



금융소비자보호법 제정안의 주요 쟁점

양승현 연구위원

- 금융위원회는 최근 정무위원회 업무보고 시 현재 국회 계류 중인 금융소비자 보호에 관한 법률안을 올해 안으로 법제화해줄 것을 요청함
 - 작년 7월 국회에 제출된 정부안은 금융상품 및 판매업의 유형을 ‘동일기능-동일규제’ 원칙으로 재분류·체계화하여 판매행위 원칙을 적용함으로써 빈틈없는 규제체계 구축의 기틀을 마련한 것으로 평가됨
- 동일기능-동일규제 체계의 도입은 금융소비자 보호 및 일관된 규제 적용이 가능하다는 점에서 의미가 있음
 - 상품별 특성과 거래현실을 충실히 반영한 입법이 이루어지면 취지가 보다 충실히 구현될 수 있을 것임
- 금융소비자 보호를 위한 기본법의 제정 필요성에 대해 다수가 공감하는 가운데 세부내용에 대해서는 각계에서 다양한 논의가 이루어지고 있음
 - 주요 쟁점은 ① 변액보험 이외의 보장성 상품에 대한 적합성·적정성 원칙 적용, ② 분쟁조정절차 실효성 제고를 위한 소송중지 및 소액사건 소송이탈제도, ③ 금융판매업자 등의 손해배상책임 강화 등에 관한 것임
- 변액보험 외의 보장성 상품에 대해서도 적합성·적정성 원칙을 적용하는 것에 대해 ① 금융소비자 보호를 위해 일반 보험상품에도 폭넓게 적용되어야 한다고 보는 견해와 ② 투자성 상품과 달리 다수 간의 위험분산을 목적으로 하는 보험상품에 대해서는 동 원칙의 적용에 신중을 기할 필요가 있다는 반대견해가 있음
 - 아울러 ‘적합’·‘적정’ 여부는 추상적 개념이어서 구체적 판단기준의 제시가 필요하다는 견해도 있음
- 분쟁조정절차의 실효성 제고를 위한 소송중지 및 소액사건 소송이탈금지제도는 금융소비자 보호를 위한 긍정적 제도 개선으로 평가되나, 분쟁 현황을 고려한 조정이 필요하다는 논의가 있음
 - 금융분쟁조정사건의 80% 이상이 2천만 원 이하 소액 건인 상황에서, 약관 내용 관련 분쟁 등 소액 동일 유형의 사건이 다수여서 금융회사의 경영상 부담이 큰 경우 특례의 예외 인정 등이 필요함
- 금융상품판매업자 등의 손해배상책임 관련한 고의·과실에 대한 입증책임 전환 및 직접판매업자(금융회사)의 사용자책임 규정은 금융소비자의 사후구제 절차로서 의미가 있으나, 자력이 충분한 금융기관보험대리점 및 대형 법인보험대리점에 대한 사용자책임 적용은 배제할 필요가 있다는 의견이 있음

1. 검토배경



- 최근 금융위원회는 정부위원회 업무보고에서 금융소비자 보호에 관한 법률안(이하 '제정안') 등 7개 금융개혁 및 소비자보호 법안을 연말까지 법제화해줄 것을 요청하고 이를 위해 최선을 다하겠다는 뜻을 밝힘¹⁾
 - 2012년 7월 국회에 금융소비자 보호 기본법안이 제출된 이래 지속적으로 관련 법안이 발의·제출되어 왔으나, 소비자 보호 수준 및 금융소비자보호기구와 관련된 금융감독체계 등에 관한 엇갈리는 견해로 인해 국회를 통과하지 못하고 국회 임기 만료로 폐기되는 등 법제화에 이르지 못하고 있는 상황임
 - 현재 국회에는 정부안을 포함 총 5건의 금융소비자 보호 관련 법안이 발의되어 있으며, 지난해 5월 23일 국회 제출된 정부안에는 그간 논란의 대상이 되어 온 금융감독기구와 분리된 금융소비자보호기구의 설치에 관한 내용이 포함되지 않았음
- 작년 7월 국회에 제출된 정부안은 국내외적인 금융소비자 보호 요구에 대응하여 금융소비자를 보호하고, 규제차익 없이 금융회사에 대해 효율적인 감독권을 행사하기 위한 실질적 기틀을 마련하고 있다는 점에서 큰 의미가 있음
- 국회에서 감독기구 개편방향에 대한 내용을 포함한 수정안을 내놓을 가능성도 거론되는 가운데, 본고에서는 정부안 중 금융소비자 보호를 위한 규제 및 피해구제 제도를 중심으로 제정안의 내용을 살펴보고 그간 정부, 학계 및 보험업계에서 논의되어 온 주요 쟁점을 살펴보고자 함
 - 제정안은 금융소비자 보호를 위한 기본법으로서 금융소비자 보호를 위한 규제 및 피해구제제도 외에 금융소비자 보호체계 구축 및 금융교육 지원 등에 관한 사항 등을 담고 있음

2. 금융소비자보호법 제정안 개요



가. 현 금융업권별 규제체계에서 기능별 규제체계로 전환

- 금융상품의 속성 및 판매채널 속성의 매트릭스 구조로 구분하여 판매행위 규제를 적용함

1) 조선비즈(2018. 7. 25), “금융위가 국회에 요청한 7개 금융개혁 법안은…인터넷은행 은산분리 완화 긍정적” 참조 http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2018/07/25/2018072500577.html

- 금융상품의 속성을 예금성, 대출성, 보장성, 투자성 금융상품으로 재분류·체계화하여 금융업권에 상관없이 경제적으로 동일한 기능을 하는 금융상품에 대해서는 동일한 규제를 적용함(제3조)²⁾
- 판매채널을 직접판매업자(은행, 보험사, 금융회사 등)와 판매대리·중개업자(투자권유대행인, 보험설계·중개사, 카드·대출모집인 등) 및 자문업자(투자자문업자 등)로 재분류, 등록의무를 부과함(제4조, 제11조)³⁾

나. 사전 정보제공을 통한 소비자 선택권 강화 및 불완전판매 예방

- 금융상품판매대리·중개업자에게 수수료·보수에 대해 고지(제25조)하도록 하고, 금융위원회가 금융상품의 유형별로 금융상품의 주요 내용을 비교 공시할 수 있도록 하여 소비자의 합리적 상품선택을 용이하게 함
- 금융상품자문업을 신설(제26조)하여 일반인들이 전문적이고 중립적인 자문서비스를 쉽게 이용할 수 있게 함

다. 불완전판매 방지를 위한 판매행위 규제 및 제재 강화

- 개별 금융법상 판매행위 규제를 총망라하여 6대 판매행위 원칙(적합성 원칙, 적정성 원칙⁴⁾, 설명의무, 불공정영업행위 금지, 부당권유 금지, 광고 규제)을 규정함(제16조 내지 제21조)
 - 보장성 상품에 대해서도 원칙적으로 적합성 원칙 및 적정성 원칙을 적용함
 - 위반할 경우, 과태료 또는 과징금(적합성 원칙 및 적정성 원칙 위반 제외) 부과, 손해배상책임 입증책임 전환(적합성 원칙, 적정성 원칙, 설명의무 위반 시), 위법행위 해지권 부여(광고규제 제외) 등을 규정함
- 소비자의 현저한 재산상 피해가 발생할 우려가 있을 경우 해당 금융상품의 판매금지 등을 명령할 수 있음(제54조)

라. 청약철회권, 위법계약해지권

- 보장성, 대출성, 투자성 상품 및 금융상품자문에 관한 계약에 대해 일정기간 내에 철회권이 부여됨(제51조)
- 광고규제를 제외한 판매행위 규제 위반 시 일정기간⁵⁾ 내에 소비자는 계약해지를 요구할 수 있음(제52조)

2) 변액보험을 포함하여 보험업법상 보험상품은 보장성 상품으로 분류됨

3) 기존의 금융회사와 판매채널은 별도 인허가, 등록절차 없이 동 법상 금융상품판매업자 등으로 간주됨

4) 입법예고 단계에서는 적합성 원칙을 “부적합한 상품의 구매권유 금지”로, 적정성 원칙을 “부적절한 상품에 대한 고지”로 지칭하였으나, 법제처 심사과정에서 타 입법례에 따라 수정된 것으로 보임. 양자 모두 금융소비자가 자신의 소득, 재산상황, 투자경험 등에 비추어 부적절한 금융상품을 구매하지 않도록 방지하는 것이 목적임

마. 사후 권리구제 강화

- 분쟁조정 실효성 제고를 위해 분쟁조정 과정에서 금융회사가 제소할 경우 법원이 소송을 중지할 수 있도록 하고(제45조), 2천만 원 이하 소액사건에 대해서는 분쟁조정 절차 완료 전 금융회사의 제소를 금지함(제46조)
- 금융소비자의 손해배상 관련, 적합성 원칙, 적정성 원칙, 설명의무 위반 시 금융상품판매업자 등이 고의·과실에 대한 입증책임을 부담토록 하고(제48조), 금융회사에게 판매대리·중개업자에 대한 사용자책임을 부과함(제49조)⁶⁾

3. 주요 쟁점



가. 보장성 상품에 대한 적합성·적정성 원칙 적용 관련

- 현행 보험업법상 변액보험에만 적합성 원칙이 적용⁷⁾되고 적정성 원칙은 적용되지 않으나, 제정안은 변액보험 외의 보장성 상품(보험상품)으로 적합성·적정성 원칙의 적용을 확대할 것을 예정⁸⁾하고 있어 그 범위에 대해 이견이 있음
 - 두 원칙의 준수는 금융회사가 ① 금융소비자의 연령, 계약체결 목적은 물론 부채, 자산, 소득 등 재산상황에 대한 정보를 파악하고, ② 이를 토대로 해당 금융상품이 소비자에게 적합한지를 판단하여 금융상품을 권유하거나, 적정하지 않은 상품인 경우 이를 소비자에게 고지하는 두 단계로 구성됨
 - 적합성 원칙(Know-Your-Customer-Rule)은 본래 복잡다기한 금융투자상품에 존재하는 정보비대칭성으로부터 소비자를 보호하기 위하여 자기 책임 원칙에 수정을 가한 것이라 볼 수 있음
 - 우리나라에서는 2007년 자본시장법에서 처음 도입되었고, 2000년대 이후 보험회사가 변액보험을 판매하면서 2010년 보험업법 개정 시 변액보험에 한해 적합성 원칙이 도입됨
 - 금융소비자 보호를 위해 일반보험상품⁹⁾에도 폭 넓게 적합성 원칙이 적용되어야 한다고 보는 견해¹⁰⁾는

5) 5년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간

6) 금융회사(직접판매업자)가 선임·감독 시 주의의무 이행 및 손해방지 노력을 입증하면 면책 가능함

7) 일반보험계약자에 대해서만 적용

8) 제정안 제16조 제2항 제1호는 “‘보험업법 제108조 제1항 제3호에 따른 변액보험 등 대통령령으로 정하는 보장성 상품’에 대해 일반금융소비자의 연령, 재산상황(부채를 포함한 자산 및 소득에 관한 사항) 및 계약체결 목적 등을 파악하여야 한다”고 규정하고 있음

9) 이러한 견해는 변액보험과 같은 투자성 있는 보험상품은 물론, 연금상품 및 상품구조가 복잡한 상품들에도 적용되어야 한다고 주장함

10) 안수현(2016), 「금융소비자의 사전적 보호제도의 평가 및 제언」, 국회입법조사처 세미나자료집, 금융소비자보호기본법 제정 관련 쟁점, pp. 13~15 참조

- 금융회사와 소비자 간의 정보비대칭성에 주안점을 두고 금융회사의 책임을 강화하여야 한다고 주장함
- 반면, 현재와 같이 투자성 있는 보험상품으로 제한되어야 한다는 견해¹¹⁾는, 우연한 사고에 대비하여 다수 간의 위험분산을 목적으로 하는 보험상품을 원본 손실위험성을 안고 고수익을 얻고자 하는 투자상품과 동일하게 보아서는 안된다는 것임
 - 과도하게 많거나, 부적합한 보험가입은 설명의무 강화 또는 인수심사로 방지함이 바람직함
 - 금융회사의 과도한 업무부담은 물론 소비자에 대한 과도한 개인정보 침해 소지 또한 우려됨
- 목적과 수단은 비례를 이루어야 하므로, 변액보험 외의 일반보험에 대한 적합성·적정성 원칙의 적용 확대는 신중을 기할 필요가 있음
 - 소비자에 대한 과도한 정보탐색 문제, 소비자의 도덕적 해이 방지 및 자기책임 원칙 등 관점에서의 고려가 필요함

■ 한편, 정무위원회 검토보고서는 ‘적합·적정’은 추상적 개념이어서 수범자 입장에서 어떠한 행위가 법 위반이 되는지 알기 어려우므로 제정안에서 기준을 명확하게 할 필요성이 있다는 견해를 표명¹²⁾

- 투자성 상품의 경우에도 어떤 소비자에게 어떤 상품을 권유하는 것이 적합하지 않은지 구체적으로 판단하기는 쉽지 않음
 - 예컨대, 연령이 적은 사람이 거액의 투자를 하고자 할 때, 적은 연령이 긍정적 판단 요소인지 부정적 판단 요소인지 관점에 따라 판단이 다를 수 있음
- 정무위원회 검토보고서는 특히 적합성·적정성 원칙 위반의 효과로 제정안에서 과태료 부과를 규정하고 있는 점을 고려할 때, 법률에서 금지행위 기준을 보다 구체화할 필요가 있다고 지적함
- 일반보험상품의 경우에는 이러한 기준이 더 모호해질 것이므로, 법령상 명확한 판단기준 제공이 필요함
 - 위험전가라는 보험의 특성상, 어떠한 보장이 필요한지, 어느 정도로 필요한지는 주관적 위험회피 성향에 따라 결정되므로, 제3자가 재산상황 및 연령이라는 외적 조건을 통해 판단하기 어려움
 - 예를 들어, 재산과 소득이 적기 때문에 미래에 대한 불안감으로 많은 보장을 받고자 하는 소비자가 있을 수 있음

나. 금융분쟁조정 시 소송중지 및 소액사건 소송이탈금지제도 관련

① 소송중지 제도

■ 분쟁조정 사건에 대해 법원에 소가 제기되면 “법원이 소송절차를 중지할 수 있다”라고만 규정하여 정무위원회 검토

11) 전한덕(2017), 「「금융소비자보호 기본법」 제정안에 대한 검토」, 『법률논총』, 제24권 제1호, pp. 434~436 참조

12) 정무위원회(2017. 9), 「금융소비자보호법안·금융소비자 보호 및 금융상품 판매에 관한 법률안·금융소비자 보호에 관한 법률안 검토보고서」

보고서는 법원이 소송중지 여부를 일정 기한 내 통보하도록 보완하는 방안을 제시하고 있음¹³⁾

- 제정안은 법원의 소송중지를 임의적으로 규정하고 있어 법원이 소송을 중지할지 여부를 결정하지 않는 한 분쟁조정절차의 지위가 불안정해지는 문제가 있다고 지적됨
- 유사입법례로 환경분쟁조정법 제45조는 재정이 신청된 사건에 대해 소송이 진행 중일 때는 수소법원이 소송절차를 중지할 수 있고, 법원이 소송절차를 중지하지 않으면 재정절차를 중지하게 되어 있음

② 소액사건에 대한 소송이탈 금지

■ 분쟁조정제도의 실효성 확보를 위한 제도 개선을 긍정적으로 평가하는 견해가 다수이나¹⁴⁾, 비록 한시적이지만 금융회사의 제소를 금지하는 것이므로 금융회사의 재판청구권을 제약하는 문제를 지적하는 견해도 존재함¹⁵⁾

- 금융분쟁조정사건의 80% 이상이 2천만 원 이하인 상황¹⁶⁾에서 대부분의 사건에서 소제기가 금지됨
- 약관 내용 관련 분쟁 등 소액 동일 유형의 사건이 다수인 생명보험회사의 경우, 개별 사건의 소가가 낮더라도 회사에 미치는 경영상 부담은 클 수 있음
 - 재정적 영향이 커 금융회사가 법원에서 판단받기를 원하는 경우까지 소송이탈을 금지하는 것은 오히려 시간과 비용의 낭비가 발생할 수 있음
 - 이러한 경우에 대비한 소액사건 특례에 대한 예외 규정 인정이나, 상품 특성에 따라 소액사건의 기준금액을 구분하는 방안 등에 대한 검토 등이 필요함¹⁷⁾

다. 금융상품판매업자 등의 손해배상책임 관련

■ 적합성·적정성 원칙 및 설명의무 위반 시 고의·과실 입증책임 전환 규정에 대해 ① 소비자보호를 위한 입법으로 긍정적으로 보면서도 소비자가 여전히 금융회사의 법 위반에 대해 입증해야 하므로 실익은 제한적이라는 평가¹⁸⁾가 있는 반면, 업계에서는 ② 입증책임 전환으로 인한 남소 및 금융회사 응소 부담을 우려하는 시각이 존재함

■ 금융회사에게 판매대리·중개업자에 대한 사용자책임을 부과¹⁹⁾하는 것은 현행 보험업법 제102조와 유사하나, 그

13) 위 정부위원회 검토보고서 pp. 76~77 참조

14) 김주영(2016), 「금융소비자의 사전적 보호제도의 평가 및 제언」, 국회입법조사처 세미나자료집, 금융소비자보호기본법 제정 관련 쟁점, p. 42; 이형욱·맹수석(2016), 「「금융소비자보호 기본법 제정안」의 주요내용과 법적 쟁점」, 『금융소비자연구』, 제6권 제1호, p. 223; 전한덕, 전계서, pp. 447~448 각 참조

15) 위 정부위원회 검토보고서 pp. 78~79 참조

16) 위 정부위원회 검토보고서 p. 79 참조

17) 상동

18) 김주영, 위 발제문 p. 36 참조

19) 보험업법상 보험중개사는 제외

동안 논란이 되어 온 금융기관보험대리점 내지 대형 법인보험대리점에 대해서는 제정안에서 적용을 제외하는 것이 바람직하다는 견해도 있음

- 금융기관보험대리점 및 대형화된 법인보험대리점은 보험회사와 지휘감독관계도 없고, 보험회사와 대등하거나 우월한 지위에 있을 뿐 아니라, 보험회사 이상의 규모와 손해배상 능력을 갖추었음
- 이들의 경우까지 보험회사에 대해 사용자책임을 지우는 것은 소비자 보호의 명분도 약할 뿐 아니라 오히려 1차적 책임이 보험회사에 전가되어 불완전판매를 증가시키는 요인이 될 수도 있다는 지적임

라. 위법계약의 해지요구권 관련

- 적합성 원칙 등 판매규제 위반 시 5년 범위 내에서 소비자에게 불이익 없는 해지 요구권을 부여하는 것으로, 계속적 거래에서 위법한 계약의 중도해지를 가능하게 하기 위한 것으로 평가되나, 위법계약의 범위가 넓고 지나치게 장기간 계약관계가 불안정한 상황에 놓이게 되는 것에 대해 우려하는 견해²⁰⁾가 있음

4. 결어



- 제정안은 동일기능-동일규제 체계를 도입하여 금융소비자 보호 및 일관된 규제적용을 위한 기틀을 마련하기 위한 뜻 깊은 일로 평가되나, 주요 쟁점별로 여전히 다양한 논의가 이루어지고 있음
- 여러 의견을 고려하여 금융상품별 특성 및 금융거래 현실을 세심하게 반영한 입법이 이루어지면 금융소비자 보호 및 효율적 금융감독의 기틀이 될 수 있을 것임 [kiri](#)

20) 김주영, 위 발제문 pp. 39~40; 위 정무위원회 검토보고서 pp. 103~105 각 참조