

### Ⅲ. 외국의 재판외적 보험분쟁 해결제도<sup>16)</sup>

#### 1. 영 국

영국에서는 1980년대부터 각 업계를 중심으로 금융분쟁조정기관을 개별적으로 운영해왔다. 이들 금융분쟁조정기관은 그 설립근거에 따라 법령에 의해 설립된 것(주택금융조합옴부즈맨), 임의단체로 설립된 것(은행옴부즈맨, 보험옴부즈맨, 개인보험중재서비스), 규제당국과 분야별 자율규제기관(SIB공인)에 의해 운영되는 것(투자옴부즈맨, 개인투자위원회옴부즈맨, 증권선물위원회중재기구, FSA 민원서비스)으로 구분되었다. 보험업의 경우 FSMA체제 이전에는 분쟁조정을 담당하는 임의단체로서 보험옴부즈맨, 개인보험중재서비스, 개인투자위원회(PIA)옴부즈맨이 운영되었다. 이들 금융분쟁조정기관은 금융기업의 가입여부가 임의적이고, 제도의 내용도 일관성이 결여되어 있어 소비자에게 혼란을 일으킬 소지가 컸던 바, 이와 같은 제도적 결함을 보완하기 위하여 2000년에 이르러 8개의 금융 옴부즈맨 기관을 하나의 단일 옴부즈맨 제도로 통합하였다.

현재 보험회사와의 분쟁에 직면한 보험소비자가 분쟁해결을 위하여 취할 수 있는 분쟁해결방법으로는 i) 적절한 민원처리절차에 탄원하는 방법, ii) 옴부즈맨 제도를 통해 시정(redress)을 촉구하는 방법, iii) 중재(arbitration) 또는 조정(mediation)을 통해 분쟁해결을 꾀하는 방법, iv) FSA가 투자자를 대신하여 소송에 참여하도록 요청하는 방법, 마지막으로 v) 일반적인 민사소송(court action)을 통해 법원의 판결을 받는 방법 등이 존재한다.

#### 가. FSA의 보험회사 분쟁처리절차 규제

FSA(Financial Services Authority)는 분쟁처리 절차에 대해 지도할 일반적인

---

16) 이 장에서 소개하고 있는 외국 제도는 해당 국가의 법령 규정과 관련 기관의 인터넷 홈페이지(참고문헌 참조)의 자료를 주로 참조하여 작성하였다.

법적 권한을 가지고 있으며, Handbook에는 금융회사들이 분쟁처리와 관련하여 마련해야 하는 절차에 대해 규정하고 있다. FSA의 규제목적은 공정하고 즉각적인 처리를 통해 분쟁이 초기에 해결되도록 하여 FOS(Financial Ombudsman Service)에 이관되는 미해결 분쟁의 수를 최소화하는 데 있다. FSA가 정한 절차에는 분쟁에 대한 보상, 시간제한, 기록 보존 등에 관한 조항이 포함되어 있으며, 보험회사가 이를 위반할 경우에는 FSA가 법적인 구속력은 없으나 상징적으로 중요한 의미를 가지는 지도권을 발휘하도록 되어있다.

FSA가 정한 내부분쟁 처리절차의 특징은 FOS에 의한 금융분쟁조정외의 선행 절차로서 금융회사의 내부 분쟁해결수단을 통한 민원해결이 실패한 경우에만 FOS에 신청이 가능하도록 하고 있다는 점이다. FSA는 접수된 민원의 건수 및 종류, 정해진 기한 내에 처리된 분쟁의 실적 등을 공시사항에 포함되도록 함으로써 금융회사의 내부민원처리절차가 규제목적에 맞게 운영되고 있는지 감독한다.

FSA의 규정에 의해 금융회사는 자신의 지점 또는 판매점이 FOS의 관할임을 공시해야 하고, 상품판매시 또는 판매 후 즉시 서면으로 사내민원처리절차를 이용할 수 있다는 것을 고객에게 알려 주어야 한다. 그리고 민원처리의 각 단계마다 시한을 부과하여<sup>17)</sup> 소비자의 신속한 권리구제와 적절한 정보제공을 꾀하고 있다. 정보보존과 관련해서는 강제관할을 받는 금융회사의 민원은 민원을 접수받은 때부터 최소한 3년간 보관하며, FOS에 연 2회 민원처리에 관한 내용을 보고하도록 규정하고 있다.

#### 17) 분쟁처리와 관련한 단계별 시한

- 신청접수 5일 이내에 서면으로 접수사항(담당자 이름, 직위, 절차 등 상세한 내용 포함)을 통지
- 신청접수로부터 4주 이내에 최종회답 또는 경과보고와 최종회답 답신예정(8주 이내) 취지
- 신청접수로부터 8주 이내에 최종회답, 또는 최종회답이 불가능한 이유와 최종회답 답신예정, 또는 최종회답 지연에 불만이 있는 경우 FOS에 신청이 가능하다는 알림\*
- \* 금융회사가 민원에 대한 최종회답을 송부할 때에 최종회답에 불만이 있는 경우는 6개월 이내에 FOS에 분쟁해결 신청이 가능하다는 뜻을 같이 통지하고, FOS의 설명판 플랫을 동봉

## 나. 옴부즈맨 제도

영국의 옴부즈맨 제도는 분쟁금액이 상대적으로 적거나 소비자가 소송을 수행할 자력을 갖고 있지 않은 경우 이용할 수 있는 효과적인 분쟁해결제도로서 정착되어 왔다. FSMA는 금융분쟁에 대해서 독립된 당사자가 신속하고 비공식적으로 해결할 수 있는 옴부즈맨 제도에 대해 규정하고 있다. 동 법은 ‘금융서비스 옴부즈맨제도’의 설립을 규정함으로써 투자업무분쟁에 대하여 소비자들에게 기존의 8개의 ADR을 대신할 단일의 창구를 마련한 것이다. FOS는 FSMA에 따라 FSA에 의해 설립된 별도의 법인으로서 비정부기관이며, 구제도와 달리 신제도에서는 모든 인가업자가 의무적으로 가입하게 되어 있다.<sup>18)</sup> 고객과 금융회사의 문제가 당사자들 사이에서 해결되지 않을 경우 고객은 옴부즈맨 제도를 통해 문제를 해결할 수 있으며, 금융회사는 FOS에 협조하도록 되어 있다. 고객의 주장이 수용될 경우 금융회사는 이 제도의 결정에 따라야 하지만, 고객은 결정에 따를 의무가 없는 소위 편면적 구속력이 부여되어 있으며, 금융회사가 고객의 결정에 불복할 경우 정식으로 소송을 제기할 수도 있다.

FOS에 의한 분쟁처리의 효력은 관할 대상이 무엇이나에 따라 달라지는데, 관할 대상은 강제관할과 선택관할으로 구분할 수 있다. 강제관할은 FSA의 인가를 받은 금융회사에 대한 것으로서, 기존의 영역별 분쟁해결기구들이 행사하던 관할권을 FOS가 담당하게 된 것을 말하며, 강제관할에 관한 FOS의 결정은 편면적 구속력이 부여된다. 이에 반해 선택관할은 FSA의 인가를 받지 않은 금융회사에 대한 관할권으로 FSA의 규제대상이 되는 행위가 아니기 때문에 당해 금융회사가 FOS에 분쟁해결을 의뢰하는 경우에만 관할권을 행사할 수 있으며, FOS 결정의 효력은 FSA가 지정한 약관에 의존한다.

FOS의 조직은 크게 소비자문의접수부문(consumer contact division)과 분쟁처리부문(casework division)으로 구성된다. 분쟁처리부문은 은행·대출(loan)부문, 보험부문, 투자부문 등으로 나뉘는데, 이들 부문마다 주임옴부즈맨

18) 기존의 옴부즈맨 제도는 회사법의 절차에 따라 보험회사들이 The Insurance Ombudsman Bureau를 설립(1981.3.30.부터 업무 개시)하여 임의로 가입하였다.

(principal ombudsman)과 수 명의 옴부즈맨이 존재하며 이들 옴부즈맨의 맨 위에 대표옴부즈맨(chief ombudsman)이 있다.

옴부즈맨 제도의 운영에 소요되는 비용은 기본적으로 FSMA의 규제를 받는 금융회사가 부담하며, 소비자에게는 부담시키지 않는 것이 원칙이다. 지출 예산의 50%는 관할권에 속하는 인가된 금융회사로부터 일반부과금(general levy)으로 각출되며, 나머지 50%는 금융회사가 지급하는 소송수수료(case fees)로 충당 된다<sup>19)</sup>. 일반부과금은 업종별로 부과되는데, 그 부과액은 매년 FSA와 FOS 사이에서 행해지는 예산안에 관한 협의를 거쳐 FSA가 결정한다. 전체 예산에서 일반부과금에 비해 소송수수료가 차지하는 비중이 꾸준히 증가해왔는데, 2005년과 2006년의 경우 25:75의 비율을 보이고 있다.

옴부즈맨 기구는 민원이 FSA의 규제대상 범위에 포함되는 경우 피신청인이 당해 민원을 처리하도록 하는 강제적 권한을 보유하고 있다. 강제적 권한이 부여된 경우 옴부즈맨이 피신청인의 행위가 부당하거나 불합리하다고 판단하면 민원 신청인에게 유리한 결정을 내려야 하며, 만일 그 결정에 불만을 품은 당사자가 있다면 누구나 법원에 제소할 수 있다.

FSA가 여러 가지 경로를 통하여 FOS에 대한 통제력을 행사하고 있기 때문에 FOS의 독립성에 대한 비판이 존재하는 것이 사실이다. 그러나 옴부즈맨 제도가 FSA의 소비자보호 목적과 통일성 있게 운영되어야 한다는 주장에 따라 FSA의 FOS에 대한 영향력은 유지되고 있다. FSA가 FOS에 대해 우월적으로 가지는 대표적인 권한은 FOS 이사회 의장과 이사진의 임면권(의장은 정부의 승인이 필요), FOS의 예산 승인권, FOS의 강제관할에 관한 규칙제정권(청원자의 자격 및 화폐적 보상의 최대 금액<sup>20)</sup>을 정하는 것을 포함), FOS와 대표옴부즈맨에 대한 보고서 요구권, FOS가 만든 기타 규칙에 관한 승인권 등이 있다. FOS에 의한 분쟁해결 절차는 신청적격 심사, 화해 혹은 조정, 그리고 옴부즈맨에 의한 재정의 순서로 구성되어 있다.

FOS는 민원신청을 받으면 신청의 적격요건을 심사하는데, 결정을 내리기

19) 강제관할에 속하는 금융회사에 대해서는 360파운드(표준수수료) 수준이 유지되며, 선택관할에 속하는 금융회사에 대해서는 475파운드(특별수수료)가 부과된다.

20) 옴부즈맨이 강제할 수 있는 최대의 화폐적 보상은 10만 파운드인데, 공정한 보상이 필요한 경우 그 이상의 금액을 해당 금융회사가 지급하도록 권고할 수 있다.

전에 신청자에게 의견진술의 기회를 부여하고, 만일 각하(dismissal) 결정을 하는 경우에는 그 이유를 신청인에게 통지하여야 한다. 신청의 적격성을 심사하는 요건은 신청자 요건(eligible complaint), 기한 요건(time limit), 내용 요건으로 구성되어 있다. 개인, 연 매출액 10억 파운드 이하의 기업, 연수입이 10억 파운드 이하의 자선기관(charity), 또는 순자산이 10억 파운드 이하 신탁의 수탁자만이 신청자 요건을 통과할 수 있다. 기한요건과 관련해서는 사내민원처리기한 이내의 경우, 최종회답으로부터 6개월 이상 경과한 경우, 또는 관련 사건이 발생한 후 6년 이상 경과(또는 그 사실을 안 때로부터 3년 이상 경과)한 경우는 적격한 요건에서 벗어난 것으로 간주한다. 그리고 신청내용의 검토 결과 신청자가 실질적인 손실을 입고 있지 않다고 판단되는 경우, 회사가 공정하고 합리적인 보상을 제시하고 있음에도 소비자가 거부하는 경우, 그리고 해당 민원이 과거 또는 현재 적당한 옴부즈맨에 의해 검토되고 있는 경우에도 신청을 각하한다.

적격성이 확인된 민원 혹은 분쟁에 대해서는 FOS가 나서서 양 당사자의 교섭에 의한 화해를 모색한다. 일반적으로 조정(mediation)과 조사(investigation)를 활용한다. 조정은 분쟁을 평가(assessment)하여 신속하고 효율적으로 해결하는 비공식적 수단이며, 조정에 의한 초기단계의 해결에 실패한 경우에는 공식적인 조사 단계로 이행한다. 조사 단계는 당사자의 진술 기회를 포함하고 있으며, FOS에 의한 평가(provisional assessment)가 내려진다.

만일 조정과 조사에 의해서도 분쟁이 해결되지 않는다면, 옴부즈맨은 최종 결정(裁定, determination)을 내린다. 옴부즈맨에 의한 재정은 관련 법령, 규칙과 규정, 가이드라인 및 관련업계의 상관행(good industry practice) 등을 중요한 기준으로 이용한다. 재정이 내려지면 그것은 서면으로 당사자에게 통지되고, 신청인이 이에 수락한다는 뜻을 옴부즈맨에게 전달하면 재정의 결과는 양 당사자를 구속하게 된다. 재정의 최종적인 법적 효력은 법원에 의한 금전 지급 강제집행절차(대상 : 손실 등에 대한 보상 혹은 배상)와 특정조치에 대한 강제 실행절차(injunction)에 의해 보장된다.

옴부즈맨은 공정하고 합리적인 분쟁의 처리를 위하여 서면통지를 통해 당사자에게 당해 분쟁의 결정(재정)을 위해 필요하다고 생각되는 정보와 문서의

작성 및 제공을 요구할 수 있으며, 옴부즈맨의 요구를 받은 당사자는 정해진 기한 내에 요구에 응하도록 FSMA에 정해져 있다. 만약 당사자가 그 요구에 따르지 않을 경우 옴부즈맨은 법원을 통해 그 사실의 확인을 요구할 수 있으며, 법원이 판단하건데 당사자가 합리적인 이유 없이 이러한 요구에 따르지 않은 경우에는 당사자나 대표자(법인의 경우)는 법정 모욕에 준하여 처벌될 수도 있다.

#### 다. 기타 분쟁해결절차

##### 1) 중재(arbitration) 및 조정(mediation)

영국의 금융관련 분쟁에서 조정은 점차로 그 중요성이 높아지고 있으며, 상업적 영역에서는 이미 보편적인 방법이 되었다. 현재 금융산업을 위한 민간 중재기관 또는 조정기관이 다수 존재하게 됨에 따라, FSA는 이들 기관과의 역할 중복을 피하기 위하여 중재 및 조정 서비스를 제공하지 않고 있다.

##### 2) 소송

소송에 의한 분쟁해결은 보험소비자에 의해 직접 제기되는 소송(court action)과 보험소비자를 대표하여 FSA가 대신 수행하는 소송으로 구분된다. FSMA는 보험회사가 불법행위에 관한 일반법(general law of tort) 또는 관련 규제법규를 위반한 경우 피해를 입은 소비자는 소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있다. 이 경우 사인(private person)은 개인으로 한정되며, 내부자거래와 관련한 위반일 경우에만 사인이 아니더라도 소송을 제기할 수 있다. 이처럼 소송권자의 범위를 한정된 것은 전문적인 투자자들이 전략적으로 소송을 이용하지 못하게 하려는 정책적인 의도가 있기 때문이다. 또한 소비자의 권익 보호와 시장신뢰의 확보를 위해, 인가업자 또는 인가받지 않은 개인이 규제법규를 위반하여 이익을 얻거나 손실을 끼칠 경우 FSMA는 법원이 반환(restitution)을 명령할 수 있도록 권한을 부여하고 있다.

## 2. 호 주

### 가. 개 요

호주에서는 1980년대 중반부터 재판과 중재제도가 안고 있던 대심주의 절차의 문제점(시간, 비용, 결말에 대한 불만족)이 비판받아 옴에 따라, 대심주의적 요소를 배제하는 형태의 ADR이 활성화되었고, ADR절차의 본질에 대해서도 당사자의 요구와 이해를 만족시키는 창의적 합의의 도출에 있다고 여겨져 왔다. 그 결과 '조정(mediation)'이 호주 ADR의 주류가 되었다.

호주 금융 ADR의 제도적 특징은 금융서비스개혁법(FSRA)의 등장 이전과 이후로 나누어 살펴볼 수 있다. FSRA가 등장하기 이전인 1990년대의 호주 금융 ADR 제도는 소비자와 금융회사간의 직접적인 분쟁해결이 여의치 않은 경우 업계단체형 ADR기관을 주로 이용하였다. 업계단체가 운영하고 있던 ADR 기관은 주로 조사, 알선 또는 조정이라는 수단을 이용하여 당사자 간 합의를 도출하기 위해 노력하였으며, 이와 같은 노력이 실패한 경우에는 일정한 금액을 한도로 하는 재정 결정을 내렸다. 1980년대 이후 호주 연방정부는 소비자 정책을 통해 민원의 성격(민원제기건수가 많고 내용이 복잡한 민원의 경우)에 따라 업계단체에 의한 분쟁처리가 적절할 수 있다는 의견을 제시해왔으며, 그 결과 업계단체형 ADR은 소비자정책에서 자율규제의 유효성을 확보하기 위한 수단으로서 인정되었다.

그러던 중 2001년 FSRA의 도입을 계기로 호주의 금융 ADR 제도는 규제당국이 개입하는 방식으로 전환되었다. 특히 FSRA는 소매고객을 대상으로 하는 금융업자의 경우 사내민원처리절차(Internal Dispute Resolution Procedure)의 설치와 감독당국에 의해 승인된 외부분쟁해결기구(External Dispute Resolution Procedure)에의 가입을 금융업 인가의 필수요건으로 정하였다. 이러한 과정에서 업계단체형 ADR기관의 독립성 확보를 위한 여러 수단(독립법인, 이사회 구성 등)이 마련되었고, 금융ADR제도의 본격적인 법제화가 이루어졌다.

ASIC(Australian Securities and Investments Commission)<sup>21)</sup>는 FSRA 제정

21) 1998년 7월부터 기존 ASC(Australian Securities Commission)의 업무에 추가하여 연금,

이후 금융상품 및 서비스와 관련된 소비자분쟁을 조정하는 데 있어서 중심적인 역할을 담당하는 기관이 되었다. ASIC가 발족되면서 ACCC(Australian Competition Consumer Commission)가 수행해오던 금융서비스 분야의 소비자보호 역할이 ASIC로 이전되었으며, ASC(Australian Securities Commission)에 속해 있던 Financial Complaints Referral Centre는 “종합민원기구(one stop shop)”로 기능하면서 금융서비스에 불만을 가진 소비자들을 적절한 소비자분쟁포럼으로 인도하고 있다. 소비자분쟁포럼에는 Australian Banking Industry Ombudsman Scheme, Life Insurance Complaints Service 등이 존재한다.

ASIC가 인정한 EDR들 중 몇몇 기구들의 통폐합이 꾸준히 진행되어 왔으며, 그 결과 2008년 8월말 현재 금융분야 별로 5개의 기구가 남고, 다른 법률에 의한 기업연금분쟁심판위원회까지 포함하여 총 6개의 기구가 존재하게 되었다. 기존에 존재하던 금융분야별 7개의 EDR가 2008년 7월 1일자로 the Banking and Financial Services Ombudsman(BFSO), Financial Industry Complaints Service(FICS), Insurance Ombudsman Service (IOS)<sup>22)</sup>가 Financial Ombudsman Service(FOS)로 통합된 것이다.

---

보험, 수신(은행)에 대한 규제기능을 인수하여 확대 개편되었으며, 그 이후 2002년부터는 여신에 대한 규제도 담당하고 있다.

22) Insurance Ombudsman Service는 2004년 11월 10일에 Insurance Enquiries and Complaints와 General Insurance Enquiries and Complaints Scheme이 통합됨으로써 생겨났다.



<표 III-1> 호주의 소비자분쟁 조정기관

| 기관명                                                      | 역할                                                           |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Financial Ombudsman Service (FOS)                        | 은행, 신용대출, 손해보험, 생명보험, 재무설계, 투자, 주식거래, 펀드, 기업연금 등과 관련한 분쟁의 처리 |
| Credit Union Dispute Resolution Centre (CUDRC)           | 회원으로 되어 있는 대부분의 신용조합과 관계된 분쟁 처리                              |
| Insurance Brokers Disputes Limited (IBD)                 | 손해·생명보험 중개사와 관련된 분쟁의 처리                                      |
| Financial Co-operative Dispute Resolution Scheme (FCDRS) | 신용조합 및 주택금융조합과 관련된 분쟁의 처리                                    |
| Credit Ombudsman Service Ltd (COSL)                      | 신용서비스공급자(모기지브로커, 파이낸스브로커 등)와 관련된 분쟁의 처리                      |
| Superannuation Complaints Tribunal (SCT)                 | 기업연금 공급자 등의 결정 및 행위와 관련된 분쟁을 처리하는 정부 기구                      |

나. 사내민원처리절차(Internal Dispute Resolution Procedure)

IDR절차는 금융서비스 제공과 관련하여 ‘소매고객(retail customer)’에 의해 제기된 민원을 적절히 대응하기 위해 마련된 것이다. 여기서 소매고객이라 함은 특정 금융상품 또는 관련 서비스에 따라 달리 정의될 수 있으나, 기업활동과 관련된 경우와 전문투자자에 의한 경우, 그리고 ASIC가 정한 일정 금액 이상의 금융상품 또는 서비스와 관련된 경우는 제외되는 것이 일반적이다.<sup>23)</sup>

IDR절차의 설치는 금융업의 인가조건으로서, 이를 위반하거나 위반할 우려가 있는 경우 인가가 보류되거나 취소될 수 있다. 이렇게 IDR 절차를 강조하는 이유는 민원 내지 분쟁은 당사자의 직접 교섭에 의해 가능한 한 초기 단계에서 처리되는 것이 양 당사자에게 유익하다는 인식이 오래전부터 있어 왔기 때문이다.

ASIC는 다음의 조건을 만족시킨 경우에만 금융회사가 설치한 IDR절차를

23) 제조업의 경우 100인 미만, 기타 업종의 경우는 20인 미만의 종업원이 있는 소기업의 경우는 소매고객으로 인정된다.

적법한 절차로 인정한다.<sup>24)</sup> 첫째, 「호주 표준규격(AS4269-1995)」상의 “효과적인 민원처리의 필수요건(Essencial Elements of Effective Complaints)”<sup>25)</sup>을 충족해야 한다. 둘째, 민원처리의 절차와 정책(접수·조사·기한 내 처리·EDR기구와의 제휴방법·관련 정보의 기록구조적 문제의 처리 등에 관한 것), IDR이 사용할 수 있는 구제수단의 종류, 그리고 민원처리를 위한 조직구조와 보고체계에 대해 문서화가 갖추어져 있어야 하며, 이들 문서를 관련 직원에게 배포하고 소비자가 민원을 신청할 때 또는 요구할 때 이용하기 쉽도록 준비되어 있어야 한다. 셋째, IDR절차는 외부분쟁해결기구와 제휴를 맺고 있어야 한다. IDR절차에 의해서도 민원이 처리되지 않거나 주어진 처리기한을 초과한 경우 IDR직원은 소비자에게 EDR기구를 이용할 권리가 있음을 알리고 그에 관한 상세한 정보를 제공해야 한다.

금융회사가 IDR절차를 운영할 때에는 사업규모, 제공해야 할 금융서비스의 범위, 고객층의 성질, 예상되는 민원 건수 및 복잡성 등을 고려하는 것이 바람직하며, 각자에게 적합한 IDR절차를 두는 것이 가능하다. 하지만 보다 넓은 범위의 고객을 대상으로 모든 종류의 문의와 민원에 대응할 수 있도록 하는 것이 장려된다.

#### 다. 외부분쟁해결기구(External Dispute Resolution Scheme)

EDR은 감독기관의 인가가 요구되는 모든 금융서비스와 관련하여 ‘소매고객’에 의해 제기된 금융회사와의 분쟁(기업연금분쟁심판위원회에 의해 처리될

24) ASIC는 IDR표준을 작성하고 있지 않으나, IDR의 처리기한, 민원(complaints)의 정의, 보고 관련 사항 등을 포함하여, 금융업계에 적합한 IDR표준의 작성을 자신의 과제로 하고 있다.

25) 약속(commitment), 민원처리의 공정성(중립적 직원에 의한 조사, 결정 이유 명시 등 fairness), 사내자원의 충분한 배분(resources), IDR정보의 획득 가능성(IDR절차의 존재와 민원해결 방법을 소비자가 항시 용이하게 알 수 있도록 하는 것 visibility), 접근수단의 용이성(access), 민원 신청에 도움을 주는 체제의 구축(assistance), 분명한 민원처리 기한의 설정(responsiveness), 무료비용(charge), 구제수단의 공정성(remedies), 기록의 보존관리(data collection), 구조적(시장문제가 되는)·반복적 민원에 대한 대응(systematic and recurring problem), 보고·설명체제의 구축(accountability), 주기적 또는 외부에 의한 검사(reviews)가 있다.

수 있는 분쟁은 제외)을 단독으로 또는 다른 기관과 공동으로 해결하기 위해 설치된 것으로서, 회사법에 의하여 ASIC의 인정을 받은 기구들이다.

ASIC가 EDR을 인정하는 과정에서 중요한 원칙으로 삼고 있는 사항들은 아래와 같다. 첫째는 접근용이성(accessibility)으로, 홍보를 통해 소비자의 접근과 이용에 장애가 없어야 한다. 둘째는 독립성(independence)으로, 기구의 운영과 분쟁해결과정에서 회원금융회사로부터 독립성을 유지해야 한다. 셋째는 공정성(fairness)이다. 즉, 분쟁해결에서 기구는 절차적 공정을 준수하고, 내용측면의 공정성을 보장하기 위하여 적절한 기준과 정보에 근거한 결정을 내려야 한다. 넷째는 설명책임(accountability)으로, EDR은 분쟁에 관한 결정 사항 등을 공개하고, 구조적인 문제에 대해서 업계의 주의를 환기시켜야 한다. 다섯 번째는 효율성(efficiency)으로, 기구의 운영은 분쟁의 전개상황을 지속적으로 추적하여 적절한 절차에 의해 분쟁이 해결되는 것을 보증하고, 수행 결과를 정기적으로 평가함으로써 효율성을 확보해야 한다. 마지막은 유효성(effectiveness)이다. 즉, 기구는 적정하고 포괄적인 업무규정을 갖고 수행결과에 대해서 외부의 주기적인 평가를 받음으로써 그 유효성을 확보한다.

상기 원칙을 실현하기 위해 ASIC가 정한 EDR기구 인정지침은 다음과 같다. 첫째, EDR기구의 조직은 반드시 관련 업계로부터 독립적이어야 한다. 기구의 운영상 독립성을 확보하기 위하여 법인운영의 책임기구(이사회)는 동수의 업계 및 소비자 대표로 구성되는데, 그 의장은 외부인사가 맡아야 한다. 이사회는 분쟁해결에 있어 최종결정자를 임명하며, 기구의 기능 수행을 위해 자원이 적절히 배분되고 있는지 감시해야 한다. 그리고 업무규정의 작성·변경은 기구의 운영(분쟁해결절차도 포함)에 관련한 중요한 사항이기 때문에 이사회가 단독으로 결정할 수 없으며, 기본적으로 업계, 소비자단체, ASIC 등 모든 이해관계자(stakeholder)가 협의하여 결정할 사항(public consultation)<sup>26)</sup>으로 되어 있다.

둘째, 분쟁해결 절차에는 구제수단(remedies)의 다양성과 결정의 구속력을 확보할 수 있는 방법이 존재해야 한다. 구제수단이란 분쟁이 분쟁처리의 초기 단계에서 당사자의 합의에 의해 해결되지 않은 채 ombudsman 등에 의한 최종적인

26) 사소한 변경은 ASIC와의 협의사항이다.

결정에 이른 경우에 필요한 것으로서 금전배상(보상)과 비금전적 명령 등 두 종류가 포함된다. 금전배상은 금융회사가 의무를 위반함에 따라 생긴 직접적인 손실(loss) 또는 손해(damage)를 대상으로 하며, 소위 징벌적 손해배상은 포함하지 않는다. 비금전적 명령에는 작위 또는 부작위의 명령이 포함되며<sup>27)</sup>, 기구에 가입하는 금융회사는 가입의 조건으로서 이와 같은 기구의 결정에 따를 것을 계약으로 합의해야 한다. EDR기구는 구제방법에 불복하는 회원사(금융회사 = 피신청인)가 존재하는 경우에 대비하여 내부처리절차에 대한 업무규정을 정해놓아야 하며, 이러한 내부처리절차는 회원사가 결정을 받아들일 수 있도록 상당한 기간을 부여해야 한다. 그럼에도 불구하고 회원이 기구의 결정에 따르지 않는 경우가 발생하면, 가입조건 위반을 이유로 회원사 자격을 제명처분할 수 있으며, 제명처분에 앞서 ASIC에 의한 사전조회가 요구된다. ASIC는 이러한 회원사를 청문조사한 후 인가에 조건을 부가하거나 변경할 수 있고, 다른 EDR기구에 가입하도록 명령하는 등의 조치를 취할 수도 있다.

셋째, EDR기구의 운영에 필요한 이용료를 신청인에게 청구하지 않는 것이 원칙이며, 이는 ASIC가 강력히 권고하는 기본원칙이다. 이용료의 징수는 EDR기구를 이용하고자 하는 신청인에게 불이익으로 인식될 우려가 있기 때문이다. 만일 EDR기구가 이용료를 징수하고자 하는 경우에는 사전에 업계, 소비자단체 그리고 ASIC와 협의해야 한다.

마지막으로, EDR기구는 ASIC에 자신의 업무를 보고해야 한다. EDR기구에 의한 보고는 '분쟁처리에 관한 보고'와 '시장에 관계된 중대문제에 관한 보고'로 구성되어 있다. 분쟁처리와 관련된 보고사항은 Policy Statement에 명시되어 있으며, 연 4회 보고하는 것을 기본으로 한다. 시장에 관계된 중대문제는 구체적으로 정의하거나 특정하지는 않았으나, 공시의 태만, 표준적인 조건의 부적절한 해석 내지 적용 등에 의해 발생한 금전적인 손실과 소비자 신뢰의 상실 등이 발생한 경우 등이 포함되고, 중대한 위반행위로는 사기적인 행위, 중대한 과실행위, 관련법의 위반행위 등을 예로 들 수 있다. 이와 같은 사항

27) 예를 들면 신청인이 계약으로부터 해방되는 것(지급한 금액 및 이자의 반환), 계약조항의 변경(단, 제3자의 권리는 영향 받지 않는 범위에서), 금융회사의 관리하에 있는 고객의 서류와 정보의 반환 등이다.

은 발생할 때마다 수시로 ASIC에 보고되어야 하며, 연차보고서에도 반드시 공시되어야 한다.

#### 라. Financial Ombudsman Service의 운영 사례

FOS는 ASIC에 의해 승인된 비영리 유한책임회사이다. FOS의 이사회는 9명의 이사(director)로 구성되어 있으며<sup>28)</sup>, 그 이사회가 임명한 4명의 옴부즈맨(대표옴부즈맨 1명과 분야별 옴부즈맨 3명)이 활동하고 있다. FOS가 담당하는 분야는 “Banking and Finance”, “General Insurance”, “Investments, Life Insurance & Superannuation”으로 구분되며, FOS 운영에 필요한 재원은 이사회의 결정에 의해 정해진 연회비(annual levy), 특별회비(extraordinary levy), 그리고 수수료(fee) 등을 통해 조달된다.

호주 내의 모든 금융회사는 FOS에 가입할 수 있으며, FOS는 은행, 신용, 대출, 손해보험, 생명보험, 재무설계, 투자, 주식거래, 펀드, 기업연금 등과 관련하여 공정하고 편리한 분쟁해결방법을 제공하는 것에 그 목적을 두고 있다. 금융분쟁이 IDR절차를 통해서도 해결되지 않았을 경우 FOS는 화해절차를 제공할 수 있으며, 분쟁을 조사한 후 금융서비스 공급자를 구속하는(binding) 서면결정<sup>29)</sup>을 내릴 수 있다. 현재 FOS는 호주에서 발생하는 금융분쟁의 약 80% 가량을 처리하는 것으로 알려져 있으며, ASIC에 대한 자문업무에도 참여하고 있다.

28) 2008년 FOS로 통합된 Insurance Ombudsman Service, Banking and Finance Ombudsman Service, Financial Industry Complaints Service 등의 전직 이사가 현 이사회 구성원의 대부분을 차지하고 있다. 2009년 6월 1일 부터는 FOS의 정관에 따라 업계와 소비자 단체에서 추천하는 8명의 이사와 이들이 임명한 1명의 의장이 현 이사회를 대체한다.

29) 신청인은 이에 따르지 않아도 된다.

### 3. 미국

#### 가. 개요

미국에서는 보험분쟁의 80% 내외가 소송에 의해 해결되고 있으며, 보험에 관한 상담·민원처리는 주 보험청이 주로 담당하고 있다. 민간단체들도 다양한 활동을 펼치고 있는데, 비영리단체인 경영개선협회(BBB: Better Business Bureau)는 소비자가 제기한 민원의 해결이나 소액사건의 조정·중재서비스에 관한 활동을 주로 담당하고 있으며, 미국중재협회(AAA: American Arbitration Association)나 온라인회사(CyberSettle, Inc), JAMS 등에서도 조정 내지 중재서비스를 제공하고 있다. 그러나 유럽과 같이 분쟁해결을 독립적으로 수행하는 옴부즈맨 제도는 존재하지 않는다.

#### 나. 주보험청의 민원처리

소비자는 보험회사가 해결하지 못하는 민원이나 분쟁의 해결을 보험청에 신청할 수 있다. 보험청은 소비자로부터 민원이 접수되면 주 보험법이나 기타 법률상의 불법행위를 검토하여, 보험회사나 보험중개사·보험대리점의 법률위반이 있는지 판단하고, 위법이 판명될 경우 제재금의 부과·면허박탈·정지 등의 처분을 내린다. 다만, 주 보험청은 민원신청에 있어서는 보험회사에 대하여 일정한 조치를 행할 수 있을 뿐 금전의 지급을 명령하거나 요구할 수는 없다.

일반적으로 보험청에서는 보험사고의 책임소재 여부에 관한 판정이나 과실의 인정 여부, 보험금액의 과소에 관한 분쟁사건에는 관여하지 않고 있으나, 예외적으로 뉴욕 주 보험청은 무과실(no-fault) 자동차보험의 보험금 청구에 관해 중재제도를 운영하고 있다.<sup>30)</sup>

---

30) 무과실 자동차보험의 보험금청구자는, 보험금청구 후 30일 이내에 보험회사가 처리한 경우나 지급불가의 회답을 받은 경우, ① 법원외의 소제기, ② 주 보험청에의 분쟁해결 신청, ③ 미국중재협회(AAA)에의 중재 제기 중에서 선택할 수 있다.

#### 다. 재판외적 분쟁해결절차(ADR)

미국의 경우 ADR이 오랜 기간 동안 발전해왔다. 소송의 폭발적인 증가와 법원의 업무부담을 경감시키기 위하여 1990년 제정된 민사사법개혁법(Civil Justice Reform Act)과 ADR을 장려하는 사회적 분위기가 ADR이 활성화된 계기가 되었다고 할 수 있다. 1997년 민사사법개혁법이 실효되자 1998년 ADR을 이전보다 강하게 요구하는 연방 ADR법(Alternative Dispute Resolution ACT of 1998)이 제정되었다. 이 법은 모든 민사사건에 대하여 연방지방법관소로 하여금 ADR의 이용을 검토할 것, ADR 전문가를 둘 것, 중립적인 분쟁조정자(neutral)의 명부를 작성할 것 등을 의무사항으로 정하고 있다.

현재 미국에서 활발하게 이용되고 있는 ADR제도는 법원 부속형 ADR과 사적 ADR이 있다. 전자는 법원에 제기된 소송을 법규나 법관의 명령에 따라 법원의 감독하에 있는 ADR절차에 회부되는 것을 말한다. 법원 부속형 ADR의 운영을 통해 얻고자 하는 효과는 만성적이고 심각한 사법지체를 완화하고 법원의 행정업무 부담을 경감하려는 데 있다. 한편, 후자의 경우에는 다시 비영리형 ADR과 영리형 ADR로 나눌 수 있다. 비영리형 ADR기관은 미국중재협회(AAA)나 경영개선협회(BBB)와 같이 법원 대체적 기능을 수행하는 것도 있지만, 대부분은 특정분야의 분쟁이나 특정지역의 당사자를 대상으로 한다. 영리형 ADR기관으로는 전국규모로 성장한 JAMS 등이 있다.

## 4. 일본

일본에서는 ADR을 활성화 하기 위하여 2007년 4월에 「재판외분쟁해결절차의이용촉진에관한법률」(약칭 ‘ADR촉진법’)이 시행되었으며, 이에 앞서 2002년 4월에는 「금융분야 업계단체·자주규제기관의 민원 및 분쟁 해결지원 모델」을 만들어 민원 및 분쟁해결지원절차의 정비가 진행되어 왔다. 이러한 일련의 제도정비는 ‘공정중립’, ‘투명성’, ‘간편·신속·저렴’, ‘실효성 확보’, ‘금융시장

의 건전한 발전'을 위해 추진되어 왔다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 민원 및 분쟁의 정의와 비밀준수의무 등 민원해결지원과 분쟁해결지원에 필요한 공통사항을 규정하고, 기관의 이용을 촉진하기 위해 기관 및 회원기업이 소비자에 대한 홍보와 접촉점(access point)을 확대하도록 규정하였다. 또한 민원처리업무의 전가, 소위 '뽕뽕이 돌리기'를 막기 위해 ADR기관들이 제휴할 것을 제시하였다. 마지막으로 분쟁해결지원에 관한 실적을 공표하고 금융회사에 대한 외부평가를 실시하여 금융회사운영의 적정화와 규제 정비를 꾀하였다.

뿐만 아니라 민원해결에 관한 규칙을 마련하여 절차 진행의 기준을 명확히 하였다. 분쟁해결위원회(기관의 위촉을 받아 분쟁해결지원절차를 실시하는 자)를 설치하고 이해관계자를 배제하여 기관의 중립성과 공정성을 담보한 점, 취급하는 분쟁의 범위와 신청인(혹은 그 대리인)의 범위, 알선 및 조정을 행하지 않는 경우와 절차를 중지하는 경우 등 절차의 진행에 대한 기준을 명확히 한 점, 회원기업에 대한 사실조사·자료제출 요구와 조치·권고 등 기관의 회원기업에 대한 권한을 명백히 한 점, 그리고 회원기업은 기관이 제시한 알선·조정안에 대하여 존중할 것을 규정하고 정당한 이유 없이 수락하지 않는 경우에는 해당 기업명을 공표할 수 있도록 규정한 점 등은 분쟁해결지원규칙의 특징적인 사항이라고 할 수 있다.

금융청은 본래 ADR기능을 갖고 있지 않으나, "정책과에 금융서비스이용자상담실 및 기획관 2인, 금융기획관리관 1인 및 금융행정상담관 1인을 두며, 금융서비스이용자상담실은 금융청의 행정에 관한 민원 처리 및 문의에 대한 정보 제공에 관한 사무를 취급한다."고 정한 「금융청조직규칙」 제2조에 의거하여 금융서비스이용자상담실을 설치·운영하고 있다. 현재 금융서비스이용자상담실은 금융행정에 관한 질의사항과 계좌의 부정이용 등에 관한 각종 정보 제공, 상담내용 및 자료의 금융청 내 공유와 활용, 기타 정보제공(상담 등의 접수 실적, 자주 있는 상담에 대한 Q&A 등을 3개월마다 금융청 홈페이지에 공표) 등의 서비스를 수행하고 있다. 다만 이용자와 금융회사 간 다툼에 대해서는 사정을 들어본 후 타기관 소개 또는 논점 정리 등의 자문을 해 주고 있으나, 알선·중개·조정은 가능하지 않음을 유의사항으로 알리고 있다.



금융거래와 관련한 민원은 해당 금융회사 또는 금융관계단체의 민원상담창구를 통해서도 처리되고 있다. 예를 들어 생명보험협회는 전국에 53개소의 생명보험상담소를 설치·운영하고 있는데, 계약자를 비롯하여 일반소비자들의 생명보험에 관한 상담·조회·민원처리 등을 무료로 행하고 있다. 구체적으로 동 협회는 금융상품거래법에서 정한 인정투자자보호단체로 인정을 받았으며, 변액보험·변액연금보험, 외화표시보험·외화표시연금보험, 해약환급금변동형보험 등의 거래에 관계된 민원의 해결, 당사자 간 의견차이가 있는 경우 알선 등의 업무를 행하고 있다.

화해 내지 알선을 통해서도 민원을 해결하지 못한 경우에는 상담소 내에 설치되어 있는 '재정심사회'를 이용한다. 재정심사회는 변호사(3명), 소비생활상담원(3명), 생명보험상담소직원(1명)으로 구성되어 있으며, 생명보험상담소가 접수한 민원 중 1개월이 경과하여도 문제가 해결되지 않은 사건에 대해 이용할 수 있도록 하였다. 재정심사회는 제출된 서류에 기초하여 적격성 심사를 행한다. 그리고 나서 심리결과 신청인의 주장에 이유가 있다고 판단되고 양 당사자들이 노력하였음에도 불구하고 해결되지 않는 경우에는 재정서에 의한 화해안을 제시하며, 당사자들에게 수락할 것을 권고한다.<sup>31)</sup> 이와 같은 재정심의위원회의 결정에 법적 구속력은 없으나, 보험회사들이 재정심사회의 결정을 수용하는 것이 관례화되어 있어 재정심사회의 화해안은 사실상의 구속력을 발휘한다.

손해보험과 관련하여서는 협회나 변호사연합회 등에서 상담 및 분쟁처리기구를 운영하고 있다. 일본손해보험협회는 그 회원사의 보험계약자, 피보험자, 보험금청구자 등이 제기하는 상담이나 고충을 처리하는 기관으로서, 손해보험상담실, 손해보험조정위원회, 자동차보험청구상담센터를 설치·운영하고 있다.

31) 단, 다음의 경우에는 재정은 행해지지 않는다.

- 생명보험계약에 관한 것이 아닐 때
- 보험계약자 등에 의한 신청이 아닐 때
- 소송과 민사조정이 진행 중 또는 종료한 사안
- 부당한 목적으로 터무니없이 재정 신청을 했다고 인정된 때
- 보험회사의 경영방침과 직원 개인에 관계된 사항, 사실확정이 현저히 곤란한 사항 등 신청내용이 성실상 재정을 행하기에 적당하지 않다고 인정될 때

그 외에 제3자기관으로서 교통사고에 관한 분쟁 등을 처리하는 교통사고분쟁 처리센터, 일변연(日弁連)교통사고센터 및 국가에서 설립한 자배책보험·공제 분쟁처리기구가 있다.

<표 III-2> 일본 손해보험의 고충·분쟁해결기관

| 명 칭            | 기 능 |    |    |    | 비 고                                   |
|----------------|-----|----|----|----|---------------------------------------|
|                | 상담  | 고충 | 알선 | 조정 |                                       |
| 손해보험상담실        | ○   | ○  | -  | -  | 손해보험 전반에 대한 상담·고충처리                   |
| 손해보험 조정위원회     | -   | -  | -  | ○  | 상담실을 경유하였으나 당사자간 합의에 이르지 못한 경우에만 가능   |
| 자동차보험 청구상담센터   | ○   | ○  | -  | -  | 자배책보험·임의자동차보험의 내용 및 보험금청구절차 등에 관한 상담  |
| 교통사고 분쟁처리센터    | ○   | -  | ○  | ○  | 촉탁 변호사가 중립적 입장에서 상담, 화해의 알선 등을 무료로 제공 |
| 日弁連교통사고 상담센터   | ○   | -  | ○  | ○  | 전문 변호사가 교통사고에 관한 상담·알선을 무료로 제공        |
| 자배책보험·공제분쟁처리기구 | -   | -  | -  | ○  | 자배책보험(공제)에 관한 분쟁조정업무를 수행              |

자료 : 損害保險事業總合研究所(2007), p.197.