) 시장 질서가 인위적인 것이며, 더 나아가 국가의 형벌정책을 통해서 만들어진 것임을 계보학적으로 보여주는 문헌으로는 Bernard E. Harcourt, *The Illusion of Free Markets: Punishment and the Myth of Natural Order*, Harvard University Press, 2012 참조. 같은 관점에서 자본시장에 대한 정부의 규제를 강조하는 입장으로는 김대근, 『자본시장법상 형사제재의 한계와 개선방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 2012 참조.

(2) 다중사기범죄에 대한 대응

금융위에 대해 다중사기범죄 발생에 대비하고 피해 최소화를 위한 업무를 수행하도록 책임을 부과할 필요가 있다. 구체적으로는 ① 다중사기범죄에 관한 정보의 수집·전파, ② 다중사기범죄에 대한 예보·경보, ③ 그 밖의 대통령령으로 정하는 대응 조치를 규정한다. 이에 대해서는 「통신사기피해환급법」 제2조의2³¹⁾를 원용하여 금융위원회의 다중사기범죄에 대한 대응 등에 관하여 포괄적으로 규정하는 것이 타당하다.

더 나아가 정부가 다중사기범죄의 피해예방을 위해 금융회사에 대한 협조를 요청할 수 있도록 법적 근거를 명확히 하고, 다중사기범죄 발생시 금융회사의 보고의무를 명시적으로 규정할 필요가 있다.

[입법례]

제○조(다중사기범죄에 대한 대응 등) ① 금융위원회는 다중사기범죄의 발생에 대비하고 그 피해를 최소화하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 다중사기범죄에 관한 정보의 수집·전파
2. 다중사기범죄에 대한 예보·경보
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 다중사기범죄 대응조치

② 금융위원회는 금융회사에 대하여 제1항에 따른 업무의 지원·조정 및 대응계획

31) 통신사기피해환급법 제2조의2(전기통신금융사기에 대한 대응 등) ① 금융위원회는 전기통신금융사기의 발생에 대비하고 그 피해를 최소화하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 전기통신금융사기에 관한 정보의 수집·전파
 2. 전기통신금융사기에 대한 예보·경보
 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 전기통신금융사기 대응조치
- ② 금융위원회는 전기통신금융사기의 발생을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 연도별 피해환급금 지급액 및 사기이용계좌 발생건수를 고려하여 금융위원회가 정하는 기준에 해당하는 금융회사나 그 임직원에 대하여 다음 각 호의 사항을 권고·요구 또는 명령하거나 그 개선계획을 제출할 것을 명할 수 있다.
1. 금융회사 및 임직원에 대한 주의·경고·견책(譴責) 또는 감봉
 2. 금융회사가 전자금융거래 업무를 수행함에 있어 안전성과 신뢰성을 확보하기 위한 전산인력, 전산시설 및 전자적 장치 등의 개선 또는 보원에 관한 사항
- ③ 금융위원회는 제1항 및 제2항에 따른 업무의 전부 또는 일부를 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 따라 설립된 금융감독원의 원장(이하 "금융감독원장"이라 한다)에게 위탁할 수 있다.

의 수립·시행을 위하여 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 사항에 대해 협조를 요청할 수 있다.

- ③ 금융회사는 제3자가 해당 금융회사 명칭을 사용하여 제4조를 위반한 사실을 인정한 경우에는 관련된 정보를 금융위원회에 보고하여야 한다.

(3) 조사권의 강화

금융당국의 다중사기범죄 혐의자 등(행위자 및 그 관계인)에 대한 관련 보고 및 자료제출명령권, 조사권을 부여할 필요가 있다. 특히 유사수신, 무인가 등 금융업 영위, 불법한 금융행위를 위한 표시·광고, 유사상호 사용금지 등(보이스피싱은 제외) 위반혐의에 대해 광범위한 조사가 허용될 필요가 있다.

다만 다중사기범죄 혐의자 등에게 요구할 수 있는 자료 범위를 정하여, ① 조사사항에 관한 사실과 상황에 대한 진술서의 제출, ② 조사사항에 관한 진술을 위한 출석, ③ 조사에 필요한 장부서류, 그 밖의 물건의 제출로 명시해야 할 것이다. 또한 조사를 위해 필요한 경우 장부서류·물건의 영치 및 사업장 출입을 통한 장부서류·물건의 조사가 가능해야 한다.

동시에 금융위원회는 조사를 위해 금융회사 등에게 다중사기범죄 혐의자 등의 금융거래정보를 요구하도록 하는 것도 적절하다.

[입법례]

제○조(금융위원회의 조사) ① 금융위원회는 다중사기범죄의 피해 방지를 위해 필요하다고 인정되는 경우에는 제○조 내지 제○조의 위반행위의 혐의가 있는 자 및 그 밖의 관계인(이하 “다중사기범죄 혐의자등”이라 한다)에게 관련 보고 또는 자료제출을 명하거나 소속 공무원에게 장부·서류, 그 밖의 물건을 조사하게 할 수 있다.

- ② 금융위원회는 제1항에 따른 조사를 위하여 다중사기범죄 혐의자등에게 다음 각 호의 사항을 요구할 수 있다.

1. 조사사항에 관한 사실과 상황에 대한 진술서의 제출

2. 조사사항에 관한 진술을 위한 출석
3. 조사에 필요한 장부·서류, 그 밖의 물건의 제출
- ③ 금융위원회는 제1항에 따른 조사를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.
 1. 제2항제3호에 따라 제출된 장부·서류, 그 밖의 물건의 영치
 2. 다중사기범죄 혐의자등의 사무소 또는 사업장에 대한 출입을 통한 업무·장부·서류, 그 밖의 물건의 조사
- ④ 금융위원회는 제1항에 따른 조사를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조제1항 및 제2항에도 불구하고, 거래정보등(「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」에 따른 거래정보등을 말한다)을 보관 또는 관리하는 금융회사의 부서에 다중사기범죄 혐의자에 대한 거래정보 등을 요구할 수 있다.
- ⑤ 제1항에 따라 조사를 하는 자는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

(4) 시정조치 기능 확보

금융위가 법규에 위반하거나 위반할 우려가 있는 때에는 다중사기범죄 혐의자등에 대해 시정조치를 하게 하는 것도 유용하다. 여기서의 ‘시정조치’라 함은 당해 행위의 중지, 피해를 방지할 수 있는 방식 또는 행위 범위의 제한, 불법한 금융행위를 위한 표시 및 광고의 수정, 시정명령을 받은 사실의 공표 기타 시정을 위해 필요한 조치를 말한다.

구체적인 입법으로는 「공정거래법」 제16조³²⁾를 원용하여 금융위원회에 다중사

32) 제16조(시정조치 등) ①공정거래위원회는 제7조제1항, 제8조의2제2항부터 제5항까지, 제8조의3, 제9조, 제9조의2, 제10조의2, 제11조, 제11조의2부터 제11조의4까지 또는 제15조를 위반하거나 위반할 우려가 있는 행위가 있는 때에는 해당 사업자[제7조제1항을 위반한 경우에는 기업결합 당사회사(기업결합 당사회사에 대한 시정조치만으로는 경쟁제한으로 인한 피해를 시정하기 어렵거나 기업결합 당사회사의 특수관계인이 사업을 영위하는 거래분야의 경쟁제한으로 인한 피해를 시정할 필요가 있는 경우에는 그 특수관계인을 포함한다)]를 말한다] 또는 위반행위자에 대하여 다음 각 호에 해당하는 시정조치를 명할 수 있다. 이 경우 제12조제6항 단서에 따른 신고를 받아 행하는 때에는 같은 조 제7항에 따른 기간내에 이를 하여야 한다.

기범죄 등의 중지명령, 행위방식 및 범위의 제한, 광고 수정 등 시정조치권을 부여하게 한다.

[입법례]

제○조(시정조치) 금융위원회는 제○조 내지 제○조를 위반하거나 위반할 우려가 있는 행위가 있는 때에는 피해확산 방지를 위해 다중사기범죄 혐의자들에게 다음 각 호의 조치를 명할 수 있다.

1. 당해 행위의 중지
2. 행위 방식 또는 범위의 제한
3. 불법한 금융행위를 위한 표시 및 광고의 수정
4. 시정명령을 받은 사실의 공표
5. 기타 대통령령으로 정하는 조치

(5) 전속고발권

전속고발권은 본래 고발권의 남용을 방지하고, 특히 관련 전문 기관이 고발에 대한 권한을 독점하게 하여 집행과 단속의 실효성을 높이고자 하는 것이다. 이 제도에 따라 관련 영역에서의 불법 내지 위법은 관련 전문기관이 고발해야지만 비로소 검찰이 기소를 할 수 있다. 이에 대해서는 전속고발율이 낮거나 고발기관에 의한 자의

-
1. 당해 행위의 중지
 2. 주식의 전부 또는 일부의 처분
 3. 임원의 사임
 4. 영업의 양도
 5. 채무보증의 취소
 6. 시정명령을 받은 사실의 공표
 7. 기업결합에 따른 경쟁제한의 폐해를 방지할 수 있는 영업방식 또는 영업범위의 제한
 - 7의2. 공시의무의 이행 또는 공시내용의 정정
 8. 기타 범위반상태를 시정하기 위하여 필요한 조치
- ② 공정거래위원회는 제7조제1항, 제8조제3 또는 제12조제8항을 위반한 회사의 합병 또는 설립이 있는 때에는 해당 회사의 합병 또는 설립 무효의 소를 제기할 수 있다.
- ③ 공정거래위원회는 제7조(기업결합의 제한)제1항을 위반하는 행위에 대하여 제1항 각 호의 시정 조치를 부과하기 위한 기준을 정하여 고시할 수 있다.

적 권한가 문제가 될 수는 있다. 그러나 다중사기범죄에 대한 단속과 수사에 있어서, 금융 영역에 대한 전문 지식과 경험을 가진 행정기관(금융위원회)이 다중사기범죄를 적발하고 증거를 수집하는 것이 효율적이라는 점, 및 모든 다중사기범죄 및 불법한 금융행위를 일반 수사 기관이 인지하고 수사하기 어렵다는 점, 더 나아가 국가형벌권을 즉각 발동하는 것보다는 담당 행정기관(금융감독원)이 다중사기범죄 및 불법한 금융행위에 대하여 우선적으로 자율적·행정적 제재수단을 활용하는 것이 바람직하다는 점에서 의미가 있다.³³⁾

요컨대 금융위원회, 금융감독원, 금융회사는 다중사기범죄 혐의자 등의 행위를 관할 수사당국에 고발할 수 있도록 한다. 구체적으로는 「보험사기방지 특별법」(이하 보험사기방지법) 제6조³⁴⁾를 원용하여 다중사기범죄에 대한 수사의뢰 근거를 마련하도록 한다.

[입법례]

제○조(수사기관 등에 대한 통보) ① 금융위원회, 금융감독원, 금융회사는 다중사기범죄 혐의자등의 행위가 다중사기범죄로 의심할 만한 합당한 근거가 있는 경우에는 다중사기범죄 혐의자등을 관할 수사기관에 고발 또는 수사의뢰하거나 그 밖에 필요한 조치를 취할 수 있다.

② 제1항에 따라 관할 수사기관에 고발 또는 수사의뢰를 한 경우에는 해당 다중사기범죄와 관련된 자료를 수사기관에 송부하여야 한다.

33) 진속고발권에 대해서는 박찬걸, 「공정거래법상 진속고발과 관련된 법리의 검토」, 서울法學 제20권 제1호, 2012 참조. 진속고발권을 통한 당국의 권한을 대안으로 제시한 연구로는 김대근, 강태경, 이 일, 『난민심사제도의 개선 방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 2018의 「제6장 난민인정 심사절차 개선을 위한 형사정책적 지향과 정책대안」 부분 참조.

34) 보험사기방지법 제6조(수사기관 등에 대한 통보) ① 금융위원회, 금융감독원, 보험회사는 보험계약자등의 행위가 보험사기행위로 의심할 만한 합당한 근거가 있는 경우에는 관할 수사기관에 고발 또는 수사의뢰하거나 그 밖에 필요한 조치를 취하여야 한다.

② 제1항에 따라 관할 수사기관에 고발 또는 수사의뢰를 한 경우에는 해당 보험사고와 관련된 자료를 수사기관에 송부하여야 한다.

(5) 사이트 폐쇄 등 요청

금융감독원은 다중사기범죄를 목적으로 하는 정보 및 그밖에 대통령령으로 정하는 불법정보가 유통되는 경우 방송통신위원회에 관련 사이트 폐쇄 등을 요청할 수 있도록 해야한다.

[입법례]

제○조(불법정보의 유통금지 요청) 금융감독원의 원장(이하 “금융감독원장”이라 한다.)은 「정보통신 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2호제2항제1호의 정보통신망을 통하여 제2조제2호, 제4조 및 제5조의 행위를 목적으로 하는 정보 또는 그 밖에 대통령령으로 정하는 불법정보가 유통되는 경우에는 방송통신위원회에 해당 정보에 대한 처리를 거부정지 또는 제한하도록 요청할 수 있다.

4. 규제 효율성을 위한 인센티브 제공

(1) 포상금 지급

적절한 유인(incentive)을 통해 법의 실효성을 확보할 수 있다.³⁵⁾ 다중사기범죄 신고자에 대해 포상금 지급의 근거를 둘 필요가 있다. 이 경우, 지급대상자의 범위, 포상금 지급의 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 금융위가 정하도록 한다. 다중사기범죄 신고자 포상금 지급 근거에 대한 구체적인 입법례는 통신사기피해환급법 제14조의2³⁶⁾를 원용하도록 한다.

35) ‘인센티브로서 법’에 대한 설명으로는 김대근, 「권리에 대한 범경제학적 분석의 의의와 한계」, 고려대학교 박사학위논문, 2010 참조. “대개 유인에 대한 철저한 분석과 이해 없이 의도적으로 만들어진 법과 제도는, 그 법과 제도의 원래 의도와 반대로 작동할 수 있다. 공식적인 규제의 공백 상황에서는 이해 당사자들 사이의 비공식적 사실행위를 통해 더 비효율적인 결과를 초래하는 경우가 있기는 하지만, 경제주체들의 유인은 규제자의 의도와는 무관하게 작동할 수 있다. 그러나 대개의 경우 법과 제도와 같은 규제에 의해 유인체계가 바뀌게 되면 그에 따라 경제주체들의 행위도 바뀌게 된다.” 같은 글, 29-30쪽.

36) 통신사기피해환급법 제14조의2(포상금의 지급) ① 금융위원회는 전기통신금융사기의 사기이용계좌로 의심할 만한 사정을 수사기관 또는 금융감독원 등에 신고한 자에게 금융감독원장으로 하여금

[입법례]

제○조(포상금의 지급) ① 금융위원회는 다중사기범죄로 의심할 만한 사정을 수사기관 또는 금융감독원 등에 신고한 자에게 금융감독원장으로 하여금 금융감독원의 예산의 범위에서 포상금을 지급하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 포상금 지급 대상행위, 지급대상자의 범위, 포상금 지급의 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 금융위원회가 정하여 고시한다.

IV. 「다중사기범죄 등 규제 기본법」 안 3 - 범죄 등에 대한 제재방안

1. 서설

법의 실효성을 도모하기 위해서는 정부와 금융회사 등의 책무를 명확히 규정하고 금융당국의 권한을 강화하는 것 못지않게, 수범자들의 법 위반시 제재규정을 명확하고 행위에 대한 예측가능성을 높여서 구성요건과 제재를 체계정합적으로 규정해야만 한다. 통상 경제범죄 및 금융범죄에 대한 가능한 제재방식으로 행정질서법적 성격의 과태료와 징벌적 민사제재로서 과징금, 최후수단적이고 보충적으로 적용되어야 하는 형사처벌을 들 수 있다. 그리고 행위자와 사용자 등을 동시에 처벌할 수 있는 양벌규정도 입법기술적으로 고려해볼 필요가 있다.

2. 과태료 부과 대상 행위유형

먼저 금융위의 조사자료제출명령 또는 출석 요구에 불응하거나 방해한 자에 대해서는 과태료를 부과하도록 한다. 구체적으로는 「유사수신행위법」 제8조³⁷⁾와

금융감독원의 예산의 범위에서 포상금을 지급하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 포상금 지급대상자의 범위, 포상금 지급의 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 금융위원회가 정하여 고시한다.

「통신사기피해환급법」 제18조 제1항³⁸⁾을 참조한다.

[입법례]

제○조(과태료) ① 제○조제○호○목 및 제○조를 위반하여 유사수신행위를 하기 위하여 금융업 유사상호를 사용한 자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다.

3. 과징금 등의 부과 및 징수

금융위원회는 다중사기범죄(전기통신금융사기 제외)로 얻은 수입 등의 100분의 50이내에서 과징금을 부과할 수 있도록 한다.

[입법례]

제○조(과징금) 금융위원회는 다중사기범죄 등으로 얻은 수입 또는 이에 준하는 금액(이하 이 조에서 “수입 등”이라 한다)의 100분의 50 이내에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 다중사기범죄 혐의자가 그 위반행위로 얻은 수입 등이 없거나 수입 등의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

② 제1항에 따른 위반행위로 얻은 수입등의 산정에 관한 사항은 다중사기범죄 유형별 특성, 방식 및 피해 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

37) 유사수신행위법 제8조(과태료) ① 제5조를 위반하여 유사수신행위를 하기 위하여 금융업 유사상호를 사용한 자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 금융위원회가 부과·징수한다.

38) 제18조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제2조의2제2항에 따른 개선계획을 제출·이행하지 아니한 금융회사
2. 제2조의4제1항을 위반하여 본인확인조치를 하지 아니한 금융회사
3. 제4조제1항제1호 또는 제2호를 위반하여 지급정지 등의 조치를 취하지 아니한 금융회사
4. 제5조제1항 또는 제6조제2항을 위반하여 채권소멸절차의 개시에 관한 공고 요청을 하지 아니한 금융회사
5. 제8조제1항을 위반하여 지급정지 및 채권소멸절차를 종료하지 아니한 금융회사
6. 제10조제1항을 위반하여 피해환급금을 피해자에게 지급하지 아니한 금융회사
7. 제13조의2제3항을 위반하여 전자금융거래를 처리한 금융회사

제○조(과징금의 부과) ① 금융위원회가 과징금을 부과하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 위반행위의 내용 및 정도
2. 위반행위의 기간 및 횟수
3. 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모

② 과징금의 부과에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제○조(의견 제출) ① 금융위원회는 과징금을 부과하기 전에 미리 당사자 또는 이해관계인 등에게 의견을 제출할 기회를 주어야 한다.

② 제1항에 따른 당사자 또는 이해관계인 등은 금융위원회의 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.

제○조(이의신청) ① 과징금 부과처분에 불복하는 자는 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 그 사유를 갖추어 금융위원회에 이의를 신청할 수 있다.

② 금융위원회는 제1항에 따른 이의신청에 대하여 30일 이내에 결정을 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 그 기간에 결정을 할 수 없는 경우에는 30일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

③ 제2항에 따른 결정에 불복하는 자는 행정심판을 청구할 수 있다.

4. 구성요건과 법정형의 정비

죄형법정주의 원칙에 따라 구성요건과 법정형은 명확하고 체계정합적이어야 한다. 구체적으로는 첫째, 전기통신금융사기를 위해 피해자에게 전산에 정보를 입력케 한 자 등은 10년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금에 처하도록 한다. 구체적인 입법은 「통신사기피해환급법」 제15조의²³⁹⁾를 참조한다. 둘째, 유사수신행위자에 대한

39) 통신사기피해환급법 제15조의2(벌칙) ① 전기통신금융사기를 목적으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

1. 타인으로 하여금 컴퓨터 등 정보처리장치에 정보 또는 명령을 입력하게 하는 행위
2. 취득한 타인의 정보를 이용하여 컴퓨터 등 정보처리장치에 정보 또는 명령을 입력하는 행위

처벌은 피해금액에 따라 가중하되, 구체적으로는 ① 취득한 금품이나 그 밖의 수수액이 50억원 이상인 경우 무기 또는 5년 이상의 징역에 처하고, ② 수수액이 5억원 이상 50억원 미만인 경우에는 3년 이상의 징역에 처하도록 한다. 이는 현행 「유사수신행위법」 제6조 제1항⁴⁰⁾과 동일한 입법방식이면서 5억원과 50억원의 구간을 획정하는 것은 「특정경제범죄법」 제3조⁴¹⁾의 예를 따르도록 한다. 셋째, 미인가 금융업 영위 등과 위반되는 표시광고를 한 자에 대해서는 관계 법령에 따라 처벌한다. 이 경우 「통신사기피해환급법」 제16조⁴²⁾와 동일한 입법방식을 취한다.

[입법례]

제○조의2(벌칙) ① 전기통신금융사기를 목적으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

1. 타인으로 하여금 컴퓨터 등 정보처리장치에 정보 또는 명령을 입력하게 하는 행위
2. 취득한 타인의 정보를 이용하여 컴퓨터 등 정보처리장치에 정보 또는 명령을

② 제1항의 미수범은 처벌한다.

③ 상습적으로 제1항의 죄를 범한 자는 그 죄에 대하여 정하는 형의 2분의 1까지 가중한다.

40) 유사수신행위법 제6조(벌칙) ① 제3조를 위반하여 유사수신행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

41) 특정경제범죄법 제3조(특정재산범죄의 가중처벌) ① 「형법」 제347조(사기), 제347조의2(컴퓨터 등 사용사기), 제350조(공갈), 제350조의2(특수공갈), 제351조(제347조, 제347조의2, 제350조 및 제350조의2의 상습범만 해당한다), 제355조(횡령·배임) 또는 제356조(업무상의 횡령과 배임)의 죄를 범한 사람은 그 범죄행위로 인하여 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 한 재물 또는 재산상 이익의 가액(이하 이 조에서 "이득액"이라 한다)이 5억원 이상일 때에는 다음 각 호의 구분에 따라 가중처벌한다.

1. 이득액이 50억원 이상일 때: 무기 또는 5년 이상의 징역
 2. 이득액이 5억원 이상 50억원 미만일 때: 3년 이상의 유기징역
- ② 제1항의 경우 이득액 이하에 상당하는 벌금을 병과(併科)할 수 있다.

42) 통신사기피해환급법 제16조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 거짓으로 제3조제1항에 따른 피해구제를 신청한 자
2. 거짓으로 제3조제2항에 따른 지급정지를 요청한 자
3. 거짓으로 제6조제1항에 따른 피해구제를 신청한 자
4. 거짓으로 제7조제1항에 따른 이의제기를 한 자

입력하는 행위

- ② 제1항의 미수범은 처벌한다.
- ③ 상습적으로 제1항의 죄를 범한 자는 그 죄에 대하여 정하는 형의 2분의 1까지 가중한다.

제○조(벌칙) ① 제○조제○호○목 및 제○조를 위반하여 유사수신행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 제1항제1호의 위반행위로 취득한 금품이나 그 밖의 이익의 가액(이하 이 조에서 “수수액”이라 한다)이 5억원 이상일 때에는 다음 각 호의 구분에 따라 가중처벌한다.

- 1. 수수액이 50억원 이상일 때: 무기 또는 5년 이상의 징역
- 2. 수수액이 5억원 이상 50억원 미만일 때: 3년 이상의 유기징역
- ③ 제2항의 경우 수수액 이하에 상당하는 벌금을 병과(併科)할 수 있다.
- ④ 제○조제○호○목 및 제○조를 위반하여 유사수신행위의 표시 또는 광고를 한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
- ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

- 1. 거짓으로 제○조제○항에 따른 피해구제를 신청한 자
- 2. 거짓으로 제○조제○항에 따른 지급정지를 요청한 자
- 3. 거짓으로 제○조제○항에 따른 피해구제를 신청한 자
- 3. 거짓으로 제○조제○항에 따른 이의제기를 한 자

⑥ 제○조제○2호○목을 위반하여 무인가, 무허가, 미등록, 미신고 등 금융업 영위를 한 자와 제○조를 위반한 자에 대한 처벌은 관계 법률에서 정하는 벌칙에 따른다.

5. 양벌 규정

법인 또는 개인의 대리인이나 종업원이 해당 법인·개인의 업무에 관하여 다중사

기범죄 등으로 처벌받는 경우 해당 법인·개인도 벌금형을 부과하도록 한다. 이 경우 법인 또는 개인이 위반행위를 방지하기 위하여 상당한 주의와 감독을 하였음을 입증하면 면책되는 범위에서 책임주의의 반하지 않는다는 것이 우리 헌법재판소 일관된 입장이다.⁴³⁾ 구체적인 입법례는 「유사수신행위법」 제7조⁴⁴⁾ 등의 방식을 따른다.

[입법례]

제○조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제○조 또는 제○조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

43) 법인 등에 대한 양벌규정이 다른 사람의 범죄에 대해 그 책임 유무를 묻지 않고 형벌을 부과하는 것은 법치국가의 원리 및 죄형법정주의로부터 도출되는 책임주의 원칙에 반한다는 것이 헌법재판소의 일관된 입장이다. 예컨대 헌재 2009. 10. 29. 2009헌가6 참조. “형벌은 범죄에 대한 제재로서 그 본질은 법질서에 의해 부정적으로 평가된 행위에 대한 비난이다. 만약 법질서가 부정적으로 평가한 결과가 발생하였다고 하더라도 그러한 결과의 발생이 어느 누구의 잘못에 의한 것도 아니라면, 부정적인 결과가 발생하였다는 이유만으로 누군가에게 형벌을 가할 수는 없다. 이와 같이 ‘책임 없는 자에게 형벌을 부과할 수 없다.’는 형벌에 관한 책임주의는 형사법의 기본원리로서, 헌법상 법치국가의 원리에 내재하는 원리인 동시에, 헌법 제10조의 취지로부터 도출되는 원리이다. 이 사건 법률조항은 영업주가 고용한 종업원 등이 그 업무와 관련하여 위반행위를 한 경우에, 그와 같은 종업원 등의 범죄행위에 대해 영업주가 비난받을 만한 행위가 있었는지 여부와는 전혀 관계없이 종업원 등의 범죄행위가 있으면 자동적으로 영업주도 처벌하도록 규정하고 있다. …… 결국, 이 사건 법률조항은 아무런 비난받을 만한 행위를 한 바 없는 자에 대해서까지, 다른 사람의 범죄행위를 이유로 처벌하는 것으로서 형벌에 관한 책임주의에 반하므로 헌법에 위반된다.”

44) 유사수신행위법 제7조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제6조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

VI. 결론

사회의 모든 영역에서 경제와 금융이 일상을 비재하고 있는 요즘, 구조화된 경제 위기와 양극화 등으로 인해 정보의 비대칭성에 기반한 금융사기범죄가 만연하고 있다. 필자가 명명한 바의 다중사기범죄는 불특정 다수를 상대로 정보의 비대칭성을 이용해서 기망과 편취를 하는 오늘날의 사기 범죄(현상)를 일컫는 규범적인 개념이다. 다중사기범죄는 불특정의 많은 피해자를 양산할뿐더러, 그로 인한 범죄수익은 천문학적인 규모로 소수자에게 집중된다는 점에서 반사회성이 매우 큰 범죄이다. 물론 「유사수신행위법」, 「통신사기피해환급법」 등의 개별 법률에서 다중사기현상의 일단을 규제하고 있으나, 다양하게 진화발전하고 있는 금융사기행위를 일일이 포섭하는데 한계가 있을 뿐만 아니라, 그 규제가 「유사수신행위법」을 비롯하여 「방문판매법」, 「자본시장법」, 「통신사기피해환급법」 등 개별 법률에 산재해 있다는 점에서 체계적이고 효율적인 집행이 어려운 것 또한 문제로 지적되어 왔다. 무엇보다 대면적인 기망과 착오를 요건으로 하는 전통적인 사기범죄는 불특정 다수를 상대로 많은 피해를 가져오는 오늘날의 금융사기행위를 예방하고 집행하는데 한계가 있었던 것도 사실이다.

이에 본 논의에서는 개별 법률에 산재해 있던 규제원리와 주요 규제 쟁점 등을 통합하여 가칭 「다중사기범죄 등 규제 기본법」 안(案)을 제시하였다. 기본적으로는 법안이 지향해야 할 주요 개념과 범위로서 “다중사기범죄 등”에 대한 문언을 통해 다중사기범죄를 요건화하려고 했고, 동 법안이 실효적이기 위한 방편으로서 금융회사 내지 정부당국의 책무와 권한을 구체적으로 제시하였다. 또한 동 법안의 구속력을 담보하기 위해 과태료와 과징금을 비롯하여 형벌조항과 양벌규정등을 입법의 주요 쟁점으로 제시하였다. 물론 원안(原案)으로서 「불법금융행위 피해 방지 및 구제에 관한 법률」 제정안이 발의된 바 있지만, 법안의 실효성과 정당성을 확보하기 위해서는 보다 섬세한 입법과 비판이 필요할 것이다. 「불법금융행위 피해 방지 및 구제에 관한 법률」 제정안은 물론, 필자가 제시한 「다중사기범죄 등 규제 기본법」 안에 대한 지속적인 비판과 논의를 통해 다중사기범죄의 피해를 최소화하고, 피해자에 대한 신속하고 적절한 구제가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- Adolf A. Berle & Gardiner C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan Company, 1933
- Bernard E. Harcourt, *The Illusion of Free Markets: Punishment and the Myth of Natural Order*, Harvard University Press, 2012
- Greta R. Krippner, *Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance*, Harvard University Press, 2012.
- Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-first Century*, Belknap Press, 2014.
- Heather Boushey(Editor), J. Bradford DeLong(Editor), *After Piketty: The Agenda for Economics and Inequality*, Harvard University Press, 2017.
- Hyman P. Minsky(김대근 역). 『불안정한 경제의 안정화』 (원제: Stabilizing an Unstable Economy, McGraw-Hill , 2008). 맥그로힐, 2018 근간.
- John R. Commons, *Legal Foundations of Capitalism*, Augustus m Kelley Pubs, 1924
- 울리히 벡, 『글로벌 위험사회』 (원제: Weltrisikogesellschaft)(박미애, 이진우 역, 길, 2010
- 라나 포루하, 이유영 역, 『메이커스 앤드 테이커스: 경제를 성장시키는 자, 경제를 망가뜨리는 자』 (원제: Makers and Takers The Rise of Finance and the Fall of American Business Paperback), 부키, 2018
- 박찬걸, 「공정거래법상 전속고발과 관련된 법리의 검토」, 서울法學 제20권 제1호, 2012
- 김대근, 「권리에 대한 범경제학적 분석의 의의와 한계」, 고려대학교 박사학위논문, 2010
- 김대근, 『자본시장법상 형사제재의 한계와 개선방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 2011.
- 김대근, 임석순, 김기범, 강상욱, 『신종금융사기범죄의 실태 분석과 형사정책적 대응방안 연구: 기술적 수단을 사용한 사이버 금융사기를 중심으로』, 한국형

사정책연구원, 2016.

김대근·전현욱·김현수, 『다중사기범죄 유형분석연구-전기통신금융사기와 유사 수신을 중심으로』, 대검찰청 연구용역보고서, 2016

김대근, 강태경, 이 일, 『난민심사제도의 개선 방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원, 2018

「불법금융행위 피해 방지 및 구제에 관한 법률」안 (2018.7.17. 김관영 의원 등 13인 발의)

A Critical Review on the Phenomenon of Multifraud Crime and Normative Alternatives : For an Enactment of the *Framework Act in the Regulation of Multifraud Crime, etc*

Kim, Dae-keun*

Today, in all areas of society, economics and finance dominate everyday life. Financial fraud crimes based on information asymmetry are prevalent due to the structural economic crisis and polarization. The Multifraud Crime which I have named is a normative concept that refers to today's fraud crime (phenomenon), which uses fraudulent information asymmetry to unleash the fraud and mischief. Multifraud crime is a crime that has many unspecified victims and is highly likely to be antisocial and accusatory in that this crime proceeds are concentrated on the minority on an astronomical scale. Individual laws such as the *Act on the Regulation of Conducting Fund-Raising Business without Permission* and *Special Act on the Prevention of Loss Caused by Telecommunications-Based Financial Fraud and Refund for Loss* regulate a set of multifraud phenomena. However, not only are there limits on how to engage in various evolving and developing financial fraud activities, but the regulations are scattered in individual laws such as *Act on the Regulation of Conducting Fund-Raising Business without Permission*, *Act on Door-To-Door Sales, etc*, *Financial Investment Services and Capital Markets Act*, *Special Act on the Prevention of Loss Caused by Telecommunications-Based Financial Fraud and Refund for Loss*, thus it has been pointed out that systematic and efficient enforcement is difficult. It is also true that the traditional fraud crimes, which have face-to-face deception and error, have limitations in preventing and enforcing today's financial fraud, which causes a lot of damage to the unspecified majority.

* Research Fellow, Korean Institute of Criminology, Ph.D. in Law

Therefore, in this article, I tried to propose the so-called bill for *Framework Act in the Regulation of Multifraud Crime, etc* by integrating the regulatory principle and the major regulatory issues involved in individual laws. Of course, the *Act on Damage Prevention and Relief of Illegal Finance* enactment has been proposed as an original draft, but more delicate legislation and criticism are needed to secure the effectiveness and legitimacy of the Act. Most of all, the bill tried to make multifraud crimes a requirement through the words "multifraud crime, etc." as the main concept and scope to be directed. In order to make the bill effective, it should clarify the obligation and authority of the financial institutions and the government authorities, and propose punitive and joint penal provisions, including administrative penalty penalties and surcharges, as major issues in the legislation in order to guarantee the binding power of the law. In addition to the bill for *Act on Damage Prevention and Relief of Illegal Finance*, it will be necessary to minimize the damage caused by multifraud crimes and to provide prompt and appropriate relief to victims through continuous criticism and discussions on the bill for *Framework Act in the Regulation of Multifraud Crime, etc* which I proposed.

- ❖ Key words: Multifraud Crime, Asymmetry of Information, Illegal Finance, Financialization, Legislation, 「Act on the Regulation of Conducting Fund-Raising Business without Permission」, 「Act on Door-To-Door Sales, etc」, 「Financial Investment Services and Capital Markets Act」, 「Act on the Aggravated Punishment, etc. of Specific Economic Crimes」, 「Special Act on the Prevention of Loss Caused by Telecommunications-Based Financial Fraud and Refund for Loss」, Bill for 「Act on Damage Prevention and Relief of Illegal Finance」, Bill for 「Framework Act in the Regulation of Multifraud Crime, etc」

