금융소비자보호 효과 제고를 위한 실천과제
: 규제, 사후관리, 역량강화

노형식 · 송민규 · 연태훈 · 임형준

2014. 7

KOREA INSTITUTE OF FINANCE
kif
한국금융연구원

머 리 말

글로벌 금융위기를 교훈으로 하여 추진되고 있는 각국의 금융규제체계 개혁에서 소비자의 관점에서 금융을 바라보고 개선점을 발굴하는 노력이 이어지고 있다. G20과 OECD를 중심으로 금융소비자보호 원칙이 만들어져 그 이행방안이 준비되고 있고, 세계은행은 몇 년간에 걸친 보완작업을 거쳐 금융소비자보호 모범사례를 펴내기도 하였다. 국내에서는 2011년부터 지속적으로 금융소비자보호 기본법안에 해당하는 법안이 의원발의나 정부제출의 형태로 국회에서 논의되어 왔으나 아직 금융소비자보호 기본법안의 통과 · 발효 시기를 예단하기 어려운 상황이다.

다행히도 우리나라 금융소비자보호 현황에 대한 진단과 개선점에 대한 제언이 학계, 연구소를 중심으로 꾸준히 제기되고 있어서 금융소비자보호 이슈에 대한 이해의 폭을 넓혀가고 있다. 그럼에도 불구하고 금융소비자보호 이슈를 종합적인 관점에서 체계를 잡고 깊이 있게 분석한 연구는 찾기가 쉽지 않은 상황이다. 마침 본 연구원의 몇몇 박사들이 2012년 말부터 뜻을 모아 금융소비자보호 연구를 시작하게 되었고, 이제 보고서의 형태로 독자를 만나게 되었다.

본 보고서는 금융소비자보호의 사전적 규제와 사후적 제도, 사전적 보호제도의 보완을 위한 금융소비자 대상 자문과 교육, 사후적 제도의 보완을 위한 금융소비자보호기금, 금융소비자보호를 실천하는 금융회사의 대응으로 체계를 갖추어 서술되었다. 금융소비자보호 이슈를 넓고 깊게 다루고 있기 때문에 금융소비자보호에 대한 참고서의 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

본 보고서는 본 연구원 중소서민금융 · 소비자보호연구실의 노형식 박사, 자본시장연구실의 송민규 박사, 연태훈 박사, 임형준 박사가 공동으로 작성하였다. 여러 가지 오류를 바로잡아준 본 연구원 주례세미나의 여러 논평자들, 그리고 심사과정에서 건설적인 제안을 해주신 익명의 심사자들에게 감사드린다. 끝으로 본 보고서의 내용은 모두 집필자들의 개인 의견이며 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다.

2014년 7월

한국금융연구원

원장 윤 창 현

목 차

요 약

Ⅰ. 서 론 ····· 1
1. 금융소비자보호 규제와 건전성 규제 ····· 6
2. 금융소비자보호 규제와 영업행위 규제 ····· 8
3. 금융소비자보호 관련 문헌 연구 ····· 9

Ⅱ. 금융소비자보호를 위한 사전적 규제 ····· 12
1. 금융소비자보호와 영업행위 준칙 및 불건전 영업행위 규제 ····· 13
2. 공시, 광고 그리고 약관에 대한 규제 ····· 27
3. 금융상품 판매규제 ····· 49

Ⅲ. 금융소비자보호를 위한 사후적 제도 ····· 61
1. 분쟁조정 제도 ····· 61
2. 금융소비자보호 규제 위반에 대한 제재의 강화 ····· 73

Ⅳ. 금융소비자보호를 위한 교육체계 마련 및 자문업 도입 ····· 77
1. 금융교육체계 마련 ····· 77
2. 금융자문업의 도입 방안 ····· 84

Ⅴ. 금융소비자보호기금 ····· 91
1. 금융소비자보호기금의 의의 ····· 91
2. 우리나라 금융소비자보호기금 제도의 현황 및 평가 ····· 97
3. 해외사례 ····· 104
4. 우리나라 금융소비자보호기금 도입에 관한 이슈 ····· 118
5. 정책 방향 ····· 122

Ⅵ. 금융소비자보호를 위한 금융회사의 대응 ····· 125
1. 자율규제로서 금융회사의 모범규준 ····· 125
2. 국제적 조류 ····· 135
3. 금융회사의 대응 방향 ····· 148

Ⅶ. 요약 및 맺음말 ····· 151

참고문헌 ····· 160

〈부 록〉 ····· 170

Abstract ····· 177

표 목 차

〈표 Ⅰ-1〉 금융소비자보호 관련 법안 발의 소사 ····· 3
〈표 Ⅰ-2〉 건전성 규제와 금융소비자보호 규제 비교 ····· 7
〈표 Ⅱ-1〉 금융소비자보호 관련 영업행위 준칙 ····· 17
〈표 Ⅱ-2〉 금융소비자보호 관련 불건전 영업행위 규제 ····· 23
〈표 Ⅱ-3〉 금융상품 비교공시 관련법규 현황 ····· 31
〈표 Ⅱ-4〉 비교공시와 금융자문서비스의 비교우위 ····· 37
〈표 Ⅱ-5〉 판매 업무 별 금융업자 ····· 53
〈표 Ⅱ-6〉 판매 방법×금융상품 행렬 ····· 53
〈표 Ⅲ-1〉 금융감독원의 민원 접수 현황 ····· 62
〈표 Ⅲ-2〉 금융회사 피소 소송가액별 분포 ····· 63
〈표 Ⅲ-3〉 금융분쟁조정위원회 금융부문별 심의 현황 ····· 67
〈표 Ⅳ-1〉 OECD 금융교육 국가전략 원칙 ····· 82
〈표 Ⅴ-1〉 금융감독원 분쟁조정사례 건수 ····· 100
〈표 Ⅴ-2〉 금융상담 및 민원 등 현황 ····· 101
〈표 Ⅵ-1〉 자율규제와 법적규제 ····· 127
〈표 Ⅵ-2〉 금융소비자보호에서 원칙중심 규율과 규칙중심 규율의 장단점 ····· 128
〈표 Ⅵ-3〉 자율준칙(voluntary code)과 법적규제의 연관성 ····· 130
〈표 Ⅵ-4〉 자율준칙과 법적규제의 상호작용 ····· 131
〈표 Ⅵ-5〉 2006년 제정 금융소비자보호 모범규준 주요 내용 ····· 132
〈표 Ⅵ-6〉 2013년 개정 금융소비자보호 모범규준 주요 내용 ····· 133
〈표 Ⅵ-7〉 금융권역별 세계은행 금융소비자보호 모범규준 포괄범위 ····· 136
〈표 Ⅵ-8〉 G20 금융소비자보호 원칙 ····· 140
〈표 Ⅵ-9〉 G20 원칙과 WB 모범규준 포괄범위 비교 ····· 142
〈표 Ⅵ-10〉 원칙 4 공시와 투명성 강화 이행지침 ····· 144
〈표 Ⅵ-11〉 원칙 6 금융회사의 책임영업행위 강화 ····· 146
〈표 Ⅵ-12〉 원칙 9 민원처리와 시정 절차 접근성 제고 ····· 147

그 림 목 차

〈그림 Ⅰ-1〉 규제와 파급 영향 ····· 2
〈그림 Ⅰ-2〉 행위규제와 금융소비자보호 규제의 관계 ····· 9
〈그림 Ⅱ-1〉 금융소비자보호의 사전적 규제와 사후적 제도 ····· 12
〈그림 Ⅱ-2〉 금융소비자보호 관련 사전적 규제의 체계 ····· 28
〈그림 Ⅲ-1〉 소송 외 분쟁조정기구 ····· 66
〈그림 Ⅴ-1〉 가계부문 금융자산 구성 비중 ····· 98
〈그림 Ⅴ-2〉 ELS 발행규모 추이 ····· 99
〈그림 Ⅴ-3〉 랩어카운트 추이 ····· 99
〈그림 Ⅴ-4〉 국내 증권사 자산 대비 수익 ····· 102
〈그림 Ⅴ-5〉 국내 증권사 자본 대비 수익 ····· 102
〈그림 Ⅴ-6〉 자산운용사 운용액 대비 자본 비율 ····· 103
〈그림 Ⅴ-7〉 금융서비스보상기구 재원조달 방식 ····· 113
〈그림 Ⅵ-1〉 규제의 스펙트럼 ····· 126
〈그림 Ⅵ-2〉 G20 금융소비자보호 원칙 구조 ····· 141

요 약

본 보고서는 금융소비자보호의 사전적 규제와 사후적 제도, 사전적 보호제도의 보완을 위한 금융소비자 대상 교육과 자문, 사후적 보호제도의 보완을 위한 금융소비자보호기금, 보호를 실천하는 금융회사의 대응을 다뤘다. 각각의 주제에 대해 논의한 후 세부적인 실천방안을 제시하였다. 개별 주제에 대한 요약은 다음과 같다.

금융소비자보호 관련 제도는 금융소비자가 금융거래에 대한 불만을 제기하는 사건을 기점으로 사전적 제도와 사후적 제도로 대별할 수 있다. 사전적 제도는 영업행위 규제의 일부로 인식된다. 영업행위 규제의 일부로서 금융소비자보호 제도를 영업행위 준칙과 불건전 영업행위 규제로 구별하여 살펴보았다. 신의성실의 의무, 이해상충관리의 의무, 적합성 원칙, 적정성 원칙, 설명의무 등 영업행위 준칙들은 항목 별로 적용범위가 상이하다. 불건전 영업행위에 대한 규제는 업권별 특성이 반영된 불건전 영업행위를 유형화하여 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 역할을 수행한다. 이는 추상적 원칙 위주의 영업행위 준칙과 상호보완적인 관계에 있다. 영업행위 규제 중 공시, 광고, 약관에 대한 규제는 금융상품 구입 이전 정보수집 단계(공시, 광고) 또는 구입 단계(약관)에서 결정적인 이슈가 된다. 민원, 분쟁조정, 소송, 금융회사에 대한 제재 등은 금융소비자가 이미 행한 금융거래에 불만을 제기한 후 해소되는 과정으로 파악할 때 금융소비자보호의 사후적 제도에 해당한다.

사전적 금융소비자보호 제도의 인프라로서 금융교육과 금융자문에 대해 살펴보았다. 금융교육 활동의 목표는 소비자들이 평생에 걸쳐 재무적 안정을 유지하고 보유한 자원을 효율적으로 관리하기 위해 필요한 지식과 능력을 배양하는 것, 즉 금융역량의 강화에 있다. 금융소비자 관련 문제들이 정보와 능력에서의 비대칭성에 기인한다는 점을 감안할 때, 금융교육의 강화가 시급한 과제이다. 금융회사에 대한 규율이나 금융교육만으로 금융소비자들의 합리적 금융생활을

유도하고 판매상의 모든 문제를 불식시키는 것은 불가능하다. 개별 금융행위가 이루어짐에 있어 단기간에 소비자들의 제한적 금융역량을 보완하는 방안 가운데 가장 실효성이 높은 것이 금융자문이다.

사후적 금융소비자보호 제도의 인프라의 하나로 금융소비자보호기금에 대해 살펴보았다. 분쟁조정기구와 금융소비자보호기금은 상호보완적인 역할을 수행한다. 우리나라의 규제 환경 상 금융소비자보호기금의 투자자보호 기능은 1차적으로 예탁 유가증권 보호, 2차적으로 불완전판매, 배임, 사기 등에 대한 보호를 의미한다고 볼 수 있다.

마지막으로 금융회사의 대응과제에 대해 살펴보았다. 금융소비자보호가 금융회사가 금융소비자를 만나는 영업 일선에서 실천된다는 점에서 금융소비자보호의 구현을 위해 중요한 의미를 갖는다. 금융소비자보호가 금융회사 내에서 영업확대 논리와 균형을 이룰 수 있기 위해서는 금융소비자보호 규제 준수를 위한 매뉴얼로서 행위준칙이 갖춰질 필요가 있다. 이러한 행위준칙 가운데 한 형태인 모범규준이 자율적으로 준수되면서 완전판매 추구 등 적극적 의미의 금융소비자보호가 달성될 수 있다.

Ⅰ. 서 론

금융소비자는 단어에서 엿볼 수 있듯이 금융과 관련된 소비자를 의미한다. 금융상품 및 서비스는 금융회사에 의해 생산되고 개인 및 가계에 의해 소비된다.[1] 금융소비자보호는 일반적인 소비자보호의 틀에서 접근할 수도 있고 금융산업 혹은 금융시장의 틀에서 접근할 수도 있다. 국내의 금융소비자보호에 관한 문헌 가운데 일반적인 소비자보호의 틀에서 금융소비자보호 문제를 접근하는 이론적 논의는 김병연(2009)을 참조할 수 있다. 소비자보호의 일반적인 접근법을 활용한다는 측면에서 직관적으로 받아들이기 쉽고 체계적이지만 금융상품 소비자의 특징이 부차적으로 분석되는 단점이 있다. 한편 금융산업 혹은 금융시장의 틀에서 분석하는 것은 금융상품 및 서비스의 생산자와 소비자 사이에 정보, 지식, 교섭력에 있어서 격차가 존재한다는 시각으로 금융소비자보호 문제를 접근하는 것이다. 금융상품 및 서비스가 생산되고 소비되는 금융산업의 전반적인 특성은 정보의 비대칭성이 크고 금융상품이 신뢰재(credence good)[2]로서의 성격을 지니는 것에서 논의가 출발한다. 본고는 금융산업의 틀에서 금융소비자보호를 접근하는 논의 가운데 하나이다.

금융소비자보호는 지난 글로벌 금융위기를 계기로 필요성에 대한 인식이 새로이 부각되었다. 각국의 금융 규제 및 감독[3] 당국은 건전성과 금융소비자보호 사이에 적절한 안배를 하지 못했음을 반성하고 이에 기초한 해결책을 마련하고 있다. 건전성 감독과 금융소비자 보호도 균형 있게 추진되어야 할 정책목표라는 점이 재조명되고 있는 것이다. 즉 건전성규제와 금융소비자보호의 상충적인 면과 보완적인 면을 재발견하고 시스템위험을 제어하는 금융소비자보호의 역할을 재인식하는 것이다. 기실 글로벌 금융위기 이전까지 많은 국가에서 금융감독은 금융회사의 건전성에 초점

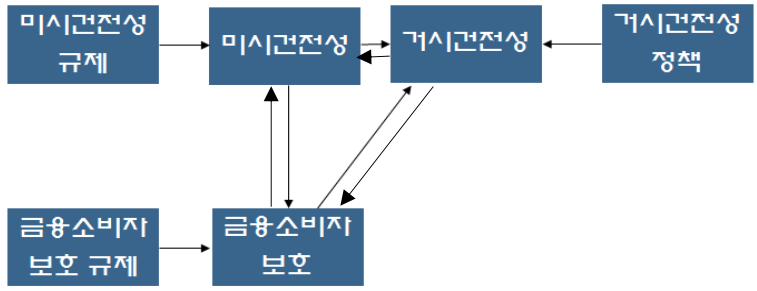
1) 일반적인 상품 및 서비스의 소비자와 구분하여 본고에서는 금융소비자로 지칭하기로 한다. 여기서 금융소비자를 자연인으로 한정할 것인지, 법인도 포함할 것인지의 문제는 전문금융소비자와 일반금융소비자를 나눠서 생각하는 것과 연관성이 있고 본문에서 후술하기로 한다.

2) 금융상품이 신뢰재라는 것은 금융상품의 소비를 결정한 이후 특정한 상황이 되어서야 동 상품의 최종적인 효용 및 비효용이 결정됨을 뜻한다(한재준 · 이건범(2009)을 참조).

3) 규제 및 감독을 감독으로 통칭하기로 한다. 다만 혼동의 소지가 있을 경우 규제와 감독을 구분하여 서술한다.

이 맞추어져 있었으며,[4] 금융회사에 대한 건전성 감독이 제대로 작동하면 금융시스템의 안정성과 금융소비자 보호가 부수적으로 달성될 수 있다고 믿었다. 그러나 금번 금융위기는 금융회사의 건전성을 의미하는 미시건전성을 확보하려는 노력이 반드시 금융시스템의 안전성으로 귀결되지 않으며, 미시건전성에 치중한 나머지 소비자보호도 소홀해지기 쉽다는 교훈을 주었다. 〈그림 I-1〉은 이와 같은 미시건전성, 거시건전성, 금융소비자보호 사이의 인과관계를 설명하는데, 앞에서 설명하지 않은 인과관계를 추가로 생각해 보면 다음과 같은 인과관계도 가능하다.[5] 첫째, 거시건전성 제고가 금융회사의 미시건전성을 개선하는 경우이다. 예를 들어 외환위기 이후 금융정책당국은 은행부문의 거시건전성 제고를 위해 다양한 조치를 시행하였고, 그 결과 카드사태 발생 전까지 개별 은행의 수지가 크게 개선되었다. 둘째, 금융소비자보호가 금융회사의 미시건전성 제고로 이어지는 경우이다. 금융소비자보호가 원활하게 이루어지면 특정 산업뿐만 아니라 특정 금융회사에 대한 고객의 충성도가 강해져 해당 금융회사의 건전성이 제고될 수 있다. 셋째, 거시건전성 제고가 금융소비자보호에 도움이 되는 경우이다. 특정 금융업종의 거시건전성이 제고되면 완충자본(cushion capital) 조성이 가능해져 해당 금융업종의 금융소비자를 제대로 보호할 수 있게 된다.

〈그림 Ⅰ-1〉 규제와 파급 영향



4) 영국은 건전성 감독에 비해 금융소비자 보호에 더 치중하였다는 진단 하에 금융감독 개혁을 추진 중이다.

5) 인과관계에 대한 추가적인 설명 및 예시는 익명의 논평자의 지적을 옮긴 것이다.

이러한 맥락에서 우리나라에서도 금융소비자보호 수준을 제고하기 위한 다양한 입법 노력이 이어져 왔다. 비록 18대 국회의 회기 종료로 폐기되었으나 금융소비자보호를 위한 기본법 제정안, 금융소비자보호원 설립 또는 분쟁조정 강화를 위한 금융위원회 설치법 개정안 등 여러 가지 법안이 2009년부터 의원발의에 의해 활발히 만들어져 국회에서 논의되었다. 정부에 의해 제출된 금융소비자보호에 관한 법률안(이하 금융소비자보호법)과 금융위원회 설치법 개정안이 국무회의를 통과하여 18대 국회에 제출[6]되었으나 이 역시 회기 종료로 인해 통과되지는 못하였다. 이후 18대 국회에 제출되었던 금융소비자보호법안과 금융위원회 설치법 개정안이 수정·보완 및 국무회의를 거쳐 19대 국회에 제출[7]되었다. 현재는 정부제출안이 보완을 거쳐 여당의원의 의원입법안[8] 형태로 발의되었고 야당의원 발의안[9]과 함께 국회에서 논의되고 있는 상황이다.

〈표 Ⅰ-1〉 금융소비자보호 관련 법안 발의 소사

법안명	발의자 (제출자)	발의일 (제출일)	제안이유
금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안	고승덕의원 대표발의	2009.6.12.	분쟁조정이 제기된 경우 고객들이 소송을 낸 경우에는 현행과 같이 분쟁조정이 중지되도록 하나, 금융회사는 분쟁조정위원회로부터 조정안을 제시받기 전에는 소송을 제기할 수 없도록 하여 금융소비자들을 보호
금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안	김영선의원 대표발의	2009.9.2.	글로벌 금융위기 이후 금융기관의 영업행위 감독 강화를 통한 금융소비자 보호 강화 추세에 부응하여, 우리나라에서 금융소비자보호원을 법제화할 필요성이 강조됨에 따라 금융소비자보호원의 법제화를 통해 금융위원회와 금융감독원이 건전성감독과 금융소비자보호를 균형적으로 고려하고 적극적인 역할을 담당하도록 함.

6) 18대 국회에 제출된 관련 법안은 2012년 2월 2일자이며, 입법예고는 2011년 11월 21일에 있었다. 참고문헌에는 입법예고에 대한 보도자료 배포일인 2011년 11월 16일로 표기하였다.
7) 2012년 7월 6일에 제출되었다.
8) 강석훈 의원 대표발의, 「금융소비자 보호 기본법안」, 2013년 10월 28일.
9) 이종걸 의원 대표발의, 「금융소비자 보호 및 금융상품 판매에 관한 법률안」, 2013년 11월 28일.

법안명	발의자 (제출자)	발의일 (제출일)	제안이유
금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안	권택기의원 대표발의	2009.11.9.	금융기관의 영업행위에 대한 감독 강화를 위해 독립적인 금융소비자 보호기구의 설치 논의가 활발하게 진행되고 있는 국제적 추세를 반영하고 단기간에 금융소비자보호 수준을 제고하기 위해 금융소비자보호원을 법제화하여 금융소비자보호라는 정책과제가 금융부문 건전성 감독이라는 정책과제와 대등하게 다루어질 수 있는 기반 마련
금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안	조문환의원 대표발의	2010.11.3.	금융기관 또는 금융수요자가 금융감독원에 분쟁조정을 신청한 후 어느 일방이 소송을 제기하면 분쟁조정이 중지되는 규정이 악용됨에 따라 금융분쟁이 발생하여 소가 제기되는 경우 금융감독원의 분쟁조정위원회를 반드시 거치도록 의무화함으로써 금융소비자를 보호하는 한편 금융분야에 대한 사법적인 기능을 보충
금융소비자보호 기본법안	박선숙의원 대표발의	2011.7.13.	금융규제의 목적이 원칙적으로 금융소비자보호에 있음을 재확인하고 금융감독의 관점을 금융소비자보호로 전환할 필요성이 있어 금융소비자보호 기본계획을 통해 금융소비자보호를 일원적으로 정리하고 효율성을 제고
금융소비자보호에 관한 법률안	정부제출	2012.2.2 2012.7.6.	관련법에 산재한 「판매규제-분쟁조정-금융교육」 등 금융소비자 관련 제도를 단일법에 담아 금융소비자보호에 관한 내용을 일관되게 추진할 수 있는 제도적 기반을 마련
금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안	정부제출	2012.2.2. 2012.7.6.	금융소비자보호의 관점에서 금융기관을 감독하고, 금융관련 분쟁조정, 금융교육 등을 전담하는 금융소비자 보호기구를 설립하여 금융기관에 대한 건전성 감독과 금융소비자보호 간의 견제와 균형 확보
금융소비자 보호 기본법안	강석훈의원 대표발의	2013.10.28	개별 금융관련 법령에 산재한 판매행위 규제, 분쟁조정 등 금융소비자보호에 관한 내용을 법에 규정하여 금융소비자의 권익 증진과 금융상품판매업 등의 건전한 시장질서 구축을 위한 기본법적 체계를 구축
금융소비자 보호 및 금융상품 판매에 관한 법률안	이종걸의원 대표발의	2013.11.28	모든 유형의 금융상품 판매에 대해 통합된 규제체계를 구축함으로써 사전적으로 금융소비자를 보호할 수 있는 제도를 정비하고, 손해배상 입증책임 전환, 손해액 추정, 징벌적 손해배상제도 및 집단소송제도 등을 도입하여 금융소비자 피해의 사후적인 구제수단을 강화하고 금융소비자의 피해를 방지하고 금융소비자보호 체계를 구축

사전적 보호제도로서 금융소비자보호법은 판매행위에 관하여 적합성원칙, 적정성원칙, 설명의무, 구속성상품계약 체결 금지원칙, 부당권유행위 금지, 광고규제 등 6가지의 규제 원칙을 통해 기능별 규제를 지향하고 있다. 적합성원칙을 예로 들면 투자성 상품에는 자본시장법을 통해 동 원칙이 이미 적용되고 있으나 금융소비자보호법 발효시에는 보장성 상품과 대출성 상품에 대한 적합성 원칙이 새로이 적용되는 것이다. 대출성 상품의 적합성은 책임대출[10]과 밀접한 관련이 있다. 개별 대출상품의 적합성은 전문적인 자문서비스에 의해 더욱 잘 달성될 수 있으므로 독립적 금융자문서비스, 신용상담 서비스, 신용교육 등에 대한 제도 개선 필요성도 요구된다. 대출성 상품의 숙려기간 도입, 신용카드의 가판을 통한 설득판매(hard-selling) 금지 등도 고려해 볼 수 있다. 금융소비자보호법 발효 이전인 현재의 투자자보호제도는 정보비대칭성을 완화하는 사전적 보호에 치중하여 분쟁조정이나 집단소송 제도와 관련된 투자자 부담비용을 경감하는 시스템은 미흡하다. 금융소비자보호법도 분쟁조정 절차를 간소화하고 법규 위반에 대해 과징금을 부과하는 방안들이 포함되어 있으나 사후적 보호과정에서 금융소비자에 대한 보상을 효율화하는 방안은 부족하다.[11] 분쟁조정, 집단소송, 손해배상 등의 사후적 보호제도가 금융소비자에게 관련 지식과 시간 · 비용을 요구하기 때문에 실효성을 제고하기 위한 추가적인 대책이 필요하다. 따라서 대안적 분쟁해결 절차(alternative dispute resolution) 및 금융소비자보호기금에 대해서도 분석적인 검토가 필요하다.

우리나라의 금융소비자보호를 위한 법제는 19대 국회의 금융소비자보호법 처리 여부 등 불확실한 요소가 아직 남아 있다. 이러한 금융소비자보호를 위한 제도와 법률 변화에 대해 금융회사가 느끼는 불확실성을 경감시키는 방법 가운데 하나는 금융정책 당국이 금융소비자보호 관련 규제 및 감독 정책의 일관된 계획, 향후 일정 등을 시장에 알리는 것이다. 다른 한 가지는 금융회사 스스로 국제적인 동향에 맞추

10) 책임대출은 고객의 상황, 니즈, 상환능력에 맞는 적합한 대출상품을 공급하는 것을 뜻하며, 대출소비자보호의 필요조건이 된다. 금융위기 이후 규제개혁에서 유럽연합, 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드 등의 국가는 대출과 관련한 금융소비자보호를 강화하면서 책임대출을 강조하였다. 우리나라는 현재 주택담보대출 관련 모범규준(금융감독원과 은행권이 공동으로 만듦)에 의해 주택담보대출 취급 시 금융기관의 설명 및 고지 요건, 대출자의 상환능력 평가 요건 등이 요구되고 있으나 위반 시 제재의 근거가 미약하여 준수 유인이 미흡할 수 있다.

11) 과실 책임이 있는 금융회사 및 임직원에 대한 과징금 · 과태료 등 부당이득 환수 및 처벌은 사전적으로 부당행위를 제어하는 기능은 있으나 사후적 보호과정에서 투자자에 대한 효율적 보상을 보장하지는 않는다.

어 내부 규율을 강화하는 방법이다. 2011년에 G20에 의해 채택된 금융소비자보호 원칙과 2012년에 세계은행에 의해 발표된 금융소비자보호 모범규준을 참조하여 방향성을 정할 수 있을 것이다.[12] G20이 글로벌 금융위기 이후 가지게 된 영향력, 세계은행이 수행해 온 과거의 역할 등을 근거로 하여 판단하면 다수의 국가에서 금융소비자보호 제도를 정비하는 과정에서 금융소비자보호 원칙과 모범규준을 참조할 것으로 예상된다. 우리나라도 유사한 방향으로 제도 정비를 진행하고 있는 중이다. 세계은행에서 발표한 금융소비자보호 모범규준의 경우 금융소비자보호를 일선에서 실천하는 금융회사가 금융소비자보호를 위한 내부통제 등을 정비할 때 좋은 참고자료가 될 것으로 보인다.

본론에서 금융소비자보호를 실천하기 위한 과제를 논하기 전에 금융소비자보호 규제가 건전성 규제 및 영업행위 규제와 어떤 관련성이 있는지 명확히 할 필요가 있다. 금융소비자보호라는 규제의 목적이 규제가 적용되는 대상 행위와 혼동되는 측면이 있기 때문이다. 다음 두 절은 금융소비자 보호 규제가 다른 금융규제와 어떠한 관련성을 지니고 있는지에 대하여 설명하기로 한다.

1. 금융소비자보호 규제와 건전성 규제

금융규제를 통하여 달성하려는 목표는 시장경쟁 촉진까지 포함하면 다음 네 가지 사항으로 볼 수 있다(Key and Scott, 1991 등). 첫째, 시장경쟁의 촉진, 둘째, 금융회사의 건전성(prudence) 확보, 셋째, 시스템 위험의 회피, 넷째, 금융소비자 보호이다. 이들은 시장경쟁을 통한 효율성, 건전성 확보를 통한 안정성, 소비자 보호를 통한 공정성 확보로 표현되기도 한다. 이러한 규제의 목표는 서로 연결되어 있다. 예를 들어 미시 건전성을 위한 규제에는 금융소비자 보호와 시스템 위험을 예방하는 효과가 일부 존재한다. 그러나 주로 영업행위 규제를 통해 구현되는 금융소비자 보호는 건전성 규제와 상치되기 쉽다. 건전성 규제 측면에서 보면 금융기관 보유자산의 건전성[13]이 주요 감독 대상의 하나이다. 이러한 감독 방향 아래에서 금융기관은

12) G20 금융소비자보호 원칙과 세계은행 금융소비자보호 모범규준에 대해서는 뒤에서 다시 자세히 다루기로 한다.

13) 유동성 위기에 처한 회사가 건전성 회복을 위해 후순위채, CP 등을 대량 발행하여 관련 금융기관을

리스크 경감 내지는 소비자로의 전가를 통한 수익성 추구 행태를 보이기 쉬우며,[14] 그 피해는 금융기관은 물론이고 금융소비자에게도 돌아간다.[15] 금융기관의 건전성과 금융소비자 보호가 상치될 수 있음을 뜻한다. 금융기관의 피해가 채권회수 가능성 저하로 끝나지 않고 파산으로 이어질 경우 금융시스템 전반의 위기를 초래하기도 한다. 이러한 인식 하에 미국, 영국 등 선진국의 금융당국은 별도의 금융소비자보호 기구를 설치하는 등 금융소비자보호 기능 및 조직을 강화하고 있다.

〈표 Ⅰ-2〉 건전성 규제와 금융소비자보호 규제 비교

	건전성 규제	금융소비자보호 규제
규제 목적	금융회사의 건전성	금융소비자의 보호
규제 대상	영업행위 성과	영업행위 절차
규제 성격	양적 규제	질적 규제
관련 위험	부도위험, 유동성위험 등	법적위험, 평판위험 등

다음 절에서 설명하는 영업행위 규제는 금융회사와 고객과의 관계를 규율하기 때문에 정보제공, 진실성, 공정성 등 금융소비자보호와 직결된다(Hawkesby, 2000). 이러한 영업행위 규제는 규제당국 입장에서 봤을 때 건전성 규제와는 다른 기량과 사고방식을 필요로 한다(Adrian and Shin, 2009). 두 가지 규제는 상이한 접근법과 문화가 요구되기 때문에 동일 기관에서 수행하기 힘들다는 지적도 있다(HM Treasury, 2010). 하지만 규제 기관의 분리 이슈는 감독체계 설계라는 보다 큰 그림에서 논의되어야 하므로 본고의 논의 범위를 벗어나 후속 작업으로 미루기로 한다.

G20(2011)은 금융소비자보호에 명시적 책무를 가지고 있으며 임무(mandates) 수행에 필요한 권한을 보유한 감독기구가 있어야 한다고 밝히고 있다.[16] 동 기구는 명확

통해 소화시킨 국내 사례도 있다.

14) 2008년 글로벌 금융위기를 촉발한 미국의 서브프라임 모기지 사태를 예로 들면 금융기관이 무분별하게 모기지 대출을 확대하면서 수익은 확대한 반면, 이에 따른 이자율 위험은 대출자가 지고 대출자산의 위험은 유동화를 통해 투자자에게 전가되었다.

15) 미국 서브프라임 모기지 사태에서 보면, 금리상승과 주택가격 하락에 따라 모기지 대출 차입자들이 원리금 상환에 어려움을 겪기 시작하였고 주택차압이 급증하면서 금융소비자 피해를 양산하고 주택가격의 추가적인 하락으로 금융기관의 채권회수 가능성이 더욱 저하되었다.

하고 객관적으로 정의된 책무 및 적절한 지배구조, 운영상 독립성, 감독행위에 대한 책임, 상당한 권한, 재원과 역량, 명료한 집행체계와 일관된 규제 절차 등이 필요하며, 아울러 소비자정보 및 영업정보의 비밀유지, 이해상충 회피 등 고도의 직무기준을 준수하여야 한다고 밝히고 있다. World Bank(2012)는 소비자 보호와 건전성 감독은 일원화 또는 이원화 여부와 관계없이 두 가지 감독기능의 효율적 집행을 위해 감독자원이 적절하게 배분될 필요가 있다고 밝히고 있다. 두 기관의 권고사항을 종합해 보면, 금융소비자보호 임무를 명시적으로 수행하는 감독기능이 필요하고 동 감독기능은 감독자원의 적절한 배분을 통해 균형 있게 달성될 필요가 있다는 것이다.

2. 금융소비자보호 규제와 영업행위 규제

행위규제는 두 가지로 구분할 수 있다. 영국의 영업행위감독청(Financial Conduct Authority)의 임시 명칭이었던 소비자보호 및 시장청(CPMA, Consumer Protection and Markets Authority)의 역할 설명[17]을 보면, 규제 대상인 금융행위를 소매고객을 상대하는 금융회사의 영업행위(conduct of business)[18]와 금융시장 참가자[19]의 행위(market conduct)로 구분하고 있다. 전자는 금융소비자보호 규제, 후자는 시장진실성(market integrity) 규제로 지칭하고 있다.

영국에서 시행한 구분은 행위의 주체로 영업행위 규제를 구분한 것인데, 규제의 시행 측면에서 볼 때 행위의 주체로 구분하는 것은 합리적이다. 금융소비자보호라는 규제 목적을 달성하는 것은 금융소비자보호에 영향을 미치는 행위를 규율함으로써 가능하기 때문이다. 좁은 의미로 보면 소매고객에게 영향을 미치는 금융회사의 영업행위에 대한 규제가 금융소비자보호 기능을 하는 규제로 볼 수 있다.

---

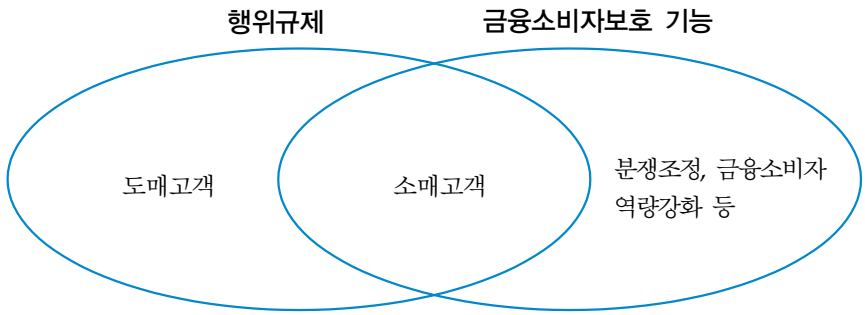
16) Principle 5(Role of Oversight Bodies)의 서술에 "There should be oversight bodies(dedicated or not) explicitly responsible for financial consumer protection."라고 제시하고 있다.

17) HM Treasury(2010)을 참조하라.

18) 금융회사의 영업행위 규제는 관련 금융회사의 규제 및 감독뿐만 아니라 금융옴부즈만서비스(Financial Ombudsman Service), 소비자금융교육기구(Consumer Financial Education Body는 후에 Money Advice Service로 개편), 금융서비스보상기구(Financial Services Compensation Scheme)에 대한 감시를 포함한다.

19) 금융회사와 금융회사의 법인 고객을 의미한다.

〈그림 Ⅰ-2〉 행위규제와 금융소비자보호 규제의 관계



주 : 그림에서 도매고객, 소매고객 구분은 금융회사 혹은 금융시장 참가자의 행위에 의해 영향을 받는 대상을 의미한다.

금융시장 참가자의 행위(market conduct)도 소매고객에게 영향을 미칠 수 있기 때문에 영국에서 지칭하는 시장 진실성 규제까지 포괄한 광의의 행위규제가 온전히 금융소비자보호 기능을 가진다. 부연하면 행위의 주체로 구분한 시장 진실성 규제가 금융소비자보호 규제와 별도로 지칭됨에도 불구하고 행위의 객체로 구분할 경우 금융소비자보호 기능을 가지는 사전적 규제가 되는 것이다. 따라서 개념적으로 보면, 금융소비자보호 기능을 담당하는 금융규제는 불공정거래 등 시장 진실성과 관련된 규제 기능을 흡수할 수도 있다. 〈그림 Ⅰ-2〉는 개념적인 이해를 돕기 위해 그린 것인데, 그림에서 도매고객, 소매고객 구분은 금융회사 혹은 금융시장 참가자의 행위에 의해 영향을 받는 대상을 의미한다. 행위규제의 주체가 금융회사인지 금융시장 참가자인지에 관계없이 그 행위에 의해 소매고객이 영향을 받는다면 금융소비자보호 기능을 하는 규제이므로 행위규제와 금융소비자보호 기능의 공통부분이다. 금융소비자보호 기능은 사전적 규제, 사후적 구제 및 제재, 금융소비자 역량강화 등을 포함한다. 각각의 항목에 대해서는 뒤에서 자세히 다루기로 한다.

3. 금융소비자보호 관련 문헌 연구

금융소비자보호에서 가장 큰 이슈 가운데 하나는 불완전판매이다. 불완전판매란 금융소비자에게 적합하지 않은 금융상품을 판매하는 것을 의미한다. 불완전판매

는 정책적 이슈일 뿐만 아니라 학문적 연구도 활발히 진행되고 있다. Inderst and Ottaviani(2009)는 불완전판매가 기업의 판매 프로세스와 중개 · 대리인에 대한 중개수수료(commission)체계 및 유인구조의 영향을 받음을 보여주고 있는데, 일정 정도 이상의 자문 수준의 달성은 고정급을 통한 것임을 보이고 있다. Inderst(2010)은 이러한 자문 수준은 '달성 가능한 자문 수준'을 상한으로 하여 중개수수료의 증가함수임을 보이고 있다.

금융거래에 유용한 정보의 공시(disclosure)가 중요함은 여러 연구에서 밝히고 있는데, 예를 들어 Barr *et al.*(2008)은 모기지 차입자의 경우 계약 전 공시가 중요함을 보이고 있고 Brix and McKee(2010)은 대출조건을 공시하는 것이 차입자의 차입비용을 감소시킴을 보이고 있다. 그러나 Ebers(2004)와 같은 연구는 과다한 정보가 공시의 유용성을 감소시킴을 보이고 있다.

Agarwal *et al.*(2006)은 연회비와 금리를 조건으로 보여주고 미국 소비자들을 대상으로 실험한 결과, 40%의 소비자들이 최적의 신용계약을 선택하지 못함을 보여주고 있다. Agarwal *et al.*(2009)는 어리거나 나이든 차입자일수록 실수를 저지르기 쉽고 가장 실수를 저지르지 않는 소비자의 연령("age of reason")은 만 53세 즈음임을 발견하였다. 이는 나이가 들수록 '경험적(experiential) 능력'은 높아지고 '분석적(analytical) 능력(인지능력)'은 떨어지기 때문이라고 설명하고 있다. Agarwal이 여러 학자들과 저작한 논문에서 보여 주는 바는 일부 소비자들은 재무적 결정에서 실수를 저지르고 그들이 저지른 실수로부터 배우는 경향이 있다는 것이다. Lusardi and Tufano(2009)는 미국 가계조사를 바탕으로 금융이해력이 낮은 차입자는 수수료 등을 통해 높은 비용의 금융거래를 하고 있는 경향을 발견하였다. Campbell(2006)은 잘 설계된 금융소비자보호 규제와 함께 금융이해력(financial literacy)을 높이는 것이 금융소비자보호를 위한 길임을 제시하고 있는데, 금융이해력을 높이는 방안 가운데 하나가 금융교육이다. 하지만 Agarwal(2010)이 주장하듯 금융교육 프로그램의 효율성은 금융교육이 금융이해력, 금융행동, 금융성과 등에 미치는 영향 정도에 달려 있기 때문에 금융교육의 설계가 매우 중요함을 알 수 있다.

금융소비자보호의 설계에 있어서 금융소비자의 실제 행동 유형을 이해하는 것은 중요하다. 하지만 실험경제학이나 행동경제학의 한계는 그 결과의 적용 가능성이 모든 나라에 해당되는 것은 아니라는 점이다. 그럼에도 불구하고 금융소비자보호

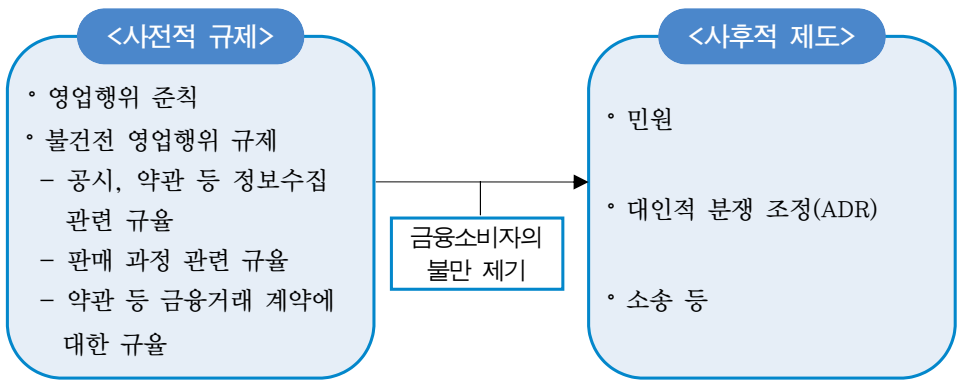
문제를 이론적으로나 정책적으로 접근하는 데 있어서 합리성을 전제로 한 모형 또한 한계를 지닌다는 인식의 계기가 된다는 점에서 행동경제학 문헌은 참조할 만한 가치를 가진다. 위에 잠깐 언급된 Barr *et al.*(2008)은 금융소비자의 행동에 기초한 금융규제(behaviorally informed financial services regulation)를 다루고 있고 de Meza *et al.*(2008)은 금융역량(financial capability) 강화의 문제를 행동경제학적 관점에서 분석하고 있다.

이상의 논의에서 등장한 주제들을 본고에서는 금융소비자보호의 사전적 규제(제Ⅱ장)와 사후적 제도(제Ⅲ장)로 나누어 분석하고 사전적 보호제도의 보완을 위한 금융소비자 대상 자문과 교육(제Ⅳ장), 사후적 보호제도의 보완을 위한 금융소비자 보호기금(제Ⅴ장), 보호를 실천하는 금융회사의 대응(제Ⅵ장)에 대해 차례로 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 금융소비자보호를 위한 사전적 규제

금융소비자보호 관련 제도는 금융소비자가 금융거래에 대한 불만을 제기하는 사건을 기점으로 사전적 제도와 사후적 제도로 대별할 수 있다. 사전적 제도는 금융회사가 금융소비자의 편의를 증대시키고, 불만의 소지를 축소하도록 영업행위를 규율하는 것이며, 영업행위 규제의 일부로 인식된다. 반면 사후적 제도는 민원, 분쟁조정, 소송, 제재 등 금융소비자의 불만이 해소되는 과정과 관련된 제도이다. 이번 장에서는 금융소비자보호와 관련된 사전적 제도의 의의, 현황 및 개선 방향 등에 대해 고찰하고, 다음 장에서 사후적 제도를 살펴본다.

〈그림 Ⅱ-1〉 금융소비자보호의 사전적 규제와 사후적 제도



앞서 설명한 바와 같이 금융소비자보호의 사전적 제도는 영업행위 규제의 일부로 인식되기 때문에 금융소비자보호의 사전적 "규제"라고 칭한다(연태훈 외(2010)). 영업행위 준칙, 불건전 영업행위 준칙, 공시 · 광고 · 약관 규제, 금융상품 판매 규제 등이 이에 해당한다. 사전적 규제는 민원, 분쟁조정, 소송 등으로 금융소비자의 불만이 제기되기 이전에 불만의 요인을 제어하고, 금융소비자에게 정보가 원활히 제공되도록 하며, 금융소비자의 편의를 증대시키는 등의 기능을 지닌다. 예컨대 공정한 광고, 공시 등은 금융소비자가 금융상품 및 서비스를 구매(또는 가입) 시 금융소비자에게 의사결정에 필요한 정보를 제공하며, 구매 이후 금융상품에 대해 평가(evaluation)

할 수 있는 정보를 제공하여 금융소비자는 불만족스러울 가능성이 높은 금융상품은 선택하지 않거나 불만족스러운 금융상품은 보다 만족스러운 금융상품으로 변경할 수 있도록 한다. 또한 비교공시는 금융소비자들이 보다 편하게 유사한 금융상품을 비교할 수 있게 도와주는 역할을 한다. 이와 함께 금융소비자보호의 사전적 규제는 민원, 분쟁조정, 소송 등으로 이어질 가능성을 줄여주어 금융회사의 잠재적 부담을 사전적으로 줄여주는 기능도 존재한다. 그리고 사전적 규제는 금융회사가 금융소비자에게 양질의 정보를 제공하도록 유도하는 측면이 있는데, 이러한 양질의 정보는 추후 분쟁조정 등 금융소비자보호의 사후적 제도가 효율적으로 작동하게 하는 근간이 된다.

이 장에서는 대표적인 사전적 규제인 영업행위 규제를 영업행위 준칙과 불건전 영업행위 규제로 구별하여 살펴보고, 보다 구체적으로 광고, 약관, 공시 그리고 금융상품 판매와 관련된 규제를 살펴본다. 금융상품 판매 규제도 일종의 영업행위 규제이지만, 금융상품 판매와 관련된 내용은 금융회사와 금융소비자를 직접적으로 연결하는 행위로 보다 엄밀하게 살펴볼 필요가 있기 때문에 별도의 절을 할애한다.

1. 금융소비자보호와 영업행위 준칙 및 불건전 영업행위 규제

금융규제를 건전성 규제와 영업행위 규제로 나누어 볼 때, 영업행위 규제는 직간접적으로 금융소비자보호와 많이 관련되어 있다. 영업행위 규제는 다시 금융업자가 준수해야 하는 원칙을 포괄적으로 규제화한 영업행위 준칙과 보다 구체적인 행위를 규율하는 불건전 영업행위 규제로 나누어 볼 수 있다. 양자를 포함한 영업행위 규제 전체는 공정한 시장 질서를 유지하는 기능과 함께 금융소비자보호의 역할을 수행하고 있다.

1) 금융거래의 영업행위 준칙

가. 영업행위 준칙의 의의

금융소비자보호와 관련된 금융거래의 영업행위 준칙은 금융기관 및 금융기관 종사자가 대고객 업무에서 지켜야 할 포괄적 의무 및 태도를 의미한다. 여기서 대고객

업무란 고객을 직접 상대하는 판매업무뿐만 아니라 금융상품의 제조에서부터 운용 및 관리까지 고객에게 이득과 손실을 초래할 수 있는 모든 행위를 포함한다. 현재 금융소비자보호와 관련될 수 있는 다양한 영업행위 준칙을 가장 적극적으로 반영하고 있는 법률은 "자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 자본시장법)"이다. 자본시장법에서는 신의성실의 의무, 이해상충관리의 의무, 적합성 원칙, 적정성원칙, 설명의무 등의 영업행위 준칙을 규정하고 있다. 이러한 영업행위 준칙이 금융소비자보호 실천의 수단으로 중요한 이유는 구체적인 개별행위에 초점을 두기보다는 사전적으로 정의되지 않는 행위에 대해서도 유연하게 적용할 수 있는 규제의 근거가 될 수 있기 때문이다.[20] 금융상품 및 거래가 빠르게 변화하고 있는 현 상황에서 금융회사와 금융소비자의 바람직한 거래 방식을 열거주의 방식에 의해 사전적으로 모두 정의하기는 거의 불가능하다. 이때 영업행위 준칙과 같이 포괄적으로 의무 및 태도를 규정하면, 열거주의 방식에 의해 규율하지 못하는 부분, 즉 규제의 공백을 방지하는 기능을 수행할 수 있다. 실제로 자본시장법에서 영업행위 준칙을 명문화한 것은 과거 법령체계에서 발생할 수 있는 투자자보호제도의 사각지대를 해소하기 위한 것이다.[21]

또한, 금융거래의 영업행위 준칙은 금융소비자뿐만 아니라 선의의 금융기관 종사자가 적극적으로 금융소비자보호 업무를 수행할 수 있도록 한다. 영업행위 준칙은 금융소비자의 이익에 반하는 외부의 부당한 요구에 대해 금융업자가 저항할 수 있는 근거를 제공하기 때문이다. 금융산업 종사자는 소속된 회사 등으로부터 자신의 의사, 직업적 양심과 달리 부당한 행위를 하도록 강요받을 가능성이 존재한다. 이때 영업행위 준칙의 준수를 이유로 거부할 수 있다.

나. 영업행위 준칙 현황

금융관련 법률을 비교할 때 자본시장법이 영업행위 준칙의 가장 모범적인 입법

20) 상기 의무들이 선언적 조항에 불과하다고 우려하는 의견이 있으나, 단순히 선언적 조항이 아니라, 하위 규정에서 유연하게 대처할 수 있도록 하는 근거가 될 수 있다. 즉, 현재까지 예상하지 못한 불건전한 금융행위가 발생할 경우 상기 의무들을 근거로 유연하게 하위규정의 신설 및 변경을 통해 대처할 수 있을 것이다.

21) 재경부(2006), 『자본시장과 금융투자업에 관한 법률제정(안)』 설명자료 등을 참조할 수 있다.

사례이다. 자본시장법에서는 금융투자업자에 대해 신의성실의 의무, 이해상충관리의 의무 등을 규정한다. 이러한 의무는 구체적인 법률행위를 구속하지 못하는 선언적 규정일 뿐이라고 우려하는 의견도 있으나, 해석에 따라 설명의무, 적합성 의무 등 여타 영업행위 준칙까지 규율할 수 있는 매우 포괄적인 내용이므로, 정형화되지 않은 다양한 금융거래에 대해 적용할 수 있는 규제의 근거가 되는 장점이 있다.

자본시장법에서 영업행위 준칙 중 신의성실의 의무, 이해상충관리 의무에 해당하는 규정 내용을 살펴보면, 금융투자업자가 정당한 사유 없이 투자자의 이익을 해하면서 자기가 이익을 얻거나 제삼자가 이익을 추구하는 행위는 금지되며(자본시장법 제37조), 금융투자업자와 투자자 간 등의 이해상충 발생가능성을 파악·평가하고 관리하도록 하고 있다(자본시장법 제44조). 특히 이러한 이해상충의 관리내용은 내부통제기준에 포함할 것을 규정하고 있다(자본시장법 시행령 제31조). 자본시장법을 제외하면 신의성실의 의무, 이해상충관리 의무를 명시적으로 규율하는 금융업법은 없다. 특히 금융소비자와의 이해상충 가능성에 대한 내부통제기준의 마련에 대한 규정은 자본시장법을 제외하고는 갖추어져 있지 않은 상황이다. 은행법, 보험업법, 상호저축은행법, 여신전문금융업법에서는 내부통제기준에 대한 규정을 하고 있으나, 금융소비자와의 이해상충에 대한 내용은 갖추어져 있지 않으며, 신용협동조합법, 대부업법에는 내부통제기준 자체에 대한 규정이 존재하지 않는다.

또한 자본시장법에서는 투자권유 등 판매행위에 대해 적합성 원칙, 적정성 원칙, 설명의무를 규정하고 있다. 금융투자업자는 투자자가 일반투자자인지 전문투자자인지를 구별해야 하며, 일반투자자의 경우 투자목적, 재산상황, 투자경험 등을 감안하여 적합하지 않은 경우 투자권유를 금지하도록 하고 있으며(자본시장법 제46조, 적합성 원칙), 파생상품 등 고위험 상품을 판매할 경우에 대해서는 투자권유를 하지 않더라도 투자자에 대한 적정성을 파악하고 투자자로부터 확인을 받도록 하고 있다(자본시장법 제46조의2, 적정성 원칙). 또한 금융투자업자는 일반투자자를 상대로 투자권유를 하는 경우 금융투자상품의 내용, 투자에 따르는 위험, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 일반투자자가 이해할 수 있도록 설명하도록 하고(자본시장법 제47조, 설명의무), 이러한 설명의무를 위반할 경우 금융기관에 손해배상책임을 부과하고 있다(자본시장법 제48조).

보험업법에서는 보험회사 또는 모집종사자로 하여금 일반보험계약자에게 보험

계약체결 권유 시 보험계약의 중요사항에 대해 설명하고, 설명내용을 이해하였음을 서명 등으로 확인받도록 의무화하고 보험회사로 하여금 보험계약의 체결 시부터 보험금 지급 시까지의 주요 과정을 단계별로 설명하도록 하여 설명의무를 명시화하였다(보험업법 제95조의2). 또한 보험회사 및 모집종사자는 일반보험계약자에게 보험상품 판매권유 시 보험계약자의 연령, 재산상황, 보험계약의 목적 등을 서면으로 확인받도록 하고 보험계약자에게 부적합한 상품을 권유할 수 없도록 하는 적합성 원칙을 도입하였다(보험업법 제95조의3).

자본시장법과 보험업법을 제외한 여타 금융관련 법률에서는 설명의무가 명시적으로 도입되어 있지 않다. 은행법, 여신전문금융업법, 대부업법에는 해석에 따라 설명의무가 일부 반영되어 있다고 할 수 있으며, 상호협동조합법에는 설명의무와 관련된 내용이 존재하지 않는다. 예컨대, 은행은 금융분쟁의 발생을 방지하기 위해 금융소비자에게 중요 정보를 전달하도록 하고 있으며(은행법 제52조의2 제2항), 신용카드업자는 약관과 카드회원의 권익과 관련된 사항을 서면으로 내주도록 하고 있고(여신전문금융업법 제14조), 신용카드업자 및 할부금융업자는 고객에게 이자율, 할인율, 연체료율 등에 대해서 알리도록 하고 있다(여신전문금융업법 제18조, 제39조). 대부업자도 거래 상대방에게 대부금액, 이자율, 변제기간 및 변제방법 등에 대해 설명하도록 하고 있다(대부업법 제6조). 그러나 이들의 설명에 관한 규율이 자본시장법 상의 설명의무처럼 금융상품 전체의 내용을 금융소비자가 이해할 수 있도록 설명하는 것을 규정하지는 않는다.

적합성 원칙은 자본시장법, 보험업법, 대부업법에 구체적으로 반영되어 있으며 여타 금융관련 법률에는 갖추어져 있지 않다. 대부업법을 보면 대부업자는 거래 상대방의 소득, 재산 및 부채상황을 파악하여야 하며, 객관적인 변제능력을 초과하는 대부계약을 체결하여서는 안되며(대부업법 제7조), 경제적 능력과 관계없이 미성년자, 금치산자, 한정치산자, 파산선고를 받은 자 등과 대부계약을 체결하지 못한다고(대부업법 제4조) 되어 있어 매우 구체적인 적합성 원칙을 규정하고 있다.

〈표 Ⅱ-1〉 금융소비자보호 관련 영업행위 준칙

	신의성실의 의무	이해상충 관리	설명의무	적합성원칙	적정성원칙
자본시장법	○	○	○	○	○
	•§37 : 정당한 사유 없이 투자자 이익을 해하며 자기 및 제삼자의 이익을 추구하는 행위를 금함.	•§44 : 금융투자업자와 투자자 간 등의 이해상충 발생가능성을 파악·평가하고, 내부통제기준을 활용하여 관리해야 함. •시행령§31 : 이해상충의 관리내용을 내부통제기준에 포함해야 함.	•§47 : 일반투자자 투자권유시 금융투자상품의 내용, 투자 위험 등을 설명해야 함. •§48 : 설명의무를 위반할 경우 금융기관에 손해배상책임을 부과	•§46 : 일반투자자의 경우 투자목적, 재산상황, 투자경험 등을 감안하여 적합하지 않은 경우 투자권유를 금함.	•§46의2 : 고위험 상품 판매 시 투자권유를 하지 않더라도 투자자에 대한 적정성을 파악하고 투자자로부터 확인을 받아야 함.
은 행 법	×	×	△	×	×
			•§52의2② : 금융분쟁 발생 방지를 위해 금융소비자에게 중요 정보를 전달해야 함.		
보험업법	×	×	○	○	×
			•§95의2 : 일반보험 계약자에게 보험계약체결 권유시 보험계약의 중요사항에 대해 설명하고, 설명내용을 이해하였음을 서명 등으로 확인받도록 의무화, 보험계약의 체결시부터 보험금 지급시까지의 주요 과정을 단계별로 설명해야 함.	•§95의3 : 일반보험 계약자에게 보험상품 판매 권유시 보험계약자의 연령, 재산상황, 보험계약의 목적 등을 서면으로 확인받도록 하고 보험계약자에게 부적합한 상품을 권유할 수 없도록 함.	
상호저축은행법	×	×	×	×	×
여신전문 금융업법	×	×	△	×	×
			•§14 : 신용카드업자는 약관과 카드회원의 권익과 관련된 사항을 서면으로 안내하고 •§18, §39 : 신용카드업자 및 할부금융업자는 고객에게 이자율, 할인율, 연체료율 등에 대해서 알려야 함.		
신용협동조합법	×	×	×	×	×
대부업법	×	×	△	○	×
			•§6 : 거래 상대방에게 대부금액, 이자율, 변제기간 및 변제방법 등에 대해 설명해야 함.	•§7 : 거래 상대방의 소득, 재산, 부채상황을 파악하고, 객관적인 변제능력을 초과하는 대부계약을 체결하여서는 안됨. •§4 : 경제적 능력과 관계없이 미성년자, 금치산자, 한정치산자, 파산선고를 받은 자 등과 대부계약을 체결하지 못함.	

다. 정책방향

첫째, 금융소비자 보호의 관점에서 볼 때, 신의성실의 의무, 이해상충 관리의 의무는 자본시장법뿐만 아니라 은행법, 보험업법, 상호저축은행법, 신용협동조합법, 여신전문금융업법, 대부업법 등에도 적용되는 것이 바람직하다. 자본시장법에 신의성실의 의무, 이해상충 관리 의무가 규정된 것은 다른 금융상품보다 금융투자상품에서 재산의 위탁, 운용, 일임 등 대리인 문제(agency problem)가 나타날 가능성이 높기 때문이다. 그러나 금융투자상품 외에 여타 금융상품들에서도 대리인 문제는 쉽게 나타날 수 있다. 예컨대, 금융회사가 우위의 협상력과 정보력을 이용하여 금융소비자에게 불리한 거래조건으로 변경을 권유할 수 있고, 금융소비자에게 불필요한 금융서비스를 연계하도록 유도할 수도 있다. 2006년 공정위와 금감원이 제재한 "변동금리부 주택담보대출의 고정금리화"(국민, 씨티 은행) 사건, "조기상환수수료 부당징수"(국민 은행) 사건 등이 금융회사가 우위의 협상력과 정보력을 이용해서 금융소비자에게 불리한 거래조건으로 변경을 권유한 사례이다. 보험업법에서는 이미 여타 금융서비스와 보험계약을 연계시키는 것을 강요하는 행위를 금지하여, 보험업에서도 금융소비자에게 불필요한 금융서비스를 연계시키려는 의도가 잠재적으로 존재하고 있음을 보여주는 반증이다.

다만, 상기 의무들은 금융소비자보호에만 적용되는 것이 아니라, 영업행위 전반에 걸쳐 적용되는 사항이라는 점에 주의해야 한다. 예컨대, 경영진과 주주와의 관계, 금융기관 간 다양한 거래에서도 신의성실의 의무, 이해상충 관리의 의무는 적용될 수 있다. 따라서 상기 의무가 금융소비자보호를 위해 필요한 덕목이지만 금융소비자보호에 국한되지 않도록 제도적 설계가 이루어져야 한다. 현재 은행법, 보험업법, 상호저축은행법, 신용협동조합법, 여신전문금융업법, 대부업법 등에 신의성실의 의무, 이해상충 관리의 의무가 누락되어 있어서 보완이 필요한데, 이들 의무는 금융소비자보호에 국한되지 않으므로 개별 업법으로부터 완전히 분리하여 금융소비자보호를 전담하는 법에만 규율하는 것은 바람직하지 않다. 오히려 각 법에 이러한 내용들이 반영되도록 하고 다소 중복되더라도 금융소비자보호 전담 법률에 한 번 더 반영하는 것이 바람직하다. 실제로 2011년 발의된 "금융소비자보호에 관한 법률" 제정안에서는 모든 대부분의 업권에 신의성실의 의무 및 관리 책임을 부여하였다. 하지

만 개별 업법에도 추가 반영은 되지 않아서 보완이 필요하다.

둘째, 설명의무 및 적합성 원칙도 금융업권 전반에 걸쳐 적용하는 것이 바람직하다. 금융투자상품, 보험상품뿐만 아니라 어떤 금융상품이건 소비자에게 정상적인 판매를 하기 위해서는 설명 행위가 수반된다. 따라서 의무를 부과하는 강도의 차이는 있을지언정 의무 자체는 부과되는 것이 타당하다. 적합성 원칙을 금융업권 전반에 부과하는 논거도 이와 비슷하다. 금융소비자가 금융에 대한 전문적 지식이 상대적으로 열등해서 해당 금융상품이 자신에게 적절한지 판단하는 역량이 부족하다면, 과도한 판매 권유로 인해 금융상품이 필요하지 않은데도 가입하는 상황으로 이어질 수 있다. 이러한 문제는 잠재적 손실 및 비용의 규모의 차이가 있긴 하지만 예금, 대출 등 대부분의 금융상품에서 발생할 수 있다. 따라서 적합성 원칙도 금융투자업, 보험업에 한정할 이유는 없다.

설명의무와 적합성 원칙을 금융업권 전체에 적용하기 위해서 금융소비자보호를 총괄하는 법률을 이용해서 규율할 수 있을 것이다. 실제로 금융소비자보호에 관한 법률 제정안에서는 모든 금융상품 및 업권에 대해 설명의무를 부과하고 예금성 상품을 제외하고 모든 금융상품에 대해 적합성 원칙을 부과하도록 되어 있다. 다만, 앞서 설명한 바와 같이 설명의무, 적합성 원칙은 상품 유형에 따라 규제 수준 및 강도를 차별적으로 운용하는 것이 타당하다. 설명의무의 경우, 예금성 상품에 대해서는 상대적으로 약하게 적용하며, 대출에 대해서는 강하게 적용하는 것이 상식적이다. 이와 유사하게 적합성 원칙은 고객의 상환능력을 감안해야 하는 대출성 상품에 대해 보다 강하게 적용할 필요가 있다. 예컨대, 대출의 경우 금융회사는 금융소비자의 객관적인 변제능력을 초과하는 대출권유를 억제하는 것이 적합성 원칙에 부합하는 행위일 것이다.

셋째, 적정성 원칙은 판매 권유 시 적용되는 적합성 원칙과 달리 모든 금융업권에 적용할 필요는 높지 않다. 적정성 원칙은 금융회사가 판매권유를 하지 않은 상황에서 금융소비자 스스로 특정 금융상품을 구매할 의사를 보인 경우에 금융회사가 해당 상품이 금융소비자에게 적정한지를 판단해야 한다는 것으로 현재 자본시장법 상 금융투자상품에 대해 부과되어 있는 의무이다. 따라서 예금, 대출 등의 금융상품에 대해서 적정성 원칙을 부과하는 것은 필요성이 높지 않을 것으로 보인다. 예컨대 대출의 경우 차입자의 상환능력은 금융회사의 수익성과 직접 연관되어 스스로 심사를

할 유인이 존재하기 때문이다.[22] 다만, 세금 우대 저축, 보장성 보험 등의 중복 가입 방지, 손실회피 목적의 보장성 장외파생거래 등에 대해서는 사안별로 적정성 원칙이 적용되도록 하는 것이 필요하다.[23]

넷째, 금융소비자와 관련된 이해상충 문제의 해소를 위한 내부통제기준의 구체성이 의문시되는 상황이다. 내부통제기준에 대한 법적 근거가 미비된 금융관련 업법에 대해 근거를 마련하도록 하고, 금융소비자와 관련된 이해상충 문제의 처리를 위한 내용이 내부통제기준에 반영되도록 하며, 사후관리도 강화해야 한다. 자본시장법, 은행법, 보험업법, 상호저축은행법, 여신전문금융업법에서는 내부통제기준에 대한 규정을 하고 있으나, 신용협동조합법, 대부업법에는 내부통제기준 자체에 대한 규정이 미비되어 있어 보완이 필요하다. 내부통제기준을 갖추고 있는 금융회사의 경우에도 금융소비자와의 이해상충에 대한 내용이 충분히 갖추어져 있는지에 대해 확인할 필요가 있다. 예컨대, 설명의무, 정합성 원칙, 부당권유의 금지 등을 준수하는 절차, 준수여부를 확인하는 절차 등의 내용이 금융소비자 보호와 관련된 내부통제기준일 것이다. 만약, 금융소비자와 관련된 심각한 이해상충의 가능성이 있다고 판단될 경우 감독당국은 금융회사의 관련된 내부통제기준을 확인하고, 시정하도록 권고하며, 준법감시인의 업무수행 능력을 확인하는 식의 강력한 집행이 이루어져야 한다. 예컨대, 영국의 경우 광고를 포함한 투자권유행위에서 문제가 발생할 가능성이 있다고 판단되면, (문제가 실제로 발생하지 않았을지라도) 해당 금융회사의 내부통제기준의 실효성을 점검하고 개선방향을 제시하며 이를 웹사이트를 통해 공시하는 방식은 참고할 만하다.[24]

다섯째, 금융소비자와 이해상충이 있을 가능성에 대한 고지는 상품의 특성에 따라 규제의 강도에 차별을 두는 것이 타당하다. 자본시장법에서는 이해상충의 가능성이 있을 경우 해당 투자자에게만 미리 알리도록 하고 있다(자본시장법 제44조). 그러나 금융상품의 특성에 따라 고지의 대상을 잠재적 투자자까지 확대해야 할 경우도

22) 다만 대출모집인이 존속하는 한 대출에도 적정성 원칙이 필요하다. 대출모집인이 금융소비자의 필요에 맞는 대출상품을 소개하였다고 하더라도 대출 금융회사가 금융소비자의 경제적 상황, 상환 능력 등을 종합적으로 고려하여 적정성에 대한 판단을 내려야 한다.

23) 세금 우대 저축, 보장성 보험 등과 같은 금융상품은 중복 가입할 경우 금융소비자가 기대하는 혜택을 충분히 얻을 수 없다. 이 경우에는 상품별 데이터베이스를 구축하고 금융회사 간 공유하도록 하여 상품 가입 시 금융소비자에게 알려줘야 할 것이다.

24) FSA(2006), "Financial Promotions: Progress Update and Future Direction"을 참고할 수 있다.

있다. 사모펀드, 헤지펀드 등의 경우 해당 투자자에게만 고지하는 것으로 충분할 수 있으나, 공모펀드의 경우 잠재적 투자자까지 고지의 대상에 포함하는 것이 타당할 것이다.

2) 불건전 영업행위에 대한 규제

가. 불건전 영업행위 규제의 의의

신의성실의 의무, 이해상충 관리의 의무, 적합성 원칙, 적정성 원칙, 설명의무 등 영업행위 준칙은 금융소비자보호의 제반의 이슈를 포괄적으로 규율할 수 있는 장점이 있지만, 바람직한 금융거래의 원칙(principle)을 제시하기 때문에 다소 추상적인 측면이 있다. 이러한 점을 보완하기 위해 금융업 법률들은 바람직하지 않은 정형화된 금융거래를 불건전 영업행위라고 구체적으로 나열하여 규정하고 규제하고 있다. 불건전 영업행위에 대한 규제는 업권별 특성이 반영된 불건전 영업행위를 유형화하여 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 역할을 수행한다.[25]

영업행위 준칙과 불건전 영업행위에 대한 규제 중 어느 쪽이 효율적이냐는 논란이 있을 수 있으나, 실제로 양자는 상호보완적이다. 영업행위 준칙의 추상성을 구체적인 불건전 영업행위에 대한 규제로 보완하며, 불건전 영업행위로 제어하지 못하는 금융거래에 대해서는 영업행위 준칙으로 유연하게 대응할 수 있기 때문이다.

불건전 영업행위 규제는 영업행위 준칙과 마찬가지로 금융소비자보호의 역할을 수행할 뿐만 아니라 건전한 금융시장을 조성하는 데 기여하기 때문에 업권법에서 금융소비자보호법으로 일괄 이전하여 규율하기 어려운 측면이 있다.

나. 불건전 영업행위 규제 현황

금융산업의 불건전 영업행위도 여타 산업과 마찬가지로 공정거래법 및 소비자기본법의 부당한 공동행위(공정거래법 제4장), 불공정거래행위(공정거래법 제5장) 등의 규율을 받는다. 또한 금융업권의 각 법률은 업권별 특성을 감안한 불건전 영업행위

25) 불건전 영업행위는 불공정거래를 포괄하는 개념이다. 불공정거래는 증권시장에서 부정거래, 시세조종, 미공개정보이용, 보고의무 위반 등 시장의 건전한 작동을 방해하는 거래행위를 의미한다. 불공정거래 규제도 투자자인 금융소비자 보호와 연관이 있으나 시장의 건전성을 일차적 목표로 한다.

를 유형화하여 규제하고 있다.

우선 자본시장법을 살펴본다. ① 모든 금융투자업자에 대해 적용되는 불건전 영업행위 규제로는 직무관련 정보의 이용 금지(제54조), 손실보전 등의 금지(제55조), 비금융투자업자의 광고 금지(제57조), 부당권유의 금지(제49조)[26] 등이 있으며, 내부자 거래(제172조), 미공개중요정보 이용(제174조), 시세조종(제176조), 부정거래(제178조) 등 불공정거래 규제가 존재한다. ② 투자매매업자 및 투자중개업자의 불건전 영업행위 규제로 자기계약의 금지(제67조), 임의매매의 금지(제70조), 기타 불건전 영업행위의 금지(제71조)[27] 등이 있다. 집합투자업자에 대해서는 자기집합투자증권의 취득 제한(제82조), 금전차입 등의 제한(제83조), 이해관계인과의 거래제한 등(제84조), 성과보수의 제한(제86조), 의결권 제한(제87조), 불건전 영업행위의 금지(제85조)[28] 등이 있다. ③ 투자자문업자 및 투자일임업자가 투자자로부터 재산의 보관 및 예탁, 투자자에게 재산을 대여하거나 대여를 중개하는 행위, 투자일임재산 운용계획에 대한 정보를 타인이 활용하도록 하는 것, 관계인수인이 인수한 증권을 투자일임재산으로 매수하는 것, 인위적인 시세 조정, 투자일임재산의 이익을 해하면서 타인의 이익을 도모하는 행위 등을 불건전 영업행위로 규정하고 금지한다(제98조). ④ 신탁업자가 신탁재산 운용계획에 대한 정보를 타인이 활용하도록 하는 것, 관계인수인이 인수한 증권을 신탁재산으로 매수, 인위적인 시세 조정, 신탁재산의 이익을 해하면서 타인의 이익을 도모하는 행위 등을 불건전 영업행위로 규정하고 금지한다(제108조).

보험업법에서는 보험사, 보험설계사, 대리점, 중개사의 불건전 영업행위를 규제하고 있다. 보험사는 보험계약 내용을 사실과 다르게 알리거나, 중요한 사항을 알리지 아니하는 행위, 객관적 기준이 없이 유리하다고 알리는 행위 등을 해서는 안 되며(제97조), 전화, 우편, 컴퓨터 통신 등을 이용하여 모집할 경우 다른 사람의 평온한 생활을 침해하여서는 안 된다(제96조). 또한 대출을 조건으로 보험가입을 강요하는

---

26) 금융투자업자의 거짓을 알리는 행위, 불확실한 사항에 대하여 단정적 판단을 제공하는 행위 등을 의미한다.

27) 선행매매, 조사분석자료 선행 이용, 조사분석 담당자에게 기업금융과 연동된 성과보수 지급, 부적절한 투자권유, 투자자들 간 차별대우 등이 이에 해당한다.

28) 집합투자재산 운용계획에 대한 정보를 타인이 활용하도록 함, 관계인수인이 인수한 증권을 집합투자재산으로 매수, 인위적인 시세 조정, 집합투자재산의 이익을 해하면서 타인의 이익을 도모, 부적절한 투자권유 등을 의미한다.

행위, 보험사가 대출업무와 관련하여 부당한 편익을 제공받는 행위 등 대출관련 불공정 행위도 금지되어 있다(제110조의2). 보험설계사, 대리점, 중개사 등에 대해서는 여타 금융서비스와 보험계약을 연계시키는 것을 강요하는 등의 행위를 금지하고 있다(제100조).

여신전문금융업법에서는 신용카드업자 및 모집인에 대한 불건전 영업행위를 규제한다. 신용카드업자에 대해서는 신용카드 상품에 관한 충분한 정보를 제공하지 아니하거나, 과장되거나 거짓된 설명 등으로 신용카드회원 등의 권익을 부당하게 침해하는 행위, 신용카드업자의 경영상태를 부실하게 할 수 있는 모집행위 또는 서비스 제공 등으로 건전한 영업질서를 해치는 행위 등을 금지하고 있다(제24조의2). 모집인에 대해서는 모집에 관하여 수수료 · 보수, 그 밖의 대가를 지급하는 행위, 모집을 타인에게 위탁하는 행위 등을 금지한다(제14조의5).

대부업법에서는 대부업자, 미등록대부업자, 여신금융기관의 이자율을 최고 40%로 제한(제8조, 제11조, 제15조)하며, 시행령에서는 연 34.9%로 제한하고 있다. 대부업자 또는 여신금융기관이 아니면 대부업에 관한 광고를 금지하도록 하며(제9조의2), 허위, 과장 광고도 금지되어 있다(제9조의3). 또한 미등록대부업자로부터의 채권양수 · 추심을 금지하고(제9조의4), 미등록대부업자에게 대부중개를 허용하지 않는다(제11조의2). 상호저축은행법, 신용협동조합법은 금융소비자 보호와 직접적으로 연관되는 불건전 영업행위 금지조항이 부재하며, 감독규정 등 하위규정을 통해 불건전 영업행위를 규제하고 있다.

〈표 Ⅱ-2〉 금융소비자보호 관련 불건전 영업행위 규제

자본시장법	보험업법
① 모든 금융투자업자 • §54. 직무관련 정보 이용 금지 • §55. 손실보전 등 금지 • §57. 비금융투자업자의 광고 금지 • §49. 부당권유의 금지 • §172. 내부자 거래 금지 • §174. 미공개중요정보 이용 금지 • §176. 시세조종 금지 • §178. 부정거래 금지	① 보험사 • §97. 보험계약 내용을 사실과 다르게 알리거나, 중요한 사항을 알리지 아니하는 행위, 객관적 기준이 없이 유리하다고 알리는 행위 • §96. 전화, 우편, 컴퓨터 통신 등을 이용하여 모집할 경우 다른 사람의 평온한 생활을 침해하는 경우 • §110의2. 대출을 조건으로 보험가입을 강요하는 행위, 보험사가 대출업무와 관련하여 부당한 편익을 제공받는 행위 등

자본시장법	보험업법
② 투자매매업자 및 투자중개업자 • §67. 자기계약의 금지 • §70. 임의매매의 금지 • §71. 기타 불건전 영업행위의 금지 ②-1. 집합투자업자 • §82. 자기집합투자증권의 취득 제한 • §83. 금전차입 등의 제한 • §84. 이해관계인과의 거래제한 등 • §86. 성과보수의 제한 • §87. 의결권 제한 • §85. 불건전 영업행위의 금지 ③ 투자자문업자 및 투자일임업자(§98) • 투자자의 재산의 보관 및 예탁 • 투자자의 재산의 대여 및 대여 중개 • 투자일임재산 운용계획에 대한 정보를 타인에게 제공 • 관계인수인이 인수한 증권을 투자일임재산으로 매수 • 인위적인 시세 조정 • 투자일임재산의 이익을 해하면서 타인의 이익을 도모하는 행위 등 ④ 신탁업자(§108) • 신탁업자가 신탁재산 운용계획에 대한 정보를 타인에게 제공 • 관계인수인이 인수한 증권을 신탁재산으로 매수 • 인위적인 시세 조정 • 신탁재산의 이익을 해하면서 타인의 이익을 도모하는 행위 등	② 보험설계사, 대리점, 중개사 등 • §100. 여타 금융서비스와 보험계약을 연계시키는 것을 강요하는 등의 행위
여신전문금융업법	**대부업법**
① 신용카드업자(§24의2) • 신용카드 상품에 관한 충분한 정보를 제공하지 아니하거나, • 과장되거나 거짓된 설명 등으로 신용카드 회원 등의 권익을 부당하게 침해하는 행위, • 신용카드업자의 경영상태를 부실하게 할 수 있는 모집행위 또는 서비스 제공 등으로 건전한 영업질서를 해치는 행위 등 ② 모집인(§14의5) • 모집에 관하여 수수료 · 보수, 그 밖의 대가를 지급하는 행위, 모집을 타인에게 위탁하는 행위 등	① §8, §11, §15. 대부업자, 미등록대부업자, 여신금융기관의 이자율을 최고 60%로 제한 • 시행령에서는 연 50%로 제한 ② §9의2. 대부업자 또는 여신금융기관이 아니면 대부업에 관한 광고를 금지 • §9의3. 허위, 과장 광고 금지 ③ §9의4. 미등록대부업자로부터의 채권양수 · 추심을 금지 • §11의2. 미등록대부업자에게 대부중개를 미허용

은 행 법 (감독규정 및 감독업무시행세칙)	상호저축은행법, 신용협동조합법 (감독규정 등 하위규정)
① 감독규정 제88조, 감독업무시행세칙 제67조. 여신거래와 관련하여 차주의 의사에 반하여 예금 가입 등을 강요하는 행위 ② 감독규정 제88조, 감독업무시행세칙 제64조. 여신거래와 관련하여 차주 등에게 부당하게 담보를 요구하거나 보증을 요구하는 행위 ③ 감독업무시행세칙 제64조 제11호. 금융기관 또는 그 임직원이 업무와 관련하여 부당하게 편익을 요구하거나 제공받는 행위 ④ 감독규정 제88조 제2호. 그 밖에 금융기관의 우월적 지위를 이용하여 금융소비자의 권익을 부당하게 침해하는 행위	① 금융소비자 보호와 직접적으로 연관되는 불건전 영업행위 금지조항 부재, 감독규정 등 하위규정을 통해 불건전 영업행위 규제

다. 정책방향

불건전 영업행위에 대한 규제가 금융소비자 보호의 역할을 수행하고 있으나 이에 국한되어 있지는 않다. 특히 자본시장법 상 불건전 영업행위에 대한 규제의 대부분은 금융소비자 보호의 역할뿐만 아니라 건전한 시장을 규율하는 역할을 수행한다. 예컨대, 선행매매, 인위적인 시세조정 등 불공정 거래의 경우 금융소비자의 이익뿐만 아니라 다른 금융회사의 이익을 침해할 수 있으므로, 이에 대한 규제는 금융소비자 보호 목적으로 한정해서는 안 된다. 따라서 금융소비자보호에 관한 통합법에서 불건전 영업행위를 규율하고자 하면 이에 대한 규정은 개별 업권법에도 존치시키는 것이 타당하다.

모든 금융업권에 공통적으로 규제해야 할 불건전 영업행위 중 대표적인 것이 부당한 상품권유일 것이다. 그 외의 불건전 영업행위 금지 사항은 업권별 특성이 반영되어 있는 것으로 판단된다. 과장 또는 허위정보를 설명하는 행위, 부적절한 상품비교 등을 부당한 상품권유 행위 중 일부라고 한다면, 자본시장법 제49조, 보험업법 제96조 및 제97조, 여신전문업법 제24조의2 등이 상품권유 규제에 해당한다. 또한 광고도 상품권유의 일부라고 볼 때, 자본시장법 제57조, 보험업법 제95조, 대부업법 제9조

등이 상품권유 규제에 해당하여 상품권유 규제는 업권의 차이는 있을지언정 모든 금융업권에 공통적으로 적용되는 것을 알 수 있다. 따라서 부당한 상품권유를 규제하는 내용은 금융소비자보호 목적의 통합법을 제정할 때 주요한 사항이 된다.[29)]

그러나 주의할 점이 있다. 금융상품 권유 또는 판매에 대한 규율을 금융소비자보호 통합법에 포함시킬 수 있다는 것은 업권의 특성이 상이한 상황에서 공통적으로 규율될 수 있는 영역이라는 의미이지 사전적 금융소비자보호 제도에서 상품권유 및 판매와 관련된 내용이 가장 중요하다는 의미는 아니라는 점은 분명히 해야 한다. 상품권유 및 판매와 관련된 규제를 제외하고 나서도 업권별로 불건전 영업행위에 대한 규율을 정비해야할 영역이 존재한다.

은행법, 상호저축은행법, 신용협동조합법, 여신전문금융업법[30)]은 여타 금융관련 업법과 비교할 때 불건전 영업행위에 대한 규율이 취약하여 보완이 필요하다. 현재 은행업감독규정 등에서 몇 가지 유형의 행위들은 자본시장법, 보험업법, 대부업법 등 법상 불건전 영업행위와 비견할 수 있으므로, 법률 간 형평성을 고려할 때 업권법으로 조정하는 것이 바람직하다. ① 여신거래와 관련하여 차주의 의사에 반하여 예금 가입 등을 강요하는 행위(은행업감독규정 제88조, 은행업감독업무시행세칙 제67조), ② 여신거래와 관련하여 차주 등에게 부당하게 담보를 요구하거나 보증을 요구하는 행위(은행업감독규정 제88조, 은행업감독업무시행세칙 제64조), ③ 금융기관 또는 그 임직원이 업무와 관련하여 부당하게 편익을 요구하거나 제공받는 행위(은행업감독업무시행세칙 제64조 제11호), ④ 그 밖에 금융기관의 우월적 지위를 이용하여 금융소비자의 권익을 부당하게 침해하는 행위(은행업감독규정 제88조 제2호) 등은 현재 하위 규정에서 규율되고 있으나 여타 법과 비교할 때 법률 상 규율로 조

29) 부당한 상품 권유 금지의 경우에도 상품별 유형에 따라 적용범위는 차별을 두어야 할 것이다. 예컨대, 단정적 판단의 제공 금지, 광고 규율 등은 원칙적으로 모든 유형의 금융상품에 대하여 적용하고, 이외의 부당권유금지는 상품 속성별로 구분하여 적용하는 것이 바람직하다. 단정적 판단에 대한 금지는 현재 금융투자상품에만 적용되고 있으나 보장성 · 예금성 · 대출성 상품에도 확대 적용할 필요가 있으며, 불초청 · 재권유금지 및 과당매매 권유 금지의 경우, 현행과 같이 원본 손실가능성이 있는 투자성 상품에 대하여만 적용하며, 고지의무 위반 권유 금지 및 전환계약 금지의 경우, 보험상품의 속성에 기인한 부당권유행위로 판단되어 현행과 같이 보험상품에만 적용하는 것이 합리적일 것이다.

30) 특히 현금서비스(단기카드대출)나 카드론을 취급하는 신용카드사나 소액신용대출 위주의 할부금융회사(통칭 캐피탈사)는 고비용 대출인 경우가 많아 불건전 영업행위에 대한 규율을 강화할 필요성이 높다. 다만 은행, 상호저축은행, 신용협동조합 등과는 수신기관이 아니라는 차이점을 가지기 때문에 이하의 논의에서는 제외하도록 한다.

정할 수 있는 내용들이다. 또한 이러한 규제들은 은행법뿐만 아니라, 상호저축은행, 신용협동조합 등에 공통적으로 적용할 수 있을 것으로 판단한다.

불건전 영업행위 규제의 실효성을 높이기 위해서는 무엇보다 적발된 불건전 영업행위 및 금융범죄에 대해 최대한 엄중한 처벌을 가함으로써 불건전 영업행위 및 위법은 손해로 직결된다는 인식을 보편적으로 심어주는 것이 가장 중요하다. 형사적 제재에 더하여 전체 손해액에 대해 배상이 이루어지도록 하고, 과징금 등 행정적 제재 수단을 동원하여 추가적 부당이익은 철저히 환수하여 결국 금전적 불이익이 발생하도록 하여야 할 것이다. 또한 불건전 영업행위의 구체적 사례 및 관련자를 공표하여 재발의 가능성을 축소시키는 것도 고려할 만하다.

불건전 영업행위에 대한 책임을 회사뿐만 아니라 경영진 및 관련 책임자에게 직접 추궁하는 방식이 바람직하다. 대부분 불건전 영업행위에 대한 규제는 회사 자체를 대상으로 하고 있기 때문에 불건전 영업행위를 제어하는 데 한계가 있으므로, 회사뿐 아니라 경영진 및 책임자에 대해서도 불건전 영업행위에 대한 직접적 처벌을 강화할 필요가 있다.[31]

또한 불건전 영업행위로 인한 피해가 회사의 손실로 이어지고 회사 영업에 실질적으로 간여하지 않는 소액주주들은 예상치 못한 손실에 직면하게 되고, 금융소비자 입장에서도 형사제재만으로는 재산상 이익 전부가 환수되지 않고 있는 현실을 감안할 때, 증권 집단소송(class action) 및 금융소비자 집단소송의 활성화 등 적극적 손해배상의 여건을 조성할 필요가 있다.

2. 공시, 광고 그리고 약관에 대한 규제

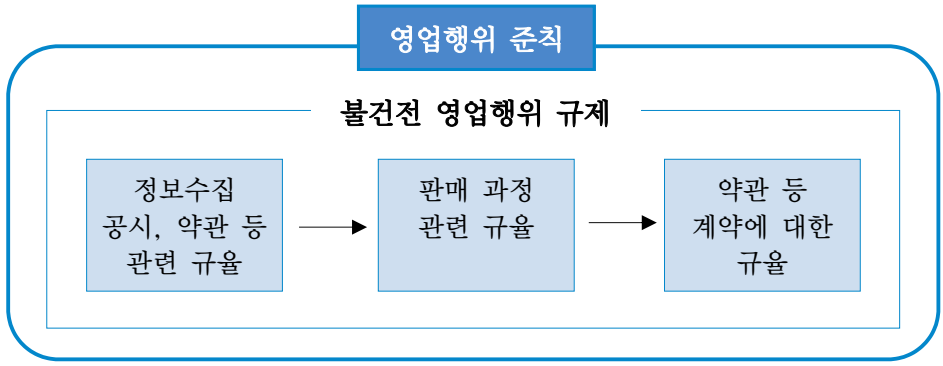
금융소비자보호의 사전적 규제라고 생각할 수 있는 대부분의 항목들은 금융회사의 영업행위 규제의 일부분이며, 앞서 영업행위 규제를 영업행위 준칙과 불건전 영업행위로 나누어 살펴보았다. 이 절에서는 영업행위 규제 중 금융소비자가 금융상품을 구입하기 이전에 정보를 수집하는 단계의 금융소비자보호 이슈와 관련되는 공시

31) 현재 영업행위 규제 위반에 대한 제재로 임원에게는 해임권고, 업무집행정지, 문책경고, 주의적 경고 등과 직원에 대한 제재로 면직, 정직, 감봉, 견책 등이 있다. 예를 들어 2014년 2월 16일 금감원의 제재 공시에 따르면, 현대, 롯데, 하나SK 카드사의 보험상품 불완전판매에 대한 제재에서 책임자 처벌은 임원에 대한 주의적 경고에 그치는 등 처벌의 수준이 경미하다.

및 광고 규제를 살펴보고, 금융상품을 구입하는 시점에서 금융회사와 소비자 간의 계약인 약관에 대한 금융소비자보호 문제를 살펴본다. 금융소비자의 금융상품에 대한 정보 수집 단계(공시, 광고)와 실제로 계약을 체결하는 단계(약관) 사이의 중간 단계는 금융상품을 판매하는 과정이라고 할 수 있는데, 이는 금융상품을 제조하는 행위, 판매하는 행위, 판매를 위임하는 행위 등과 같이 범위가 넓어서 다음 절에 별도로 검토한다.

본 연구의 사전적 규제는 개념적으로 〈그림 Ⅱ-2〉와 같이 그림으로 표현할 수 있다. 영업행위 준칙은 적용하는 방법에 따라서 모든 사전적 규제를 포괄할 수 있으며, 불건전 영업행위 규제로 처리할 수 없는 금융소비자보호까지 감당할 수 있다. 불건전 영업행위 규제 내에 정보수집 단계와 관련이 깊은 공시 및 광고 규제, 판매 과정 중에 나타나는 판매 규율, 계약체결과 관련되는 약관 규제 등이 포함될 것이다.

〈그림 Ⅱ-2〉 금융소비자보호 관련 사전적 규제의 체계



1) 공시

가. 공시규제의 의의

금융소비자보호의 관점에서 공시 규제의 근거는 분명하다. 금융회사 및 금융상품에 대한 공시는 금융소비자가 이들에 대해 평가(evaluation)를 할 수 있는 기본 정보를 제공하여 금융소비자의 의사결정에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 따라서 금융소비자 입장에서 볼 때 공시에서 누락되어 있는 주요 사항이 있는지를 검토하는

것이 우선적으로 이루어져야 한다. 기본적으로 금융소비자가 금융회사 및 금융상품의 가치와 위험성을 판단할 수 있도록 하는 정보는 모두 공시되는 것이 바람직하다. 예컨대, 근대적 포트폴리오 이론에 따르면 투자자는 금융상품에 대한 수익성, 리스크 등이 동시에 고려해야 적절한 의사결정을 수행할 수 있으므로 수익성 및 리스크 지표들이 공시 항목에 들어가야 한다.[32] 또한 각종 수수료는 수익성을 계산하는 데 차감하는 주요 항목이므로 공시되어야 한다. 이와 함께 다양한 이해상충문제는 잠재적으로 금융회사 및 금융상품의 수익성, 리스크에 영향을 줄 수 있으므로 공시되는 것이 바람직하다. 특히 금융소비자와 이해상충문제는 소비자의 이해에 직접적으로 관련되기 때문에 공시대상에 포함되는 것이 타당하다.

금융소비자보호와 관련한 공시의 문제에서는 단순히 공시 항목 또는 내용에 대한 논의에서 한 단계 더 나아가 공시 자료를 가공하고 분석한 자료를 공적인 기관이 제공해야 하는지에 대한 검토도 필요하다. 비교공시와 같은 논의가 이에 해당한다. 금융소비자 중 상당부분은 금융에 대한 전문적 지식이 부족하기 때문에 공시자료가 다 주어졌다고 하더라도 분석할 능력이 없을 가능성이 높다. 공시의 기본적인 기능 중 하나가 공시자료를 토대로 금융소비자 스스로 평가해서 금융상품을 구매할지 말지를 결정하도록 하는 것이라고 한다면, 금융소비자가 분석하지 못하는 공시자료는 금융회사가 공시 관련 규제는 준수할지라도 공시의 경제적 기능은 이루어지지 않는 것이다. 이 경우 기본적인 공시자료를 가공 또는 분석해서 그 결과를 다시 공시하는 것(예, 비교공시)은 공시의 기본적인 기능이 작동될 수 있게 하는 하나의 방법이 될 것이다.

32) '리스크'를 원금손실 가능성으로 정의한다면, 무위험자산(원본손실 가능성이 없는 자산)은 리스크 지표를 공시할 수 없다. 이 경우 수익성 및 리스크 지표의 공시는 금융투자상품에 한정된다. 다만, '리스크'를 수익률의 변동성으로 정의한다면, ELD(equity linked deposit, 주가지수연동예금)와 같은 예금상품(중도해지만 안 하면 원본손실 가능성은 없는 예금상품)은 주가지수에 따라 지급이자(수익률)가 달라지므로 리스크 지표를 공시할 수 있고 그러할 필요가 있다. 예를 들어 대출상품의 경우 2007년 1/4분기부터 은행권이 시행하고 있는 「주택담보대출 소비자보호 강화방안」은 차주의 금리변동위험을 공시하도록 하고 있어 '리스크'의 범위가 수익률(대출은 부(負)의 수익률)로까지 확장되어 적용되고 있음을 알 수 있다. 이러한 맥락에서 보면, 이론적으로는 보장성 보험의 하나인 사망 보험의 경우 보험료(가격) 책정 시 각 보험사들이 내부적으로 참조하는 경험생명표가 공시된다면 가격 대비 편익(수익률의 확장 개념)을 소비자가 계산할 때 소비자가 납부하는 보험료와 공정한 보험료와의 차이를 소비자가 명확히 알 수 있게 되므로 리스크 지표의 기능을 가질 수 있다.

나. 공시규제 현황

금융소비자보호와 직접적으로 관련된 공시는 경영정보 공시와 금융상품 공시로 구분할 수 있다. 경영정보 공시는 금융회사의 경영현황과 관련된 내용을 제공하는 것이다. 경영정보 공시 중 금융회사의 건전성 정보는 금융회사의 지급불능의 가능성, 계약의 지속성에 대한 판단의 근거를 제공하기 때문에 금융소비자보호와 직접적으로 관련이 된다. 예금, 대출, 금융투자상품, 보험상품 등의 소비자는 모두 금융회사의 건전성 정보에 관심을 가질 것이다. 예컨대, 금융회사의 건전성이 문제가 된다면 대출자의 경우 추가적인 대출경로를 모색해야 하는 비용이 소요되며, 금융회사의 지급불능 사태는 예금자의 경우 시간 및 금전적 비용을 유발하기 때문이다.

금융상품 공시는 금융상품의 거래조건에 대한 정보를 제공하는 것이다. 금융상품의 종류가 다양화되면서 상품 명칭만을 통해 해당 상품의 내용 및 거래조건을 정확히 파악하는 것은 매우 어려워 공시 자체뿐만 아니라 공시자료의 분석도 금융소비자보호의 이슈가 된다.

현재 경영정보 공시는 대부업법을 제외하고는 대부분의 업권별 법률에 명시되어 있다. 자본시장법 제33조, 은행법 제51조, 보험업법 제124조, 상호저축은행법 제23조의2, 신용협동조합법 제83조의2, 여신전문금융업법 제54조의2 등에 금융회사의 경영정보 공시에 대한 근거가 마련되어 있다. 그러나 대부업법에는 이에 상응하는 법적근거가 존재하지 않는다.

금융상품 공시는 자본시장법, 보험업법 등에 나타난다. 금융투자업자는 투자자로부터 받는 수수료의 부과기준 및 절차를 공시(자본시장법 제58조)해야 하며, 보험사는 보험료보험금 등을 공시(보험법 제124조)해야 하고, 은행은 금융분쟁의 발생을 방지하기 위해 금융소비자에게 중요 정보를 전달하도록 하고 있다(은행법 제52조의2 제2항). 그러나 상호저축은행법, 신용협동조합법, 여신전문금융업법, 대부업법 등에는 금융상품에 대한 공시 근거가 마련되어 있지 않다.

또한 자본시장법, 보험업법에는 금융상품 공시 내용을 상호 비교할 수 있도록 하는 비교공시에 대한 법적 근거까지 존재한다. 비교공시란 유사한 금융상품들의 주요 특성을 쉽게 비교할 수 있도록 공시된 자료를 일목요연하게 정리하여 공시하는 것을 의미하는데 상품 간 비교를 통해서 금융소비자의 의사결정을 용이하게 한다. 자본시장

법 제58조, 제90조는 금융투자협회의 집합투자상품에 대한 비교공시를 규정하고 있으며, 보험업법 제124조, 제175조는 보험협회의 보험상품에 대한 비교공시를 규정하고 있다. 반면, 은행, 카드사, 저축은행 등이 취급하는 상품의 경우 법적 근거는 마련되어 있지 않지만 해당 업권의 자율규제기구가 자발적으로 비교공시를 시행하고 있다.

〈표 Ⅱ-3〉 금융상품 비교공시 관련법규 현황

	법	시행령	시행규칙	감독규정
은 행 법	-	-	-	-
자본시장법	- 제58조 제4항 (수수료) - 제90조 제4항 (집합투자재산 운용실적)	- 제94조 제2항 (운용보수, 판매수수료·판매보수, 수익률)	-	- 제4-69조 (집합투자기구의 명칭, 운용인력, 자산의 구성, 자산규모, 기준가격 등)
상호저축은행법	-	-	-	-
보험업법	- 제108조 제4항 (특별계정자산 운용실적) - 제124조 제2항 (보험료, 보험금 등 보험계약 관련 사항)	- 제40조 제8항 (모집수수료율) - 제55조 제2항 (특별계정 자산의 기준가격, 수익률 등) - 제67조 제2항 (보험료, 보험금, 보험기간, 보장 위험, 보험회사의 면책사유, 공시이율 등)	-	- 제4-16조 (모집수수료율) - 제7-46조 (보장내용, 보험료, 해약 환급금, 공시이율, 변액보험 특별계정의 자산구성 내역 및 수익률, 수수료 등)
여신전문업법	-	-	-	-

자료 : 송민규(2011)

다. 해외사례

우리나라의 경영정보 공시 및 상품 공시의 공시 항목과 관련된 내용은 해외사례와 크게 다르지 않다.[33] 다만 비교공시는 실제 운영하는 방식 상 우리나라와 해외사례의 차이가 존재하기 때문에 비교공시 위주로 해외사례를 살펴본다.

33) 오승현 외(2004), 「금융고객 보호 시스템 통합 및 개선 방안」을 참고할 수 있다.

영국

영국은 소비자보호관련 기구인 Money Advice Service가 Money Advice Service를 통해 양질의 비교공시 서비스를 제공하고 있다. 이는 CFEB(Consumer Financial Education Body)가 제공하던 Moneymadeclear 서비스를 계승하는 것이다. CFEB는 2010년 FSA(Financial Authority Services)에 의해 설립되었으며, 금융소비자가 금융에 대해 이해도를 증진하고 효율적 관리를 할 수 있도록 지원하는 독립기구였다. CFEB가 설립되기 이전에는 FSA가 직접 Moneymadeclear 서비스를 제공해 왔다.[34)]

Moneymadeclear 서비스(현재 Money Advice Service)는 금융상품별 비교표(comparison table)를 대화형(interactive) "도구와 계산기(tools and calculators)" 서비스와 연계하여 제공하고 있다.[35)] 비교공시의 대상은 지급보호보험(payment protection insurance), 모기지(mortgage), 저축계좌, 연금, 펀드, 채권 등이다. 실제로 비교공시를 제공하는 방식은 2단계로 구분하여 구성되어 있다. 1단계에서는 비교하려는 상품을 선택하면 금융소비자는 자신의 성별, 연령, 소득수준 등의 기본적인 정보와 원하는 상품의 조건을 입력한다. 이후 2단계에서는 1단계에서 입력한 정보를 토대로 해당 소비자에게 적정한 금융상품과 그 상품의 기본적인 정보를 비교표로 제공하여, 단순히 유사한 상품을 대용량 스프레드시트로 제시하는 우리나라의 비교공시와 차별성이 있다.[36)] Moneymadeclear가 제공하던 모기지, 연금 상품에 대한 비교 서비스의 보다 구체적인 예시는 송민규(2011)를 참고할 수 있다.

캐나다

캐나다의 경우 소비자보호 관련 기구인 FCAC(Financial Consumer Agency of Canada)에서 영국의 Moneymadeclear와 유사한 서비스를 제공한다. FCAC는 2001

34) 2011년 4월 CFEB와 CFEB가 제공하는 Moneymadeclear 서비스는 Money Advice Service(MAS)로 명칭이 바뀌어 제공되고 있다. 2012년 4월부터 MAS는 Department of Business, Innovation and Skills가 제공하던 무료 채무상담(debt advice)의 조정자 역할도 이어받아 수행하고 있다.

35) https://www.moneyadviceservice.org.uk를 참조할 수 있다.

36) 이러한 방식의 비교공시 제공방식은 정보제공자가 일방적으로 큰 규모의 비교표를 모두 제시하는 것이 아니라, 소비자가 자신의 정보를 입력하는 것에 근간을 둔다는 점에서 대화형(interactive) 서비스라고 부른다(송민규(2011)).

년 캐나다 연방정부에 의해 설립되었으며, 금융소비자와 관련된 이슈를 감시하고 금융교육을 강화하기 위해 지원하는 역할을 수행한다. FCAC는 신용카드, 모기지, 은행예금 등의 상품에 대해 대화형 도구 서비스 및 계산기 서비스를 제공하고 있는데,[37] Moneymadeclear와 마찬가지로 개인별 상황 및 조건을 입력하면 그에 부합하는 상품을 비교표로 제시한다. FCAC의 신용카드, 모기지, 은행예금 상품에 대한 구체적인 서비스의 내용은 송민규(2011)를 참고할 수 있다.

미국

미국은행연합회(American Bankers Association, ABA)도 대화형 계산기 서비스를 제공한다. 주택관련 상품, 개인금융상품, 투자, 퇴직 상품, 리스(lease)상품으로 구별하고, 각 상품 내에서 금융소비자가 알고 싶어 하는 질문을 선택하도록 한 후, 해당 질문별로 계산기 서비스를 제공하는 방식이다. 예를 들어, 주택관련 상품에서 "Should I rent or buy?"를 선택하면 주택 렌트(rent) 또는 구입을 결정하는 데 도움을 줄 수 있는 계산기 서비스로 이동하고, 렌트 및 구입 조건 등을 입력하면 거주기간 별로 이득과 손실을 비교해준다.[38] 그러나 영국, 캐나다와 같이 금융상품비교표를 제시하지는 않는 한계가 있다.

미국증권업협회(Financial Industry Regulatory Authority, FINRA)는 Fund Analyzer라는 비교도구를 웹사이트를 통해 제공하는데, 주로 뮤추얼 펀드, ETF(exchange traded fund), ETN(exchange traded note)을 비교할 수 있도록 하고 있다. 비교하려고 하는 펀드 상품들을 복수로 선택하면, 기대수익률, 총비용과 판매보수의 합, 투자 목적, 모닝스타 등급 등을 그래프와 표로 제시하고 있다.

라. 정책방향

공시관련 정책방향은 현 상황 및 해외사례를 참고할 때, 우선 공시규제의 법적 근거가 취약한 부문에 대해 보완하고, 금융소비자 입장에서 의사결정에 도움이 되

37) http://www.fcac-acfc.gc.ca/ 참조할 수 있다.

38) ABA의 계산기 서비스는 민간 소프트웨어 업체인 TimeValue Software의 온라인 계산기 서비스를 이용하고 있다. TimeValue Software는 세금, 리스, 은행상품, 투자상품, 퇴직관련 상품 등 다양한 금융관련 솔루션을 제공하는 민간 업체이다.

도록 공시의 실효성을 보강하는 데 역점을 두는 것이 필요하다.

첫째, 공시 규제를 법률 수준에서 살펴보면 대출, 신용카드, 예금 등의 금융상품 정보 공시 규제가 금융투자상품, 보험상품 등에 비해 규제 강도가 상대적으로 약하다. 은행법, 상호저축은행법, 신용협동조합법, 여신전문금융업법 등은 금융상품 공시 규제에 대한 법적 근거가 미비되어 있는데, 금융소비자 분쟁에서 대출, 신용카드 등의 비중이 높은 것을 감안하면 공시 규제가 보다 강화될 수 있도록 근거 규정을 마련할 필요가 있다. 특히 대부업의 경우 금융상품 정보뿐만 아니라 경영정보에 대한 공시규제마저도 미비되어 있어 특별히 이 부분에 대해 보완이 필요하다. 법적 수준에서 상품정보 공시규제 강화는 주요 공시 항목 및 공시 방법 등을 분명히 밝혀주는 것을 의미한다. 대부업에 대해서도 경영정보 공시규제를 도입할 경우 금융감독당국의 건전성 감독대상으로 편입하는 것에 대해서도 고려해 보아야 한다.

둘째, 공시의 실효성을 제고하는 방법 중 하나가 비교공시를 효과적으로 활용하는 것이며, 비교공시는 "금융소비자 입장에서 정보이용의 편의성 제고"를 목표로 설정해야 한다. 이를 위해서 우선 "요약형 비교공시"의 도입이 필요하다.[39] 금융비전문가가 다수인 소비자가 어떤 항목을 어떻게 비교해야 하는지 알기 어려운 실정인데, 현재 비교공시는 비교정보가 단순화되지 않은 대용량 스프레드시트(spread sheet)로 제시되고 있어 비교공시의 본래 취지를 달성하지 못하고 있다. 따라서 금융소비자의 상품의 선택에 심각한 영향을 줄 것으로 판단되는 주요 항목만을 추려서 요약하는 것을 추천한다.

예를 들어, 펀드의 경우 비용 부문과 수익률 부문을 요약하여 동시에 보여줄 수 있는 비교공시를 새로 구성하되, 수익률, TER(total expense ratio), 리스크, 벤치마크(benchmark) 수익률이 비교될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.[40] 또한 펀드의 리스크 및 벤치마크 관련 내용이 비교공시 항목에서 누락되어 있어 경제학 이론적 측면에서 볼 때에도 보완이 필요하다. 만약, 리스크 및 벤치마크와 비교하지 않고

39) 요약형 비교공시는 소비자 친화적 양식이라는 1차적 의미와 함께 소비자가 공시내용을 쉽게 이해할 수 있도록 풀어쓰고 해설도 곁들이는 등 소비자 친화적 내용의 의미를 가진다. 이 점을 지적해 주신 익명의 논평자께 감사드린다.

40) 펀드의 선택에 활용하기 위해서는 비용(보수 및 수수료)과 수익률을 동시에 감안해야 하는데 현재 펀드의 비교공시는 이들이 별도로 구성되어 불편하다. 즉, 수익률 부문에서 보수율을 함께 보이고 있으나, 보수 및 수수료의 일부만 나타나고 있어 비용 전체가 반영되지 않고 있는 문제점이 존재한다.

단순 수익률 및 비용만 비교할 경우 위험성이 높은 상품이 지나치게 좋은 상품으로 부각될 우려가 있기 때문이다. 근대적 포트폴리오 이론에 따르면, 투자자가 의사결정을 할 때 필요한 가장 중요한 정보는 수익률과 리스크이다. 따라서 금융상품의 리스크를 보여줄 수 있는 지표를 제시하는 것은 매우 당연한 일이다.[41] 벤치마크를 보여주지 않을 경우에는 금융상품 간 공정한 비교 평가가 어렵다. 예를 들어, 안정적 수익을 목표로 벤치마크를 정하는 경우 리스크와 수익률이 모두 낮을 가능성이 있는데 벤치마크를 공시하지 않는다면 이 상품은 실제보다 열등하게 평가될 가능성이 있다.

비교공시의 내용이 상품선택에 영향을 주는 정보라는 점에서 금융기관의 불건전 영업행위에 대한 정보도 추가할 필요가 있다. 이는 소비자에게 정성적 정보를 비교 제공하여 소비가 최선의 선택을 하도록 유도할 수 있고 결과적으로 시장규율의 기능도 수행할 수 있다. 분쟁이 발생한 사건 및 사후처리(감독원 시정명령 등) 결과에 대한 적극적 비교공시가 이루어지면 사후제재의 실효성을 높이는 긍정적 효과도 기대할 수 있다.

셋째, 비교공시의 효율성을 제고하기 위해서는 비교공시를 자율규제기구에 전적으로 맡겨두지 말고 독립적 공적기관이 통합하여 관리해야 한다. 현재 업권별로 자율규제기구가 비교공시하고 있기 때문에 업권 간 유사한 성격의 상품들을 비교하는 것이 용이하지 않다. 퇴직연금의 경우 은행, 증권회사, 생명보험회사, 손해보험회사가 모두 취급하고 있는데 금융소비자 입장에서 선택하기 위해서는 업권 간 상품의 비교가 필요하다. 금융감독원에서 퇴직연금의 통합안내 웹사이트를 운영하고 있으나, 단순히 업권 별로 검색할 수 있는 연결사이트로 업권 간 상품을 비교하는 서비스를 제공하는 것은 아니다. 업권 간 유사 상품을 통합하여 비교공시할 때에는 업권 간 비교가 용이하도록 용어의 정리, 비교항목의 선정 등이 이루어져야 한다. 또한 장기투자목적의 펀드와 변액보험의 펀드 부분도 금융소비자 입장에서 상호 비교할 수 있도록 비교공시를 개선할 필요도 있다. 물론 장기 펀드와 변액보험 간 유사한 특성이 있을지라도 엄연히 다른 업권의 상품이므로 본질적 차이점이 존재한다. 따라

41) 기초적인 리스크의 지표로 기간별 수익률의 표준편차(standard deviation)를 고려할 수 있다. 수익률과 리스크를 동시에 간접투자상품에 적용되는 신의의 원칙으로 파악하는 법률도 존재한다. 미국의 Uniform Prudent Investor Act(1994)가 대표적이다.

서 이 경우에는 모든 비교항목을 통일하는 것보다는 요약형 비교공시의 형식으로 업권 간 상품 비교가 가능하도록 하는 것이 현실적인 방법이다. 요약형으로 업권 간 비교공시를 하는 주체는 독립된 공적기관이 담당하는 것이 타당하다. 특정 업권의 자율규제기구가 담당할 경우 비교공시를 통해 해당 업권의 금융상품을 상대적으로 유리하게 보이도록 하여 홍보 또는 광고로 악용할 소지가 있기 때문이다.[42] 영국과 캐나다의 경우 해당 업권의 자율규제기구가 아닌 정부 산하의 소비자보호기구가 총괄하여 관리하고 있는 것을 참고할 만하다.[43]

넷째, 비교공시의 실효성을 제고하기 위해 영국, 캐나다의 비교공시 시스템에 존재하는 "대화형 서비스(interactive services)"를 우리나라 비교공시 시스템과 결합하는 것도 추천할 만하다. 앞서 영국 사례에서 보았듯이 영국의 비교공시를 제공하는 방식은 2단계로 구성되어 있다. 1단계에서는 비교하려는 상품을 선택하면 금융소비자는 자신의 성별, 연령, 소득수준 등의 기본적인 정보와 원하는 상품의 조건을 입력한다. 이는 정보제공자인 Money Advice Service가 일방적으로 대용량 비교표를 제시하는 것이 아니라, 금융소비자가 자신의 정보를 입력하는 것에 근간을 두기 때문에 대화형 서비스라고 칭한다. 요약형 비교공시가 실질적으로 도움이 될 수 있는 비교항목만 선택하여 제시하는 것과 유사하게 대화형 서비스는 해당 소비자에게 실질적으로 도움이 될 수 있는 비교상품만을 선별적으로 비교할 수 있도록 제시하여 비교공시의 실효성을 제고한다. 공시의 주체가 일방적으로 정보를 제공하는 비교공시와 달리, 대화형 서비스는 온라인을 통해 소비자가 자신의 정보를 제공하고 이에 적정한 정보를 받는 방식이므로, 정보의 흐름이 양방향으로 이루어지게 되어 개별적 자문서비스에 보다 근접한 형태가 된다. 대화형 서비스도 특정 업권의 자율규제기구가 제공할 경우 특정 업권이 홍보 또는 광고로 사용할 소지가 있기 때문에 공적인 독립적 기구가 전담하는 것이 바람직하다.

---

42) 비교공시를 제외하면 현행 법규는 유사상품과의 비교를 통해 금융상품들을 광고하는 것은 제한하는 입장에 있다. 일반적으로 부당하게 비교하는 광고는 표시광고법 제3조에서 금지하고 있다. 업권에 따라 이를 더욱 구체적으로 명시하는 경우가 있는데, 보험업법은 보험상품의 내용의 일부에 대하여 비교의 대상 및 기준을 분명하게 밝히지 아니하거나 객관적인 근거 없이 다른 보험상품과 비교하여 그 보험상품이 우수하거나 유리하다고 알리는 행위는 금지하고 있으며(보험업법 제97조), 대부업법에서도 보험업법과 유사하게 비교를 통한 상품의 광고에 제한을 두고 있다(대부업법 제9조의 3).

43) 영국의 CFEB는 통합금융감독기구인 FSA에 의해 설립되었으며, 캐나다의 FCAC는 연방정부에 의해 설립된 기관이다.

다섯째, 비교공시가 금융소비자가 상품을 선택하고 의사결정을 하는 데 도움을 주는 매우 효과적인 방법이지만 표준화되지 않은 금융상품에 대해서 효과적으로 이루어지기 어려우며 개개인의 재산상황, 부채상황 등을 감안할 수 없는 한계가 존재한다. 이를 보완하기 위해서는 독립적 금융자문업이 함께 성장해야 한다. 독립적 금융자문서비스는 금융상품 제조사, 판매사에 대해 독립적·중립적 입장에서 행해지는 금융자문서비스를 일컫는데,[44] 비교공시와 함께 금융소비자의 금융상품 선택상 어려움을 줄여주고 중립적 관점에서 도움을 준다. 표준화 정도가 낮고 개별적 조언이 필요한 금융상품에 대해서는 비교공시보다는 독립적 금융자문서비스의 활용이 바람직하다.

〈표 Ⅱ-4〉 비교공시와 금융자문서비스의 비교우위

	비교공시	금융자문서비스
상품의 특성	단순한 구조의 상품, 표준화된 상품	복잡한 구조의 상품, 비표준화된 상품
금융소비자의 범위	불특정 다수	특정 개개인

자료 : 송민규(2011)

2) 광고

가. 광고규제의 의의

광고는 상품을 판매하기 위해 해당 상품에 대한 장점을 위주로 한 설명이 수반된다. 단점은 설명하지 않고 해당 상품만 소개하는 제한적 정보이기는 하지만 정보를 제공하는 기능을 수행한다. 따라서 금융상품의 부당, 과장된 광고는 금융소비자의 그릇된 의사결정으로 이어져 부당한 피해를 입을 수 있는 단초를 제공한다. 더구나 금융상품을 제대로 이해하기 위해서는 상대적으로 전문적 지식이 더 필요한 것으로 인식되고 있어, 금융에 대한 전문적 지식이 부족한 일반 소비자의 경우 이러한 위험

44) 영국의 "금융서비스와 시장에 관한 법률(FSMA)"에서는 시장 내 모든 금융상품들을 비교하여 자문서비스를 제공하는 자를 독립적 금융자문업자로 규정하고 있다.

에 더욱 노출되어 있다. 또한 광고에 의해 전달되는 정보는 소비자에게 일방적으로 전달되고 소비자가 이에 대한 질의, 의견 등을 상품 제공자에게 전달하고 확인을 받기 어렵기 때문에 해석의 오류 등으로 정보의 왜곡이 발생할 가능성은 더욱 높다. 일방향 정보전달의 왜곡 가능성, 불특정 다수인 금융소비자의 피해 가능성 등은 금융상품에 대한 광고 규제에 대한 근원적인 근거를 제공한다.

광고 규제는 해당 업권 및 유사한 상품에 대한 부정적 이미지를 축소하는 긍정적 외부효과(positive externality)를 생성하는 데에도 도움을 준다. 특정한 금융상품의 부당한 광고로 인해 문제가 나타날 경우 유사한 금융상품 및 여타 금융회사의 부정적 이미지로 이어지는 부정적 외부성(negative externality)이 발생하게 된다. 따라서 광고 규제는 부적절한 광고에 의해 발생할 수 있는 부정적 외부성을 축소시키는 데 기여하므로 금융회사들 입장에서도 광고 규제를 능동적으로 수용하는 것이 유리한 측면이 있다.

금융시장의 발전과 함께 금융상품의 판매채널이 다양화되고 광고도 다양한 형태가 나타나고 있다. 예컨대 홈쇼핑 TV, 인터넷, 전화마케팅, 편의점 판매 등 금융상품에 대한 광고 방식이 빠르게 진화를 거듭하고 있다. 광고 매체의 변화와 함께 규제의 어려움은 심화되고 있어 현재 금융업권의 광고규제의 취약지점이 존재할 가능성이 높다. 따라서 금융상품의 광고규제도 금융상품의 발전과 함께 진화해야 한다.

나. 광고규제 현황

먼저 법률 수준의 규율체계를 살펴본다. 현재 금융상품의 광고는 일반 상품과 함께 "표시 · 광고의 공정화에 관한 법률"의 규율을 받고 있으나, 금융업권별로 법적 규율이 추가로 존재한다. 자본시장법의 경우 금융투자업자가 아닌 자는 금융투자상품에 대한 광고를 금지(자본시장법 제57조)하여 광고의 주체를 제한하고 있으며, 보험업법의 경우 보험 안내자료에는 보험의 권리 · 의무, 보장내용, 해약환급금 등에 대한 사항을 알기 쉽게 기재하도록 하여(보험업법 제95조) 광고자료에 기본적으로 포함되어야 할 내용과 함께 소비자의 이해도를 감안하도록 하고 있다. 대부업은 광고에 대부업 등록번호, 이자율, 연체이자율, 기타 비용 등을 표시하도록 하고

있어(대부업법 제9조) 보험업법과 유사하게 광고에 포함되어야 할 기본 사항들을 명시하고 있다. 은행법, 상호저축은행법, 신용협동조합법, 여신전문금융업법 등에서는 광고에 대한 추가 규율 사항이 존재하지 않는다.

앞서 언급한 바와 같이 광고규제는 해당 업권 및 유사상품에 대한 부정적 외부성을 축소하는 기능도 존재한다. 이로 인해 자율규제기구들도 해당 업권별 광고의 내용을 규제한다. 현재 금융투자협회, 보험협회(생명보험협회, 손해보험협회)는 자율규제에 의해 회원사들의 광고를 적극적으로 심사하고 있다. 금융투자협회의 경우 광고의 의무표시사항, 금지행위, 집합투자기구 운용 실적에 대한 표시기준, 심사절차, 제재에 관한 내용을 구체적으로 제시하고 있으며(금융투자회사의 영업 및 업무에 관한 규정) 실제 심사 건수도 2011년 기준 약 8,000건에 이르고 있다. 보험협회도 "보험광고 · 선전에 관한 규정"에서 필수안내사항, 금지사항 등을 자세히 열거하고 있으며, 손해보험협회의 심사건수는 2011년 기준 4,500건을 상회한다.

다. 해외사례

영국

영국의 금융상품 광고에 대한 규제는 "금융서비스와 시장에 관한 법률(Financial Services and Markets Act, FSMA)"과 "금융광고명령(Financial Promotion of FSMA Order 2005, FPO)"을 법적 근거로 한다. FSMA는 금융광고(financial promotions)를 금융상품 구매 행위(investment activity[45])로의 유도로 정의하고 있다(FSMA Section 21). 금융회사의 금융광고 행위는 광고(advertisement 협의의 광고), 상품설명, 투자자문 등을 포함하여, 통상 인식하는 광고뿐만 아니라 다양한 매체를 통한 광고성 이메일, 전단지 등을 포함하여 폭 넓은 의사전달행위에 대해 규율할 수 있는 근거가 된다. 또한 고객의 동의를 얻어야 하는 조건을 부여하여 광고 및 상품권유가 남용될 수 있는 가능성을 제어한다. 고객의 동의 없이 의사전달을 할 수 있는 특별한 경우는 FPO에서 상세하게 기술하고 있다.

45) 여기서 investment activity는 통상적 개념의 투자만을 의미하는 것이 아니라 예금, 주택금융(모기지 등), 담보대출, 보험 등을 포괄한다.

영국 금융행위청(Financial Conduct Authority, FCA)은 FSMA에서 언급된 금융회사의 의사전달 행위가 갖추어야 할 바람직한 특성들을 제시하고 있다. FCA Principle 6에서는 금융회사는 고객의 이익을 성실히 추구해야 하며 고객들을 공평히 대우해야 할 것을 규정하고 있으며, Principle 7에서는 금융회사가 고객에게 의사 전달을 할 때에는 분명하고, 공평하고, 오해의 소지가 없게 전달해야 한다고 명시하여, 광고, 상품 설명 등에 있어서 고객의 이해도를 높이기 위한 노력을 하도록 하고 있다.[46)]

이상의 광고와 관련된 규율 및 규제는 모든 금융업권에 대해 적용되며, 업권별 차별성은 없는 것으로 파악된다. 한 가지 특징적인 것은 광고에 대한 사전 심사제도는 존재하지 않는다는 것이다. 우리나라의 경우 금융규제당국에서는 광고에 대한 사전 심사를 실시하지는 않지만, 금융투자협회 및 보험협회 등 자율규제기구가 사전 심사를 하고 있다.

FCA는 광고에 대해 사전 심사를 하지는 않지만, 광고에 대한 문제점을 발굴하는 것을 관련 분쟁이 발생한 이후로 미루지 않는다.[47)] FCA는 특정 금융상품의 분쟁 발생 여부와 관계없이 선제적으로 TV, 라디오, 인터넷, 신문 등 다양한 매체의 금융상품 광고를 선제적으로 감시한다. 또한 우편, 전단지, 이메일, 전화 등 FCA가 감시하기 어려운 광고성 정보에 대해서는 금융소비자가 FCA에 상시 알릴 수 있도록 하여 광고성 정보에 대해 전면적인 감시를 수행한다. FCA는 광고성 정보에 대한 감시를 통해 잠재적 문제가 있다고 판단할 경우 해당 광고를 시정하도록 하며, 해당 회사의 내부통제기준의 실효성을 점검한다. 그리고 시정을 권고하는 내용을 웹사이트, 보도자료, 소비자회보(consumer bulletin) 등을 통해 구체적으로 공개한다.[48)]

---

46) FCA Handbook Principle 6(Customers interests): A firm must pay due regard to the interests of its customers and treat them fairly.
Principle 7(Communications with customers): A firm must pay due regard to the information needs of its customers, and communicate information to them in a way which is clear, fair and not misleading.

47) 규제기관이 광고를 사전승인하지는 않으나 방송광고의 경우 광고협회에서 사전 검토를 수행하고 있다. TV는 Clearcast, 라디오는 RACC가 이러한 기능을 수행한다. ASA(Advertising Standards Authority)는 금융광고를 포함한 모든 광고를 감시하여 문제가 있는 광고를 적발 시 동일한 형태로 계속 광고되는 것을 금지하는 조치(adjudication)를 취하고 있다. ASA는 FCA의 규제소관인 경우 광고의 비기술적 측면(모욕, 사회적 책임 방기, 우위 주장, 공포 및 고통 유발, 경쟁사 비하, 상품의 특질과 관련 없는 주장 등)을 담당하지만 방송광고에 관한 한 ASA는 FCA와 긴밀히 협조하여 기술적 측면에 대한 민원을 조사하고 있다.

48) 공개수준은 매우 자세하게 이루어지고 있는데, 이는 FCA의 전신인 FSA의 http://www.fsa.gov.uk/Pages/Doing/Regulated/Promo/index.shtml와 http://www.fsa.gov.uk/Pages/Library/

미국

미국의 광고에 대한 규율체계는 우리나라와 유사하다. 기본적으로는 연방거래위원회(Federal Trade Commission, FTC)가 광고에 대해 규제하며 금융상품에 대한 광고도 이에 포함된다. 금융투자업의 경우에는 SEC(Securities and Exchange Commission)와 자율규제기구인 FINRA(Financial Industry Regulatory Authority)에서 추가적인 규제를 실시한다.[49] SEC는 증권법(Securities Act 1933) 제5항에 근거하여 광고를 규제하는데 인터넷 광고도 규제의 대상에 포함된다. FINRA는 상품의 위험성 등을 고려하여 투자자보호가 필요하다고 인정될 경우에는 광고에 대해 사전 심사도 할 수 있다. 보험업의 경우에는 각 주의 보험청과 NAIC(National Association of Insurance Commissioners)에서 광고 내용에 대한 규제를 하고 있으나 사전 심사는 하지 않는다.

라. 정책방향

국내 광고 규제 및 체계를 살펴보면 몇 가지 문제점들이 존재한다. 우선 대출, 신용카드, 예금 등의 금융상품에 대한 광고 규제는 금융투자상품, 보험상품에 비해 규제의 수준이 상대적으로 낮다. 은행법, 상호저축은행법, 신용협동조합법, 여신전문금융업법 등에는 자본시장법이나 보험업법과 달리 광고 규제에 대한 법적 근거가 마련되어 있지 않아서 비금융상품과 함께 표시광고법의 규율만 적용되고 있다. 그런데 금융소비자 분쟁 실적을 보면 오히려 대출, 신용카드 등과 관련된 내용이 더 많다. 광고가 금융소비자가 구매하는 중요한 이유 중 하나임을 감안하면, 분쟁이 더 빈번히 발생하는 이들 영역의 광고에 대한 규제를 더 강하게 적용하는 것이 자연스러울 것이다.

둘째, 몇몇 금융상품들은 해당 업권에 걸쳐 유사하거나 동일한 특성을 지니고 있어 업권에 불문하고 유사한 수준의 규제가 필요한데, 금융업권 간 규제체계가 상이하다보니 규제의 형평성이 어긋나거나 규제의 공백이 발생할 소지가 있는 경우가

Communication/index.shtml에서 확인할 수 있다.

49) 선물, 옵션, 중개 등과 관련한 상품의 경우 광고주나 광고대행사가 자발적으로 광고의 주장과 정보에 대해 심의를 요청하고, FINRA는 이에 대해 소견서로 회신하는 형태로 사전심의가 이뤄지고 있다.

존재한다. 퇴직연금의 경우가 대표적인 사례가 될 것이다. 은행업계, 금융투자업계, 보험업계 모두 퇴직연금에 해당하는 금융상품을 판매하고 있는데, 금융투자회사가 취급할 경우에는 금융투자협회, 보험사가 취급할 경우에는 보험협회가 광고의 사전 심사를 담당하고 있다. 반면 은행에서 판매되는 퇴직연금은 광고 심사를 받지 않는 상황이다. 동일한 기능에 대해 동일한 규제를 적용한다는 기능별 규제의 취지를 감안하면 상충되는 것으로 판단된다.

셋째, 복합금융상품의 경우 상품의 특성에 따라 분할하여 광고를 심사하거나, 부분적으로 심사가 이루어져 비효율적인 심사가 이루어질 가능성이 있다. 예컨대, 변액보험의 경우를 살펴보면 변액보험은 자산운용부분인 특별계정과 일반 보험부분으로 구성되어 있다. 업권별 규율체계를 감안하면 특별계정은 자산운용부분이므로 금융투자협회에서, 일반 보험부분은 보험협회에서 심사를 하는 것이 타당할 것이다. 그러나 관행적으로 보험협회에서 일괄하여 광고심사를 수행하고 있다. 특별계정이 실질적으로 금융투자상품임을 감안하면 심사가 효율적으로 이루어지고 있는지는 의문시된다. 또한 투자성 예금의 경우 투자성이 인정되는 부분은 금융투자협회의 광고심사를 받게 되지만, 일반 예금 부분에 대해서는 광고 심사가 적용되지 않는다. 두 특성이 결합되어 있는 상품의 일부만 심사할 경우 나머지 부분에 대한 심사가 누락되어 실질적으로 완결된 심사가 이루어졌다고 할 수 없다.

위에서 살펴 본 복합금융상품에 대한 광고 심사의 어려움은 상이한 업권의 금융상품이 결합한 데에서 기인한 것인데, 금융상품을 제조하는 회사와 판매하는 회사가 상이할 경우에도 이와 유사한 문제가 발생할 수 있다. 예컨대 금융소비자가 은행에서 쉽게 가입할 수 있는 공모펀드, 보험상품 등의 경우가 제조와 판매의 업권이 상이한 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이 경우 공모펀드는 자산운용사에서, 보험상품은 보험사에서 제조되는 것이고 판매만 은행에서 이루어지는 것이다. 이때 광고의 심사를 제조사가 속한 업권에서 수행해야 하는지, 판매사가 속한 업권에서 해야 하는지에 대해 논란의 여지가 있다. 그러나 현행 규율체계 하에서는 제조사가 속한 업권에서 광고에 대한 규제를 일괄 수행하고 있기 때문에 이러한 문제점이 실제로 부각되지는 않고 있다. 다만 영국과 같이 광고의 규율을 금융회사가 전달하는 모든 정보에까지 확대한다면 판매사도 광고성 정보의 전달에 대한 규율을 받아야 할 것이다.

넷째, 금융규제당국이 금융상품 광고에 대한 사전 심사를 총괄하기 어려운 측면이 있다. 업권 간 유사상품에 대한 규제의 형평성, 복합금융상품 및 제판분리 상품에 대한 규제와 관련된 문제를 가장 쉽게 해결할 수 있는 방법 중 하나는 모든 금융업권을 총괄하는 금융규제당국이 담당하는 것일 것이다. 그런데 광고 규제 중 사전 심사는 헌법 상 언론·출판의 자유를 침해하는 것으로 해석될 수 있기 때문에 행정기관인 규제당국이 적극적으로 수행할 수 없다.[50] 현재 금융투자협회나 보험협회가 광고 심사를 수행할 수 있는 것은 회원사 간 협약에 의한 자율규제로 이루어지기 때문에 가능한 것으로 해석된다. 따라서 협회가 이해상충 문제에 자유롭지 못하다는 한계에도 불구하고 광고 규제는 금융규제 당국에 의한 사전심의가 가능하지 않기 때문에 자율규제가 적극적으로 활용되어야 할 것이다.

이러한 문제의식 하에 다음과 같은 정책방향을 도출할 수 있다. 첫째, 금융상품 광고규제의 법적 근거가 마련되지 않은 영역에 대해 법적 보완이 필요하다. 이를 위해서 개별업법들을 보완하거나 광고 규제를 모든 금융업권에 적용할 수 있는 통합법 내에 포함시키는 것이다. 개별업법들을 보완할 경우, 은행법, 상호저축은행법, 신용협동조합법, 여신전문금융업법 등에 광고규제의 법적 근거가 추가되어야 할 것이다. 금융소비자보호 통합법 내에 포함할 경우에는 모든 금융상품 및 금융업자의 광고를 규율할 수 있도록 하면 될 것이다. 현재 추진되고 있는 금융소비자보호에 관한 법률 제정안에는 금융판매업자 등의 영업행위 준수사항 중 일부로 광고 규제의 내용이 포함되어 있어 후자의 방식으로 규제할 예정이다. 이렇게 통합법을 활용하는 방식은 FSMA, FPO의 통합규율체계를 이용하는 영국과 유사하다. 다만, 제판분리 상품에 대한 규제가 현재 금융소비자보호에 관한 법률 제정안에서처럼 판매업자에게만 부여될 경우 금융상품 제조업자에 대한 책임을 묻기 어려우므로 제조업자도 책임의 대상에 포함시키는 것이 바람직하다.

둘째, 광고 심사가 이루어지지 않는 업권은 자율규제기구가 해당 업권의 광고 심사를 개시하도록 하며, 광고 심사와 관련하여 자율규제기구 간 협의체계를 구축할 필요가 있다. 광고 심사가 이루어지지 않는 업권은 은행, 상호저축은행, 신용협동조합, 여신금융업, 대부업 등이므로, 은행연합회, 상호저축은행중앙회, 신용협동조합

50) 헌법재판소의 2005헌마506(2008년 6월 26일)에서도 광고도 언론·출판 자유의 보호대상으로 인정하고 있다.

중앙회, 여신금융협회, 대부업협회 등은 현재 수행하지 않는 해당 업권의 금융상품 광고 심사를 담당하도록 하는 것이 바람직하다. 단순히 규제의 공백 때문이 아니라 각종 대출, 신용카드와 관련한 민원제기의 빈도를 감안할 때에도 이들 업권에 대한 금융소비자보호의 강화는 필요한 실정이다. 복합금융상품 및 제판분리 상품의 경우 불완전 심사, 심사의 분할 등의 문제가 잠재되어 있는데, 이를 해결하기 위해서는 자율규제기구 간 협의체계를 구축함으로써 해결할 수 있을 것이다. 예컨대 변액보험의 경우 금융투자협회와 보험협회가 협의하여 금융투자협회의 집합투자상품에 대한 심사기술을 전수할 수 있도록 하고, 투자성 예금의 경우에도 금융투자협회의 투자성 상품에 대한 심사기술을 은행연합회로 전수하는 것을 고려할 수 있다.

셋째, 영국의 경우를 참고하여 금융규제 · 감독 당국의 광고에 대한 사후적 모니터링 및 규제를 한층 강화하는 것이 바람직하다. 금융당국이 광고의 사전 심사를 수행하는 것이 헌법 상 언론 · 출판의 자유를 침해할 가능성이 있기 때문에 사후적인 모니터링 및 규제를 강화하는 것이 금융당국 입장에서는 최선의 선택일 것이다. 보다 구체적으로 사후 규제의 대상이 되는 광고의 의미를 확대하여 금융상품을 판매하는 자의 모든 의사전달까지 규제의 대상에 포함해야 할 것이다. 현재 금융상품이 홈쇼핑, 전단지, 인터넷 팝업, 우편물 등 다양한 형태로 실질적인 광고가 이루어지고 있기 때문이다. 그리고 문제점이 있는 광고를 찾아냈을 경우 이에 대한 시정 조치뿐만 아니라 해당 금융회사에 대한 제재, 광고와 관련된 내부통제기준의 실효성을 점검해야 한다.[51] 광고에 대한 규제 시 단순히 광고가 설명하는 내용의 진위만 판단하는 데 그치지 말고, 소비자 입장에서 이해하기 어려운 표현, 오해의 소지가 있는 표현들도 시정하도록 해야 한다. 특히, 금융소비자가 문제점이 있을 수 있다고 여기는 광고를 감독당국에 상시 알릴 수 있는 전용 보고채널이 마련되어야 한다. 전단지, 우편물, 이메일, 전화 등에 의한 광고는 기술적으로 감독당국이 감시하기 어려워 금융소비자로부터 문제점을 접수받는 것이 효율적이기 때문이다. 또한 금융소비자가 최근 및 현재 접하는 광고들에 대해 판단할 수 있도록 광고에 대한 감시 결과를 웹사이트, 보도자료 등을 통해 구체적으로 공개하는 것이 바람직하다.

51) 광고와 관련된 내부통제기준의 실효성 점검 내용 및 방법 등은 FSA(2006)을 참고할 수 있다.

3) 약관

가. 약관규제의 의의

금융상품의 약관이란 금융회사와 금융소비자 간에 체결한 계약을 의미한다. 금융소비자보호의 관점에서 금융상품의 약관과 관련된 이슈를 검토할 때에는 일차적으로는 금융회사가 약관을 충실히 준수하는가에 관심을 갖는다. 그러나 금융소비자는 금융회사에 비해 금융, 법률 등에 대한 전문적 지식이 부족하기 때문에 단순히 약관이 준수되었다고 하더라도 금융소비자보호가 이루어진다고 할 수 없는 측면이 존재한다.

금융회사의 약관 준수 여부에서 한 단계 더 나아가 약관 상 잠재적 독소 조항, 모호한 해석이 가능한 부분 등이 존재하는지에 주목해야 한다. 예컨대 약관 상 이미 금융소비자에게 불리하게 작용될 소지가 있는 조항이 있다면 금융회사가 약관을 준수하더라도 금융소비자에게 불리하게 작용하는 것이며, 금융회사는 약관 및 계약을 준수한다는 이유로 금융소비자에게 손실을 강제할 수 있다. 또한 모호한 해석이 가능한 부분이 존재할 경우에는 금융, 법률 등에 대한 전문적 지식을 갖춘 금융회사가 자신의 이익에 유리하게 해석할 수 있다. 물론 금융소비자가 이의를 제기할 수 있을 것이나 이를 금융소비자 스스로 증명하기 위해서는 큰 비용이 소요될 것이다. 따라서 약관이 심사되는 단계에서 심사자가 잠재적 독소 조항, 모호한 해석이 가능한 부분을 충실히 발굴하는 것이 약관과 관련한 금융소비자보호를 이행하는 데 매우 중요하다.

나. 약관규제 현황

금융상품 약관을 포함한 모든 약관은 기본적으로 “약관의 규제에 관한 법률”의 적용을 받는다. 이에 더하여 자본시장법, 은행법, 여신전문금융업법, 대부업법 등은 해당 금융업에 대해 추가적인 약관 규제를 부과하고 있다. 약관법(제19조, 제19조의2)에서는 공정거래위원회가 소비자단체, 사업자단체 등의 약관 심사청구가 있는 경우에 사후적으로 심사하도록 규정되어 있다. 자본시장법(제56조)에서는 금융투자회사는 금융투자업의 영위와 관련한 약관의 제정과 변경의 내용을 금융위원회에 사전신고하도록 하고 있으며, 은행법(제52조)과 여신전문금융업법(제54조의3)에서는

은행, 여신전문금융회사는 금융거래와 관련한 약관의 제정과 변경의 내용을 금융위원회에 사전에 보고하도록 되어 있다. 보험업법(제5조)에서는 업무 허가를 받기 위해 보험약관을 기초서류로 제출하도록 되어 있다. 대부업법의 경우 대부계약서의 작성에 대한 내용을 명시(제6조)하고는 있지만 금융당국에 사전 보고하도록 하는 규제는 존재하지 않는다. 이상의 내용을 종합하면 약관법에 의한 공정거래위원회의 약관규제는 사후규제이며, 상기 금융관련 법률에 의한 약관규제는 금융위원회의 사전규제에 해당한다고 요약할 수 있다.

금융상품 약관에 대한 사전 규제의 권한은 업권법들에 의해 금융위원회에 부여되어 있지만 실제로 약관의 심사 및 이와 관련된 제재의 권한은 상당부분 금융감독원으로 위임되어 있어 실질적으로 금융상품 약관에 대한 제재는 금융감독원이 수행한다. 금융투자업의 경우에는 금융투자협회도 약관 심사에 참여한다. 금융투자상품 약관의 신고, 보고 접수, 검토 권한은 금융투자협회와 금융감독원에 위임되어 있는데(자본시장법 제56조, 제438조, 시행령 제387조), 표준약관의 경우에는 금융감독원이, 개별약관에 대해서는 금융투자협회가 실무를 담당하고 있다. 은행(겸영업무 포함), 보험 등과 관련한 약관에 대해서는 금융감독원이 심사, 제재 등을 전담하고 있다.

금융상품마다 약관이 존재하지만 실제로는 표준약관을 상품의 특성에 따라 수정하여 사용하기 때문에 실제로 약관 심사에 수반되는 비용은 금융상품의 개수와 비례하지는 않는다. 금융투자업, 은행업, 보험업, 여신전문금융업에 표준약관은 널리 사용되고 있으며 금융상품이 상대적으로 더 다양할 것으로 여겨지는 금융투자업의 경우 약 14개 정도 표준약관이 존재한다.[52)]

다. 해외사례

외국의 경우에도 부당한 약관에 대해 약관의 효력을 부인하거나 제한하는 방식은 우리나라의 약관법과 유사하지만, 금융상품 약관 내용에 대해 금융 감독당국이 사전 심사를 하는 경우는 존재하지 않는 것으로 파악된다.

52) 매매거래계좌설정약관, 파생상품계좌설정약관, 외화증권매매거래계좌설정약관, 신용거래약관, 증권대차거래약관, 대고객환매조건부매매약관, 기관간환매조건부매매약관, 어음거래약관, 전자금융거래 이용에 관한 기본약관, 외국집합투자증권매매거래에 관한 표준약관, 수익증권통장거래약관, 해외파생상품거래계좌설정 약관(중개용), 해외파생상품거래계좌설정 약관(일반수탁용), 장외해외통화선물(FX Margin Trading) 거래 약관 등이 있다.

미국

미국의 경우 은행 상품 중 예금보다는 주로 대출과 관련된 불공정 약관에 대해 규제하고 있다. FRB의 Regulation AA에서는 몇 가지 내용을 포함한 약관을 불공정 금융약관(unfair credit contract provisions)으로 규정하고 있다.[53] 생명보험, 민간의료보험 및 상해보험 등 보험상품 약관에 대한 규제는 적법성을 심사하는 차원에서 이루어지는데, 해당 주(state)의 보험감독관 관할이다. 약관 전체 또는 개별조항에 대해 표준화를 강제하지는 않지만, 화재보험에 대해서는 통일된 표준화재보험증권(standard fire policy)을 사용하는 주가 많다. 해상보험을 비롯한 손해보험에 대해서는 약관을 보험감독관에게 제출하도록 하고는 있으나 제출하는 즉시 판매가 가능하기 때문에 사전 심사는 받지 않는 셈이다.

영국

영국의 경우 기본적으로 금융상품을 포괄한 모든 약관에 대한 규제는 불공정계약법(Unfair Contract Act)에 의해서 이루어진다. 다만 소비자 신용에 대해서는 소비자신용법(Consumer Credit Act)에서 추가적인 규율이 이루어지고 있는데, 25,000파운드 이하의 대출에 대해서는 기본 약관을 사용하도록 하는 것이 특징적이다. 보험약관의 경우 기본적으로 포함되어야 할 사항들을 별도로 정하지는 않고, 여타 상품과 구별하여 추가적인 규율사항은 존재하지 않는다. 다만, 해상보험, 간이생명보험, 자동차책임보험, 항공책임보험과 같은 특수한 보험에 대해서는 보험약관을 개별 법률에 따라 추가적인 규제를 받는다.

라. 정책방향

소비자보호의 관점에서 볼 때 법률상 사후적으로 약관을 규제할 수 있는 근거는 대부분 갖추어져 있다. 약관법에서는 소비자에게 불리한 약관 내용에 대해 금융회사

53) FRB의 Regulation AA에서는 소송이 제기되는 경우 통지받을 권리의 유보, 재산에 대한 각종 집행으로부터 면제를 받을 권한의 예외 및 제한 사항들, 일정한 조건이 준수되지 않은 무조건적인 봉급차압 등이 불공정 약관 내용으로 규정되어 있다.

에게 설명의무를 부과하고 있고(제3조), 소비자에게 명백하게 불리한 약관은 무효로 하도록 하고 있으며(제6조~제12조), 약관 상 모호한 내용은 소비자에게 유리하게 해석하도록 하고 있기 때문에(제5조) 약관과 관련된 금융소비자보호의 강력한 규정들은 이미 마련된 상황이다. 다만, 현재 약관법 상 보호되는 소비자의 권익은 사후적 규제로 보호되고 있다. 이를 보완하여 금융소비자가 이의를 제기하고 증명되는 과정까지 소요되는 비용을 줄이기 위해서는 사전적 규제인 약관 심사의 실효성이 동반되어야 한다.

이를 위해서 첫째, 금융투자상품, 은행상품, 보험상품, 여신전문금융회사의 금융상품에 대해서는 약관 심사에 대한 법적 근거가 마련되어 있지만, 상호저축은행법, 신용협동조합법, 대부업법 등에 대해서는 약관 사전 심사에 대한 법적근거가 상대적으로 취약하거나 미비되어 있기 때문에 이에 대한 보완이 필요하다. 상호저축은행법, 신용협동조합법 등은 약관의 사전적 규제가 존재하지 않으며, 대부업법에서는 대부계약서 내용에 대한 규제는 있지만 사전 보고에 대한 규제가 없기 때문에 사전적 규제의 관점에서 볼 때 미흡하다고 판단된다. 특히 동일 기능에 대한 동일 규제 적용의 원칙, 소비자 취약계층과의 관련성을 감안하면 이들 업권의 규제를 보완해야할 필요성은 더욱 높아진다. 상호저축은행, 신용협동조합, 대부업법 등의 금융상품은 은행의 예금 또는 대출과 유사한 성격의 금융상품인데 은행의 약관 규제에 비해 강도가 낮으며, 은행 등에 접근이 어려운 취약계층이 이용할 가능성이 높다.

둘째, 약관법에 사후적 소비자의 권익을 보장하기 위한 제도적 장치가 존재한다고 하더라도 실효성을 제고하기 위해서는 사후적으로 문제점이 발생할 때마다 약관 내용에 즉각적으로 반영될 수 있도록 해야 한다. 약관과 관련된 금융소비자보호 문제 중 상당 부분은 특정 거래행위가 약관에 위반하는 것인지 해석하고, 추후 이러한 부분이 제대로 약관에 반영되도록 함으로써 해결이 가능할 것으로 보인다. 그런데 약관 내용의 문제점, 모호한 부분들은 성격상 사전적으로 선별하기는 매우 어려울 것이다. 따라서 사후적으로 발견된 문제점들이 약관에 충분히 수정될 수 있도록 피드백 과정을 금융규제당국이 주도해야 할 것이다.

셋째, 구조화 상품과 같이 약관을 일일이 사전 심사하기 어려운 상품에 대해서는 복잡다기한(sophisticated) 소비자의 니즈에 부합하는 상품이 적시에 출현될 수 있는 환경을 조성하는 의미에서 약관 심사의 적용방식 및 절차를 개선할 필요가 있다.

다만 소비자의 선택권을 제고하는 방향으로 소비자의 권익을 보호하는 한편, 구조화 상품과 같이 사후적으로 문제가 발생할 가능성이 높은 상품에 대해서는 판매 일시 중지, 소비자 경보 발동, 약관 사후 보완 등의 제도적 장치 마련이 병행되어야 할 것이다.

3. 금융상품 판매규제

앞서 살펴본 바와 같이 금융소비자보호의 관점에서 현재 운영되고 있는 영업행위 규제를 살펴보았을 때, 부당한 금융상품권유에 대한 규제는 모든 금융업권에 공통적으로 적용될 수 있는 사항이다. 이러한 점에 착안하여 2011년에 발의된 "금융소비자보호에 관한 법률"의 상당 부분은 금융상품 판매규제에 대한 내용을 담고 있다. 따라서 이 절에서는 금융상품의 판매와 관련된 규율 체계를 살펴본다.

다만 금융상품 권유 또는 판매에 대한 규율에 대한 내용이 금융소비자보호 통합법의 상당부분을 차지한다는 것은 업권의 특성이 상이한 상황에서 공통적으로 규율될 수 있는 영역이라는 의미이지, 사전적 금융소비자보호 제도에서 상품권유 및 판매와 관련된 내용이 가장 중요하다는 의미는 아니라는 점은 분명히 해야 한다. 금융상품 판매와 관련된 규제를 제외하고 다양한 금융소비자보호의 이슈는 해당 업권별로 해결하는 것이 효과적이라는 뜻이다.

1) 금융상품 판매규제의 의의

금융상품의 판매와 관련된 사항들은 금융회사와 금융소비자를 연결하는 행위로, 판매 행위 과정 자체가 금융소비자와 접촉이 있기 때문에 금융소비자보호와 관련된 직접적인 이슈가 존재한다. 따라서 앞서 살펴본 금융소비자보호와 관련된 다양한 영업행위들도 판매 과정에서 구체적으로 나타나는 경우가 빈번하다. 예컨대, 신의성실 의무, 이해상충 방지 의무 등은 판매과정뿐만 아니라 금융상품 제조 및 관리 과정에 전반적으로 적용되는 반면, 설명의무, 적합성 원칙의 준수 등은 실제로 판매 시 지켜져야 하는 사항이다. 또한 광고 자체가 판매 행위는 아니지만 금융회사가 금융소비자에게 금융상품을 판매하기 위한 행위이며, 약관은 판매시점에 체결되는

것으로 판매 행위가 밀접히 연관되어 있다.

2008년 금융위기 이후 금융소비자보호에 대한 논의가 국내외적으로 본격화되면서 금융회사에 대한 규제 중심으로 논의가 전개되고 있는 중에, 금융소비자보호에 관한 법률 제정안(금융위원회(2011))의 상당 부분이 금융상품 판매에 대한 규율이다 보니 금융상품 판매에 대해서 논의할 때 규제 중심에 치우쳐 있는 인상을 받는다. 여타 금융 규제와 마찬가지로 금융상품 판매와 관련된 규율도 금융소비자보호의 관점에서뿐만 아니라 효율성의 관점에서도 고민하는 균형적 접근이 필요하다. 판매행위를 단순히 금융소비자보호를 위한 규제의 대상으로만 인식하면 판매 과정이 지나치게 경직적으로 운용될 수 있으며, 금융소비자의 접근가능성과 선택범위를 제한하여 오히려 금융소비자의 권익을 잠식할 수 있기 때문이다. 또한, 판매시장의 효율성을 제고하는 것은 금융소비자뿐만 아니라 금융 제조업자의 경쟁력을 제고할 수 있다. 예컨대, 금융상품의 제조에는 탁월하나 마케팅 비용을 감당할 수 없는 전문적인 금융회사는 외부의 판매경로를 활용하여 자신의 비교우위를 지속적으로 유지할 수 있을 것이다.

2) 금융 산업의 판매규제 현황

금융상품의 판매 방식은 직접판매, 대리 · 중개, 자문으로 대별할 수 있다(금융위원회(2011)).[54] 이러한 분류는 영국의 금융서비스와 시장에 관한 법률(Financial Services and Markets Act, FSMA) 체제에서도 유사하다.[55] "직접판매"는 금융상품의 제조업자가 대리 · 중개업자를 거치지 않고 금융소비자에게 직접 금융상품을 판매하는 것을 의미하며, "대리 · 중개"는 금융회사와 금융소비자의 중간에서 계약을 중개하는 행위 또는 금융회사의 위탁을 받아 대리 판매를 하는 행위를 의미하고,[56] "자문"은 소비자의 의사결정에 도움이 될 수 있도록 금융상품의 구매 또는

54) 여기서 판매 방식은 금융상품이 제조사에서 금융소비자에게 흘러가는 경로라는 점을 강조해서 신보성 외(2009), 연태훈 외(2010) 등은 "판매 채널(channel)"이라고 부르기도 한다.

55) 영국의 FSMA는 "dealing in investments as principal"(직접판매), "dealing in investments as agent"(대리), "arranging deals in investments"(중개), "advising on investments(자문) 등 네 가지로 분류한다.

56) 대리와 중개는 금융상품 제조업자가 직접 판매하지 않는다는 점에서 공통점이 있으나 판매 계약을 체결할 수 있느냐에 따라 차이가 있다. 대리의 경우 판매의 권한을 위임 받아 계약 체결이 가능한

평가에 관한 정보를 제공하는 행위이다.

자문을 금융상품의 판매 방식 중 하나로 인식하는 이유는 자문의 대상이 펀드 등 이미 제조된 금융상품일 때 투자자문업자의 조언을 근거로 고객이 투자 또는 구입한다면 이는 실질적으로 판매권유와 유사하기 때문이다.[57] 그러나 자문료, 일임료를 수취할 뿐, 금융투자상품 제조업자로부터 직접 판매수수료를 수취하지 않기 때문에 통상의 판매창구의 판매와는 구별된다.

현재 우리나라에서는 금융상품을 제조하는 금융회사는 자동으로 직접판매를 할 수 있다. 대리 · 중개의 경우 금융상품 별로 별도의 자격증이 존재하며 대출, 금융투자상품, 보험상품 별로 다양하다. 은행, 상호저축은행, 여신전문금융회사 등이 취급하는 대출상품의 경우 대출모집인이 금융상품 제조사로부터 분리된 대리 · 중개인에 해당하며, 대출모집인에 대한 규율은 은행, 상호저축은행, 신협, 캐피탈의 각 업권의 자율규제 협약에 따르고 있다.[58] 금융투자회사가 제조사인 경우 투자권유대행인이 대리 · 중개인에 해당한다. 투자권유대행인은 금융위원회에 등록하도록 하고 있으며(자본시장법 제51조제3항), 투자권유대행인의 자격 요건은 자격시험에 합격하거나 보험설계사, 보험대리점, 보험중개사로 등록된 자가 일정한 교육을 받은 경우이다(자본시장법 시행령 제56조). 보험상품의 경우 보험설계사, 보험대리점, 보험중개사가 대리 · 중개인에 해당한다. 보험중개사는 자격시험에 합격한 자이며(보험업법 시행령 제27조제2항 별표3), 보험대리점과 보험설계사는 일정한 연수를 받거나, 금융위원회가 인정한 이에 준하는 자 등의 요건을 갖추어야 한다(보험업법 시행령 제27조제2항 별표3).

자문에 해당하는 행위에서 특정 상품의 광고 또는 설명 수준에 해당하는 것을 제외하고, 전문적 자문서비스에 해당하는 것으로 현재 국내에는 투자자문업과 투자일

것이며, 중개는 계약 체결을 중개할 뿐 체결 권한은 없다. 대리와 중개의 차이점에 대한 보다 엄밀한 설명은 정순섭 외(2008), 신보성 외(2009), 연태훈 외(2010) 등을 참고할 수 있다.

57) 자문은 판매 방식에 국한되는 개념은 아니다. 특히 자산운용과 관련한 자문의 경우 자산운용의 기술을 의미한다. 실제로 미국의 경우 투자자문업은 순수한 투자자문, 집합투자업, 투자일임업을 포함하며, 투자자문법(Investment Advisor Act)는 주로 뮤추얼 펀드 등 집합투자기구의 운영을 규율하고 있으며 판매 행위만을 규율하는 것은 아니다.

58) 예금상품에 대한 예금모집인도 있을 수 있는데 우리나라에서는 이용되고 있지 않다. 왜냐하면, 예금모집인의 경우 "금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률"상 예금자의 실명확인과 관련하여 업무수탁자인 예금모집인이 1차적으로 실명확인을 했더라도 예금기관이 다시 실명확인을 할 것을 요구하고 있어 실제로는 예금모집인 제도의 실효성이 낮기 때문이다.

임업이 있다. 자본시장법에서 투자자문업이란 “금융투자상품의 가치 또는 금융투자상품에 대한 투자판단에 관한 자문에 응하는 것을 영업으로 하는 것”(자본시장법 6조 6항)이라고 규정되어 있으며, 투자일임업이란 “투자자로부터 금융투자상품에 대한 투자판단의 전부 또는 일부를 일임받아 투자자별로 구분하여 금융투자상품을 취득·처분, 그 밖의 방법으로 운용하는 것을 영업으로 하는 것”(자본시장법 6조 7항)이라고 되어 있다. 자본시장법 상 투자자문업은 투자결정에 관한 최종 권한을 투자자 자신이 갖는 반면, 투자일임업은 투자일임업자에게 투자결정에 대한 재량권까지 부여하고 있다는 점에서 차이점이 있다. 그러나 자본시장법 상 투자자문업과 투자일임업 모두 자산운용에 대한 결정적인 판단을 한다는 공통점이 있기 때문에 투자자문업으로 통칭하는 것이 일반적이다(송민규(2012)). 또한 투자자문업은 투자자별로 개별적 맞춤형 투자조언 및 자산운용 자문이 가능하기 때문에 집합투자업과는 구별된다.

현재 증권사, 자산운용사 또는 전업 투자자문사 등이 투자자문업을 영위한다. 투자자문업은 투자매매·중개 및 집합투자업과 직접적 연관이 있기 때문에 증권사 및 자산운용사는 투자자문업을 겸영하는 것이 일반적이다. 반면 전업 투자자문사는 투자자문업 또는 투자일임업만을 영위하는 회사이며 전문적 자산운용기술을 토대로 소규모 자본 및 인력으로 창업이 가능하기 때문에 자본시장의 벤처기업으로 인식되고 있다.

이와 함께 자본시장법에는 유사투자자문에 대한 규정도 존재한다. 유사투자자문은 주로 인터넷, 방송 등을 통해 증권투자 관련 정보를 제공하지만, 투자자문업의 핵심인 맞춤형 자문서비스를 제공하지는 않기 때문에 통상 인식하는 자문서비스와는 구별된다. 유사투자자문을 자문의 범주에 넣는 것은 논란의 소지가 있으며, 본 연구에서는 유사투자자문은 자문의 범주에 포함시키지 않고 단순 정보제공 행위로 간주한다.

상기 내용을 토대로 현재 우리나라에서 판매 업무를 수행하는 금융업자를 판매업무 별로 살펴보면, 〈표 Ⅱ-5〉와 같이 정리할 수 있다. 또한 금융상품 별로 어떤 판매 유형이 가능한지를 “판매 업무(직접판매, 대리·중개, 자문)×금융상품” 행렬 형식으로 〈표 Ⅱ-6〉으로 요약된다.

〈표 Ⅱ-5〉 판매 업무 별 금융업자

직접판매	은행, 투자매매업자, 투자중개업자, 신탁업자, 보험회사, 상호저축은행, 여신전문금융회사, 겸영여신업자 등
대리·중개	투자권유대행인, 보험설계사, 보험대리점, 보험중개사, 신용카드모집인, 대출모집인 등
자 문[1)]	투자자문업자, 투자일임업자[2)]

주 : 1) 유사투자자문업은 투자자문업의 핵심인 맞춤형 자문서비스를 제공하지 않기 때문에 자문에서 제외하였다.
2) 투자일임업도 투자자문업과 마찬가지로 자산운용에 대한 결정적인 판단을 제공한다는 점에서 자문으로 분류하였다.
자료 : 금융위원회 보도자료(2011)를 수정

〈표 Ⅱ-6〉 판매 방법×금융상품 행렬

금융상품 / 판매 방법	예금성	대 출[1)]	금융투자상품	보험상품
직 판	○	○	○	○
대리·중개	×	○	○	○
자 문	×	×	○	×

주 : 1) 일반대출(신용, 담보), 신용카드, 할부금융, 리스 등을 포함한다.
자료 : 연태훈 외(2010)를 수정

3) 해외사례[59)]

가. 미국

미국의 경우 펀드 제조업자가 아닌 자가 펀드 혹은 투자성 보험상품을 판매하기 위해서는 증권거래법(Securities Exchange Act of 1934)에 의거하여 브로커-딜러(broker-dealer) 라이센스를 취득해야 한다. 또한 미국 금융투자협회(Financial

59) 금융상품 판매에 관련한 해외 사례에 대한 자세한 내용은 정순섭 외(2008)을 참고할 수 있다.

Industry Regulatory Authority, FINRA)가 제공하는 연수, 경력, 자격증기준을 충족하지 못한 자를 증권회사가 판매 인력으로 활용하는 것을 금지하고 있다(증권거래법 제15A(g)(3)(B)).[60]

또한, 전문적 자문 서비스를 제공하기 위해서는 투자자문업법에 의한 투자자문업자(Investment Advisor) 라이센스를 취득해야 한다.[61] 투자자문업을 영위하는 자의 경우 자문해 주는 펀드의 규모가 1억 달러 이상인 경우에는 SEC에 등록하여야 하며, 그 이하인 경우에는 영업을 하는 주(state) 증권위원회에 등록할 것을 요구하고 있다.[62]

보험상품의 판매자는 해당 주에서 시행하는 면허를 취득하여야 한다. 주마다 면허 요건에는 차이가 있으나, 대체로 면허가 없을 경우 보험판매를 금지하고 있다. 손해보험과 생명보험 별로 따로 면허를 요구하는 경우가 많다. 면허 취득 후에도 대부분 보험법, 소비자보호법, 직무윤리 등의 보수연수가 의무화되어 있다.

주택담보대출모집인의 경우 주정부의 인가를 취득해야 하는 경우가 다수이다. 대체로, 최소 3년 이상의 모기지브로커회사, 부동산중개회사, 모기지 대출기관 근무경력을 요구하며, 일부 주의 경우 필수교육이수 조건 또는 자격시험 요건을 두고 있다.

미국의 경우 외부의 전문 판매회사가 금융 제조사와 독립되어 있는지 아닌지를 구분하는 요건은 법률에서 정의되어 있지 않다. 외부의 전문 판매회사를 통해 판매되는 금융상품은 펀드와 투자성 보험상품(주로 변액보험)이 대부분인데, 증권거래법 및 투자자문업법에는 독립 판매회사에 대한 명시적인 규정이 존재하지 않는다.

---

60) 증권판매를 담당하는 자들은 Series 7이라고 하는 미국 금융투자협회의 종합자격시험을 통과하거나, 각각의 상품유형별로 세분화된 시험을 통과하여 자격증을 구비하여야 하며, 펀드판매(변액보험 포함)를 담당하는 자(Investment Company/Variable Contracts Representative)의 경우 시리즈 6 시험을 통과하여야 한다. 파생상품을 판매하고자 하는 자(Futures introducing broker)는 NCFE(National Commodity Futures Examination)에서 주관하는 series 3 시험을 합격해야 하며, 파생상품/일반상품을 판매하고자 하는 자는 자율규제기관인 NFA에 futures representative 또는 commodity representative로서 등록해야 한다(정순섭 외(2008)).

61) 투자자문업자의 자격의 경우 연방차원에서는 시험을 요구하고 있지 않으나, 주법상 시험을 요구하는 경우가 많다. 일반적으로 각 주들은 투자자문업을 영위하는 자에 대해서는 Series 64 NASAA의 Investment Advisors시험을 통과할 것을 요구하고 있다(정순섭 외(2008)).

62) Dodd-Frank Act(2010) 제4장 Regulation of Advisers to Hedge Funds and Others를 참조하라. Dodd-Frank Act 이전에는 2,500만 달러 이상인 경우 SEC 등록, 그 이하인 경우 주 증권위원회에 등록하였다.

나. 영국

금융상품 판매자는 FCA의 "자격있는 판매자의 원칙(the competent employees rule)"의 적용을 받는다.[63] 지정판매원(appointed representative), 전속대리점(tied agent) 또는 지정판매원이나 전속대리점에 고용되거나 위탁을 받은 개인이 모두 금융상품 판매자에 해당한다. 여기서 "자격(competence)"이란 판매원의 역할을 수행함에 필요한 기술(skill), 지식(knowledge) 및 전문성(expertise)을 의미하며, 윤리적 행위기준(good standard of ethical behavior)의 준수를 포함하는 개념이다.[64]

자격시험제도 및 연수 · 교육제도는 독립된 전담조직인 FSSC(Financial Services Skills Council)에 의해 운영되고 있다.[65] 투자상품(투자성 보험상품 포함), 자문, 주택담보대출 등의 판매에 종사하는 판매원은 적격시험의 각 모듈(module)에 합격하여야 한다.[66] 그러나 비 투자성 보험상품에 대한 자문의 경우 적격시험을 요하지 않는다.[67]

흥미로운 점은 영국의 FSMA에서 금융상품 판매와 관련하여 "IFA(Independent Financial Advisor)" 및 "독립성"에 대한 명시적인 규정을 두고 있다는 점이다. 이러한 독립성 요건은 판매회사의 자문업무 제공행위와 관련한 것이며, 금융상품 판매회사 자체의 독립성에 대한 것은 아니다. 여기서 "독립적이기 위해" 갖추어야 할 요건을 영업행위준칙(Code of Business)의 일부로 규정한다.[68] 또한 금융상품 판매회사는 제조업자와의 출자 · 피출자 관계, 제조업자와의 여신거래 등을 소비자에게 알리는 것이 바람직하다고 하여 잠재적 이해상충을 알리도록 하고 있다(COBS 6.2.19 G).

---

63) FCA Handbook Training and Competence(TC) 1.1.3.

64) TC 1.1.4.

65) FSSC는 2004년에 설립된 독립기구로서, 자격시험제도, 금융서비스 관련 교육(education), 연수(training) 및 기술개발(skills development)에 관한 업무를 전담하여 수행함. FSSC의 이사회는 영국의 전 금융업계(은행, 주택금융조합, 보험, 보험중개인, IFA, 증권, 투자관리, 신용 및 리스, 연금 등)를 대표하는 금융업자들 및 FCA의 대표자로 구성된다.

66) TC 2.1.1(1).

67) TC Appendix 1.

68) 금융소비자에게 자신이 독립적이라고 알리고 싶은 금융상품 판매회사는 다음의 두 가지 요건을 충족해야 한다(COBS 6.2.15R). 첫째, 소비자에게 펀드, 변액보험 등 투자성 상품에 대해 자문하는 경우, 시장 내 모든 상품들(whole of market) 혹은 특정 상품군이 속한 시장 내의 모든 상품들(the whole of a sector of the market)을 검토한 후에 자문해야 한다. 둘째, 판매회사는 소비자로 하여금 자문서비스의 대가로 자문수수료(fee)를 지급할 것인지를 선택할 수 있도록 해야 한다.

다. 일본

금융투자상품을 판매, 중개를 하는 자(외무원)는 일본 증권업협회에 등록하여야 한다(금융상품거래법 제64조, 66조의25). 증권업협회는 외무원 등록사무뿐만 아니라 외무원 자격시험도 주관하고 있다. 재무설계사(Financial Planner, FP) 업무를 수행하기 위해서는 국가 혹은 민간이 주관하는 시험에 합격해야 하며, 시험을 통과한 재무설계사는 "기업 재무설계사"와 "독립 재무설계사"로 구분된다. 기업 재무설계사는 금융기관이나 부동산중개회사에 소속된 재무설계사를, 그리고 독립 재무설계사는 특정 기관에 소속되지 않은 재무설계사를 지칭한다. 여기서 "독립"이란 용어는 단지 제조업자 등에 소속되어 있는지 그렇지 않은지의 여부를 나타내는 데 불과하며 영국과 같은 자문 기능의 독립성에 대한 요건은 정의되어 있지 않은 것으로 보인다.

4) 정책방향

첫째, 금융소비자보호에 관한 법률 제정안(금융위원회(2011))에 제시되어 있는 바와 같이 판매 방법과 금융상품의 조합에 의해 규제단위(regulation unit)를 설정하여 실질적인 기능별 규제가 이루어지도록 하는 것이 타당하다. 현재 판매에 대한 규율이 업권별로 이루어지고 있는 반면, 취급하는 금융상품은 타 업권의 주력 상품에 속하는 것들이 존재하기 때문에 규제의 공백이 존재하며, 판매 규율 및 제재 수준의 형평이 이루어지지 않고 있다. 예컨대, 저축은행 등이 후순위채를 직접 판매하는 경우 자본시장법상 적합성 원칙 · 설명의무 등의 규제적용이 배제되고 있으며, 대출상품은 은행, 보험사, 저축은행 등 대부분의 금융회사가 취급하고 있으나, 대출상품에 대한 규제체계가 업권별로 상이하다. 또한, 대출모집인(대출모집상담사, 대출모집법인)의 경우에는 은행 간 협약을 통해 규율하고, 신용카드 모집인에 대해서는 법에서 단순히 소극적 요건만 명시하고 있어 감독당국의 실효성 있는 감독 및 조치가 이루어지기 어려운 상황이다. 금융소비자보호에 관한 법률 제정안에서는 판매관련 기능을 직판, 대리 · 중개, 자문으로 구별하고, 금융상품을 예금성 상품, 대출성 상품, 투자성 상품, 보장성 상품으로 구별하여 〈표 Ⅱ-6〉과 같은 판매 방법×금융상품

행렬을 만든다. 그 다음, 행렬의 각 셀(cell) 별로 규제단위를 운영하는 방식이다. 즉, 금융상품 판매 업무에 대한 인가방식은 판매 업무×금융상품 매트릭스의 각 셀에 대해 하나의 라이선스(licence)를 부여하고 복수의 셀에 해당하는 업무를 함께 영위하고자 할 때는 복수의 라이선스를 획득하는 방식으로 운용되는 것이다. 구체적으로 변액보험의 판매를 원하는 대리 · 중개업자를 예로 들어보면, 변액보험은 보장성 상품과 투자성 상품의 성격을 모두 보유하므로 "대리 · 중개, 보장성 상품 라이선스"와 "대리 · 중개, 투자성 상품 라이선스" 두 가지 라이선스를 동시에 취득하면 된다.[69]

판매 방법과 금융상품의 조합에 의해 규제단위(regulation unit)를 설정하는 방식이 매우 효율적인 방식임에도 불구하고 문제점이 존재한다. 우선 대리와 중개를 동일한 판매 기능으로 취급하고 있다는 점이다. 그러나 대리는 판매의 권한을 위임 받아 계약 체결이 가능한 것이며, 중개는 계약 체결을 중개할 뿐, 체결 권한은 없기 때문에 대리와 중개 업무를 동시에 수행할 경우 이해상충의 가능성이 존재한다. 즉 대리 판매의 경우 판매를 위임한 자(원 판매업자 또는 제조업자)로부터 일정한 보상을 받을 것이며 중개 판매의 보상과 차이가 있을 것이다. 이 경우 보상이 상대적으로 높은 쪽으로 판매를 유도하는 행태를 보일 가능성이 있다. 또한 우체국금융 등 금융 감독당국의 감독 · 검사 대상이 아닌 유사금융은 규제 대상에서 제외되어 있는 것도 아쉬운 점이다. 실제로 유사금융은 금융소비자 입장에서 일반적인 금융상품과 차이가 거의 없기 때문이다.

둘째, 복수전속 및 독립채널의 판매 경로가 활성화되도록 하는 것이 바람직하다. 대리 · 중개업자가 특정 회사 하나의 상품만을 전적으로 대리 · 중개하는 경우를 일사전속(single-tie) 판매라고 하며, 두 개 이상의 제조업자와 판매계약을 체결하고 대리 · 중개하는 경우를 복수전속(multiple-tie) 판매라고 하고, 특정 제조업자와 관계없이 다양한 상품을 판매하는 경우를 독립채널(independent channel)이라고 한다(신보성 외(2009)). 현재 국내에서는 보험대리점과 보험중개사를 제외한 금융상품 대리 · 중개업자(보험설계사, 대출모집인, 신용카드모집인, 투자권유대행인 등)는 모두 일사전속 판매 형태만 존재한다.[70] 일사전속의 경우 금융상품 판매자가 한

69) 원본보장이 되지 않는 변액보험을 상정한 것이다. 만약 원본보장이 될 경우에는 〈대리 · 중개, 보장성 상품〉 라이선스 하나만 취득하면 판매할 수 있다.

제조사의 상품만 판매하기 때문에 금융소비자가 다양한 제품을 한 곳에서 비교하기 어려운 단점이 존재하며, 새로운 금융상품 제조사가 판매 경로를 찾지 못하는 진입 장벽으로 작용할 가능성도 있다. 복수전속 및 독립채널은 이러한 문제점을 극복할 수 있는 장점이 있다.[71] 특히 독립채널의 경쟁력은 다양한 상품에 대한 전문적 지식을 갖추고 비교해 줄 수 있는 자문서비스에 있을 것이다. 따라서 독립채널의 성장은 자문서비스의 활성화와 함께 맞물려 있다.

물론 복수전속 및 독립채널은 특정 상품에 대해서는 일사전속에 비해 가격 경쟁력이 낮을 가능성이 있다. 그러나 이러한 단점이 복수전속 및 독립채널의 활성화를 원천적으로 차단하는 논리는 될 수 없다. 다양한 판매 경로를 활성화시키면 어느 판매 경로를 선택할지는 다양한 소비자와 제조사의 몫이다. 금융소비자와 제조사가 판매 경로 별로 자신들의 선호에 따라 선택할 수 있는 범위를 넓혀주는 것은 분명한 경제적 이점이다.

셋째, 다만 독립판매 채널이 양성화되기 이전에 해결되어야 할 사안으로 불완전 판매의 책임소재, 잠재적 이해상충문제 등에 대한 강력한 고지 및 설명의무를 부여해야 한다. 독립채널과 같이 특정 제조업자와 연결되지 않은 판매자가 불완전 판매를 할 경우 책임을 부과하기가 모호하다. 일사전속 또는 대리점의 불완전 판매에 대해서는 금융상품을 제조한 제조업자나 판매를 위임한 원 판매업자가 책임을 진다.[72] 그러나 독립판매 채널과 같이 비전속 판매업자가 불완전 판매를 할 경우 민법에 의한 손해배상 처리절차를 거쳐야 하는 번거로움이 존재한다. 따라서 불완전 판매라고 인정될 경우 누구에게 책임이 귀속되는지를 분명히 정하고, 이를 금융소비자에게 충분히 고지하고 설명해야 한다. 또한 판매업자가 제조사로부터 수취하는 직·간접적 보수협약(compensation arrangement)과 제조사와의 전속관계(또는 계열관계)도 사전에 고객에게 충분히 고지해야 한다. 제조사와 판매업자 간의 이해관계

70) 보험대리점의 경우 일사전속 및 복수전속이 모두 가능하며, 보험중개사의 경우 비전속(독립채널)을 원칙으로 한다.

71) 금융상품의 독립채널이 활성화되면 소위 금융상품 백화점과 같은 영업행태가 나타날 수 있다. 펀드 수퍼마켓도 독립채널의 한 형태로 생각할 수 있다.

72) 대출모집인의 위법·부당한 판매행위에 대하여 은행은 피해 고객에게 손해를 배상하여야 하며 추후 해당 대출모집인에게 구상권을 행사하며(대출모집위탁협약 제14조 제2항), 보험설계사와 대리점의 위법·부당한 판매행위에 대해서는 모집을 위탁한 보험회사가 피해 고객에게 손해배상 책임을 부담한다(보험업법 제102조 제1항).

를 고객이 사전에 인식하여 판매업자의 편견을 감안할 수 있도록 하기 위한 것이다.

넷째, 투자자문업, 투자일임업을 제외하면 자문행위에 대한 규율이 이루어져 있지 않기 때문에 금융상품 전반의 자문행위에 대한 규율이 필요하다. 이러한 인식 하에 금융소비자보호에 관한 법률안(금융위원회(2011))에서는 "금융상품자문업"을 정의하고 규율하고자 한다. 금융소비자에 대해 금융상품 포트폴리오 구성 및 자산운용 전략 등에 대해 종합적인 컨설팅을 제공하는 금융업을 금융상품자문업이라고 정의하였다. 동일한 유형의 금융상품에 대해 일정 수 이상의 상품을 비교·자문하도록 강제하고, 자신과 거래관계가 있는 모든 금융회사를 공개하도록 의무화하며, 현행 개별 금융법상 규정을 준수할 경우 판매업도 허용하는 내용으로 되어 있다.

하지만 여전히 보완해야 할 사항들이 있다. 무엇보다 자문서비스에 대한 보상 및 수수료 징구에 대한 정확한 가이드라인이 필요하다. 양질의 자문서비스가 이루어지기 위해서는 고객이 수수료를 부담하는 체계를 검토해야 하며, 고객은 이러한 비용을 감내하면서 자문서비스를 받을지를 선택할 수 있도록 선택권한을 부여해야 한다. 또한 고객의 수수료를 기반으로 한 자문서비스가 도입될 경우 취약계층이 자문서비스로부터 소외될 가능성이 있으므로 취약계층에 대한 공적 자문서비스의 제공이나, 보조금(또는 자문서비스 수수료 쿠폰) 지급 등을 검토해야 한다. 특히, 객관성, 독립성이 보장된 순수한 자문서비스는 독립채널 판매에 필요한 요소이므로, 자문업과 독립채널 판매와 겸영이 빈번히 나타날 것으로 기대된다. 이때 자문서비스에 대한 수수료와 판매 수수료는 분명히 별도로 취급되어야 할 것이다. 독립채널 판매에 대해 규율하는 불완전 판매의 책임 소재, 잠재적 이해상충에 대한 강력한 고지 및 설명의무가 독립 자문서비스와 동일하게 적용되어야 하는 것은 당연하다.

다섯째, 금융상품자문업이 도입될 경우 기존의 투자자문업, 투자일임업과 차별성을 유지할 필요가 있다. 금융상품자문업은 금융투자상품뿐만 아니라 예금, 대출, 보험 등을 포괄한 전반적 자문행위를 포함하고 있다. 이는 금융소비자의 전반적 재산상황을 감안하여 보다 큰 시야에서 자산의 배분, 부채 관리, 재산상태의 동태적 변화 등을 염두에 두고 조언하는 역할을 담당할 것이다. 투자자문, 투자일임은 이러한 큰 시야에서 자문이 이루어진 상황에서 보다 세부적으로 금융투자상품을 어떻게 운용할지에 대해 초점을 두어야 한다.

끝으로 유사투자자문업이 공인된 투자자문업 중 하나로 오인되는 것을 방지해야 한다. 유사투자자문이라는 용어 대신 “투자정보제공”이라는 용어로 전환하는 것도 하나의 해법이 될 것이다. 또한 불공정행위와 연계될 경우 엄격한 규제 및 제재가 병행되어야 한다.

Ⅲ. 금융소비자보호를 위한 사후적 제도

앞 장에서는 금융소비자보호 관련 사전적 제도를 살펴보았다. 이 장에서는 금융소비자가 이미 행한 금융거래에 불만을 제기한 이후 금융소비자의 불만이 해소되는 과정(즉, 민원, 분쟁조정, 소송 등), 금융회사가 사전적 규제를 위반할 경우 가해지는 제재 등과 관련된 사후적 제도를 고찰한다.

선진국과 비교할 때 분쟁조정 단계는 효율적으로 작동하지 않는 모습으로 개선의 여지가 많은 것으로 보여 민원과 소송을 간략히 살펴보고 분쟁조정 중 대안적 분쟁조정에 대해 자세히 분석한다. 이후 금융소비자보호의 관점에서 제재의 정책방향을 고찰한다.

1. 분쟁조정 제도

1) 민원 및 소송

가. 현황

민원은 금융소비자가 금융거래에 대한 불만을 금융회사, 금융감독당국 또는 분쟁조정을 담당하는 기구 등에게 제기하는 행위를 일컫는다. 현재 금융거래 관련 민원은 연 80,000여건(금융감독원 접수 기준) 정도 발생한다. 금융소비자 민원은 카드사태가 발생한 2003년을 기점으로 증가했으며, 특히 국제적 금융위기 직후인 2009년에는 민원 제기 건수가 증가하는 등 경기순환적 모습이 감지된다.

은행 및 비은행 수신금융기관의 경우, 소비자 신용 관련 민원이 은행 부문 민원의 가장 큰 비중을 차지하며, 금융거래 과정에서는 정산 및 환매 관련 민원이 가장 높은 비중을 차지한다. 증권 및 투신사의 경우, 민원에서 가장 큰 비중을 차지한 것은 중개 및 매매 행위와 관련된 사항이며, 2008년부터 투자상품과 주식형 펀드와 관련한 민원이 급격히 증가하고 있다.

보험을 대상으로 제기되어 처리된 민원은 대부분 보험 모집 또는 보험금 지급 등

수신과 관련한 사항들이다. 특히, 보험금 지급과 관련한 것으로서, 보험금 지급 거절 또는 보험금 책정 관련 민원이 다수이다. 보험 판매 및 유지 과정에서의 민원도 그 시발점은 보험금 지급과 관련한 분쟁에서 비롯되는 경우가 대부분이다. 특히 지난 10년간 금융분쟁조정위원회에 부의된 보험 부문의 분쟁은 총 429건으로서, 은행 및 증권 부문의 분쟁 건수보다 훨씬 많아 보험업과 관련된 금융소비자보호 강화가 특히 필요함을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 금융감독원의 민원 접수 현황

(단위 : 건수, %)

연 도	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년 1~9월
은행 · 비은행	39,321 (70.6)	45,139 (70.0)	35,879 (60.3)	30,293 (49.8)	28,859 (44.8)	30,021 (45.7)	31,236 (40.7)	27,760 (38.5)	39,998 (47.2)	32,770 (45.7)
증권 · 투신	2,686 (4.8)	2,451 (3.8)	2,048 (3.4)	3,036 (5.0)	3,568 (5.5)	4,192 (6.4)	4,654 (6.1)	4,075 (5.6)	3,932 (4.6)	2,749 (3.8)
보 험	13,718 (24.6)	16,886 (26.2)	21,583 (36.3)	27,534 (45.2)	31,991 (49.7)	31,544 (48.0)	40,936 (53.3)	40,334 (55.9)	40,801 (48.2)	36,189 (50.5)
총 계	55,725	64,476	59,510	60,863	64,418	65,757	76,826	72,169	84,731	71,708

주 : ( ) 안은 총 건수 대비 비율임.
자료 : 금융감독원 보도자료, 민원백서(2006), 금융소비자보호업무백서(2010).

민원으로 시작된 금융소비자 불만해소 절차는 단순 상담, 오류 시정과 같은 간단한 사안의 경우 금융회사, 금융감독당국 등의 적절한 조치를 통해 즉각 종결되기도 한다. 그러나 사안이 복잡하거나 민원처리 결과에 금융회사 또는 금융소비자가 만족하지 못할 경우 추가적인 조정행위기 필요하고, 이러한 조정은 소송을 통해 법원에서 이뤄지거나 소송외 분쟁조정을 통해 금융회사와 소비자 간에 자율적으로 이루어질 수 있다.

소송은 금융거래에 불만을 가진 금융소비자가 법원에 소를 제기하는 것이다. 연태훈 외(2010)는 2009년 9월말 기준으로 과거 5년간 금융회사가 피고가 된 소송사건을 집계하여 분석하였는데, 5년간의 총 건수는 19,961건이었고, 이 중에서 손해보험사 피소 사건이 16,654건으로서 전체의 83.0%로 대부분을 차지하였고 은행 피소 사건이 2,763건으로 13.8%를 차지하였다. 소송가액이 1억원 미만인 사건을 금융소비자 관련

분쟁건수로 가정하였을 때, 카드 및 보험회사에서 금융소비자 분쟁 비중이 상대적으로 높았던 것으로 나타난다.[73] 금융소비자 분쟁 중에서 손해보험 및 카드의 순으로 소송가액이 작았으며, 상대적으로 증권 및 투신의 소송가액은 높았다.[74]

〈표 Ⅲ-2〉 금융회사 피소 소송가액별 분포

(단위 : 건수)

	은 행	카 드	증 권	투 신	생 보	손 보	소 계
100만원 이하	160	64	12	5	9	7,161	7,411
100만~500만원	214	50	2		20	6,101	6,387
500만~1,000만원	161	34	1	1	19	1,206	1,422
1,000만~5,000만원	693	37	8	5	28	812	1,583
5,000만~1억원	239	17	18	9	33	633	949
1억~5억원	663	21	42	19	35	583	1,363
5억~10억원	320	9	19	11	12	39	410
10억원 초과	313	6	47	34	7	29	436
계	2,763	238	149	84	163	16,564	19,961

주 : 2009년 9월말 기준으로 최근 5년간 금융회사의 피소사건 중 소송가액이 표기되어 있는 1심판결 사건만을 취합한 자료임.
자료 : 연태훈 외(2010)

나. 정책방향

첫째, 민원 접수창구의 확대, 접수 방식의 다양화는 지속적으로 진행되어야 한다. 민원은 금융소비자의 불만이 제기되는 단계에 해당하기 때문에 원활한 접수가 이루어지도록 하고 분쟁조정으로 원활한 이첩이 이루어지도록 하는 것이 중요한 업무가

73) 소송건수 대비 1억원 이하 소송건수 비율 : 은행 53.1%, 카드 84.9%, 증권 27.5%, 투신 23.8%, 생명보험 66.9%, 손해보험 : 96.1%(연태훈 외(2010)).

74) 금융소비자 소송가액(1억원 이하 소송 한정)의 평균치 : 은행 28,750천원, 카드 15,163천원, 증권 36,582천원, 투신 38,398천원, 생명보험 30,272천원, 손해보험 6,920천원.

될 것이다. 민원 접수를 원활히 하기 위해서는 접수창구의 확대, 접수 방식의 다양화 등으로 개선할 수 있다. 이미 직접방문, 전화, 온라인 등 다양한 민원 접수 방법이 존재하며, 민원 증가에 따라 담당 직원의 확대를 기대할 수 있을 것이다.

둘째, 민원, 분쟁조정, 소송 과정에서 빈번하게 문제점이 나타나는 거래 유형 및 금융상품을 적극적으로 알려서 금융소비자들이 이러한 문제점에 대해서 인식하도록 해야 한다. 민원, 분쟁조정, 소송은 현재 금융소비자가 불만을 느끼는 점들을 실제로 가장 잘 표현해 주는 자료일 것이다. 이 자료들의 보다 구체적 분석과 활용이 필요하다. 현재 민원 등의 분석자료는 매우 단순화된 상태여서 금융소비자보호를 위한 다양한 정보가 도출될 수 있음에도 불구하고 충분히 활용되지 못한 아쉬운 측면이 있다.[75] 이들 자료를 보다 적극적으로 분석하여 이를 토대로 구체적 대응방안을 도출할 필요가 있다. 예를 들어, 특정 금융상품 및 특정 유형의 민원 제기가 급격히 증가한다면 수시로 이러한 금융상품과 유형에 대해 금융소비자와 감독당국에 경보를 내리는 시스템을 갖추는 것을 고려할 수 있다. 유사 문제의 발생 방지, 선제적 경고의 차원에서 인터넷, 소비자보고서 등을 통해 민원, 분쟁처리 과정에서 빈번하게 문제점이 나타나는 거래 유형 및 금융상품을 적극적으로 게시해야 한다.

셋째, 소송으로 가기 이전의 분쟁조정의 활성화가 필요하다. 민원 해결의 실효성 제고를 위해 분쟁조정으로의 원활한 이첩이 중요하기 때문이다. 이를 위해서는 기본적으로 분쟁조정이 충분히 역할을 수행하고 있어야 한다. 또한 소송의 부담을 줄여주기 위해서도 소송 이전 분쟁조정의 활성화가 필요하다.

넷째, 다소 선언적 정책제안이기는 하지만 사법부는 입법부, 행정부 및 여타 금융소비자보호 관련 전문가들과 지속적인 의사소통을 해야 한다. 사법부의 소송을 통한 분쟁해결은 사후적 금융소비자보호의 해결과정에서 최종적이며 가장 권위 있는 결정이기 때문에 이러한 결정은 소송 이전의 분쟁조정에 대해서도 결정적인 방향을 제시하게 된다. 따라서 사법부는 금융소비자보호의 측면에서 다양한 이해관계자와 의사소통을 하는 것이 매우 중요한 의미를 지닌다.

---

75) 민원에 대한 분석은 정기적으로 금융감독원의 보도자료와 금융소비자보호백서의 형태로 발간되고 있다. 현재 분석되어 발표되는 자료를 보면, 업권별 · 거래형태별로 분석이 이루어지고 있는데, 그 내용이 구체적이지 않아 아쉬운 측면이 있다.

2) 분쟁조정 : 대안적 분쟁해결(ADR)을 중심으로

가. 소송 외 분쟁조정의 의의

소송 외 분쟁조정은 소송과 달리 금융소비자의 불만이 금융회사와 금융소비자 간에 자율적 조정이 이루어지도록 하는 것으로 금융회사 내의 "사내 분쟁조정(Internal Dispute Resolution, IDR)"에 의해서 이루어질 수도 있고, 금융회사가 아닌 외부의 "대안적 분쟁조정(Alternative Dispute Resolution, ADR)"에 의해 이루어질 수도 있다.[76] "대안적"이라는 것은 소송은 아니지만 소송의 대안적 역할을 수행하여 분쟁을 해결한다는 점을 강조한 표현이다.

IDR, ADR 등 소송 외 분쟁조정의 장점은 법원의 소송에 비해 시간 및 금전적 비용이 저렴하다는 데 있다. 금융소비자의 분쟁이 소송을 통해 해결되기 위해서는 최대 3번의 소송을 거쳐야 하는 등 시간이 오래 소요되며, 변호사 선임 비용 등 금융소비자가 감내해야 하는 직간접적 비용이 만만치 않다. 반면 ADR은 상대적으로 신속하며 비용도 낮기 때문에 금융소비자보호의 관점에서 볼 때 활성화가 필요한 부분이다.

우리나라의 경우 선진국과 비교할 때, IDR, ADR 등 소송 외 분쟁조정이 충분히 활용되지 않고 있어 개선의 여지가 많은 것으로 판단된다.

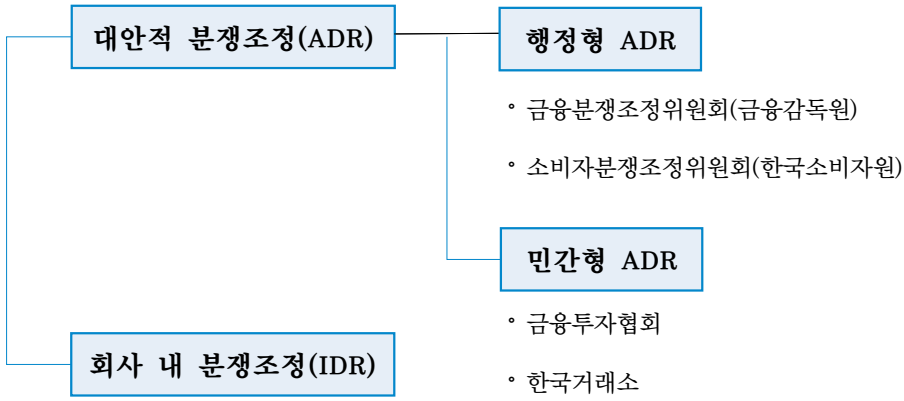
나. 현황

소송 외 분쟁조정은 크게 IDR과 ADR로 구분하며, ADR은 다시 행정부 또는 유사 행정기능을 수행하는 기관이 운영하는 "행정형 ADR"과 민간 자율규제기구를 중심으로 운영되는 "민간형 ADR"로 구분한다. 행정형 ADR로는 금융감독원의 "금융분쟁조정제도"와 한국소비자원의 "소비자분쟁조정제도"가 존재한다.

---

76) 호주의 경우 금융회사 내의 분쟁조정조직과 비교할 수 있도록 대안적 분쟁조정이라는 표현대신 외부분쟁조정(External Dispute Resolution, EDR)이라는 용어를 사용한다.

〈그림 Ⅲ-1〉 소송 외 분쟁조정기구



우선 국내에서는 IDR의 활동이 아직 미미한 것으로 보이며, 실제로 금융회사 내의 분쟁조정의 현황과 자료는 획득하기 매우 어렵다. 대안적 분쟁조정의 경우 행정형 ADR인 금융감독원의 금융분쟁조정제도는 1999년 "금융위원회의 설치 등에 관한 법률"에 의해 설립된 금융분쟁조정위원회에 의해 운영되고 있다. 한국소비자원의 소비자분쟁조정제도는 1987년 "소비자기본법"(당시는 소비자보호법)에 의해 설립된 소비자분쟁조정위원회에 의해 운영되고 있으며, 금융 분야의 분쟁조정 업무는 금감원의 금융분쟁조정위원회와 마찬가지로 1999년부터 수행되고 있다.[77] 양 제도는 조정위원회의 구성, 분쟁조정의 절차, 조정의 법적 효력 등의 면에서 거의 대동소이하기 때문에 금융소비자에게는 단지 복수형 기관의 존재로서의 의미밖에는 없는 것으로 판단된다. 실제로 금융소비자는 금융분쟁조정과 소비자분쟁조정 중 하나를 선택할 수 있으며, 이들의 중복신청이나 소송과 병행신청은 제한되어 있다. 현실에서는 금융관련 분쟁조정의 경우 한국소비자원의 소비자분쟁조정에 비해 금융감독원의 금융분쟁조정이 보다 빈번하게 이용되고 있다. 이는 금융소비자가 금융감독원이 금융분야에 보다 전문화되어 있다는 인식을 가진 데서 비롯된 결과로 판단된다.

민간형 ADR로 한국금융투자협회 및 한국거래소 등 자율규제기구에 의한 ADR제도가 운영되고 있으나 상담 · 민원처리 수준에 그치고 있고, 실적도 미미하다. 따라서

77) 소비자분쟁조정위원회에서 신용카드 관련 조정업무는 1999년 이전부터 수행되었다.

우리나라의 금융 ADR제도는 금융분쟁조정위원회와 소비자분쟁조정위원회의 행정형 ADR제도가 중심이 되고 있다고 보아도 무방하다.

분쟁조정의 현황을 금융감독원의 금융분쟁조정 위주로 살펴보면, 부의된 안건은 2000년부터 2009년까지 822건(부의일 기준)이고, 이 중에서 은행 부문 171건, 증권, 투신 부문 222건, 보험 부문 429건으로서 민원, 소송에서와 유사하게 보험 부문의 분쟁 건수가 가장 많았다.

〈표 Ⅲ-3〉 금융분쟁조정위원회 금융부문별 심의 현황

(단위 : 건수)

연 도	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
은행 · 비은행	13	9	7	12	12	33	21	17	28	19
증권 · 투신	15	12	19	21	21	17	21	36	23	37
보 험	32	35	28	30	41	52	49	57	55	50
총 계	60	56	54	63	74	102	91	110	106	106

자료 : 연태훈 외(2010)

다. 해외사례

영국, 호주, 일본 등 주요국의 금융소비자보호와 관련된 ADR은 민간형 ADR에서 출발하여 공공적 성격이 강화된 ADR 또는 행정형 ADR로 진화된 모습을 보인다. 또한 ADR이 공정한 조정을 수행하도록 금융감독당국이 직간접적으로 관리 · 감독한다. 영국과 호주의 경우에는 IDR이 ADR과 연계되어 금융회사의 분쟁조정 참여를 적극적으로 독려하고, ADR의 부담을 경감해 주는 등 소송 외 분쟁조정이 효율적으로 운영되고 있다.

영국

영국의 "금융옴부즈만서비스(Financial Ombudsman Service, FOS)"는 금융소비자보호와 관련된 ADR 중 성공적으로 운영되는 대표적 사례이다. FOS는 금융서비

스시장법(FSMA 2000)에 의해 1980년대 이후 업권별로 운영되어 오던 옴부즈만 및 중재 기구 등 8개의 금융 ADR을 단일 옴부즈만 제도로 통합한 것이다. FOS는 민간형 ADR의 전통을 기초로 하고 있지만, 업계로부터의 독립성 및 중립성이 확보된, 공익적 성격이 강한 행정형 ADR기구이다.

FOS는 업계로부터 독립되어 있을 뿐만 아니라 금융규제기관인 FCA로부터도 조정업무 상 독립되어 있다.[78] FOS의 운영상의 독립성은 FSMA의 부속규정과 FCA-FOS 간의 MOU에 근거하는데, 옴부즈만의 임명권, 운영에 관한 규칙의 제정, 예산안 작성 등은 FOS가 독립적으로 수행한다. 다만, FCA가 FOS에 영향력을 행사할 수 있도록 되어 있는데, FOS 이사회의 의장 및 이사 임면권,[79] FOS 업무범위에 대한 규정 승인권, FOS 재원 조달 규칙의 제정권 등을 FCA가 행사한다. 또한 FOS는 업무수행 실적을 FCA에 보고하도록 되어 있으며, 의회에 설명할 의무를 갖는다. 결국 FOS의 FCA에 대한 관계는 "감독상의 종속과 운영상의 독립"으로 이해할 수 있다(연태훈 외(2010)).[80]

영국의 모든 금융업자들은 FOS의 ADR에 강제로 참여하도록 의무화되어 있으며, FOS의 분쟁조정 결과에 대해 금융업자는 거부할 수 없도록 되어 있어,[81] 금융소비자 분쟁에 있어 FOS는 준사법적 성격을 지닌다. 또한 FOS는 분쟁해결을 위한 강력한 증거조사권을 지니고 있으며, FOS를 이용할 때 소비자가 부담해야 하는 비용은 없고, 금융업자는 이용수수료를 지급한다. FOS의 운용에 소요되는 비용은 금융업자로부터 "일반징수(levies)"와 분쟁조정의 피신청 금융업자가 지급하는 "이용수수료(case fees)"로 조달된다. 정부로부터의 예산집행은 없다.

또한 영국 FOS는 ADR을 운영할 뿐만 아니라 금융회사들이 사내 분쟁조정(IDR)을 적극 활용하도록 권고한다. FSMA 부속규정 및 FCA 핸드북(Dispute resolution: Complaints, DISP)에 따르면, FOS의 관할에 속하는 금융업자는 사내 분쟁조정 처리절차를 마련하도록 하고 있다. 그리고 사내 분쟁처리절차의 결과를 금융소비자에게

78) FSA가 FCA와 PRA로 분리되기 이전에 FOS가 금융규제를 총괄하는 FSA와 독립적으로 운영된다는 것에 근거하여 건전성 감독기구와 영업행위 규제기구가 분리 운용되었던 것으로 오인하던 사례가 있다. 그러나 당시 및 현재 FOS는 영업행위 규제기구가 아니라 분쟁조정기구임에 주의해야 한다.

79) FOS 이사회 의장의 경우 재무성의 승인이 추가로 필요하다.

80) FOS는 당초 FSA의 산하에 있었으나, 2013년 4월 1일 FSA의 분리에 따라 FOS에 대한 관리 업무는 FCA로 이관되었다.

81) 이를 편면적 구속력이라고 하며, FSMA section 225(5)에 규정되어 있다.

송부할 때, 처리 결과에 불만이 있을 경우 6개월 이내에 FOS에 분쟁조정을 신청할 수 있다는 사실을 통지하고 FOS의 안내 팜플렛을 함께 동봉하도록 하고 있다.[82)]

호주

호주에서는 1990년대에 금융업자들에 의해 해당 업계 위주로 민간형 ADR기관이 다수 발족되었다. 분쟁 사건이 발생할 때 우선 회사 내 분쟁조정(Internal Dispute Resolution: IDR)을 거치도록 하고, 해결되지 않는 경우 업계가 설립한 ADR에서 분쟁조정을 수행해 왔다. 호주에서는 ADR을 "외부 분쟁조정(External Dispute Resolution, EDR)"이라고 부르는데, 이는 사내 분쟁조정(IDR)과 비교되는 명칭이다.

ADR의 법제화는 ADR의 관행이 어느 정도 정착된 이후인 2001년에 금융서비스 개혁법(Financial Services Reform Act: FSRA)이 제정되면서 이루어졌다. FSRA에서는 금융회사들이 의무적으로 ADR 시스템을 구축하도록 하였다. 다만 영국의 금융옴부즈만서비스(FOS)가 금융업권 전체의 통합된 단일 ADR임에 반해 호주는 복수의 ADR 설립이 가능하다.[83)84)]

ADR 법제화 이후에도 금융회사는 금융소비자를 위해 사내 분쟁조정기구(IDR)를 마련하도록 요구되고 있으며, 각 금융회사가 마련하여야 하는 IDR은 규제당국인 호주증권투자위원회(ASIC)가 정하는 요건을 충족해야 한다. IDR 절차를 마련하지 않을 경우 금융업 인가의 보류나 취소 사유가 될 수 있어 IDR이 매우 강하게 실천되도록 하고 있다.

---

82) 실질적으로 상당수의 분쟁 사건이 회사 내 분쟁조정을 통한 후 FOS의 조정에 들어가게 되므로, 이를 사내 분쟁조정 전치주의라고 부르기도 한다.

83) 연태훈 외(2010)에 따르면, 2005년 조사 기준으로 7개의 ADR이 존재한다. ① 생명보험, 펀드매니저, 투자자문사/투자설계사, 증권브로커 등의 FICS(Financial Industry Complaints Service), ② 일반보험 위주의 IOS(Insurance Ombudsman Service Ltd), ③ 은행, 외국환 딜러, 수신업자, 여신업자, 모기지브로커 등의 BFSO(Banking and Financial Services Ombudsman), ④ 신용조합들의 CUDRC (Credit Union Dispute Resolution Centre), ⑤ 일반 · 생명보험 브로커들의 IBD(Insurance Brokers Disputes Ltd), ⑥ 신용조합, 주택금융조합(building societies)의 FCDRS(Financial Co-operative Dispute Resolution Scheme), ⑦ 신용서비스 공급자(모기지브로커, 대부업 및 여신업 브로커 등)의 COSL(Credit Ombudsman Service Ltd) 등이 ADR로 활동 중이다.

84) 이후 연금 관련 SCT(Superannuation Complaints Tribunal)이 설립되었는데, 이는 다른 분쟁조정기구와 달리 정부에 의해 설립되었다. 2008년, 2009년에 FICS, IOS, BFSO, CUDRC, IBD 등을 통합하여 ASIC의 산하기관으로 FOS(Financial Ombudsman Service)가 설립되었으며, COSL, SCT는 독립적으로 활동하고 있다.

금융회사는 IDR을 마련해야 할뿐만 아니라 하나 이상의 ADR(호주의 경우 EDR)에 가입 또는 계약되어야 한다. ADR 기관은 ASIC로부터 승인(approval)을 받아야 설립된다. ADR은 관련업계로부터 업무상, 지배구조상 독립성이 유지되어야 하며, ADR 이용료는 무료를 원칙으로 한다. 만일 ADR 기관이 이용료를 징수하고자 할 때에는 사전에 업계, 소비자단체 및 ASIC과 협의하여야 한다. 또한, ADR은 금융규제당국에 대한 보고의무를 지닌다. 연 4회의 정기보고 외에 공시의무 위반, 관리상의 오류, 결함 상품, 약관의 부적절한 해석 및 적용 등 소비자의 신뢰도를 저해할 수 있는 사건이 발생하거나 중대한 법률 위반행위가 발생할 때에는 수시로 보고하도록 하고 있다.

독일

독일의 경우 ADR에 대한 법률적 강제 규정은 없다. 민간형 ADR 위주로 운용되고 있는데, 금융기관의 자율단체가 옴부즈만을 임명하고 보수를 지급한다. 업계의 자율적 협약에 의해 옴부즈만은 업계로부터의 독립성이 보장된다. 법률에 의해서 정형화된 ADR이 존재하지 않기 때문에 다양한 ADR이 존재한다. 연방은행협회(Bundesverband deutscher Banken)에 소속된 금융회사를 관할하는 민간은행 옴부즈만(Ombudsmann der privaten Banken), 공공은행협회(Bundesverband Öffentlicher Banken, VÖB)에 속하는 금융기관을 관할하는 공공은행 옴부즈만(Ombudsmann der Öffentlichen Banken), 협동조합협회(Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken)에 속하는 금융기관을 관할하는 협동조합 옴부즈만(Ombudsmann der genossenschaftlichen Bankengruppe), 보험 옴부즈만(Ombudsmann für Versicherungen), 민간건설공제조합 옴부즈만(Ombudsfrau der Privaten Bausparkassen), 주정부건설공제조합 고충처리인(Schlichtungsstelle der Landesbausparkassen) 등이 있다.

일본

일본의 경우 2000년대 이후 민간형 ADR 위주로 ADR 제도가 활성화되기 시작하였다. 2004년에는 ADR을 활성화하기 위해 “재판외분쟁해결절차의 이용촉진에

관한 법률"(ADR촉진법)이 제정되었다. 2009년에는 금융상품거래법 등 광범위한 금융관련 법률을 개정하여[85] 금융 ADR 제도가 법제화되었다. 일본의 ADR 제도는 민간형 ADR에서 출발하였기 때문에 법제화 이전의 전통을 인정하여 복수의 ADR을 허용하고 금융회사가 특정 ADR과 계약 또는 가입하는 방식으로 운영된다.[86] 민간형 ADR 제도임에도 불구하고 법에 근거하여 이루어지기 때문에 호주와 마찬가지로 민간형과 행정형의 복합적 성격을 지닌다. 다만 ADR 이전에 회사 내 분쟁조정을 반드시 거치도록 하고 있지는 않는 것은 영국 및 호주와 차이가 있다.

미국 및 캐나다

미국의 경우 개별 감독기관 등이 금융소비자의 민원을 각자 접수하고 있으나 직접적으로 분쟁 조정에 개입하지 않고 상담에 주력하고 있다. 금융당국의 분쟁 조정보다는 사법적 판단에 의한 분쟁조정에 의존하는 경향은 다른 국가에 비해 더욱 큰 것으로 판단된다.

캐나다의 경우 민원 처리와 분쟁조정을 목적으로 하는 OBSI(은행, 신탁 부문), OLHI(생명, 건강 보험 부문), GIO(주택, 차, 영업보험 부문) 등 복수의 옴부즈만이 존재한다. 영국, 호주 등과 같이 금융회사 내부에서 민원 및 분쟁처리를 일차적으로 수행하고, 그 조정에 불만이 있을 경우 옴부즈만을 이용하는 방식으로 운영된다.

라. 정책방향

금융소비자 입장에서 보면, 금융사건의 분쟁조정에 대한 효율성을 증대시키는 것이 금융소비자가 보호되고 있다는 것을 직접적으로 체감하도록 하는 것일 것이다. 시간 및 금전적 비용의 측면에서 사법적 분쟁조정의 효율성을 제고하는 것은 쉽지 않다. 따라서 IDR, ADR 등 소송 외 분쟁조정을 활성화하는 것이 필요하다.

이를 위해서 첫째, 금융감독원 내의 금융분쟁조정기구를 독립적으로 운영하되

85) 은행법, 장기신용은행법, 신용금고법, 노동금고법, 중소기업등공동조합법, 농업협동조합법, 수산업협동조합법, 농림중앙금고법, 신탁업법, 겸업법(신탁업무를 행하는 금융기관), 보험업법, 금융상품거래법, 저당증권업규제법, 대금업법, 자금결제법, 상호부금업법 등 총 16개의 개별 법률을 개정하여 금융 ADR을 법제화하였다.

86) 은행, 보험, 증권, 투자신탁, 금융선물거래업 등 각 금융업권별 협회가 ADR제도를 운영하고 있다.

조직 및 인력을 확대하여 선진국형 ADR로 발전시키는 것이 현실적 방안이다. 해외 사례를 참고할 때 ADR을 활성화는 영국과 같이 행정형 ADR, 호주, 일본 등과 같이 금융규제당국의 관할 하의 민간형 ADR 중 하나의 형태를 택할 수 있다. 그런데 일본, 호주 등의 경우 민간형 ADR은 법제화 이전에 이미 관행적으로 정착된 상황이었기 때문에 가능한 것이었다. 우리나라의 경우 민간형 ADR(금융투자협회, 한국거래소 등)이 활성화되어 있지 않으며, 이미 금융감독원의 행정형 ADR 위주로 ADR 제도가 운영되고 있어 영국의 금융옴부즈만서비스(FOS)를 벤치마크로 삼는 것이 타당하다.[87]

금융감독원 내에 금융소비자보호원을 존치시켜야 하는지 분리해야 하는지에 대해서는 많은 논쟁이 있어 왔다.[88] 논쟁을 보면, "건전성 감독(금융감독원)"과 "영업행위 규제+ADR(금융소비자원)"의 분리 여부를 고민하고 있는 것이다. 그러나 ADR 기능이 재판과 유사한 점을 상기할 때 ADR 기능이 영업행위 규제와 한 기관에서 이루어질 이유는 설득력이 약하고 오히려 행정부와 사법부가 분리되는 것처럼 ADR과 규제업무가 분리되는 것이 자연스럽게 보인다. 그렇다면 2011년 금융소비자보호법안의 구도 하에서 "건전성 감독+영업행위 규제"를 현재와 같이 금융감독원에서 수행하고, "ADR 기능"을 분리하는 방식의 금융소비자보호원 설립을 고려할 수 있는 것이다. 이와 같이 ADR이 분리되는 상황 하에서는 금융소비자보호의 분쟁조정 기능을 활성화시키기 위해서 필요한 분쟁조정 조직 및 인력 확대 추진이 더 용이할 것이다.

둘째, ADR뿐만 아니라 회사 내 분쟁조정(IDR)을 의무화하는 것이 바람직하다. 소송 외 분쟁조정의 본질은 금융소비자와 금융회사 간의 자율적 합의에 있다. 따라서 제3자의 조정인 ADR에 선행해서 사내 분쟁조정이 이루어져야 하는 것은 당연하다. 영국과 호주의 사례와 같이 사내 분쟁조정을 통한 자율적 합의가 이루어지지 않을 때 ADR을 통한 제3자의 조정을 거치는 것이 자연스러운 수순이다. 사내 분쟁조정을 의무화하면 국내 금융회사의 금융소비자보호에 대한 인식도 한층 제고되는 부수적

87) 2011년 발의된 금융소비자보호에 관한 법률 제정안(금융소비자보호법안)에서는 금융소비자보호원(가칭)을 설치하고 금융회사에 대한 사실조사권을 부여하는 등 영국의 FOS의 역할을 수행하도록 하고자 하였다. 다만 금융감독원에서 분리하지 않고 감독원 내에서 인사 · 예산 · 업무 상 독립성을 부여하는 방식을 채택한 것은 영국의 FOS와 차별되는 점이다(금융위원회(2011)).

88) 금융감독원 내 존치에 대한 찬성하는 측의 의견은 금융감독과 금융소비자보호 간 시너지 효과를 강조하며, 분리 측 의견은 건전성 규제 중심의 현 감독업무가 금융소비자보호 업무를 충분히 수행하기 어렵다는 점을 강조한다.

효과도 기대할 수 있다. 사내 분쟁조정이 실질적으로 효력을 발휘하기 위해서는 시스템을 구축할 때 영국, 호주와 같이 금융당국에서 자세한 가이드라인을 제시할 필요가 있다.

셋째, 금융회사 및 금융소비자의 성실한 ADR 참여를 위해 ADR 조정 중 이탈금지 등이 필요하다. 현재 금융분쟁조정위원회가 처리 중인 조정사건에 대해 금융회사 또는 금융소비자가 소송을 제기할 경우 조정이 중지된다(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제56조). 이를 이용하여 금융회사(또는 금융소비자)가 소송을 제기하여 조정절차를 회피하는 경우가 있을 수 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 ADR 조정으로부터 이탈하는 유인을 통제할 필요가 있다. 예컨대, 분쟁대상 금액이 일정금액 이하일 경우 ADR 조정과정으로부터 이탈을 금지하는 등 운영의 묘가 필요하다.

넷째, 분쟁조정기구는 사법부에 비해 상대적으로 조직이 유연한 장점을 활용하여 금융소비자와의 접점을 지속적으로 확대해야 한다. 금융소비자 중 노인, 저학력자 등 취약계층의 경우 온라인, 전화 등을 이용하기보다는 분쟁조정 담당자와 직접 대면하고 상담하기를 원할 가능성이 높다. 이러한 수요를 충족시키기 위해서는 다수의 분쟁조정 사무실이 전국적으로 분포되도록 하는 것이 바람직한데, 금융소비자보호를 주 목적으로 법원이 조직을 확대하기는 쉽지 않다. 금융소비자보호를 위해 조직을 확대하기에는 법원에 비해 분쟁조정기구가 상대적으로 용이하다.[89]

2. 금융소비자보호 규제 위반에 대한 제재의 강화

1) 금융소비자보호 관련 사후적 제재의 의의

금융소비자보호의 각종 영업행위규제가 사전적 규제에 해당한다면 제재는 규제 위반에 대해 처벌을 가하는 사후적 제도에 해당한다고 할 수 있다. 규제 위반에 대해 처벌이 미미하거나 이루어지지 않는다면 금융소비자보호를 위한 각종 제도가 구비되어도 지켜질리 만무하다. 따라서 금융소비자보호의 사전적 규제가 실질적으로 작동되려면 규제의 위반에 대한 엄정한 제재가 함께 이루어져야 할 것이다.

89) 일본의 경우 금융회사 및 사법부의 은퇴자를 ADR의 전문 인력으로 충분히 활용하고 있는 것으로 보인다.

제재의 근거를 마련하는 것이 제재 체계에서 가장 선행되는 일이다. 앞서 살펴본 바와 같이 금융소비자보호의 사전적 규제는 다소 추상적인 영업행위 준칙, 구체적인 불건전 행위를 규제하는 불건전 영업행위 규제 등으로 구별하였다. 이 중 영업행위 준칙은 선언적 내용에 불과하다는 의견이 있으나, 사전적으로 정의되지 않는 다양한 행위에 대해서도 유연하게 적용할 수 있는 규제이다. 따라서 영업행위 준칙이 실질적으로 작동될 수 있도록 위반에 대한 제재의 근거규정을 마련할 필요가 있다.

제재 정보의 확산에 대해서도 고민해야 한다. 제재 정보의 확산은 시장규율을 강화하는 역할을 하기 때문이다. 통상 제재에 대해서 논의할 때 벌금, 과징금 등 금전적 제재와 관련자의 징역, 임직원의 자격 제한 등 인적 제재에 대해 주로 언급한다. 그러나 유사한 사건의 재발 방지를 위해서는 제재 사실의 정보를 금융소비자에게 알리는 것도 중요하다. 금융소비자가 제재에 대한 정보를 토대로 의사결정을 할 수 있도록 함으로써, 제재가 단순 처벌에 그치지 않고 시장규율을 강화할 수 있기 때문이다.

2) 제재 관련 제도 현황

금융관련 법률 중 현재 자본시장법이 가장 광범위한 영업행위 준칙과 관련 규제를 규정하고 있어 자본시장법 위주로 제재 제도의 현황을 살펴본다.[90] 우선 자본시장법조차도 제재의 근거가 부족한 부분이 존재하는 것으로 보인다. 예컨대, 설명의무에 대해서는 금융회사의 손해배상책임이 부과되어 있으나, 적정성 원칙, 적합성 원칙에 대해서는 이러한 내용이 존재하지 않는다.[91] 또한 손해배상을 제외하면 행정 및 사법적 제재의 근거도 명시적으로 나타나지 않는다. 여타 금융관련 법률에서도 행정 및 사법적 제재, 손해배상 등의 근거가 부족하다.

또한 과징금 부과에 대한 내용이 존재하기는 하지만, 적용범위가 매우 제한적이다.

---

90) 금융위원회 규정인 「금융기관 검사 및 제재에 관한 규정」은 금융소비자보호에 국한되지는 않으나 '금융기관 또는 임직원의 건전한 영업을 저해하는 행위를 통해 금융거래자의 이익을 해한 경우'를 제재 대상 위법 · 부당행위에 포함시키고 있다. 다만 본고에서 논의하는 사후적 제재는 사전적 규제 중에서도 특히 영업행위 준칙이 실질적으로 잘 준수될 수 있도록 하는 데 초점을 맞추고 있으며, 본고에서 열거한 영업행위 준칙이 기존 법규 내에서는 자본시장법에서 가장 포괄적으로 다뤄지고 있으므로 현황을 자본시장법 위주로 살펴본다.

91) 적합성 원칙, 적정성 원칙에 대한 제재는 설명의무 위반에 대한 제재로 이루어질 수 있다는 의견도 있다.

현재 자본시장법 상 과징금은 금융투자업자 및 종합금융회사의 대주주와의 거래 제한 위반에 대해서는 해당 업자, 금융투자업자의 일부 공시 위반의 경우에 대해서는 법인 혹은 임원, 행위당사자 등에 대해 부과할 수 있도록 하고, 부과대상과 부과대상 별 상한에 대해 규정해 놓고 있다(자본시장법 349조 및 428~434조의4). 이를 제외하면 대다수의 영업행위 규제들에 있어서 과징금이 명시적으로 도입되어 있지 않다.[92] 예컨대, 349조 및 428조에서 규정한 대주주와의 거래 제한 위반이나, 429조 3항에서 규정하고 있는 공시위반의 경우에는 대표이사 및 이사, 행위당사자 등 실질적 위반자에 대한 과징금 부과는 불가능하다.

임직원 자격 제한 규정은 유연하게 적용할 수 있도록 되어 있다. 자본시장법 제24조(임원의 자격)는 금융투자업자의 임원(업무집행지시자) 자격을 규정하고 있으며, 임원이 된 후 이에 해당하게 된 경우에는 그 직을 상실하는 것으로 규정하고 있다. 다양한 제한 대상자를 시행령으로 정할 수 있도록 되어 있어서 시행령의 운영에 따라 충분히 적용범위를 넓게 할 수 있다.

제재 관련 내용의 공표는 해외사례와 비교할 때 매우 미흡한 수준으로 보인다. 금융감독원은 제재에 대한 최종결정이 내려진 후 위법행위의 주요 내용, 기관 · 임직원에 대한 조치내용을 공표하는데, 장기간에 걸친 제재정보는 극히 개략적 정보만을 포함한다. 2010년부터 개시한 제재내용공시는 상세한 정보를 제공하고 있으나, 여전히 임직원에 대한 익명성 등 그 구체성 측면에서 해외사례와 비교할 때 매우 미흡하다. 또한 개별 협회는 자격이 인정된 금융인력의 명단을 단순 열거하는 방식으로 정보를 제공하고 있으나, 영국, 호주 등의 Register, 미국 BrokerCheck과 같이 상세한 정보(금융관련 범죄 및 제재기록 등)는 제공하지 않고 있다.

3) 정책방향

첫째, 영업행위 준칙은 해석에 따라 포괄적인 범위에 대해 금융소비자보호를 위한 규제의 근거가 될 수 있으므로, 이에 대한 제재 근거 규정 확보가 필요하다. 금융소비자보호에 관한 법률 제정안에서는 설명의무 위반, 부당권유금지 의무 위반, 구

92) 영업정지의 경우 감독당국의 해석에 따라 과징금 부과로 대체할 수 있으나 실제로 그러한 사례는 확인되지 않는다.

속성상품계약 체결금지 위반, 광고규제 위반, 미등록자에 대한 상품판매 위탁금지 의무 위반 등에 대해 규제 근거를 신설하는 내용을 발표하였다. 그러나 신의성실의 의무, 이해상충 관리 의무, 적정성 원칙, 적합성 원칙에 대한 제재의 근거는 누락되어 있다. 영업행위 준칙에 대한 전반적 제재 근거 규정의 보완이 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 시의적인 제재를 위해서 판매과정에서 나타나는 다양한 규제 위반 행위에 대해서 과징금과 같은 신속한 금전적 제재가 필요하다. 실제로 금융소비자보호에 관한 법률 제정안에서 이러한 사항을 감안하고 있다. 개인인 금융상품 판매업자에 대해서는 과태료를 부과하고, 징역 또는 벌금과 함께 병과할 수 있도록 하고 있다. 다만, 행위의 위법성 및 파급효과의 경중에 따라 가해질 수 있는 제재의 종류를 단계별로 확보하고, 법인 외, 임원 및 행위 당사자에게도 적용 가능하도록 정비할 필요가 있다. 또한 금융소비자보호가 판매행위에 국한되지 않고 제조 단계에서 판매에 이르기까지 일련의 과정에서 이루어져야 한다고 인식한다면 과징금을 이러한 일련의 과정에 대해 부과할 수 있는 장치를 마련해 두는 것이 바람직하다.

셋째, 금융행위자의 적격성에 대한 시장 자율적 규율 수준을 제고할 수 있도록 제재 정보의 확산을 강하게 추진해야 한다. 금융산업에서 평판(reputation)은 시장원리가 정상적으로 작동하게 하는 핵심적 요소이며 제재 정보는 부정적 평판에 대한 결정적 내용을 포함한다. 따라서 소송을 포함한 민원·분쟁처리 내용 및 처리과정에 대한 사례를 인터넷, 소비자보고서(consumer report) 등을 통해 공개하여 추후 유사 사건의 발생을 억제하고 처리 과정의 신속성을 제고할 필요가 있다. 영국 FCA는 Register 제도를 운영하고 있는데, 이를 통해 규제를 받은 개인, 기관에 대해 등록(registration) 및 정보의 공개를 의무화하여 금융소비자에게 정확한 정보를 제공하고 있다. 특히 업무금지자(prohibited persons)로 지정된 개인의 인적사항 및 금지 업무에 대한 정보를 별도의 페이지로 취급하여 금융소비자가 부적격자에 노출되는 것을 차단한다. 또한 미국 FINRA의 BrokerCheck도 투자자가 증권회사 및 임직원에 대한 정보를 확인하여 거래상대방을 평가한 후 거래를 개시할 수 있도록 정보를 제공한다. 이러한 조치들은 금융소비자보호뿐만 아니라 금융회사가 임직원 선발 과정에서 적격자를 선별하는 데도 도움을 주고 있다.

Ⅳ. 금융소비자보호를 위한 교육체계 마련 및 자문업 도입

1. 금융교육체계 마련

1) 금융교육의 의의

사회적으로 금융소비자 보호 강화의 필요성에 대한 공감대가 형성되는 가운데, 정부는 규제를 통한 소극적 보호를 넘어 체계적 교육을 통해 금융소비자 관련 문제의 발생 자체를 억제하는 적극적 보호에 있어서도 주도적 역할을 담당해야 한다는 인식이 확산되고 있다. 소비자 대상의 금융 관련 교육을 금융소비자교육이라고 정의(이하 금융교육으로 지칭)할 때, 해당 활동의 목표는 통상 소비자들의 금융역량(financial capability) 강화에 맞추어져 있다. 여기에서 금융역량이란 금융소비자가 평생에 걸쳐 재무적 안정을 유지하고 보유한 자원을 효율적으로 관리하기 위해 필요한 지식과 능력을 지칭한다.[93] 금융교육은 이러한 금융역량을 제고시키는 활동 전반을 포괄하는 개념으로서, OECD(2005)는 정보제공(information), 지도(instruction), 그리고 조언(advice) 등 다양한 활동이 광의의 금융교육 범주에 포함되는 것으로 파악하고 있다.[94]

금융교육이 주목을 받게 된 것은 급변하는 금융환경 하에서 불완전한 금융상품 판매로 인한 금융소비자 피해가 양산되고 있으며, 금융소비자와 금융서비스 공급자 간에 존재하는 정보와 능력의 격차가 해당 상황을 초래하는 핵심 원인이라는 문제의식에 기반하고 있다. 이번 글로벌 금융위기는 개인들의 금융역량 부족이 단순히 해당 개인의 피해에 그치는 것이 아니라 거시경제적 위기상황까지도 유발할 수 있

93) 금융역량은 금융이해력(financial literacy)을 포함할 뿐만 아니라 저소득층에 대한 제도적 장벽 등을 포함하는 넓은 개념이다. 금융소비자는 강화된 금융역량을 통해 계획적인 금융생활 영위, 필요한 정보의 습득과 활용, 금융자문(financial advice)의 시의성 파악 및 내용 이해 능력을 갖출 수 있다.

94) OECD(2005)에 따르면, 정보는 소비자로 하여금 재무적인 기회나, 재무적인 선택 또는 선택의 결과를 인지할 수 있도록 하는 사실이나 자료, 특정한 지식의 제공을 의미한다. 또한 동 자료는 지도를 훈련이나 guidance를 통해 소비자로 하여금 금융용어와 개념을 이해할 수 있는 기술과 능력을 함양하게 하는 것으로 파악한다. 다른 한편으로 조언이란 소비자에게 일반적인 · 재무적인 문제와 금융상품에 대해 상담을 해줌으로써 자신들이 획득한 금융정보와 지도를 최선으로 사용할 수 있게 하는 것을 지칭한다.

다는 사실을 여실히 보여줌으로써 금융교육의 중요성을 증명해 주었다고 해도 과언이 아니다.

박창균 · 연태훈 · 허석균(2011)에 따르면, 우리나라 가계의 금융지식 수준이 매우 낮은 것으로 나타났다. 이자율, 복리, 물가상승률, 시간에 따른 가치의 할인 등 일상의 금융 의사결정에 필수적이고 기초적인 금융개념을 묻는 질문들에 대한 정답률이 50%~70% 수준에 불과한 것으로 나타났는데, 이는 유사한 문항을 가지고 미국에서 수행된 연구결과와 비교하면 확연히 낮은 수준인 것으로 파악되었다. 해당 논문은 또한 금융소비자들이 실제로 금융시장에 참여함에 있어 필수적인 지식이라고 판단되는 다양한 금융자산의 개념과 수익 및 위험에 대한 이해를 묻는 심층지식 평가항목에 대한 이해수준 역시 기존 미국의 연구결과에 나타난 수준에 크게 미치지 못하는 것으로 나타났다고 밝히고 있다. 실제 소비자들도 자신의 경제지식 수준을 그다지 높지 않은 것으로 평가하고 있었는데, 무려 83.6%에 달하는 응답자들이 보통 혹은 그 이하로 자신의 경제지식 수준을 평가하는 것으로 나타났다. 응답자들은 전체 교육에서 경제관련 교육의 비중이 보통 이하, 즉 충분치 않았다고 느끼는 비중 역시 87.8%에 달하는 것으로 답하였다.

2) 금융교육 현황

금융소비자 문제 발생 자체를 억제하는 기능으로서의 금융교육은 시간적 관점에서만 파악할 때는 사전적 금융소비자보호 체계에 포함시킬 수도 있으나, 여타 규제행위와는 작용 기제가 상이하기 때문에 통상은 별도의 체계로 구분한다. 단순한 정보 제공의 경우, 사전적 정보불균형 해소책에 상당부분 포섭될 수 있으며, 자문에 대해서는 별도의 장에서 다루고 있으므로, 아래에서는 협의의 금융교육으로 범위를 국한하여 국내현실과 해외사례 및 향후 추진방향 등을 살펴보기로 한다.

금융교육은 크게 학교내교육과 학교외교육으로 분류할 수 있다. 최근 우리나라의 금융교육 관련 논의는 학교내교육은 도외시한 채 학교외교육을 중심으로 이루어지는 경향이 있으나, 해외사례를 참조하더라도 금융교육에서는 오히려 학교내교육이 핵심적 위치를 차지하고 학교외교육은 이에 대한 보완적 역할을 차지하는 것이 보다 보편적 추세라고 할 수 있다.

우선 우리나라의 학교내금융교육 현황과 관련해서는 금융소비자의 현실적 금융역량 확보에 필요한 비중과 내용이 충분히 확보되지 못하고 있다는 점이 가장 큰 문제점인 것으로 보인다. 최현자 · 최은진(2005)은 우리나라의 초 · 중 · 고등학교 교과과정에는 각 단계를 통해 학습이 필요할 것으로 판단되는 금융교육 관련 내용들이 불과 42%, 36%, 66% 정도만 포함되어 있는 것으로 파악하고 있다. 이들은 또한 그나마 포함되어 있는 교과내용들도 이론에 치중되어 실생활 적용이 어렵고 학습동기 유발에도 한계가 있다는 점을 문제로 지적하고 있다. 금융감독원을 중심으로 금융교육 표준안의 마련 등 지속적인 시도가 이루어지고 있으나 범정부적 차원의 접근이 이루어지고 있지 못하기 때문에 실제 반영은 요원한 상황인 것으로 파악된다. 또한 실제 사회진출을 목전에 둔 마지막 교육기회로서의 대학교육과정에 있어서도 금융교육과 관련한 체계적 접근이 전혀 이루어지지 못하고 있다는 점도 간과되어서는 안 될 것으로 보인다.

그나마 금융 관련 부처 · 기관 및 회사별로 진행되고 있는 학교외금융교육의 경우, 청소년 미만 계층이나 특정 상품에 대한 투자자 등으로 교육대상이 편중되어 있고, 교육 프로그램들 간에 중복적인 요소가 많으며, 대부분 단기교육의 성격을 가진다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 결국 이러한 문제는 체계적 접근을 통해 해결되어야 할 문제인 것으로 보인다.

반면 영국이나 캐나다 등 선진국들의 경우에는 이미 금융소비자 교육의 중요성을 인식하여 금융역량 강화에 대한 국가적 장기 전략을 수립하고, 금융교육에 대한 보다 체계적인 접근을 위해 노력하고 있다.

3) 해외사례

영국

우선, 영국은 2003년 정부차원에서 "금융역량강화국가전략(national strategy on financial capability)"을 마련하고, 해당 전략의 추진을 위해 정부(교육부 · 재무부 · FCA · 노동부)와 민간기관(금융회사 · 금융협회 · 소비자단체)이 참여하는 운영위원회(steering group)를 설치 · 운영하고 있다. 2008년 7월에는 무료 자문서비스

제공 및 재무관리 자문을 주된 내용으로 하는 금융역량강화실행계획(Financial Capability Action Plan)을 발표한 바 있고, 2010년에는 독립적인 금융교육 실무 전담기구인 소비자금융교육기구(Consumer Financial Education Body; CFEB)를 출범시킨 바 있다. 2011년 4월 CFEB는 Money Advice Service로 명칭을 바꾸고 부채관련 자문을 강화하여 현재에 이르고 있다.

MAS는 개인재무교육그룹(Personal Finance Education Group; PFEG)와 함께 유년 및 청소년 대상의 금융교육 자료(Learning Money Matters)를 준비하여 각급 학교에 배포하고 있는데, PFEG은 정부와 민간으로부터 재정지원을 받는 자선단체이다. 해당 자료는 영국의 경우 Personal, Social and Health Education으로 구분되는 사회과목이나 수학과목을 포함하는 다양한 교과과정에서 다룰 수 있도록 초·중·고등교육 과정별로 단계적으로 구성된 내용을 제공하고 있다. 또한 해당 자료들을 담당 교사들이 과목에서 어떠한 방식으로 다룰 수 있는가 등 구체적 교수방법에 대한 지원을 제공하고 있다.

캐나다

캐나다의 경우에는, 금융소비자청(Financial Consumer Agency of Canada; FCAC)에서 개발한 금융교육 교재, The City가 10개 주 중 8개 주에서 표준 교육자료로서 승인을 받고 금융교육을 위한 핵심교재 및 부교재로 활용되고 있다. 해당 자료는 실생활에서 필요한 금융적 관점의 기술을 담은 자료로서 돈을 관리하는 근본적인 방법들을 가르치는 내용을 담고 있다. 금융소비자청은 또한 대학생 대상의 기초 금융지식 교재를 개발하고 각 대학들의 해당 교재 활용을 촉진시키기 위한 노력을 기울이고 있다.

호주

호주의 경우 증권투자위원회(Australian Securities and Investments Commission; ASIC)에서 금융소비자들에 대한 정보제공 및 교육을 담당하고 있다.[95] 증권투자위원

95) 2008년 이전까지는 2005년 설립된 금융교육재단(Financial Literacy Foundation)이 금융교육을

회는 학교교육 및 유아 상임위원회(Standing Council on School Education and Early Childhood; SCSEEC)의 전신격인 MCEETYA(Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs)가 2005년도에 설립한 국가금융교육체계(National Financial Literacy Framework)에 의거하여 실제 집행을 담당한다.[96] SCSEEC는 학교교육과 유아개발에 대한 전략적 정책들을 국가차원에서 조율하는 한편으로 합의된 목적과 우선순위를 달성하기 위한 정보를 공유하고 자원을 공동으로 사용하기 위한 논의의 장을 제공한다. ASIC이 금융교육과 관련해서는 National Financial Literacy Strategy의 일환으로 운영하고 있는 대표적 사업의 하나로 MoneySmart Teaching 프로그램을 들 수 있다. 해당 프로그램을 통해 초중등 교육에 있어서 금융교육 관련 교재와 지도법을 발간하고 있으며, 교사 컨퍼런스 등을 통해 내용을 홍보하고 있다. 또한 해당 교재들은 영어 및 수학 교과과정을 통해 자연스럽게 금융 관련 내용을 교육할 수 있도록 구성되어 있다.

4) 정책방향

금융교육 강화에 대한 공감대, 우리나라의 금융교육 관련 현황, 그리고 해외사례에 대한 검토 결과는 우리나라도 소비자들의 금융역량 강화를 위한 금융교육이 국가적 차원에서 전략적으로 추진될 필요가 있으며, 이를 통해 금융교육의 체계적 강화 기반이 구축되어야 한다는 점을 강력히 시사하고 있다.[97] 무엇보다 금융위원회와 금융감독원 등 금융유관 부처 및 기관들이 금융교육을 강화하기 위하여 보다 체계적인 노력을 기울여야 할 것이다.[98]

담당하여 왔으나, 2008년 해당 기능이 증권투자위원회로 이관되어 여타 금융소비자보호 정책과 통합·운영되고 있다.

96) 실제로 2012년에 설립된 SCSEED의 직접적인 전신은 2009년 설립된 MCEECDYA(Ministerial Council for Education, Early Childhood Development and Youth Affairs)이며 MCEETYA는 MCEECDYA의 전신이다. 기존의 두 위원회, 즉 MCEETYA와 MCVTE(Ministerial Council for Vocational and Technical Education)의 역할과 책임을 재정렬시키기로 한 호주정부위원회(COAG)의 합의에 의해 MCEECDYA와 MCTEE(Ministerial Council for Tertiary Education and Employment)가 설립되게 되었다.

97) G20은 10개의 금융소비자보호원칙 가운데 '원칙 6'으로 '금융교육과 인식 강화'를 제시하면서 금융교육이 금융소비자보호 및 교육 전략의 일부로서 장려되어야 함을 강조하고 있다. 또한 글로벌 금융위기 이후 정부가 체계적 교육을 통해 금융소비자보호의 주도적 역할을 담당해야 한다는 인식의 확산을 계기로 2012년 G20은 OECD 금융교육 국가전략 원칙을 채택한 바 있다.

첫째, 금융교육 활성화를 위한 국가 차원의 장기 및 중기전략을 수립하고 관련 법·제도를 정비하며, 이러한 틀 내에서 연도별로 금융교육 종합계획(실행계획)을 수립하는 작업이 이루어져야 한다. 이와 관련하여 금융위원회는 금융소비자역량강화와 관련한 중장기 로드맵의 작성 및 관계 부처간 조율, 관련 법제의 정비 등에 있어 핵심적 기능을 수행하여야 할 것이다. 현재 금융감독원 내에 위치하고 있는 금융소비자보호처는 중장기 로드맵에 의거한 세부 과제들의 추진 및 유관기관·프로그램 간 체계적 조율 기능을 보다 강화할 필요가 있다. 지속적으로 금융교육 프로그램을 개발·보급하고, 학교외 교육의 조정탑 역할을 수행해야 한다. 이를 위해 금융소비자보호처의 인적·물적 자원과 인센티브 등을 보강함으로써 해당 조직의 위상을 획기적으로 강화하고 전문성을 제고할 필요가 있다.

〈표 Ⅳ-1〉 OECD 금융교육 국가전략 원칙

중요성 인식 및 준비	• 금융서비스에 대한 접근성 증진 및 금융포용, 금융소비자보호체계 개선, 건전하고 공정한 금융시장 발달 촉진, 금융 안정성 지원 등 다양한 접근법을 통해 소비자 및 투자자의 재무적 역량을 강화하는 것을 금융교육이 보완함. • 금융교육 국가전략은 기존 금융교육에 대한 적절한 평가, 자문 및 의견교환, 사전조사 등을 거쳐 개발되어야 하며, 이러한 준비 단계는 정부, 감독당국 또는 국가 차원의 자문·추진단을 통해 이루어져야 함.
지배구조	• 금융교육 국가전략은 국가별 상황에 적합하고 유연해야 하며, 국가 내 다양한 이해관계자들 간 명백한 역할 및 책임 구분과 투명한 협력 체계, 이를 통할하는 지배구조 등을 갖춰야 함.
로드맵	• 금융교육 국가전략은 금융업 전체 현황 및 업권 간 차이 파악, 정해진 시간 내 실현 가능한 목표설정, 정책 우선순위의 결정, 대상 소비자 결정 등을 담아서 설계되어야 함.
가이드라인	• 금융교육 국가전략은 금융교육의 전달, 이행, 평가 방법 등을 제공해야 함.

98) 2007년 최초 금융교육추진협의회가 구성되었으나, 이후 정부조직 개편 등으로 운영이 중단되어 있다가, 2009년 금융소비자 역량 강화 주제가 다시 부각되면서 일부 금융교육단체까지 확대하여 금융교육협의회가 재구성되어 오늘에 이르고 있다. 경제교육의 경우 기획재정부가 경제교육지원법(2009년 2월)에 따라 사단법인 한국경제교육협회를 주관기관으로 지정하여 경제교육을 추진하고 있다. 2010년 7월 기획재정부는 "경제교육 활성화 추진방안"을 통해 금융교육을 금융위원회 과제로 선정하되, 다만 경제교육과 유기적으로 연계할 수 있도록 하였다. 그럼에도 불구하고 금융교육 국가전략 부재, 각 금융교육 수행 주체 간 역할조정 기능 부족 등 개선의 여지가 많다.

중장기 로드맵은 다음과 같은 원칙과 절차에 따라 마련되고 추진될 수 있을 것이다. 우선 금융교육이 추구하는 비전의 설정작업이 선행되어야 한다. 또한 금융교육 현황, 금융역량 평가 등을 통하여 우리의 금융교육 현실을 정확히 파악하고, 비전과 현실 간의 격차를 확인함으로써 구체적인 정책과제를 도출하여야 한다. 이러한 정책과제들 간의 정책 우선순위가 설정되면, 구체적 추진시기를 포함하는 1차 로드맵을 작성하고 단계별 실행과제를 도출한다. 이후 설정된 로드맵과 실행과제를 토대로 소요되는 예산을 확보하기 위한 방안을 마련한 뒤, 최종 로드맵과 액션플랜이 확정되게 된다. 이러한 로드맵은 전술한 추진체계를 통하여 진행되며, 이 과정에서 성과지표의 설정을 포함한 성과평가 및 환류 시스템 도입은 필수적이다.

둘째, 주요 내용의 교과서 반영 등 핵심작업에 대한 체계적 · 현실적 접근이 가능하기 위해서는 기존의 금융교육협의회를 금융위원회와 금융감독원 외에도 교육과학기술부, 고용노동부, 기획재정부 등 관계부처들이 모두 참여하는 국가 차원의 협의체 혹은 의결기구로 발전시켜야 한다. 필요하다면 총리실 혹은 청와대 산하에 관련 위원회를 설치하거나, 최소한 청와대 및 총리실이 참여하여 부처간 이해관계를 조율할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 해당 위원회는 금융교육 활성화를 위한 국가 차원의 중장기전략을 수립하고 관련 법 · 제도를 정비하며, 금융위원회는 이러한 틀 내에서 연도별 금융교육 실행계획을 수립해야 할 것이다. 금융소비자보호처는 교육 프로그램의 개발 · 보급 등 중장기전략에 의거한 세부 과제들의 추진을 담당하는 한편, 유관기관 · 프로그램 간 조율 등 학교외 교육의 조정탑 역할을 적극적으로 수행하여야 하며, 이에 필요한 인적 · 재정적 자원의 보강 방안도 모색하여야 한다.

셋째, 중장기전략의 수립에 사용될 기초자료의 확보 및 사후평가의 환류를 통한 금융교육의 실효성 강화에 필요한 금융역량 기초조사가 정기적으로 실시되어야 할 것이다.[99] 금융교육이 실효성을 가지기 위해서는 가계의 금융지식 및 금융행태에 대한 설문과 이에 기초한 분석이 지속적으로 그리고 보다 발전적으로 이루어지고, 이를 통해 도출된 시사점들이 실제 정책의 수립과 집행에 반영되는 과정이 순환적으로 이루어지는 것이 필수적이기 때문이다. 이러한 금융역량 기초조사의 결과는

99) 2011년 정부의 "성인에 대한 금융능력 및 이해도 실태 조사" 결과에 따라 금융교육의 중장기 비전 및 기관별 추진과제가 선정된 바 있다.

1차적으로 목표와 현실 간의 갭 확인을 통한 정책과제 도출에 활용될 수 있으며, 2차적으로 금융교육 강화를 통한 효과 확인 및 개선 작업에 활용될 수 있다. 5,000 가구와 해당 가구에 속한 15세 이상의 인구를 대상으로 수집되는 한국노동패널이나, 2,000여 가구를 대상으로 한국은행이 수행하는 가계금융조사 등을 참조하여 여타 유관기관들의 기존 조사와 연계하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

2. 금융자문업의 도입 방안

1) 금융자문의 의의

OECD(2005)는 조언 혹은 자문을 광의의 금융교육에 포함시키고 있으나, 보다 일반적 인식으로는 소비자들의 금융역량이 제한적이고 금융교육을 통해서도 완전한 금융역량을 확보하기는 어렵기 때문에 전문적 자문을 통해 소비자들의 제한적 금융역량을 보완하는 것이 필요한 것으로 이해되고 있다. 즉, 대다수 금융소비자 문제의 원천이 되는 정보의 비대칭성이나 역량의 부족 문제를 금융교육 강화만을 통하여 모두 해결할 수 없다는 점에서 정보의 활용과 금융의사결정을 지원하기 위한 금융자문의 필요성이 제기된다고 하겠다.

교육을 통하여 소비자 전반에 걸쳐 금융지식 수준을 문제발생의 억제에 필요한 수준까지 제고시키는 것은 만약 가능하다고 하더라도 매우 장시간이 소요되는 작업이다. 더구나 금융교육의 강화와 그 성과가 시현되기 이전에라도 언제든 가계부문으로부터의 위기는 발생할 수 있다는 점을 이번 글로벌 금융위기는 여실히 보여준 바 있다. 이러한 맥락에서 단기 혹은 중기적으로 금융교육이 채워주지 못하는 부분을 보완할 수 있는 금융의사결정 자문의 제공방안에 대한 적극적 검토가 필요하다. 로버트 쉴러 교수는 「Subprime Solution(2009)」이란 저서에서 지나치게 공격적인 모기지 대출이 이번 금융위기의 단초를 제공하였음을 감안할 때, 범사회적 금융정보 인프라를 개선하고 특히 취약계층의 금융자문서비스 이용을 지원할 필요가 있음을 지적한 바 있다.

실제로 완성도 높은 금융교육 체계가 구현된다고 하더라도 금융교육과 정보에 대한 접근이 제한적인 일부 취약계층이나 매우 복잡한 금융관련 지식을 요구하는

의사결정에 있어서는 전문가의 직접적인 조력이 필요한 것이 사실이다. 실제로 해외 금융선진국들에서도 금융교육의 활성화와 금융자문서비스의 활성화를 병행적으로 추진하고 있다는 부분에 대하여 참고할 필요가 있다.

2) 공적 금융자문 서비스

금융자문 서비스는 크게 공적인 서비스와 사적인 서비스로 구분할 수 있으며, 사적인 서비스의 경우에도 금융상품의 판매와 연계된 자문서비스와 그 외의 자문서비스로 구분할 수 있다. 공적인 자문서비스는 금융감독당국이나 여타 유관기관에서 무료 혹은 저렴한 비용으로 소비자 일반이나 취약계층 등을 대상으로 이루어지는 자문을 지칭한다. 사적인 자문서비스는 그야말로 금전적 대가를 받고 금융자문을 제공하는 것을 지칭하는데, 자문과 연계하여 금융상품을 판매하고 그 대가로서 금융회사로부터 금전적 대가를 받는 경우와 금융회사와는 독립적으로 순수하게 자문에 대한 금전적 대가를 금융소비자로부터 수취하는 경우를 구분하는 것이 최근의 추세라고 할 수 있다. 먼저 영국과 호주의 사례를 통해 공적인 자문서비스가 이루어지는 통상적인 형태를 살펴보도록 한다.

가. 해외사례

영국

영국의 경우 2010년 금융감독청으로부터 독립한 소비자금융교육기구(Consumer Financial Education Body; CFEB)가 2011년 4월 Money Advice Service로 명칭을 바꾸고, 영국 전역에 걸쳐 중립적인 온라인, 전화 및 대면 상담서비스를 개시하였다. MAS의 예산은 금융회사들의 분담금으로 충당되며, 금융소비자들을 대상으로 하는 모든 서비스는 무료로 제공된다. MAS는 또한 가계들의 재무상황에 대한 점검을 매년 실시하고 있으며, 특히 부채와 관련한 자문에 있어 핵심적 역할을 수행하고 있다. MAS는 자문 외에도 금융교육 등 금융역량강화 전반에 대한 활동을 수행한다.

호주

호주의 경우에는 증권투자위원회는 직접적인 자문서비스를 제공하지는 않으나 운영 중인 Money Smart 사이트를 통하여 개별 금융소비자들이 인근의 금융카운슬러(financial counsellor)를 활용할 수 있도록 지원해주고 있다. 금융카운슬링이란 지역단체, 지역법률센터 및 일부 정부기관 등이 제공하는 무료 서비스로서 개인의 다양한 재무 의사결정 전반에 걸친 상담을 제공하며, 민간 회사가 유료로 제공하는 채무조정 서비스와는 무관하다. 이들 금융카운슬러는 재무상태의 개선에 대한 다양한 조언을 제공하는 외에도 상담자가 정부의 재정적 지원을 수령할 자격을 충족시키는가의 여부를 확인해 주거나 필요시 도박중독 상담이나 법률자문 등 다른 서비스들로 연계해 주는 등 매우 복합적인 자문을 수행한다.

3) 사적 금융자문 서비스

사적인 자문서비스사는 금융상품의 판매와 연계하여 제공되는 자문서비스와 금융상품 판매와는 독립적으로 이루어지는 자문서비스로 구분할 수 있는데, 전자는 판매행위와 명확히 구분하기 어려우므로 협의의 자문서비스와는 구분하여 정의 및 규제하는 것이 바람직하다. 실제로 최근 호주와 영국 등에서 이루어진 금융자문 관련 개혁은 자문서비스를 판매와 분리하고자 시도하고 있다.

가. 해외사례

호주

먼저 호주의 사례를 살펴보자. 2009년 호주 의회의 '회사 및 금융서비스에 대한 합동위원회'는 Storm Financial 및 Opes Prime 등 일부 금융회사들의 파산 관련 이슈에 대한 조사내용을 담은 '호주의 금융상품과 서비스' 보고서를 발표한 바 있으며, 호주정부는 이에 부응하기 위하여 2011년 회사법개정안(Corporations Amendment Bill), '금융자문의 미래(Future of Financial Advice)'를 공표하고, 곧 이어 '추가적 금융자문의 미래(Further Future of Financial Advice)'라는 회사법개정안을 발표하게 되었다. 개정안은 금융자문업자들의 행위와 관련하여 금융소비자들의 최선의

이해를 반영해야 한다는 최선혜택의무 및 관련 책임(best interest duty and related obligations) 조항을 핵심 내용으로 하고 있다. 동 개정안들은 2012년 6월 25일에 국회를 통과하였고, 2012년 7월 1일부터 발효된 바 있으며, 2013년 7월 1일부터 금융자문업자들은 법안이 부여하는 의무를 이행하여야만 한다. 현재 정부는 관련 내용에 입각한 세부적 규제내용과 예외 등을 정의한 Consultation Paper를 발표하고 의견을 수렴 중에 있다.

해당 개편의 가장 핵심적인 부분은 금융자문에 있어서 소매고객들의 이해가 최우선적으로 반영되어야 한다는 점이고, 이에 입각하여 계약 및 보수 등에 대한 구체적인 규정이 마련되었다. 과거에는 자문제공에 있어서 합리적 근거가 있어야 하고 부정확한 혹은 불완전한 정보에 기반한 자문을 제공할 때는 고객에게 이를 알려야 한다는 수준의 의무가 부여되었으나, 이번 개편으로 인하여 향후 금융자문을 제공하는 자는 소매고객들의 최선의 이해가 반영되도록 행동해야 한다. 이러한 의무는 개인 금융자문업자 외에도 금융업 허가를 가진 모든 주체들과 이들로부터 인증 받은 대리인들에게도 적용될 수 있다. 단순한 예금상품 등은 이러한 의무로부터 예외가 인정되며, 이와 관련한 예외조항들은 사전적으로 규정되어 있다.

또한 앞으로는 소매고객들에게 제공되는 상품관련 자문에 영향을 미칠 것으로 합리적으로 예견되는 보상이 금지된다. 자산의 규모에 따라 보수를 청구하는 행위가 금지되며, 일회성이 아닌 지속되는 형태로서 보수를 지불하는 계약에 대해서는 명확한 공시가 이루어져야 하고 고객의 판단으로 아무 때나 종료가 가능하다. 이러한 지속적인 계약의 경우, 2년 이상 경과 시에는 고객의 명시적 동의로만 연장이 가능하고, 고객이 명확한 지속의사를 표명하지 않는 경우 계약이 종료되게 된다.

영국

영국의 경우에도 이미 2013년도부터 독립금융자문업자들이 금융상품제조사로부터 수수료를 수취하지 못하도록 금지하고 투자자들로부터 자문서비스에 대한 보수만 수취하도록 하는 방안을 발표한 바 있다.[100] 호주와 마찬가지로 자문보수는 자문의

100) 영국의 독립투자자문업 관련 규제변화와 관련한 보다 상세한 내용에 대해서는 유진 · 손정국(2011)을 참조

대상이 되는 상품의 가액과는 무관해야 하며, 이러한 보수 수준에 대한 투자자의 사전적 서면동의가 필요하다. 자신의 상품을 직접 판매하는 금융회사도 예외는 아니며, 다만, 단순하고 비용이 낮으며 위험성이 일정 수준 통제된 상품들로서 금융당국이 정하는 일정 기준을 충족하는 상품(stakeholder product)들에 대해 적용되는 기초자문(basic advice)의 경우에는 자문보수규제 적용의 예외를 인정한다.

4) 금융상담과의 관계[101)]

그러나 금융자문 서비스를 자칫 투자나 저축과 관련된 금융상품의 소비와 관련해서만 접근하는 것은 적절하지 않다. 해외의 사례를 보더라도 신용상담 등 금융소비자의 부채관리에 대한 자문, 혹은 저축 및 투자와 같은 자산과 대출과 같은 부채 전반에 대한 자문과 같이 금융자문은 매우 다양한 형태를 지닌다는 것을 확인할 수 있다.

가. 해외사례

신용상담의 경우, 미국에서는 신용상담사(credit counselor)와 대출상담사(loan counselor)를 포괄하는 개념으로 사용되며, 크게 세 가지 역할을 수행한다. 먼저 정상적인 경제활동을 수행하고 있는 개인에 대해서는 정기적으로 수입 및 지출 상태를 점검하고 장기적인 삶의 목표를 달성하는 데 필요한 재무계획의 설계에 대하여 조언한다. 둘째, 정상적인 채무 상환에 상당한 어려움을 겪고 있는 채무자의 재무상태를 진단하고 어려움의 원인을 파악하여 적절한 대처 방안을 수립하여 제시함으로써 이들이 파산 상태까지 이르는 것을 사전에 방지하는 역할을 수행한다. 마지막으로 신용상담사는 과도한 채무부담으로 인하여 사실상 채무이행이 불가능한 상태에 빠진 채무자를 대신하여 채권자와 채무재조정 협상을 수행하고, 나아가 채무자에게 가장 유리한 채무부담 경감 방안을 권고하는 역할을 수행한다. 개인신용회복을 지원하고자 설립된 비영리단체인 전국신용상담사협회(National Foundation for Credit Counseling; NFCC) 소속의 상담사들이 가장 대표적인데, 이들은 채무조정과 상환을 대행하는 채무 관리 프로그램을 운영하고 있으며 채무 관련 상담과 교육도

101) 금융교육, 금융상담, 금융자문이 맡는 역할에 대한 논의는 노형식(2013)을 참조하라.

담당하고 있다. 또한 NFCC 소속 상담사들 외에도 독립적인 신용상담사들이 활발히 활동하고 있는데, 일례로 독립 소비자신용상담사협회(Association of Independent Consumer Credit Counseling Agencies; AICCCA)의 경우 36개 회원단체와 390명의 공인 상담사들이 개인의 신용회복 프로그램을 제공하고 있으며, 채무자가 신용회복 지원을 신청하면 전문 상담사와 면담을 실시한 뒤 지원 프로그램 대상자로 적합하다고 판정되면 적합한 채무관리계획에 따라 매월 채무 상환액을 납부하도록 지원하고 있다.

또한 미국 노동통계국에 따르면, 2010년도 기준으로 약 21만 명에 달하는 개인재무상담사(personal financial advisor)들이 활동하고 있으며, 고객의 자산, 부채, 현금흐름, 보험 커버리지, 세금, 재무적 목적 등을 평가하고 이들의 재무설계를 돕는 일을 담당하고 있다.[102)]

5) 정책 방향

금융교육의 한계와 이에 따른 금융자문의 필요성, 그리고 최근의 해외사례 등이 주는 시사점을 종합적으로 검토할 때, 우리나라도 금융자문 서비스를 활성화하는 한편으로 취약계층들이 이러한 자문서비스를 적극적으로 활용할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 금융자문서비스와 관련하여 공적인 서비스를 확충하는 한편으로 보다 많은 사람들이 포괄적이고 기본적인 재무 상담을 받을 수 있도록 수수료 기반의 독립적 금융자문 서비스를 활성화하는 것이 필요하다.

가계와 개인의 재무적 건강 문제를 상담하는 금융자문서비스는 의료서비스의 보편적 제공과 동일한 맥락에서 접근할 필요가 있으며, 따라서 이러한 서비스를 가장 필요로 하는 사회적 취약계층들의 이용수준을 제고하기 위해 이들로 하여금 공적인 서비스를 이용하도록 독려하는 외에도 바우처(voucher) 제도 등을 통해 사적인 서비스도 적극적으로 활용할 수 있도록 재정적 지원을 제공하는 것도 고려할 필요가 있다. 금융소비자보호 관점의 취약계층은 고령층 및 예비 고령층, 은퇴자 및 예비

102) 미국은 기본적으로 금융자문의 독립 자체를 규정하기보다는 독립 여부를 떠나 모든 상담과 판매 행위에 있어 신인의무를 부여하고 있다는 점에서 전술한 영국 등의 독립자문과는 상이한 접근을 취하고 있다. 따라서 상당수의 개인재무상담사들은 고객에게 직접 주식, 채권, 연금 및 보험과 같은 금융상품을 판매하는 것으로 알려져 있다.

은퇴자, 저소득층 등을 포괄하는 개념이다. 이들은 소득원천이 취약하거나 아예 부재하기 때문에 금융과 관련한 피해가 발생할 경우 원상을 회복할 수 있는 가능성은 매우 희박하며, 따라서 결국 복지대상으로 편입하여 재정부담으로 귀결될 가능성이 높다. 이러한 점을 감안한다면 다소의 예산지출을 감수하더라도 적극적으로 취약계층 대상의 금융소비자보호에 만전을 기하는 것이 사회후생 차원에서 합리적인 선택이 될 것이다. 또한 금융소비자보호 담당기구 등 다양한 공공기관들의 경우 금융관련 경력을 보유한 퇴직 인적자원을 활용하여 공적 금융자문 서비스를 제공하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

이러한 자문서비스는 기본적으로 생애 재무설계 관점(자산 및 부채의 관리/은퇴설계)에서 금융생활 전반에 대해 이루어지는 것을 기본으로 하고, 그 외 금융소비자들의 필요에 따라 보다 특화된 서비스를 보충하는 형태로 접근될 필요가 있다. 이를 보다 상세히 살펴보면, 재무상담의 핵심은 소득과 금융수요를 생애주기 관점에서 조언을 제공하는 데 둔다. 이를 위해 자산(부채), 소득, 연령을 고려한 자산/부채 플로우 플래닝 후 이를 토대로 소득 및 은퇴시기, 은퇴 후 소득 창출 등에 대한 조언을 제공한다. 자산의 경우 자산(저축 등 금융자산과 여타 실물자산) 축적 수준과 방법에 대해 조언하고, 부채 역시 적절한 조달수준과 방법에 대해 조언한다. 이 과정에서 해당자에겐 파산, 개인회생, 신용회복 제도 등의 활용에 대해 조언하게 된다. 특히 우리나라의 경우 각종 정책적 서민금융제도의 활용에 대한 조언이 반드시 필요할 것이며, 필요하다면 생계지원 등 각종 복지 프로그램으로의 연계도 가능할 것으로 판단된다.

이때, 상담의 중립성 확보가 가장 핵심적 요건임은 물론이다. 미국의 경우도 지난 글로벌 금융위기와 관련하여 재무상담가들이 상담 수수료 외에 부동산 중개업자나 모기지 브로커로부터 사례를 받으면서 문제가 확산된 측면이 있음이 종종 지적되고 있다는 점을 참조할 수 있을 것이다.

Ⅴ. 금융소비자보호기금

1. 금융소비자보호기금의 의의

금융소비자보호기금이란 금융회사가 파산 등의 사유로 현금 인출, 재산의 반환 등 금융소비자의 청구에 대응하지 못할 때, 금융회사를 대신하여 금융소비자의 청구에 대응해주는 기금을 의미한다.[103] 우리나라는 예금자보호제도[104]를 통해 이미 예금, 보험, 예탁금 등을 보호하고 있기 때문에 본고에서 논의하는 금융소비자보호기금은 보상 대상을 금융투자상품, 주택담보대출 등 다른 상품의 판매 또는 운용 과정의 불건전 영업행위로 인해 발생한 손실까지로 확대함을 의미한다.[105] 구체적으로 펀드, ELS, 랩어카운트, 신탁 등이 편입 대상으로 고려될 수 있다.

1) 금융소비자보호기금의 의의

가. 분쟁조정기구와의 상호보완성

금융소비자는 금융회사의 위법적인 과실로 인해 발생한 손실을 사후적으로 보상받기 위해 일차적으로 금융회사에 민원을 제기할 수 있다. 나아가 금융회사와의 협상이 만족스럽지 못한 경우 분쟁조정기구의 도움을 받거나 법적 소송에 의지할 수도 있다. 그러나 배상 책임이 있는 금융회사가 파산 등으로 인해 피해보상금 지급이 불가능해지면 직접협상, 법적소송, 분쟁조정기구 등의 사후적 금융소비자보호 장치는 그 실효성이 상실될 우려가 있다. 이 때 금융소비자보호기금이 금융소비자가 입은 손실을 기금으로 보상함으로써 사후적 금융소비자보호에서 나타날 수 있는 사각지대를 해소할 수 있다. 즉, 이러한 의미에서 분쟁조정기구와 금융소비자보호기금은 상호보완적인 역할을 수행한다고 할 수 있다.

---

103) 금융회사가 파산하지 않은 경우에도 보호기금이 금융회사 대신 금융소비자의 청구에 대응해줘야 할지에 대해 다양한 의견이 있다. 해외사례를 보면, 금융소비자보호기금이 예금보험기금, 투자자보호기금 등과 같이 업권별로 분화된 경우도 존재하며, 영국의 금융서비스보상기구와 같이 모든 업권의 금융소비자보호기금을 통합 운영하는 사례도 존재한다(송민규 · 임형준(2013) 및 송민규(2013) 참조).

104) 예금보험공사의 예금보험기금은 명칭과는 달리 예금의 보험에만 한정되지 않는다.

105) 투자자보호 강화 등을 위해 예금보험기금의 보호 대상 확대, 새로운 금융소비자보호기금 설립 등 다양한 의견이 존재한다.

나. 금융시장 안정성 담보 : 예금과 고객 예탁금

은행이 파산했을 때 예금자의 예금을 보상해 주는 예금자보호제도는 금융소비자보호기금 중 가장 대표적이고 일반적인 제도이다. 1920년대 체코에서 처음 도입[106] 하고 미국이 대공황기인 1933년 시행하면서 시작된 예금자보호제도는 현재 전세계적으로 대부분의 국가가 운영하고 있는 제도이다.

예금자보호제도가 이렇듯 보편적으로 도입되게 된 이유는 은행업의 본질적인 시스템리스크를 관리하기 위해서이다. 예금자의 돈으로 대출자에게 돈을 빌려주는 은행업(banking), 즉, 금융중개는 '만기변환'과 '신용변환'으로 특징을 가지고 있다.[107] 첫째, 단기로 자금을 조달(예금)하여 장기로 운용(대출)하는 과정에서 만기가 변환된다. 둘째, 일부 대출이 부실화하더라도 이를 은행 자본으로 흡수하여 예금자는 손실을 입지 않게 되는데, 이로 인해 예금과 대출의 신용(credit)이 변환된다. 이 같은 특성을 지닌 은행업은 필연적으로 대규모 인출사태(bank run)에 취약할 수밖에 없다.[108] 은행의 건전성이 우려되는 상황에서 남들보다 먼저 예금을 인출하면 손실을 보지 않는다. 하지만 뒤늦게 예금을 인출하고자 하면 은행의 유동성과 손실흡수력은 한정되어 있고 대출은 만기 이전 회수가 용이하지 않기 때문에 손실을 입을 수 있다. 특히 은행 자산부실화로 인한 손실을 뒤늦게 예금을 인출하는 소비자가 모두 부담하게 되기 때문에 은행 부실화에 대한 우려가 높아질 경우 사실과 상관없이 뱅크런이 발생할 수 있다.

이 때 은행이 파산하더라도 정부가 책임지고 예금의 원리금을 보상해 주게 되면 예금자는 은행 부실 우려가 제기되더라도 예금 인출 유인이 감소한다. 이렇듯 예금자보호제도는 은행시스템과 나아가 금융시스템의 안정을 담보할 수 있는 안전장치이다. 미국에서 예금보험제도가 도입된 배경과 도입 전후 뱅크런의 빈도와 규모를 비교해 볼 때, 예금자보호제도의 가장 중요한 역할은 그 이름에도 불구하고 예금자보호가 아닌 은행시스템 안정성 제고에 있다고 할 수 있다.

---

106) Garcia(2000)
107) Zoltan *et al.*(2010), FCIC(2011) 등 참조
108) Diamond and Dybivig(1983) 등 참조

한편 예금과 마찬가지로 고객예탁금과 증권계좌 유가증권을 기금으로 보호하는 국가들도 많다. 고객예탁금은 자사 계정과 분리된 계좌에 신탁예치되기 때문에 원칙적으로 금융회사 파산 시에도 손실을 입지 않는다. 사실상 금융회사 임직원의 횡령, 사기 등 불건전 영업행위가 발생하지 않는 경우 고객예탁금과 증권계좌 유가증권은 안전하다 할 것이다. 특히 우리나라에서는 고객예탁금이 증권금융에 별도 예치되어 더욱 엄격히 보호되고 있다.

하지만 금융회사 임직원의 횡령, 사기 등으로 인해 고객예탁금과 증권계좌 유가증권 손실 위험이 있는데다 이 경우 Barings Bank, Bernie Madoff, MF Global 사태 등에서와 같이 해당 금융기관이 파산에 이를 소지가 다분하다. 이러한 위험이 부각되어 투자자의 브로커(broker)에 대한 신뢰가 무너지면 브로커에게 예치한 유가증권을 처분하고 고객예탁금을 회수하는 등 브로커 런(run)이 발생하고 브로커 시장이 경색될 수 있다. 따라서 브로커 시장의 안정을 위해 고객예탁금, 일부 국가에서는 증권계좌에 예치된 유가증권까지 금융회사 파산 시 기금으로 보상해 주는 제도를 운영하고 있다.

〈참고〉 Barings Bank, MF Global 사태

Barings Bank 사태

베어링즈은행은 1762년 설립된 가장 오래된 mechant bank였다. 1995년 싱가포르지점 직원 Nick Leeson은 공식적으로 오사카증권거래소와 싱가포르거래소에서 일본 닛케이 225지수 선물을 이용한 차익거래를 수행하고 있었다. 그러나 닉리슨은 차익거래를 수행하지 않고 일본 증시가 상승할 것에 베팅하여 닛케이 선물 1억 달러를 매수하였다. 이와 같은 거래를 수행하기 위해 닉리슨은 회사 자금을 유용하고 기록을 조작하였는데 결국 1995년 고베 대지진으로 일본 증시가 폭락하자 대량의 손실을 입게 된 후 유용 행위가 발각되었다. 베어링즈은행은 결국 관련 8.27억 파운드 손실로 인해 파산하여 이후 ING에 인수되었다.[109)]

MF Global 사태

MF Global은 파생상품을 포괄적으로 취급하는 브로커(broker) 상장회사였다. 중개대상은 선물, 옵션 등과 같은 장내파생상품과 선물환, CFD(contracts for difference) 등과

같은 장외파생상품 등이었다. MF Global은 2008~2009년 유동성문제를 겪으면서 위험감독 규칙 위반으로 여러 차례 벌금을 물게 된다. 2011년 MF Global은 고도의 복잡한 상품을 이용한 RP거래와 유럽 재정위기 국가 국채 거래에서 손실이 확대되며 유동성위기가 고조되었다. 이에 일부 애널리스트들은 MF Global이 국채 거래를 위한 자본요건을 충족시키기 위해 고객 자금을 유용했을 가능성을 제기하였다. 2011년 10월 31일 MF Global 임원들은 고객계좌에서 7억 달러의 자금을 자기 브로커-딜러 계좌에 유용하였고, 고객자금 1.75억 달러를 영국 자회사에게 대출해 주었다고 인정하며 파산을 선언하였다. MF Global의 고객계좌 자금 유용으로 고객이 입은 손실은 2012년 4월 기준 16억 달러에 이르렀다.[110] 2012년 말 현재 MF Global 청산을 맡고 있는 미국 증권투자자보호공사(Securities Investor Protection Corporation) 대표 파산관재인(trustee)에 따르면, MF Global 자산 청산, MF Global 영국지사(MF Global UK Ltd.) 및 글로벌 지주사(MF Global Holdings Ltd.)와의 합의,[111] 보호공사 보상금 지급 등을 통해 투자자 예탁 유가증권의 100%, 선물계약의 상당부분을 돌려줄 수 있을 것으로 추정되고 있다.[112]

다. 소비자 신뢰 제고를 통한 금융거래 촉진 및 시장 발전

금융소비자보호기금 중 예금, 예탁금, 증권계좌 유가증권 등을 보호하는 제도는 위와 같이 해당 시장과 나아가 금융시스템 안정성 도모에 초점이 맞추어져 있다. 하지만 다른 한편으로 금융소비자보호기금으로 인한 소비자 신뢰 제고 효과도 2차적으로 기대할 수 있다. 우선 금융소비자보호기금으로 인해 소비자가 금융회사 파산을 크게 우려하지 않게 되면 소비자의 신뢰가 높아져 예금, 보험, 금융투자상품 등의 거래가 촉진되어 관련 시장이 발전하는 긍정적 외부효과가 존재한다.

2) 금융소비자보호기금의 잠재적 문제점

가. 도덕적 해이

금융소비자보호기금은 금융상품에 대한 공적 보험으로서 보험에서 일반적으로 관

109) The Economist(1995)
110) Reuters(2011), Rolling Stone(2012)
111) 지주사와의 합의는 보호공사 관재인과 Chapter 11 관재인이 공동으로 체결함.
112) 미국 증권투자자보호공사, http://www.sipc.org/media/newsrelease/release201212

찰되는 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 여지가 있다. 예금의 경우 은행 건전성 규제 · 감독이 엄격히 이루어지고 있고 고객예탁금의 경우 특별히 수익률 등 경쟁의 여지가 많지 않아 도덕적 해이로 인한 부작용보다는 기대 효과가 더 크다고 평가할 수 있다. 반면 금융투자상품에 대해 금융소비자보호기금이 조건 없이 보상할 경우 금융회사는 보다 위험하지만 관련 수익이 큰 상품을 판매할 유인이 커지고 소비자는 보상을 기대하고 금융투자회사의 건전성이나 영업행위 평판을 검토할 유인이 감소한다. 이러한 까닭에 금융투자상품을 기금으로 보호하는 유일한 국가인 영국에서는 보상 조건으로 부당권유 등 불완전판매, 운용 상 배임 · 횡령 등 불건전 영업행위로 인해 발생한 손실에 대해 금융투자회사 파산으로 인해 보상 받을 수 없는 경우로 한정하여 도덕적 해이 문제를 줄이고자 하고 있다.

나. 납세자 부담

금융소비자보호기금이 가지는 공적인 성격은 잠재적인 납세자 부담을 의미한다. 일각에서는 금융소비자보호기금이 금융회사의 분담금만으로 운용되도록 하고 재정투입을 원천적으로 봉쇄하면 잠재적 납세자 부담을 해결할 수 있다는 주장도 제기되고 있다. 그러나 원칙적으로 재정지원이 차단되더라도 금융소비자에게 위해가 되는 대규모 사태가 발생하게 되면 보호기금의 소진에 대한 우려가 금융시장 불안정성을 촉발할 수 있기 때문에 정부가 원칙을 내세우며 재정 지원 없이 방관하기는 힘들다. 국내외 예금보험제도 운영의 예를 보더라도 원칙적으로는 재정지원이 차단되어 있지만 현실적으로 유사 시 재정을 지원[113]하고 있으며, 최근의 글로벌 금융위기 시 많은 국가에서 일시적으로 예금보험의 한도를 상향시키거나 포괄적 예금보장(blanket deposit guarantee)을 도입하는 것이 관찰된다. 이는 납세자 부담 문제에 비해 금융시장 신뢰 문제가 더 시급한 사안으로 취급될 수 있음을 뜻한다. 또한 기금 고갈 시점을 기준으로 금융소비자를 차별하여 일부에게는 보상금을 지급하고 나머지 소비자에게는 일절 보상하지 않겠다는 결정을 내리는 것이 정치적으로도 어렵다. 중앙은행 차입을 허용하거나 기금의 암묵적 정부보증 채권 발행을 허용하면 명시적

113) 발행채권에 대한 정부보증이나 공공기관을 통한 대출 제공도 궁극적으로 재정지원으로 해석할 수 있다.

인 재정지원 비판을 피해갈 수 있을지 모르나, 결국 기금이 부실화될 경우 궁극적으로 납세자의 부담으로 돌아온다.

3) 금융투자상품 보호 대상 편입의 의의

금융투자상품 판매 · 제조에 있어서 불건전 영업행위에 대한 보상은 관련 시장과 금융시스템의 안정성과 직접적인 연관성이 없다. 고객자산을 펀드로 운용하는 데 있어 배임 또는 횡령이 의심되고, 그로 인해 파산이 우려되는 금융투자회사가 있다손 치더라도, 다른 운용사에 대해 펀드런이 발생한다고 볼 수 없기 때문이다. 또한 불완전판매가 다소 만연되어 있다고 해서 반드시 금융시장 변동성이 확대된다고 단언하기도 힘들다.

금융투자상품 관련 불건전 영업행위로 인한 손실 보상은 금융시스템의 안정보다는 금융소비자 보호에 보다 큰 무게가 실려 있다는 점에서 예금자보호기금과는 차별화된다. 같은 맥락에서 금융투자상품에 대한 기금 보상은 예금이나 예탁금에 대한 기금 보상에 비해 당위성이 크지 않다고도 말할 수 있다. 또한 원칙적으로 불완전판매 등 불건전 영업행위를 근절하고 시장 질서를 확립하는 데 있어 기금 보상보다 일차적으로 분쟁조정기구, 법적 제제 및 소송 등과 관련한 인프라를 정비하는 것이 보다 중요하고 보다 효과적일 것이다.

그러나 금융회사가 파산 상태에 있어 배상책임을 이행할 수 없는 경우 금융소비자는 법적 소송이나 분쟁조정기구를 통한 보상을 받을 수 없다. 물론 자동차, 전자제품 등 다른 상품에 있어서도 제조사 또는 판매사의 과실로 손실을 입은 소비자가 해당 회사가 파산 상태일 때 보상을 받지 못하는 것과 마찬가지이다. 그러나 금융은 상품 품질을 오랜 시간이 경과한 후에 검증할 수 있고 비대칭적 정보불균형 하에서 금융회사에 대해 금융소비자가 열위에 있다는 점에서 예외를 주장할 수도 있다. 실제로 금융소비자는 금융회사에 비해 정보 및 규모 측면에서 열위에 있게 마련인데, 이러한 금융소비자를 보호하고자 한 것이 바로 영국의 금융소비자보호기금이다. 나아가 영국은 금융회사의 불건전 영업행위에 대한 손실을 보상함으로써 금융상품 거래 촉진과 시장 발전을 도모하고 있다.

다음 절부터는 우리나라 규제 · 시장 환경 하에서 금융소비자 보호기금제도 도입

필요성을 점검하고 해외 금융소비자보호기금 제도를 연구하여 국내 도입 시 검토해야 할 이슈들을 제시하고자 한다.

2. 우리나라 금융소비자보호기금 제도의 현황 및 평가

1) 금융소비자보호기금 제도 현황

현존하는 우리나라의 금융소비자보호기금으로 예금보호제도가 있다. 예금보험제도는 각 기관이 파산했을 경우 은행 및 저축은행의 예금, 보험사의 개인 및 퇴직보험계약, 투자중개 · 매매업자(증권사)의 예수금 및 담보금 등을 기금으로 보상하고 있다. 보상 한도는 개별 회사 개인 고객(per firm per person basis) 기준으로 정해지는데, 이에 따라 개인은 각 해당 금융회사 예금 · 예치금 · 보험에 대해 5천만원까지 보상 받을 수 있다. 증권사에 초점을 맞추어 보면, 현재 우리나라에서는 보호되는 예탁금의 범위 안에 선물 및 옵션 예수금이 포함되어 있지 않으며, 증권사 계좌에 있는 유가증권이나 파생상품 등 실물자산도 보호 대상에서 제외되고 있다. 이에 반해 미국의 경우 유가증권까지, 유럽의 경우 브로커(broker) 계좌의 실물자산까지 보호[114]하고 있다.

2) 금융투자상품 관련 분쟁 현황 및 전망

향후 금융소비자의 금융투자상품 수요 확대에 따라 관련 분쟁은 더욱 증가할 것으로 우려된다. 상품수요자와 상품공급자 모두 금융투자상품 쪽으로 눈을 돌릴 것이기 때문이다.

우선 금융소비자인 가계의 경우 금융투자자산 수요 확대가 예상된다. 우선, 가계자산 대부분을 차지하고 있는 주택의 가격하락 위험이 부각되는 상황에서 베이비붐 세대 은퇴와 함께 주거용 주택 대신 현금흐름을 얻을 수 있는 금융자산에 대한 선호가 높아지고 있다. 이 가운데 저금리 기조 정착으로 예금금리가 하락함에 따라 금융소비자가 펀드, ELS, 랩어카운트 등의 투자 비중을 확대하고, 고령화 진행에 따른

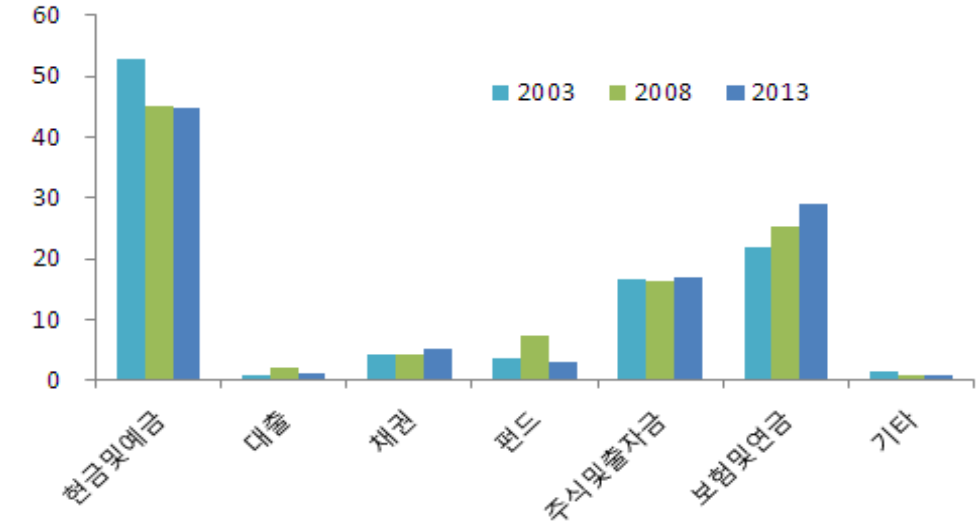
114) 미국의 경우 선물과 옵션에 대한 보호는 제한적으로 이루어지나, 유럽(EU)는 일반적으로 선물과 옵션까지 보호하고 있다.

연금자산 증가로 연금저축, 퇴직연금, 변액보험 등의 금융투자상품 편입이 늘어날 것으로 예상된다.

이미 우리나라 가계의 금융투자상품 익스포저는 자본시장 발달, 금융시장 심도 제고, 금융자산 축적 등에 힘입어 지속적으로 증가해 왔다. 2012년 3분기 말 기준 우리나라 가계부문 금융자산 구성을 살펴보면, 현금 및 예금의 비중이 44.7%로 여전히 가장 높긴 하지만, 2002~2013년 11년 동안 그 비중은 11%p 가까이 감소하였다. 반면 동 기간 주식과 채권 비중은 각각 2.5%p, 1.6%p, 금융투자상품을 편입하는 보험·연금 비중도 7.4%p나 상승했다.

〈그림 Ⅴ-1〉 가계부문 금융자산 구성 비중

(단위 : %)



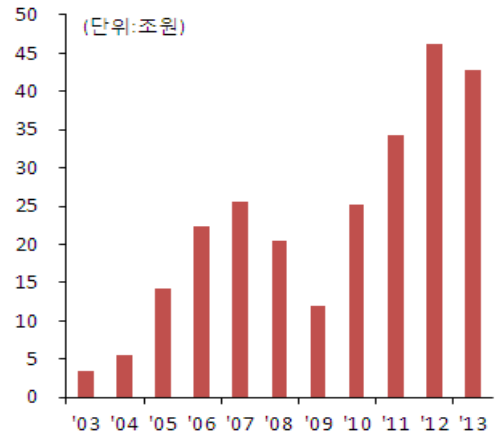
자료 : 한국은행

상품공급자 측면에서도 우선 증권사가 금융투자상품 위주의 자산관리 영업을 강화할 것으로 전망된다. 위탁매매수수료 부문에서 HTS(home trading system), MTS(mobile trading system)의 보급에 따른 위탁매매수수료율 인하 경쟁으로 위탁매매수수료 수익은 정체 내지 감소할 가능성이 높다. IB(investment banking)업무는 잠재성장률이 3%대로 하락한 상황에서 국내 M&A, 유상증자, 회사채발행 시장규모가 빠르게 늘어나긴 어렵기 때문에 관련 수익확대가 제한적인 상황이다. 온라인 펀드몰

도입 등을 통한 판매채널 경쟁 강화 정책에 의해 펀드판매 수익 확대도 쉽지 않을 것으로 보인다. 이런 점을 종합적으로 감안해 볼 때 결국 증권사는 늘어나는 가계 금융자산을 타깃으로 자산관리 영업 강화에 치중할 것으로 예상된다.

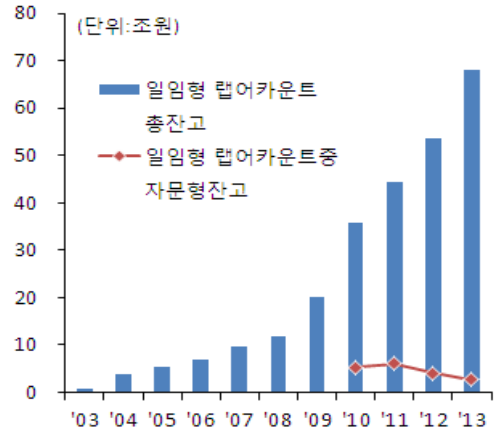
실제로 2007년 증권사의 수수료수익 중 자산관리가 차지하는 비중이 1%에 머물렀지만 2012년 상반기에는 그 비중이 3%까지 상승했다. 증권사 자산관리의 대표적인 상품인 ELS 발행규모와 랩어카운트 잔액을 통해서도 증권사의 영업 노력을 엿볼 수 있다. 2004년까지만 해도 5.6조원밖에 발행되지 않았던 ELS가 2012년에는 ELS 규제 강화에도 불구하고 46.2조원이 발행되었다. 또한 2000년대 초반부터 성장한 랩어카운트도 두 차례 건전화 방안 시행에도 불구하고 2013년말 68.0조원까지 그 규모가 성장하였다.

〈그림 Ⅴ-2〉 ELS 발행규모 추이



자료 : 금융투자협회

〈그림 Ⅴ-3〉 랩어카운트 추이



자료 : 금융투자협회

증권사의 자산관리 규모 확대와 더불어 국내 자산운용사가 펀드와 일임으로 운용하고 있는 자산도 크게 증가하였다. 국내 자산운용사의 펀드 및 일임 운용 자산은 회계년도 2007년 말 326.6조원에서 2013년 2분기 말 653.0조원으로 채 6년이 안 되는 사이 두 배 가까운 규모로 증가하였다.

수요 측면에서 고수익을 찾는 투자자와 공급 측면에서 수익원 발굴을 위해 자산관리 영업을 강화하는 증권사가 만나면 금융투자상품 분쟁·민원이 증가할 위험이

증폭된다. 금융투자상품에 대한 민원의 추이가 이를 방증하고 있다. 최근 들어 펀드, ELS 등 금융투자상품 관련 민원·상담·분쟁이 증가하는 추세를 보이고 있다. 2005~2012년 중 금융감독원 금융민원센터 분쟁조정사례 통계를 살펴보면, 증권분쟁이 59건으로 보험분쟁(160건), 은행분쟁(65건)에 비해 빈도는 낮은 편이었다. 그러나 세부분류에 있어서 2010년 이후 펀드, ELS, 옵션 등 금융투자상품과 관련한 부당권유, 불완전판매, 임의가입, 설명의무 위반, 반대매매 등 '증권기타 분쟁' 항목이 39건에 달해 생명보험 제외 최다 건수를 기록하였다.

〈표 Ⅴ-1〉 금융감독원 분쟁조정사례 건수

구 분	세부 구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
은 행	여 신	1	2	3	–	1	9	11	–
	수 신	2	2	2	–	–	–	2	–
	신용카드	2	1	–	–	1	–	2	1
	은행기타	–	1	–	2	2	13	4	1
합 계		5	6	5	2	4	22	19	2
증 권	일임매매	1	2	2	1	1	1	2	1
	임의매매	–	1	–	–	1	1	–	1
	매매주문	1	1	–	–	–	–	1	–
	횡령사고	–	–	–	–	–	1	–	–
	증권기타	1	1	2	3	2	26	5	–
합 계		3	5	4	4	4	29	8	2
보 험	생명보험	3	6	4	5	3	31	20	9
	손해보험	4	2	3	4	4	26	9	7
	자동차보험	3	7	–	–	2	3	5	–
	보험기타	–	–	–	–	–	–	–	–
합 계		10	15	7	9	9	60	34	16
총 합 계		18	26	16	15	17	111	61	20

주 : 2013.1.22. 현재 등록된 건수의 등록일 기준
자료 : 금융감독원 e-금융민원센터

또한 아래 표에 나타나듯이 금융감독원 금융상담 건수를 기준으로 할 경우에도 증권자산운용 금융투자 관련 상담이 2007년 8,695건, 2009년 10,641건, 2011년 11,163건으로 증가하는 모습을 보였다.

여기서 유념해야 할 사항은 보험사 및 은행 대상 분쟁·민원·상담 중에서도 사실상 금융투자상품으로 분류할 수 있는 변액보험, 신탁 등의 상품 관련 분쟁이 크게 늘어나고 있을 가능성이 높다는 것이다. 현재 민원·상담·분쟁조정 통계가 상품별이 아닌 업권별로 집계되고 있어 실질적으로 금융투자상품 성격을 갖는 상품 관련 분쟁을 과소평가할 위험이 있다.

〈표 Ⅴ-2〉 금융상담 및 민원 등 현황

(단위 : 건수)

구 분	세부 구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년 1~6월
금융상담	은행·비은행	78,726	98,036	92,645	122,435	117,032	56,928
	보 험	74,346	95,176	92,523	107,452	112,557	57,213
	금융투자	9,055	10,641	8,827	11,163	10,966	4,875
	기 타[주]	80,003	96,553	114,525	142,058	156,891	73,685
합 계		242,130	300,406	308,520	383,108	397,446	192,701
금융민원	은행·비은행	30,021	31,236	27,760	39,998	35,425	18,288
	보 험	31,544	40,936	40,334	40,801	39,005	18,918
	금융투자	4,192	4,654	4,075	3,932	2,702	1,455
합 계		65,757	76,826	72,169	84,731	78,824	38,661

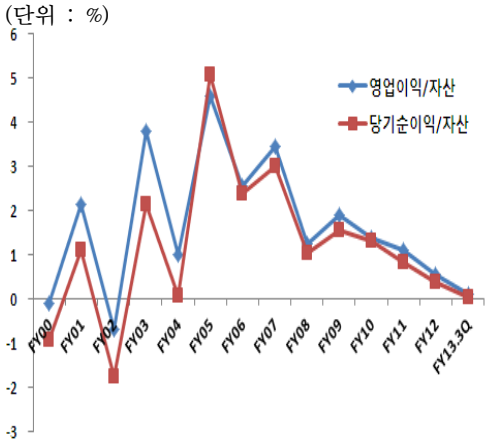
주 : 단순안내(상속인조회 신청 및 민원접수 안내 등), 금융사기, 신용정보, 사금융 등
자료 : 금융감독원 보도자료(2009~2012년 자료), 금융소비자보호업무백서(2007~2008년 자료)

금융투자상품 관련 민원이 증가하고 있고 향후 더욱 증가할 가능성이 높다손 치더라도 불건전 영업행위에 대한 사전 감독이 효과적으로 이루어질 경우 금융소비자보호기금의 필요성은 높지 않을 수 있다. 보상기금이 필요한 상황을 미연에 방지할 수 있기 때문이다. 또한 증권사나 자산운용사의 건전성이 건실히 유지된다면 이 또한 금융소비자보호기금의 필요성을 낮추는 효과가 있다. 그러나 증권사 및 자산운용사

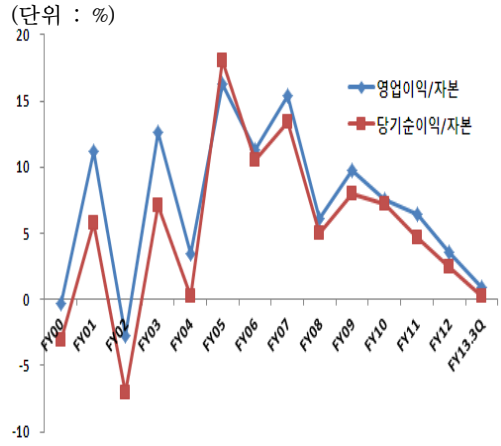
의 수익성은 악화되고 있어서 금융소비자보호기금의 투자자보호 기능이 강화될 필요가 있다.

증권사의 경우 수익성 악화가 구조적인 요인에 기인하기 때문에 중장기적으로 다수의 증권사가 부실화될 가능성을 배제하기 힘들다. 2011년 국내 증권사의 자산(자본) 대비 영업이익 및 순이익 비율이 각각 1.12%, 0.82%(6.45%, 4.72%)에 머물렀는데, 2012년에는 각각 0.54%, 0.38%(3.59%, 2.49%)로 전년대비 절반 정도 수준을 기록하였다. 중소형사를 중심으로 영업 손실을 기록한 증권사가 적지 않았다. 2012년 말 증권사 영업용순자본비율(net operating capital ratio, NCR)이 평균 500% 정도로 현재 증권사 파산 등으로 투자자 보상이 불가능해지는 상황이 벌어질 가능성은 낮다. 그럼에도 불구하고 증권사 수익성 지표의 악화는 보상 사유 발생 시 증권사의 자기자본으로 투자자에게 보상할 수 있는 여력이 축소되고 있을 가능성을 시사한다. 이러한 증권사 수익성의 악화가 장기간 지속되면 파산, 배임, 횡령 등 사유로 인해 증권사가 보상해야 되는 상황에서 충분한 보상이 어려울 가능성이 있다.

〈그림 V-4〉 국내 증권사 자산 대비 수익



〈그림 V-5〉 국내 증권사 자본 대비 수익



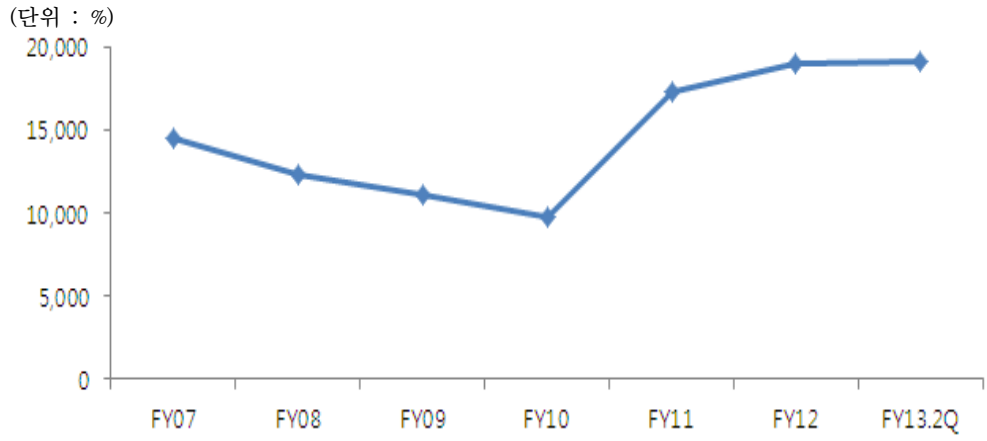
주 : 국내증권사, 각 기말 누계 및 잔액 기준
자료 : 금융감독원

한편 자산운용사는 고유자산 없이 투자신탁 운용에 대한 운용보수만을 수취하기 때문에 일반적으로 자본의 손실흡수력이 크게 문제되지 않는다. 그렇기 때문에 큰 자본 버퍼 없이도 대규모의 자산을 일임 · 펀드로 운용할 수 있는 것이다. 오히려 이러

한 경우 자산운용의 효율성이 높다는 평가가 가능하다. 그러나 이러한 장점이 운용상 불거질 수 있는 배임과 횡령 등 문제에서는 오히려 취약요소가 될 수 있다. 영업측면의 장점이 잠재적 배상 위험에 취약성을 드러내는 것이다. 자산운용사의 이같은 구조는 양날의 검이라 할 수 있는데, 단지 우리나라 운용사들이 실제로 배임에 따른 대규모 배상 소송을 아직 겪지 않아 양날이 모두 드러나지 않았을 뿐이다.

자산운용사가 펀드와 일임으로 운용하고 있는 자산을 급격히 늘리는 사이 자본은 그만큼 증가하지 못해 2012년 말 3.5조원에 그쳤다. 이를 자본 대비 운용액(asset under management, AUM) 비율로 환산하면 현재 192배에 해당한다. 가령 자산운용사의 운용자산 중 1% 자산에 대해 배임이 발생해서 해당 고객에게 50% 배상을 하게 될 경우 전체 AUM의 1/200에 해당하는 자본이 필요하기 때문에 개별 자산운용사가 배상을 감당하지 못해 파산하게 되는 상황이 충분한 개연성을 가진다.

〈그림 Ⅴ-6〉 자산운용사 운용액 대비 자본 비율



주 : 자산운용업 전체 일임과 펀드 운용액 합을 자본총계로 나눈 비율
자료 : 금융감독원

소비자 피해가 우려되는 한 부문으로 ELS를 들 수 있다. 우리나라 증권사 ELS 헤지북(hedge book)은 원칙적으로 ELS 위험을 헤지하기 위한 자산을 편입해야 하지만, 실질적으로 증권사의 유동성 창구 역할을 하고 있다는 비판을 받아 왔다. 만약 다량의 ELS를 판매한 증권사가 파산하였는데, 헤지북이 제대로 관리되지 않아 투자자의 손실이 불가피한 경우 법적 소송이나 분쟁조정기구의 도움을 받을 수 없어 금융

소비자의 피해가 발생할 위험이 있다. 손해배상 위험에 대한 정확한 평가가 어려운 일이긴 하지만 증권사의 취약한 수익성, 자산운용사의 작은 자본 버퍼를 감안할 때 유사 시 금융소비자를 보호하기 위한 금융소비자보호기금 도입을 검토해 볼 가치가 있다.

3. 해외사례

1) 영국 Financial Services Compensation Scheme

가. 논의 배경

최근 소비자 및 금융 관련 학회와 소비자단체를 중심으로 금융소비자보호기금 설립 필요성이 제기[115]되면서 해외 사례 중 가장 주목을 받고 있는 것이 바로 영국의 금융서비스보상기구(Financial Services Compensation Scheme; FSCS)이다.

다음 절에서 보듯이 영국 외 미국, 호주, 홍콩, 일본 등의 투자자보호기금은 예탁금과 증권계좌에 예치된 유가증권을 보호하는 데 주력하고 있다. 이들 국가에서도 고객 예탁금과 고객 유가증권은 금융회사 고유자산과 분리되어 관리되지만 금융회사의 사기, 횡령 등으로 인해 소비자 손실이 발생하였을 때 금융회사가 파산으로 지급에 응할 수 없는 경우 기금으로 이를 보호한다.

우리나라는 예금보호기금으로 이미 예금 및 보험뿐만 아니라 고객예탁금까지 보호되고 있다. 나아가 증권거래법에 의해 투자자가 보유한 유가증권이 한국예탁결제원에 집중 예탁되는 한편, 고객예탁금도 한국증권금융에 별도 예치되고 있어 고객 예탁자산 보호 차원에서는 선진적인 측면이 있다.

따라서 우리나라에서 새로운 금융소비자보호기금을 설립하여 소비자보호를 강화하자는 논의는 필연적으로 기금 보상범위를 금융상품의 판매와 제조(운용) 과정에서 발생하는 불건전 영업행위로까지 확대하자는 주장과 직결된다. 마침 영국은 금융서비스보상기구를 통해 이러한 불건전 영업행위로 투자상품, 주택담보대출 등 상품에 발생한 손실까지 기금으로 보호하고 있다. 보험 약관 설명 의무 위반, 금융투자상품 위험 설명 의무 위반, 약탈적 주택담보대출 등의 불건전 영업행위까지 광범위하게

115) 2012년 11월, '한국금융소비자학회 가을 정책심포지움' 등

아우르는 영국의 금융서비스보상기구는 우리나라 금융소비자보호기금 설치 논의에 좋은 연구 사례가 되고 있는 것이다.

하지만 한편으로 영국 금융서비스보상기구 제도에 대한 연구 및 이해 부족으로 인해 보상조건과 실질적 운영체계에 대한 오해가 있는 것도 사실이다. 이에 본 절에서는 영국 금융서비스보상기구의 역사적 도입 배경과 역할, 나아가 보호대상과 보상범위, 그리고 재원조달 방식에 대해 보다 상세히 논의하고자 한다.

나. 도입 배경

영국은 예금보호제도 외에 1986년 금융서비스법(Financial Service Act) 제정을 통해 추가적으로 투자자 보상제도를 도입하였다. 그러나 이후 1992년 Maxwell 직원 연기금 유용 사건과 1995년 직원의 무모한 투자[116]에 따른 Barings 은행 파산 등으로 기존 투자자 보호제도의 한계가 노정되었다. 이에 따라 1998년 6월 금융투자회사 파산으로 발생한 고객 손실을 보상하기 위한 투자자보상기구(Investor Compensation System; ICS)가 설립되었다. 2001년에는 금융서비스시장법(Financial Service Market Act 2000) 제정에 따라 금융서비스보상기구를 설립하여 예금보호기구, 투자자보상기구, 보험보호기구 등을 통합시키면서 금융서비스보상기구가 현재의 모습을 갖추게 되었다.

다. 지배구조와 운용규칙

금융서비스보상기구 운용은 이사회가 책임을 지는데, 이사회는 9명의 사외이사(non-executive director)와 4명의 상근이사(executive director)로 구성된다. 영국의 경우 이사회의 수장인 회장(chairman)과 경영진 대표인 사장(chief executive)의 겸직이 금지되고 있는데, 이는 금융서비스보상기구에도 적용된다. 사외이사 9명은 3년 임기를 보장받고 연임이 가능한데, 한 해 3명 정도의 사외이사가 선임되어 사외이사진이 급작스럽게 교체(turnover 유지)되지 않도록 하고 있다.

116) Barings 은행 싱가포르지점에서 근무하던 Nick Leeson은 일본 증시 상승을 기대하며 싱가포르 국제금융거래소에서 거액의 선물 · 옵션 포지션을 구축하였으나 이후 고베 대지진으로 인한 Nikkei 지수 폭락에 대처하지 못해 회사에 관련 손실 13억 달러를 입혔으며, 이는 Barings그룹이 파산하게 되는 결정적인 계기가 되었다.

한편 2012년 금융서비스시장법 금융서비스보상기구 시행령(FSMA(FSCS) Order 2012)에 따라 금융행위청(Financial Conduct Authority; FCA)과 건전성규제청(Prudential Regulation Authority; PRA)이 금융서비스보상기구 이사회를 임명[117]하긴 하지만 보상기구의 독립된 운영을 보장하고 있다. 물론 금융서비스보상기구가 독립적으로 운영되긴 하지만 금융행위청 및 건전성규제청이 궁극적으로 재무부(HM Treasury)에 책임을 져야 한다. 또한 금융서비스보상기구는 금융행위청 규정집과 건전성규제청 규정집(FCA Handbook & PRA Handbook)에 따라 운영되도록 규제된다.[118]

라. 보상 조건

금융서비스보상기구는 금융회사가 파산한 경우로 한정하여 보상한다. 금융회사의 파산이 보상의 제1 필요조건[119]이라는 점에서 보상기구를 일반적인 예금보험제도가 금융투자상품이나 주택금융상품 등으로 확장된 것으로 이해할 수 있다. 금융회사가 상장주식이 거래되는 등 정상 영업 중이거나 고객 배상에 응할 수 있는 자산을 보유하고 있다고 금융서비스보상기구가 판단하는 경우 보상기구는 소비자의 청구를 받아들이지 않는다.

이 규정을 우리나라에 적용해 보면, 연금저축보험 판매 단계에서 부적절한 권유가 이루어졌거나 랩어카운트에서 투자설명서와 고객 이해에 부합하지 않는 방식으로 자산이 운용되어 손실이 발생한 경우라 할지라도, 만약 해당 금융회사가 파산하지 않은 상황이라면 소비자는 보상기구에 보상을 청구할 수 없다. 금융서비스보상기구는 민원 제기를 돕기 위해 금융소비자가 금융회사의 실질적 파산 여부를 온라인으로 조회할 수 있도록 웹페이지를 운영하고 있다. 만약 해당 금융회사가 파산 상태가 아닌 경우 금융소비자는 지방 시민자문국(Citizens Advice Bureau)의 법률자문을 구하거나 금융옴부즈만서비스(Financial Ombudsman Service; FOS)에 민원을 제기할 수 있다.

---

117) FSCS 이사회 의장(chairman)은 FCA와 PRA가 HM Treasury의 승인을 얻어 임명한다.

118) 예금과 보험 관련 보호는 PRA, 나머지 FSCS의 보호 대상 상품의 보호는 FCA가 제정한 규정에 의거한다.

119) FCA & PRA 규정집 COMP부분 3절 2조 1항에서는 해당 금융기관의 파산을 보상 필요조건 중 제1요건으로 제시하고 있다.

아울러 보상은 소비자가 입은 명목적인 재무손실에 한정하여 이루어진다. 즉 소비자가 해당 상품에 투자함으로 인해 자연히 발생한 비용 및 손실분에 대해서는 보상하지 않는다. 이 때 금융서비스보상기구는 소비자가 애초 해당 상품에 투자하지 않았을 경우의 재무상황을 고려하게 된다. 이 규정에 따르면, 변액보험에서 지나치게 높은 사업비로 인해 실질수익률이 매우 낮아진 경우나, 해외주식펀드에서 운용사가 원화 절상시기에 환위험 헤지를 적극적으로 수행하지 않아 수익률이 낮아진 경우 등은 보상 대상이 아니다. 특히 금융투자상품에서는 단순히 판매 시 설명의 편의를 위해 비교목적으로 제시한 최저수익률(guarantees given)이나 벤치마크 수익률(representation made)과 금융투자상품의 실제 수익률 사이에 차이가 있을 경우 그 차이에 대해 보상하지 않는 것을 명백히 밝히고 있다.[120]

또한 금융서비스보상기구는 금융규제청이나 건전성규제청의 인가를 받지 않은 금융회사와의 거래에 대해서도 보상하지 않는다. 예를 들어 금융투자상품[121]의 경우 해당 금융회사는 (a) 영국에 설립된 회사이거나, (b) 다른 유로 지역 국가(European Economic State; EEA)에 설립된 MiFID(Markets in Financial Instruments Directive) 금융투자회사나 UCIT(Undertaking for Collective Investment in Transferable) 운용사가 보상 대상 금융회사에 해당된다.

금융회사 측면에서 파산, 인가 등 요건이 존재하는 것과 마찬가지로 금융소비자 측면에서도 지방정부, 펀드 등 법인을 보상 대상에서 제외[122]하여 개인으로 범위를 한정짓고 있다. 다만 손해보험의 경우 파트너십(partnership; 합명회사 또는 조합) 법인 및 소규모 법인을 보호[123]하고 있으며, 장기보험의 경우 대규모 법인까지 예외를 두어 보상 대상에 포함[124]하고 있다. 예금 및 휴면계좌에 대해서도 일정 규모 이하 법인에 대해 기금으로 보상하는 예외 조항[125]을 두고 있다.

---

120) FCA 규정집 COMP부분 12절 4조 3항

121) 유로 지역 Investor Compensation Directive(ICD)를 적용받는 상품의 경우를 제시하고 있지만, ICD 적용 상품이 아니어도 실질적인 조건은 같다. FCA 규정집 COMP부분 5절 5조 2항 참조.

122) FCA 규정집 COMP부분 4절 2조 2항

123) FCA 규정집 COMP부분 4절 2조 3항, 4절 3조 3항

124) FCA 규정집 COMP부분 4절 3조 3항

125) FCA 규정집 COMP부분 4절 3조 1항

〈참조〉 영국 금융서비스청, 금융옴부즈만서비스, 금융서비스보상기구 협력체계

2000년 금융서비스시장법(FSMA, 2000)에 의해 설립된 금융서비스청(FSA)(2012년 금융서비스법에 의한 금융행위청(2013년 4월 1일부터)), 금융옴부즈만서비스(FOS), 금융서비스보상기구(FSCS)는 독립적으로 운영되는 별도의 기관이다. 하지만 세 기관 모두 유기적으로 협력하며 금융소비자 보호에 중요한 역할을 수행하고 있다.

- 금융서비스청 : 금융회사 감독기구(2013년부터 금융행위청은 영업행위 규제, 건전성 규제청은 건전성 규제를 담당)
- 금융옴부즈만서비스 : 금융행위청과 건전성규제청으로부터 인가를 받은 금융회사에 대한 소비자의 민원을 처리하며 금융회사에게 10만 파운드 이하의 배상[126]을 명할 수 있다.
- 금융서비스보상기구 : 금융행위청과 건전성규제청으로부터 인가를 받은 금융회사가 파산 상태인 경우 소비자의 손실을 기금으로 보상한다.

소비자가 금융회사에 대해 민원이 있을 때 금융회사가 정상적으로 영업하고 있는 경우 우선 금융회사에 직접 민원을 제기하여야 한다. 금융회사로부터 만족스러운 결과를 얻지 못할 경우 소비자는 금융옴부즈만서비스에 민원을 접수할 수 있다. 금융회사 영업이 정지된 경우에도 소비자는 우선 금융회사나 청산기구에 민원을 제기해야 하는데, 영업이 정지되었다 할지라도 소비자의 배상에 응할 수 있는 자산을 보유한 경우가 있을 수 있기 때문이다. 회사가 소비자 배상에 응할 자산이 없을 경우 금융서비스보상기구가 보상할 수 있다.

때로는 금융옴부즈만서비스와 금융서비스보상기구가 소비자 손실 보상에 같이 참여하기도 한다. 금융옴부즈만서비스가 민원을 처리하는 도중에 금융회사가 파산하는 경우와 금융서비스보상기구에 대한 소비자 보상청구가 금융회사가 배상능력이 있다고 간주되어 기각된 경우가 이에 해당한다.

금융행위청과 건전성규제청은 금융옴부즈만서비스와 금융서비스보상기구 운영기준이 되는 FCA 규정집과 PRA 규정집을 정비하며 두 기관의 이사회 이사를 임명한다. 그러나 금융행위청과 건전성규제청은 두 기관의 운영에 간섭하지는 않고 개별 금융소비자의 민원을 처리하지도 않으며, 두 기관의 개별 민원에 관한 결정에 영향을 미치지도 못한다. 금융행위청과 건전성규제청의 규제를 받는 금융회사는 자동적으로 두 기관의 민원 · 보상처리 대상이 되나 금융서비스청 규제를 받지 않는 기관이라도 일반적으로 금융옴브즈만서비스의 민원처리가 구속력을 가지게 된다.

126) 소비자에게 야기한 고통과 불편("distress and inconvenience")에 대한 징벌적 배상을 명할 수 있다.

마. 금융상품별 보상한도

구체적으로 금융서비스보상기구는 다음 금융회사 상품을 보호 대상으로 한다.

· 은행과 건설조합(building societies), 신용협동조합(credit union) 등의 예금
· 보험
· 주택금융상품 : 주택담보대출 자문 및 판매
· 투자상품(investment)
· 연금
· 기금(endowment)

아울러 금융상품에 따라 보상요건과 한도[127]가 다르게 적용되고 있는데, 보상한도는 개별 회사 당 개인별로 적용된다. 즉, 우리나라 예금보험제도와 같이 개인이 5개 파산 은행에 각각 10만 파운드의 예금이 있었다면 각 은행별로 보상한도 85,000파운드에 해당하는 예금을 보상받게 된다.

상품별로는 먼저 예금의 경우 은행, 건설조합, 신용조합 등이 청산, 법정관리 등으로 실질적 파산 상태여서 예금인출에 응할 수 없을 때 보상기금이 85,000파운드에 해당하는 예금을 보상한다. 2007년 글로벌 금융위기 발발 이후 은행들의 파산으로 은행시스템에 대한 신뢰가 훼손되자 예금자보호제도 강화 필요성이 대두되었는데, 이에 발맞추어 금융서비스보상기구가 보호하는 예금한도가 점차 확대되어 왔다. 2007년 10월 이전에는 2,000파운드 예금에 대해서 100%, 2,000파운드를 초과하는 다음 33,000파운드 예금에 대해 90%를 보상하는 것이 원칙이었다. 2007년 10월 2일에 예금보상 한도가 35,000파운드(100%)로 증액된 후, 2008년 10월 6일 50,000파운드(100%), 2011년 1월 1일 85,000파운드(100%)로 점차 확대되어 왔다.[128]

보험은 보험사 파산 시 금융소비자의 보험계약을 인수할 보험사가 없는 경우 청산 시 평가금액을 기준으로 보상액을 산정한다. 보상한도는 보험상품 종류에 따라 다소 차별화되어 있다. 우선 연금과 생명보험 등 장기보험의 경우 보상한도를 두지 않지만 도덕적 해이 방지를 위해 90%만 보상한다. 주택보험 등 비강제적 손해보험의 경우

127) 상품별 보상한도와 조건에 대한 보다 자세한 사항은 FCA & PRA 규정집 COMP부분 10절 2조 3항 이외 10절 참조
128) 예금 외 상품의 보상액 산정일은 해당 금융회사의 파산일이다.

에도 역시 90%만 한도 없이 보호하고 있다. 한편 자동차보험과 같은 의무보험의 경우 한도 없이 100% 보상하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 재보험, 선박보험, 항공보험, 수송보험, 신용보증보험은 보상 대상에서 제외되어 있는데, 이는 금융서비스보상기구의 보호 초점이 개인에 맞추어져 있기 때문인 것으로 보인다.

보험상품을 제조하고 운용하는 보험사뿐만 아니라 보험상품을 자문하고 판매(advice and arranging)하는 금융회사와의 거래도 금융서비스보상기구 보상 대상이다. 보험료가 부풀려졌다든지 하는 사기 행위, 납부된 보험료를 보험사에 전해주기 전에 판매자(secondary intermediary) 파산, 판매 시 보험 계약의 예외 조항에 대해 충분한 설명 등으로 발생한 손실 등에 대해 보상금을 지급한다. 즉, 보험의 부당권유 등 불완전판매에 대해서도 자문 · 판매사 파산 시 보상기구가 소비자를 사후적으로 보상한다. 보험 자문 · 판매에 관한 보상도 한도 없이 90%를 보상하고 있다.

주택금융상품도 제조(운용)사뿐만 아니라 자문 · 판매(advice and arranging)사와의 거래에 대해서도 금융서비스보상기구가 보상금을 지급한다. 주택금융상품과 보상한도는 30,000파운드의 100%와 다음 20,000파운드의 90%에서 2010년 50,000파운드의 100%로 소폭 상향 조정되었다. 자문 · 판매사 파산 시 보상을 받을 수 있는 상황의 예로 다양한 주택담보대출 상품을 권유 받지 못해 손실을 입은 경우, 주택담보대출 계약 조건이 잘못 선택되어 손실을 입은 경우, 주택담보대출 전환 시 전환 이유에 대해 충분한 설명이 이루어지지 않아 손실을 본 경우 등을 들 수 있다.

투자상품에서도 판매 및 운용 과정에서 불건전 영업행위를 통해 투자자 손실을 일으킨 금융회사가 파산 상태인 경우 소비자는 금융서비스보상기구의 보상을 받을 수 있다. 투자상품의 보상한도는 주택금융상품과 마찬가지로 30,000파운드의 100%와 다음 20,000파운드의 90%에서 2010년 50,000파운드의 100%로 소폭 상향 조정되었다. 해당 금융투자상품으로 주식, 계약형 투자신탁, 선물, 옵션, 개인연금 등이 모두 포함된다. 판매 단계에서는 잘못된 투자자문과 같은 부적절한 투자권유, 잘못된 설명 등에 의한 손실분이 포함되고, 운용 단계에서는 배임, 횡령 등 불건전 영업행위로 인한 손실분이 포함된다. 파산한 금융회사가 지불의무가 있는 금융상품이라 할지라도 부적절한 투자권유, 불완전판매, 배임, 사기 등 문제로 손실이 발생한 경우

가 아니면 보호를 받을 수 없다. 예를 들어, 증권사 ELS에 가입하였던 금융소비자는 증권사 파산으로 ELS 투자금을 돌려받을 수 없게 되더라도 판매와 운용과정에 문제가 없었다면 보상을 받을 수 없다.[129)]

바. 재원 조달

금융서비스보상기구 운영을 위해 드는 비용은 크게 제경비(overhead) 성격의 운영비용과 지급보상금으로 나눌 수 있다. 또한 운영비용은 보상기구 운영에 관한 기본비용과 개별 보상접수 건을 처리하는 데 사용된 보상처리비용(지급보상금 제외)으로 분류한다.

이와 같은 비용을 지불하기 위해 보상기구는 금융회사로부터 분담금(levy)을 징수하여 재원을 조달한다. 분담금 산정을 위해서 우선 금융산업을 업권별로 예금, 생명보험 · 연금(장기보험), 손해보험, 투자상품, 주택금융상품 5개 업권 그룹으로 분류하고, 예금을 제외한 4개 업권 그룹에 대해 다시 판매(intermediation)와 운용(provider) 2개의 하위그룹으로 추가 분류한다. 각 그룹/하위그룹별로 분담하는 분담금의 연간 한도가 설정되고 당해 하위그룹별 기금 소모액에 따라 하위그룹 분담금이 산정되게 된다. 각 금융회사가 부담하는 분담금은 개별 회사가 속한 하위그룹에서 해당 기준에 따라 분담금을 납부하게 되는데, A라는 금융회사가 보험을 운용하기도 하고 판매하기도 한다면 보험 운용 하위그룹 기준에 따라 순보험료수입에 비례하는 분담금과 판매 하위그룹 기준에 따라 내부통제인수에 비례하는 분담금을 납부하여야 한다.

보상은 일차적으로 하위그룹별 기금을 사용해 이루어진다. 개별 보상접수 건을 처리하는 데 사용된 보상처리비용과 보상지급금은 우선적으로 해당 하위그룹 기금을 사용한다.[130)] 예를 들어, 투자상품 판매사 파산과 해당 회사 불완전판매 보상금 지급으로 인해 투자상품 판매 하위그룹의 분담금이 소진되었을 경우 다음 년도 투자상품 판매 하위그룹의 분담금은 해당 하위그룹 연간 한도인 1.0억 파운드에 가까울 가능성이 높다. 하위그룹 기금이 고갈된 상황에서 해당 하위그룹에 추가 보상 건

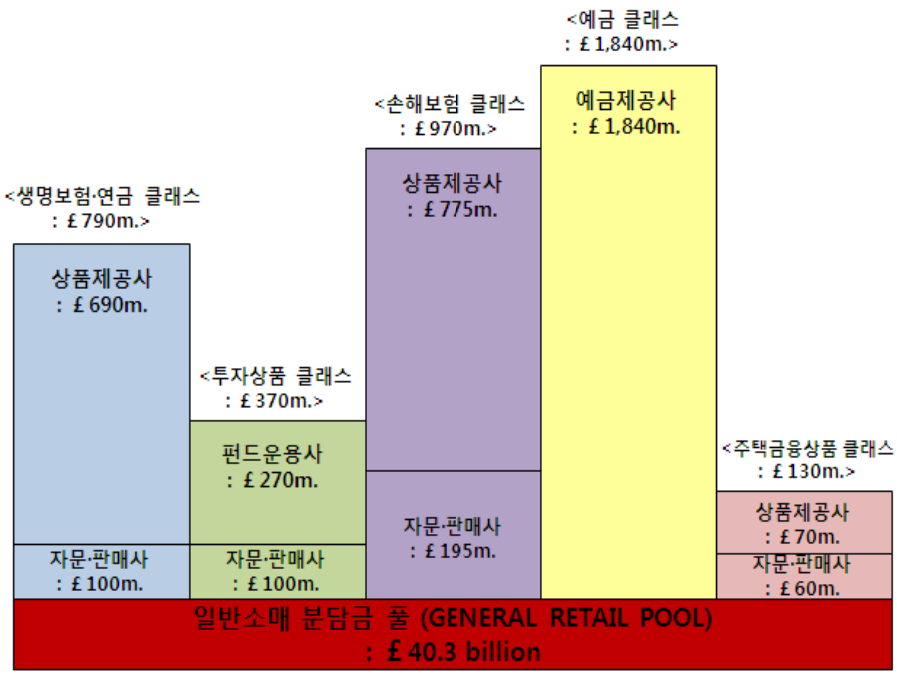
129) 금융회사 후순위채에 투자한 경우도 마찬가지이다.
130) 보상기구 기본 운영비용은 그룹 기금들이 공동 부담한다.

이 발생할 경우 다른 하위그룹의 기금을 사용하는 교차지원(cross-subsidy) 방식을 채택하고 있다. 하위그룹을 통틀어 연간 분담금 한도는 40.3억 파운드[131]인데, 보상건수가 급증하여 분담금 풀(pool)이 소진될 경우 재무부와 협의 하에 영란은행으로부터 차입이 가능하다. 금융서비스보상기구는 다음 연도에 분담금을 새로 징수하는 한편, 보상금 지급 후 파산 금융회사에 구상권을 행사하여 중앙은행 차입금을 상환하고 분담금 풀을 재적립하게 된다.

다음 그림은 분담금 풀이 업권별 그룹과 업권 내 하위그룹으로 어떻게 분류되어 있고 각 하위그룹별 연간 분담금 한도가 어떤 수준에서 설정되어 있는지를 나타내주고 있다. 우선 예금의 경우 은행이 직접 판매하므로 판매 · 운용 구분이 없으며 잠재적 보상 규모와 위험이 가장 큰 점을 감안하여 분담금 한도도 18.4억 파운드로 가장 높게 설정되어 있다. 손해보험과 생보 · 연금(장기보험)의 분담금 규모가 예금의 뒤를 잇고 있는데, 보험의 경우 판매사에서 발생하는 보상 위험보다 보험사로 인한 보상 위험이 훨씬 더 큰 점을 감안하여 분담금도 보험사가 많은 부분을 부담하고 있다. 구체적으로 손해보험의 경우 9.7억 파운드의 분담금을 보험사 7.75억 파운드, 판매사 1.95억 파운드로 나누고 있으며, 생보 · 연금의 경우 보험사가 6.9억 파운드, 판매사가 1.0억 파운드를 분담하여 7.9억 파운드의 풀을 조성한다. 투자상품에서는 상대적으로 부당권유, 불완전판매 소지가 높기 때문에 이를 반영하여 판매사의 부담비율이 다른 상품에 비해 높게 책정되어 있다. 투자상품 풀 분담금 3.7억 파운드 가운데 펀드 운용사가 부담하는 부분이 2.7억 파운드이며, 판매사가 부담하는 부분이 1.0억 파운드에 달한다. 판매 · 자문사의 상대적인 보상위험은 주택금융상품에서 가장 큰 데, 주택금융상품의 운용사 · 판매사 분담금 비율이 7 : 6으로 총 1.3억 파운드의 분담금을 부담한다. 유의할 사항은 주택금융상품 운용 하위그룹 분담금 7천만 파운드는 다른 하위그룹 보상금 지급에 사용될 수 없도록 제한된다는 것이다.

131) 주택금융상품 운용 하위그룹 기금 0.7억 파운드는 주택금융상품 운용에 관한 보상에만 사용할 수 있도록 제한하고 있어, 주택금융상품 운용그룹 보상을 위해서는 40.3억 파운드가 아닌 41.0억 파운드의 기금이 사용될 수 있다.

〈그림 Ⅴ-7〉 금융서비스보상기구 재원조달 방식



주 : 왼쪽부터 생명보험 · 연금, 투자상품, 손해보험, 예금, 주택금융상품 그룹이 부담하는 분담금 크기를 사각형 면적으로 나타내고 있다. 하위그룹이 부담하는 분담금을 모두 합하여 일반소매 분담금 풀(general retail pool) 40.3억 파운드가 조성되게 된다. 단, 주택금융상품 운용 그룹 기금은 다른 하위그룹(예컨대, 보험, 투자상품 등)의 보상에 사용될 수 없다.

자료 : Financial Services Compensation Scheme, http://www.fscs.org.uk

2) 미국 Securities Investor Protection Corporation

미국의 증권투자자보호공사(Securities Investor Protection Corporation; SIPC)는 브로커 · 딜러 지급불능(insolvency) 또는 파산(default) 시 브로커 · 딜러의 고객 자산을 보호하는 역할을 수행한다. 그러나 보상금 지급에 치중하는 영국의 금융서비스보상기구와 달리 증권투자자보호공사의 역할은 실질적으로 브로커 · 딜러 청산 시 고객 자산을 보호하고 고객에게 돌려주는 법적 지원에 초점이 맞추어져 있다. 고객 예탁금의 재투자 및 담보활용 등이 제한되는 영국과 달리 미국에서는 브로커의 예탁금을 재활용할 수 있어 이로 인한 보호 방식의 차이도 있다.

가. 도입 배경

미국의 증권투자자공사는 1968~1970년의 "문서업무 위기(paperwork crisis)" 이후 추락한 미국 증권 브로커 · 딜러 시장의 신뢰를 회복하기 위해 설립되었다. 1960년대 후반 미국 증시 거래량이 폭발적으로 증가하였는데, 1965년 500만주에 머물렀던 일평균 거래주식수가 1968년 1,200만주까지 빠르게 늘어났다. 이러한 증시의 급성장은 증권을 거래하고 기록을 유지해야 하는 브로커들의 업무 부담을 가중시켰다. 이때까지만 하더라도 브로커는 주로 종이와 펜에 의존하여 관련 업무를 처리하였다. 결국 브로커 회사들은 컴퓨터를 구입하였는데, 복잡한 운영방법을 소화하지 못해 거래 처리에 있어 많은 오류가 발생하게 되었다. 혼란이 가중되는 가운데 1968년 12월에는 NYSE(New York Stock Exchange) 회원사들이 결제하지 못하거나 결제 받지 못한 금액이 각각 44억 달러, 47억 달러에 이르렀다. 이렇게 브로커 위험이 부각되며 투자자 신뢰가 훼손되는 가운데 경기침체로 증시조정 압력이 높아지며 1969~1970년 증시가 침체되었다. 증시 침체에 따른 거래량 급감으로 브로커들의 수익성이 악화되는 가운데, 동 기간 NYSE 회원 브로커 회사 중 1/6에 해당하는 100개사 이상이 청산 또는 인수되어 사라지게 되었다. 브로커들의 고객자산 처리 오류와 파산으로 인해 결국 고객 예탁금과 예탁 유가증권에서 많은 손실이 발생하며 투자자들이 큰 피해를 입게 되었다.[132]

이에 1970년 미국 의회는 문서업무 위기 이후 추락한 미국 증권 브로커 · 딜러 시장의 투자자 신뢰 회복을 통해 브로커 · 딜러 시장 붕괴를 방지하고 시스템 안정성을 제고하고자 증권투자자보호공사법(Securitites Investor Protectin Act of 1970)을 제정하였다. 이에 따라 이듬해인 1971년에 증권투자자보호공사가 창설되기에 이르렀다.

나. 지배구조와 운용방식

증권투자자보호공사는 비영리, 비정부 법인으로 브로커 · 딜러 회원제로 운영된다. 증권거래법(Securities Exchange Act) 15조 b항에 의거해 등록된 브로커 · 딜러와

132) Guttman(1980), Wells(2000)

NYSE 등 미국 거래소 회원은 자동적으로 증권투자자보호공사의 회원이 된다. 다만 공모펀드 · 연금 · 채권 판매업, 보험업, 투자자문업을 전문으로 하는 브로커는 회원 대상에서 제외하고 있다.

이사회는 총 7명으로 구성되어 있으며, 그 중 사외이사 5명은 상원의 승인을 받아 대통령이 임명하고 내부이사 2명은 각각 재무부 장관과 연방준비은행(Federal Reserve Board)이 임명한다. 사외이사 중 3명은 증권업, 2명은 일반 업계에서 선정하도록 되어 있으며 회장(chairman)과 부회장(vice chairman)은 사외이사 중에서 대통령이 지명한다. 증권투자자보호공사 직원은 2011년 말 기준 34명으로, 이들이 브로커 · 딜러 회원사의 청산 절차 시작, 청산 관재인 및 관련 변호사 · 회계사 자문, 투자자 보상신청 검토, 고객 예탁자산 배분에 대한 감사 등을 수행한다.

보호공사 기금 규모는 2011년 말 기준 14.3억 달러인데, 보호공사의 재원은 공사 회원사의 납부금과 기금의 미국 국채 투자 수익금으로 조달한다. 예를 들어, 2011년에는 회원사들로부터의 납부금은 3,828만 달러였으며, 국채투자수익금은 398만 달러였다. 납부금 책정은 각 회원사의 총수익에 비례하는데, 순영업수익에 비례하여 책정된 해(1991~1995년, 2009~2011년)도 있었다. 1978~1982년, 1986~1988년, 1996~2008년, 41년 중 20년 동안은 펀드 적립이 충분하다고 판단되어 납부금을 받지 않았다. 유사 시 SEC는 보호공사에 25억 달러를 빌려줄 수 있으며, 이를 위해 SEC는 미국 재무부로부터 차입할 수 있다.

1970년 창설 이후 2011년까지 보호공사가 처리한 사건 수는 324건으로, 이는 지난 41년 동안 보호공사 회원사였던 39,200개 브로커 · 딜러 중 1%에 못 미치는 숫자이다. 지난 10년 간 연간 평균 처리 건수는 3건으로 70년대 초반 이후 브로커 · 딜러의 파산 건수는 전반적으로 줄어들었다. 투자자 기준으로는 약 652,000건의 민원이 처리되었으며 이 중 351건에서만 예탁자산 가치가 보호공사 보상한도를 초과하였다. 액수로 보면, 보상한도를 초과한 부분이 4,720만 달러인데, 이는 보상처리된 현금 및 유가증권 가치의 0.3%에 해당[133]한다.

실제적으로는 고객 현금과 유가증권이 별도 신탁에 보관되고 있기 때문에 브로커 · 딜러 청산 시 보호공사 기금에서 보상이 이루어지는 경우는 극히 드물다. 1970~2011년

133) SIPC(2011)

동안 보호공사가 청산, 소송, 협의 등으로 투자자에게 환원해 준 금액은 1,175억 달러에 이르는 반면, 보호공사 기금에서 지급된 보상금은 18.3억 달러에 불과[134]하다. 역사상 보상금 지급이 가장 많이 이루어진 회원사 지급불능 사건은 Bernard Madoff Investment Securitites 파산이며, 이 때 보호공사 기금에서 지급된 보상금 12.8억 달러는 그 외 모든 보상금의 합보다 컸다.

다. 업무와 보호조건

증권투자자보호공사의 업무는 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 브로커 · 딜러가 지급불능 또는 파산 시 고객 자산을 보호하는 업무이다. 미국에서는 고객의 증권계좌를 관리할 때 2개의 브로커 · 딜러 회사가 결부되는 경우가 많다. 고객과 접촉하여 주문을 받고 주문이 처리되었는지 확인하는 introducing 브로커 회사와 고객 계좌의 현금과 유가증권을 보유하고 있으면서 실제로 주문을 처리하는 청산(clearing) 브로커 회사로 나누어지는 것이다. 증권투자자보호공사는 청산 브로커가 지급불능 상태가 되거나 지급불능 상태가 될 것으로 예상되는 경우에 고객 예탁금과 예탁 유가증권을 보호하는 지원 업무를 담당하나, 고객 예탁자산과 직접적인 관련이 없는 introducing 브로커 파산에 대해서는 개입하지 않는다.

둘째, 증권투자자보호공사는 고객 증권계좌의 임의매매(unauthorized trading)에 대해서 보호하고 있다. 청산 브로커 회사가 정상적으로 영업하는 상황에서도 introducing 브로커의 임의매매는 공사의 보호대상이다. 그러나 역사적으로 증권투자자보호공사의 업무는 거의 대부분이 청산 브로커의 지급불능 사태 관련 업무였다.

미국에서도 고객 예탁금(현금)과 유가증권은 브로커 · 딜러 고유자산과 분리되어 고객 신탁계좌에 별도 예치되기 때문에 브로커가 지급불능 또는 파산 상태에 이르더라도 고객이 예탁자산을 돌려받지 못하는 일은 드물다. 그러나 MF Global 사태에서와 같이 횡령이 일어난 경우 고객 손실이 발생할 수 있다. 고객 자산이 유용되지 않았다 하더라도 파산 및 청산에 관한 법적 처리절차를 통해 고객이 자산을 돌려받기 위해서는 많은 시간과 비용이 소요되기 때문에 이를 원활히 처리하기 위한 지원

134) 투자자에게 보상금 지급 후 파산한 브로커 · 딜러로부터 구상한 금액 1,399만 달러를 제외한 순 지급금이다.

업무가 필요하다.

실제로 브로커·딜러의 지급불능 사태가 발생하면 증권투자자보호공사는 연방법원(Federal District Court)에 금융회사를 청산하고 고객 자산을 보호·환원해 줄 보호공사 파산관재인(trustee) 대표를 신청[135]해야 한다. 작은 규모의 브로커·딜러 파산일 경우 공사가 직접 고객과 상대하기도 한다. 이 때 만약 브로커·딜러에 예탁된 고객 자산과 브로커·딜러 고유자산으로 고객의 예탁자산을 돌려줄 수 없는 경우 증권투자자보호공사는 자체 기금으로 고객에게 보상금을 지급한다.

물론 증권투자자보호공사가 브로커 계좌에 예탁된 고객 자산을 제한 없이 보호하는 것은 아니다. 고객 자산의 위험, 액수, 투자상품에 따라 보호 범위에 한도가 있다. 고객 자산의 위험 가운데 시장위험에 대해서는 보상하지 않는다. 보호공사가 임명을 요청한 파산관재인이 임명된 시점을 기준으로 예탁 유가증권의 가치를 산정하는데, 그 이후에 변동하는 가격위험에 대해서는 보호하지 않는다. 예를 들어, 고객 B의 A회사 주식 100주를 예탁 받고 있는 브로커가 파산한 날 A주식 가격이 30달러이고, 이후 증권투자자보호공사 파산 관재인이 임명된 날의 주가가 20달러인 경우, 보호공사는 A회사 주식 100주 또는 2,000달러를 보상해 줄 수 있다.

액수로는 고객 당 50만 달러, 그 중 현금은 25만 달러까지 보호받을 수 있으며 유가증권 거래를 위한 자산만이 보호 대상에 포함된다. 즉, 브로커·딜러 증권계좌에 예치되어 있다 하더라도 단지 이자를 수취하기 위한 자금일 경우 보호 대상에서 제외된다. 투자상품 측면에서 보면, 채권,[136] 주식, 공모 펀드 등 투자회사 주식,[137] 기타 SEC 등록 증권 등이 포괄적으로 보호되나, 미등록 투자계약[138]이나, 미등록 확정연금(fixed annuity) 계약, 외국 통화, 금·은 등 상품선물 계약[139]이나 옵션 등은 보호 대상에 포함되지 않는다. 한편, 이해상충과 도덕적 해이 문제를 감안하여 브로커·딜러 내부자는 보호 대상 고객에서 제외된다. 구체적으로, 회사 임직원, 5% 이상 지분을 보유한 대주주,[140] 순자산 또는 순익의 5% 이상 지분을 가지고 있

135) 증권투자자보호공사 회원인 브로커가 파산한 경우
136) 단기 채권을 제외한 note와 bond가 모두 포함됨.
137) 우리나라의 공모펀드는 투자신탁형이지만, 미국의 공모펀드는 대부분이 투자회사형이다.
138) 유한합자(limited partnership)가 한 예이다.
139) 증권투자자보호공사법에 의해 고객 자산으로 정의된 경우는 보호 대상에 포함됨.
140) 전환가능하지 않은 우선주 주주는 제외

는 파트너, 회사 경영이나 정책에 영향을 미칠 수 있는 자, 고객을 대행하지 않는 브로커 · 딜러 및 은행 이해당사자가 이에 해당한다.

한편 증권투자자보호공사는 브로커 · 딜러의 단순한 사기나 허위 사실 기재(misrepresentation), 잘못된 투자 결정으로 발생한 손실에 대해서는 보호하지 않는다.[141] 미국에서 연간 투자 관련 사기는 약 100억~400억 달러에 이르는데, 시총 5,000만~3억 달러 소규모 기업(microcap) 관련 사기만도 연간 10억~30억 달러에 육박한다.[142] 증권투자자보호공사 기금이 약 10억 달러 정도인 점과 보호 목적이 브로커 · 딜러 시스템 안정성 담보라는 점을 감안할 때, 브로커 · 딜러의 사기를 보호 범위에 포함시키지 않는 것은 현 구조 하에서는 일견 당연한 일이다.

4. 우리나라 금융소비자보호기금 도입에 관한 이슈

1) 증권계좌 유가증권 보호 여부

앞서 영국과 미국의 투자자보호기금을 살펴보았다. 영국과 미국 외에도 일본, 호주, 홍콩 등 국가에서 예탁금과 예탁 유가증권을 보호하는 기금이 존재하기는 하지만 영국과 미국의 투자자보호기금보다 보호 범위가 좁다. 가장 대표적이고 포괄적인 영국과 미국의 사례를 토대로 우리나라의 환경을 검토해 보면, 금융소비자보호기금의 주요 요소들이 이미 갖추어져 있는 것이 사실이다. 예금자보호제도에 보험과 고객 예탁금이 보호 대상으로 포함되어 있을 뿐만 아니라, 예탁금을 한국증권금융에 집중 별도 예치함에 따라 예탁금이 횡령 · 유용되는 것을 차단하고 있기 때문이다. 미국의 증권투자자보호공사의 역할이 중요한 것은 투자자 예탁 현금과 유가증권 관리가 엄격하지 못해 유용되는 사례가 발생하기 때문이다. 증권사의 예탁자산 유용 위험이 상대적으로 현저히 낮은 우리나라에서는 예탁금 보호에서 더 나아가 예탁 유가증권에 대해 기금으로 보상할 필요성이 그만큼 작다. 그러나 이를 반대로 생각해 보면, 예탁 유가증권 유용 위험에 비례하여 유가증권 보호기금 규모도 크지 않아

141) 2011년 Stanford Group Company의 ponzi scheme 처리에 증권투자자보호공사가 개입하지 않은 것이 한 예이다(SIPC(2011)).

142) 투자자보호공사, http://www.sipc.org

조성이 상대적으로 용이하다고 판단할 수도 있다.

우리나라는 아직 증권사 파산이 시장에 큰 영향을 준 사례가 없지만, 증권사 파산 시 투자자가 예탁 유가증권을 돌려받는 데 드는 시간과 비용을 점검해 볼 필요는 있다. 실제로 미국 증권투자자보호공사의 주요 역할은 기금 보상보다는 투자자 대신 법적 절차를 수행하여 투자자에게 자산을 돌려주는 것에 초점이 맞추어져 있다.

만약 증권사의 고객 예탁증권 유용 위험이 존재하고 증권사 파산 시 투자자가 구상권을 행사하는 데 많은 법적 비용이 든다면, 우리나라에서 투자자 증권계좌 유가증권을 보호하는 금융소비자보호기금을 일차적으로 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

2) 부당권유, 불완전판매, 배임, 사기 등 보호 여부

이와 같이 현재 우리나라 금융소비자 사후적 보호에 일부 사각지대가 존재하는 것은 사실이다. 앞의 논의와 같이 고객 증권계좌의 유가증권을 임직원이 임의로 매매하거나 횡령하는 사건이 발생할 경우 금융회사의 파산으로 이어질 가능성이 있는데, 이 때 금융소비자가 입은 피해를 사후적으로 보호할 장치가 마련되어 있지 않기 때문이다. 특히 우리나라 증권산업의 수익성이 악화되면서 장기적으로 일부 증권사들이 부실화될 가능성이 높고 펀드 및 일임 운용자산에 비해 자본 버퍼가 매우 얇은 자산운용사에 배임이나 횡령 등이 발생했을 때 배상책임으로 인해 해당 운용사가 파산할 소지가 크다는 점에서 금융소비자보호기금을 통해 안전장치를 갖추어 놓는 것은 시의적절한 측면이 있다. 또한 부당권유 등 불완전판매가 발생한 경우에도 금융회사가 파산해 버린 경우 소비자가 사후적으로 회사에 배상을 청구할 방법이 없는 상황이다. 이러한 측면에서 작게는 미국 증권투자자보호공사처럼 고객 증권계좌 자산유용을, 보다 크게는 영국과 미국의 경우처럼 횡령 · 배임 등 불건전 영업행위로 인한 손실분을 보호대상에 포함하는 것을 고려해 볼 수 있다. 가장 광범위하게는 영국에서처럼 일반적인 불완전판매 등 불성실한 자문 · 판매에 의한 피해 보상분을 기금으로 보상하는 제도 도입을 신중히 검토할 가치가 있다.

그러나 영국 금융서비스보상기구를 벤치마크하여 우리나라에 보호기금이 도입한다고 하여도 실질적으로 소비자가 받는 보상은 일각의 희망과 기대에 크게 못 미칠

가능성이 높다. 불완전판매, 부당권유 등이 있었다고 해서 보상금이 지급되는 것이 아니라 해당 금융회사가 파산 상태에 있어야 하기 때문이다. 그래서 실질적으로 이러한 불건전 영업행위로부터 소비자를 사후적으로 보호하는 데는 보호기금보다 분쟁조정기구가 효과적일 것으로 판단된다.

또한 앞서 논의한 바와 같이 예금이나 고객예탁금 보호기금과 달리 불완전판매, 부당권유, 배임에 대한 기금 보상은 금융시스템 안정성 제고와 직접적 연관성이 없다. 예금보호제도가 없을 경우 은행부실화 우려로 해당 은행과 은행시스템에 인출사태가 발생할 수 있고, 고객예탁금 보호제도가 없을 경우 증권사(투자중개업자) 부실화 우려로 해당 증권사와 다른 증권사에 인출사태가 일어날 소지가 다분하다. 반면 불완전판매로 대량의 펀드를 판매했던 운용사가 파산에 이를 수 있다는 우려가 높아졌다고 해서 다른 펀드 또는 금융시스템에 런(run)이 발생하지는 않을 것이다.

우리나라에서 규제 환경 상 금융소비자보호기금 제도 도입은 1차적으로 예탁 유가증권 보호, 2차적으로 불완전판매, 배임, 사기 등에 대한 보호를 의미하기 때문에 제도 도입에 앞서 위와 같은 관련 이슈를 보다 심층적으로 검토해 볼 필요가 있다.

3) 도덕적 해이 문제

금융소비자보호기금이 도입되면 필연적으로 금융회사와 금융소비자의 도덕적 해이가 발생할 수밖에 없다. 금융회사 측면에서 보면, 현실적으로 개별 회사의 영업행위에 따른 보상위험에 따라 분담금을 달리하는 것은 불가능하다. 결국 영국 금융서비스보상기구와 같이 업권별, 판매 · 운용 하위그룹별로 기금 부족분과 소모분을 감안한 부담금 징수 규모를 산출하고 해당 그룹 부담금 산정 기준에 따라 분담금을 계산할 수밖에 없다. 금융회사는 자신의 영업행위의 보상위험에 정확히 비례하는 분담금 납부를 하지 않기 때문에 보호기금 보상을 전제로 소비자에게 보다 위험한 상품을 보다 부적절한 절차로 권유, 판매, 운용할 유인이 발생한다. 그러나 전반적으로는 도덕적 해이 문제가 심각하지 않을 가능성도 크다. 첫째, 불건전한 영업행위를 할 경우 금융회사는 법적 제제와 소송, 그리고 분쟁조정기구로 인해 그에 상응하는 배상책임 위험을 떠안아야 한다. 둘째, 영국 금융서비스보상기구의 경우 운용사는 총수입에, 판매사는 내부통제인(장기보험과 투자상품)이나 총수입(손해보험과

주택금융상품)에 비례하는 분담금을 납부하게 되는데, 일반적으로 위험한 영업행위를 할수록 수익이 증가한다고 보면 어느 정도 유인체계에 부합하는 분담금 체계를 설계할 수 있을 것으로 판단된다.

다른 한편으로 금융소비자의 도덕적 해이 문제도 간과할 수 없다. 금융회사의 건전성이 우려되고 불완전판매나 운용상 배임이 이루어질 위험이 있다고 판단되는 경우에도 금융소비자보호기금이 존재할 경우 해당 위험평가에 신중을 기할 유인이 감소한다. 예를 들어, ELS 헤지북을 ELS 부채 프로필과 상관없이 운용하는 것으로 의심되는 증권사에서 높은 금리의 ELS를 제시했을 때 금융소비자보호기금의 존재는 금융소비자가 의심되지만 높은 금리의 ELS를 제시하는 증권사를 선택하는 도덕적 해이를 유발할 가능성이 높다.

4) 금융회사 영업행위 감독 강화 비용

보호기금이라는 것이 유사 시 재정지원이 수반될 수밖에 없기 때문에 보호기금을 통한 지원에는 지원 대상인 금융업 기관에 대한 감독 강화가 수반되는 것이 정상적이다. 은행에 예금보험제도와 중앙은행 유동성지원이라는 공적지원이 이루어지는 대신, 은행의 위험추구와 그에 따른 기금소요를 방지하기 위해 건전성 감독 강화가 수반되었던 것과 같은 맥락이다.

이러한 측면에서 고객예탁금을 기금으로 보호하고 나아가 증권계좌 유가증권의 횡령·유용으로 인한 손실을 기금으로 보상하는 데에 따른 감독 강화에는 큰 비용이 들지 않을 것으로 보인다. 예치와 횡령에 대한 감독은 다른 불건전 영업행위 감독에 비해 단순하고 수월한 편이기 때문이다.

하지만 부당권유, 불완전판매, 배임, 사기 등으로 인한 손실을 기금으로 보상함에 따른 감독 강화엔 적지 않은 비용이 수반될 수 있음을 유념할 필요가 있다. 이와 같은 영업행위 감독에는 상당한 인적자원 투입, 법무·세무당국 협조 및 지원, 적발 노하우 축적 등이 요구되기 때문이다. 물론 법적 제제 강도와 법적 소송 배상금을 높이고 실효성이 높은 분쟁조정기구를 설립하는 것은 위와 같은 불건전 영업행위 근절에 간접적으로 일조할 수 있다. 그럼에도 불구하고 근본적으로 영업행위 감독 강화 역량과 비용이 필요할 것이다. 또한 보호기금 도입과 무관하게 우리 규제·시

장 환경 상 영업행위 감독 실효성 제고는 필수 해결과제이기 때문에 감독 강화 문제는 보다 전향적이고 긍정적으로 접근하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5) 금융소비자보호기금 운영주체와 지배구조 설계

만약 추가적인 금융소비자보호기금 제도를 도입할 경우 기존 예금, 보험, 고객예탁금 손실을 보상하던 예금보험공사와의 관계를 설정할 필요가 있다. 예금보험공사와 별도로 운영되는 기금을 설립할 것인지, 예보와 새로운 기금을 통합하여 영국과 같이 개별 하위그룹별로 보상하되 하위그룹 기금 소진 시 다른 업권 기금을 사용하는 교차지원(cross-subsidy) 방식을 채택할 것인지에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다. 통합 시에도 예보를 확대하여 운영하는 방안과 새로운 기관에 예보를 흡수하는 방안 등 운용에 실질적인 차이는 크지 않지만 현실적인 갈등이 불거질 수 있다는 점에 유의하여 로드맵을 설계해 나가는 것이 중요할 것으로 판단된다.

5. 정책 방향

1) 예금보험기금의 투자자보호 기능 강화

금융소비자보호기금 제도에서 투자자보호 기능을 강화하기 위해서는 현재의 예금보험기금의 기능을 확대하는 것이 별도의 기금을 조성하는 것보다 현실적인 방안이다. 국내에서 금융소비자보호기금의 투자자보호 기능을 강화하는 방법으로 기존의 예금보험기금의 투자자보호 기능을 강화[143]하거나 새로운 투자자보호기금을 설립[144]하는 것을 고려할 수 있다. 이 가운데 예금보험기금의 투자자보호 기능을 강화하는 것이 현실적인 방법인 논거는 첫째, 현재 예금보험기금이 업권을 포괄하는 금융소비자보호기금에 해당하고, 둘째, 기금의 보상 및 보호 업무의 업권 간 이해상충 가능성이 크지 않다는 것이다.[145][146]

143) 현재 예금보험제도는 통합 운영되고 있으며, 예금보험기금은 권역별로 별도 계정으로 운용하고 있어 금융투자 계정을 추가설치하면 된다.

144) 별도의 기금으로 설립하면 통합 기금에서 발생할 수 있는 한 계정의 적자로 인한 타 권역으로의 전이가 방지되며, 기금 계정의 건전성 차이와 감독수준 차이를 고려한 효율적 운영이 가능하다.

본고의 주장대로 예금보험기금이 실제로 금융소비자보호기금의 기능을 수행할 경우 예금보험기금의 명칭은 명실상부하게 금융소비자보호기금으로 변경하는 것을 고려할 수 있다.

2) 투자자보호 기능 강화와 도덕적 해이 방지

투자자보호 기능의 강화를 위해 해외사례,[147] 금융소비자보호법안[148] 등을 감안하여 불건전 영업행위로 인한 고객 손실분과 불성실한 자문·판매에 의한 피해 보상분 등을 보호 대상에 포함시키는 것이 바람직하다.[149] 금융소비자보호기금의 투자자 보호가 강화될수록 도덕적 해이의 부작용이 나타날 수 있기 때문에 다음과 같은 사항을 그 해결책으로 제시할 수 있다. 첫째, 불건전 영업행위로 인한 손실분, 불성실한 자문·판매에 의한 보상분 등은 분쟁조정 또는 소송에 의해 그 규모가 확정되기 이전에 보호기금이 보상하는 것은 금지한다.[150] 이는 분쟁조정 또는 소송에 의해 배상 규모가 확정되지 않은 상황에서 보호기금이 배상을 해줄 경우 금융투자업자, 금융소비자 모두 도덕적 해이의 문제가 발생하기 때문이다. 둘째, 금융투자상품의 손실 중 투자상품의 속성상 발생하는 손실분[151]은 보호대상이 아님을 명확히 한다. 보호대상은 불건전 영업행위로 인해 발생한 손실분, 불성실한 자문·판매에 의한 보상분 등으로 명확히 한정한다. 예를 들어, ELS에 가입하였던 금융소비자가 증권사 파산으로 ELS 투자금을 돌려받을 수 없게 되는 것은 ELS에 내재되어 있는

145) 권역간 이해상충 가능성은 크지 않지만 형평성 문제의 소지는 상존하므로 공정한 보험료 산출이 관건이 된다.

146) 이 외에도 부수적 효과로 통합 금융소비자보호기금의 안정성 확보가 용이하다는 점을 들 수 있다.

147) 앞서 살펴본 영국 사례에서 금융서비스보상기구가 판매·운용사의 횡령·배임, 부당한 투자권유, 설명의무 미준수 등 불건전 영업행위로 발생한 금융투자상품의 손실을 보호 대상으로 하고 있음을 상기하라.

148) 금융소비자보호법안은 적합성 원칙, 적정성 원칙, 설명의무, 부당권유금지 등을 모든 금융상품의 판매에 대해 규정하고 금융회사의 판매 채널에 대한 책임을 손해배상의 일반원칙으로 제안하고 있다.

149) 다만, 기금 초기에는 불건전 영업행위 및 불성실 판매·자문에 대한 포괄적 보호가 기금의 조기 소진 및 대규모 납세자 부담으로의 전이 가능성이 있으므로 영업행위 감독 등 제반 여건의 성숙도를 보아 단계적으로 시행하는 것을 고려할 수 있다.

150) 기금이 설립 취지에 맞게 기능하려면 분쟁조정의 신속성이 결부되어야 하며, 이를 위해 소송 외 분쟁조정의 확충이 필요하다.

151) 투자위험은 금융투자회사의 신용위험을 포함하며, 특히 투자상품의 속성 상 발생하는 금융투자상품의 손실분 및 비용 등은 보호 대상에서 제외한다.

증권사 신용위험 때문이므로, 판매와 운용과정에 문제가 없었다면 보상을 금지한다. 셋째, 앞의 첫째, 둘째 요건을 충족하는 것을 전제로 해당 금융투자회사가 파산 등으로 고객에 대한 지급불능 사유가 발생한 경우에만 보호기금이 보상한다. 바꾸어 말하면, 일차적으로 금융투자회사가 배상금 등을 고객에게 지불하도록 하고 금융투자회사가 파산할 경우에 보호기금이 개입하는 것이다. 앞에서 살펴본 영국의 경우 금융회사가 파산 상태가 아닌 경우 금융소비자는 지방 시민자문국의 법률자문을 구하거나 금융옴부즈만서비스에 민원을 제기하여 해결하며 금융서비스보상기구가 개입하지 않는다는 것을 상기할 필요가 있다.

3) 공정보험료 책정 및 감시 · 감독 강화

금융소비자보호기금은 보상위험에 따라 보험료 부과가 이루어지도록 보험료 징수체계를 검토할 필요가 있다. 금융투자상품까지 포괄하게 되면 업권 간 보험료의 공정성 시비가 불거질 수 있으므로 금융회사의 파산위험, 지급될 보험금 등을 감안하여 금융업권 별로 공정한 보험료 책정이 이루어져야 한다. 업권별, 판매 · 운용 하위 그룹별로 기금 부족분과 소모분을 감안한 부담금 징수 규모를 산출하고 해당 그룹 부담금 산정 기준에 따라 분담금을 계산하고 있는 영국의 금융서비스보상기구의 징수체계를 참조할 수 있을 것이다.

또한 새로이 공적 지원 대상에 포함되는 금융투자회사에 대한 영업행위 및 건전성 감시 · 감독이 강화될 필요가 있다. 사기, 횡령, 배임 등 금융투자회사의 운영위험 점검, 불건전 영업행위 규제 준수 여부 감독 등 건전성 규제 감독과 영업행위 규제 감독이 보완적으로 시행되어야 한다. 금융소비자보호기금은 이러한 감시 · 감독에서 일정 부분 역할을 맡아 수행하는 것이 바람직하다. 2012년 저축은행 사전부실 예방 차원에서 예금보험공사의 단독조사 대상 저축은행 범위를 확대한 것과 비슷한 맥락으로 금융소비자보호기금의 조사 및 감시 기능 수행은 보상 사건과 기금소요를 사전에 방지하는 효과를 거둘 수 있다.

Ⅵ. 금융소비자보호를 위한 금융회사의 대응

2008년 글로벌 금융위기 이후 제도적, 사회적 변화의 범세계적 조류는 금융소비자 보호를 강화하는 방향이다. 우리나라처럼 금융소비자보호 이슈에 대한 사회적 관심이 급격히 높아진 경우에는 금융규제 및 감독 당국, 금융회사, 금융소비자 모두 변화에 어떻게 대처해야 하는지 명확한 방향을 잡기가 막연할 수 있다. 금융회사는 금융소비자보호를 실천하는 주체라는 점에서 그 역할이 중요하므로 본 장에서는 금융소비자보호를 위한 금융회사의 대응에 대해 논의하고자 한다.

1. 자율규제로서 금융회사의 모범규준

금융소비자보호에 관한 규제체계가 새로이 도입되는 경우 금융회사는 영업행위와 관련된 규제에 적응하는 문제 및 이에 따른 규제준수 비용[152] 상승에 직면하게 된다. 최저자본규제 등 건전성 관련 양적 규제에 익숙한 금융회사는 영업행위 규제 준수를 위한 내부적인 절차를 새로이 마련해야 하기 때문이다. 금융회사의 준법감시 기능은 금융회사에 규제를 내재화함으로써 규제준수와 영업확대의 균형을 이루는 것(한국금융연수원, 2011)이고 금융회사마다 규제 준수와 의무 이행에 관한 회사 내 정책 및 관행을 마련하는 역할을 수행하는 준법감시인(compliance officer)을 갖추고 있기 때문에 새로운 조직 신설의 필요성은 크지 않을 수 있다. 하지만 금융소비자보호를 위한 영업행위 규제의 준수는 건전성 규제 준수와 달라서 영업확대와 균형을 이루는 것이 쉽지 않을 수 있다. 따라서 불만처리, 불건전 영업행위 방지 등 금융소비자보호를 위한 규제준수 매뉴얼을 갖춰야만 내부적 의사결정에서 영업행위 규제의 준수가 영업확대 방침 논리에 휘둘리지 않을 수 있다. Melecky and Rutledge(2011)가 지적하듯이 금융상품의 불완전 판매는 지배구조, 보상체계 등에 의해서 영향을 받기 때문에 이를 억제하기 위한 시스템으로서 영업행위 규제준수 매뉴얼이 기능할 수 있는 것이다. 이러한 행위준칙(codes of conduct)은 개별 금융회사 차원에서 개발

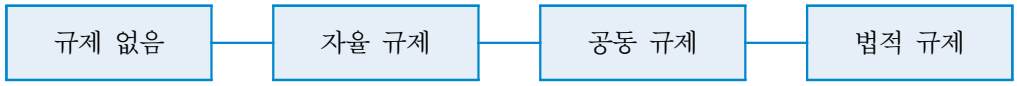
152) 한국금융연수원(2011)은 이러한 규제비용이 금융회사가 장기적으로 안정적 수익을 확보할 수 있게 만들어 주는 조직운영의 보험료 성격이라고 설명하고 있다.

될 수도 있고 모범규준 혹은 모범사례(best practices)로서 금융산업 전체 혹은 업권 안에서 공유될 수도 있다. 금융산업 내 업권별 협회 혹은 금융회사가 준칙 혹은 규준을 만들어 스스로 준수하는 것을 자율규제로 지칭할 수 있다. 다음에서는 금융소비자보호에서 자율규제의 역할에 대해 살펴보기로 한다.

1) 자율규제

자율규제는 전통적 규제의 대안적[153] 혹은 보완적 기능을 하는 규제로서 전통적 규제의 피규제기관이 스스로 준칙(codes) 등[154]을 만들어 준수하는 것을 의미한다.

〈그림 Ⅵ-1〉 규제의 스펙트럼



자료 : Bartle and Vass(2005)

금융소비자보호를 위한 준칙의 경우 금융소비자의 후생 증진이 준칙(code) 마련 목적 가운데 하나이기는 하지만 금융소비자도 일부 비용을 부담하게 된다. 왜냐하면 규제 도입으로 인해 발생하는 비용은 결국 금융 상품 및 서비스의 가격에 반영되기 때문이다(Financial Regulator, 2005). 즉 자율규제에도 사회적 비용이 있으며, 공적 규제와의 장단점 비교를 통해 자율규제의 도입 수준이 결정되어야 한다. 금융규제 및 감독 당국에 의한 공적규제는 금융환경 변화에 신속히 적응하기 어려운 한계를 지니는 반면 자율규제는 상황에 맞는 유연한 대처가 가능하다(Michael, 1994).

153) OECD, "Alternatives to Traditional Regulation"에 의하면, 전통적 규제의 대안들은 시장규율(market-based instruments), 자율규제 및 공동규제(self-regulation and co-regulation approaches), 정보 및 교육(information and education schemes) 등 세 가지 범주로 분류될 수 있다고 하였다.

154) UK National Consumer Council, "Models of Self-regulation"은 자율규제를 달성하기 위해 구비될 수 있는 준칙의 예로서 행위준칙(unilateral codes of conduct), 업권준칙(unilateral sectoral codes), 협의된준칙(negotiated codes), 공식준칙(official codes and guidance), 법(legal codes) 등을 들고 있다.

〈표 Ⅵ-1〉 자율규제와 법적규제

	장 점	단 점
자율규제	▫ 시장참여자의 전문성을 활용 ▫ 직무기준과 공신력 유지에 따른 전문이익을 획득 ▫ 승인을 얻은 자율규제는 안전성을 확보	▫ 기업간 반(反)경쟁을 유발 ▫ 규제포획에 취약 ▫ 모든 회사가 자율규제에 동의하지 않음. ▫ 신뢰성, 책임성, 공신력 부족 ▫ 강제성 부족
법적규제	▫ 소비자와 회사 간 이해상충에서 독립적인 위치에 있음. ▫ 공정한 규제를 통해 소비자 신뢰를 높임. ▫ 강제성, 투명성이 높음. ▫ 기업간 경쟁을 높이는 방향으로 설계됨.	▫ 시장에서의 실제 경험이 부족 ▫ 규제포획에 취약 ▫ 시장이 발전해 나가는 것에 비해 규제가 마련 · 개정되는 속도가 더딤.

자료 : Financial Regulator(2005), "Consumer Protection Code: Regulatory Impact Analysis", Ireland.

영업행위준칙 등 모든 종류의 규제는 시장의 건전성을 강화시키는 경향이 있다. 준칙을 통한 금융소비자보호 규제는 금융회사에 대한 금융소비자의 신뢰를 향상시켜 금융회사의 영업 신장에 도움이 된다. 법제화된 준칙이 존재하지 않으면 일부 금융회사가 질이 낮은 금융서비스나 실적을 제공함에 따라 전체 금융업권의 평판을 훼손시키는 결과를 초래할 수 있다. 다음 절에서는 피감형 자율규제의 한 형태로 법제화된 준칙을 살펴보기로 한다.

2) 피감형 자율규제

공동규제(co-regulation) 혹은 피감형 자율규제(monitored self-regulation)[155]는 업권별 협회와 같은 제3자를 통해 감독이 이루어지도록 하여 금융회사가 행위준칙에 부합하는 준법감시체제를 갖추도록 강제하고 그렇지 못한 회사에 대해서는 징벌을 부과하는 형태의 자율규제를 의미한다. 금융에 대한 신뢰 저하와 같은 사회적 변화,

155) 피감형 자율규제는 audited self-regulation으로도 표현되는데, Michael(1994)는 의회나 연방정부기관이 가지는 감독권한을 비정부기구에 위임하여 법 또는 연방정부기관의 규정이 이행되도록 하고 동시에 연방정부기관의 검토 및 조치 권한을 존속하는 것을 의미한다고 정의한다.

금융회사의 우월적 지위 남용 등은 강력하고 보다 나은 규제를 요구하는 사회적 압력으로 이어져 왔고 공동규제는 이러한 사회적 요구에 부응하여 등장한 규제개선의 한 방향이다. 여기서 중요한 규제의 결과에 대한 책임성 확보는 규제당국과 피규제기관 사이의 규제절차와 보고체계의 투명성을 통해 달성될 수 있으며, 피규제기관은 효과적인 준법감시 체제를 통해 공익에 기여하고 사회적 신뢰를 획득할 수 있다(Bartle and Vass, 2005).

금융소비자보호를 위한 공동규제의 일례로 아일랜드를 들 수 있다. 아일랜드는 Consumer Protection Code로 금융소비자보호에 관한 규율을 시행하고 있는데, 일반원칙과 구체적인 규정들로 구성된 동 준칙(code)은 법적인 구속력을 가진다.[156]

〈표 Ⅵ-2〉 금융소비자보호에서 원칙중심 규율과 규칙중심 규율의 장단점

	긍정적 요인	부정적 요인
원칙 중심	□ 금융회사들이 융통성을 발휘하여 회사 상황을 고려한 내부통제제도로 개선이 가능함. □ 형식적인 관행에서 다소 벗어날 수 있음. □ 새롭게 시장 진입이 가능하여 경쟁이 촉진됨.	□ 불확실성이 높아짐. □ 소비자는 이용하는 회사마다 각기 다른 내부통제제도와 대면하게 됨.
규칙 중심	□ 규칙이 적용되는 경우가 명확함. □ 소비자가 여러 회사를 이용해도 내부통제 수준을 인식하기가 쉬움.	□ 소비자를 공정하게 취급하고자 하는 사려가 부족함. □ 소비자 보호에 대한 규제마련을 회피할 가능성이 높음. □ 혁신이 제한되고 추가적으로 드는 비용이 결국 소비자에게 전가될 가능성이 높음. □ 발생될 수 있는 모든 상황에 대한 규칙을 마련하는 데에는 한계가 존재

자료 : Financial Regulator(2005), "Consumer Protection Code: Regulatory Impact Analysis", Ireland.

156) 아일랜드의 금융감독기관인 중앙은행의 평가에 의하면, Consumer Protection Code는 자율규제와 법적규제의 중간적 형태를 갖는다(The Financial Regulator considers……that the optimal regulatory matrix lies at neither end of the spectrum between exclusively self-regulation and exclusively statutory regulation. The Financial Regulator considers that the Code represents an appropriate degree of statutory regulation).

법제화된 준칙은 공통으로 적용되기 때문에 최소 직무 기준을 이미 마련 · 운영하고 있는 회사들이 불공정하게 비용측면에서 경쟁상의 불이익을 입는 것을 최소화할 수 있다(Financial Regulator, 2005). 아일랜드의 금융소비자보호 준칙은 원칙중심 규율과 규칙중심 규율[157]의 장단점을 혼용한 예이기도 하다.

3) 모범규준(best practices)

모범규준 혹은 모범사례(best practices)는 금융산업 전체 혹은 업권 안에서 공유되는 행위준칙을 의미한다. 일반적인 의미의 행위준칙(code of conduct)은 개인, 법인, 정부 등 고객과의 영업에 있어서 조직의 책임과 적절한 행위 기준을 정립해 놓은 것으로 공통으로 합의된 가이드라인으로 사용된다. 즉 이해관계자의 복리에 기여하고 개인 혹은 조직의 행위에 영향을 받는 자들의 권리를 존중하는 방식으로 조직의 의사결정, 업무처리 절차, 조직체계가 작동하도록 하는 조직행위의 원칙, 가치, 기준, 혹은 준칙을 의미한다.[158] 행위준칙은 특정 회사나 산업 분야 내에서 자발적으로 합의되어 지켜지기도 하고 정부가 산업 전체와 협의하여 개발되기도 한다. 우리나라의 경우 주로 후자의 형태가 관찰되고 있다.

행위준칙은 관련된 사람들이 직접 마련할 수 있고 법제화된 규제보다 유연하게 수정이나 갱신이 가능하며, 그들의 역할이나 전망, 결과 등에 대해 누구나 이해하기 쉽게 제작되고 차후 법제화됨에 있어 기초 조항으로 사용되거나 참고가 될 수 있는 등 다양한 장점이 존재한다(Queensland Government(2006)). 행위준칙은 정책 당국의 규제가 아니기 때문에 강제성이 낮아 자발성을 전제로 한다. 이러한 자발성은 규제의 공백[159]이 있는 영역에 유연하게 대처할 수 있는 근거가 되기도 한다. 행위준칙을 설계할 때 행위준칙을 잘 따를 경우 법과 규제가 준수되도록 설계할 유인이 크기 때문에 행위준칙의 포괄범위는 대체로 관련 규제를 포함하게 된다.

---

157) 원칙중심 규율과 규칙중심 규율에 대한 보다 자세한 논의는 김영도 · 이상제(2008)를 참조할 수 있다.

158) International Federation of Accountants(2007), "Defining and Developing an Effective Code of Conduct for Organizations", *International Good Practice Guidance.*

159) 행위준칙(codes of conduct)이 규제를 대체할 수 없으나 규제의 공백을 메울 수 있다는 지적은 Rutledge(2010)에서도 발견된다.

〈표 Ⅵ-3〉 자율준칙(voluntary code)과 법적규제의 연관성

1	정부가 해당 산업의 자율준칙에 기반한 법규를 마련하도록 촉구할 수 있음.
2	법을 제정함에 있어 자율준칙 발기인의 동의 여부와 상관없이 자율준칙이 참고될 수 있음.
3	자율준칙이 일반적인 법규가 되기 위해서는 면밀한 검토와 개정이 이루어짐.
4	자율준칙은 법률을 준수하는 선에서 만들어짐.
5	정부가 외국회사들을 직접적으로 규제하기 어려울 경우 자율준칙을 통해 치외법권 행사가 가능함.
6	민간단체에 의해 만들어지는 자율준칙은 법규 마련의 목적과 유사함.
7	감독기관은 분쟁발생을 낮추는 데 기여하는 자율준칙을 사용하고 있는 회사에 대해 보상을 지급할 수 있음.
8	규제를 집행함에 있어서 자율준칙이 이루어지되 준법감시 기능이 없는 회사의 경우 자율준칙이 법적책임을 결정짓는 요인이 될 수 있으며, 준법감시 기능과 자율준칙이 동시에 이루어지는 회사의 경우 이러한 제도의 존재가 형사상 책임을 모면하거나 처벌을 완화시키는 데 도움이 될 수 있음.
9	소비자는 자율준칙에서 약속된 사항에 근거하여 소송에서 회사 혹은 자율적 기준을 개발한 자의 책임을 밝힐 수 있음.
10	감독기관에 대항하여 법적 책임 한계를 설정하기 위해 자율준칙이 사용될 수 있음.
11	감독기관에 의한 법적규제는 계약상의 조치가 이루어지게 됨.
12	법적규제의 공정성에 대해 법정 심리가 이루어질 수 있으며, 이를 통해 반대 처분이 내려질 수도 있음.
13	정부는 해당 회사에게 준법감시제도보다 확대된 규제를 적용시키기 위해 자율준칙 도입을 장려하거나 지원할 수 있음.
14	정부는 무역장벽을 회피하기 위한 자율준칙을 개발 · 지원할 수 있음.
15	기업은 여타 지역에서 영업하기 위해 해당 법 · 규제 요건을 자율준칙에 포함시킬 수 있음.
16	자율준칙의 반(反)경쟁적 요소는 법적규제로 제한될 수 있음.

자료 : Webb and Morrison(2004), "Voluntary Codes: Private Governance, the Public Interest and Innovation".

4) 금융소비자보호 모범규준

금융소비자보호 모범규준은 각종 금융규제와 달리 금융회사와 금융소비자 간에 신뢰관계를 형성하는 데 기여할 수 있다. 금융회사들이 금융소비자보호 모범규준을 이상적으로 설계하고 이행할 경우 소비자보호라는 일차적 목적을 달성할 수 있을 뿐만 아니라 금융회사와 금융소비자 간에 신뢰관계가 형성될 수 있다. 신뢰관계 형성을 위하여 금융상품 가격결정의 투명성 확보, 금융소비자 보호에 대한 충분한 의식, 효과적인 저비용 분쟁해결 절차 등이 소비자보호 모범규준에 포함될 필요가 있다.

금융소비자보호법이 시행되면 금융소비자보호법 제28조에 의해 금융회사는 "금융소비자 불만 예방 및 신속한 사후구제를 통하여 금융소비자를 보호하기 위하여 그 임직원이 직무를 수행할 때 준수하여야 할 기본적인 절차와 기준을 정하여야" 하므로 금융소비자보호 모범규준을 제정함으로써 기본적인 절차와 기준을 마련할 수 있을 것이다.

〈표 Ⅵ-4〉 자율준칙과 법적규제의 상호작용

법적규제 ↓ 자율준칙	□ 자율준칙의 체계를 세우는 데 기여 □ 암묵적 또는 명시적인 자율준칙을 법제화함에 따라 강제성을 갖게 됨. □ 법규를 제정하여 특정 공공목적을 달성하기 위해 자율준칙을 이용하도록 강제할 수 있음. □ 법규를 통해 자율준칙을 제한하는 구속력을 발휘
자율준칙 ↓ 법적규제	□ 자율준칙은 법규의 선도 모형이 될 수 있음. □ 법규의 개정 및 구체화에 보완적인 역할 수행 □ 정부가 직접 규제할 수 없는 범위까지 미치는 권한을 가지고 있어 사법권 확장(jurisdiction extending)에 기여 □ 법규를 보완할 목적으로 상호운용이 가능 □ 특정 지역 및 계약에서 법규 이행이 불가능할 경우 자율 규제가 이를 대체할 수 있음. □ 법규가 엄수됨에 의한 성과 및 신뢰향상

자료 : Webb and Morrison(2004), "Voluntary Codes: Private Governance, the Public Interest and Innovation".

5) 우리나라의 금융소비자보호 모범규준 현황

가. 2006년 제정 금융소비자보호 모범규준

우리나라의 금융소비자보호 모범규준은 2006년 9월 제정되어 시행되어 왔다. 이후 2013년 5월에 개정되어 7월1일부터는 개정된 금융소비자보호 모범규준이 시행되고 있다. 2006년 금감원과 금융협회가 함께 제정한 모범규준의 제정취지는 금융회사의 소비자보호 역량을 제고하기 위한 것이었으며, 그간 금융회사의 소비자보호 인식을 제고하는 데 기여했다고 평가되고 있다. 개정 이전 모범규준은 모범규준 이행수준 평가결과(60%)와 민원발생평가결과(40%)를 반영해 「소비자보호 우수금융회사」를 선정(2008년~현재, 연1회)하는 데 활용되었다. 다만 개정 이전 모범규준이 일반적인 방향 제시 수준에 그쳐 금융소비자보호에 대한 사회적 관심이 커진 상황에서 미흡한 점이 많았다. CEO의 관심 촉구, 윤리경영 등 추상적인 내용이 많았으며, 사전 예방적인 기능이 미흡하였다. 이에 따라 각 금융회사가 금융소비자보호를 위한 내부통제 절차를 정착시키는 데 준거가 될 수 있는 내용을 담은 개정 모범규준의 필요성이 제기되었다.

〈표 Ⅵ-5〉 2006년 제정 금융소비자보호 모범규준 주요 내용

기본원칙	일관성, 지속성, 객관성, 자율성, 재정적 지원
경영진의 리더십	최고경영자는 금융소비자보호가 금융회사의 존속에 필수요소임을 인식 · 공표하고, 임직원의 적극적인 참여 유도
인력 · 조직관리	독립적인 소비자보호업무 총괄부서를 경영진 직속으로 운영하고, 소비자보호 업무 전담인력에 대한 우대제도 도입 * 총괄부서는 민원예방, 처리, 분석 등 민원관련 업무를 담당
상품 · 마케팅 관련	상품개발단계부터 소비자 의견수렴 및 소비자보호 총괄부서와 협의를 진행하고, 소비자 관점의 판매 프로세스 구축
민원관련	신속, 투명, 전산화한 민원관리시스템 구축
정보제공 및 금융교육	제공정보의 이해도, 접근도 제고, 금융교육 인프라 구축 및 교육프로그램 운영
윤리경영	윤리헌장 마련, 사회공헌활동 적극 수행

나. 2013년 개정 금융소비자보호 모범규준

개정된 모범규준은 몇 가지 중요한 개선 사항이 있다. 우선 금융소비자보호법을 염두에 두고 협회 공동 및 사내 내부준칙에 판매행위와 관련한 자율준칙을 마련한 것이다. 선언적일 수 있지만 금융회사가 신의성실의 원칙을 따라야 함을 강조하고 있다. 또한 최근 금융소비자의 피해 사례들에서 볼 수 있듯이 잘못된 판매행위는 금융회사 경영에도 큰 영향을 미치기 때문에 상품 개발부터 판매에 이르는 경영의 전 과정에 걸쳐 소비자 이슈를 종합적으로 점검하고, 필요사항을 경영의사결정에 반영할 수 있는 책임자(금융소비자보호 총괄책임자, Chief Consumer Officer, CCO)를 각 금융회사가 임명하도록 하였다. 이하에서는 개정된 금융소비자보호 모범규준의 내용을 간략히 짚어보기로 한다.

〈표 Ⅵ-6〉 2013년 개정 금융소비자보호 모범규준 주요 내용

<table>
<tr><th></th><th>상품개발단계</th><th>판매단계</th><th>사후관리</th></tr>
<tr><td>프로세스</td><td colspan="2">CheckList 자체점검
적합성원칙/설명의무 등 영업행위 규제(법)
과징금 도입 등 제재(법)</td><td></td></tr>
<tr><td>운영체계</td><td colspan="3" rowspan="2">소비자보호 책임자(CCO: Chief Consumer Officer) 및 전담부서 운영
금융소비자 보호부서 임직원에 대한 incentive 강화 등</td></tr>
<tr><td>보 상</td></tr>
</table>

자료 : 금융위원회

금융소비자보호 체계의 강화

금융소비자보호 총괄책임자(이하 CCO)는 업무집행책임자(선임 임원)급에서 지정하도록 의무화되었는데, 이는 금융소비자 보호에 관한 의사결정이 전사적 시각에서 효율적으로 이루어지도록 하자는 취지를 갖는다. 모범규준 개정 이전에도 최고경영자 직속의 소비자보호 총괄부서 및 소비자보호 업무전담자를 두도록 하였으나 소비자의 입장과 시각에서 소비자의 권익을 보호하는 데는 한계가 있었다. 개정 이후 신설된 CCO에게 금융회사는 회사의 금융소비자 보호관련 제도, 기획, 교육, 평가, 보상

및 모니터링 등을 위하여 금융소비자보호 업무총괄 부서를 총괄하는 권한을 부여하고 독립적으로 그 직무를 수행할 수 있도록 하여야 한다.

한편, 개정 금융소비자보호 모범규준은 다수 금융회사의 소비자보호 전담조직이 소규모 부서단위로 운영되고 있거나 부서별로 업무가 분산되어 있는 문제가 있어 소비자보호 제반업무를 담당하는 소비자보호 전담조직을 설치하거나 확대 개편하도록 하였다. 확대 개편되는 전담조직과 금융소비자보호 이슈로 업무연관이 생기는 타 부서 간에 효과적인 업무협조체계가 구축되도록 '금융소비자보호협의회'를 설치하고 관련 임원과 부서장이 참여하여 전체 회사의 업무방향을 정기적으로 논의하고 회사의 입장을 정립하도록 하였다.

금융상품 단계별 소비자보호 체계 구축

향후 금융소비자보호법 시행을 통해 금융상품 판매단계에서의 규율은 강화될 것으로 기대되지만, 제조 및 판매정책 수립 등 금융회사의 내부의사결정과 관련된 소비자보호 장치는 모범규준을 통해 보완될 필요가 있다.

우선 개발 단계에서는 신상품 개발 및 마케팅 정책 수립 시 금융소비자보호의 시각에서 사전점검 후 문제점을 시정할 수 있도록 금융소비자보호 업무총괄 부서와 사전협의 절차를 운영하여야 하며, 「금융소비자 보호 체크리스트」 등 금융상품 개발을 위한 자체 내부준칙이나 매뉴얼을 수립하여야 한다.

판매 단계에서는 신의성실의 원칙, 적합성 원칙, 적정성 원칙, 설명의무, 부당권유금지의 원칙, 권한남용금지의 원칙 등 금융소비자보호법(안)이 제시하고 있는 판매단계의 규율을 준수하여야 한다.

사후관리 단계의 금융소비자보호 강화를 위해 금융회사는 효과적인 소비자불만 접수 · 처리를 위한 민원관리시스템을 구축하고 소비자불만 또는 불편사항의 근본적인 해결을 위해 민원내용을 분석하고 지속적으로 점검해야 한다. 금융회사는 소비자의 의견조사 및 민원 모니터링을 실시하여 그 결과를 판매부서와 공유하여 판매관행을 개선하는 환류체계(feedback system)를 구축하여야 하며, 금융소비자보호 총괄부서는 상품설명서 등 금융상품 핵심정보의 적정성을 지속적으로 모니터링해야 한다.

금융상품 정보제공 강화

금융회사는 상품안내장, 약관, 광고, 홈페이지 등 금융소비자에게 정보를 제공하는 수단을 통하여 금융소비자가 부정확한 정보, 과대광고로 피해를 입지 않도록 글자 크기나 배치 등에 관한 구체적 기준을 마련해야 하며, 그림이나 기호 등 시각적인 요소를 활용하여 이해도를 제고할 수 있도록 운영기준을 마련해야 한다. 또한 정보 제공이 시의적절하게 이루어질 수 있도록 내부지침이 마련되어야 하며, 금융상품 구매 권유 시 금융상품의 가치에 중대한 영향을 미치는 사항은 반드시 설명하고 금융소비자의 이해 여부를 확인해야 한다.

금융소비자보호 총괄부서는 민원유발 요인을 사전 점검하고 상품별 주요사항 및 필수 안내사항 등 소비자에게 제공되는 정보에 대한 관리를 맡는다. 최고 경영자의 소비자보호에 대한 의지가 포함된 행동강령이나 헌장, 금융회사의 금융소비자 보호 체계 등은 자율적으로 공시하여야 한다. 제도개선, 업무프로세스 개선 등을 통해 민원감축 효과가 가시적으로 나타났거나, 예상되는 우수사례 등을 홈페이지 등에 공시하여 다른 금융회사로 하여금 금융소비자보호 업무에 참고할 수 있도록 하여야 한다.

2. 국제적 조류

1) 세계은행 금융소비자보호 모범규준

세계은행은 금융소비자보호 문제에 대하여 효율적으로 접근하기 위해 모범규준(Good Practices for Financial Consumer Protection)을 마련(2012.06)하였다. 소매금융 소비자와 금융회사 및 그들의 대리인 · 중개기관과 직결된 문제로서 규제차익에 따른 소비자 보호가 중요한 이슈로 부각됨에 따라 내놓게 된 것이라 평할 수 있다. 동 모범규준의 의의는 이를 통해 국가 간 금융소비자보호 체계의 비교가 가능하다는 점을 들 수 있으나 모범규준 이행의 정도는 각 국의 필요와 목적에 따라 달라질 수밖에 없다.

가. 공통 규준

세계은행 금융소비자보호 모범규준은 39개의 공통된 조항이 있고, 이를 바탕으로 각 업권별로 세부적인 모범규준을 제시하고 있다. 39개 조항을 크게 분류하면 8개의 주제로 분류할 수 있는데, 이 또한 각 업권별 특성을 감안하여 가감되어 있다. 주제의 포괄범위를 보면, 은행부문이 커버하는 범위가 가장 넓은데, 다른 부문과의 차이점은 경쟁정책이 소비자보호에 미치는 영향도 고려하고 있다는 것이다.

이하에서는 세계은행 모범규준을 각 주제별 공통 규준을 중심으로 살펴보는데, 금융회사의 실천과 관련된 주제는 주제 ②, ③, ④, ⑤이고 나머지는 정부가 마련할 수 있는 제도 및 정책에 관한 것이다. 이러한 점에서 세계은행 모범규준은 통상적인 의미의 '모범규준'과 차이를 갖는다.

〈표 Ⅵ-7〉 금융권역별 세계은행 금융소비자보호 모범규준 포괄범위

	Banking Sector	Securities Sector	Insurance Sector	Non-Bank Credit Institutions	Private Pensions Sector	Credit Reporting Systems
Consumer Protection Institutions	○	○	○	○	○	X
Disclosure and Sales Practices	○	○	○	○	○	X
Customer Account Handing and Maintenance	○	○	○	○	○	X
Privacy and Data Protection	○	○	○	○	○	○
Dispute Resolution Mechanisms	○	○	○	○	○	X
Guarantee Schemes and Insolvency	○	○	○	X	○	X
Comsumer Empowerment & Financial Literacy	○	○	○	○	○	○
Competition and Consumer Protection	○	X	X	X	X	X

① 금융소비자보호 제도(Consumer Protection Institutions)

금융소비자보호를 위해 객관적이고 공정하며 적절한 시기에 집행될 수 있는 소비자 보호 법률 및 제도가 마련될 필요가 있다. 모든 금융회사 혹은 이를 대표하는 자율규제기구는 금융감독 당국 및 소비자단체 등의 자문을 받아 행위준칙(Code of Conduct)을 마련하여 이를 준수하여야 한다. 소비자 보호와 건전성 감독은 일원화 또는 이원화 여부와 관계없이 두 가지 감독기능의 효율적 집행을 위해 감독자원이 적절하게 배분될 필요가 있다. 소비자에게 금융서비스를 제공하는 모든 법인은 적합한 금융당국으로부터 영업행위에 관한 면허와 감독을 받아야 한다. 분쟁의 궁극적 해결을 보장하는 전문적 사법시스템이 저렴하고 시의적절한 방식으로 이용될 수 있어야 하며, 언론 및 소비자단체는 적극적 감시 기능을 수행할 필요가 있다.

② 공시와 판매행위(Disclosure and Sales Practices)

금융회사는 소비자에게 적절한 상품 및 서비스를 권유하기 위해 충분한 정도의 소비자 정보를 수집 · 보관하여야 한다. 상품 및 서비스에 대한 설명은 핵심 상품 설명서와 명료한 약관을 통해 제공되어야 한다. 금융회사가 권유하고 소비자가 선택하는 상품은 소비자의 감당능력에 적합해야 하고, 상품 성격에 따라 적절한 숙려기간이 제공되어야 하며, 묶어팔기 등 소비자 선택권을 제한하는 행위에 대한 규율을 따라야 한다. 상품 및 서비스에 대한 광고는 금융회사를 규제하는 당국이 있다는 사실과 규제당국의 이름과 연락처를 밝혀야 하고, 소비자를 오도하지 않아야 하며, 제3자 수익보증 광고에 대한 규율을 따라야 한다. 소비자를 직접 상대하는 직원은 판매되는 상품 및 서비스의 복잡성 정도에 맞는 교육훈련을 받아야 한다.

③ 계약정보 유지보수(Customer Account Handling and Maintenance)

금융회사는 월간 명세서 등의 주기적 고지와 수시 고지를 통해 계약 내용 변동 사항을 고객에게 고지하여야 한다(ex. 예금성 상품 : 해당 계좌의 거래내역 및 휴면 여부, 이자지급조건 등, 투자성 상품 : 해당 계좌의 자산 가치 변동 등). 금융회사는

고객의 주소, 연락처뿐만 아니라 거래 이력 등을 최근 자료로 갱신하여 보관하여야 하며, 법률로 최소 보존기간을 설정해야 한다. 청산 및 결제는 명확한 법제 및 규제 또는 자율규제 하에서 이루어져야 한다(ex. 가계수표 발행, 신용카드 관련 공시, 인터넷뱅킹 및 송금 등). 금융회사는 채권 회수를 공정하게 하고 주택 등 담보자산의 차압, 개인 파산과 관련하여 집행 계획, 회피 방법 등을 서면으로 사전 고지하여야 한다.

④ 고객 관련 정보의 비밀과 보안(Privacy and Data Protection)

법률은 신용정보 집중기관의 고객정보 최신 유지 요건, 본인 신용정보 조회 허용, 신용정보 오류 수정에 대해 규정하여야 한다. 금융회사는 고객 정보 비밀유지, 보안에 주의하고 고객에게 고객정보 공유 정책을 알려야 하며, 법률은 금융회사가 관련 당국에게 고객정보를 제공해야 하는 경우 당국에게 제공하는 요건 및 절차를 마련하여야 한다. 신용정보는 최신의 정확한 정보를 충분히 담고 있어야 하고 이를 공유하는 방법에 대한 법제가 필요하다. 신용정보회사는 정부 당국 혹은 비정부 감시기구에 의해 감독을 받아야 한다.

⑤ 불만처리 절차(Dispute Resolution Mechanisms)

금융회사는 불만사항 서면 접수 및 담당자 배정을 통해 내부적으로 불만처리를 시행하여야 하고 접수사실 및 사실관계 조사 현황을 정기적으로 고객에게 고지하여야 한다. 금융회사는 고객 불만사항의 세부적 내용 및 본질, 금융회사의 대응, 서신교환, 불만 해결을 위한 조치 등을 기록으로 남겨야 하며, 감독당국의 요구 시 제출하여야 한다. 행위준칙 위반 사항 등을 포함하는 고객 불만 관련 자료 및 통계는 옴부즈만, 감독당국, 금융소비자보호기구 등을 통해 정기적으로 수집 공표되어야 한다. 규제 당국 및 업권별 협회는 고객 불만 관련 통계를 분석하여 재발방지를 위한 조치를 마련해야 한다.

⑥ 보호기금 및 피해보상(Guarantee and Compensation Schemes)

법률은 금융회사가 파산할 경우 금융소비자를 보호하기 위한 조치를 규정해야 한다. 법률은 금융보험 및 보호기금의 보장자, 피보장자, 보장범위, 보호기금 재원, 지급요건, 시의적절한 지급체계를 규정해야 한다. 예금자, 생명보험 가입자, 증권 및 파생상품 투자자, 연금펀드 가입자의 채무는 금융회사 청산 시 무담보채권자보다 우선권이 있다.

⑦ 금융이해도 및 금융역량 강화(Financial Literacy & Consumer Empowerment)

보편 금융교육 및 금융정보가 일반대중의 금융이해도 제고를 위해 개발되어야 한다. 정부, 비정부기구 등 다양한 기관이 금융이해도 제고 프로그램의 개발 및 이행에 협력해야 하며, 재무장관, 중앙은행, 금융규제 당국 등 적정한 기관에 이러한 프로그램 개발 및 이행을 선도하도록 하여야 한다. 전연령에 걸친 금융소비자의 금융이해도 제고를 위하여 대중매체 등의 협력도 긴요하다. 관련 당국 혹은 기구는 소비자, 권역별협회, 금융회사 등을 자문하여 금융역량 강화 프로그램을 개발할 수 있도록 해야 하며, 이러한 프로그램은 피험자 테스트 등을 통해 효과가 검증되어야 한다. 소비자의 금융역량은 가계조사나 미스터리 쇼핑 등을 통해 비정기적으로 측정되어야 하며, 관련 당국은 주요 금융역량 강화 프로그램의 효과를 평가하여야 한다.

⑧ 경쟁정책(Competition)

금융규제 당국과 경쟁정책 당국은 규제의 일관성을 위해 긴밀히 협의하여야 한다. 경쟁정책 당국은 소매 금융서비스가 경제 전체에 미치는 영향을 감안하여 소매 금융서비스를 모니터링하고 주기적으로 경쟁도 평가 및 제안사항을 공표하여야 한다. 경쟁정책 당국 및 금융규제 당국은 소비자의 선택권 제한 여부, 이자율 및 수수료율 등에서 생기는 담합 여부 등 소비자 후생에 미치는 정책영향을 평가하여야 한다.

2) G20 금융소비자보호 원칙의 구성

G20는 2011년 11월에 금융소비자보호 원칙을 채택한 바 있다. 동 원칙의 이행지침은 G20/OECD TF의 주도하에 개발되고 있으며, 원칙 가운데 원칙 4(공시와 투명성 강화), 원칙 6(금융회사의 책임영업행위 강화), 원칙 9(민원처리 및 시정절차 접근성 제고)에 대한 이행지침이 우선적으로 개발되고 있다. 우선적으로 개발이 진행 중인 이행지침과 관련한 진척상황 보고서가 2013년 러시아 St. Petersburg G20 정상회의에 제출되었다.

〈표 Ⅵ-8〉 G20 금융소비자보호 원칙

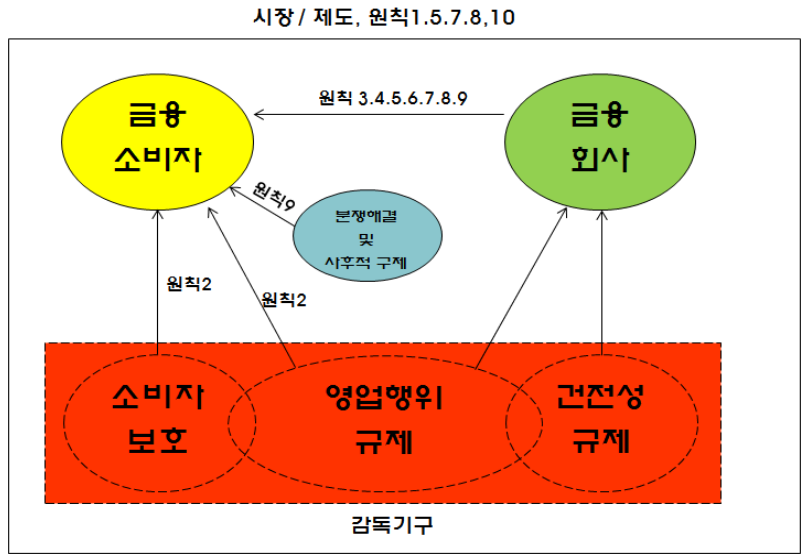
원칙 1	법, 규제, 감독 체계(Legal, Regulatory and Supervisory Framework) 마련
원칙 2	감독기구의 역할(Role of Oversight Bodies) 강화
원칙 3	공평하고 공정한 금융소비자 대우(Equitable and Fair Treatment of Consumer)
원칙 4	공시와 투명성(Disclosure and Transparency) 강화
원칙 5	금융교육과 인식(Financial Education and Awareness) 제고
원칙 6	금융회사의 책임영업행위(Responsible Business Conduct of Financial Services Providers and Authorized Agents) 강화
원칙 7	금융소비자 자산의 보호(Protection of Consumer Assets against Fraud and Misuse) 강화
원칙 8	금융소비자 개인정보 보호(Protection of Consumer Data and Privacy) 강화
원칙 9	민원처리 및 시정(Complaints Handling and Redress) 절차 접근성 제고
원칙 10	경쟁(Competition) 환경 조성

3) G20 금융소비자보호 원칙의 구조

금융소비자보호 원칙의 구조를 살펴볼 때 사전적 제도와 정책, 감독 기능, 금융회사의 실천, 사후적 제도로 구분하여 볼 수 있다. 10개의 원칙을 중복을 허용하여

살펴보면, 원칙 1, 5, 7, 8, 10은 시장관련 정책, 사전적 소비자보호 제도, 금융소비자 역량강화 등에 관한 원칙이다. 원칙 2는 감독 기능에 관한 것이며, 원칙 9는 사후적 제도로서 분쟁조정에 관한 것이다. 금융소비자보호가 일선에서 구현되는 금융회사의 실천에 관한 것은 원칙 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9이다.

〈그림 Ⅵ-2〉 G20 금융소비자보호 원칙 구조



4) 세계은행 금융소비자보호 모범규준과의 비교

G20 금융소비자보호 원칙과 세계은행 금융소비자보호 모범규준은 포괄범위는 대체로 비슷하지만 구체성에 있어서 차이가 있다. G20 금융소비자보호 원칙은 상위의 개념으로서 간략하게 방향성을 제시하고 있는 반면, 세계은행 금융소비자보호 모범규준은 각 업권별로 구체적인 예를 들며 실천 방안을 제시하고 있다. 동 원칙과 모범규준 모두 정부 차원에서 시행되어야 할 것과 금융회사 차원에서 시행되어야 할 것을 망라하고 있다는 점에서 공통점을 가진다. G20 금융소비자보호 원칙의 이행 지침이 개발되면서 보다 구체적인 방향이 제시될 것으로 기대된다.

〈표 Ⅵ-9〉 G20 원칙과 WB 모범규준 포괄범위 비교

G20 Principles	World Bank Good Practices
Legal, Regulatory and Supervisory Framework	Consumer Protection Institutions
Role of Oversight Bodies	
Disclosure and Transparency	Disclosure and Sales Practices
Responsible Business Conduct of Financial Service Providers and Authorized Agents	Customer Account Handling and Maintenance
Equitable and Fair Treatment of Consumer	
Protection of Consumer Data and Privacy	Privacy and Data Protection
Complaint Handling and Redress	Dispute Resolution Mechanisms
Protection of Consumer Assets against Fraud and Misuse	Guarantee Schemes and Insolvency
Financial Education and Awareness	Consumer Empowerment & Financial Literacy
Competition and Consumer Protection	Competition

5) 이행지침 우선 마련 대상 금융소비자보호 원칙

G20은 현재 10개 원칙 가운데 공시, 책임영업행위, 민원처리 및 사후구제에 관한 이행지침 마련을 중점적으로 추진하고 있는데, 2013년 G20 정상회의에 보고된 초안은 9번째 초안(9th draft)이었다. 각 원칙 아래에는 몇 가지 핵심 소주제들이 있는데, 이러한 소주제에 대해서 이행지침 초안은 일반적 접근법과 혁신적 접근법을 나누어 제시하고 있다. 일반적 접근법은 G20 회원국 대상 서베이에서 대체로 공통적으로 나타나는 접근법으로서 G20 회원국이라면 평균적으로 기대할 수 있는 소비자보호 수준이다. 혁신적 접근법은 G20 회원국 대상 서베이에서 소수의 국가에서 발견되는 금융소비자보호 이슈에 대한 접근법인데, 금융소비자보호 수준을 강화하려는 국가의 경우 좋은 참고자료가 될 것으로 보인다.

가. 공시와 투명성 강화

공시와 투명성 강화 원칙 아래 소주제는 상품 및 서비스에 대한 주요 정보 제공, 이해상충 방지, 금융자문 제공, 홍보물 제작, 특별 공시, 소비자 관련 연구 강화, 소비자 인식 강화이다.

상품 및 서비스에 대한 주요 정보 제공은 명확성, 정확성, 포괄성, 투명성, 접근성을 만족시켜야 하고 고객이 이렇게 제공된 정보를 이해하는 데 필요한 충분한 시간과 함께 숙려기간(cooling-off period)을 제공하는 것이 필요하다. 나아가 소비자의 처지에 맞게 정보를 가공하고, 정보의 비교가능성을 제고하기 위해 양식을 표준화하고, 시의성을 유지하기 위한 노력도 필요하다. 이해상충 방지를 위해서는 회피불가능한 이해상충 상황은 고지하되 소비자의 손실을 초래할 위험이 있는 경우 이에 상응하는 행위규제가 필요하다. 나아가 금융상품 서비스 판매와 관련하여 거래건별이 아닌 계속하여 보상이 주어지는 경우 이를 판매 전에 알리는 것도 필요하다. 금융자문의 경우 소비자의 니즈와 감당능력에 맞는 상품을 권유하고 추천된 상품이 어떻게 소비자의 재무적 상황에 부합하는지 설명하는 문서를 제공해야 한다. 특별공시에 관한 내용은 복잡한 금융상품에 대해 비용, 위험 등 공시를 강화하는 것이다. 나아가 특정 금융상품 관련 이슈가 발생할 경우 감독 당국의 발표, 판촉물 반영 등을 통해 소비자위험 경보 시스템을 갖추는 것도 제시되고 있다. 금융소비자보호에서 가장 중요한 것이 소비자가 자신에게 적합한 금융상품 및 서비스를 구매하는 것인데, 이를 위해서는 금융회사 입장에서 소비자에 대한 이해(know your client)가 필수적이다. 따라서 소비자도 소비자의 역할에 대한 인식 강화를 통해 금융서비스 공급자에게 정확한 정보를 제공하도록 독려할 필요가 있다. 이와 관련하여 TV나 웹사이트 등을 통한 캠페인 등이 혁신적 접근법으로 제시되고 있다.

〈표 Ⅵ-10〉 원칙 4 공시와 투명성 강화 이행지침

상품 및 서비스에 대한 주요 정보 제공	일반적 접근	• 상품설명서는 허위사실 기재 및 호도 금지 • 수수료, 제반비용, 위약금, 리스크 등의 주요 사실을 포함 • 직간접 구매 여부와 관계없는 일관된 설명서 제공 • 각종 공시 및 상품정보 전달은 명확성, 정확성, 포괄성,투명성 준수 • 고객이 주어진 정보에 대해 숙고할 시간을 부여 • 공시자료 등은 웹사이트나 각 지점 등에서 쉽게 이용이 가능 • 사전에 제공된 성과 및 리스크 등 각종 정보의 준수 여부 모니터링
	혁신적 접근	• 소비자의 니즈, 지식, 경험 등을 반영 • 상품간, 공급자간 비교가능성을 높이기 위한 양식의 표준화 • 미숙한 소비자 등의 이해도를 높이기 위한 설명 자료 설계 • 설명서를 최신 자료로 갱신하여 제공하기 위한 협력체계 강화
이해상충	일반적 접근	• 회피가 불가능한 이해상충 상황과 그 결과에 대해 알려야 할 의무 • 금융서비스 공급자는 자문에 따라 발생하는 수수료나, 리베이트, 기타 혜택 등에 대해 알려야 할 의무 • 소비자에게 직접적 손실을 미치지 않는 이해상충 상황은 공시로 충분하지만, 손실을 초래하는 경우에 대해 행위규제가 필요
	혁신적 접근	• 소비자에게 보상체계를 공개
금융자문 제공	일반적 접근	• 자문내용은 객관적이고 정당해야 하며, 문서화가 필요 • 니즈와 위험 선호 등을 파악하여 고객의 감당능력에 맞는 상품 권유 • 추천된 상품이 어떻게 소비자의 재무적 상황에 부합하는지 설명하는 문서 제공
홍보물	일반적 접근	• 광고는 공정, 명확, 단순, 간결, 포괄적이어야 함. • 관련 법규 및 가이드라인을 준수 • 감독기관은 모니터링을 실시하고 규정 위반시 처벌 집행
	혁신적 접근	• 해당 상품의 표적이 되는 고객층을 파악하여 홍보물 제작에 반영
특별공시	일반적 접근	• 복잡한 상품에 대해 비용이나 위험 측면에서 공시 요건 강화
	혁신적 접근	• 소비자위험 경보 시스템 마련
소비자 관련 연구 강화	혁신적접근	• 관련 연구를 통해 소비자의 니즈 파악 용이화 • 소비자를 대상으로 각종 설문을 실시하여 이를 통해 개선방안 마련 • 미스터리 쇼핑을 통해 금융서비스 공급자의 규제 준수 여부를 평가 • 모바일 결제 시스템, 전자뱅킹 등과 같은 새로운 결제 채널 연구
		• 감독기관은 금융서비스 공급자가 소비자의 니즈를 파악하기 위해 충분한 정보를 이용할 수 있도록 소비자에게 자신의 재무상황 등 정보 제공을 정확히 하도록 독려 • 금융이해력 및 역량 강화는 소비자 인식 강화에 도움
소비자 인식 강화	일반적 접근	• 소비자가 금융서비스 공급자에게 충분한 정보제공을 하도록 TV나 웹사이트 등을 통해 독려
	혁신적 접근	

나. 금융회사의 책임영업행위 강화

금융회사의 책임영업행위 강화 아래는 소비자 이익 추구, 소비자 니즈 평가, 직원 교육, 보상체계 설계, 사용자 책임, 이해상충 방지라는 소주제가 있다. 금융회사의 책임영업행위는 소비자의 니즈에 근거한 상품 및 서비스를 제공하여 소비자의 이익을 보호하는 것이다. 바꿔 말하면, 적합성의 충족을 통해 신의성실의 원칙을 준수한다고 볼 수 있다. 예를 들어, 특정 고객층 대상 상품이 그 고객층에 알맞은지 승인하는 금융회사 내부의 절차 마련이 필요하다는 내용은 금융회사의 책임영업행위가 단순히 소비자보호의 규정 준수 즉 컴플라이언스 이상의 의미를 가진다는 뜻으로 해석된다. 책임영업행위에서 직원교육도 주요한 꼭지로 들어가 있는데, 이는 소비자를 상대하는 일선 직원이 상품에 대한 이해도가 높아야(know your product) 하고 소비자보호가 가시적으로 실천되는 현장에 있기 때문인 것으로 보인다. 보상체계의 일반적 접근법은 앞서 살펴본 이해상충 방지와 연결되어 있다. 혁신적 접근법을 보면, 금융회사의 보상체계가 판매성과에만 연동되어서는 안되고 소비자가 만족하는지, 소비자가 적합한 대출을 받아 잘 갚고 있는지, 법규제와 모범규준 등을 잘 준수하고 있는지를 고려해야 한다고 하고 있다. 중개 및 대리와 관련해서는 판매자가 중개대리인의 행위에 궁극적 책임을 질 필요가 있다는 일반적 접근법이 제시되고 있다. 이는 2011년 정부제출안 금융소비자보호법에서 발견되는 사용자책임과 일맥상통한다고 볼 수 있다. 이해상충과 관련해서는 혁신적 접근법으로 중개료를 제한하거나 금지하는 것도 제시되고 있다.

〈표 Ⅵ-11〉 원칙 6 금융회사의 책임영업행위 강화

소비자 이익 추구	일반적 접근	• 판매의 전 단계에서 소비자의 니즈를 파악 • 적절하고 객관적인 정보 및 자문을 제공하고 공정한 서비스 공급 • 해당 상품이 소비자의 재무상태나 담보에 미치는 영향을 안내 • 소비자 보호 규정 준수 • 정기적인 임점평가와 상시감시 수행 • 특정 고객층 대상 상품이 그 고객층에 알맞은지 승인하는 내부절차 고려 • 감독기관이 위험성이 높고 복잡한 상품 설계 및 판매에 간여 가능
	혁신적 접근	• 감독기관은 업계 협회와 협력체계 구축을 통해 모범규준 개발 및 이행에 간여 • 감독기관의 활동에 따른 영향을 평가
소비자 니즈 평가	일반적 접근	• 소비자의 재무상태와 니즈를 고려하도록 하고, 설문 및 체크리스트 등을 통해 이를 파악 • 책임대출 요건을 통해 채무상환 문제 등으로부터 소비자를 보호 • 대출계약을 맺기 전에 고객의 상환능력을 파악하고 확인
직원 교육	일반적 접근	• 금융회사 직원은 영업행위 이전에 충분히 교육·숙련되어 있어야 함. • 교육 내용은 법·감독규정 및 기술, 상업, 행정적 측면을 모두 포함 • 외주, 고용직원에 대한 최소업무능력 요건 마련, 직무연수제도 운영 • 당국은 자율감독기구 등과 협력하여 교육훈련제도 최저기준을 설정
	혁신적 접근	• 판매직원의 규제준수 여부를 파악하기 위한 미스터리쇼핑 실시
보상체계	일반적 접근	• 책임영업행위를 권장하고 불완전판매를 방지하는 방향으로 보상체계 정립 • 소비자의 이해를 우선적으로 추구하도록 설계 • 중개·대리인의 보상체계 근거, 수수료 및 중개료를 소비자와의 계약 이전에 소비자에게 제공
	혁신적 접근	• 소비자의 만족도, 상환 성과, 규제 및 규준 준수 여부 등에 대한 고려 없이 판매성과만으로 보상을 지급하는 것을 금지 •고객의 이익을 보장해야 할 의무를 반영
대리 책임	일반적 접근	• 중개·대리인은 상품 및 시장에 대한 이해가 높고 충분히 숙련되어 있어야 함. • 공급자는 중개·대리인을 신중하게 선택하고 중개·대리인의 행위에 궁극적 책임을 짐. • 공급자는 중개·대리인에게 제재를 가할 수 있음.
이해상충	일반적 접근	• 수수료 및 중개료, 상품 권유 시 고려된 공급자의 범위 등을 공시 • 공급자 및 중개·대리인은 서로간에 발생할 수 있는 이해상충 사안에 대한 정책과 해결절차를 마련 • 만약 이해상충이 적절히 관리되지 않아 소비자의 이해를 침해할 위험에 처할 경우 이를 계약이나 거래 전에 해당 고객에게 알려야 함.
	혁신적 접근	• 중개료(commission)를 제한하거나 금지

다. 민원처리와 시정 절차 접근성 제고

민원처리와 시정절차 접근성 제고 아래 제시된 소주제는 민원처리 및 시정 제도, 내부 민원처리(IDR), 대안적 분쟁해결 기구(ADR), 민원자료의 활용이다.

민원처리 및 시정 제도는 무상으로 이용할 수 있는 제도를 구비하고 이러한 제도가 존재한다는 것을 널리 홍보하는 것이 필요하다. 혁신적 접근법으로는 취약계층의 민원과 해외에 제기되는 민원의 장벽을 제거하는 것이 제시되고 있다. 내부 민원처리와 관련해서는 금융회사가 소비자의 공적 민원처리 제도 이용에 앞서 금융회사 내부의 민원처리 절차를 이용할 수 있도록 하고 웹기반 포털 시스템 등 혁신적인 민원처리 절차를 개발하도록 제시하고 있다. 대안적 분쟁해결 절차와 관련해서는 대안적 분쟁해결 기구의 독립성 확립, 집단소송과 같은 집단구제 제도 마련, 분쟁해결 데이터로부터 소비자보호 관련 문제점 파악 등이 제시되고 있다. 민원자료의 공표를 통해 서비스 공급자가 민원을 시정하도록 유도하는 것 또한 제시되고 있다.

〈표 Ⅵ-12〉 원칙 9 민원처리와 시정 절차 접근성 제고

민원처리 및 시정 제도	일반적 접근	• 감독당국 및 정부는 무상으로 이용할 수 있는 민원처리 기구 설치 • 민원처리기구는 웹사이트나 지점 등을 통해 널리 홍보되어야 함. • 금융회사는 민원처리 절차에 대해 소비자에게 명확히 전달 • 금융회사 내 민원처리 절차를 우선적으로 이용하도록 하고 처리기일 등을 명확화 • 감독당국은 소비자가 민원 시 장애물을 제거 • 감독당국은 금융회사에 민원관련 자료 요청 가능 • 서비스 공급자는 당국에 자신이 제공하는 민원처리 제도를 신고
	혁신적 접근	• 민원처리 및 시정 제도의 인지도를 높이기 위한 캠페인 전개 • 특히 저소득층 소비자가 민원처리 제도 이용 시 겪는 장애를 제거 • 소비자가 해외에 민원을 제기하는 경우 존재하는 장애를 제거
내부 민원처리	일반적 접근	• 비용을 징구하지 않는 명확한 절차를 갖춘 민원처리 기구 운영 • 내부 기구의 존재에 대해 지점 및 웹사이트 등으로 적극적 홍보 • 민원 처리 내용에 만족하지 못한 소비자는 대안적분쟁해결기구(ADR, Alternative Dispute Resolution)나 정부기구 이용 가능 • 서비스 공급자는 민원처리 기록을 최신으로 유지하고 내부 민원처리와 관련한 각종 법규 및 규준을 준수 • 감독당국은 금융회사 내부 민원처리 기준을 명확히 하고 모니터링 • 민원처리 직원은 경험, 지식, 전문성을 토대로 민원 해결
	혁신적 접근	• 민원 접수 절차는 웹사이트, 상품 설명서, 계약서 등에 명기 • 웹기반 포털 시스템 등 혁신적인 민원처리절차 개발

대안적 분쟁해결 기구 (ADR)	일반적 접근	• 1차로 서비스공급자의 내부 민원처리기구를 이용한 소비자가 처리 결과에 불만족스러운 경우 2차로 대안적 분쟁해결기구를 이용 • 감독당국은 독립적 옴부즈맨제도, 대안적분쟁해결(ADR, Alternative Dispute Resolution)제도, 조정제도 등 가능한 넓은 범위의 모델을 검토하여 분쟁해결 체계를 설립
	혁신적 접근	• 감독당국은 대안적분쟁해결기구의 독립성을 보장하고 잠재적인 이해상충 가능성을 차단 • 서비스공급자의 참여를 확대하기 위해 감독당국이 요청 • 집단 구제 제도(Collective redress mechanisms) 마련 • 해외 민원처리 시 협력 증진 • 감독당국은 분쟁해결처리결과로 시장행위 상 방생하는 문제점 발굴
민원자료	일반적 접근	• 금융서비스 분야별로 민원 자료를 분석하고 관련 법규 및 규제 개선 시 반영 • 민원 처리기구 및 대안적분쟁해결(ADR, Alternative Dispute Resolution)기구를 통해 접수된 민원을 연차보고서 형식으로 출간
	혁신적 접근	• 감독당국은 민원자료 공표를 통해 서비스 공급자가 민원을 시정하도록 유도

3. 금융회사의 대응 방향

지난 7월부터 우리나라 금융회사들은 7년 만에 대폭 개편된 금융소비자보호 모범규준을 시행하고 있다. 개선된 모범규준이 현장에서 정착될 수 있도록 CEO를 비롯한 금융회사 전체의 실천의지가 따라야 할 것이다. 한편 세계은행에서 발표된 금융소비자보호 모범규준이나 G20의 금융소비자보호 원칙에 관한 이행지침은 금융소비자보호를 일선에서 실천하는 금융회사가 금융소비자보호를 위한 내부통제 등을 정비할 때 유용한 참고자료가 될 것으로 보인다. 이러한 점에서 금융회사의 대응 방향을 몇 가지 제시하면 아래와 같다.

첫째, 개정 금융소비자보호 모범규준이 실천되도록 하려면 각 금융회사의 실정에 맞게 회사 정관이나 업무방법서 등에 내재화시키는 것이 필요하다. 한 단계 더 나아가서 금융회사 내에 금융소비자보호 친화적 문화를 형성할 필요가 있다. 금융소비자보호 문화 형성에는 CCO가 주도적인 역할을 수행할 수 있으며, 이러한 점에서 가능한 한 CCO를 준법감시인과는 별도로 두는 노력이 필요하다. 현재로서는 회사 규모의 제약으로 인해 준법감시인과 별도로 CCO를 두기 어려운 금융회사들은 준법

감시인을 CCO로 활용하도록 하고 있다. 은행의 경우 2013년 10월 현재 18개 국내 은행 가운데 7개 은행에서 금융소비자보호 총괄 업무와 준법감시 업무가 겸임되고 있다. 그러나 회사 내 금융소비자보호 정책, 금융소비자에 영향을 미치는 위험요인 분석 · 관리, 민원 · 분쟁처리 등이 CCO의 업무이므로 준법감시인과는 역할이 다르다. 또한 CCO는 금융회사의 금융소비자보호 문화를 선도할 수 있는 위치에 있다는 점에서 컴플라이언스 차원의 준법감시인에 비해 금융소비자보호에 적극적인 자세를 기대할 수 있다.

둘째, 책임영업행위를 정착시키고 적극적인 민원대응 노력을 기울여야 한다. 일반 제조물의 경우 정형화된 상품이 대부분을 차지하지만 금융상품의 경우 개별적인 계약에 따라 상품의 성격이 천차만별인 경우가 많다. 이러한 개별성은 금융상품이 개인의 니즈나 상황에 맞게 판매되어야 함을 의미한다. 금융회사가 금융상품 및 서비스를 제공하기 전에 고객이 제공한 정보와 거래의 특성에 기초하여 고객의 금융역량, 상황, 니즈를 파악하여야 하고, 그에 맞는 금융상품 및 서비스를 제공하는 것이 책임영업행위이다. 책임영업행위가 제대로 지켜지지 않을 경우 소비자 불만 및 민원이 발생하기 쉽다. 또한 금융상품은 구매시점과 소비시점이 일반 제조물의 경우와 달리 시차가 크고 나중에서야 상품의 실제 특질이 결정되기 때문에[160] 금융소비자들로 하여금 구매한 상품과 소비되는 상품 사이에 괴리가 크다고 느끼게 만들기 쉽다. 금융상품 소비의 과정에서 상품이 기대에 못 미치게 되면 소비자는 불만을 제기하게 된다.[161] 민원은 금융상품이나 서비스의 질에 대한 고객의 소리로서 보다 나은 상품과 서비스를 만드는 것을 촉진할 수 있다. 민원분석을 통해 금융상품에 내재된 결함은 없는지, 판매과정에서 문제는 없는지 점검하고 새로운 금융상품 개발의 아이디어를 얻을 수도 있다. 그러나 민원의 제기에 장벽이 있거나 처리가 효과적이지 않을 경우 금융회사가 궁극적으로 피해를 보게 되는 상황이 발생할 수 있다.

160) 보장성 및 투자성 상품의 경우 지불과 소비 시점 간 시간차가 큰 경우가 많고 대출성 상품의 경우 자금을 이용한 후에 대가에 해당하는 원금과 이자를 내게 되므로 소비와 지불시점이 다른 상품과 반대로 되어 있다. 또한 상품에 가입해서 느끼는 안정감을 논외로 한다면 보장성 상품은 상품에서 느끼는 편익이 오랜 시간 후에 우발적 요인에 의해 좌우된다는 특징이 있다(노형식(2013)).

161) 마케팅 문헌에 의하면, 상품에 불만을 가진 소비자들의 95%는 제조회사에 직접 불만을 표출하지 않는 대신 다른 형태로 불만을 토로한다. 금융상품에서도 이와 비슷한 상황이 벌어진다고 보면 직접 불만을 표출하거나 감내하는 경우 외에 소비자들은 금융시장 내에서 다른 금융회사로 거래를 전환하거나 거래했던 금융회사에 관한 부정적 소문을 전파시킨다.

수긍할만한 결과를 얻지 못한 금융소비자가 거래했던 금융회사에 관한 부정적 소문을 전파시킬 수 있기 때문이다. 금융시장은 소문과 정서에 쉽게 좌우되는 시장이기 때문에 부정적 평가는 금융회사에 평판위험을 초래하게 된다. 따라서 민원제기에 따른 장벽을 우선적으로 제거할 필요가 있다. 민원제기에 시간 및 노력의 투입이 필요하거나, 어디에 어떻게 민원을 제기하는지 잘 모르는 경우, 그리고 민원을 제기하더라도 구제 여부가 불확실한 경우 민원제기에 장벽이 생기게 된다. 그러므로 금융회사는 내부 불만처리 절차를 갖추면서 내부 불만처리와 소송 외 분쟁해결 절차를 여러 경로로 소비자에게 알리고, 다양한 민원접수 방식을 채택하며, 민원을 제기한 사람이 수시로 진행사항을 확인할 수 있도록 민원처리를 관리하여야 한다. 이러한 노력들은 금융소비자가 민원제기 과정에서 직면할 수 있는 장벽을 최소화하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

셋째, 금융소비자보호와 관련된 국제적인 조류에 능동적으로 대응할 필요가 있다. 앞서 살펴보았듯이 금융소비자보호를 강조하는 분위기는 비단 우리나라에서만 관찰되는 것이 아니다. 해외로의 진출을 모색하고 있거나 국내 거주 외국인들을 많이 상대하는 금융회사는 국제적으로 기대되는 금융소비자보호 수준에 대해 더욱 관심을 기울일 필요가 있다. 국내에서 내국인을 상대로 영업하더라도 가격 경쟁에 비해 서비스나 금융소비자보호 수준 등 질적 측면에서의 경쟁이 금융회사의 사활을 좌우하게 될 가능성이 높다. 이러한 환경 하에서는 스스로 국제적인 동향에 맞추어 내부 조직을 정비하고 규율을 강화하는 것이 금융소비자의 신뢰를 획득하고 장기적인 존속기반을 마련하는 현명한 방법이다.

Ⅷ. 요약 및 맺음말

앞 장에서 금융소비자보호의 사전적 규제, 사후적 제도, 사전적 보호제도의 보완을 위한 금융소비자 대상 자문과 교육, 사후적 보호제도의 보완을 위한 금융소비자보호 기금, 보호를 실천하는 금융회사의 대응에 대해 살펴보았다. 이번 장에서는 앞서 논의한 주요 내용 및 실천과제를 정리하고 간단한 맺음말을 제시한다.

영업행위 준칙

금융소비자보호 관련 제도는 금융소비자가 금융거래에 대한 불만을 제기하는 사건을 기점으로 사전적 제도와 사후적 제도로 대별할 수 있다. 사전적 제도는 영업행위 규제의 일부로 인식된다. 영업행위 규제의 일부로서 금융소비자보호 제도를 영업행위 준칙과 불건전 영업행위 규제로 구별하여 살펴보았다.

신의성실의 의무, 이해상충관리의 의무, 적합성 원칙, 적정성 원칙, 설명의무 등 영업행위 준칙들은 항목 별로 적용범위가 상이하다.

영업행위 준칙 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 신의성실의 의무, 이해상충관리의 의무는 금융소비자보호에만 적용되는 것이 아니라 영업행위 전반에 걸쳐 적용되는 사항이라는 점을 감안하여 금융소비자보호법뿐만 아니라 각 금융 업권법에도 반영되도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 설명의무, 적합성 원칙은 상품 유형에 따라 규제 수준 및 강도를 차별적으로 운용하는 것이 타당하다. 예컨대, 예금성 상품에 대해서는 상대적으로 약하게, 대출상품에 대해서는 상대적으로 강하게 적용하는 것이 상식적이다.

셋째, 적정성 원칙은 모든 금융업권에 일괄 적용하기보다는 사안별로 대응하는 것이 효과적이다.

넷째, 금융소비자와 이해상충 문제를 제어하는 효과적인 방법 중 하나는 이와 관련된 금융회사들의 내부통제기준의 실효성을 점검하고 개선방향을 제시하며, 심각한 문제가 보이는 경우에 대해서는 웹사이트 등을 통해 적극적으로 공시하는 방법도 고려할 수 있다. 다만 금융소비자와 이해상충 가능성을 내포한 금융상품에 대한

공시 또는 고시는 금융상품의 특성에 따라 고시를 받을 금융소비자의 범위를 차별적으로 운영해야 할 것이다. 예컨대 공모펀드의 경우 잠재적 투자자까지 염두에 두어야 할 것이며, 헤지펀드, 사모펀드 등은 해당 투자자까지만 고지하는 것으로 충분할 것이다.

불건전 영업행위 규제

불건전 영업행위에 대한 규제는 업권별 특성이 반영된 불건전 영업행위를 유형화하여 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 역할을 수행한다. 이는 추상적 원칙 위주의 영업행위 준칙과 상호보완적인 관계에 있다.

불건전 영업행위 규제 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 불건전 영업행위 중 부당한 상품권유는 모든 금융업권에 공통적으로 적용될 수 있는 사항이기 때문에 금융소비자보호법의 주요한 사항이다.

둘째, 불건전 영업행위 중 부당한 상품권유 외에 여전히 정비해야 할 영역이 존재한다. 은행법, 상호저축은행법, 신용협동조합법 등의 하위 규정에서 규율하고 있는 여신거래와 관련된 불건전 영업행위들은 여타 법과 비교할 때 법률 상 규율로 조정하는 것이 규제의 형평성 측면에서 타당하다.

셋째, 영업행위 규제의 실효성을 제고하기 위해서는 무엇보다 적발된 불건전 영업행위 및 금융범죄에 대해 최대한 엄중한 처벌을 가함으로써 불건전 영업행위 및 위법은 손해로 직결된다는 인식을 보편적으로 심어주는 것이 가장 중요하다. 이와 관련해서 경영진 및 관련 책임자에게 직접 문제를 추궁하는 것, 집단소송 등을 통한 적극적 손해배상 여건을 조성하는 것 등이 필요하다.

공시, 광고 그리고 약관에 대한 규제

영업행위 규제 중 공시, 광고, 약관에 대한 규제는 금융상품 구입 이전 정보수집 단계(공시, 광고) 또는 구입 단계(약관)에서 결정적인 이슈가 된다.

공시 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 공시의 경우 대출, 신용카드 등의 공시 규제에 대한 법적 근거를 명시할 필요

가 있다. 특히 대부업의 경우 금융상품 정보뿐만 아니라 경영정보에 대한 공시규제마저도 미비되어 있어 보완이 필요하다.

둘째, 비교공시는 금융소비자 입장에서 편리하게 이용할 수 있도록 요약형 비교공시의 도입이 필요하다. 예컨대, 펀드의 경우 비용 부문과 수익률 부문을 요약하여 동시에 보여줄 수 있는 비교공시를 새로 구성하되, 수익률, TER, 리스크, 벤치마크 수익률이 함께 비교될 수 있도록 해야 한다.

셋째, 비교공시를 자율규제기구에 전적으로 맡겨두지 말고 독립적 공적기관이 통합하여 관리해야 한다. 퇴직연금, 장기투자 펀드, 변액보험 등은 업권 간 비교가 가능하도록 요약형 비교공시를 구성하는 것이 바람직하다. 그리고 영국, 캐나다 등의 사례를 참고할 때 대화형 서비스를 비교공시 시스템에 결합하는 것도 추천할 만하다.

광고 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 광고의 경우 사전 심사에 있어서는 자율규제기구의 역할이 강조된다. 광고심사가 이루어지지 않고 있는 업권은 자율규제기구가 해당 업권의 광고 심사를 개시하도록 하고, 광고 심사와 관련하여 자율규제기구 간 협의 체계를 구축하여 복합금융상품 및 제판분리 금융상품의 광고 심사가 효율적으로 이루어지도록 해야 한다.

둘째, 광고 규제에 있어서 금융당국의 역할은 사후적인 조치에 초점을 두어야 하기 때문에 사후적 모니터링 및 규제를 강화해야 한다. 사후 규제의 대상이 되는 광고의 범위를 금융상품을 판매하는 자의 모든 의사전달까지 포괄하여 홈쇼핑, 전단지, 인터넷 팝업, 우편물 등 다양한 매체에 대해서도 광고 규제가 이루어져야 한다. 문제점이 있는 광고에 대해서 시정 조치뿐만 아니라 광고와 관련된 내부통제기준의 실효성도 점검해야 한다. 특히 다양한 매체에 의한 광고를 모니터링하기 위해서는 금융소비자가 직접 문제점이 있는 광고를 감독당국에 상시 알릴 수 있는 전용 보고채널이 마련되어야 한다.

약관 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 약관의 경우 법률 상 사후적으로 약관을 규제할 수 있는 근거는 대부분 갖추어져 있으나 사전 심사의 측면에서 다소 보완할 사항이 있다. 우선 상호저축은행법, 신용협동조합법, 대부업법 등에 대해서는 보완이 필요하다.

둘째, 약관에서 사후적으로 발견된 문제점들은 추후 충분히 수정될 수 있도록 피드백 과정을 금융규제당국이 주도해야 할 것이다.

금융상품 판매규제

영업행위 규제 중 판매관련 규제는 2011년 발의된 금융소비자보호법 제정안에 큰 비중으로 반영되어 있다. 주의해야 할 것은, 금융상품 판매규제가 업권마다 특성이 상이한 상황에서 공통적으로 규율될 수 있는 영역이라는 의미이지 사전적 금융소비자보호 제도에서 이 부분이 가장 중요하다는 의미는 아니다. 금융상품 판매와 관련된 규제를 제외하고 다양한 이슈는 해당 업권 별로 해결하는 것이 효과적이라는 뜻임을 염두에 두어야 한다.

판매규제 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 판매 규제는 금융소비자보호법 제정안에 제시되어 있는 바와 같이 판매방법과 금융상품의 조합에 의해 규제단위를 설정하여 기능별 규제가 이루어지도록 하는 것이 타당하다. 하지만 여전히 보완이 필요한 부분이 있다. 우선 대리와 중개를 동일한 판매 기능으로 취급하는 것은 이해상충의 가능성이 존재하기 때문에 분리하여 규율하는 것이 바람직해 보인다. 또한 우체국금융 등 유사금융은 규제 대상에서 제외되어 있는 것도 보완되어야 할 부분이다.

둘째, 독립판매 채널이 양성화되기 전에 해결되어야 할 사안으로 불완전 판매의 책임소재, 잠재적 이해상충문제 등에 대한 강력한 고지 및 설명의무를 부여해야 한다.

셋째, 투자자문업, 투자일임업을 제외하면 자문행위에 대한 규율이 이루어져 있지 않기 때문에 금융상품 전반의 자문행위에 대한 규율이 필요하다. 무엇보다 자문서비스에 대한 보상 및 수수료 징구에 대한 정확한 가이드라인이 필요하다. 그리고 금융상품자문업이 도입될 경우 기존의 투자자문업, 투자일임업과 차별성을 유지해야 하며, 유사투자자문업이 공인된 투자자문업 중 하나로 오인되는 것을 방지해야 한다.

사후적 제도

민원, 분쟁조정, 소송, 금융회사에 대한 제재 등은 금융소비자가 이미 행한 금융거래에 불만을 제기한 후 해소되는 과정으로 파악할 때 금융소비자보호의 사후적

제도에 해당한다.

민원 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 접수창구의 확대, 접수 방식의 다양화는 지속적으로 진행되어야 하며, 이러한 과정에서 빈번하게 나타나는 금융상품 및 거래유형은 적극적으로 알려서 금융소비자들이 인식하도록 해야 한다. 이를 위해 일종의 금융소비자보호 경보 시스템을 갖추거나 소위 소비자 보고서를 활용하는 방법들을 고려할 수 있다.

둘째, 또한 다소 선언적이긴 하지만 사법부는 입법부, 행정부 및 여타 금융소비자보호 관련 전문가들과 지속적인 의사소통이 이루어져야 할 것이다.

분쟁조정 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 분쟁조정의 효율성을 제고하는 것은 금융소비자 입장에서 금융소비자보호를 직접적으로 체감하도록 하는 것이다. 이를 위해 금융감독원 내의 금융분쟁조정기구를 독립적으로 운영하되 조직 및 인력을 확대하여 선진국형 ADR로 발전시킬 필요가 있다.

둘째, 회사 내 분쟁조정(IDR)을 의무화하고 이러한 시스템을 구축할 때 영국, 호주와 같이 금융당국이 자세한 가이드라인을 제시해야 한다.

셋째, 금융회사 및 금융소비자의 성실한 ADR 참여를 위해 ADR 조정 중 이탈금지 등이 필요하다.

제재 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 금융소비자보호 규제 위반에 대한 제재를 강화할 필요가 있으며, 이를 위해 우선 영업행위 준칙 위반에 대한 제재의 근거 마련이 필요하다. 신의성실의 의무, 이해상충 관리 의무, 적정성 원칙, 적합성 원칙 등의 위반에 대한 제재의 근거를 전반적으로 점검해야 한다.

둘째, 시의적절한 제재를 위해서 과징금과 같은 신속한 금전적 제재가 필요하다.

셋째, 시장 자율적 규율 수준을 제고할 수 있도록 제재 정보의 확산을 강하게 추진해야 한다. 민원 · 분쟁처리 내용 및 처리과정에 대한 사례를 인터넷, 소비자보고서 등을 통해 공개하여 추후 유사 사건의 발생을 억제하고 처리 과정의 신속성을 제고할 수 있다. 또한 이러한 정보의 확산은 금융소비자보호뿐만 아니라 금융회사가 임직원을 선발하는 과정에서 적격자를 선별하는 데 도움을 줄 것으로 기대된다.

금융교육

금융교육 활동의 목표는 소비자들이 평생에 걸쳐 재무적 안정을 유지하고 보유한 자원을 효율적으로 관리하기 위해 필요한 지식과 능력을 배양하는 것, 즉 금융역량의 강화에 있다. 금융소비자 관련 문제들이 정보와 능력에서의 비대칭성에 기인한다는 점을 감안할 때, 금융교육의 강화가 시급한 과제이다.

금융교육 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 금융교육 활성화를 위한 국가차원의 장기 및 중기전략을 수립하고 관련 법 · 제도를 정비하며, 이러한 틀 내에서 연도별로 금융교육 종합계획(실행계획)을 수립해야 한다.

둘째, 금융교육을 위해 필요한 핵심적 내용들을 교과서에 반영하는 작업이 체계적으로 이루어질 수 있도록 금융교육협의회를 금융위원회와 금융감독원 외에도 교육과학기술부, 고용노동부, 기획재정부 등 관계부처들이 모두 참여하는 국가 차원의 협의체 혹은 의결기구로 발전시켜야 한다.

셋째, 중장기전략의 수립에 사용될 기초자료의 확보 및 사후평가의 환류를 통한 금융교육의 실효성 강화를 위해 금융역량 기초조사를 정기적으로 실시하여야 한다.

금융자문업

금융회사에 대한 규율이나 금융교육만으로 금융소비자들의 합리적 금융생활을 유도하고 판매상의 모든 문제를 불식시키는 것은 불가능하다. 개별 금융행위가 이루어짐에 있어 단기간에 소비자들의 제한적 금융역량을 보완하는 방안 가운데 가장 실효성이 높은 것이 금융자문이다.

금융자문 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 공적인 자문서비스를 확충하는 것과 병행하여 사적인 자문서비스가 활성화될 수 있는 제도적 기반과 지원책을 강구해야 한다. 공적인 자문과 관련해서는 금융소비자보호 담당기구 등 다양한 공공기관이 금융관련 경력을 보유한 퇴직 인적자원을 활용하여 서비스를 제공하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 고령층이나 저소득층과 같이 금융소비자 피해로부터 회복할 수 있는 여력이

근본적으로 제한되어 있으며 금융역량 차원에서도 상대적으로 불리한 입장에 처해 있는 취약계층 대상의 금융자문을 활성화시킬 필요가 있다. 가계와 개인의 재무적 건강 문제를 상담하는 금융자문서비스는 의료서비스의 보편적 제공과 동일한 맥락에서 접근할 필요가 있다. 재정적 관점에서도 취약계층에 대한 자문서비스 비용 지원과 관련한 선제적 지출을 통해 취약계층이 복지지출 대상으로 편입되는 것을 억제할 수 있다는 관점에서 충분한 합리화가 가능할 것이다. 이를 위해 취약계층의 공적 서비스 이용 독려 외에도 바우처 제도 등을 활용하여 사적 서비스의 적극적 활용을 재정적으로 지원하는 것이 필요하다.

금융소비자보호기금

분쟁조정기구와 금융소비자보호기금은 상호보완적인 역할을 수행한다. 우리나라의 규제 환경 상 금융소비자보호기금의 투자자보호 기능은 1차적으로 예탁 유가증권 보호, 2차적으로 불완전판매, 배임, 사기 등에 대한 보호를 의미한다고 볼 수 있다.

금융소비자보호기금 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 금융소비자보호기금 제도에서 기존 예금, 보험, 고객예탁금 손실을 보상하던 예금보험공사의 투자자보호 기능을 강화하는 것이 별도의 기금을 조성하는 것보다 현실적인 방안이다.

둘째, 기금의 보호대상이 불완전판매, 배임, 사기 등에 대한 보호로 확대될 경우 금융소비자보호를 통한 신뢰 제고라는 편익 외에 금융회사 및 금융소비자의 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있음에 대비할 필요가 있다. 도덕적 해이의 방지를 위해 손실분, 보상분 등은 분쟁조정 또는 소송에 의해 규모가 확정된 후에 결정하도록 한다. 투자상품의 속성 상 발생하는 손실분은 보호대상이 아님을 명확하게 하고 손실분, 보상분을 금융투자회사의 파산 등으로 고객이 지급받지 못할 때 보호기금이 보상함을 명확하게 한다.

셋째, 금융소비자보호기금이 금융투자상품까지 포괄하게 되면 업권 간 보험료의 공정성 확보가 중요하므로 보험료 징수체계를 정비하고 새로이 공적 지원 대상에 포함되는 금융투자회사에 대한 영업행위 및 건전성 감시 · 감독을 강화해야 한다. 업권별, 판매 · 운용 하위그룹별로 기금 부족분과 소모분을 감안한 부담금 징수 규모

를 산출하고 해당 그룹 부담 산정 기준에 따라 분담금을 계산하는 영국의 금융서비스보상기구의 징수체계를 참조할 수 있다. 사기, 횡령, 배임 등 금융투자회사의 운영위험 점검, 불건전 영업행위 규제 준수 여부 감독 등 건전성 규제 · 감독과 영업행위 규제 · 감독을 보완적으로 시행해야 한다.

금융회사의 대응

금융소비자보호가 금융회사 내에서 영업확대 논리와 균형을 이룰 수 있기 위해서는 금융소비자보호 규제 준수를 위한 매뉴얼로서 행위준칙이 갖춰질 필요가 있다. 이러한 행위준칙 가운데 한 형태인 모범규준이 자율적으로 준수되면서 완전판매 추구 등 적극적 의미의 금융소비자 보호가 달성될 수 있다.

금융회사의 대응 관련 실천과제는 다음과 같다.

첫째, 2013년 7월부터 우리나라에서 개정 · 시행되고 있는 금융소비자보호 모범규준이 금융회사의 영업현장에서 정착될 수 있기 위해서는 CEO를 비롯한 금융회사 전체의 실천의지 및 금융소비자보호 친화적 문화 형성이 필요하다. 금융소비자보호 문화 형성에는 CCO가 주도적인 역할을 수행할 수 있기 때문에 가능한 한 CCO를 준법감시인과는 별도로 두는 노력이 필요하다.

둘째, 책임영업행위를 정착시키고 적극적인 민원대응 노력을 기울일 필요가 있다. 금융회사의 무책임한 영업행위 또는 금융상품이 신뢰재라는 특성에 의해 금융상품에 대한 민원이 발생하기 쉬우므로 민원제기에 따른 장벽을 우선적으로 제거할 필요가 있다.

셋째, 금융소비자보호와 관련된 국제적인 조류에 능동적으로 대응할 필요가 있다. 해외로의 진출을 모색하고 있거나 국내 거주 외국인들을 많이 상대하는 금융회사는 국제적으로 기대되는 금융소비자보호 수준에 대해 더욱 관심을 기울일 필요가 있다. 국내에서 내국인을 상대로 영업하더라도 가격 경쟁에 비해 서비스나 금융소비자보호 수준 등 질적 측면에서의 경쟁이 금융회사의 사활을 좌우하게 될 가능성이 크다.

맺음말

본고에서 제시한 여러 실천과제를 G20 금융소비자보호원칙과 연결시키는 것으로 글을 맺고자 한다. 현재 세계의 많은 국가들이 G20 회원국 여부를 떠나 각 나라의 사정에 맞게 G20 금융소비자보호원칙에 부합하는 제도를 구비하고 금융소비자보호를 실천하고 있음에 주목할 필요가 있다.

우선 사전적 규제 실천과제의 수행을 통해 G20 금융소비자보호원칙 가운데 법, 규제 감독 체계 마련(원칙 1) 및 감독기구의 역할 강화(원칙 2)를 이행할 수 있을 것이다. 사후적 제도 실천과제의 수행은 공적 분쟁해결 절차의 접근성 제고(원칙 5)를 이행하는 효과를 가진다. 금융소비자보호를 위한 교육체계 마련 및 자문업 도입의 실천을 통해 금융소비자의 역량을 강화할 수 있으며, 이는 국가적 차원의 금융교육 및 인식 강화(원칙 5)를 이행하는 효과가 있다. 금융소비자보호기금의 도입을 통해 사기나 배임으로부터 금융소비자 자산을 보호(원칙 7)할 수 있다. 금융회사는 금융소비자보호 모범규준을 적극적으로 이행함으로써 공평하고 공정한 소비자 대우(원칙 3), 공시 및 투명성 강화(원칙 4), 책임영업행위 강화(원칙 6), 개인정보보호 강화(원칙 8)를 이행하는 효과를 거둘 수 있다.

본고에서 경쟁환경 조성(원칙 10)에 대해 독립된 장을 할애하지는 않았으나 금융회사들이 다양한 상품과 높은 서비스 질로 경쟁하고 금융소비자는 금융상품 간 비교선택 및 전환을 통해 선택권을 행사할 때 금융소비자의 권익이 더욱 제고될 수 있을 것이다.

금융은 시장에 대한 확신, 금융회사에 대한 믿음 등 신뢰를 기반으로 움직인다. 신뢰의 회복 또는 유지를 위해 정부는 공정한 시장 및 제도 환경을 조성하고 거시건전성, 미시건전성, 금융소비자보호를 조화롭게 달성할 필요가 있다. 금융회사는 리스크관리와 책임영업행위를 통해 금융소비자로부터의 신뢰를 회복하고 긍정적 평판을 쌓아갈 수 있다. 금융소비자는 책임성 있는 금융소비와 시장규율을 통해 금융회사에 신뢰를 배분함으로써 금융이 잘 작동하는 데 있어서 중요한 한 축을 담당할 수 있다.

참고문헌

강석훈 의원 대표발의, 『금융소비자 보호 기본법안』, 2013.10.28.

권순일, 『증권투자권유자책임론』, 2004.

김갑래, 「월가 개혁 및 소비자보호법안(Wall Street Reform and Consumer Protection Act)」, 『자본시장 제도동향』, 자본시장연구원, 2009.12.

김건식 외, 「금융상품의 복합화 · 다양화에 따른 금융소비자 보호장치 강화방안연구」, 재정경제부 연구용역보고서, 2006.8.

김건식 · 정순섭, 『자본시장법』, 2009.

김병연, 「금융위기 재발방지를 위한 금융소비자 역량강화」, 『주간금융브리프』 18권 44호, 한국금융연구원, 2009, pp.8~9.

_____, 「금융소비자보호제도의 주요 이슈와 개선방안」, 한국금융연구원, 2009.11.

김상조, 「금융소비자 피해 사후구제 제도의 현황과 정책과제」, "2009년 하반기 정책 심포지엄, 『금융소비자 보호 : 현안과 정책 과제』", 한국금융연구센터, 2009.11.

김성훈 외, 「금융소비자보호 제도의 실태조사결과 및 개선 방향」, 한국금융연구원, 2001.9.

김종민 · 정순섭, 「금융규제와 시장원리에 관한 연구」, 『금융연구 Working Paper』 09-01, 2009.11.

김필규, 「신용파생상품 활성화를 위한 제도개선 방안」, 『BFL』 제14호, 서울대학교 금융법센터, 2005.11.

노형식, 「금융회사 민원 대응의 과제」, 『주간금융브리프』 22권 42호, 한국금융연구원, 2013, pp.3~7.

_____, 「금융소비자보호의 국제적 흐름과 최근 동향」, 한국금융소비자학회-한국금융연구원 공동 정책심포지엄, 2013.5.

박경서, 「금융소비자보호의 새로운 방향」, 한국재무학회 가을 정기학술대회 특별심포지엄, 2009.11.

박 준, 「신용스왑(Credit Default Swap)계약상 신용보장의 대상과 범위」, 『BFL』 제33호, 서울대학교 금융법센터, 2009.

박창균 · 연태훈 · 허석균, 「가계의 금융지식 및 금융행태에 관한 실증연구 : 가계부채를 중심으로」, 금융소비자학회 발표, 2011.

송민규, 「금융소비자에 대한 금융상품 정보제공의 개선방향: 비교공시를 중심으로」, 『금융 VIP시리즈』 2011-03, 한국금융연구원, 2011.

_____, 「투자자문업의 현황 및 발전 과제」, 『주간금융브리프』 21권 25호, 한국금융연구원, 2012.

_____, 「예금보험기금의 투자자보호 강화 방안」, 『주간금융브리프』 22권 22호, 한국금융연구원, 2013, pp.10~11.

_____ · 임형준, 「국내 금융시장에서 금융소비자보호기금과 투자자 보호 강화」, 『금융 VIP 시리즈』 2013-05, 한국금융연구원, 2013.

신보성 · 김갑래 · 이성훈 · 장욱, 「금융상품판매업법 제정을 위한 연구」, 자본시장연구원, 2009.

안수현, 「(가칭) 자본시장통합법과 소비자보호법의 접점 – '금융소비자'의 보호」, 『증권법 연구』 제7권 2호, 2006.

_____, 「금융소비자보호와 자본시장법의 과제」, 『기업법연구』 제22권 제4호, 한국기업법학회, 2008.

연태훈 · 허석균 · 조성빈 · 송민규 · 정순섭 · 서희석 · 송시강 · 최현자 · 원승연, 「금융소비자 보호 강화」, 금융위원회 연구용역 보고서, 한국개발연구원, 2010.

오승현 · 노희진 · 선정훈 · 신보성 · 정윤모 · 한상범 · 김필규 · 오영수, 「금융고객 보호 시스템 통합 및 개선방안」, 『금융연구』 제18권 별책, 한국금융연구원, 2004.

원승연, 「금융소비자 보호의 필요성-사례 분석을 중심으로」, "2009년 하반기 정책 심포지엄, 『금융소비자 보호 : 현안과 정책 과제』", 한국금융연구센터, 2009.11.

유진 · 손정국, 「금융소비자와 독립투자자문업 : 영국의 사례와 국내 시장에의 함의,」 『소비자문제연구』 제40호, 2011, pp.91~116.

이순호, 「금융지식교육(Financial Literacy Education)의 효과분석」, 『주간금융브리프』 18권 49호, 한국금융연구원, 2009, pp.14~15.

이종걸 의원 대표발의, 『금융소비자 보호 및 금융상품 판매에 관한 법률안』, 2013.11.28.

정순섭 외, 「금융상품판매전문업 도입방안 연구」, 전국은행연합회 외 연구용역보고서, 2008.10.

_____, 「금융회사의 내부통제제도 개선 기본방향」, 금융감독원 연구용역보고서, 2008.5.

정순섭, 「금융규제개혁과 금융소비자보호」, 『상사판례연구』 제23집 제2권, 한국상사판례학회, 2010.

_____, 「금융시장의 변화와 금융규제제도의 정비(상)」, 『증권법연구』 제3권 제1호, 한국증권법학회, 2002.6.

_____, 「금융위기와 금융법제 : 미국의 파생상품규제를 중심으로」, 『국제거래법연구』 제17집 제2호, 국제거래법학회, 2008.

_____, 「원칙중심규제의 논리와 한계」, 『상사판례연구』 제22집 제1권, 한국상사판례학회, 2009.

_____ · 서희석 · 안수현, 「금융상품판매전문업 도입방안 연구」, 학술연구용역 보고서, 서울대학교 금융법센터, 2008.

_____ · 오승곤, 「자본시장법상 투자자보호제도의 적정성에 관한 연구－사후적 투자자보호제도의 필요성과 타당성을 중심으로」, 『금융안정연구』 제10권 제2호, 예금보험공사, 2009.

천규성, 「경제환경의 변화와 금융교육내실화 과제」, 2009년 한국경제학회 세미나, 2010.

최은진 · 최현자, 「7차교육과정의 초 · 중 · 고등학교 금융소비자교육 내용분석－실업과와 사회과를 중심으로」, 『대한가정학회지』 2006, pp.129~142.

최현자, 「우리나라 금융소비자교육의 현황과 나아갈 방향」, 2009년 한국경제학회 세미나, 2010.

_____ · 최은진, 「초 · 중 · 고등학교 교과과정에서의 금융소비자교육 내용분석－교육영역을 중심으로」, 『소비자학연구』 16(3), 2005, pp.111~134.

한재준 · 이건범, 「사전적 금융소비자 보호의 필요성과 정책 과제」, "2009년 하반기 정책심포지엄, 『금융소비자 보호: 현안과 정책 과제』", 한국금융연구센터, 2009.11.

좌담회, 「파생상품거래와 국내법상 합성증권화의 가능성」, 『BFL』 제14호, 서울대학교 금융법센터, 2005.11.

교육과학기술부, 『2009 개정 교육과정』, 2009.

금융감독원, 『금융권 금융교육현황』, 2010.

_____, 『금융소비자보호 업무백서』, 2010.
_____, 『민원백서』, 2006.
_____, 『소비자보호 모범규준』, 2006.
_____, 『주요국의 금융교육 현황 및 시사점』, 2008.
_____, 『주요국의 금융역량강화 시스템』, 2008.
_____, 『금융소비자보호 모범규준』, 2013.5.
금융위원회, 『금융위기 극복방안』, 보도자료 2009.12.18., 2009.
_____, 『금융소비자보호에 관한 법률』 제정안 및 『금융위원회 설치 등에 관한 법률』 개정안 입법예고』, 보도자료 2011.11.16., 2011.
한국금융연구원, 「미국의 Soft Dollar 규제 움직임」, 『주간금융브리프』 15-09, 2006.
한국금융연수원, 『영업점 컴플라이언스 오피서』, 2009.
한국소비자원, 『2009 소비자 피해구제 연보 및 사례집』, 2010.
國民生活センタ(編), "金融商品の多様化と消費者保護—横斷的金融市場ルールに向けての提言," 2002.
杉浦宜彦/徐熙錫/横井眞美子, "金融ADR制度の比較法的考察-英國・豪州・韓國の制度を中心に," 金融廳金融研究研修センタ Discussion Paper, 2005.8.
中澤則夫/中島康夫, "金融分野における裁判外紛爭解決制度(金融ADR制度) の概要," 商事法務 No.1876, 2009.9.
Adrian, T. and Shin, H. S., "Financial Intermediaries and Monetary Policy," *Fed of New York Staff Report* No.398, 2009.
Agarwal, S., "Consumer Behaviors in Financial Markets," Centre for Asset Management Research & Investment, NUS, 2010.
_____, S. Chomsisengphet, Chunlin Liu, and Nicholas S. Souleles, "Do Consumers Choose the Right Credit Contract?," *Working Paper* No. 2006-11, Federal Reserve Bank of Chicago, 2006.
_____, John C. Driscoll, Xavier Gabaix, and David Laibson, "The Age of Reason: Financial Decisions over the Life-Cycle with Implications for Regulation," *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 2009, pp.51~117.
Alexander, K., Rahul Dhumale and John Eatwell, "Global Governance of Financial

Systems: The International Regulation of Systemic Risk." 2006.

_____, "Financial System Inquiry: Final Report," 1997.

Avgouleas, E., "The Global Financial Crisis and the Disclosure Paradigm in European Financial Regulation: the Case for Reform," *European Company and Financial Law Review* 440, 2009.

Barr *et al*., "Behaviorally Informed Home Mortgage Regulation," In Borrowing to Live: Consumer and Mortgage Credit Revisited, *Brookings Institution Press*, 2008.

Bartle, I. and P. Vass, "Self-regulation and the Regulatory State: A Survey of Policy and Practice," CRI, *University of Bath*, 2005.

Benston, George J., "Consumer Protection as Justification for Regulating Financial-Services Firms and Products," *Journal of Financial Services Research* 17-3, 2000, pp.277~301.

Bodie, Zvi, Alex Kane and Alan Marcus, "Investments," *McGraw-Hil/Irwin, New York*, United States, 2008.

Brix, L. and K. Mckee, "Consumer Protection Regulation in Low-access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance," *CGAP Focus Note* 60, Washington DC: CGAP, 2010.

Campbell, J. Y., "Household Finance", *Journal of Finance* 61(4), 2006, pp.1553~1604.

D. de Meza, B. Irlenbusch, and D. Reyniers, "Financial Capability: A Behavioural Economics Perspective," *Consumer Research* 69, FSA, 2008.

Davies, H. and David Green, "Global Financial Regulation," The Essential Guide, 2008.

Douglas C. Michael, "Federal Agency Use of Audited Self-Regulation as a Regulatory Technique," *Administrative Law Review*, 1995.

Ebers, M., "Information and Advising Requirements in the Financial services Sector: Principles and Peculiarities in EC Law," *Electronic Journal of Comparative Law* 8(2), 2004.

Garcia, Gillian, "Deposit Insurance and Crisis Management," *IMF Working Paper*, WP/00/57, 2000.

Garten, H., "Consumerization of Financial Regulation", 77 *Washington University Law Quarterly* 287, 1999.

Gerding, Erik F., "The Subprme Crisis and the Link between Consumer Financial Protection and Systemic Risk," *Working Paper*, 2009.

Goodhart, C., Dirk Schoenmaker and Paolo Dasgupta, "The Skill Profile of Central Bankers and Supervisors," 6 *European Finance Review* 397, 2002.

Guttman, Egon, "Toward The Uncertificated Security: A Congressional Lead For States To Follow," *Washington And Lee Law Review* Vol.37(3), 1980, pp.717~38.

Hadfield, G.K., R. Howse and M.J. Trebilcock, "Information Based Principles for Rethinking Consumer Protection Policy," *Journal of Consumer Policy* 21, 1998, pp.131~169.

Hawkesby, C., "Central Banks and Supervisors: The Question of Institutional Structure and Responsibilities," *Center for Central Banking Studies*, Bank of England, 2000.

Inderst, R., "Misselling(Financial) Products; The Limits for Internal Compliance," Economic Letters 106, 2010, pp.35~37.

_____. and Ottaviani, M., "Misselling through agents," *The American Economic Review* 99(3), 2009, pp.883~908.

Jackson, Howell E., "Regulation I a Multisectored Financial Services Industry: An Exploratory Essay," 77 *Washington University Law Quarterly* 319, 1999.

Key, S. J., and H. S. Scott, "International Trade in Banking Services: A Conceptual Framework," *Occasional Paper* No.35, Group of Thirty, Washington D.C., 1991.

Lusardi, A., and P. Tufano, "Debt Literacy, Financial Experiences and Over-

indebtedness," *NBER Working Paper* No.14808, 2009.

Mandell, L. and L.S. Klein, "The Impact of Financial Literacy Education on Subsequent Financial Behavior," *J. of Financial Counseling and Planning*, 20(1), 2009, pp.15~24.

Melecky, M., Rutledge, S., "Financial Consumer Protection and the Global Financial Crisis," *MPRA Paper* No.28201, 2011.

Michael, D. C., "Federal Agency Use of Audited Self-Regulation as a Regulatory Technique," *Administrative Conference of the Unites States*. 1994.

Oppelaar, H., "Financial Services: Regulators Reshape to Match Consolidation," *International Financial Law Review*, 2005.

Pan, Eric J., "Structural Reform of Financial Regulation in Canada," A Research Study Prepared for the Expert Panel on Securities Regulation, 2008.

Pearson, G., "Risk and the Consumer in Australian Financial Services Reform," 28 *Sydney Law Review* 99, 2006.

Pozar Zoltan, T. Adrian, A. Ashcraft, H. Boeskay, "Shadow Banking," *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports* No.458, 2010.

Rialtóir Airgeadais, "Consumer Protection Code," Irish Financial Services Regulatory Authority, 2005.

Rosenthal, Jason M., "Incorporation May Not Mean Sophistication: Should There Be a Suitability Requirement for Banks Selling Derivatives to Corporations?," 71 *Chicago-Kent Law Review* 1249, 1996.

Rutledge, Susan L., "Consumer Protection and financial Literacy," *Working Paper*, World Bank, 2010.

Schooner, H. M., "The Role of Central Banks in Bank Supervision in the United States and the United Kingdom," *Brookings Journal of International Law* 411 28(2), 2003.

Taylor, M., "Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century," *Center for the Study of Financial Innovation*, 1995.

_____, "Twin Peaks" Revisited: A Second Chance for Regulatory Reform,"

Center for the Study of Financial Innovation, 2009.

Webb, K., and A. Morrison, "Voluntary Codes: Private Governance, the Public Interest and Innovation－Ch.5 The Law and Voluntary Codes: Examining the 'Tangled Web'," Carleton Research Unit for Innovation, Science and Environment, 2004.

Wells, Wyatt, "Certificates and Computers: The Remaking of Wall Street, 1967 to 1971," *Business History Review* Vol.74(2), 2000, pp.193~235.

Australia Treasury, "Financial Services and Credit Reform: Improving, Simplying and Standardising Financial Services and Credit Regulation," *Green Paper*, June 2008.

BIS, "Consumer Suitability in the Retail Sale of Financial Products and Srevices," 2008.

Cartwright, Peter ed., "Consumer Protection in Financial Services," Kluwer Law International, 1999.

Commission of EU, "Green Paper on Retail Financial Services in the Single Market," 2007.

Expert Panel on Securities Regulation, "Creating an Advantage in Global Capital Markets," *Final Report and Recommendations*, January 2009.

Financial Consumer Agency of Canada, "Moving Forward with Financial Literacy," 2008.

_____, "Why Financial Capability Matters", 2008.

Financial Crisis Inquiry Commission, "The Financial Crisis Inquiry Report," preliminary version, 2010.

_____, "The Financial Crisis Inquiry Report: The Final Report Of The National Commission On The Causes Of The Financial And Economic Crisis In The United States," *Public Affairs*, 2011.

Financial Literacy & Education Commission, "Taking Ownership of the Future," 2006.

Financial Regulator, "Consumer Protection Code: Regulatory Impact Analysis," December 2005. Ireland.

Financial Services Authority, "Promoting Public understanding of financial services: a strategy for consumer education," *Consultation paper* 15, 1998.

_____, "Consumer Education: A Strategy for promoting public understanding of the financial system," 1999.

_____, "Towards a national strategy for financial capability", 2003.

_____, "Reasonable Expectations: Regulation in a Non-zero Failure World," 2003.

_____, "The FSA: Risk and regulation," 2003.

_____, "Financial Capability: the Government's long-term approach," 2007.

_____, "Financial Capability Newsletter 19", 2010.

Group of Thirty, "The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace," 2008.

G20, "The Los Cabos Growth and Jobs Action Plan," 2012.

HM Treasury, "A New Approach to Financial Regulation: Judgement, Focus and Stability," 2010.

International Federation of Accountants, "Defining and Developing and Effective Code of Conduct for Organizations," *International Good Practice Guidance*, 2007.

Jump$tart Coalition, "National Standards in Personal Finance," 2007.

OECD, "Alternatives to Traditional Regulation", 2009.

_____, "G20 High-level Principles on Financial Consumer Protection," 2011.

_____, "Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Polices," 2005.

Queensland Government, "Guidelines on Alternatives to Prescriptive Regulation," 2006.

Reuters, 2011, "MF Global Trustree Doubles Estimates of Shortfall," 2011.11.22.

Rolling Stone, 2012, "Jon Corzine Is The Original Zimmerman," 2012.4.24.

Securities Investor Protection Corporation, 2011, Annual Report 2011.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, "Internal Control—Integrated Framework," 1992.

The Economist, 1995, "A Fallen Star," 1995.3.4.

The National Strategy for Financial Literacy, "Taking Ownership of the Future," 2006.

UK Conservative Party, "From Crisis to Confidence: Plan for Sound Banking," *Policy White Paper*, 2009.

UK National Consumer Council, "Models of Self-regulation," 2000.

UK Treasury, "Reforming Financial Markets," 2009.

US Treasury, "Blueprint for a Modernized Financial Regulatory System," 2008.

_____, "A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation," 2009.

_____, "Financial Regulatory Reform – A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation," 2009.

World Bank, "Good Practices for Financial Consumer Protection," 2012.

_____, "Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool," 2008.

전자공시서비스 http://dis.kofia.or.kr

펀드통계사이트 http://stat.kofia.or.kr

영국 FSA http://www.fsa.gov.uk/Pages/Doing/Regulated/Promo/index.html
http://www.fsa.gov.uk/Pages/Library/Communicatioin/index.shtml
http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/
http://www.moneymadeclear.fsa.gov.uk/home.html

〈부 록〉 표로 정리한 요약

〈표 부록-1〉 금융소비자보호 사전적 제도의 실천과제 : 영업행위 준칙 및 불건전 영업행위 규제

영업행위 준칙	불건전 영업행위 규제
▣ 신의성실의 의무, 이해상충관리의 의무 등은 금융소비자보호법뿐만 아니라 각 금융 업권법들에도 반영 • 상기 준칙들은 금융소비자보호에만 적용되는 것이 아니라 영업행위 전반에 걸쳐 적용되는 사항임을 염두	▣ 불건전 영업행위 중 부당한 상품권유는 모든 금융업권에 공통적으로 적용될 수 있는 사항이기 때문에 금융소비자보호법의 주요한 사항
▣ 설명의무, 적합성 원칙은 상품 유형에 따라 규제 수준 및 강도를 차별적으로 운용 • 예금성 상품에 대해서는 상대적으로 약하게, 대출 상품에 대해서는 강하게 적용	▣ 은행법, 상호저축은행법, 신용협동조합법 등의 하위 규정에서 규율하고 있는 여신거래와 관련된 불건전 영업행위들은 법률 상 규율로 조정하는 것이 규제의 형평성 상 타당
▣ 적정성 원칙은 모든 금융업권에 일괄 적용하기보다는 사안별로 대응하는 것이 효과적	▣ 영업행위 규제의 실효성을 제고하기 위해서 적발된 불건전 영업행위 및 금융범죄에 대해 엄중한 처벌 • 불건전 영업행위 및 위법은 손해로 직결된다는 인식을 보편적으로 심어 주는 것이 중요 • 경영진 및 관련 책임자에게 직접 문제를 추궁하는 것, 집단소송 등을 통한 적극적 손해배상 여건을 조성하는 것 등이 필요
▣ 금융소비자와 이해상충 문제와 관련된 금융회사들의 내부통제기준의 실효성을 점검하고 개선방향을 제시하며, 심각한 문제는 적극적으로 공시	
▣ 금융상품 별 이해상충 가능성에 대한 공시 또는 고시는 금융상품의 특성에 따라 고시를 받을 금융소비자의 범위를 차별적으로 운영 • 예컨대 공모펀드의 경우 잠재적 투자자까지, 헤지펀드, 사모펀드 등은 해당 투자자까지만 고지하는 것으로 충분	

〈표 부록-2〉 금융소비자보호 사전적 제도의 실천과제 : 공시, 광고, 약관

공 시	약 관
▣ 대출, 신용카드 등의 공시 규제에 대한 법적 근거를 명시할 필요 • 대부업의 경우 금융상품 정보뿐만 아니라 경영정보에 대한 공시규제 마저도 미비되어 있어 특별히 보완이 필요 ▣ 요약형 비교공시의 도입 • 펀드의 경우 비용 부문과 수익률 부문을 요약하여 동시에 보여줄 수 있는 비교공시를 새로 구성 ＊ 수익률, TER, 리스크, 벤치마크 수익률을 함께 비교 ▣ 비교공시를 자율규제기구에 전적으로 맡겨두지 말고 독립적 공적기관이 통합하여 관리 • 퇴직연금, 장기투자 펀드, 변액보험 등은 업권 간 비교가 가능하도록 요약형 비교공시를 구성 • 대화형 서비스를 비교공시 시스템에 결합하는 것도 추천 ▣ 다만 비교공시는 표준화되지 않은 금융 상품에 대해서는 효과적으로 이루어지기 어렵기 때문에 독립적 금융자문업이 함께 성장해야 함.	▣ 법률 상 사후적으로 약관을 규제할 수 있는 근거는 대부분 갖추어져 있음. ▣ 다만 사전적 심사의 측면에서 상호저축은행법, 신용협동조합법, 대부업법 등에 대해서는 법적 근거를 보완할 필요 ▣ 약관에서 사후적으로 발견된 문제점들은 추후 충분히 수정될 수 있도록 피드백 과정을 금융규제당국이 주도

광 고

▣ 광고의 사전 심사에 있어서는 자율규제기구의 역할이 강조
• 광고 심사가 이루어지지 않고 있는 업권은 자율규제기구가 해당 업권의 광고 심사를 개시
• 광고 심사와 관련하여 자율규제기구간 협의 체계를 구축하여 복합금융 상품 및 제판분리 금융상품의 광고 심사가 효율성 제고

▣ 금융당국의 역할은 사후적인 조치에 초점을 두어 모니터링 및 사후적 규제를 강화
• 사후 규제의 대상이 되는 광고의 의미를 금융상품을 판매하는 자의 모든 의사전달까지 포괄
＊ 홈쇼핑, 전단지, 인터넷 팝업, 우편물 등 다양한 매체 포함
• 문제점이 있는 광고에 대해서 시정조치뿐만 아니라 광고와 관련된 내부통제기준의 실효성도 점검
• 특히 금융소비자가 직접 문제점이 있는 광고 등을 감독당국에 상시 알릴 수 있는 전용 보고채널 마련

〈표 부록-3〉 금융소비자보호 사전적 제도의 실천과제 : 판매규제

판매규제
▣ 판매 규제는 금융소비자보호법 제정안에 제시되어 있는 바와 같이 판매 방법과 금융상품의 조합에 의해 규제단위를 설정하여 기능별 규제가 이루어지도록 하는 것이 타당하지만, 보완 사항 존재 • 대리와 중개를 동일한 판매 기능으로 취급하는 것은 이해상충의 가능성이 존재하기 때문에 분리하여 규율 • 우체국금융 등 유사금융은 규제 대상에서 제외되어 있어 보완이 필요
▣ 독립판매 채널이 양성화되기 이전에 불완전 판매의 책임소재, 잠재적 이해상충문제 등에 대한 강력한 고지 및 설명의무를 부여
▣ 투자자문업, 투자일임업을 제외하면 자문행위에 대한 규율이 이루어져 있지 않기 때문에 금융상품 전반의 자문행위에 대한 규율이 필요 • 자문서비스에 대한 보상 및 수수료 징구에 대한 정확한 가이드라인이 필요 • 금융상품자문업이 도입될 경우 기존의 투자자문업, 투자일임업과 차별성을 유지 • 유사투자자문업이 공인된 투자자문업 중 하나로 오인되는 것을 방지

〈표 부록-4〉 금융소비자보호 사후적 제도의 실천과제

민 원	분쟁조정
▣ 접수창구의 확대, 접수 방식의 다양화는 지속적으로 추진 • 빈번하게 문제점으로 나타나는 금융상품 및 거래유형은 적극적으로 알려서 금융소비자들이 인식하도록 해야 함. * 일종의 금융소비자보호 경보 시스템, 소비자 보고서 등에 활용	▣ 금융감독원 내의 금융분쟁조정기구를 독립적으로 운영하되 조직 및 인력을 확대하여 선진국형 ADR로 발전 • 현재의 논쟁이 "건전성 감독"과 "영업행위 규제 + ADR" 기능의 분리 여부를 고민 • 그러나 "건전성 감독 + 영업행위 규제"와 "ADR" 기능의 분리를 우선 고려할 필요
▣ 사법부는 입법부, 행정부 및 여타 금융소비자보호 관련 전문가들과 지속적인 의사소통	▣ 회사 내 분쟁조정(IDR)을 의무화하고 이러한 시스템을 구축할 때 금융당국이 자세한 가이드라인을 제시 ▣ 금융회사 및 금융소비자의 성실한 ADR 참여를 위해 ADR 조정 중 이탈금지 등이 필요

금융소비자보호 규제 위반에 대한 제재

▣ 영업행위 준칙의 위반에 대한 제재의 근거의 마련이 필요
• 신의성실의 의무, 이해상충 관리 의무, 적정성 원칙, 적합성 원칙 등의 위반에 대한 제재의 근거를 전반적으로 점검

▣ 시의적인 제재를 위해서 과징금과 같은 신속한 금전적 제재가 필요
• 행위의 위법성 및 파급효과의 경중에 따라 가할 수 있는 제재의 종류를 단계별로 확보
• 법인 외, 임원 및 행위 당사자에게도 적용 가능하도록 정비
• 판매행위에 국한하지 않고 제조 단계에서 판매에 이르기까지 일련의 과정에 대해 부과할 수 있도록 근거 마련

▣ 시장 자율적 규율 수준을 제고할 수 있도록 제재 정보의 확산을 강하게 추진
• 민원 · 분쟁처리 내용 및 처리과정에 대한 사례를 인터넷, 소비자보고서 등을 통해 공개
• 금융소비자보호뿐만 아니라 금융회사가 임직원을 선발하는 과정에서 적격자를 선별하는 데 도움을 줄 것으로 기대

〈표 부록-5〉 금융교육 관련 실천과제

▣ 금융교육 활성화를 위한 국가차원의 장기 및 중기전략을 수립하고 관련 법·제도를 정비
- 이러한 틀 내에서 연도별로 금융교육 종합계획(실행계획)을 수립

▣ 금융교육협의회를 국가차원의 협의체 혹은 의결기구로 발전시킬 필요
- 금융교육협의회에 금융위원회와 금융감독원 외에도 교육과학기술부, 고용노동부, 기획재정부 등 관계부처들을 포함하는 것이 바람직
- 금융교육을 위해 필요한 핵심적 내용들을 교과서에 반영하는 작업등이 체계적으로 이루어질 것으로 기대

▣ 금융교육의 실효성 강화를 위해 금융역량 기초조사를 정기적으로 실시
- 정기적인 기초조사는 중장기전략의 수립에 사용될 기초자료의 확보 및 사후평가의 환류에 도움

〈표 부록-6〉 금융자문 관련 실천과제

▣ 공적인 자문서비스를 확충하는 것과 병행하여 사적인 자문서비스가 활성화될 수 있는 제도적 기반과 지원책을 강구
- 공적인 자문과 관련해서는 금융소비자보호 담당기구 등 다양한 공공기관이 금융관련 경력을 보유한 퇴직 인적자원을 활용하여 서비스를 제공하는 방안도 검토
- 가계와 개인의 재무적 건강 문제를 상담하는 금융자문서비스는 의료서비스의 보편적 제공과 동일한 맥락에서 접근

▣ 취약계층 대상의 금융자문을 활성화
- 고령층이나 저소득층은 금융소비에서 발생되는 피해로부터 회복할 수 있는 여력이 근본적으로 제한되어 있으며 금융역량 차원에서도 상대적으로 불리한 입장
- 재정적 관점에서도 취약계층에 대한 자문서비스 비용 지원과 관련한 선제적 지출을 통해 취약계층이 복지지출 대상으로 편입되는 것을 억제할 수 있다는 관점에서 충분한 합리화가 가능
- 취약계층의 공적 서비스 이용 독려 외에도 바우처 제도 등을 활용하여 사적 서비스의 적극적 활용을 재정적으로 지원하는 것이 필요

〈표 부록-7〉 금융소비자보호기금 관련 실천과제

▣ 금융소비자보호기금 제도에서 투자자보호 기능을 강화하기 위해 현재의 예금보험기금의 기능을 확대

- 투자자보호 기능은 1차적으로 예탁 유가증권 보호, 2차적으로 불완전판매, 배임, 사기 등에 대한 보호
- 현재 예금보험기금이 업권을 포괄하는 금융소비자보호기금에 해당하고 기금의 보상 및 보호 업무의 업권 간 이해상충 가능성이 크지 않음.

▣ 투자자보호 기능의 강화를 위해 해외사례, 금융소비자보호법안 등을 감안하여 불건전 영업행위로 인한 고객 손실분과 불성실한 자문·판매에 의한 피해 보상분을 보호 대상에 포함

- 불완전판매, 배임, 사기 등에 대한 보호로 확대할 경우 금융소비자보호를 통한 신뢰 제고라는 편익과 동시에 금융회사 및 금융소비자의 도덕적 해이를 방지할 필요
- 도덕적 해이의 방지를 위해 손실분, 보상분 등은 분쟁조정 또는 소송에 의해 규모가 확정된 후에 결정
- 투자상품의 속성 상 발생하는 손실분은 보호대상이 아님을 명확하게 하고 손실분, 보상분을 금융투자회사의 파산 등으로 고객이 지급받지 못할 때 보호기금이 보상유의

▣ 금융소비자보호기금이 금융투자상품까지 포괄하게 되면 업권 간 보험료의 공정성 확보가 중요하므로 보험료 징수체계를 정비하고 새로이 공적 지원 대상에 포함되는 금융투자회사에 대한 영업행위 및 건전성 감시·감독을 강화

- 업권별, 판매·운용 하위그룹별로 기금 부족분과 소모분을 감안한 부담금 징수 규모를 산출하고 해당 그룹 부담 산정 기준에 따라 분담금을 계산하는 영국의 금융서비스보상기구의 징수체계를 참조
- 사기, 횡령, 배임 등 금융투자회사의 운영위험 점검, 불건전 영업행위 규제 준수 여부 감독 등 건전성 규제·감독과 영업행위 규제·감독을 보완적으로 시행

〈표 부록-8〉 금융회사의 대응 실천과제

▣ 금융회사가 모범규준을 자율적으로 준수하면서 완전판매 추구 등 적극적 의미의 금융소비자 보호를 달성
- 금융소비자보호라는 일차적 목적뿐만 아니라 금융회사와 금융소비자 간에 신뢰관계 형성이 가능

▣ 개정 금융소비자보호 모범규준이 실천되도록 하려면 각 금융회사의 실정에 맞게 회사 정관이나 업무방법서 등에 내재화하고 더 나아가서 금융회사 내에 금융소비자보호 친화적 문화를 형성할 필요
- 금융소비자보호 문화 형성에는 CCO가 주도적인 역할을 수행할 수 있기 때문에 가능한 한 CCO를 준법감시인과는 별도로 두는 노력이 필요

▣ 책임영업행위를 정착시키고 적극적인 민원대응 노력을 기울일 필요
- 금융상품은 계약에 따라 상품의 성격이 천차만별이고 이러한 개별성은 금융상품이 금융소비자의 니즈나 상황에 맞게 판매되어야 함을 의미
- 금융회사의 무책임한 영업행위 또는 금융상품이 신뢰재라는 특성에 의해 금융상품에 대한 민원이 발생하기 쉬우므로 민원제기에 따른 장벽을 우선적으로 제거할 필요
- 금융회사는 내부 불만처리 절차를 갖추면서 내부 불만처리와 소송 외 분쟁해결 절차를 여러 경로로 소비자에게 알리고, 민원을 제기한 사람이 수시로 진행사항을 확인할 수 있도록 민원처리를 관리

▣ 금융소비자보호와 관련된 국제적인 조류에 능동적으로 대응할 필요
- 해외로의 진출을 모색하고 있거나 국내 거주 외국인들을 많이 상대하는 금융회사는 국제적으로 기대되는 금융소비자보호 수준에 대해 더욱 관심을 기울일 필요
- 국내에서 내국인을 상대로 영업하더라도 가격 경쟁에 비해 서비스나 금융소비자보호 수준 등 질적 측면에서의 경쟁이 금융회사의 사활을 좌우하게 될 가능성

Abstract

This report studies financial consumer protection in Korea, and provides asse-ssments and suggestions. We explain main aspects of financial consumer protection framework as follows. Regulatory framework is one pillar of financial consumer protection. Financial consumer protection can be pursued with both ex-ante measures and ex-post measures, depending on whether the measure is taken prior to a dispute or afterwards. Ex-ante measures include codes of business conduct and regulations on unsafe and unsound business practices. Ex-post measures include complaints handling process, alternative dispute resolution mechanism, and judicial involvement. Empowering financial consumers is the other pillar of financial consumer protection. Financial education is essential in strengthening financial capability of consumers, and financial capability can be further developed with financial advisory service. A financial consumer protection fund can be used to enhance the effectiveness of ex-post financial consumer protection measures. In Korea, investor protection by a financial consumer protection fund means primarily safeguarding entrusted securities and, if we go further, compensating for retail investors' loss incurred by mis-selling of products and unlawful acts such as fraud and misappropriation. An internal codes of a financial firm or best practices shared among financial firms will be useful to fostering a culture of financial consumer protection and encouraging more responsible business conducts.

한국금융연구원(KIF) 발간물 현황

1. 정기 간행물

■ 주 간

○ 주간 금융브리프

■ 계 간

○ 금융연구
○ 금융동향 : 분석과 전망
○ Korean Economic and Financial Review

■ 연 3회간

○ 한국경제의 분석
○ 경제전망시리즈

2. 연구 발간물

■ KIF 연구보고서

2014-01 금융소비자보호 효과제고를 위한 실천과제 : 규제, 사후관리, 역량강화, 2014.7./노형식 · 송민규 · 연태훈 · 임형준
2013-08 한국경제의 구조적 과제 : 임금(賃金) 없는 성장과 기업저축의 역설, 2013.12./박종규
2013-07 방카슈랑스제도 시행에 따른 생명보험사의 비용절감(가격인하) 효과 : DEA 비용효율성 분석을 중심으로, 2013.12./이석호
2013-06 금융업권간 자금이동의 결정요인 분석과 시사점, 2013.12./김영도 · 서병호
2013-05 장외파생상품시장 규제환경 변화와 국내시장의 영향, 2013.10./김영도
2013-04 인구구조변화에 따른 국내 및 해외 포트폴리오투자 행태변화 및 시사점, 2013.9./ 박성욱 · 이규복
2013-03 정보기술의 발전과 주식시장 정보전달 속도, 2013.5./박재윤 · 이충열 · 강임호 · 이선호
2013-02 주가지수 편입의 효과 : KOSPI 200을 중심으로, 2013.2./연태훈
2013-01 증권시장 수익률 및 변동성의 전이현상에 관한 연구, 2013.1./강종만
2012-05 우리나라 은행의 자금조달 구조가 은행수익성 및 경영안정성에 미치는 영향, 2012.8./한상섭 · 이병윤
2012-04 한국 금융시스템의 비교제도분석 : 은행 vs 시장, 2012.7./김동환
2012-03 최초공모주식의 저평가 여부와 장기성과의 변화 : 기업공개제도 개선효과에 주는 시사점, 2012.6./강종만
2012-02 회사채 유동성 프리미엄 분석 및 시사점, 2012.3./이규복 · 임형준
2012-01 중소기업 신용지원제도의 효과에 관한 연구 : 신용보증과 신용보험의 역할 비교분석, 2012.2. /김자봉 · 이석호
2011-05 우리나라 은행의 외화자금 조달방식과 외화유동성 위험, 2011.12./이병윤 · 이윤석
2011-04 캐리거래와 우리나라 외환시장, 2011.12./박해식 · 송민규
2011-03 스트레스테스트에 기초한 국내 금융시스템 안정성 분석, 2011.8./신용상

2011-02 국내은행 업무 다변화의 성과분석, 2011.6./서병호 · 강종만
2011-01 해외주식투자 환헤지에 대한 연구, 2011.1./임형준
2010-07 시스템 리스크를 감안한 추가 규제자본금의 추정에 관한 연구, 2010.12./김자봉 · 김병덕
2010-06 콜시장의 지준시장화에 따른 콜금리 움직임 분석, 2010.11./임형석
2010-05 금융불안에 대응한 물가안정목표제 개선방안 연구, 2010.10./장 민 · 이규복
2010-04 기업부문 부실 분석과 구조조정에의 시사점, 2010.10./이지언
2010-03 외국인 국내채권 투자의 결정요인 분석, 2010.10./김정한 · 이대기
2010-02 은행업 위험변화가 자금중개기능에 미치는 영향, 2010.10./강종만 · 김영도
2010-01 국내외 은행의 CDS프리미엄 결정요인 분석 및 시사점, 2010.10./서병호 · 이윤석

■ KIF 정책보고서

2014-02 은행의 금융중개기능과 금융통제(Financial Restraint)에 관한 연구, 2014.7./김동환
2014-01 국내 금융투자업의 발전방향 및 과제, 2014.6./손상호 · 김영도
2013-06 한국 정책금융의 평가와 분석 및 미래비전, 2013.12./손상호
2013-05 서민금융기관의 건전한 발전방안, 2013.11./이재연 · 이시연
2013-04 부실채권정리기금의 운용 성과 및 부실채권시장의 향후 발전 과제, 2013.6./KIF
2013-03 방카슈랑스제도 시행 평가 및 과제, 2013.6./이석호
2013-02 해외자본 유출입 변동성 확대, 이대로 괜찮은가?, 2013.4/KIF
2013-01 서민금융의 발전방향, 2013.3./손상호 · 이재연
2011-03 금융회사의 지배구조 리스크 완화 방안, 2011.9./이시연 · 구본성
2011-02 금융그룹의 통합리스크 관리, 2011.7./이명활
2011-01 금융회사의 바람직한 리스크 지배구조에 관한 연구, 2011.1./구정한 · 이시연
2010-01 보험사의 녹색경영 현황 및 발전 과제, 2010.10./이석호 · 구정한

■ KIF 금융리포트

- 한국 통화정책의 유효성 연구, 2014.6./강명헌 · 이혜란
- 금융지주회사의 CEO 리스크와 지배구조 개선방안, 2013.11./김동원 · 노형식
- 금융기법에 대한 특허권 인정제도의 현황과 과제, 2013.8./이순호
- 중소기업금융의 발전과제, 2013.6./손상호 · 김동환
- 국내 단기금융시장의 발전과 향후 과제-단기지표금리 개선과제를 중심으로, 2013.3./김영도
- 가계부채 백서, 2013.3./KIF
- 글로벌 금융위기 이후 CCP에 대한 국제논의동향과 시사점, 2012.10./김인섭
- 은행의 대출확대전략이 자산건전성 및 수익성에 미치는 영향, 2012.9./서정호
- 중국자본의 해외 실물 및 금융투자 현황과 전망, 2012.7./이 근 · 지만수 · 서봉교
- Regulatory Reforms and the Future of Finance, 2012.6./KIF
- 우리나라 금융부티크 현황 및 과제, 2012.5./길재욱 · 이준행
- 국제통화시스템 : 개혁과 과제(International Monetary System : Reforms & Agendas), 2011.12.
- 은행의 국경간 인수 · 합병 사례분석 및 시사점 , 2011.12./서병호
- 금융 · 통신 · 유통의 바람직한 컨버전스 전략, 2011.11./강임호 · 서정호
- 정보기술의 발전과 금융 안정성, 2011.11./박재윤 · 이충열
- 한국 금융의 과거, 현재 그리고 미래, 2011.9.
- 퇴직연금시장의 발전을 위한 제도개선 방안연구, 2011.5./김병덕
- 보험사의 시스템리스크 관련성 검토, 2011.5./이석호

- 국내기업의 해외 은행업 진출에 대한 검토, 2011.4./서병호
- IFRS와 금융상품의 공정가치 평가, 2011.3./송인만 · 노형식
- 국내은행의 해외진출 현황 및 과제, 2011.2./서병호
- 국내 기업 신용평가산업의 환경변화와 향후 활성화 방안, 2011.2./오세경
- 금융그룹의 매트릭스 조직에 관한 연구, 2010.12./김자봉 · 김동환
- 서민금융과 금융시스템 : 서민금융 공급시스템의 중장기 정책과제, 2010.12./이건호
- 지급결제기능과 금융시스템의 안정, 2010.12./김자봉
- 금융개혁에 대한 신흥국의 시각 - "민간부문과의 대화", 2010.12.
- 미국 금융개혁법의 주요 내용 및 시사점, 2010.9./서병호
- 단기금융시장 발전을 위한 주요 과제, 2010.7./강종만 · 김영도
- 글로벌 금융위기 이후의 금융회사의 건전성 감독 논의와 전망, 2010.7./김병덕 · 함준호
- 외국인 투자자가 본 국제금융중심지 홍콩의 일곱 가지 매직, 2010.2./최광해 외
- 한국금융회사의 최근 중국진출동향과 향후 과제, 2009.12./유광열
- 한국의 G-20 리더십 : 2010년 정상회의 주요 이슈, 2009.12.
- 글로벌 금융위기 이후 금융환경의 변화, 2009.4.
- 국내 금융회사의 투자은행업무 활성화 방안, 2008.2./임병철 · 구정한 · 서병호 · 강종만
- 방카슈랑스 발전 방향, 2007.11./이석호
- 동아시아 통화통합과 ACU의 역할, 2007.9./강삼모
- 서브프라임 모기지 사태의 분석과 전망, 2007.9./신용상 · 구본성 · 하준경 · 이규복 · 송재은 · 이윤석
- 국내 금융회사의 모기지 활성화 방안, 2007.7./고성수
- 국내 금융회사의 해외진출 전략, 2007.7.
- 은행의 성과지속을 위한 인사관리체계, 2007.3.
- 지속적 경제발전을 위한 금융의 역할, 2007.3.
- 4개 시중은행의 바젤 Ⅱ 추진 현황과 향후 과제, 2007.2./송연수
- 지급결제제도의 이해, 2006.9./지급결제연구회
- 사모투자펀드(PEF) 활성화 : 현황 평가와 향후 과제, 2006.6./임병철 · 김자봉
- 증권사의 소액결제시스템 참여에 대한 평가와 과제, 2006.6./지동현 · 구본성 · 김자봉
- 금융투자업의 이해상충 문제와 시사점, 2006.6./구본성 · 구정한 · 이명활
- 한국경제 어떻게 보고, 어떻게 대응할 것인가, 2006.6./조윤제
- 해외 대안금융기관의 현황과 시사점, 2006.4./정찬우
- 주요국의 퇴직연금 현황과 시사점, 2005.8./남재현
- 신용카드시장의 현황과 과제, 2005.3/정찬우
- 디지털 금융의 이해, 2003.9./강임호 외
- 유럽 자본시장 및 결제시스템의 주요 변화, 2003.5./곽선호 · 이경형
- 금융상품의 법률관계, 2003.2./함귀용
- 아르헨티나 공기업의 민영화와 시사점, 2002.12./강종만
- IMF자금 조기상환의 의미와 향후과제, 2001.12./최흥식 · 박해식 · 박종규
- 자본이동과 환율변동 : 분석 및 예측, 2001.12./김정한 · 박해식 · 장원창 · 차백인
- 한국 금융산업의 과거 · 현재 · 미래, 2001.11.
- 은행 자산관리 및 은행 경영전략, 2001.9.
- 금융소비자보호제도의 실태조사결과 및 개선 방향, 2001.9./김우진 외
- 미 · 일 자본시장의 구조 및 변화, 2001.7./이경형 외
- 은행구조조정 및 사이버뱅킹, 2000.9.

- 동남아 주요국의 금융제도, 1999.12./이광상 외
- 금융기관의 내부통제 제도, 1999.12.
- 자산건전성 분류 사례집, 1999.11./손상호 · 김동환 외
- 은행산업 연봉제 도입방안, 1999.11./김병연 외
- 가치경영을 통한 은행의 경영혁신, 1998.7./지동현 · 함유근
- Financial Liberalization and Opening in East Asia, 1998.3.
- 금융정보화의 추진방안, 1998.3./지동현 · 함유근
- 국제화 환경에서의 금융개혁, 1998.2.
- 금융지주회사제도에 관한 연구, 1998.2./박경서 · 김선호
- 스웨덴의 금융위기와 정부의 지원정책, 1997.12./이장영 · 박해식 외
- 경제자유화와 자본자유화, 1997.12./이천표
- 개방시대의 금융산업 경쟁력 제고방안, 1997.6.
- 전자기술의 발달과 은행산업의 미래(CD Rom 포함), 1997.3.
- 외국의 은행합병현황, 1996.9./김병연 · 박경서 외
- 남미 주요국의 금융제도, 1996.8./이경형 · 정승원 외
- 우리나라 사금융시장에 관한 연구, 1996.8./박영철 · 양원근 외
- 체제전환국의 금융제도, 1995.4.
- 외환제도개혁연구, 1994.11.
- 금융제도개편연구, 1993.12.
- 외환시장 하부구조 구축을 위한 연구, 1993.9.
- 외국환관리법 공청회, 1991.10.

■ KIF VIP 시리즈

2014-07 RP 시장 선진화를 통한 단기자금시장 구조개선 지원방안, 2014.6/김영도
2014-06 거시경제적 효과를 감안한 해외채권투자의 활성화, 2014.5/구본성 · 임형준
2014-05 금융포용의 개념과 전략과제, 2014.4/노형식 · 이순호
2014-04 창조경제구현을 위한 지식재산금융의 역할, 2014.4/이지언 · 최공필
2014-03 비전통적 통화정책에 대한 고찰, 2014.3/박성욱 · 박종상
2014-02 최근 신흥국 금융불안의 배경과 전망, 2014.2./박성욱 · 송민기
2014-01 퇴직금의 퇴직연금으로의 통합필요성 및 유인부합적 시행방안, 2014.1./김병덕
2013-10 일본의 고령화 대책, 2013.11./김동환
2013-09 금융거래세의 해외사례와 시사점, 2013.7./김정한 · 박성욱 · 박종상
2013-08 최근 양적완화 정책의 역사적 고찰 : 대공황기 주요국 평가절하 사례를 중심으로, 2013.7./이명활
2013-07 노르딕 모델이 갖는 금융산업에의 시사점, 2013.5./서정호 · 구본성
2013-06 베이비붐 세대의 고용 · 소득 · 자산 구조와 시사점, 2013.5./박해식 · 임 진
2013-05 국내 금융시장에서 금융소비자보호기금과 투자자 보호 강화, 2013.4./송민규 · 임형준
2013-04 ETF 관련 주요 이슈 및 발전 방향, 2013.4./김영도 · 송민규 · 연태훈 · 임형준
2013-03 주택가격 하락 등 충격이 금융권에 미치는 영향 : 2012년 가계금융 · 복지조사 자료 기반, 2013.3./김영도 · 임 진
2013-02 유럽 재정위기의 향후 전망과 정책과제, 2013.1./구본성 · 김정한 · 이명활 · 노형식 · 임 진
2013-01 외국인 채권투자 확대의 부작용 점검 : 동아시아 주요국을 대상으로, 2013.1./박해식 · 박성욱

2012-09 국내은행의 PB 비즈니스 발전방안, 2012.12./서병호 · 김우진
2012-08 학자금대출제도의 효율성 제고방안, 2012.7./강종만
2012-07 국내은행의 외화예금 확충 방안에 대한 연구, 2012.7./박해식 · 박성욱
2012-06 위안화 국제화 현황과 향후 전망, 2012.5./이윤석
2012-05 신용상담기능의 활성화방안, 2012.3./서정호
2012-04 우리나라의 해외 M&A 활성화를 위한 정책지원 방안, 2012.3./김우진 · 서병호
2012-03 치앙마이이니셔티브 다자화(CMIM) 역할 강화방안, 2012.2./박성욱 · 박재하
2012-02 국내 파생상품시장 공시제도 개선방안, 2012.1./김영도
2012-01 외국인 채권 매수 · 매도의 비대칭적 결정 요인, 2012.1./김영도 · 임형준
2011-26 ATS 도입에 따른 관련 제도 정비방향, 2011.12./송민규 · 연태훈
2011-25 연기금 자산운용관련 개선방안, 2011.12./김병덕
2011-24 최근 인플레이션의 특징 및 시사점-지속성 및 변동성을 중심으로, 2011.12./이규복 · 임형석
2011-23 가계부채의 증가원인 분석 : 미국 서브프라임발 위기와의 비교, 2011.12./이명활 외
2011-22 서민지원 주택금융의 현황 및 개선방안, 2011.11./강종만
2011-21 주택담보대출 구조 변화와 연계한 커버드본드 활성화 방안, 2011.11./김영도
2011-20 신성장동력산업 육성을 위한 금융지원 방안, 2011.10./김동환
2011-19 한국 · 호주의 은행산업 비교분석 및 정책적 시사점, 2011.10./서병호
2011-18 우리나라 외환시장 변동성 요인 분석, 2011.9./박성욱 · 장 민
2011-17 투자은행 활성화를 위한 정책방향, 2011.8./이지언 · 연태훈 · 김영도 · 송민규 · 임형준
2011-16 최근 장기금리 하락요인 분석과 정책적 시사점, 2011.8./김정한 · 장 민 · 이규복
2011-15 외환규제의 상호관계에 대한 검토, 2011.7./김정한 · 박성욱
2011-14 비우량회사채 시장 활성화 방안, 2011.7./이지언 · 임형준
2011-13 한국은행 통화안정계정(기간부예금) 평가 및 개선방안, 2011.7./임형석
2011-12 비은행 금융회사 금리 결정요인 분석 : 저축은행 및 캐피탈사를 중심으로, 2011.7./이규복 · 이순호
2011-11 주택금융제도의 국제간 비교 및 정책 제안, 2011.7./이재연
2011-10 국내은행의 외환부문 리스크 연계구조에 대한 분석, 2011.7./박성욱 · 송민규
2011-09 금융회사 지배구조 개선을 위한 기관투자자의 역할 강화 방안, 2011.7./이시연
2011-08 해외주식투자 활성화 방안, 2011.6./이지언 외
2011-07 증권대차시장의 발전방안, 2011.6./김영도
2011-06 금융위기 이후 은행의 외환업무 관련 효율화 방안, 2011.5./노형식 외
2011-05 개정 신탁법(안)이 은행 신탁영업에 미치는 영향과 시사점, 2011.4./김병연 · 서정호
2011-04 금융상품판매시장의 발전방안, 2011.4./강종만
2011-03 금융소비자에 대한 금융상품 정보제공의 개선방향 : 비교공시를 중심으로, 2011.4./ 송민규
2011-02 고령화 진전에 따른 정책과제, 2011.3./김병덕 외
2011-01 금융안정분담금(은행세) 도입과 정책방향, 2011.3./박성욱 외
2010-16 국내은행의 스트레스테스트 활용 현황과 개선방안, 2010.12./서정호
2010-15 서민금융정책의 방향, 2010.11./정찬우
2010-14 우리나라 신용카드 거래구조의 문제점 및 개선 방안, 2010.10./이재연
2010-13 금융전문인력 양성을 위한 직군별 인사관리시스템의 개선 : 우리나라 은행을 중심으로, 2010.10./노형식
2010-12 최근 달러 캐리거래의 동향과 시사점, 2010.9./김정한 · 이윤석
2010-11 기준금리 인상이 가계 건정성에 미치는 영향, 2010.8./장민 · 이규복

2010-10 향후 지속적 성장을 위한 바람직한 정책방향, 2010.8./장민・이규복・임형석
2010-09 최근 랩어카운트의 현황과 대응방안, 2010.8./이지언・임형준
2010-08 시스템리스크와 거시건전성 감독방안, 2010.8./손상호・이상제
2010-07 외국인 채권투자 확대에 따른 국내금융시장의 영향과 정책대응, 2010.6./김정한・임형준・이지언
2010-06 볼커룰(Volcker Rule)의 주요 내용과 시사점, 2010.5./서병호
2010-05 서민금융체계 선진화를 위한 정책금융의 역할, 2010.5./김동환・정찬우・이재연
2010-04 가계부채의 연착륙 방안, 2010.4./장민・이규복
2010-03 외화표시 국내채권 CDS시장의 문제점과 정책적 시사점, 2010.4./서병호・이윤석
2010-02 예대율 규제가 금융시장에 미치는 영향 분석, 2010.4./이지언・김영도
2010-01 녹색금융의 현황과 향후 과제, 2010.2./구정한
2009-06 기업부실 분석과 구조조정에의 시사점, 2009.12./이지언
2009-05 외환보유액 관리비용과 필요외환보유액 추정, 2009.12./김정한・이윤석・임형준
2009-04 금융소비자보호강화를 위한 새로운 소비자보호체제의 구축 방안, 2009.12./김병연
2009-03 출구전략의 시기 및 조건, 2009.12./장민・이규복・임형석
2009-02 최근의 부동산시장 상황과 향후 금융정책 방향, 2009.11./장민・이규복・임형준
2009-01 개인채무자 구제제도 개선방안, 2009.10./김동환

■ Finance VIP Series

2012-03 Evaluation on the Monetary Stabilization Account(Term Deposit Facility), 2012.5./임형석
2012-02 The Establishment of Alternative Trading System in Korea: Issues & Considerations, 2012.5./송민규・연태훈
2012-01 Recent Inflation: Stylized Facts and Implication-Persistency and Volatility-, 2012.2./임형석・이규복
2011-09 Securities Lending Market and Its Policy Implications, 2011.12./김영도
2011-08 Promotion Measures for International Equity Investment, 2011.11./이지언・임형준
2011-07 Improving Financial Product Disclosure, Centered on Comparative Disclosure, 2011.7./송민규
2011-06 Introduction of a Financial Stability Contribution(Bank Levy) & its Policy Implications, 2011.6./박성욱・김영도
2011-05 Financial Policy Tasks for Korea amid an Aging Society, 2011.5./김병덕 외
2011-04 Korean Banks' Job Field HRM Systems for Developing Financial Professionals, 2011.3./노형식
2011-03 Community Finance in Korea: Policy Directions, 2011.2./정찬우
2011-02 Systemic Risk & Macroprudential Supervion, 2011.2./손상호 외
2011-01 Korea's Credit Card System: Issues & Potential Measures, 2011.1./이재연
2010-13 Wrap Accounts in Korea: Status & Policy Approaches, 2010.10./이지언・임형준
2010-12 Policies for the Sustainable Growth of the Korean Economy, 2010.10./장민・이규복・임형석
2010-11 Impact of Increases in the Base Rate on Household Soundness, 2010.10./장민・이규복
2010-10 Volcker Rule: Overview & Implications, 2010.7./서병호
2010-09 CDS Market for Korean Bonds: Issues & Policy Implications, 2010.6./서병호・이윤석
2010-08 Impact of Loan-Deposit Ratio Caps on Korea's Financial Markets, 2010.5./이지언・김영도

2010-07 Housing Market in Korea: Recent Trends & Future Financial Policy Directions, 2010.4./장민・이규복・임형준
2010-06 Exit Strategy: Timing & Considerations, 2010.4/장민・이규복・임형석
2010-05 Reforming the Personal Debt Relief System, 2010.4./김동환
2010-04 Constructuring a More Robust Financial Consumer Protection Framework, 2010.3./김병연
2010-03 Green Finance: Status & Issues, 2010.3./구정한
2010-02 Costs of Maintaining Foreign Reserves & Estimation of Required Foreign Reserves, 2010.3./김정한
2010-01 Corporate Distress in Korea: Analysis & Implications for Restructuring, 2010.3./ 이지언

■ KIF 정책토론총서

2014-01 바람직한 우리은행 민영화 방안, 2014.6./김우진

■ KIF Working Paper

14-10 자본이득 과세에 관한 연구 - 주식양도차익 과세를 중심으로, 2014.6./김정식
14-09 고령화가 가계부문 금융행태에 미치는 영향 : OECD 국가패널을 이용한 분석, 2014.6./김경수・유경원
14-08 은행 예대금리의 결정요인 : 시장금리의 은행금리 전가에 관한 실증분석, 2014.6./김상환・노형식
14-07 글로벌금융위기 및 유럽재정위기가 유럽 및 신흥국 국채시장에 미친 영향과 한국 국채에 대한 외국인투자, 2014.6./김동순
14-06 고객 신용도와 금융회사의 가계신용 공급 연구, 2014.5./이건범・김우진
14-05 펀드 이용료와 쌍방외부성, 2014.5./민세진・이경원
14-04 신 글로벌 통화전쟁의 가능성과 정책대응 방향, 2014.4./오정근
14-03 금융권간 융합과 경쟁에 대한 연구, 2014.4./강경훈・여은정
14-02 독일 금융시스템의 특징과 시사점, 2014.3./채희율
14-01 Growing Global Needs for ACU-Dominated Reserve Assets, 2014.3./최공필
13-15 IT기술발전에 대한 금융산업의 대응전략, 2013.12./김준호
13-14 공통화폐단위(CCU) 활용을 통한 역내화폐의 국제화 전략, 2013.12./최공필・김정한
13-13 발행수익률 자료를 이용한 한국이자율 기간구조 추정, 2013.10./김성민・김동석
13-12 북한금융시스템의 구축을 위한 단계적 접근방안, 2013.10./윤덕룡
13-11 가계부채의 확대에 따른 리스크요인 점검, 2013.10./유경원
13-10 ELW시장의 투자자 매매패턴 및 성과분석, 2013.9./최영수
13-09 The Effect of IFRS on Loan Loss Provision and Loan Origination Pro-cyclicality: Evidence from European Banks, 2013.9./Lee Seok Hwang・Young Jun Kim
13-08 Korean Financial Sector in the Post-Crisis Era: Vision and Policy Issues, 2013.8./Suk Heun Yoon
13-07 우리나라 신용평가산업의 등급인플레이션 문제와 정책과제, 2013.8./강경훈・한재준
13-06 은행업 분야의 전문규제와 경쟁정책의 조화에 관한 연구, 2013.6./정호열・송석은・안현중
13-05 신규공모시장에서 수요예측제도의 역할에 대한 연구, 2013.4./신인석・이관영
13-04 새로운 금융환경하의 은행의 구조와 행위에 대한 법적 고찰, 2013.4./송옥렬
13-03 부동산 관련 금융위기의 특징과 정책 대응, 2013.4./박원암
13-02 고령화시대에 대비한 역모기지 활용에 관한 연구, 2013.4./함상문・고성수

13-01 은행산업의 생산성 결정요인 분석, 2013.1./이기영 · 남재현
12-14 저성장시대의 일자리 창출방안에 관한 소고, 2012.12./이철환
12-13 우리나라 금융권 수신의 단기화 요인 및 개선방안, 2012.9./최창규
12-12 장내 파생상품거래의 규율체계 정비 및 방향, 2012.8./정기웅
12-11 Governance and the Eurozone Crisis: What lessons to East Asian Integration?, 2012.7./Seung-Gwan Baek · Yonghyup Oh
12-10 Cross-Border Bond investment, Capital Flow Management Measures, and Foreign Exchange Market Stability, 2012.6./Park, Daekeun
12-09 보험소비자 가용정보 현황과 과제, 2012.6./지범하 · 이경주 · 최현자
12-08 금융지주그룹의 시너지효과에 관한 연구 : Chop-shop 접근법을 중심으로, 2012.6./박정수 · 서정호
12-07 한국경제의 통화수요, 통화정책 및 환율결정 : 공적분 VAR모형에 의한 분석, 2012.6./주한광
12-06 고령화의 진전과 금융산업의 구조적 변화 : 주요국의 대응사례와 시사점, 2012.5./이인호 외
12-05 글로벌금융위기 이후 국제자본흐름의 특징과 전망 : 신흥국관련 자본이동을 중심으로, 2012.5./강삼모
12-04 유럽재정위기의 요인과 대응방안, 2012.5./문우식
12-03 헤지펀드의 도입 및 규제방안, 2012.4./이호진
12-02 경제양극화 완화를 위한 경제정책 방향, 2012.3./백웅기
12-01 Regulation for CB-IB Co-evolution-Establishing Sound Ownership and Governance Structure in the context of vertical/horizontal integration theory-, 2012.1./Dong-Hwan Kim
11-18 외국인 자본유출입 특징과 국내 금융시장의 파급효과, 2011.12./정재식
11-17 The Impact of Mandatory IFRS Adoption on the Cost of Equity Capital: An Empirical Analysis of European Banks, 2011.12./Lee-Seok Hwang et al.
11-16 가계대출과 주택가격의 동태적 연관성, 2011.12./한상섭
11-15 내수 진작을 위한 중소기업 금융지원 방안 : 대 · 중소기업간 위험공유를 중심으로, 2011. 12./하준경 외
11-14 리스크를 고려한 국내 은행산업의 효율성 분석, 2011.12./함준호
11-13 외국인 투자자의 은행주식 소유에 따르는 법률적 문제점에 관한 연구, 2011.10./전성인
11-12 산은 민영화 관련 주요 이슈, 2011.10./윤석헌
11-11 고령화시대에 대비한 국민연금기금 운용방향, 2011.9./남재현
11-10 고령화사회 진입이 금융시장 및 산업에 미치는 영향, 2011.9./장동구
11-09 국내 부동산가격변동이 은행권에 미치는 영향분석, 2011.5./고성수
11-08 동아시아 국가들의 실질환율, 순수출 및 경제성장간의 상호관계 비교연구 : 시계열 및 패널자료 인과관계 분석, 2011.5./송유철 · 원용걸
11-07 중소기업 정책금융 지원체계의 평가 및 개선방안, 2011.5./이기영
11-06 The Roles of Financial and Monetary Stabilities for Fiscal Soundness, 2011.5. /Man-Woo Lee · Junggun Oh · Dong Heon Kim
11-05 이슬람 금융의 도입 사례 분석 및 시사점, 2011.5./김중관 · 이승영
11-04 On the Determinants of Aggregate Currency Mismatch, 2011.5./Seung-Gwan Baek
11-03 원/달러 변동성 증대의 결정요인 분석, 2011.4./성태윤
11-02 녹색금융의 자본조달론-녹색성장 달성을 위한 녹색금융의 활성화, 2011.3./전용일 외

11-01 최근 EMU의 체제위기 분석과 향후 전망, 2011.3./박성훈
10-14 금융위기와 금융시스템의 안정성을 위한 통화신용정책, 2010.12./하준경
10-13 Constructing an Enhanced Global Financial Safety Net: IMF as a Global Central Bank, 2010.11./Gongpil Choi
10-12 글로벌 금융위기가 각국의 주식시장에 미치는 영향분석 : 금융중심지에 대한 함의, 2010.9./송치영 · 박해식
10-11 The Dollar and the International Monetary System: Crisis and Reforms, 2010.9./Jai-won Ryou, Shinji Tokagi
10-10 금융그룹에서 법인격과 자기자본규제의 의미, 2010.9./송옥렬
10-09 최근 시스템 리스크에 관한 논의, 2010.8./박영석
10-08 차이나머니의 해외투자 향방과 시사점, 2010.7./김경엽
10-07 국내 투자은행(IB)의 리스크관리 방안 연구, 2010.7./김진호
10-06 경기변동성과 중소기업 금융지원의 개선과제, 2010.7./이종욱
10-05 자본이동의 반전과 외화유동성 확보 방안, 2010.7./김정식
10-04 금융투자업 종사자 보수체계의 비대칭성과 투자쏠림현상, 2010.6./강경훈 외
10-03 재정정책의 변화가 채권시장 및 주식시장 가격에 미치는 영향 : 아시아 개도국에 대한 패널분석, 2010.6./박완규 외
10-02 시스템리스크와 금융정책과제, 2010.5./채희율
10-01 가격경직성과 금융시장마찰이 존재하는 소규모 개방경제에서의 통화정책 효과 분석, 2010.4./정용승
09-03 은행산업의 시장집중도 변화가 은행의 위험추구와 효율성에 미친 영향, 2009.12./정형권 · 조성욱
09-02 금융 산업에서의 경쟁과 건전성, 2009.12./이인호
09-01 금융규제와 시장원리에 관한 연구, 2009.11./김종민 · 정순섭

※ 홈페이지(www.kif.re.kr)를 참조하시면, 한국금융연구원의 모든 발간물을 보다 상세하게 이용하실 수 있습니다.

한국금융연구원 자료판매 코너

총판 : 정부간행물 판매센타(02-394-0337)

지 역	서 점 명	전화번호	위 치
서 울	본사 직영서점	734 - 6818	한국언론재단빌딩
	교보문고(본점)	397 - 3628	광화문 사거리
	영풍문고(본점)	399 - 5632	종각
	(여의도점)	6137 - 5254	국제금융로
	반디 앤 루니스 (종로타워점)	2198-3000	종각역
	(코엑스점)	6002 - 6071	삼성역
부 산	영 광 도 서	(051) 816 - 9500	서면 로타리
인터넷서점	예스이십사	www.yes24.com	
	알라딘	www.aladin.co.kr	
	인터파크	www.interpark.com	
	반디 앤 루니스	www.bandinlunis.com	

※ 위 코너 외에 교보문고 및 영풍문고는 각 지방 분점에서도 판매 중입니다.

노 형 식(魯 炯 植)

■ 약력

- 서울대학교(경제학 학사)
- 서울대학교 대학원(경제학 석사)
- London School of Economics(재무경제학 석사)
- University of Illinois at Urbana-Champaign(경제학 석사)
- University of Illinois at Urbana-Champaign(경제학 박사)
- 현) 한국금융연구원 중소서민금융・소비자보호연구실 연구위원

■ 주요 논저

- 금융지주회사의 CEO 리스크와 지배구조 개선방안(공저, KIF금융리포트, 한국금융연구원, 2013)
- 유럽 재정위기의 향후 전망과 정책과제(공저, 금융VIP시리즈, 한국금융연구원, 2013)
- 금융위기 이후 은행의 외환업무 관련 효율화 방안(공저, 금융VIP시리즈, 한국금융연구원, 2011)
- IFRS와 금융상품의 공정가치 평가(공저, KIF금융리포트, 한국금융연구원, 2011)
- 금융전문인력 양성을 위한 직군별 인사관리시스템의 개선(금융VIP시리즈, 한국금융연구원, 2010)

송 민 규(宋 敏 圭)

■ 약력

- 서울대학교(경제학 학사)
- Universtiy of Texas at Austin(경제학 석사)
- Universtiy of Texas at Austin(경제학 박사)
- 현) 한국금융연구원 자본시장연구실 실장

■ 주요 논저

- 캐리거래와 우리나라 외환시장(공저, KIF연구보고서, 한국금융연구원, 2011)
- 한국 기업들의 환노출 변화와 주요 특징(공저, 한국경제의 분석 제17권 제2호, 2011)
- Foreign Exchange Exposures of Korean Firms(공저, 대외경제연구 제15권 제1호, 2011)
- 기업 현금성 자산 보유가 기업가치에 미치는 영향(공저, 한국경제연구 제19권, 2007)

연 태 훈(延 泰 勳)

■ 약력

- 서울대학교(경제학 학사)
- University of Michigan, Ann Arbor(경제학 석사)
- University of Michigan, Ann Arbor(경제학 박사)
- 한국조세연구원 전문연구위원
- PWC Consulting 컨설턴트
- 한국개발연구원 연구위원
- 현) 한국금융연구원 선임연구위원

■ 주요 논저

- 주가지수 편입의 효과 : KOSPI 200을 중심으로(KIF연구보고서, 한국금융연구원, 2013)
- Cyclical Changes in the Efficiency of Loan Provision under Asymmetric Information(공저 : 허석균, 금융안정연구 제13권 제2호, 2012)
- 가계의 금융지식 및 금융행태에 관한 실증연구(공저 : 박창균 · 허석균, 한국금융소비자학회 추계학술대회, 2011)
- 이해상충과 애널리스트 예측(공저 : 박창균, 한국개발연구 제31권 제1호, 2009)
- 은행의 순이자마진 결정요인에 관한 연구(공저 : 박창균, 경제분석 제15권 제2호, 2009)

임 형 준(林 亨 俊)

■ 약력

- 서울대학교(경제학 학사)
- Columbia University(경제학 석사)
- Columbia University(경제학 박사)
- 현) 한국금융연구원 자본시장연구실 연구위원

■ 주요 논저

- 회사채 유동성 프리미엄 분석 및 시사점(KIF연구보고서, 한국금융연구원, 2012.3)
- 해외주식투자 환헤지에 대한 연구(KIF연구보고서, 한국금융연구원, 2011.1)
- 우리나라 외환시장 선진화를 위한 정책과제(공저, 정책조사보고서, 한국금융연구원, 2010.6)
- 거시경제적 효과를 감안한 해외채권투자의 활성화(공저, 금융VIP시리즈, 한국금융연구원, 2014.5)
- 외국인 채권 매도 · 매수의 비대칭적 결정 요인(공저, 금융VIP시리즈, 한국금융연구원, 2012.1)

KIF 연구보고서 2014-01

금융소비자보호 효과 제고를 위한 실천과제
: 규제, 사후관리, 역량강화

2014년 7월 21일 인 쇄
2014년 7월 25일 발 행
발 행 인 윤 창 현
발 행 처 한 국 금 융 연 구 원
서울시 중구 명동 11길 19 은행회관 5·6·7·8층
전 화 : 3705-6300 FAX : 3705-6309
http://www.kif.re.kr ; wmaster@kif.re.kr
등록 제1-1838(1995. 1. 28)

ISBN 978-89-503-0602-1 93320 값 12,100원