

정책토론회  
금융소비자보호 정책방향

본 자료는 2018년 11월 19일 은행회관 국제회의실에서 개최된 토론회 「금융소비자 보호 정책방향」에서 논의된 내용을 정리한 것입니다.

# CONTENTS

정책토론회

금융소비자보호 정책방향

## I. 개최 취지 5

---

## II. 금융소비자 사전적 보호제도 강화 방안 6

---

발표자: 「이규복」 (한국금융연구원 선임연구위원)

## III. 금융소비자 사후구제 권리 증진 방안 10

---

발표자: 「이성복」 (자본시장연구원 연구위원)

## IV. 행동경제학에 기초한 금융소비자보호 방안 13

---

발표자: 「변혜원」 (보험연구원 연구위원)

# CONTENTS

정책토론회

금융소비자보호 정책방향

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| <b>V. 토론내용 요약</b>           | <b>19</b> |
| 1. 패널토론                     | 19        |
| 「김은미」 (한국금융투자자보호재단 전임연구원)   | 19        |
| 「조연행」 (금융소비자연맹 상임회장)        | 20        |
| 「조경엽」 (KB금융지주 경영연구소 소장)     | 23        |
| 「윤민섭」 (한국소비자원 책임연구원)        | 24        |
| 「안수현」 (한국외국어대학교 법학전문대학원 교수) | 25        |
| 「최준우」 (금융위원회 금융소비자국 국장)     | 26        |
| 「고동원」 (성균관대학교 법학전문대학원 교수)   | 27        |
| 2. 참석자 Q&A                  | 28        |
| 「주기인」                       | 28        |
| 「정덕봉」 (전국금융산업노동조합)          | 28        |
| 「김현철」 (Haksa Mot)           | 28        |
| 「부종일」 (INEONETIST 기자)       | 28        |
| 「변혜원」 (보험연구원 연구위원)          | 29        |
| 「최준우」 (금융위원회 금융소비자국 국장)     | 29        |
| 「문정숙」 (숙명여자대학교 교수)          | 29        |
| 「고동원」 (성균관대학교 법학전문대학원 교수)   | 30        |

## I. 개최 취지

- 최근 국내·외를 막론하고 금융소비자·투자자보호를 강화하는 방향으로 금융의 패러다임이 변화하고 있음
- 최근 금융위원회도 중소서민금융정책관을 금융소비자국으로 확대·개편하는 등 금융소비자보호를 위한 조직체계를 구축하였음
- 이에 따라 국회에 장기간 계류되어 온 금융소비자보호를 위한 기본법으로서 「금융소비자보호법(안)」이 통과될 가능성이 높은 상황임
- 따라서 본 토론회에서는 금융소비자보호와 관련한 주요 쟁점을 제시하고 향후 정책방향에 대해 논의하고자 함

## II. 금융소비자 사전적 보호제도 강화 방안

「이규복」 (한국금융연구원 선임연구위원)

### 1. 금융환경 변화와 소비자보호

- 소비자 관점에서의 금융환경 변화를 살펴보면, 금융산업에 대한 신뢰가 하락하였으며, 저성장, 저금리, 고령화는 소비자의 수요도 변화시킴
  - 글로벌 금융위기로 인해 다양한 사건, 사고 및 불완전판매가 발생하면서 금융산업의 신뢰가 저하됨
  - 저수익 및 고령화를 대비한 금융투자상품, 보험상품에 대한 관심이 심화되었으며, 저성장, 소득증가세 제한에 따른 대출수요 증가도 나타남
- 공급자 관점에서의 금융환경 변화를 살펴보면, 공급자는 수익성 저하와 급격한 테크놀로지 발달에 대응하기 위해 다양한 금융상품 및 서비스 공급을 확대하고 금융상품과 서비스를 적극적으로 판매함
- 테크놀로지 발전에 기반하여 다양한 금융상품 및 서비스 공급이 확대되면서, 금융접근성 확대와 비용절감이 가능해진 반면 금융소비자의 합리적 선택이 더욱 어려워짐
  - 소비자는 복잡하고 다양한 상품을 모색하고 이해하기 어려워짐
  - 테크놀로지에 기반한 마케팅이 발달하면서 소비자의 행동편향을 이용한 소비자 설득도 용이해짐

- 소비자가 합리적으로 적절하게 자신에게 맞는 금융상품 및 서비스를 모색하고 선택할 수 있는 환경을 마련해 줄 필요가 있음
  - 금융산업 내 상품 및 서비스 공급자들의 책임과 의무를 명시적으로 강화해야 할 것임

## 2. 사전적 보호를 위한 금융회사 의무 강화 방안

### 가. 고지 및 설명의무 강화

- 소비자가 금융상품을 쉽게 이해할 수 있도록 공시·고지하고 설명해 주는 의무를 명확하게 부과할 필요가 있음
  - 어려운 용어 등을 쉽게 전환하여 설명해 주는 것뿐만 아니라 공급자는 정보제공 시 '왜 해당 정보를 제공하여 주는지'를 소비자 관점에서 설명하여 줌으로써 소비자의 의사결정에 실질적으로 도움이 되게 할 필요가 있음
- 제조업자는 제조한 입장에서, 판매자는 판매하는 입장에서 소비자에게 판매자의 상황을 공시·고지 및 설명할 의무가 부과될 필요가 있음
  - 판매자의 경우 제조업자의 이익과 소비자의 이익, 판매자 자신의 이익과 소비자의 이익 사이에서 이해 상충이 존재함
  - 이해 상충은 가능한 제거하되 불가피한 경우는 이해 상충이 있음을 충분히 설명할 필요가 있음
- 유사한 상품 및 서비스 간 비교정보 제공을 강화하고 비교정보를 소비자가 이해할 수 있게 소비자 관점에서 설명하여 줄 의무를 강화해야 함

### 나. 적합성 원칙 강화

- 적합성 원칙이 적용되는 목표 소비자 그룹을 조금 더 소비자 관점에서 세분화하여야 할 필요가 있음

- 소비자 관점에서 소비자를 그룹화하고 소비자의 특성, 상황, 필요, 목적 등을 파악하여 적합한 상품을 권유하거나 자문해야 할 것임
- 리스크 관점에서는 리스크에 따라 적합성 원칙의 적용 강도가 차이가 나도록 해야 함
  - 우리나라는 현재 획일적인 적합성 원칙 적용 후, 고위험상품이 적합한 소비자와 적합하지 않은 소비자로 구분하고 해당 상품을 권유함
- 기술혁신 등을 바탕으로 금융산업 내 영업방식이 개선되어 갈수록 취약소비자에 대한 보호가 절실하게 필요함
  - 소비자의 취약성을 감안하여 그 취약성에 맞는 적절한 서비스가 제공되도록 노력해야 할 것임

### 3. 금융회사의 의무 강화에 필요한 정책적 고려사항

- 금융소비자보호법의 신속한 제정이 필요하며, 금융상품과 판매채널을 구분하고 각 상품 및 채널에 적절한 영업행위 준수사항을 마련할 수 있는 법체계를 통해 해당 규제들을 강화할 필요가 있음

그림 II-1 금융소비자보호법(안)의 판매규제 체계





- 소비자를 위한 공정경쟁시장을 만드는 데에 근간이 되는 정책을 수립하고 평가한 후 미진한 부분은 보완, 수정하는 과정을 지속적으로 수행할 필요가 있음
  - 경쟁이란 혁신적인 아이디어가 있는 기업이 시장에 진입하고, 진입에 성공한 기업이 성장하며, 성공하지 못한 기업은 퇴출되는 생태계에서 고객을 확보하기 위해 노력하는 것을 의미함
  - 진입규제 및 인가체계 개선 등을 통해 신규진입을 용이하게 함과 동시에 소비자에게 필요한 정보를 제공하는 등 다양한 수단을 통해 소비자의 합리적 선택을 도움으로써 회사가 소비자를 위하여 공정한 경쟁을 하도록 유인할 필요가 있음
  - 동일한 서비스 내에서의 경쟁도 중요하지만 차별화된 서비스가 다양하게 존재하도록 유인하여 다양한 상황에 있는 금융소비자의 선택의 폭을 넓히는 것도 중요함
  
- 아울러 소비자보호를 위한 영업행위 규제 등은 규정 중심의 최소요건을 규율하는 데에서 벗어나 상황에 적합한 Best Practice로 규율체계를 전환해 갈 필요가 있음
  - 향후 금융회사에 대한 형식적인 규제를 완화하여 다양한 영업이 가능하게 하려면 적어도 소비자보호에 대해서는 내용적인 원칙중심의 감독과 규제체계를 만들어 갈 필요가 있음

#### 4. 맺음말

- 디지털 기술의 접목 등을 통하여 소비자의 편익을 증진시키고자 금융산업의 형식적인 진입장벽이 낮아지고 있는 추세임
  - 다양한 상품과 서비스의 개발은 금융소비자의 편익을 증대시킬 수 있는 반면, 다양한 업자의 등장은 금융산업의 신뢰에 부정적인 영향을 줄 가능성이 있음
  
- 향후 금융산업이 소비자의 신뢰를 얻기 위해서는 형식적인 진입장벽이 아니라 소비자보호와 같이 내용적인 측면의 진입장벽이 필요함

### Ⅲ. 금융소비자 사후구제 권리 증진 방안

#### 「이성복」 (자본시장연구원 연구위원)

- 세계는 핀테크 혁신을 계기로 금융산업과 금융시장이 소비자 주도로 변모하고 있고, 각 국가는 금융소비자 권익 보호를 강화하기 위해 지속적으로 노력 중임
- 우리나라는 2010년 6월 「금융소비자보호법」 제정방향이 제시된 이후 법이 제정되지 못하고 있는데, 국제적 추세에 발맞추고 오래된 숙제를 풀기 위해 「금융소비자보호법」의 조속한 제정이 필요한 시점임
- 금융소비자보호 제도는 크게 금융회사 영업행위 규제와 금융소비자 사후구제 제도로 구분이 가능함
  - 금융소비자 사후구제 제도는 금융회사 영업행위 규제와 감독의 실패를 보완하는 역할을 함
  - 금융회사의 영업행위를 철저히 규제하고 감독하더라도 금융회사의 위법한 영업행위는 발생 가능함
  - 금융소비자 사후구제 제도는 이로 인한 금융소비자의 손해가 적절하게 배상될 수 있도록 지원하는 제도임
- 금융소비자 사후구제 제도는 금융회사의 위법한 영업행위에 쉽게 노출될 수 있는 금융소비자에 초점을 맞추어야 함
  - 금융이해력(Financial Literacy)과 계약교섭력(Bargaining Power)이 상대적으로 낮은 금융소비자일수록 금융회사의 불완전판매 위험에 쉽게 노출됨

- 금융소비자 사후구제 제도는 크게 분쟁조정 제도와 민사소송 제도로 구분할 수 있음
  - 분쟁조정 제도는 금융회사와의 손해배상에 대한 분쟁에 대해 금융당국이 적극적으로 개입하고 조정하는 제도를 이룸
  - 이에 반해, 민사소송 제도는 금융회사에 대한 손해배상 청구소송을 지원하는 제도임
  
- 금융소비자 사후구제 제도는 제도의 목적과 취지상 민사소송 제도보다는 분쟁조정 제도에 초점을 맞추는 것이 바람직함
  - 금융소비자 사후구제 제도가 보호해야 할 금융소비자의 특성을 고려할 때 금융이해력과 계약교섭력이 낮은 금융소비자일수록 분쟁조정 제도가 더 효과적임
  - 민사소송을 제기할 수 있는 금융소비자일수록 스스로 자신을 방어할 수 있는 자기방어 능력이 충분하다고 볼 수 있음
  
- 제20대 국회에 제출된 법안에서 신설·강화되는 금융소비자 사후구제 제도를 살펴보면 분쟁조정보다는 민사소송에 초점을 맞추고 있음
  - 단, 소액분쟁사건의 경우 분쟁조정 절차가 완료되기 전까지 금융회사가 소송을 제기하지 못하도록 한다는 점에서 분쟁조정에 초점을 맞추고 있음
  
- 해외 사례를 살펴보면 영국과 일본의 사후구제 제도는 분쟁조정예, 미국의 경우 민사소송에 초점을 맞추고 있는 것으로 조사됨
  - 영국의 경우 금융 옴부즈만 서비스(FOS: Financial Ombudsman Service)에 의해, 일본의 경우 대안분쟁조정기구(ADR: Alternative Dispute Resolution)에 의해 금융회사와의 분쟁을 처리하고 있음
  - 미국의 경우 주로 제외신고형(Opt-out) 집단소송(Class Action)에 의해 금융회사와의 손해배상 분쟁을 해결하고 있음
    - 다만, 소송 완결 전에 당사자 간 합의에 의해 종결됨

- 영국은 금융소비자와 금융회사 간의 손해배상 분쟁을 FOS가 신속하고 효율적으로 처리함
  - 금융회사의 분쟁조정제 만족하지 못할 경우 FOS에 재조정을 신청 가능, 이 때 FOS는 금융소비자를 대신하여 사후구제 권리를 행사하고 분쟁을 조정함
  - 이 때문에 민사소송 중심의 사후구제 제도가 도입되지 않았거나 도입되었더라도 활용되지 않는 것으로 조사됨
  
- 영국에서는 대규모의 지급보증보험(PPI: Payment Protection Insurance) 불완전판매가 발생하였는데, 2011년부터 2018년 상반기까지 약 160만 건의 PPI 분쟁이 조정됨
  - 영국 FOS는 PPI 분쟁조정을 원활하게 처리하기 위해 조직과 인력을 보충하고, 신속한 처리를 위해 AI 등 신기술을 도입함
    - 2018년 9월 말 기준 임직원 수는 약 3천 5백여 명, FY2017/2018 중 320명을 추가 채용함
  
- 금융소비자 사후구제 권리 증진을 위해서는 민사소송 중심의 제도보다는 분쟁조정 제도를 강화하는 것이 바람직함
  - 민사소송 중심의 사후구제 제도 도입은 상징적인 의미는 있겠으나, 해외 사례, 사후구제 제도의 목적과 취지, 국내 소송 환경 등을 고려할 때 실효성은 크지 않을 것으로 예상됨
  - 이보다는 금융소비자 사후구제에 실질적으로 도움이 될 수 있는 분쟁조정 제도를 더 적극적으로 활용하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
  
- 이를 위해서는 해외 사례를 참고하여 금융소비자보호법 제정과 함께 금융 분쟁조정 권한과 역량을 제고하는 노력도 병행할 필요가 있음
  - 영국의 FOS 또는 일본 및 호주의 ADR 제도를 참고하여 금융회사 및 금융업권의 분쟁조정 책임을 제고하고, 금융당국의 권한과 역량도 강화할 필요가 있음

## IV. 행동경제학에 기초한 금융소비자보호 방안

「변혜원」 (보험연구원 연구위원)

### 1. 전통적 금융소비자 정책의 보완

- 정부는 규제, 정보, 인센티브 등을 통해 소비자의 후생을 제고하고자 함
  - 금융시장에서는 더 많은 정보 제공을 통해 소비자가 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 돕거나, 인센티브를 통해 은퇴저축 증가를 독려하는 사례를 들 수 있음
- 그러나 정책효과는 종종 예상보다 적게 나타나거나 예상과 다르게 나타남
  - 추가정보를 제공하더라도 소비자가 사용하지 않거나,<sup>1)</sup> 인센티브를 통한 적극적인 행동변화보다는 기본옵션(Default Option)에 의한 수동적 행동변화의 효과가 크게 나타나기도 함<sup>2)</sup>
- 이렇게 정책효과가 예상과 달리 나타나는 원인은 전통적 금융소비자 정책이 철저하게 합리적인 인간을 가정하지만, 일반 사람들은 의사결정을 할 때 심리적, 인지적, 사회적 영향을 받기 때문임
  - 예를 들어 사람들은 너무 많은 선택이나 정보로 인해 스트레스를 받고, 현재의 즐거움에 지나치게 무거운 가중치를 둠
  - 또 같은 크기의 이득과 손실을 비교할 때, 이득을 즐거워하는 정도보다는 손실로 인한 고통이 훨씬 더 심각해서 손실을 피하고자 하는 경향을 보이고, 자신의 능력을 과대평가하기도 함

1) The Money Advice Service, the Behavioural Insights Team, and Ipsos MORI(2018), *A Behavioural Approach to Managing Money: Ideas and Results from the Financial Capability Lab*

2) Chetty et al.(2014), "Active vs. Passive Decisions and Crowd-out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark", *Quarterly Journal of Economics*, 129(3)

- 이러한 이론과 실제 간의 괴리를 수정하여 정책효과를 높이고자 여러 국가에서는 정부 내에 행동경제학적 접근을 전문적으로 돕는 조직을 설치함
  - 이들은 Thaler와 Sunstein이 사용한 넛지(Nudge)<sup>3)</sup>라는 용어를 사용해서 넛지유닛(Nudge Unit)이라는 별칭으로 불리는 경우가 많은데, 영국 BIT와 미국 SBST가 대표적인 예임<sup>4)</sup>
- 넛지유닛의 특징은 공공정책 입안, 도입 등에 있어서 행동과학적 통찰(Behavioral Insights)과 실험을 사용한다는 것임
  - 행동과학적 통찰을 사용한다는 것은 인간의 의사결정을 이해하기 위해 행동경제학, 심리학, 사회심리학, 인지과학, 뇌신경과학이 제공하는 연구결과들을 고려하는 것을 의미함
  - 또한 인과관계를 분석할 수 있는 실험을 통해 정책을 설계하거나, 정책효과를 평가함

## 2. 행동경제학적 정책수단 사례

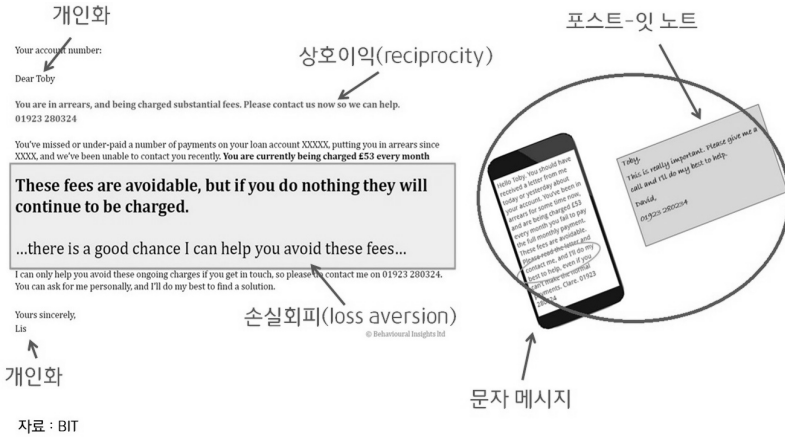
- 이제 금융소비자 후생 제고를 위해 행동경제학이 어떻게 적용될 수 있는지 세 가지 사례를 통해 살펴봄
  - 동 사례 중에는 소비자의 행동편향을 감소시키는 사례도 있고, 오히려 편향을 이용한 사례도 있음
  - 또한 세 가지 사례는 모두 소비자의 선택을 제한하지 않으면서, 시의적절한 시점에 미세한 개입을 통해 행동변화를 효과적으로 유도하였음
- 첫 번째 사례는 자신이 속한 집단의 의사결정을 모방하는 경향을 보이는 인간의 심리적 특성을 이용한 퇴직연금 가입 독려 이메일 넛지임

3) Thaler and Sunstein(2008), *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Penguin Books

4) 최초의 넛지유닛인 영국의 BIT(Behavioural Insights Team)는 2010년 영국 국무조정실 산하에 설립되었으나, 2014년 상호합작투자 형태로 정부에서 분리, 독립하여 호주 정부, 싱가포르 정부와도 협력하고 있음. 미국의 SBST(Social and Behavioral Sciences Team)는 2015년 오바마 대통령 행정명령에 의해 국가과학기술위원회(NSTC)하에 설립되었으나, 트럼프 정부 이후 활동을 중단함

- 당시 미국 군인의 퇴직연금 가입률은 매우 낮은 수준이었는데, 미국의 넛지유닛, SBST는 이메일을 통해 퇴직연금 가입을 독려하고자 함
  - 퇴직연금 미가입자를 여러 집단으로 나눈 후, 일부 집단에는 메일 자체를 보내지 않거나, 준거집단의 의사결정을 담지 않은 이메일을 보냈음
  - 나머지 집단에는 다른 사람들의 의사결정에 대한 메시지를 추가하되, 가입률을 달리함
- 이메일 넛지는 효과가 있었는데, 특히 낮은 기여율을 사용한 이메일 넛지의 가입증가 효과가 가장 높았음
- 그러나 낮은 기여율 표시 이메일 집단의 평균 기여율은 기여율에 대한 내용을 담지 않은 집단보다 낮았음
  - 이러한 결과는 정책 목적에 따라 넛지하는 메시지도 신중히 고려해야 함을 시사함
- 두 번째 사례는 우편 안내문 수정을 통해 담보대출 장기 연체자의 행동변화를 유도한 사례임
- 영국 대다수의 채무자가 담보대출 연체나 압류 문제를 무시하거나 관련 문제를 은행과 상의하는 것을 피하는 경향을 보임
    - 동 현상은 정보비용이 없고 의사결정을 개선할 수 있는 상황에서도 부정적인 정보를 피하는 정보회피(Information Avoidance)와 관련 있음
  - 이에 BIT는 정부기관 및 은행과 협력하여 연체자가 은행과 사전대책을 강구하도록 유도하는 방법을 검토함
- 연체자의 참여를 이끌어낼 수 있도록 손실회피, 상호이익과 같은 행동경제학적 특성을 이용하였으며, 단순화, 개인화, 시의 적절한 독려 등을 통해 연체자의 행동변화를 유도함
- 연락을 취하지 않으면 연체수수료를 계속 부담해야 할 것이라는 메시지를 통해 사람들의 손실회피 경향을 사용함
  - 보낸 우편물을 열어보라는 문자를 보내고, 포스트잇에 연락처를 적어 보내어, 연체자들이 필요한 곳에 붙여서 행동을 취할 수 있도록 도움

그림 IV-1 담보대출 연체자의 행동변화 독려



■ 새롭게 고안된 우편 안내문은 기존 안내문에 비해 연체자가 은행에 연락하도록 하는 데에 효과적이었음

- 1차 실험결과에 따르면, 실험집단 중 은행에 연락한 가구의 비율이 비교집단에 비해 35.5% 높았음

■ 세 번째 사례는 신용카드 비교사이트 수정을 통해 소비자가 자신에게 적합한 선택을 하도록 도운 사례임

- BIT는 소비자가 제한된 주의집중(Limited Attention)<sup>5)</sup>으로 인해 신용카드 선택에 있어서 무이자 기간에 집중하지만 다른 특성들에는 주의를 집중하지 않는다는 사실을 발견함
- 또 소비자는 무이자 기간 동안 부채를 모두 상환할 수 있을 것이라고 미래의 재무능력에 대해 과신하거나 상황을 낙관하는 것을 관찰함

■ 소비자가 자신에게 불리한 선택을 하는 현상을 바로잡기 위해 BIT는 신용카드 비교사이트를 행동경제학적 요소를 사용하여 수정하고 동 사이트가 효과가 있는지 실험을 통해 분석함

5) 제한된 주의집중(Limited Attention)이란 덜 핵심적인 특징이라고 판단하는 부분은 신경을 쓰지 않는 경향을 의미함



- 동적인 인터페이스(Interface), 비율보다는 총비용을 사용하고, 부채상환 기간의 표현방식을 수정한 사이트는 합리적 신용카드 선택 비율을 높임
- 동 사례는 합리적 선택을 돕기 위해서는 많은 정보를 제공하는 것보다 정보전달 방식 개선과 정보 가용성을 높이는 것이 중요하다는 시사점을 제공함
- 기존 사이트와 수정 사이트가 제공하는 정보의 내용이 동일했지만, 정보전달 방식과 정보가용성을 달리할 때 소비자의 선택이 달라짐

### 3. 결론 및 시사점

- 국내 금융소비자 정책에 행동경제학적 접근을 도입할 때 다음과 같은 점을 유의해야 함
  - 먼저 시장에서 나타나는 금융소비자 문제를 해결하기 위해 이러한 현상이 발생하는 근본원인과 소비자의 행동경제학적 특성을 진단하고 분석해야 할 것임
  - 고안한 정책수단 도입 전에 사전 실험을 통해 효과를 검증하고, 수정·보완하는 과정이 필요함
  - 또한 기존의 연구결과를 우리 시장에 적용했을 때 같은 효과를 기대할 수 있는지, 또는 한 권역에서 효과가 있었던 수단이 다른 권역에도 유사한 효과를 낼 수 있는지를 확인해 봐야 함
  - 다음으로 도입된 정책수단은 도입에서 끝나는 것이 아니라 추후 단기, 장기효과를 분석하고 지속적으로 개선해 나가야 할 것임
  - 아울러 행동경제학적 정책수단의 효과분석 결과에 대해서는 부정적 결과나 효과가 나타나지 않는 결과도 공유함으로써 후에 참고할 수 있도록 해야 함
- 지금까지 금융소비자 정책에 행동경제학적 접근을 고려해야 하는 이유와 적용사례를 살펴보았는데, 우리에게 주는 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있음
  - 첫째, 금융소비자 정책의 효과를 높이기 위해서는 소비자의 심리적, 인지적 특성을 고려해야 함

- 둘째, 행동경제학적 고려 또는 행동과학적 통찰은 정책사이클의 모든 과정에 적용될 수 있으며, 이를 통해 정책효과를 개선할 수 있을 것임
- 그러나 행동경제학적 고려가 모든 문제에 대한 적절한 해결책이 될 수는 없으며, 행동경제학적 접근은 기존 소비자정책을 대체한다기보다는 보완한다고 보는 것이 타당할 것임
- 국내에서도 행동경제학적 접근에 대한 관심이 높아지고 있는데, 국내 금융소비자 정책에 이를 적용하기 위해서는 정책당국, 학계, 산업 간의 협력이 필요할 것임
- 마지막으로 행동과학적 통찰은 개별 소비자뿐만 아니라 조직에도 적용 가능하며 정책당국자도 행동과학적 편향의 영향을 받을 수 있음을 기억해야 할 것임

## V. 토론내용 요약

### 1. 패널토론

「김은미」 (한국금융투자자보호재단 전임연구원)

- 한국금융투자자보호재단은 2006년도에 설립되어 독립적인 위치에서 투자자들의 권익 향상과 금융시장의 건전한 발전을 위해 힘써 온 공익재단임
- 우리나라의 금융소비자보호 체계는 전 세계 기준으로 볼 때 형편없는 수준은 아니지만, 제도적 장치의 실효성 측면에서는 부족한 면이 많음
  - 최근 금융감독원 연구 결과 및 재단에서 실시한 펀드 판매사 평가결과, 주기적으로 발생하는 금융사고를 볼 때 정책의 실효성을 높이기 위한 노력이 필요하다고 생각함
- 금융소비자보호법이 실효성을 갖기 위해서는 첫째로 금융회사의 관행이나 문화의 개선이 필요함
  - 행동경제학을 통해서 금융소비자들의 실상을 파악해 정책을 만드는 것처럼 금융회사들의 행태를 파악해서 금융소비자를 우선으로 둘 수밖에 없는 인센티브를 만드는 것도 함께 고민해야 함
    - 불완전 판매가 크게 문제된 금융사의 임직원 성과급 회수 등을 고려할 수 있음
  - 법과 제도만으로 해결할 수 없는 금융회사 내 영업관행이나 문화의 개선이 반드시 필요함
    - 금융업 종사자, 예비 금융인들도 교육을 지속적으로 받도록 하고 사회적으로 금융소비자 보호가 중요하다는 인식이 필요함
- 둘째, 금융소비자가 자신의 권리를 행사할 수 있도록 이용 가능한 금융소비자보호 제도를 적극적으로 알릴 필요가 있음
  - 많은 금융소비자보호 제도가 도입되었으나 금융소비자는 실제로 이러한 제도의 존재를 인식하지 못함

- 예를 들어 고령자나 대학생은 설명의무나 적합성 의무가 있는지 모르는 경우가 상당히 많으며, 고령자들은 본인들을 위한 별도의 전담 창구가 있다는 사실을 모르는 경우가 많았음

■ 셋째, 금융업 종사자의 정보공개를 확대해야 하며, 금융상품 비교 사이트의 실효성 제고, 고령소비자보호와 핀테크 관련 금융소비자보호도 필요함

- 우리나라에서는 개인정보보호법 등의 장애물에 의해 펀드매니저나 중개인의 정보가 공개되지 않고 있는데, 금융업 종사자에 대한 정보공개 확대와 필요성에 대한 사회적 합의가 필요함
- 금융상품 비교 사이트는 일반 금융소비자가 이용하기에는 내용이 어려우므로, 금융소비자 행동 편향을 반영한 설계를 통해 실효성을 높여야 할 것임
- 향후 금융서비스 이용자는 대부분 고령자가 될 것인데, 고령자는 금융정보 수집에 취약하므로 고령자보호 제도 강화가 필요함
  - IOSCO(International Organization of Securities commissions)도 가장 심각한 금융투자자 관련 문제로 부적합 투자를 꼽았음
- 또한 온라인 채널과 핀테크 상품 이용자 보호 관련 논의가 필요한데, 현재 도입되어 있는 적합성 원칙 등의 실효성을 점검해야 할 것임

■ 마지막으로 금융소비자보호법 통과도 중요하지만, 금융소비자보호 관련 규제 효과가 소비자가 체감할 수 있는 수준으로 나타나는 것 또한 중요할 것임

「조연행」 (금융소비자연맹 상임회장)

- 시작 초반 용어 관련 논란이 있었는데, 소비자보호는 과거에 사용했던 용어로 최근에는 소비자권의 증진이라는 용어를 사용하는 추세임
- 우리나라는 산업 위주 성장 사회가 50년 이상 지속되어 왔으며, 정부 정책도 산업 성장 위주로 짜여있고, 소비자는 보호 대상으로 인식했기 때문에 아직까지도 금융소비자보호라는 용어가 사용됨

- 소비자권의 증진과 관련하여 가장 시급한 문제는 기울어진 운동장을 고치는 것이라고 생각함
  - 법과 제도, 정책이 공급자 위주로 짜여 있으므로 그 속에서 소비자 권익을 찾는 것은 어려우며 거시적으로 소비자 권익증진과 보호를 외치지만 소비자는 나약한 존재가 되어버리고 있는 것이 현재 금융관련 법과 제도와 정책임
  - 그런 시점에서 지금 이 세미나는 사전적으로 소비자를 보호하고 사후적으로 구제할 수 있는 방안에 대한 것이므로 상당한 의미가 있음
  
- 사전적 보호방안으로 설명의무 강화를 말씀하셨으나, 금융회사 내에 현존하는 KPI(Key Performance Indicator) 및 인센티브 체계하에서는 실현이 불가하므로 이에 대한 개선이 필요함
  - 설명의무는 법에서도 규정되어 있지만 실질적으로 소비자에게 상품을 판매하는 판매자의 입장은 다를 수밖에 없음
    - 예를 들어, 은행적금을 들기 위해 은행에 간 소비자에게 창구 직원이 적금상품이 아닌 방카슈랑스 보험상품을 판매함
    - 소비자는 은행적금을 구매했다고 생각했는데 나중에 만기가 되거나 문제가 있어서 확인해 본 결과 구입한 상품이 보험상품이라는 사실을 확인하는 경우가 비일비재함
  - 금융회사의 인센티브나 성과측정 체계가 문제의 원인이므로, 판매수당을 이익이 생겼을 때 지급하도록 하고 선지급을 금지하면 해결할 수 있는 구조임에도 정부에서 실행하지 못하고 있음
    - 아무리 설명의무를 강화해도 판매자는 자신에게 불리한 내용을 설명할 수 없는 구조임
  
- 비교설명 의무와 관련하여서는 소비자가 실질적으로 비교할 수 있는 내용을 제공해야 하며, 시장경쟁을 강화하여 소비자에게 이익이 돌아가도록 해야 함
  - 보험상품에서 투자형, 저축성 상품은 사업비를 공개하나 보장형 및 나머지 상품들은 사업비를 공개하지 않음
    - 모든 금융상품에서 수수료가 얼마인지 공개하지 않는 것은 보험뿐이며, 공개하더라도 이해하기 어려운 지수를 개발하여 정보를 제공하고 있음
  - 사전적 규제 강화를 위하여 금소법 제정은 당연하며, 금소법 내용에 현재는 징벌적 과징금제도만을 담고 있는데, 이외에도 징벌적 손해배상제도, 입증책임 전환, 집단 및 단체소송 제도도 들어가야 제대로 된 금소법이 될 것이라 생각함

- 은행의 경우 인터넷은행이 도입되어 이율은 높이고 이자는 낮춰주는 효과가 있었으나 보험시장은 아직도 카르텔을 형성하고 있으며, 이를 경쟁시장으로 바꾸기 위해서는 유배당 상품을 판매하는 상호회사가 도입되어야 함
  - 현재 보험회사는 대기업으로, 주주의 이익이 주가 되며 무배당이라도 보험료가 저렴하지 않음

■ 원칙주의 감독과 관련하여서는 금융감독원의 감독이 강화될 필요가 있음

- 최근 있었던 즉시연금 관련 분쟁의 경우, 보험회사는 금융감독원의 결정에 따라야 하지만, 이를 따르지 않은 경우 금융감독원은 영업정지 3개월 등 강력한 행정처분을 사용하고 이에 응하지 않는 경우 행정소송을 하는 등 강력한 대처가 필요함
- 그러나 이를 행하지 않고 소비자가 알아서 민사소송으로 처리하도록 하는 것은 감독을 포기한 것임

■ 사후구제 방안과 관련하여 금융권 자체적인 분쟁조정기구가 필요하며, 소송과 관련하여 집단소송이 도입되어야 함

- 금융감독원의 감독기능 강화와 관련하여 민원처리 과정 및 결과를 공개해야 하며 금융권 자체적인 분쟁조정기구가 필요함
  - 현재 금융감독원에 제기된 민원은 10만 건이며 매년 증가하고 있음
  - 한 번 발생한 민원은 발생하지 않아야 힘에도 불구하고 재발하는 이유는 금융감독원에서 민원 정보를 숨기기 때문임
  - 소비자가 제기하려는 민원과 관련하여 선행민원의 처리과정과 결과를 알 수 있다면 블랙컨슈머도 사라질 것이라 생각함
- 금융감독원에서 분쟁조정을 처리하고 있지만 소수에 불과하며, 영국처럼 ADR이나 옴부즈만 제도를 도입해 실질적인 분쟁조정이 이루어질 수 있도록 해야 함
  - 소비자들은 금전적·시간적 여유가 없어 금융사가 의도하는 대로 합의하게 되므로 이를 방지하기 위하여 별도의 금융분쟁조정기구를 도입해야 함
- 소송과 관련하여 증권분야에서만 집단소송을 진행할 것이 아니라 금융권에 포괄적인 도입이 필요함
  - 집단소송이 불가해 공동소송을 진행 중이지만 공동소송만 해도 힘이 많이 들어감
  - 입증책임이 원고에게 있음에도 그 상품이 잘 만들어졌는지 사업방법서를 볼 수 없어 입증하기 어려움

- 입증책임의 전환을 통해 사업자가 상품을 잘 만들고 잘 판매했다는 것을 입증할 수 있도록 해야 함

- 중립적이고 소비자 친화적인 금소법 제정을 위해 가장 중요한 것은 곳곳에 산적한 금융적폐 및 기울어진 법과 제도를 바로 잡는 것이라 생각하며 이것이 금융소비자보호의 첫걸음일 것임

### 「조경엽」 (KB금융지주 경영연구소 소장)

- 「금융소비자보호법」에 대해서 이미 여러 번의 업계 내 의견 수렴이 있었으며, 법적 불확실성을 제거하고 안정성을 확보하기 위해서도 조속한 도입이 필요함

- 은행연합회의 의견에 따르면, 구체적인 내용은 이미 다 나와 있으나 투자 상품에 두루 적용되던 적정성과 적합성을 4가지 상품에 모두 적용하는 것에 대해서는 이견이 있음

- 금소법이 제정되면 금융회사의 경영부담이 강화되고 상품, 서비스 및 판매와 관련하여 할 일이 많아지는데, 이때 적어도 가격규제에 관해서는 자율성이 부여되어야 함
- 가격 중에서 가장 중요한 것은 금리이며, 금리는 고위험이라는 표시이므로 가격에 그것을 반영할 수 있도록 해야 함

- 발표들과 관련하여 금융권의 현실을 연결해 사례를 말씀드리겠음

- 지나친 형식주의가 있는 부분은 개선해야 함
  - 펀드를 가입하려고 하는 경우 적어도 30분의 시간이 필요함
  - 서면에 나와 있는 것들을 모두 작성해야 하는데 실질적으로 모든 내용을 알고 작성하지 않으며, 창구의 직원들도 모두 알고 설명하지 못해 지나치게 형식적임
- 금융교육과 관련하여 길게 보았을 때 금융회사의 본질적 경쟁력이 소비자보호에서 나올 수 있음
  - 가격 경쟁력, 비가격 경쟁력, 서비스 경쟁력 중 비가격 경쟁력의 최고가 소비자신뢰라고 할 수 있으며, 금융교육을 위한 금융기관의 노력도 필요함

- 금융회사와 금융정책당국 간의 상호소통을 통해 발전적인 방향의 모색이 필요함

### 「윤민섭」 (한국소비자원 책임연구원)

- 대부분의 금융소비자 포럼 등의 논의를 보면 사전보호 체계와 사후구제 체계를 이분법적으로 생각하는 경우가 많으나 둘은 상호 유기적인 관계에 있음
  - 설명의무 등과 같은 사전적 보호 제도를 위반한 경우 이는 사후구제 단계에서 금융회사의 유책사항에 해당하며, 반대로 사후구제 단계에서 금융회사가 면책을 받기 위해서는 사전적 보호 제도를 충실히 이행하여야 함
  - 그러나 현재 금융소비자보호 체계는 이러한 사항이 충분히 고려되어 있지 않은 것으로 보이며, 사전적 보호 제도가 사후구제 단계에서 금융회사의 면책수단으로 활용되고 있는 것이 현실임
- 사후구제와 관련하여 현재 고의, 과실 없음은 금융회사가 입증하도록 되어 있지만 이는 완벽한 입증책임의 전환은 아님
  - 금융업자가 관리 감독하에 있는 법규를 위반하였고 이로 인해 소비자에게 손해를 끼쳤더라도, 금융회사가 고의 중과실이 없다는 사실을 입증하면 면책을 받음
  - 소비자가 분쟁조정을 선택할 경우 자동적으로 금융회사가 참여하도록 하는 편면적 구속력이 도입되어야 함
    - 현재 분쟁조정은 사업자가 반대하면 효력이 없거나 절차로 들어가지 못하는 경우가 많음
- 현재 금융감독당국은 금융소비자피해 관련 조사 대상이 된 회사의 명칭을 공개하지 않는데, 이는 재판과정에서 무혐의 처리, 무죄 판결을 받은 경우 소송이 제기될 수 있기 때문임
  - 호주의 경우 공공의 이익을 위한 공표인 경우 소송을 제기해도 기각사유이므로 적극적으로 공표하고 있는데, 우리의 경우에도 대법원 등에서 공익적 목표의 발표에 대해 권한을 부여해주는 것이 필요함



- 현재 규제 체계는 새롭게 변화하는 금융 문제들에 대응하기 어려우므로, 사전적 규제 체계는 한정적 열거주의에서 예시적 열거주의로 변경되어야 함
  - 행동경제학과 관련하여 사업자들은 이미 광고나 표시에 행동경제학적 요소를 많이 반영하고 있으며 이와 같은 행동경제학적 요소, 광고, 표시에 대한 규제가 필요함

### 「안수현」 (한국외국어대학교 법학전문대학원 교수)

- 금융소비자보호법안이 국회 상정 중이며, 2012년부터 논의하여 의견을 수렴하였으므로 법안 통과를 통해 불확실성을 제거할 수 있도록 촉구함
- 외국의 경우 각 나라마다 실정이 다르며, 최근 대만에서 「금융소비자보호법」이 통과되어 「소비자보호법」과 「금융소비자보호법」이 각각의 역할을 하고 있음
  - 영국의 경우 진입규제가 강력하여 FCA가 금융회사의 적격성을 심사하고, 사후적으로 금융음부즈만제도가 존재하고 편면적 구속력이 있어 한국과 다른 체제로 소비자를 보호함
  - 미국의 경우 공적기관에 준하는 기관을 통해 행위규제를 하고 있으며, 집단소송을 통해 사후적으로 소비자를 보호함
  - 일본의 경우 금융상품판매법, 금융상품거래법, 소비자계약법이 각 역할을 하고 있는데, 거래와 관련된 규제는 소비자계약법을 통해 이루어지고, 분쟁과 관련된 규제는 단체소송을 통해 이루어짐
  - 위와 같이 각 나라마다 다른 규제 틀 안에서 가장 효율적으로 소비자를 보호하기 위한 노력을 하고 있으며, 우리나라의 경우에도 그간의 노력이 금융소비자보호법에 녹아 있음
- 우리나라에도 금융환경 변화에 맞는 소비자보호 체계가 필요함
  - 지금까지 법과 시행령에서 금융소비자보호를 상세히 규정하였으나, 변화하는 환경에 대응하기에는 한계가 있음
    - 규정에 있는 것만 준수하면 의무를 다했다고 판단하는 지금의 방식은 경쟁을 유인하는 데에는 작동하지 않으며, 시장에서의 경쟁을 도입하기 위한 제도를 마련해야 함

- 최근 일본의 경우 신의성실의무(Fiduciary Duty)를 스스로 공시하도록 하여, KPI를 금융청이 제시하고 홈페이지에서 보여주고 있음
  - 금융원이 소비자보호 실태 등급을 발표하고 있으나, 소비자는 그 등급이 어떻게 계산 되는 것인지 알지 못하며 좋은 금융회사를 찾는 데에 도움이 되지 않음
- 예전에는 푸시마케팅이 주였으나 앞으로는 좋은 회사를 소비자들이 직접 찾아가도록 해야 하며, 금융소비자 또는 단체가 직접 회사를 평가할 수 있도록 해야 함
  - 금융감독원이 금융소비자보호 실태를 조사하고 발표하는 것도 좋지만 기본적으로 시장에서 찾아가고, 스스로 현명한 소비자가 될 수 있도록 하는 것이 좋음

### 「최준우」 (금융위원회 금융소비자국 국장)

- 금융상품이 발전하고 정보기술이 고도화될수록 소비자보호의 필요성과 중요성이 증대되고 있음
  - 소비자보호를 이야기할 때 금융산업 발전을 저해하는 것이 아닌가 하는 의견도 존재하지만, 중장기적인 전망으로 볼 때 금융산업이 제대로 발전하기 위해서는 소비자의 신뢰를 얻는 것이 중요하다고 생각함
- 금융소비자보호법안이 2012년에 제출된 이후 성과를 내지 못하고 있는데, 연내에 반드시 통과되도록 추진할 예정임
  - 동 법안이 통과되면 업권별로 규율되고 있는 판매 6대 원칙인 적정성, 적합성, 설명의무, 불공정 영업행위, 부당권유행위, 광고규제 원칙을 도입하고, 위반 시 징벌적 과징금, 위법계약 해지권을 도입하게 될 것임
  - 징벌적 손해배상과 입증책임 전환 등도 함께 논의할 것이며, 수위를 어디까지 할 것인지는 국회 논의 과정에서 정할 예정임
- 아울러 금융위원회는 제도가 현장에서 효과적으로 운영되도록 하기 위해 금융소비자보호 종합방안을 준비 중임
  - 금융서비스에 참여하는 모든 주체들을 총망라하도록 금융 상품의 제작, 판매, 소비자, 금융회사, 인프라, 감독당국이 입체적·상호 포괄적으로 연계되는 매트릭스를 연구 중임

- 소비자보호는 개별적인 문제는 아니며, 감독당국 혼자만의 문제도 아니므로 이해 당사자 모두가 종합적이고 체계적으로 움직여야 한다고 생각함
- 금융소비자보호 종합방안을 통해 금융당국의 신뢰, 산업의 신뢰를 회복하고 금융산업의 발전과 금융시장의 성장을 이룰 수 있도록 노력하겠음

### 「고동원」 (성균관대학교 법학전문대학원 교수)

- 지금까지 소비자, 학계, 금융회사, 금융당국의 입장에서 여섯 분의 토론자께서 금융소비자보호법안과 금융소비자보호 정책방향에 대한 의견을 말씀해 주심
  - 김은미 전문연구원께서는 소비자 관점에서 금융소비자보호의 실효성 확보 방안 중심으로 이야기 해주심
  - 조연행 상임회장께서는 제도 자체보다는 운영의 중요성, 회사 내 성과평가 문제를 지적하셨으며, 보험시장 내 상호회사 도입의 필요성과 중립적인 조정분쟁위원회 도입 필요성 등에 대하여 말씀해 주심
  - 조경엽 소장의 의견 중 가격 자율성과 관련된 문제는 간단하지 않으며, 금융당국이 충분히 고민해야 할 문제임
    - 한편 투자자보호 문제와 자기책임의 문제의 균형도 필요할 것임
  - 윤민섭 책임연구원께서는 사전적 구제와 사후적 구제는 유기적 관계에 있음을 강조해 주셨으며, 금융분쟁 해결에 있어서 편면적 구속력이 도입될 필요가 있다고 말씀해 주심
  - 안수현 교수께서는 금융소비자보호법 제정을 촉구하였으며, 영국, 미국, 일본의 금융소비자보호 체계 소개와 함께 원칙 중심 감독의 필요성을 강조해 주심
    - 다만 감독당국에 대한 신뢰확보를 위해 검사 및 제재 조치의 공정성과 투명성을 높이는 제도적 장치가 필요할 것임
  - 최준우 국장께서는 내년 1사분기에 수립되는 체계적이며 포괄적인 금융소비자보호 종합방안에 대해 설명해 주심

## 2. 참석자 Q&A

### 「주기인」

- 금융감독원의 민원이 내부적으로 해결되고 있으나 외부적으로 공개되지 않는 문제는 해결해야 함
  - 민원인이 분쟁해결 과정과 내용을 알 수 있어야 함에도 불구하고 현재 금융민원 해결 과정은 공개되지 않음
  - 고객과의 분쟁을 사법기관으로 돌릴 것이 아니라, 금융업계 자체적으로 해결할 수 있도록 구제절차를 마련해야 함

### 「정덕봉」 (전국금융산업노동조합)

- 소비자보호 방안과 관련하여, 금융회사 직원들의 목소리를 들어주시기 바람
  - 금융회사 직원은 KPI로 인해 금융소비자보호를 위한 영업행위를 할 수 없으며, 따라서 금융소비자보호를 위해서는 금융회사의 KPI 개선이 절대적으로 필요함
    - 상품당 판매시간이 30분 이상 소요되는 것이 정상인 상품을 하루에 600개씩 판매한 사례가 있는데, 이는 소비자보호 의무를 제대로 준수했다면 불가능한 결과임

### 「김현철」 (Haksa Mot)

- 4차 산업혁명과 관련하여 인공지능자문(Artificial Intelligence Advisor) 등이 도입되고 있는데, 이와 관련된 추가적인 제도와 법률이 마련되어야 할 것임

### 「부종일」 (INEONETIST 기자)

- 금융소비자 정책에 행동경제학적 접근을 도입할 때 유의해야 할 점으로 '투명성'을 들었는데, 이에 대해 더 자세히 설명해주시기 바람

### 「변혜원」 (보험연구원 연구위원)

- 정책수단의 효과가 없거나 상대적으로 크게 나타나지 않는 경우가 발생하더라도, 이런 결과를 공유해야 한다는 의미로 ‘투명성’이라는 용어를 사용함
  - 기존 효과분석 결과는 유사한 정책수단의 도입을 고려할 때 유용하게 사용될 수 있으며, 정책수단의 수정, 보완을 위해서도 반드시 필요함

### 「최준우」 (금융위원회 금융소비자국 국장)

- 금융감독원 민원 외부 공개와 관련하여 직접 업무를 담당하지는 않으나, 개인정보나 여러 가지 이슈들이 있는데, 공개 필요성을 인지하였으므로 내부적으로 검토하도록 하겠음
- 금융회사 직원 입장에서는 KPI에 치중하다보면 소비자보호에 소홀히 하게 된다는 것을 잘 알고 있으며, 이를 개선하기 위한 방안을 검토하겠음
- 4차 산업혁명 시대와 관련한 제언을 참고하여 산업기술 환경 변화를 반영한 소비자보호가 될 수 있도록 노력하겠음

### 「문정숙」 (숙명여자대학교 교수)

- 금융감독원의 분쟁조정과 관련해서, 증가하는 민원을 감당할 직원 수가 부족한 실정이며 금융감독원이 의도적으로 공시를 하지 않는 것은 아니므로 오해가 없었으면 함
  - 직원 수 증가를 위해서는 금융위원회의 허가와 감사원 감사, 국회에서도 통과가 필요함

「고동원」 (성균관대학교 법학전문대학원 교수)

- 자리를 지켜주신 청중 여러분께 감사드리며, 향후에는 금융소비자, 금융회사, 금융위원회, 학계, 관련 연구자뿐만 아니라, 금융감독원, 입법기관도 참여한 자리에서 금융소비자보호에 대해 더 활발히 논의할 수 있기를 바램

정책토론회

금융소비자보호 정책방향

발행일 | 2018년 12월

발행인 | 한기정

발행처 | 보험연구원

주 소 | 서울시 영등포구 국제금융로 6길 38 (여의도동 35-4)

연락처 | 02-3775-9000

인쇄처 | 경성문화사 / 02-786-2999

Copyright@Korea Insurance Research Institute. All Rights Reserved.

