
불공정거래 조사역량 강화 및 특별단속 실시

“조사부문 전열을 재정비하고 심기일전하여
주가조작 세력을 근절하겠습니다.”

2023.5.30.(火)



금 융 감 독 원

I. 최근 불공정거래 진단	1
II. 그간의 노력과 한계	3
III. 불공정거래 조사역량 강화 및 특별단속 방안	4
1. 불공정거래 조사역량 강화	4
① 조직개편 및 인력확충	4
② 불공정거래 혐의 포착을 위한 정보분석 강화	6
③ 유관기관과의 협업 강화	7
2. 불공정거래 특별단속 실시	8
① 특별단속반 운영	8
② 기획조사 확대	10
IV. 향후 계획	12

I. 최근 불공정거래 진단

① 주식거래 확대

□ 공모주 청약, 동학개미운동 등 주식 투자에 대한 국민적 관심이 높아지면서 최근 주식거래가 크게 증가

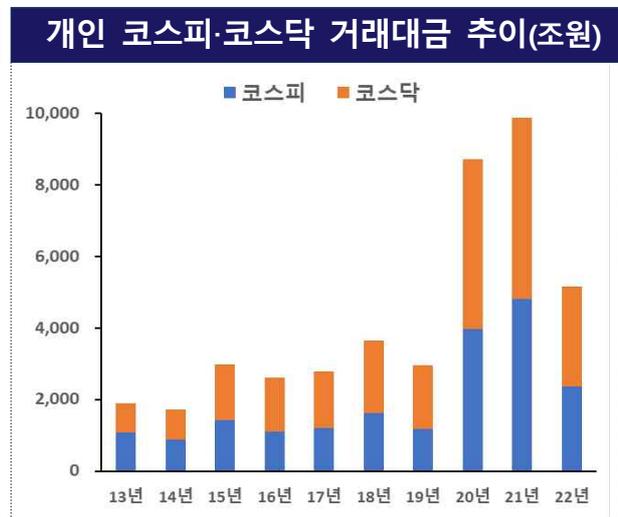
○ 10년 전 대비 주식거래 활동계좌 수는 약 3.2배(1,981만좌→6,373만좌), 개인 거래대금(코스피·코스닥)은 약 2.7배 증가(1,886조원→5,152조원)

* 증시 대기자금 성격인 투자자 예탁금 약 3.3배 증가('13년 13.9조원 → '22년 46.4조원)

** 코스피, 코스닥 상장종목 약 32.4% 증가('13년 1,932 종목 → '22년 2,558 종목)



자료 : 금융투자협회



자료 : 한국거래소

② 불공정거래 증가 및 양태 변화

□ 주식시장 저변 확대와 함께 주가조작 등 불공정거래 행위가 증가* (최근 3년 약 2배↑)하고 범죄 수법도 고도화·지능화

* 금감원 불공정거래 수리사건 : ('19) 127건 → ('20) 165건 → ('21) 180건 → ('22) 232건

○ 금번 8개 종목 주가조작과 같이 단기 급등·인적 연계성 중심의 이상감시 시스템을 연구·회피하는 등 불공정거래 수법이 점차 치밀해짐

○ CFD, 가상자산, 조각투자 등 신종 투자상품이 지속적으로 출현함에 따라 불공정거래 조사 수요도 급증 예상

【 8개 종목 주가조작 양태 특징 】



- 점조직 형태로 주문매체를 분산하여 주가조작 주문 제출 → 혐의군 연계성 파악 곤란
- 장기간에 걸쳐 소폭(1~3%)의 주가부양 지속 → 단기 주가급등 중심의 시장감시망 회피
- CFD 계좌 및 레버리지 이용 → 실제 주문자 파악 어려움, 소액으로 대량의 주가조작

③ 리딩방, SNS 등을 통한 불공정거래

- 최근 8개 종목 주가조작 사건과 같이 미등록 투자업체를 운영하면서 투자자들을 유인해 주가조작 자금을 조달하고 투자자 핸드폰으로 주가조작 주문을 제출하거나,
 - SNS 채팅방(주식리딩방), 인터넷 방송 등을 활용해 고급 투자정보를 미끼로 주식 매수를 유인하고, 본인 보유 주식을 고가 매도하는 등 일반 투자자들이 연루되는 불공정거래가 증가
- 이러한 불공정거래 세력은 투자자 신뢰를 얻기 위해 금융당국에 정식 허가를 받은 제도권 금융기관인 것처럼 과장 홍보*하는 경우가 빈번하여, 투자자들이 자신도 모르게 중대범죄에 노출될 우려

* 예: 유사투자자문업자의 경우 교육 이수 및 금융범죄경력 조회 등만 거치면 누구나 신고만으로 영업이 가능

유사투자자문업 신고 현황

(단위 : 건)

구분	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년
신고업체수	1,826	2,122	1,912	2,097	2,138(5월)

➔ 주식투자에 대한 국민적 관심과 참여가 늘어나는 가운데 불공정 거래는 계속 증가하고, 그 양태도 변화하고 있어 투자자 보호를 위한 근본적 대응전략 변화 필요

II. 그간의 노력과 한계

◆ 이복현 금융감독원장 취임 이후 자본시장 투명성 제고를 위해 중대 사건 중심으로 조사 프로세스를 개선하고 다양한 기획조사 추진

□ **(사건처리)** 이복현 원장 취임 이후 불공정거래 사건처리 건수는 약 **2배 증가** (전년동기('21.6월~'22.5월) 67건 → 취임 후('22.6월~'23.5월) 136건)하였고,

○ 특히, 총 25건의 긴급사건을 **패스트트랙***으로 신속 처리

* 긴급처리 요망시 증권선물위원회 심의·의결 절차를 생략하고 직접 검찰에 이첩

□ **(기획조사)** 불공정거래가 빈발하고 대규모 투자자 피해가 우려되는 불법 공모도, 주식리딩방 및 사모CB 등에 대해 집중·기획조사 실시

◆ 최근 8개 종목 주가조작 사건과 계속되는 주식리딩방 피해는 현행 불공정거래 조사 인력 및 조직운영 상 한계를 노출

□ **(조직인력)** 제보 처리건수, 거래소 통보사건 및 민원 등에 의한 인지사건 급증에도 불구하고 이를 처리할 인력은 부족한 상황 지속

□ **(조직운영)** 조사인력이 감소한 상황에서 점차 교묘해지는 불공정 거래 양태 변화에 조직운영상 적극 대처하지 못한 측면*

* '13년부터 기획조사국·자본시장조사국·특별조사국의 조직 체계를 지속 유지

【금감원 불공정거래 조사 조직·인원 변동추이】

(단위 : 개, 명, 건)

연도	'13말	'15말	'17말	'20말	'22말
팀	24	24	16	14	14
현원	113	92	85	73	70
신규 수리사건	184	157	136	166	232

Ⅲ. 불공정거래 조사역량 강화 및 특별단속 방안

1 불공정거래 조사역량 강화

① 조직개편 및 인력확충

추진 방향

- ◆ 실용성·효율성 중심의 조직개편 및 조사 가용인력 극대화
 - **[조직]** 부서별 사건구분 폐지 → 조사1·2·3국 체제*로 전환
 - * '선택과 집중' 프로세스를 통해 **쏠 조사국**이 쏠 사건을 **중요사건** 중심으로 분담 조사
 - **[인력]** 실제 조사전담 인력* 24명 증원 (現 45명 → 69명)
 - 조사업무 전문성 제고를 위해 조사 有경험자 위주로 배치
 - * 조사팀장+팀원 등 실제 불공정거래 조사업무를 수행하는 인원(지원인력 제외)
 - ※ 지원인력 등 포함시 조사국 전체 인원은 現 70명 → **95명** 수준으로 증원
 - **[기능]** 중대사건 신속 대응, 시장정보탐지·분석 강화 등 [팀+1, 반+2]
 - * 특별조사팀, 정보수집전담반, 디지털조사대응반 설치

< 조직개편 (안) >

현 행			개편 (안)		
기획조사국	자본시장조사국	특별조사국	조사1국	조사2국	조사3국
제보·기획사건	거래소 사건	특징적 사건 (테마주, 복합, 국제)	제보·기획, 거래소, 특징적 사건		
조사총괄팀	조사기획팀	조사기획팀	조사총괄팀	조사1팀	조사1팀
시장정보분석팀	조사1팀	테마조사팀	시장정보분석팀	조사2팀	조사2팀
기획조사1팀	조사2팀	복합조사팀	정보수집반	조사2팀	조사2팀
기획조사2팀	파생상품조사팀	국제조사팀	조사1팀	조사3팀	조사3팀
기획조사3팀	공매도조사팀		조사2팀	조사4팀	조사4팀
			조사3팀	공매도조사팀	특별조사팀
			디지털조사대응반		

- **(조 직)** 담당사건 유형별로 구분하였던 조사 3개 부서를 조사1·2·3국으로 전환하고, 사건 구분 없이 조사 각 국이 분담
 - 특정 부서 업무편중 문제를 해소하고 중요사건 중심으로 부서 간 건전한 업무경쟁 촉진
 - **(인 력)** 조사 전담인력을 現 45명 → 69명(+24명)으로 대폭 확충 (약 1.5배)하는 등 조사역량 강화
 - 쏠 조사국의 사건심의 업무를 조사1국(조사총괄팀)으로 일원화
 - 부서별 기획팀을 조사팀으로 전환하는 등 조사 가용인력 확대
 - **(기 능)** 불공정거래 환경 변화에 맞추어 중대사건 신속 대응, 시장 정보 탐지·분석, 신종 투자상품 불공정거래 선제적 대비 등 강화
 - **특별조사팀** 대규모 투자자 피해 등이 우려되는 중대 불공정거래 사건 발생 시 신속·총력 대응하여 시장불안 및 투자자 피해 확산을 조기에 차단 (예 : 현재 CFD 조사 전담)
 - **정보수집전담반** 온·오프라인을 통한 불공정거래 정보수집 전담조직을 신설하여 불공정거래 탐지기능 강화
 - ☞ 내용은 "불공정거래 혐의 포착을 위한 정보분석 강화" (6p) 참고
 - **디지털조사대응반** 토큰증권(STO), 조각투자 등 자본시장법상 증권으로 분류될 수 있는 신종 디지털자산에 대한 조사기법 및 시스템 마련 등 제반사항을 검토하여 불공정거래에 선제적으로 대응*
- * 『가상자산이용자 보호 등에 관한 법률안』(법사위 상정 예정) 시행에 대비하여 디지털금융혁신국 등과 긴밀히 협조

<참고> 美 SEC 사례

◆ **美 증권거래위원회(SEC)**는 조사국(Division of Enforcement) 內 **가상자산·사이버팀** (Crypto Asset and Cyber Unit)을 설치하고 '22.3월 인력 **대폭 증원**(30명→50명)

< 담당 업무 > ○ SNS를 통한 허위 정보 유포와 관련된 부정거래 조사
○ 미공개 정보 획득 목적의 해킹 조사

2 불공정거래 혐의 포착을 위한 정보분석 강화

추진 방향

- ◆ 온·오프라인 채널을 통해 적극적인 불공정거래 정보 수집
- ◆ 금융 빅데이터와의 연계 분석을 통해 불공정거래 개연성 정밀 포착

□ 지능화된 신종 불공정거래 조기적발을 위해 현행 시장정보분석팀을 정보분석팀 및 정보수집전담반(신설) 체제로 확대 운영

- **시장정보분석팀** 불공정거래 관련 시장 정보와 우리원 감독·검사·심사 등 업무 과정에서 축적한 금융 빅데이터를 연계하고,
 - AI 기반 '맞춤형' 정보탐지·분석을 통해 불공정거래 개연성을 정밀 포착

* 수집한 온·오프라인 정보를 체계적으로 통합·분석·평가할 '증권불공정거래 통합 정보시스템' 구축 추진 (IT전문가 영입 및 시스템 구축 예산확보 추진)

"증권불공정거래 통합정보시스템" 구축(예시)

- ① 수집한 온·오프라인 정보를 체계적으로 집적할 수 있는 DB 구축
- ② 단순 키워드검색을 넘어선 **메타검색*** 기능 등 강력한 검색엔진 탑재
 - * 문서를 사용자가 직접 열어서 보지 않더라도 내부 서술내용에 대해 검색할 수 있는 기능
- ③ 의심되는 불공정거래 양태에 맞는 탄력적인 자료 선별 기능 및 사용자 친화적인 시스템 이용환경(UI)구축

- **정보수집전담반** 시장정보분석팀 산하에 정보수집전담반을 설치하여 주식 관련 인터넷 방송 등 온라인 채널과 투자설명회, 증권업계 관계자 면담 등 오프라인 채널을 통해 불공정거래 동향을 선제적으로 수집

온/오프라인 정보수집 활동(예시)

① 온라인 채널

- 유료 주식리딩방 대화내역 청취
- 주식관련 인터넷 방송(유튜브 등) 모니터링
- 애널리스트 분석보고서 검색

② 오프라인 채널

- 투자설명회에 참석하여 불공정거래 단서 포착
- 증권사 준법감시부, M&A 부서와 정례면담 실시 등
- 불공정거래 특별단속반과 수시 정보공유 및 동행점검 등

3] **유관기관과의 협업 강화**

추진 방향

◆ 금융위, 거래소, 수사기관 등 조사 유관기관 간 불공정거래 정보를 활발히 공유하고 실효성 있는 조치를 위해 상호 적극 협조

□ **(금융위·거래소)** 금융위·거래소와 제보 및 조사 관련 정보를 체계적으로 공유*할 수 있도록 '23.6월 '조사정보공유시스템' 가동 예정

* 제보는 금융위·금감원·거래소 모두 공유, 조사관련 정보는 금융위·금감원만 공유

○ 제보 및 조치전력자, 조사 진행사건 등 정보를 시스템으로 자동 공유함으로써 신속하고 효율적으로 불공정거래에 공동 대처

○ 거래소의 매매심리(이상거래적출) 기준과 실제 불공정거래 조사 과정에서 차이점 등에 대해 거래소에 수시·정기적으로 피드백을 제공하여 시장감시시스템을 지속적으로 업그레이드

□ **(검찰)** 긴급 중대사건 발생 시 조사 초기에도 혐의자 출국금지 등 필요한 조치가 신속히 이루어질 수 있도록 협의

* 기존에는 조사가 일정 수준 진행되어 혐의가 구체화 된 후에야 패스트트랙 등을 통해 긴급조치가 가능

□ **(경찰)** 금감원의 금융 전문성과 경찰의 현장단속 업무를 결합하여 불법 투자설명회, 리딩방 등 관련 경찰이 확보한 현장 증거를 단서로 불공정거래 혐의 등을 조사하고, 경찰 수사도 지원

* 금감원 → 경찰청 : 금융범죄 관련 법률 자문 제공(자본시장법 위반여부 조언)

경찰청 → 금감원 : 경찰이 확보한 현장증거를 금감원과 공유(불공정거래 단서 포착)

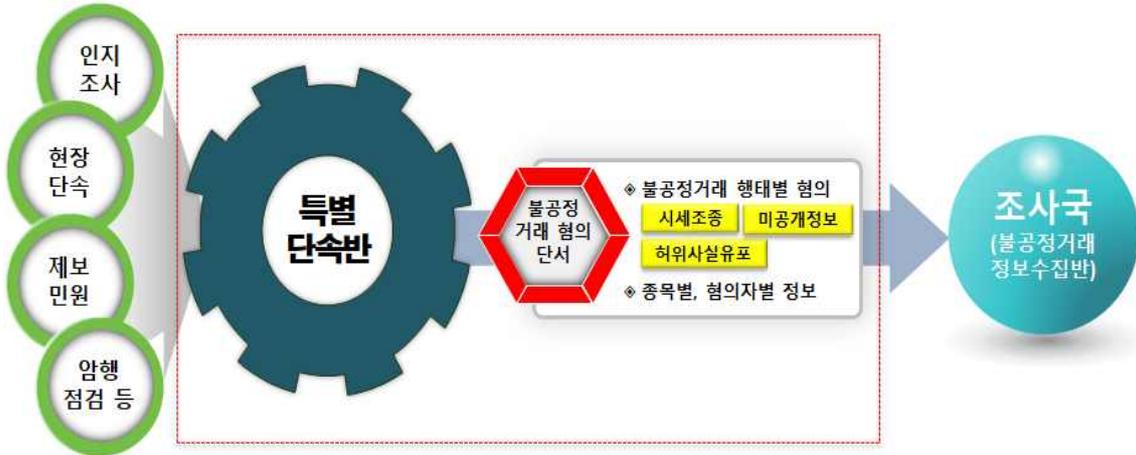
2

불공정거래 특별단속 실시

1 특별단속반 운영

추진 방향

- ◆ '23.6.1.~12월 말까지 「특별단속반」을 설치하고 불공정거래 등 불법 행위 제보·신고 활성화를 위해 「집중신고기간」 운영



- **(단속반 개요)** 투자설명회 등을 통해 일반 투자자들을 유인하는 불공정 거래를 단속하기 위해 『특별단속반』 설치
 - 조사경험이 풍부한 인력을 중심으로 구성하여 7개월간('23.6.1.~12.31.) 운영
- **(단속계획)** 가용 가능한 수단을 총 동원하여 불공정거래 단서를 수집하고 혐의사항 추출 ⇒ 혐의포착 즉시 신속히 조사 착수
 - **인지조사** 키워드(예: “작전주”, “특급정보” 등) 기반 빅데이터 수집 게시물 정보(블로그, SNS, 유튜브 등)를 통해 불공정거래 단서 포착
 - 투자사기 피해자 온라인 모임의 게시물을 확인하고 필요시 대면 면담을 통해 불법행위 증거 수집
 - **현장단속** 카페 게시물, 제보 등을 통해 입수한 투자설명회 계획 정보 등을 활용하여 현장단속 등 실시 (필요시 경찰 협조)

- **암행점검** 유사투자자문업자, 미신고·미등록 업체에 대한 일제점검* (600개 이상) 및 암행점검** 조기확대 실시

* (일제점검) : 유사투자자문업자 홈페이지, 블로그, 카페 등의 게시물 내용 등을 통해 위법 행위 점검 (협회·거래소 등과 협업하여 점검인력 대거 투입)

** (암행점검) 직접 유료회원으로 가입하여 불법행위 여부 점검(22년 중 45개 업체 점검) 예산범위 내에서 우선 실시 후 추가예산 확보 후 점검대상 대폭 확대

- (집중신고기간 운영) 주식 등을 매개로 한 리딩방 관련 제보·신고 활성화를 위해 '집중신고기간'(23.6.7.~12.31.) 운영

- [유선신고] ☎1332 內 전용 제보·신고 상담라인 개설 및 전담 인력 배치

- [온라인] 우리원 홈페이지에 집중신고기간 운영 및 관련 제보코너* 연결 Pop-up 안내

* 홈페이지→민원·신고→불법금융신고센터→사이버 불법금융행위제보

- [포상] 집중기간 제보 중 불공정거래 조사 또는 수사에 공헌도가 높은 건에 대해 포상시 우대



<리딩방을 통한 불공정거래 유형>

- ① **시세조종형** 리딩방을 통한 자문 명목으로 자금 또는 투자자 세력을 구축하여 특정 종목의 시세조종성 주문 제출 동참 요구
- ② **허위사실 유포형** 선행매매 등의 목적으로 오픈 채팅방 또는 유튜브 채널등에서 특정 종목 관련 허위사실을 유포하여 매수 유도
- ③ **미공개 정보형** 리딩방 운영자가 사전에 입수한 미공개 정보를 제시하며 회원에게 주식의 매매를 권유

2] 기획조사 확대

추진 방향

- ◆ 불법 공매도, 사모CB 악용, 이상과열업종에 대한 기획조사 진행 중
- ◆ 기업 오너의 내부정보 이용 등 신규 기획조사 대상 확대

1] 진행 중인 기획조사

- **(불법공매도)** 무차입 공매도 76건을 신속하게 조사하여 이 중 33건을 조치 완료하였으며, 나머지 43건은 제재조치 추진 예정

- 조치 완료된 사건의 경우 31건에 대해 과태료 21.5억원을 부과하였고 (과징금제도 도입 前), 2건에 대해 과징금 60.5억원을 부과

- ◆ 악재성 중요정보 공개 前 공매도, 악의적인 무차입 공매도 등 공매도 이용 불공정거래를 집중 조사 중

- **(사모CB)** '23.1월 초 조사부서가 사모CB 불공정거래 기획조사에 본격 착수하여 현재 11건 조사 완료

- 최종 조치까지 완료된 6건의 경우 패스트트랙 등을 통해 검찰에 모두 이첩하였고 혐의자는 22명, 추정 부당이득은 약 692억원

- ◆ 잔여 사건들에 대해서도 속도감 있게 조사를 완료할 예정

- **(이상과열업종)** 특정 산업에 대한 투자자 관심이 과열되면서 관련 테마주에 편승하려는 불공정거래 개연성 포착

- 실제 사업실행 능력(재무구조 취약 등)이 의심되고 신사업 관련 인수대상 기업의 실체가 불확실하는 등 부정거래 의심

- ◆ 혐의 개연성이 포착된 일부 종목을 우선 조사하고 필요시 확대

② 신규 테마·기획조사 확대(예시)

◆ 주주의 신뢰를 저버린 기업 오너 등의 내부 정보 이용, 조직적 주가조작 양태, 신규 테마사업 관련주 등에 대한 기획조사 확대

□ 상장사 대주주·임원의 대량 주식처분

- 상장사 대주주·경영진이 악재성 정보*가 시장에 공개되기 前 보유 주식을 대거 처분한 미공개정보 이용 여부 조사

* 상장폐지(관리종목), 감사의견 비적정(거절), 감자, 대규모 유상증자 실시, 임상실험 실패, 물적분할 등 주가에 악영향을 미치는 정보

□ 특별한 호재 없이 지속적으로 주가가 상승하는 기업

- 8개 종목 주가조작 사건과 같이 특별한 이유 없이 장기간 지속적인 주가상승 흐름을 나타내는 종목에 대해 시세조종 혐의 여부 조사

□ 신규 테마사업 관련 이상 급등주

- 구체적인 근거 없이 신규 사업 추진에 대한 허위·과장성 홍보가 지속되는 종목에 대해 부정거래 혐의 여부 조사

➔ 불공정거래 혐의가 확인될 경우 **신속하게 엄중 조치**

IV. 향후 계획*

구 분		2023년			비고
		6월	3/4분기	4/4분기	
조직개편 및 인력확충	▪ 불공정거래 조사 조직개편				
	▪ 조사인력 확충				
	▪ 조직개편에 따른 사건 재배정				
정보분석 강화	▪ 불공정거래 통합정보시스템 구축	기획안	시스템 개발		예산확보 필요
	▪ 분석시스템 구축을 위한 IT전문가 영입				신규채용 협의
	▪ 불공정거래 정보수집반 설치				
유관기관 협업강화	▪ 조사정보공유 시스템 가동				
	▪ 거래소 이상매매 적발시스템 개선회의				거래소 협의
	▪ 불공정거래 혐의자에 대한 검찰 조기 긴급조치 공조				검찰 협의
	▪ 경찰과의 공조시스템 구축				경찰 협의
특별 단속반	▪ 불공정거래 특별단속반 운영				
	▪ 불공정거래 등 집중신고기간 운영				
테마 기획조사 확대	▪ 사모CB 악용, 이상과열 업종 등				
	▪ 대주주 보유주식 매도, 합리적 근거없는 주가상승, 투자과열 테마주 등				

* 유관부서 및 관계기관 등 협의과정에서 추진일정 등 변동가능