



제424회 국회(임시회)
제2차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈투자자보호기금 설치〉

■ 강훈식의원 대표발의(의안번호 제2206879호)

2025. 4.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 참고사항	1
IV . 검토의견	2
1. 투자자보호기금 설치(안 별표 2)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 강훈식의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 12. 24.

다. 회 부 일 : 2024. 12. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

공시위반 및 불공정거래행위 등으로 인하여 손해를 입은 투자자를 보호하기 위한 투자자보호기금을 설치하기 위하여 기금 설치의 근거 법률인 현행법을 동시에 개정하려는 것임(안 별표 2 제72호 신설).

III. 참고사항

이 법률안은 강훈식의원이 대표발의한 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제6878호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정하여야 할 것임.

IV. 검토의견

1. 투자자보호기금 설치(안 별표 2)

현행	개정안
○ 별표 2 <신설>	○ 별표 2 - 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 (투자자보호기금)

현행법 제5조¹⁾에 따라 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없도록 제한하고 있음.

이에 개정안은 강훈식위원이 대표발의한 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제6878호)의 의결을 전제로 하여 ‘투자자보호기금’의 설치 근거를 「국가재정법」 별표에 추가하려는 것임.

1) 「국가재정법」 제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

<‘투자자보호기금’의 주요 내용>

구 분	내 용
법률명	「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안」
기금명	투자자보호기금
재 원	◦ 정부출연금 - 다음 각 목의 과징금의 직전회계연도 징수액 100분의 20 가. 제429조제1항부터 제4항까지에 따른 과징금(공시위반에 대한 과징금)²⁾ 나. 제429조의2제1항 또는 제4항에 따른 과징금(불공정거래행위 등에 대한 과징금)³⁾ - 제447조의2 및 「형사소송법」 제477조제1항에 따라 집행된 직전회계연도 몰수·추징액에 100분의 6 이상의 범위에서 대통령령으로 정한 비율을 곱한 금액 ◦ 기금의 운용수익금 ◦ 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금
용 도	◦ 제442조의5제1항에 따른 지원 - 제429조 또는 제429조의2에 따라 과징금이 부과된 자의 위법행위로 인하여 손해를 입은 사실이 입증된 투자자를 위한 지원 - 제447조의2⁴⁾에 따라 몰수·추징이 과해진 자의 위법행위로 인하여 손해를 입은 사실이 입증된 투자자에 대한 지원(제1호의 지원과 중복X) ◦ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출
관 리	◦ 금융위원회

- 2) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제429조(공시위반에 대한 과징금) ① 금융위원회는 제125조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 증권신고서상의 모집가액 또는 매출가액의 100분의 3(20억원을 초과하는 경우에는 20억원)을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.
1. 제119조, 제122조 또는 제123조에 따른 신고서·설명서, 그 밖의 제출서류 중 중요사항에 관하여 거짓의 기재 또는 표시를 하거나 중요사항을 기재 또는 표시하지 아니한 때
 2. 제119조, 제122조 또는 제123조에 따른 신고서·설명서, 그 밖의 제출서류를 제출하지 아니한 때
- ② 금융위원회는 제142조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개매수신고서에 기재된 공개매수예정총액의 100분의 3(20억원을 초과하는 경우에는 20억원)을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 이 경우 공개매수예정총액은 공개매수할 주식등의 수량을 공개매수가격으로 곱하여 산정한 금액으로 한다.
1. 제134조, 제136조 또는 제137조에 따른 신고서·설명서, 그 밖의 제출서류 또는 공고 중 중요사항에 관하여 거짓의 기재 또는 표시를 하거나 중요사항을 기재 또는 표시하지 아니한 때
 2. 제134조, 제136조 또는 제137조에 따른 신고서·설명서, 그 밖의 제출서류를 제출하지 아니하거나 공고하여야 할 사항을 공고하지 아니한 때
- ③ 금융위원회는 제159조제1항, 제160조 또는 제161조제1항에 따라 사업보고서 제출대상법인이

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안」(이하 “자본시장법개정안”이라 함)은 공시위반 및 불공정거래행위 등으로 인하여 손해를 입은 투자자를 보호하기 위한 투자자보호기금을 설치하도록 규정하고 있음.

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 “자본시장법”이라 함)은 자본시장에서의 금융혁신과 공정한 경쟁을 촉진하고 투자자를 보호하며 금융투자업을 건전하게 육성함으로써 자본시장의 공정성·신

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 직전 사업연도 중에 증권시장(다자간매매체결회사에서의 거래를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)에서 형성된 그 법인이 발행한 주식(그 주식과 관련된 증권예탁증권을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)의 일일평균거래금액의 100분의 10(20억원을 초과하거나 그 법인이 발행한 주식의 증권시장에서 거래되지 아니한 경우에는 20억원)을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

1. 제159조제1항, 제160조 또는 제161조제1항에 따른 사업보고서등 중 중요사항에 관하여 거짓의 기재 또는 표시를 하거나 중요사항을 기재 또는 표시하지 아니한 때
2. 제159조제1항, 제160조 또는 제161조제1항에 따른 사업보고서등을 제출하지 아니한 때
- ④ 금융위원회는 제147조제1항에 따라 보고를 하여야 할 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 같은 항에 따른 주권상장법인이 발행한 주식의 시가총액(대통령령으로 정하는 방법에 따라 산정된 금액으로 한다)의 10만분의 1(5억원을 초과하는 경우에는 5억원)을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.
 1. 제147조제1항·제3항 또는 제4항을 위반하여 보고를 하지 아니한 경우
 2. 제147조에 따른 보고서류 또는 제151조제2항에 따른 정정보고서 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관하여 거짓의 기재 또는 표시를 하거나 중요한 사항을 기재 또는 표시하지 아니한 경우
- 3) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제429조의2(불공정거래행위 등에 대한 과징금) ① 금융위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 그 위반행위로 얻은 이익(미실현 이익을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 이로 인하여 회피한 손실액의 2배에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 그 위반행위와 관련된 거래로 얻은 이익 또는 이로 인하여 회피한 손실액이 없거나 산정하기 곤란한 경우에는 40억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.
 1. 제173조의2제2항을 위반하여 파생상품시장에서의 시세에 영향을 미칠 수 있는 정보를 누설하거나, 장내파생상품 및 그 기초자산의 매매나 그 밖의 거래에 이용하거나, 타인으로 하여금 이용하게 한 자
 2. 제174조를 위반하여 미공개중요정보 이용행위를 한 자
 3. 제176조를 위반하여 시세조종행위 등을 한 자
 4. 제178조를 위반하여 부정거래행위 등을 한 자
 - ④ 금융위원회는 제178조의2를 위반한 자에 대하여 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 그 위반행위와 관련된 거래로 얻은 이익 또는 이로 인하여 회피한 손실액의 1.5배에 해당하는 금액이 5억원을 초과하는 경우에는 그 이익 또는 회피한 손실액의 1.5배에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다.
- 4) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제447조의2(몰수·추징) ① 제443조제1항 각 호(제10호는 제외한다)의 어느 하나에 해당하는 자가 해당 행위를 하여 취득한 재산은 몰수하며, 몰수할 수 없는 경우에는 그 가액을 추징한다.
 - ② 제443조제1항제4호부터 제7호까지의 어느 하나에 해당하는 자가 해당 행위를 위하여 제공하였거나 제공하려 한 재산은 몰수하며, 몰수할 수 없는 경우에는 그 가액을 추징한다.

뢰성 및 효율성을 높여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 2007년 제정되었음.

이에, 자본시장법에 따라 자본시장의 공정성 및 신뢰성을 제고하기 위하여 미공개 중요정보의 이용, 시세조종행위 및 부정거래행위 등을 불공정거래행위로 규정하고, 과징금 및 벌칙을 부과하는 등 엄격하게 규제하고 있음.

그런데, 이러한 규제에도 불구하고 불공정거래행위 등으로 인해 발생한 투자자의 피해에 대한 보전이 제대로 이루어지지 않고 있다는 지적이 제기되고 있어, 이에 대한 방안 마련이 필요하다는 의견이 있음.

따라서 개정안은 공시위반 및 불공정거래행위 등으로 인하여 손해를 입은 투자자를 보호하기 위하여 불공정거래행위를 한 자에 대하여 부과되는 과징금을 재원으로 하는 기금을 조성하려는 것으로, 해당 불공정거래행위로 인한 투자자 피해를 보전한다는 측면에서 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

동 개정안에 대하여 기획재정부는 과징금 징수액을 기반으로 하는 정부출연금 외에 별다른 기금 수입원이 없어 정부 재정에 의존하게 될 가능성이 높으며, 기금의 재원인 과징금의 경우에도 사건별 징수액 편차가 크고, 소송에 따른 환급 가능성 등 높은 변동성을 감안하였을 때 안정적인 수입으로 작용하기 어려우므로 「국가재정법」상 기금

신설 요건에 부합하지 않는다는 입장임.

또한, 사인간 위법행위에 따른 금전 손실은 가해자가 배상하는 것이 원칙으로, 정부가 가해자를 대신해서 공시위반 및 불공정거래행위 등으로 인하여 손해를 입은 투자자의 손해를 배상하는 것은 적절하지 않으며, 피해자의 손해를 정부가 직접 구제한 전례가 없을 뿐만 아니라, 손해배상 지원 시 他분야 피해자들의 지원 요구로 확대될 우려가 있으므로 수용이 곤란하다는 입장임.

기금은 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있는 자금이므로, 과도한 기금설치 방지, 재원의 효율적 배분 등을 고려하기 위하여 「국가재정법」 제14조⁵⁾에서는 중앙관서의 장이 기금을 신설하고자 하는 때에는 ① 기금의 재원과 지출사업 간 연관성, ② 신축적인 사업추진의 필요성, ③ 재원조달과 사업추진의 안정성, ④ 새로운 기금 도입의 상대적 효과성 여부를 심사하도록 기준을 정하고 있으며, 「국가재정법」 개정안 심사 시 위 요건에 부합하는지 검토하는

5) 「국가재정법」 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 “계획서”라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것

2. 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것

3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것

4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것

5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 것

것이 일반적임.⁶⁾

이에 개정안이 위 요건에 부합하는지 살펴보면 먼저 ‘기금의 재원과 지출사업 간 연관성’ 및 ‘재원조달과 사업추진의 안정성’과 관련하여 동 기금의 재원 중 정부출연금의 경우 자본시장법에 따라 부과·징수하는 공시위반에 대한 과징금 및 불공정거래행위 등의 과징금의 직전 회계연도 징수액의 100분의 20에 해당하는 금액을 계상하도록 하고 있는데, 해당 과징금은 불공정거래행위 등에 대한 부당이득 환수 및 의무이행 확보를 위한 제재수단이라는 점에서 기금의 재원-용도간 연관성이 있다고 볼 수 있음.

참고로 2022년부터 2024년까지 자본시장법 제429조 및 제429조의2에 따라 부과된 과징금 현황은 다음과 같음.

[최근 3년간 제429조 및 제429조의2에 따른 과징금 부과현황]

(단위: 명, 백만원)

구 분	2021년	2022년	2023년
과징금 부과자	57	64	94
과징금 부과 총액	10,386	27,569	7,715

※ 자료: 금융위원회

다만, 과징금의 경우 사건별 징수액 편차가 크고, 소송에 따른 환급 가능성⁷⁾ 등 변동성이 높아 안정적인 수입으로 작용하기에는 어려운

6) 다만, 「국가재정법」 제14조는 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 요청에 따라 기금 신설의 타당성을 심사하는 경우에 적용되는 규정이므로, 국회에서 기금 신설에 관한 법적 근거를 마련하는 것이 이러한 타당성 심사 절차에 구속된다고 볼 수 없다는 점을 참고할 필요는 있음.

7) 과징금 환급 발생연도 실적(억원): (2016년) 예산 202 → 결산 37, (2019년) 예산 304 → 결산 176, (2020년) 예산 331 → 결산 232

측면이 있음.

또한, 동 기금의 재원인 자본시장법에 따른 위법행위를 하여 취득한 재산 및 해당 행위를 위해 제공한 재산에 대한 몰수·추징액 또한 투자자보호기금과의 연관성이 있는 것으로 볼 수 있으나, 동 위법행위로 인한 몰수·추징액에 대한 예측이 어려울 수 있다는 점을 고려할 필요가 있어 보임.⁸⁾

다음으로 ‘신축적인 사업 추진 필요성’ 및 ‘새로운 기금 도입의 상대적 효과성’ 측면에서 보면, 다양한 투자상품·기법의 도입으로 금융투자상품이 갈수록 복잡해지고 고도화됨에 따라 일반 투자자들이 이를 제대로 이해하기가 어려운 상황으로, 자본시장법에 따른 공시위반 또는 불공정거래행위 등으로 인해 손해를 입은 투자자 지원을 강화하기 위한 기금 신설이 필요한 측면은 있어 보임.

다만, 금융투자상품 매매와 관련하여 발생하는 불공정거래행위에 대해 「민법」은 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자가 그 손해를 배상할 책임이 있다고 명시⁹⁾하고 있는데, 이를 특별하게 정부출연금 등을 통해 마련된 기금을 통해 지원하는 것에 대해서는 법률안 심사 과정에서 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보임.

8) 대법원에 따르면 제447조의2에 따라 몰수·추징이 과해진 자에 대한 수는 별도 통계자료로 관리되지 않음

9) 「민법」 제750조(불법행위의 내용) 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다.

한편, 개정안은 정무위원회 소관인 자본시장법개정안의 의결을 전제로 하고 있으므로 동 위원회의 심사과정을 감안하여 논의할 필요가 있겠음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
별표 2 <u><신 설></u>	별표 2 72. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

문의처
02)6788-5152

