

## 金融實名制下 金融去來秘密保護制度의 整備<sup>(1)</sup>

李 天 构

모든 금융거래를 實名으로 해야 하게 됨에 따라서 금융거래자의 金融去來에 대한 情報가 公權力 또는 第3者에 의해 남용되거나 오용될 가능성이 커졌다. 이를 방지하기 위해서는 금융거래비밀보호제도가 정비되어야 한다. 그러나 금융거래비밀을 지나치게 보호하면 그것을 통한 범죄행위에 대한 증거의 추적등이 어려워져 사회안녕 질서유지에 제약을 줄 수 있다. 여기에서 금융거래비밀보호라는 私益과 범죄행위의 증거추적이라는 公益의 調和가 필요하게 된다. 8·12金融實名制는 종래보다는 진전된 금융거래비밀보호규정을 가지고 있다. 그러나 그것은 금융감독자의 정보요구에 대한 절차규정, 국세청의 정보요구에 대한 절차규정, 금융기관 및 금융기관내부에서의 정보유동에 대한 제한규정 등에 의해 보강되어야 한다. 나아가 돈세탁방지법의 제정과 内部者去來防止장치의 강화에 의해 8·12金融實名制에서의 금융거래비밀보호규정은 補完되어야 한다.

### 1. 金融情報秘密保護의 焦點：私益과 公益의 調和

金融實名制가 시행되고 나면 모든 금융거래를 實名으로 해야 한다. 종래 가능하던 假名이나 借名을 통한 거래가 불가능해진다. 모든 金融去來가 實名으로 행해진다는 것은 거래를 취급하는 금융기관 또는 그것의 임직원이 고객의 금융거래의 자세한 내용을 알 수도 있게 된다는 것을 의미한다. 나아가 각개 금융기관에 산재하고 있는 金融去來에 대한 情報를 사람별로 集計・綜合할 수 있다면 해당 관계인의 모든 사생활에 대한 감시가 가능해질 수도 있다.

그런데 금융업무에 情報通信技術이 도입되면서 각개 금융기관을 연결하는 각종 네트워크 (network)가 정비되어 가고 있으며, 특히 國稅廳등 기관이 자체의 정보처리능력을 확충하는 이외에 금융기관 전산망에서의 情報에 쉽게 접근할 수 있는 길을 마련할 수도 있다. 때문에 앞으로는 각개 금융기관에 산재되어 있는 情報의 集計・綜合이 어렵지 않은 일로 될 수가 있다. 이에 따라 금융거래를 하는 개인이나 기업이 이른바 프라이버시 (privacy)를 유지하려는 것이 어려워지게 되고, 여기서 더 나아가서 公權力의 부당한 감시와 위협 때문에 자유로운 활동을 하지 못하게 될 염려까지 생기게 된다.

(1) 이 연구는 1993년도 대학발전기금 학술연구비지원을 받아 수행된 것이다.

컴퓨터가 도입되고 네트워크가 깔리게 되어 각종 情報가 쉽게 수집·정리·이용될 수 있게끔 세상이 바뀌게 된다는 것은 불가피한 추세이다. 또 각종 非理와 不正을 예방하고 생산적인 경제활동이 우대받는 경제사회를 만들기 위해 金融實名制를 시행하도록 해야 한다는 것도 필수불가결의 사안이다. 그러나 실명제로 인하여 종래와 같이 假名이나 借名으로 자신의 거래내용을 숨길 가능성이 없어지고 나니 프라이버시 침해 및 공권력의 남용 가능성이라는 문제점이 나타나게 되는 것이다.

미국등 다른 나라에서 보면 금융실명제의 관행은 컴퓨터가 생기기 이전부터 정립되어 있었다. 이에 따라 금융기관에 의해 개별 金融情報의濫用이나 誤用의 가능성이 상존하고 있었다. 그리고 이러한 가능성에 대응하여 일정한 金融去來秘密保護制度가 발전되어 왔다. 고객의 금융거래에 대한 정보는 그것을 취급한 직원이 업무상 알게 된 비밀로서 함부로公開할 수 없는 것으로 규정되었으며, 이런 규정에도 불구하고 직장 동료를 포함한 第3者에게 그것을 공개하는 것이나, 그것을 이용하여 이득을 취하는 것을 금지했다. 금지한 것을 위반할 때에는 신체형을 포함하는 벌罚를 부과하였다. 金融去來의 保護에 대한 이러한 태도는 그후 情報社會化되면서 더욱 세세하고 철저하게 정비되어가고 있다.

그런데 금융거래는 여러 가지 활동의 반영이기에 金融去來情報는 다른 活動에 대한 유력한 근거자료가 되기도 한다. 예컨대 범죄행위를 하고 그로써 얻은 이득을 금융기관에 협박하게 되면 그러한 사실이 자료로 남는다. 나아가 이러한 金融去來의 資料는 차후 범죄행위를 추적할 수 있는 유력한 증거가 된다. 반드시 증거를 가지고 모든 범죄를 소추해야 하는 나라에서는 수사기관으로 하여금 필요한 때 金融去來에 대한 情報를 취득하여 증거로 삼을 수 있게끔 하는 것이 매우 진요하다. 여기에서 金融去來에 대한 情報를 고객의 프라이버시를 이유로 무조건 보호할 수는 없다는 점이 인정되게 된다. 그것을 보호하는 것을 원칙으로 하되 범죄소추상의 필요등 公益을 지키기 위해 진요한 경우에는 그러한 원칙에 대해 예외를 인정해야 하게 된다. 요컨대 어떤 방식으로든 사익과 공익을 조화시키려 할 필요가 나타나게 된다.

우리 사회는 충분하지는 않으나 이미 情報化社會에 진입해 있다고 할 수 있다. 따라서 개인의 사생활에 대한 정보의 남용 및 오용의 문제를 지니고 있다. 그런데 8·12緊急命令으로 金融實名制가 시행되게 되면서 종래에서처럼 가명이나 차명으로 자신의 금융거래에 대한 정보를 은폐할 수 있는 여지가 없어지게 되었다. 그로써 프라이버시 침해 가능성은 물론 公權力에 의한 부당한 干涉과 자유권제한의 可能性도 커지게 되었다. 이에 대응하여 금융실명제와 더불어 金融去來情報를 保護해야 할 필요도 커지게 되었다.

8·12 金融實名化命令은 이 점을 인식하여 금융거래정보의 비밀보장의지를 분명히 하고 있다. 나아가 그것은 금융기관이 名義人의 서면상 요구나 동의를 받지 아니하고는 그 금융정보를 타인에게 제공할 수 없도록 규정하고 있으며, 예외적으로 情報提供이 인정되는 경우로서,

- (1) 法院의 提出命令이나 법관의 영장에 의한 요구시
- (2) 租稅法律에 의한 조사시
- (3) 재무부장관·은행감독원장·증권감독원장·보험감독원장의 監督·檢査의 必要에 의한 요구시
- (4) 동일 금융기관 내부 또는 金融機關相互間의 업무상 필요한 정보제공시
- (5) 다른 법률에 의하여 不特定多數人에게 공개가 의무화된 정보제공시

의 다섯 가지를 인정하고 있다.

情報提供要求의 範圍·節次와 관련하여서는 사용목적에 필요한 최소한의 범위를 문서에 의해 점포별로 요구해야 한다고 규정하고 있고, 이렇게 제공받은 금융정보의 他人(제 3자) 제공의 금지 및 부당한 정보제공요구를 받은 金融機關의 拒否義務를 규정하고 있다.

秘密保障義務違反者에 대한 벌칙으로서 정보를 누설한 금융기관의 임직원, 부당한 정보제공요구자, 업무상 지득한 정보의 누설자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(병과 가능)을 부과하도록 하고 있고, 행위자를 벌하는 이외에 사용주인 法人 또는 個人에 대해서도 罰金賦課가 가능하도록 하고 있다.

일선의 搜查機關이 임의로 금융기관에다 金融去來情報 를 要求하던 과거의 관행에 비추어 보면 이러한 규정의 제정 명시화는 큰 진전이라고 할 수 있다. 그러나 그것을 외국의 금융거래정보의 비밀보호제도들과 비교해 보면, 이상의 규정은 예외가 너무 많고 예외가 적용될 수 있는 범위가 지나치게 포괄적이며, 情報提供要求의 節次가 적절히 규정되어 있지 않아 자신의 정보를 요구받고 있는 당사자가 그러한 사실을 알고 적절한 대응을 할 수가 없게 되어 있다는 등의 약점을 갖고 있다.

우리의 金融情報秘密保護制度는 금융전산화, 금융글로벌리제이션(financial globalization)의 거대한 추세를 배경으로 하고 우리 金融經濟의 現實情에 맞게끔 설계되어야 한다. 세계 속의 한국경제에 적합한 私益과 公益의 조화가 그곳에서 이루어지게끔 해야 한다.

이러한 시각을 가지고 이하에서는 외국의 금융정보보호제도를 살펴 보고, 금융글로벌리제이션에 따라 그런 것에 어떠한 修正 변화가 이루어지고 있는지를 생각해 볼 뒤, 우리 실정에 합당한 金融情報保護制度는 어떠해야 하겠는가를 검토해 본다.

## 2. 外國에서의 金融情報秘密保護制度

### 2.1. 美 國

미국에서 金融機關의 임직원은 고객인 개인의 금융거래에 대한 비밀을 보호해야 할 의무를 가지고 있다. 이것에 대한 예외로는 영장, 법령의 규정, 법원의 명령이 있을 때 관련金融去來秘密을 제공할 수 있도록 되어 있으며, 금융기관은 자신의 이익이나 公共의 이익을 보호하기 위하여 필요한 경우에 금융거래비밀을公開하는 것을 허용하는 法院의 命令을 얻어 필요한 법위내에서 공개할 수 있도록 되어 있는 정도이다.

그리나 금융거래에 대한 情報라고 하더라도 개인에 대한 정보와 법인에 대한 정보가 다르게 취급되며, 預金에 대한 정보와 借入에 관한 정보가 차별화되어 취급된다. 즉 法人에 대한 情報保護보다 個人에 대한 情報保護가 강하고 借入에 대한 정보의 보호는 預金에 대한 정보의 보호보다 약하다. 예컨대 어떤 은행이 자신의 借入者가 대출금 상환을 제때에 못하고 있다는 사실을 다른 은행에게 알려주는 것은 비밀보호의무의 위반이 아니라는 判決이 있었다.

미국의 金融去來秘密保護에 대한 制度는 1970년 제정된 Bank Secrecy Act에서 잘 나타나고 있다. 이 법률은 실상, 그 명칭과 달리, 금융기관 고객의 거래비밀을 보호하는 것을 목적으로 하고 있기보다, 금융기관으로 하여금 金融去來에 대한 記錄을 유지하고 그것을 정부에 적절히 報告하도록 하는 것에 초점을 두고 있다. 이 법에서는 금융기관이 기록 보관해야 할 내용을 범죄, 조세관계, 기타 규제조항과 관련된 것 중 財務部長官이 決定하는 것으로 한정하고 있는데, 이것에는 거래자의 이름, 수표 기타 증서의 복사본(단 100달러 이상 거래에 한정됨), 송금인 경우 수취인의 이름을 기록 보관하도록 되어 있다. 10,000 달러 이상의 자금이체가 있거나 信用供與가 있을 때에는 그것을 기록 보관해야하고 15일 이내에 國稅廳(IRS)에 보고해야 하도록 되어 있으며, 이 의무를 해태하면 벌금이나 신체형을 부과할 수 있도록 규정되어 있다. 나아가 이러한 보고를 받은 재무부장관은 정부의 다른 부처가 그것의 일부에 대해 정보를 요구할 때 그것을 제공해 줄 수 있다고 되어 있다.

1970 Bank Secrecy Act에 대한 修正이 Right to Financial Privacy Act of 1978에서 이루어졌다. 이 법률은 聯邦政府를 대상으로 하는 법률로서 정부가 개인의 은행거래에 대한 정보를 알려면 소환장(authorized subpoena) 또는 수색영장(search warrant)를 얻어 90일의 대기 시간(waiting period)을 거친 후 정보를 취득하도록 하고 있다. 단 이러한 보호는 개인의

銀行去來情報에 限定되고 있을 뿐, 法人の 프라이버시는 마찬가지 정도로 보호되고 있지 않다. 그러나 형사사건에 관련된 정보이거나 법원으로부터 대기기간에 대해 特別措置를 받은 경우에는 이러한 대기를 하지 않아도 되도록 되어 있다. 아무튼 이러한 엄격한 절차를 거치지 않고 金融情報를 公開하면 공개한 사람은 벌금 또는 신체형을 받도록 되어 있다.

金融規制機關은 서면으로 은행에 정보를 요구할 수 있도록 되어있다. 이 때 요구에 응한 은행이 성실한 관리자로서 대응하였다는 것이 인정된다면 정보공개후에도 처벌받지 않을 수 있도록 되어 있다. 그러나 이런 경우에도 정보요구에 응했다는 사실을 14일 이내에 해당 顧客에게 通報해야 하도록 되어 있다.

#### 이 법에서 예외로 인정되는 경우는

- (1) 聯邦大審院의 소환장에 의하거나 국가기관이 법적인 쟁송을 하는 과정에서 발행된 소환장에 응하는 경우
- (2) 不法行爲로부터 얻은 수입을 세탁하는 것을 범죄화한 Money Laundering Control Act of 1986에 의해 돈세탁이 의심되는 것을 신고하는 경우(이 경우 신고하지 않으면 반대로 형사소추를 받게 되어 있음.)
- (3) 國稅廳(IRS) 또는 證券監督院(SEC)의 검사를 받는 과정에서 이들에게 불가피하게 공개하게 된 경우

에 한정되어 있다.

證券監督院은 불법증권거래의 수사과정에서 법원의 승인을 받은 경우에는 미리 고지하지 않고도 銀行顧客의 去來記錄을 요구할 수 있으며, 이 때 은행은 법원승인서의 복사본을 요구할 수 있다. 또 국세청은 課稅義務의 확정 또는 정당한 납세여부를 확인하기 위하여 銀行去來記錄을 요구할 수 있는데, 이런 때 국세청은 이를 해당 개인에게 미리 알려주어야 한다. 단 은행으로 하여금 성실한 관리자로서 대응했다는 것을 입증하도록 하는 방도로서 국세청은 은행에 요구확인서(certificate of compliance)를 발급해 주어야 한다. 또 이러한 국세청의 요구에 대해 해당 개인은 法院을 통해 防禦할 수 있다.

후술되는 스위스의 금융거래비밀보호제도와 비교해 보아 미국의 이상과 같은 제도는 상대적으로 公益을 중시하고 私益을 소홀히 하고 있는 것으로 평가될 수 있다. 나아가 이러한 관행은 여러 가지 배경을 가진 여러 人種 내지 多民族이 하나의 나라를 만들고 살다 보니 慣習法보다는 成文法을 강조해야 했고 개개인의 천차만별한 사정보다는 사회 전체를 위한 共通의 規則을 제정하는 것이 더 긴급했던 사정에서 유래되는 것이라고 해석되고 있다.

미국은 다른 나라보다 公益保護에 더 주의를 기울이고 있다. 그에 따라 미국의 제도는 금

용거래비밀보호제도로서는 相對的으로 많은例外를 가지고 있다고 할 수 있다. 그런데 미국은 적접적으로 金融去來秘密保護 관련법에다 예외조항을 설치하는 이외에 다른 법규를 통하여서도 수사기관이나 金融督監機關으로 하여금 금융정보에 대한 접근을 허용하고 있다. 그로써 실질적으로는 금융거래비밀보호에 대한 예외를 더擴大하고 있는데, 이 때의 다른 법규로는 内部者去來를 制限하는 법제와 돈세탁을 방지해 보려는 돈세탁방지법을 들 수 있다.

미국은 동일 금융기관의 상이한 부처 사이에서 정보가 유통되거나 서로 정보를 교환하는 것을 금지하고 있다. 예컨대 内部者去來를 방지하기 위하여 증권회사의 引受部署, 私募部署, 딜링부서 등이 정보를 共有하는 것을 禁止하고 있으며 이를 위하여 이들 사이에다 이른바 만리장성(chinese wall)을 쌓아 놓고 있다. 또 聯邦準備銀行理事會는 會員인 은행이 持株會社를 결성한 뒤 증권업을 하는 子會社를 창설하여 증권업무를 하는 경우에도 이런 자회사가 관련 은행으로부터의 정보를 쓰지 못하게끔 이들의 業務를 철저히 分離해야 한다고 규정하고 있다. 通貨統制局(comptroller of the currency)은 信託部署가 부서 내부의 정보를 이용하여 증권매매를 하거나 중개를 하는 것을 금지하는 규정을 가지고 있다.

나아가 어떤 회사의 중요한 정보를 가지고 있는企業은 그 회사의 증권을 자기 계정으로 사서도 안되고 매입을 권고해서도 안되게끔 하는 去來制限리스트(restricted lists)制를 운영하고 있고, 서로 중요한 情報를 알 만한 기업들을 連繫시켜 놓아 이들이 내부자거래와 유사한 거래를 하는지를 특별히 감시할 수 있도록 하는 訂視리스트(watch lists)제로 운영하고 있다.

敵對的 企業買受(hostile take-over)와 관련하여서 매수의 목표가 되는 企業(target company)에 대부를 해주고 관련 企業情報를 가지고 있는 은행이 그 기업을 買受하려는 企業(bidding company)에게 기왕에 아는 정보를 이용하면서 대부하는 것을 제한하고 있으며, 만약 銀行이 이들 두 회사에 대부를 하는 경우에는 이러한 貸付를 다루는 부서는 반드시 상이한 부서가 되어야 한다고 명시하고 있다.

이상을 볼 때 美國法制는 内部者去來를 극히 鞍戒하고 있으며, 이를 위하여 상이한 금융기관 사이에서는 물론 동일한 금융기관의 상이한 부서 사이에서도 情報를 共有하고 공동사용하는 것을 금지하고 있음을 알 수 있다.

근년 미국은 마약범죄에 크게 시달리고 있다. 나아가 마약범죄를 퇴치하기 위한 방도의 하나로서 그것에 의해 생긴 검은 돈을 세탁하는 것을 차단해야 하겠다는 것을 착안하고 있고, 이를 위해 후술되는 바 돈세탁방지법을 제정하여 운영하고 있다.

근자 金融글로벌리제이션과 더불어 여러 나라의 금융기관들이 서로 다른 나라에 진출해

활동하게 되다보니, 이들에게 서로 상이한 法制중 어느 나라의 것을 적용해야 하겠느냐 하는 問題가 대두하게 되었다.

1974년의 바젤 협약(Basel Concordat)은 이와 관련하여 외국에 진출한 금융기관의 健全性에 대한 감독은 해당 金融機關의 母國의 責任(home country control)이라는 원칙을 정립하였다. 이에 따라 미국에 진출한 금융기관은 정보공개와 관련된 문제에 있어 自國法을 따르려고 하게 되었고, 그로써 自國法이 거래비밀보호에 대해 예외를 인정하지 않는 경우에는 다른 나라의 법이 정보공개를 요구하더라도 그것을 거부할 수 있게 되었다.

그러나 미국의 수사기관들은 미국에 진출해 있는 외국은행에 대해 美國法에 근거하여 정보공개를 요구했고 이러한 때 문제가 된 금융기관은 자국과 미국의 어느 법제를 따라야 하겠느냐 하는 매우 어려운 난관에 봉착하게 되었다.

이 문제에 대해 미국은 The Anti-Drug Abuse Act of 1988을立法하였다. 이 법률은 재무부장관으로 하여금 協商을 통해 다른 나라들도 미국처럼 돈세탁방지등의 법제를 제도화하도록 권유하도록 하였다. 나아가 수사기관들 사이에서의 정보접근에 대한 法律的協力도 가능하게 하는 방도를 찾아 제도화하는 것도 協商하도록 하였다. 그리고 이러한 협상을 수월하게 하기 위하여 외국은행의 미국내에서의 영업제한, 달려決済制度에의 참여배제 등을手段으로 쓰는 것을 허용하였다.

나아가 미국은 다른 나라와 二重課稅防止協定(tax treaty) 및 法律共助協定(mutual legal assistance treaty)를 해결하려고 하고 있고, 이런 협정에서의 정보교환규정이나 범죄수사정보의 공조규정을 이용하여 필요한 금융정보를 획득하라고 하고 있다.

법적 협력에 대한 공식적 경로가 없는 상태에서 미국법은 情報接近을 허용하고 있으나 다른 나라의 법은 그러하지 않을 경우에 이러한 國別異見을 해소하는 방법이 찾아져야 한다. 미국은 이러한 때 이른바 均衡테스트(balancing test)를 이용하고 있다. 즉 공개여부의 결정에 따라 양국 사이에서 발생하는 得失의 輕重을 검토하여 순이득이 큰 나라의 입장에 맞게끔 公開與否를 決定하자는 것인데, 得失의 경증을 검토하는 때에는 문제가 된 거래가 일어난 場所, 관련자의 국적, 해당국가에서의 공개요구 수용가능성등을 감안하고 있다.

균형테스트 적용의 일례를 캐나다의 Bank of Nova Scotia의 Bahama와 Cayman Islands의支店에서 발생한 거래의 정보를 미국 수사기관에게 공개하도록 동 은행의 마이아미 支店에 요구했던 경우에서 찾아 볼 수 있다. 이런 요구에 임하여 이 예에서의 마이아미 支店은 거래가 일어난 Bahama 및 Cayman Islands의 법률이 公開를 禁止하고 있기 때문에 공개 할 수 없다고 항변하였다. 그러나 미국 수사기관은 동거래가 세금포탈 및 마약거래라는 매우 중차

대한 문제와 관련되고 있기 때문에 미국의 公益이 이를 국가의 법률에 의한 관계자의 私益保護보다 더 중요한 것이라고 주장하였고, 同銀行에게 여러 가지로 압력을 가해 결국은 해당 정보를 내놓도록 하였다.

## 2.2. 스위스

스위스의 金融去來秘密保護法은 일찌기 1934년에 제정되었는데, 이것은 당시 스위스 주변에 있던 小國의 領主들이 과세목적을 위하여 자국국민들의 금융거래내역을 공개하도록 스위스은행에 요구했던 것에 대한 스위스은행들의 自衛行爲에서 생겨난 것이라 한다. 오늘날 스위스는 금융거래비밀보호상 私益을 가장 중시하는 나라로 지칭되고 있다. 금융거래비밀보호의 오랜 전통에 따라 스위스은행은 아직 送金者와 受金者를 확인하지 않은 채 資金移替서비스를 해주고도 있다.

스위스法制에서는 금융거래관련 情報를 개인의 財產으로 생각하고 있고, 거래비밀의무를 위반하는 것을 범죄행위로 보아 고의는 물론 과실에 의한 秘密保護義務違反도 處罰하고 있다.

스위스금융시장에서 거래되는 자금의 매우 큰 부분은 외국사람의 예치금이다. 따라서 스위스는 金融去來秘密保護에 가장 철저한 나라는 전통을 계속 지키기를 원하고 있다. 그러나 금융의 글로벌리제이션, 마약관련범죄등에 연관된 자금세탁방지의 필요성 대두 등의 사유에 따라 스위스의 법제도 최근에는 다소간 修正되는 모습을 보이고 있다.

스위스법제에서 銀行이 고객의 情報를 제 3자에게 提供할 수 있는 경우는 매우 制限的이다.

첫째, 顧客의 承認이 있는 경우이다. 이 때 고객은 승인하게끔 강제되지 않아야 하며, 정보가 대단히 개인적 성격의 것이라고 하면 代理人을 통해 승인하는 것도 허용되고 있지 않다.

둘째, 訟事에 개입하게 된 은행이 정보를 공개하지 않으면 큰 손해를 보게 될 경우이다. 은행은 자신이 직접 訟事當事者가 되었을 때 자신을 방어하기 위하여 정보를 공개 할 수 있고, 제 3자끼리의 訟事라 하더라도 정보를 공개하지 않으면 큰 손해를 감수하지 않을 수밖에 없는 경우에 情報를 공개 할 수 있다. 그러나 前者에서의 소송이익, 後者에서의 반사적 손해가 크지 않다고 하면 공개하는 것은 타당치 못한 것으로 여겨지고 있다.

셋째, 법에 의해 強制되는 경우이다. 화해가 아닌 재판을 통하는 경우이어야 하며 아래의 예처럼 限定的이어야 한다.

(1) 破產法에 의해 파산절차집행인이 파산절차의 집행을 위해 정보를 요구하는 경우

- (2) 刑事訴訟에서 재판관이 공개를 요구하는 경우
- (3) 형사관련 國際協力上 要求되는 경우, 이 경우는 1981년 이후에 중요성을 띠게 된 것 인데, 다음의 요건을 충족시켜야 한다.
  - (a) 형사사건이고 정치나 군사문제와 관련된 사건이 아니어야 하며, 상대국이 인권을 존중하는 나라이어야 한다.
  - (b) 협력의무가 있거나 외국의 협력요청시 스위스당국에 의한 승인이 있어야 한다.
  - (c) 租稅관계나 外換管理관계의 협조요청에는 응하지 않는다.<sup>(2)</sup>
  - (d) 銀行監督機構 및 證券監督機構에 대해서 공개하나 이때 감독기구도 비밀보호의무를 가지고 있어 대외적으로 공표를 할 수 없도록 되어 있다. 外國 監督機構에다 스위스은행 해외지점이 정보를 제공하는 것은 이 규정에 의거하고 있으며, 다른 나라 감독기구와의 협력은 바젤협약을 따르고 있다.
  - (e) 租稅當局에 제공하는 경우이다. 그런데 이 경우에도 인지세, 이자소득세의 원천징수, 賣上稅, 關稅 등과 관련하여 조세당국은 금융정보를 취득할 수는 있으나, 이 때 얻은 정보를 해당문제 이외에는 쓸 수가 없다. 또 제3자에게 공개할 수 없게끔 비밀유지 책임을 가진다. 이는 소득세 또는 부유세와 관련된 세무조사에는 협조하지 않는다는 것을 내포한다.

私的 利益을 최대한으로 보호하려는 나라답게 스위스法制에서 情報를 公開할 수 있는 경우는 매우 制限의이다. 그것은 열거된 한정적인 경우에 국한된다. 정보접근을 허용하는 포괄적 규정은 스위스 法制에서는 찾아 볼 수 없다.

1988년부터 스위스에서도 内部者去來가 犯罪行爲로 규정되게 되었다. 이에 따라 스위스에서도 이 때부터 내부자거래와 관련된 금융정보를 요구받을 경우 적법한 절차를 걸쳐 정보를 제공하면 비밀보호의무위반이 아니게끔 되었다. 또 이 때의 내부자는 原初的 内部者 (primary insider)뿐만 아니라 원초적 내부자로부터 내부정보를 들은 二次的 内部者 내지 정보수령자 (secondary insider 내지 tipee)도 포함하고 있다.

돈세탁방지법의 제정, 내부자거래의 不法化 등 최근의 변화는 외국과의 협상의 산물이며, 이러한 외국과의 협조는 스위스은행이 국제적인 犯罪行爲를 비호하고 있다는 심한 비난을 받고 나서의 대응이다. 이와 관련하여 스위스은행단은 은행은 脱稅나 資本逃避를 돋는 거짓 증서나 불완전한 증서를 장만하려는 행위에 협조해서는 안된다고 결의하고 있는데, 이것을 Due Diligence Convention으로서 강조하고 있다.

(2) 미국에 대해서 스위스는 조세관계, 반독점행위, 증권거래행위와 관련된 형사사건에 있어서만 협조해 왔다.

### 2.3. 영 국

영국에서 은행거래는 은행과 고객 사이의 계약으로 인식된다. 때문에 비밀보장을 요구할 수 있는 顧客의 權利가 당연히 인정되고, 따라서 金融去來의 公開는 법적으로 허용된 경우에 한정된다. 이러한 예외적인 경우로서

- (1) 고객이 동의한 경우, 여기에는 법원의 판결에 의해 고객이 할 수 없이 동의하게 된 경우를 포함한다.
- (2) 銀行의 利益을 保護하기 위한 경우
- (3) 法的으로 요구되는 경우
- (4) 대중에 대한 公開義務가 규정되어 있는 경우

가 한정되어 있다.

은행이 이를 어겨 거래정보를 공개하는 경우 고객은 訴追하거나 손해배상을 요구할 수 있으며, 공개재발급지도 요구할 수 있다. 또 긴급한 때에는 공개정지 가처분신청을 구할 수 있다.

영국에서는 많은 것이 慣習法에 따라 규율되어 왔다. 관습법에서는 금융기관의 다른 부서가 서로 상이한 주체라고 여겨지고 있어 거래정보를 서로 공개할 수 없도록 되어 있다. 나아가 信用評價機關은 어떤 기업에 부도가 날 가능성을 公開할 수는 있으나 그 이상의 다른 것의 공개여부는 구체적 사안에 따르도록 하고 있다.

영국의 금융제도에 대한 최근의 정리라고 볼 수 있는 것이 ‘金融서비스改善에 관한 1989년 報告書’(일명 Jack Report)이다. 이것은 顧客의 秘密保障 및 권익보호, 금융詐欺(financial fraud)의 방지, 電子資金移替의 安全性提高 등의 문제를 다루고 있는 권고안이다.

이 권고안에 영향을 받은 Banking Service Act에 의해 고객비밀유지의무가 明文化되었다. 이 법률은 顧客의 信用狀態에 대해 은행이 의견서(banker's opinion)를 내는 것은 당해 고객의 사전동의가 있을 때에만 가능하도록 하며, 債務不履行시에는 예외로 하는 등 ‘顧客情報의 漏泄에 대한 사전동의 의무화에 대한 實務基準’(standard of best practice)을 마련하였다. 나아가 고객에게 은행의 秘密保護義務를 의무적으로 사전에 통고하게 하였고 은행과 고객간의 분쟁시 분쟁을 조정하기 위한 金融民願調查官制(Banking ombudsman scheme)도 법제화하였다.

1980년대의 金融글로벌리제이션의 시기를 거치고 난 뒤 영국등 유럽각국의 태도는 미국의法制를 많이 수용하게끔 바뀌었다.<sup>(3)</sup> 돈세탁행위에 대해 모든 金融機關이 공동으로 경계해

(3) 영국에서 내부자거래가 형사법으로 규정하게 된 것은 1980년 Companies Act에 의해서이다.

야 하겠음을 인식하게 되었고, 이것이 美國法의 내용을 크게 수용하도록 하는 계기가 되었다. 금융감독기구들 사이에서 충분한 의견교환을 함으로써 감독제도와 감독절차가 서로 비슷하게 되게끔 標準化해 나가도록 협조해야 하겠음도 인지하게 되었다.

이러한 인식전환의 결과 1990年代에 들어와서 證券市場에서의 内部者去來는 범죄행위로서 적극적으로 소추되게 되었고, 매매중개인(broker)이 의뢰인의 주식매매의뢰를 자기의 이익을 위해 매출하거나 매입하는 것 등을 금지하게끔 되었다. 기업매매(take over)에 있어서는 매매의 대상이 되는 기업에 대출을 하고 있는 은행이 買收入이 되거나 매수인에게 자금지원을 하지 못하도록 되었다. 金融의 綜合化(universalization of banking)에 따라 여러 가지 금융서비스를 한 개 金融機關에서 모두 받을 수 있는 이른바 one stop service가 가능하게 되었는데, 이로써 금융기관 내부에서 서로 고객의 거래정보를 교환할 여지가 많이 늘어나게 되었다는 것이 인식되게 되었다. 그리고 이에 대한 대책으로서 같은 금융기관의 다른 부서는 거래정보의 취급에 있어서는 서로 독립된 주체로 간주되게 되었으며, 다른 부처끼리 정보를 공유하거나 한 부서의 情報를 다른 부서에 提供하는 것을 禁止하게끔 되었다.

종래 관습법의 전통을 가지고 있던 영국은 금융기관을 감독하는 데 있어서도 公的이고 法的인 감독기구보다는 業界의 自律規制機構에 주로 의존해 왔었다. 그러다가 금융글로벌리제이션과 더불어 외국의 금융기관을 비롯하여 새로운 금융기관이 영국에 많이 등장하게 되자 이들과 기존의 관행과 습속을 共有한다는 것이 어렵다는 것을 인지하게 되었다. 그에 따라 서로 다른 가치를 가진 사람들끼리 이해관계를 타협해 가면서 살아온 미국에서의 法制를 많이 참조할 수밖에 없게 되었고, 그로써 종래보다 自律規制機構의 역할이 縮小되고 成文法에 의거한 공적 감독기구의 감독범위를 확대하는 식으로의 변경이 불가피하다는 점을 수용하게 되었다. 그러면서도 종래의 자율규제방식과 근년 생긴 공적 기구에 의한 감독의 두 가지 방도중 效率의 金融市場을 보장하기 위한 최선의 배합(optimal mix)은 무엇이고 그 때의 費用/收益(cost-benefit)은 어떻게 계산할 수 있을 것인지에 대한 논란을 계속하고 있다.

### 3. 金融實名制와 對應하는 金融情報秘密保護制度 및 關聯補完制度의 摸索

앞에서 본 바와 같이, 금융거래정보에 대한 秘密保障制度를 정비하려는 것의 초점은 개인의 프라이버시와 관련된 私益과 사회전체의 안녕질서의 보호라는 公益을 어떻게 調和시키느냐 하는 데 있다. 나아가 외국에서의 예를 보면 私益이 강조되다가 점차 公益保護의

필요성이 증대되게 되어, 공익보호를 보장하는 최소한의 私益制限을 제도화해 가고 있음을 알 수 있다.

우리나라에서는 금반 金融實名制 緊急命令에서의 신용보호장치와 마찬가지의 법규가 종래에도 있었다. 그러나 그것이 제대로 준수되지 않아서 문제가 되었었다. 수사기관이 개별적인 수사의 필요에 따라 금융기관의 일선점포에 가서 金融去來情報를 함부로 요구하고 각종 압력을 가해 그런 정보를 가져가는 일이 없지 않았다. 이런 전례를 볼 때 8·12實名制로 금융거래비밀보호의 의지가 강력히 천명·확인된 것은 큰 진전이라고 할 수 있다.

그러나 앞에서 본 외국의 법제와 비교해 보면 그것은 여러 가지 미흡한 점을 가지고 있음을 알 수 있다. 租稅當局 또는 金融監督機關의 정보접근절차에 대한 명시적 규정이 없고, 동일 금융기관 내부 또는 금융기관 상호간의 업무상 필요한 情報提供이란 규정이 너무 막연하여 남용될 여지가 크다.

개인들의 금융거래에 대한 프라이버시를 制限하고 公益을 중시하려는 것의 목적은 우선은 안녕질서를 확보하자는 것이요, 그 다음 公正하고 效率的인 금융시장을 造成해 보자는 것이다. 그리고 이를 위해서는 私益保護中心의 금융거래비밀보호제도를 예외규정을 통해 한정시키는 것만으로는 불충분하다. 금융시장에서 부당하고 反競爭的인 금융거래를 하는 것을 적극적으로 제한하는 법규도 도입함으로써 效率的 市場 내지 경쟁시장을 확보하려고 하는 추가의 노력이 또한 필요하다. 외국에서의 예를 볼 때 이것은 돈세탁을 방지하는 장치를 마련하는 것, 内部者去來를 排除하는 장치를 마련하는 것, 금융기관등 공기관의 기관내의 정보남용을 방지하는 것 등이 되겠다. 이하 이런 점에 대해 살펴 보자.

### 3.1. 錢洗濯防止制度의 定立

금융거래비밀보호제도의 예외를 인정하여 공권력으로 하여금 개인의 부당한 金融去來를 수사하도록 하는 것은 그 성격상 일단 잘못된 금융거래가 일어날 수 있음을 용인한 뒤 그것을 사후적으로 시정하려는 노력이다. 그러한 즉 이것과 병행하여 不當한 金融去來를 사전에豫防하려는 노력도 필요한바, 돈세탁방지, 内部者去來의 防止 등이 그러한 성격의 노력이 되겠다.

돈세탁행위란 마약거래, 정치부패, 불법무기판매 등 不法行爲로 조성된 거액의 자금을 금융기관을 통하여 合法的인 資金으로 변화시키는 행위를 말한다. 돈세탁은 1980년대에 들어와 불법마약거래가 급신장하게 됨에 따라 특히 문제거리로 되었다.

돈세탁은 하나의 은행 또는 다수의 은행에 여러 개의 計座를 개설하여 검은 자금을 소액으로 분산 예치하였다가 동 자금을 特定計座에 集中시킨 뒤 合法的인 자금인 양 인출하는

과정을 거친다. 국제적 차원에서 보면 돈세탁은 해외로부터의 合法的인 送金을 받는 과정을 통해 완성되며, 이 때의 송금을 위해서는 SWIFT, CHIPS, CHAPS 등 국제결제기구가 이용되기도 한다.

돈세탁은 주로 現金인 큰 자금을 공적인 금융기관의 여러 곳에豫入한 뒤 그것을 주요 거점에 집중시켰다가 합법적 자금인 것처럼 만들어 인출하는 데 초점이 있다. 그런데 의심을 사지 않고 거액의 자금을 예입한다는 것은 반드시 쉬운 일이 아니다. 때문에 의심받지 않는 현금豫入을 위해서는 판매수입을 주로 현금으로 받아들이는 카지노등 현금업소를 흔히 이용하기도 한다. 이러한 현금업소를 앞세우고 현금인 겸은 자금을 그 곳의 수입인 양 위장한 뒤 공적인 금융기관에다預金한다.<sup>(4)</sup>

많은 나라에서 돈세탁방지법에 따라 수상한 現金收入이 있으면 예입받은 금융기관은 그것을 수사기관에 通報하도록 되어 있다. 따라서 금융기관중에는 이러한 통보에 상대적으로 덜 적극적이고 거래비밀보호에는 더 철저한 역외금융센터등 도피처(haven)의 金融機關이 세탁기관으로 선호된다. 많은 나라에서 자국에서의 자금이동에 대해서 보다 외국의 금융기관으로부터 자금을 받는 경우에 대해서는 경제가 덜 심하다. 때문에 이 때에는 송금규모를 거액으로 하고 송금방법으로서 전자移替등 보다 신속·정확한 방법을 선호하기도 한다.

돈세탁의豫防勞力은 주로 금융기관에 의존하면서 이루어진다. 돈세탁에 대응하기 위해 예컨데 미국에서 은행은 1만달러 이상의 현금거래자 및 5,000달러 이상의 현금수출입자에 대해 본인신분, 거래일시 및 내용, 거래상대방 등의 기록을 유지하고 관련 수사기관에 이를 通報하도록義務化되어 있으며, 일본에서도 보통거래시에는 3천만엔, 현금수출입거래시에는 500만엔 이상일 때 본인 확인을 의무화하도록 되어있다. 현금거래의 初期段階에서 수상한 거래를 적발하여 배제하려고 하고 있는 것이다.<sup>(5)</sup>

일단 금융권에 유입된 不法資金이 신분을 숨기기 쉬운 다른 곳으로 이동해가는 것을 억제하기 위해서 SWIFT등 자금이체관련 국제경제기구도 모든 메시지의 송신자와 수신자의 기록을 보유하고 이것을 관련 금융기관에 송부하게끔 의무화되어 있다.

1988년의 銀行規制 및 監督에 대한 바젤회의는 銀行에게 고객의 신분을 파악하고 새로운 고객의 성실성을 확인하기 위한 절차를 스스로 마련하여 집행하여야 한다고 주문하였다. 이를 위해 은행은 고도의 倫理基準에 따라 업무를 수행해야 하며, 특히 자금세탁과 관련된

(4) 직접 현금수입의 기업을 운영하는 대신에 이런 기업에 일정한 수수료(5~7%라고 이야기됨)를 주고 협조를 받기도 한다.

(5) 오스트레일리아에서는 돈세탁방지관(Money Laundering Officer)을 정식으로 임명하여 돈세탁방지에 주력하게 하고 있다.

다고 의심되는 去來에 대해서는 서비스를 제공하지 말도록 한, 이를바 바젤原則(The Basle Principle)을 채택하였다. 나아가 각국으로 하여금 이러한 원칙을 이행할 적절한 法制를 만들어 집행할 것을 권고하였다.

돈세탁예방제도는 미국에서 가장 발달되어 있다고 평가되고 있다. 이 나라에서는 1970 Bank Secrecy Act에 의해 모든 은행점포에 대해 1만달러 이상의 거래에 관한 기록을 유지하고 보고하도록 한 이외에, 여타 수상한 행위도 보고하고, 일정 기간마다 現金去來報告書 (currency transaction report: CRT)를 작성하여 관계기관에 제출하도록 하고 있다. 1990년에 들어와서는 財務部의 규칙을 통해 3,000달러 이상의 은행수표(cashier's check, bank check) 여행자수표(travellers' check), 현금지급명령서(money order) 및 전자자금이체(wire transfer)에 대해서도 報告義務를 부가하여 사실상 Bank Secrecy Act에서의 1만달러 이상 거래의 보고의무를 내용면에서 더욱 강화하였다.

이에 더하여 각 고객별로 모든 거래를 집계하면서 그 중 비정상적인 것을 식별하여 알려주는 컴퓨터 소프트웨어를 개발추진중에 있으며 CRT를 통한 보고의무를 비은행금융기관은 물론 자동차중개상, 보석상, 부동산거래중개인, 보험중개인 등 현금을 많이 취급하는 업종에게도 확대 적용하려고 하고 있다.

이와 더불어 자금세탁을 의심해 볼 만한 수상한 거래의 유형을 개발해 나가고 있는데, 그것으로는 아래와 같은 것들이 예시되고 있다.

- (1) 고객의 외형적 사업규모에 비교하여 일상규모를 크게 상회하는 大規模 現金預置
- (2) 명백한 사유 없이 대폭적으로 늘어난 現金預置, 특히 예치후 短期間內에 계속적으로 引出되거나 正常的인 去來關係가 없는 受領人에게 資金이 移替된 경우
- (3) 소액현금이 多數의 預置手段를 통해 입금되어 총금액이 相當規模에 이르는 경우
- (4) 手票, L/C, 換어음 등 기업 영업활동에 필요한 정상적 자금결제방법보다 大規模現金入出을 통해 주로 영업하는 企業의 去來
- (5) 고객의 계정이 영업상의 거래가 별로 없는데도 同計定으로 明白한 目的 또는 去來關係 없이 大規模資金이 授受되는 경우
- (6) 口座開設時 또는 특별한 要請을 통해 타은행과의 거래시 나타나는 正常的인 情報의 提供을 꺼리는 고객
- (7)同一區域內 여러 은행에 구좌를 보유하고 있는 고객, 특히 은행이 고객으로부터 자금이체를 요청받기 전에 他銀行 口座로부터 顧客計定으로 資金이 集中되고 있는事實을 認識한 경우

(8) 換決済, 資金移替 또는 유동성 높은 短期金融商品 買入을 위해 非正常的으로 많은 現金을 預置시키는 고객

(9) 高額券을 많은 量의 少額券으로 交換하려는 고객

(10) 藥物生產, 加工, 賣買 國家와 싱실한 거래라고 명확히 확인할 수 없는 大規模의 資金을 定期的으로 수수하는 고객

電子資金移替를 통해서 자금이동이 이루어질 때 돈세탁은 신속히 종료된다. 그러나 이 방식이라고 반드시 안전한 것만은 아니다. 移替指示의 真偽 확인 및 취소가 용이하지 않다는 것, 個人識別番號(personal identification number: PIN)의 안전성이 미흡하다는 것, 금융사기와 기술적 모호성에 의해 나타나는 손실에 대해 責任所在가 불분명하다는 것 등이 이것의 문제점으로 摘示되고 있다. 이에 따라 전자자금이체를 온라인化하고, 현금자동인출기(automatic teller machine: ATM)로부터의 不正引出에 대한 은행간 협조감시체제도 구축해 나가려고 하고 있다. 즉, 돈세탁을 위해 전자자금이체제도가 악용되는 것을 최소화해 보려고 하고 있다.

그 이외에 은행의 지시에 의해서만 지급되는 銀行支給指示書(bank payments order)를 새로운 金融商品으로 도입한 뒤 그 사용을 점진적으로 확대시키려고 하고 있으며, 수표교환과정에서 수표를 발행점포로 회송하는 대신 수표의 內譯만을 송부하게 함으로써 수표처리비용(check processing cost)을 절감하려는 등 資金移替方法의 效率化 및 안전성 제고에 힘쓰고 있다. 이로써 전통적 지급 및 송금수단을 돈세탁 목적을 위해 남용할 여지를 줄여 보려고 하고 있다.

況世界化되어가는 국제경제사회의 一員이면서 마야증개기지 및 돈세탁기지로서 최근 의심 받게 된 우리 나라도 이러한 國際的趨勢와 그에 따르는 외부적 압력을 감안해 볼 때 머지 않아 돈세탁방지제도를 마련하지 않으면 안 될 것이라 할 수 있겠다. 그러나 우리는 금반의 금융실명제를 조속히 정착시키기 위해서도 돈세탁방지장치를 필요로 하고 있다. 즉, 우리 내부의 사유에 의해서도 돈세탁방제도를 마련해야 할 필요가 있다.

금융실명제는 종래 假名 또는 借名으로 금융자산을 가지고 있던 개인이나 法人이 이들을 모두 實名으로 바꿀 때 완성된다. 그런데 實名制실시 이전의 단계에서 볼 때 이들이 實名으로 금융자산을 가질 수 있었는데도 불구하고 가명이나 차명으로 가지고 있었다는 것은 이들에게 그렇게 해야 할 經濟的利益 또는 불가피한 사유가 있었기 때문이라 추정할 수 있다. 이러한 경제적 이유들이 계속 존재하는 한 實名制를 실시한다고 하여 假名 또는 借名의 금융자산을 가지고 있는 사람들이 자발적으로 그것을 實名轉換할 것이라고 기대하기

는 힘들다. 따라서 實名轉換은 다소간의 강제성을 떠면서 추진될 수밖에 없다.

이들 중 경제적 자유에 의한 것은 정당한 納稅를回避하려는 것이 대부분일 것이며, 불가피한 자유에 의한 것은 자금주의 신분을 노출시키지 않으려는 경우이기 쉬울 것이다. 종래 이들은 假名 또는 借名의 형식을 빌리면서 실질적으로는 非制度金融圈 또는 半制度金融圈에 은둔해 있었다. 이들은 자금의回收可能性을 보장받기 위해서 은행이나 단자회사 등 공식금융기관을 이용해 왔으나 세금을 덜 내거나 신분을 숨기기 위해서는 가명 또는 차명계좌를 이용해 왔다. 公式金融機關에서 實名으로 거래가 이루어지는 것이 제도금융권의 本態라고 할 때 비실명거래를 한 이들은 사실상 비제도금융권에 은거하고 있었다고 보거나 제도금융권과 비제도금융권을 오가기는 했으나 사실상은 半制度金融圈에서 주로 활동해 왔다고 할 수 있다.

이들은 제도금융권에서 비제도금융권이나 반제도금융권으로 은거하여 정당한 納稅를回避하고 있거나 겸은 자금의 본태를 숨기고 있다가 필요한 때에 制度金融圈으로 다시 되돌아 오고, 그 후 은거가 필요할 때 다시 非制度金融圈等으로 이동하는 것은, 제도금융권에 되돌아온 時點에서 보았을 때, 마치 비제도금융권에 가서 자금세탁을 마치고 돌아온 것과 같은 실질을 갖는다고 할 수 있다.

모든 금융자산과 관련되어 금융실명제가 철저히 시행되게 된다면 실명제 하에서 非實名의 형태를 지속하면서 제도금융권과 비제도금융권을 오가는 것은 불가능하게 된다. 그러나 金融實名制에例外 또는 死角地帶가 있을 때 어느 정도의 조세회피자금, 기타 겸은 資金의 제도금융권과 비제도금융권 사이의 移動은 가능하게 된다.

금융실명제의 예외로 될 수 있는 것에 無記名證券, 借名金融資產 그리고 現金이 있다. 이러한 것들은 사실상 이른바 地下經濟에서의 각종 경제행위를 위해 필요한 不可缺의 수단인 것이다.

無記名債權은 무기명금융자산 所持人の 所有가 인정되는 채권이면서 아무런 금융기관의 서비스를 거치지 않고 民間部門에서 자유로이 유통될 수 있는 것이다. 소지인의 소유추정과 자유로운 이동이라는 무기명채권의 이러한 속성 때문에 무기명채권은 相續稅나 贈與稅를回避하려 할 때 많이 이용된다. 예컨대 증여세를 내지 않고 자녀에게 증여하려는 부모가 무기명채권을 구입하여 자녀에게 주고, 受贈받은 자녀는 그것을 자신이 소유하고 있다는 사실이 문제시되지 않을 때 所持事實을 밝히고 소유를 주장할 수 있는데, 이러한 때 증여세의 납부는 사실상 회피된다.

무기명채권은所得稅를 회피할 수 있는 수단도 된다. 증여세나 相續稅를回避할 수 있는

手段이 된다는 무기명증권의 성격에 의거하여 제도금융권 밖에서 은밀히 성립하는 無記名證券市場에서 무기명증권의 가격은 시간의 경과와 더불어 상승하게 마련이다. 이에 따라 어떤 일정 시점에서 무기명채권을 買入한 매수인은 차후 그것을 賣渡할 때 매입가격과 매도가격의 차이에 상당하는 資本利得을 얻게 된다. 그러나 이렇게 자본이득이 발생하고 있다는 사실이 거래당사자와의 第3者에게 노출되지 않는 한, 이러한 資本利得에 대해서는 과세를 회피할 수 있다.

借名金融資產도 조세회피목적으로 이용할 수 있다. 稅金優待貯蓄制度에 의한 豊金 등 특별히 인정된 낮은 세율이 적용되는 금융자산은 한정된 자격요건을 가지는 사람들에게만 소유가 허용되는 것이다. 그런데 이러한 자격요건을 가지고 있지 못하나 낮은 세율의 혜택을 보려는 사람이 그러한 조건을 갖추고 있는 사람의 이름을 借名하면 응당내야 할 세금을 회피할 수 있다. 그리고 이로써 응당한 납세를 하도록 하려는 제도인 金融實名制의 사각지대에 위치하게 된다. 차명을 이용하는 금융실명제 내지 租稅負擔回避의 例로는 근로자재산형 성저축의 특혜세율을 활용하고자 하여 기업주가 근로자의 명의를 借名하여 재산형성저축을 하는 경우를 들 수 있다.

金融實名制의 가장 큰 사각지대는 現金을 통해 이루어지는 거래를 통해 실체화된다. 민간부문내에서 거래를 현금으로 결제하는 한 賣買의 成立 및 그것에 의한 소득의 발생을 거래당사자가 아닌 第3者에게는 쉽게 숨길 수가 있다. 그리고 그로써 매매와 관련된 세금 및 발생소득에 대한 세금을 회피할 수 있다.

金融實名制를 통하여 모든 所得에 대해 응당의 擔稅를 하게 하려는 理想이 철저히 추구되는 한 무기명증권은 경제사회에서 소멸되게 될 것이다. 실명제의 관행이 정착되게 되는 한 무기명증권은 점차 줄어들게 되어 그 중요성을 잃게 될 것이다.

금융실명제를 철저히 집행하고 綜合課稅까지 하게 되면 借名去來도 존속하기 어려워질 것이다. 차명금융자산을 이용하면서 응당내야 할 세금을 사실상 회피하는 일이 점점 어려워지게 되고 드디어는 불가능하게 될 것이다.

그러나 실명제가 철저히 집행되더라도 현금에 의존하는 民間部門에서의 去來 및 그것과 연관된 조세회피행위는 줄어들게 되리라 볼 수 없다. 실명제에 대해 현금거래는 절대적인 사각지대가 된다.

따라서 이러한 現金去來가 대규모로 이루어지게 되고, 그것에 대응하여 현금거래를 동반하는 대규모의 租稅回避行爲가 이루어지게 된다면, 금융실명제는 그 만큼 그 본래의 의도를 살리면서 성공할 수 없게 된다.

여기에서 金融實名制의 조기정착을 위해서는 거액의 현금이 제도금융권을 오가는 것을 주의해 본 뒤, 그것이 설명제를 사실상 회피하는 것인지를 가려내 實質的으로 非實名인 것에 대해서는 응당의 不利益을 부과할 수 있게 되어야 한다는 것을 알 수 있다. 이를 위해 우리 國內의 차원에서는 비제도금융권과 제도금융권을 오가며 감행하는 돈세탁行爲를 防止해야 한다.

國際的인 돈세탁은 주로 금융비밀보호가 매우 철저해서 당해국의 수사당국이 公益의 명분하에서 금융정보에 접근하기가 어려운 나라 또는 域外金融센터의 은행들을 이용하여 이루어지고 있다. 즉, 이러한 은행들에다 최초로 현금등을 入金했다가 그것들로 하여금 경상적인 방법을 통해 다른 은행으로 移替하도록 하는 과정을 통해 돈세탁을 마치고, 세탁된 돈을 정규의 은행으로부터 引出해 合法 또는 不法의 다른 행위를 위해 사용한다.

설명제후 우리의 경우에 있어서도 검은 자금을 잡시가 덜 철저한 종래의 非制度金融圈 관련기관에豫入하였다가 제도금융권의 정규의 금융기관으로 그것을 옮기면서 세탁을 한 후, 현금으로 찾아 實名制의 취지에 반하는 방향으로 사용하는 경우가 나타날 수가 있다. 여기에서 非實名인 金融資產이 存在한다는 것을 제한하는 것에 더하여, 거액의 현금을 이용하여 實名制의 死角地帶인 現金去來를 擴大利用하는 것을 制限해야 할 필요가 생긴다. 그리고 이러한 필요는 거액의 현금유출입을 감시하는 돈세탁방지장치의 가동을 통해 총족될 수 있겠다.

### 3.2. 内部者去來排除裝置의 保障

證券市場에서 어떤 사람이 거래를 함에 있어서 다른 사람보다 우월한 정보를 가지고 거래에 임하게 되면 그러한 사람은 많은 資本利得을 얻는 거래를 할 수 있을 것이나 다른 사람은 부당하게 손해를 보고 종국적으로는 증권시장으로부터 이탈해 나가게 될 것이다.

證券市場이 충분히 경쟁적이 되지 못하기 때문에 정보부족의 참여자가 계속 철수하게 되고, 이들의 情報不足이 해당정보에 근접하여 존재하고 있는 이해관계자들의 부당한 内部情報사용과 대응하고 있을 때, 證券市場의 건전한 발전은 기대할 수 없다. 그리고 증권시장이 발달하지 못할 때 直接金融의 길이 막혀 경제발전 자체가 제약받게 된다. 따라서 특히 直接金融市場을 통한 자본조달이 절실한 경제에서는 内部者去來를 排除하여 경쟁적 증권시장을 조성해 놓는 것이 절대적으로 필요하다.

内部者去來를 防止하는 장치는 내부자거래를 쉽게 식별할 수 있도록 하는 내용과 조치를 가지고 있어야 하며, 위에서 보았듯이 이것은 또한 金融去來秘密保護制度에 있어 公益을 극대한으로 보호하는 것에 대해 限界를 부여하게끔 한다.

우리나라에서는 1978년 證券去來法에서부터 内部者去來가 不法化되었다. 내부자거래는 이 때부터 공식적으로는 분명히 금지사항이었다. 그러나 종래 假名計座나 借名計座가 많았기 때문에 내부자거래를 밝히고 소추함으로써 내부자거래에 대해 불이익을 주어 그것이 中斷되도록 하는 것이 사실상 불가능했었다. 또 내부자거래를 단속할 증권감독원의 檢查要員에게 (美國 SEC 직원에 대한 것과 달리) 내부자거래를 調査하고 團束할 法的 권한을 부여하지 않았기에 적절한 단속과 수사가 이루어질 수 없었다는 것도 내부자거래가 상당히 성행하게 되는 데 一助를 하였다. 결국 내부자거래행위가 不法行爲로 규정되어 있기는 했으나 그런 不法行爲를 근절할 方途와 體制를 갖추질 못했었다.

이제 실명제의 실시에 따라 假名 또는 借名을 이용하면서 감행하는 内部者去來는 매우 어려워지게 되었다. 이제 내부자이면서 마치 내부자가 아닌 것처럼 은닉하는 일은 어려워지게 되었다. 내부자거래를 조사·단속할 수사체계를 보강하여 내부자거래가 존속할 수 없도록 할 수 있게 된 것이다. 이렇게 기반이 마련되었으니 이제부터 우리는 발달되어 있는 證券市場을 가지고 있는 다른 나라에서의 내부자거래의 유형을 연구하고 그 단속비법을 배워야 하겠으며, 内部者去來의 防止體系를 정립해야 하겠다. 그로써 우리도 최소한 다른 나라에서와 같은 수준으로 내부자거래를 배제해야 하겠고, 그로써 경쟁적이고 공정한 증권시장을 造成할 수 있도록 되어야 하겠다.

### 3.3. 金融機關의 金融去來情報 濫用 防止

금융기관내에 쌓이게 된 각종 金融情報들을 금융기관이 자신의 이익을 위해 謾用할 수가 있고 또 금융기관 임직원이 内部者去來에 이용하거나 부주의로 외부에 누출시킬 염려도 있다. 금융기관의 직원수가 매우 많다는 점과 이들이 업무수행을 하는 데 非人格的 組織의 일부분으로 일하고 있다는 사정을 볼 때 金融去來情報은 금융기관에 의해 濫用되거나 부적합하게 간수될 여지가 의의로 상당히 크다고 할 수 있다.

앞에서 본 대로 외국에서는 이러한 危險性에 대비하여 금융기관 부서간에 만리장성을 쌓아 놓아 상호간의 정보교환 및 이용을 제도적으로 배제하고 있다. 그러나 8·12實名化령의 예외에서 보았듯이 우리나라에서는 만리장성이 쌓여져 있는지 여부가 不分明하다. 이러한 상태는 금융기관에 의한 금융거래정보의 濫用을 효과적으로 制御하지 못하여 금융기관에 대한不信을 유발할 가능성을 가지고 있다. 나아가 이것은 엉뚱하게도 實名으로 모든 금융정보를 금융기관에 제시할 수밖에 없게 만든 金融實名制에 대한 비판과 不平으로 발전하게 될 여지도 가지고 있다.

이러한 사태로의 발전을 방지하기 위해서는 다른 나라에서와 마찬가지로 우리도 철저한,

금융기관에 의한 金融情報濫用防止制度를 가질 수 있어야 하겠다. 나아가 이를 위해서 실명제의 금융거래비밀보호제도에 대한 절차규정의 정비가 필요하다 하겠다. 이하에서는 이러한 것에 담아야 할 내용을 ‘8·12조치 속의 金融去來秘密保護裝置의 보완’ 부분에서 논의하기로 한다.

#### 4. 8·12措置 속의 金融去來秘密保護裝置의 補完

8·12실명화령에서의 金融去來秘密保護制度의 규정을 우선 보완해야 하고, 거기에 더하여 세 가지 다른 장치를 도입하여 그것을 간접적으로 지원하게 보완해야 좋으리라 본다.

##### 4.1. 秘密保護規定의 補強

8·12조치의 금융정보비밀보호규정에서의 예외는 명백히 규정되어야 한다. 또 정보제공의 요구와 요구해 얻은 情報의 管理에 관한 節次로 제도화되어야 하리라 본다.

동 규정의 예외에서 (1) 법원의 영장등에 의한 경우나 (5) 다른 법률에 의하여 공개가 의무화된 경우를 秘密保護의例外로서 인정하는 것은 당연하다. 그러나 나머지 예외에 대해서는 좀더 자세한 해석이 부가되어야 하겠다.

(2) 租稅法律에 의한 조사시와 관련하여 최소한의 범위를 문서로 접포별로 요구해야 한다는 것 이외에는 아무런 더 이상의 세부규정이 없다. 이에 따라 조세법률에 의해 조사가 필요할 때 國稅廳의 누가 문서를 발송할 수 있으며 최소한의 범위란 어떤 범위로 되는지가 분명하지 않다. 나아가 이렇게 불분명한 상태에서 金融去來情報에 대한 要請이 있었을 때 선량한 관리자의 의무를 다 해야 하는 금융기관은 그의 정보제공을 요구받은 고객을 위해 어떤 조치를 취해야 하는지, 내지 고객은 어떠한 방어조치를 취할 수 있는지에 대한 節次規定도 없다. 다른 나라의 예와 비추어 보아 이러한 未備點은 신속히 보강되어야 할 것이라 하겠다.

(3)에 의해 재무부장관, 은행감독원장, 증권감독원장, 보험감독원장 등 금융감독의 책임자들은 監督과 檢查의 필요에 따라 情報를 요구할 수 있도록 되어 있다. 그런데 실제의 실무에서 이들 책임자의 情報要求는 휘하 부서를 통해 이루어지게 될 것이다. 이에 따라 이들 감독책임자가 정보요구 및 검사를 휘하의 여러 부서에게 동시에 위양한다면 이는 이들 부서 사이의 정보유통을 막으려고 하는 외국 예에서의 의도를 사실상 무시하는 것으로 된다. 그런즉 이러한 염려를 부식시키기 위해서는 감독책임자의 정보요구 및 처리에 대한 규정이 상세히 마련되어야 하겠다. 더불어 만약에 이를 통해 정보를 얻었다 하더라도 그것을 內

部情報로서 이용할 수 없도록 하게끔 内部者去來의 防止規定을 강화해야 하겠고, 내부자거래를 수사하고 처벌하는 활동도 활발히 전개하도록 해야 하겠다.

(4)는 업무상 필요한 때 금융기관 내부 또는 金融機關 상호간 情報要求를 당연시하고 있다. 이는 다른 나라의 법규에서 이런 것에 대해 명백한 제한을 두고 있는 것과 너무 큰 대조를 이룬다. 그런데 金融機關의 내부 또는 상호간에는 서로 친근한 관계를 이루고 있을 것이다. 따라서 이러한 정보제공의 허용 규정이 없고 그 대신 그것을 제한하는 규정이 있더라도 사실상 情報交換이 일어날 가능성이 크다. 뿐만 아니라 금융기관의 직원수가 많고, 많은 업무가 조직의 일환인 非人格的 個人에 의해 기계적으로 이루어지고 있다는 점을 감안하면 사실상의 情報交換 및 그것의 無責任한 누출이 있더라도 책임소재를 밝혀 책임추궁을 하는 것이 쉬지 않을 것이다. 따라서 다른 나라에서 그러한 것처럼 금융기관의 내부부서 및 다른 기관 사이에 만리장성을 쌓도록 하고 이를 사이에서 情報交換을 원칙적으로排除하도록 하는 방향으로 이 예의 규정을 改正하여야 할 것이다. 나아가 다른 금융기관이 업무상 정보를 필요로 하는 경우에는 司法制度를 통해 그것을 얻게끔 규정해야 할 것이다.

#### 4.2. 돈세탁방지법의 制定

미국의 돈세탁방지법의 제정을 위한 압력에 의해 스위스등 유럽국가들이 근년 돈세탁방지법을 마련한 바 있다. 최근 마약중개기지로 의심받고 있는 우리나라로 수십년내에 마찬가지로 돈세탁防止法을立法化할 것을 종용받게 될 것이다. 나아가 앞에서 본 바와 같이 金融實名制를 방금 시행하기로 한 우리나라는 비제도금융권에서의 去來를 최소화시키는 방도로써 자금이 현금형태로 制度圈과 非制度圈 사이를 오가는 것을 막을 필요가 있다.

이러한 필요는 은행등 제도권의 금융기관들이 돈세탁방지를 위해 외국은행들이 취하는 조치를 취하게끔 되어 돈세탁행위를 최소화하게끔 강제할 수 있을 때 충족될 수 있다. 이를 위해서는 우리도 돈세탁방지법을立法하여 시행하여야 한다. 앞에서 예시된 바 돈세탁행위로 의심되는 행위를 金融機關들에게 주지개 하여 수상한 金融去來가 조기 발견될 수 있도록 하여야 한다.

#### 4.3. 内部者去來의 防止

우리 경제에서 자본조달경로중 직접금융의 기여는 상대적으로 작다. 이는 株式市場등에서 不公正去來가 이루어지고 큰손에 의한 株價操作이 일반투자가에게 의심받았던 데에도 그 한 原因이 있겠다. 즉, 이렇게 주식시장이 경쟁시장으로 되지 못한 이유의 하나는 内部者去來를 철저히 식별하여 배제하지 못했던 데 있다.

우리는 이제부터라도 内部者去來를 防止하도록 하는 관계법의 규정을 강화해야 하겠다.

또 내부자거래를 적발하여 처벌하는 절차를 명백히 하고 수사력을 강화해야 하겠다. 공정한 경쟁이 일어나는 증권시장을 만들어야 하며 이를 통해서도 金融自由化를 실현해내는데 진일보하도록 해야 한다.

#### 4.4. 支給決濟制度의 改善 및 安定性 提告

금융거래는 적극적으로 비밀보호면에서의 신뢰성을 쌓을 때 뿐만 아니라 소극적으로 지급결제과정에서 착오가 없이 신속한 지급결제가 이루어지게 될 때活性化될 수 있다.

그런데 오늘날 支給決濟制度는 정보통신기술의 영향을 받아 지속적으로 변천되어 가고 있다. 소액거래는 여전히 현금을 매개로 하여 결제되고 있으나 巨額去來는 결제의 정확성 및 신속성의 요망에 따라 과거 手票를 통한 결제방식으로부터 電子資金移替의 방식으로 그 결제방식을 바꾸어가고 있다. 처리비용이 상대적으로 비싸진 수표 대신 현금지급기등 기계가 여러 곳에 배치되어 직접 현금을 가지고 다니지 않으면서도 필요한 때에는 現金去來를 할 수 있도록 결제방식이 바뀌고도 있다. 지로와 온라인 送金도 점점 많이 이용되고 있다. 또 信用카드(credit card) 또는 直拂카드(debit card 또는 자산카드)가 널리 쓰이게 되어 현금을 최소한으로 쓰도록 하는 결제방식이 보편화되어 가고 있다.

實名制 실시 직후 설명제의 死角地帶를 이용하고자 하여 현금결제가 크게 늘어났다. 그러나 현금결제란 운반상 불편, 도난과 분실의 위험 등 많은 취약점을 가지고 있는 것이다. 때문에 머지 않아 그것은 필요한 최소한의 규모로 줄어들게 될 것이다. 현금결제를 최소한으로 이용하고 정보통신기술이 제공해 주는 여러 가지 편리한 決濟方途를 십분 이용하는 경상적인 상태로 되돌아 가게 될 것이다.

이러한 때의 문제는 이러한 결제방도중 최신의 기술에 의존하고 있는 것들의 安定性을 계속 높여 나가야 한다는 점이다. 지급결제시스템이 不安定하다고 인지되어서는 안되겠기에 지급결제제도의 안정성 提高가 계속 추구되어야 하겠다. 동시에 일일 발달해 나가는 정보통신기술에 상응하게끔 각종 지급결제방도를 최선으로 엮어, 적정한 支給手段의 配合(optimal mix of means of payments)을 꾸릴 수 있게끔도 노력해야 하겠다.

서울大學校 國際經濟學科 教授  
 151-742 서울 관악구 신림동  
 전화 : (02) 880-6391  
 팩스 : (02) 888-4454

## 參 考 文 獻

- 李鎮茂(1989)：『證券經濟論』，法文社。
- 李天杓(1992)：『韓國金融自由化論』，法文社。
- 韓國銀行銀行監督院(1985)：『미국의 금융제도와 감독제도』。
- \_\_\_\_\_ (1986)：『한국의 은행감독』。
- \_\_\_\_\_ (1990)：“자금세탁에 대한 국제적 대응동향(자료).”
- \_\_\_\_\_ (1992)：『감독업무정보』(上), (下)。
- Ehrenfeld, R.(1992)： *Evil Money*, Harper Business.
- Gardener, E.(1986)： *UK Banking Supervision: Evolution, Practice and Issues*, Allen & Unwin Ltd.
- Jones, M.(1990)： *Swiss Bank Accounts*, Liberty House.
- Kamphuis, R., R. Kormendi and J. Watson (eds.) (1987)： *Black Monday and the Future of Financial Markets*, The Mid-America Institute for Public Policy Research.
- Lucas, H. and R. Schwartz (eds.) (1989)： *The Challenge of Information Technology for the Securities Markets*, Dow Jones-Irwin.
- Miller, M.(1991)： *Financial Innovation & Market Volatility*, Basil Blackwell.
- Neate, F. and R. McCormick(1990)： *Bank Confidentiality*, Butterworths.
- OECD(1990)：“Financial Action Task Force on Money Laundering,” (Report).
- \_\_\_\_\_ (1993)：“Financial Action Task Force on Money Laundering,” (Annual Report 1992 ~93).
- Peat, Marwick, Mitchell & Co. (1984)： *Banking in Switzerland*.
- Penn, G.(1989)： *Banking Supervision: Regulation of the UK Banking Sector under the Banking Act 1987*, Butterworths.
- Swiss Banking Law, Banking Ordinance(1991)：“Guidelines for the Combating and Prevention of Money Laundering.”