

# 금융소비자 보호 체계 개선방안

2011. 4

오영수 · 안철경 · 변혜원 · 최영목 · 최형선  
김경환 · 이상우 · 박정희 · 김미화



## 머 리 말

세계는 글로벌 금융위기 이후 금융산업에서 건전성 감독과 함께 소비자보호의 중요성을 다시 인식하게 되었다. 이는 금융위기의 부정적 영향이 건전성 규제 및 감독의 느슨한 틈을 타고서 확산된 결과 많은 금융소비자에게 그 피해가 전가되어 나타났기 때문이다. 그 결과 많은 국가에서 금융소비자 보호를 위한 법적 체계의 정비와 함께 감독 체계의 정비를 추진하기에 이르렀다. 국내에서도 이러한 흐름의 영향을 받아 금융업권별 규제 및 감독의 한계를 극복하기 위해 금융업권을 아우르는 법률 체계를 구축함과 더불어 목적별 감독체제로 개편하려는 정책 추진이 시도되고 있다.

그런데 금융소비자 보호를 강화하는 데에는 규제 및 감독 전반의 틈을 재정비하는 것이 요구되므로 비용 효율적이며 효과적인 방법을 신중하게 선택할 필요가 있다. 이렇게 하기 위해서는 먼저 정부나 감독당국이 직접 개입하는 영역과 한계를 정하는 것이 필요하며, 그와 함께 금융산업 내에 자율규제능력을 갖추는 것이 필요하다. 이는 영업현장에 대한 감독은 건전성 감독에 비해 많은 감독자원을 필요로 할 뿐만 아니라 현장에 대한 자세한 이해를 필요로 하기 때문이다. 특히 소비자보호는 금융회사가 고객만족 경영을 제대로만 한다면 정부가 직접적으로 개입할 여지는 크지 않은 점에서도 그러하다고 할 수 있다. 그러한 점에서 공적 규제 및 감독과 자율규제 간에 적절한 조화가 필요하다고 할 수 있다.

또한 이 보고서는 총론적 접근뿐만 아니라 개별 분야에 대해서도 사전적 보호제도와 사후적 보호제도로 나누어 접근하고 있다. 이를 통해서 개별 분야에 대해서도 금융업권별로 규제의 차이와 그 이유를 분석하고, 규제의 개편 방향을 제시하고 있다. 이는 시장에서 금융점업화가 진행되는 가운데 경제적 실질이 동일한 상품 및 서비스에 대해서는 동일한 규제를 하는 것이 공정한 경쟁과 소비자보호를 위해 바람직하기 때문이다.

이 보고서는 금융소비자 보호를 위한 규제체계 및 감독체제의 개편을 앞둔 시점에서 발간되는 점에서 시의적절하다고 생각된다. 따라서 이 보고서가 향후 규제 및 감독의 효과성 및 효율성 제고를 위한 논의 과정에 기여할 수 있기를 기대한다.

마지막으로 이 보고서에 수록된 내용은 연구자들 개인의 의견이며, 우리원의 공식 의견이 아님을 밝혀둔다.

2011년 4월  
보험연구원  
원장 김대식

## 분야별 저자

장	절	저자
제 I 장 연구의 배경 및 목적		오영수
제 II 장 금융소비자 보호 체계 개선 및 대응의 필요성		오영수
제 III 장 금융소비자 보호 정책의 국제적 동향	제1절 영국	김미화
	제2절 호주	김미화
	제3절 미국	박정희
	제4절 캐나다	박정희
	제5절 일본	이상우
	제6절 시사점	오영수
제 IV 장 법률 체계 및 감독 체제 개선방안		오영수
제 V 장 사전적 보호제도 개선방안	제1절 기본방향	오영수
	제2절 약관	김경환
	제3절 영업행위	안철경
	제4절 광고	안철경
	제5절 공시	최영목
	제6절 고객정보 보호	김경환
	제7절 금융소비자교육	변혜원
제 VI 장 사후적 보호제도 개선방안	제1절 기본방향	오영수
	제2절 금융상품 판매에 관한 손해배상책임	김경환
	제3절 분쟁해결	김경환
	제4절 예금자보호	최형선
제 VII 장 결론 및 시사점		오영수



# ■ 목차

---

## 요 약 / 1

### I. 연구의 배경 및 목적 / 14

1. 연구의 배경 / 14
2. 선행연구 검토 / 16
3. 연구의 목적 및 범위 / 22

### II. 금융소비자 보호 체계 개선 및 대응의 필요성 / 25

1. 현황 / 25
2. 문제점 및 개선 필요성 / 29
3. 보험회사 대응 필요성 / 34

### III. 금융소비자 보호 정책의 국제적 동향 / 35

1. 영국 / 36
2. 호주 / 46
3. 미국 / 51
4. 캐나다 / 59
5. 일본 / 65
6. 시사점 / 79

### IV. 법률 체계 및 감독 체제 개선방안 / 83

1. 법률 체계 개선방안 / 83
2. 감독 체제 개선방안 / 90

### V. 사전적 보호제도 개선방안 / 98

1. 기본방향 / 98
2. 약관 / 100
3. 영업행위 / 115
4. 광고 / 144

## ■ 목차

---

- 5. 공시 / 156
- 6. 고객정보 보호 / 172
- 7. 금융소비자교육 / 193

### Ⅵ. 사후적 보호제도 개선방안 / 214

- 1. 기본방향 / 214
- 2. 금융상품 판매에 관한 손해배상책임 / 215
- 3. 분쟁해결 / 227
- 4. 예금자보호 / 253

### Ⅶ. 결론 및 시사점 / 277

| 참고문헌 | / 284

| 부록 | / 293

| 참고 | / 297

## ■ 표 차례

---

- 〈표 II-1〉 영업행위 관련 금융권역별 법규 현황 / 27
- 〈표 II-2〉 주요국의 금융규제체계 / 33
- 〈표 III-1〉 FSMA 2000 체계 내 소비자 보호 규정 / 37
- 〈표 III-2〉 COBS 및 ICOBS에 의거한 금융소비자 보호 규정 / 38
- 〈표 III-3〉 금융서비스 제공 단계별 공시 요건 / 47
- 〈표 III-4〉 주요 연방 소비자보호 관련 법 / 51
- 〈표 III-5〉 미국 「금융개혁법」의 구성 / 53
- 〈표 III-6〉 미국 「금융개혁법」의 주요 내용 / 55
- 〈표 III-7〉 소비자금융보호국(CFPB)의 개요 / 58
- 〈표 III-8〉 개별 업법별 소비자보호 조항 / 60
- 〈표 III-9〉 「캐나다 금융소비자청법」의 구성 / 61
- 〈표 III-10〉 일본 「금융상품판매법」의 의의 / 67
- 〈표 III-11〉 일본 「금융상품판매법」의 조문체계 / 68
- 〈표 III-12〉 일본의 보험소비자 보호 관련 주요 법률 내용 비교 / 69
- 〈표 III-13〉 일본 「금융상품거래법」의 조문체계 / 70
- 〈표 III-14〉 「금융상품거래법」 등의 적용 대상 상품 / 71
- 〈표 III-15〉 일본 「금융상품거래법」상의 금융소비자 보호 주요 규제 / 72
- 〈표 III-16〉 일본 「보험업법」의 보험계약자 보호관련 주요 금지규정 / 73
- 〈표 III-17〉 「보험업법」의 「금융상품거래법」 준용사항(제300조의 2) / 74
- 〈표 III-18〉 국가별 금융소비자 보호체계 / 82
- 〈표 IV-1〉 「금융소비자 보호법」 제정안의 기본 체계 / 84
- 〈표 IV-2〉 「금융소비자 보호법」 제정안의 수정 방향 / 89
- 〈표 V-1〉 「약관규제법」의 구성 / 102
- 〈표 V-2〉 금융 관련 법령별 약관 규제 내용 / 105
- 〈표 V-3〉 보험약관에 대한 인가제도 선택에 따른 차이 / 107
- 〈표 V-4〉 금융업권별 약관 규제 위반 시의 제재 사항 / 113
- 〈표 V-5〉 금융업권별 설명의무 관련 규정 / 119

## ■ 표 차례

---

- 〈표 V-6〉 금융업권별 적합성 원칙 / 120
- 〈표 V-7〉 금융업권별 부당권유 금지행위 / 121
- 〈표 V-8〉 금융업권별 부실고지 금지행위 / 122
- 〈표 V-9〉 금융업권별 계약 내용의 일부 비교 금지 / 123
- 〈표 V-10〉 금융업권별 특별이익 제공 금지 / 123
- 〈표 V-11〉 금융업권별 불건전 영업행위 금지 / 124
- 〈표 V-12〉 적합성 원칙 적용 / 131
- 〈표 V-13〉 영국의 적합성 원칙의 법률적 근거와 도입 경과 / 135
- 〈표 V-14〉 일본의 적합성 원칙의 법률적 근거와 도입경과 / 137
- 〈표 V-15〉 금융업권별 광고 규제 체계 / 145
- 〈표 V-16〉 보험광고 규제 체계 / 146
- 〈표 V-17〉 금융업권별 광고표시 금지사항 위반 시 제재 / 147
- 〈표 V-18〉 금융회사 상품 광고 규제 현황 / 148
- 〈표 V-19〉 상품광고 심의 결과 부적격 현황 / 149
- 〈표 V-20〉 미국의 보험광고 심의 규제(텍사스 주 기준) / 151
- 〈표 V-21〉 텍사스 주의 보험광고의 종류 / 151
- 〈표 V-22〉 「금융상품거래법」상 광고 규제 / 154
- 〈표 V-23〉 금융업권별 공시 규정 및 내용 / 158
- 〈표 V-24〉 금융업권별 유관기관의 공시 현황 / 161
- 〈표 V-25〉 호주 금융회사의 상품공시 요건 / 167
- 〈표 V-26〉 국내 개인정보 보호 관련 법규 체계 / 173
- 〈표 V-27〉 「개인정보보호법」(안)의 구성 체계 / 177
- 〈표 V-28〉 금융기관 상호 간에 업무상 필요한 정보의 범위 / 181
- 〈표 V-29〉 미국의 개인정보보호법 체계 / 183
- 〈표 V-30〉 「GLB법」상 프라이버시 보호 관련 주요 조항 / 184
- 〈표 V-31〉 「NAIC보험정보모델법」상 개인정보보호 관련 주요 조항 / 186
- 〈표 V-32〉 일본 「개인정보보호법」의 주요 내용 / 189

## ■ 표 차례

---

- 〈표 V-33〉 학교 금융교육 내용 / 195
- 〈표 V-34〉 경제교육 활성화를 위한 종합대책 / 197
- 〈표 V-35〉 사회 금융교육 홈페이지 / 199
- 〈표 V-36〉 「금융 길라잡이」 중 보험 관련 내용 / 201
- 〈표 V-37〉 영국의 중등교육 교과과정에서의 위험관리 관련 교육 지침 / 205
- 〈표 V-38〉 미국 Jump\$tart의 위험관리 및 보험 관련 교육기준 / 208
- 〈표 V-39〉 주요국의 금융교육 관련 기구 및 단체 / 211
- 〈표 V-40〉 주요국의 학교 금융교육 현황 / 212
- 〈표 VI-1〉 금융업권별 금융상품판매자와 손해배상책임의 귀속 / 217
- 〈표 VI-2〉 일본 금융회사 등의 손해배상책임 / 224
- 〈표 VI-3〉 금융업권별 금융분쟁 접수 현황 / 228
- 〈표 VI-4〉 연도별 보험계약 관련 소송 추이 / 232
- 〈표 VI-5〉 일본 금융 분야별 지정분쟁해결기관 / 242
- 〈표 VI-6〉 예금자보호 대상 금융회사 / 254
- 〈표 VI-7〉 금융업권별 예금보험료율 추이 / 255
- 〈표 VI-8〉 부실금융기관 정리 절차 및 관련 규정 / 257
- 〈표 VI-9〉 보험계약자 보호 제도 도입 현황 / 258
- 〈표 VI-10〉 OECD 주요 회원국의 금융소비자 보호 제도 운영기관 / 259
- 〈표 VI-11〉 미국의 금융소비자 보호 제도 / 263
- 〈표 VI-12〉 영국의 금융소비자 보호 제도 / 267
- 〈표 VI-13〉 일본의 금융소비자 보호 제도 / 270
- 〈표 VI-14〉 글로벌 금융위기 시 예금자보호 강화 조치(설문) / 272
- 〈표 VI-15〉 보호한도의 분류와 기능 / 273
- 〈표 VI-16〉 주요국의 은행 예금 보호한도 및 공동보험 비율 / 275
- 〈표 VI-17〉 투자자 보호한도 및 공동보험 비율 / 275

## ■ 그림 차례

---

〈그림 Ⅲ-1〉 일본 소비자청 조직 체계 / 78

〈그림 Ⅵ-1〉 금융상품 판매업자에 대한 손해배상책임 확대 방안 / 227

〈그림 Ⅵ-2〉 금융분쟁 조정 절차 / 230

## **Restructuring Financial Consumer Protection System in Korea**

This report provides a reform proposal on financial consumer protection system which is considered as an important issue in the financial industry along with financial soundness oversight. The major principle used in this report is that it is desirable to impose the same regulation on the products or services if they share the same economic properties for fair competition and consumer protection.

In order to enhance the protection of financial consumer, legal and supervision system have been reviewed on two criteria, namely ex ante protection and ex post protection. Also, we investigate the reforms in other countries and find their relevance to Korea. We analyse the differences in the regulations of financial sectors and the reason for the differences, then propose the direction of regulation reformation.

First, we contend that Financial Consumer Protection Law should have a general and abstract structure not something that includes all clauses concerning business conducts and business licence of individual laws. At the same time individual laws should be amended so that the businesses that are conducted with identical economic functionality are regulated with the same level of regulations without regulatory arbitrage.

Second, regarding the supervision system, the separation between financial soundness supervision body and financial consumer protection body should be considered in the long run. In the short run,

financial soundness supervision division and financial consumer protection division can be divided within the current supervision institution as an instant action.

Third, in order to make consumer dispute resolution body an independent entity with quasi-judicial function, it is suggested to strengthen its independence from FSS(Financial Supervisory Service) and make it a separate body.

Lastly, in reforming regulation system, self-regulations can be exploited to improve the efficiency of financial supervision and to sustain the creativity of the financial market.

In addition, we categorize each item of financial consumer protection system into two categories, ex ante system and ex post system, and suggest several reforms. Ex ante system includes insurance terms, the regulation of business conducts, advertisement, public announcement, protection of privacy, and financial education. Ex post system includes law related to compensation for liabilities, dispute resolution scheme, and deposit insurance system.

Consumer protection should help financial consumers participate in the market on even ground with suppliers. However too much consumer protection regulation should be avoided as it can harm the market autonomy and suppress creativity. Also insurance companies should utilize this proposed reform as an opportunity to earn consumer's trust.

# 요약

## I. 연구의 배경 및 목적

- 정부가 「금융소비자보호법(가칭)」을 제정하는 것을 계기로 금융소비자보호에 대한 관심이 높아지고 있음.
  - 글로벌 금융위기를 계기로 미국과 영국 등 금융선진국에서도 소비자보호를 위해 법률체계 및 감독체제 측면에서 개선 노력이 이루어지고 있음.
- 이 보고서는 소비자보호 강화의 필요성에 맞추어 바람직한 정책대안을 제안하고 보험회사가 대응해야 할 과제를 발굴하여 제시하는 데 목적이 있음.

## II. 금융소비자 보호 체계 개선 및 대응의 필요성

### 1. 현황

- 우리나라는 금융업종별로 규율하는 법률체계를 가지고 있는데, 소비자보호와 관련해서는 사전적 보호 제도와 사후적 보호 제도로 구분할 수 있음.
  - 사전적 소비자보호와 관련된 법률 측면에서 금융투자업과 보험업에 적용되는 법규는 체계적으로 정비되어 있는 편이나, 은행업에 적용되는 법규는 상품의 특성상 일부 조항 중심으로 규제 근거가 마련되어 있음.
  - 사후적 소비자보호와 관련해서는 손해배상책임에 대한 규제만 큰 차이를 보이고 있고, 분쟁조정제도와 예금보험제도는 통합되어 있음.

- 금융감독체제는 통합되어 있으나 목적별 또는 기능별 감독은 이루어지고 있지 않음.
  - 금융위원회가 금융소비자과를 신설하고 금융감독원이 소비자보호센터와 분쟁조정국을 통합하여 소비자서비스본부로 확대 개편하였지만, 기본적으로는 업권별 감독체제를 유지하고 있음.

## 2. 문제점 및 재구축의 필요성

- 복합금융상품 출현 및 금융업권간 업무영역 통합으로 금융업권의 경계를 넘어선 경쟁이 이루어지고 있으나, 규제체계는 그에 맞게 정비되지 못해 규제차익이 존재하고 규제공백이 생길 수 있음.
  - 횡단적인 규율체계의 도입을 통해 규제차익 및 규제공백을 제거하고 규제의 효율성 및 전문성을 제고할 필요가 있음.
  - 미국, 영국 등의 국가에서 이루어지는 금융소비자 관련 법률체계 및 감독체제의 개혁이 미칠 영향을 고려하여 우리나라의 금융소비자 보호체계가 국제적으로 조화를 이룰 수 있도록 재구축될 필요가 있음.

## Ⅲ. 금융소비자 보호정책의 국제적 동향

- 영국은 2000년 「금융서비스 및 시장법」(Financial Services and Market Act 2000)을 제정하여 금융 관련 법률을 통합하였으며, 통합 감독기구인 FSA가 소비자보호 감독 업무를 담당함.
  - 금융민원의 처리는 FOS(Financial Ombudsman Service)에서 수행함.
  - FSA를 중심으로 한 공적 규제 중심 체제로 전환된 후 대부분의 자율규제 기능들이 FSA로 흡수됨.
  - 최근 글로벌 금융위기를 계기로 건전성 감독과 영업행위 감독을 분리·독

립시키는 쌍봉형(twin-peaks) 금융감독 체제로의 전환계획이 마련되어 있음.

- 호주는 2001년 「금융서비스개혁법」(FSRA: Financial Services Reform Act 2001)을 제정하여 금융시장의 영업행위 및 공시기능 등에 대한 통합 규율기반을 마련함.
  - 그럼에도 FSRA에서 규정하고 있는 인허가 및 공시관련 업무를 제외하고는 「은행법」, 「보험법」 등 개별법에 의해 규제가 이루어지고 있음.
  - 감독체제는 건전성 감독을 담당하는 APRA(Australian Prudential Regulation Authority)와 영업행위를 감독하는 ASIC(Australian Securities and Investments Commission)로 이원화된 쌍봉형 체제임.
  - 금융민원업무의 경우 금융업권별로 독립된 외부 분쟁해결 기구가 담당하고 있음.
  - 호주은행연합회, FSC(Financial Services Council), AFMA(Australian Financial Market Association) 등에서 금융소비자 보호를 위한 자율규제업무를 수행함.
  
- 미국은 금융소비자 보호를 위한 법률체계가 다수의 특별법으로 구성되어 있으며, 금융소비자보호 감독 조직도 여러 기관으로 분산되어 있음.
  - 최근 글로벌 금융위기에서 나타난 문제점들을 해결하기 위해 금융감독체제를 전반적으로 개혁하는 내용의 「금융개혁법」(Dodd-Frank Act)이 제정되었음.
  - 「금융개혁법」에 따라 금융소비자 보호업무를 효과적으로 수행하기 위해 소비자금융보호국(CFPB: Consumer Financial Protection Bureau)을 신설함.
    - 그러나 소비자금융보호국이 모든 금융소비자를 보호하는 것은 아니며, 증권 및 보험 관련 소비자보호는 여전히 SEC와 각 주 보험청에서 하는 것으로 되어 있음.

- 미국에서는 금융회사에 대한 자율규제가 증권업 이외에는 발달되어 있지 않음.
- 캐나다는 별도의 금융소비자 보호 법안을 입법하기보다는 기존의 금융업법에 소비자 보호 관련 규정을 포함하는 방식으로 법률 체계가 구성되어 있음.
  - 캐나다의 금융소비자 보호조직은 감독목적별로 구분되는 쌍봉형 체제로 운영되고 있는데, 연방금융감독청(OSFI)과는 별도로 독립된 금융소비자청(FCAC)이 운영됨.
  - 금융기관과 금융소비자 간의 분쟁·조정·중재는 통합옵부즈맨(FSON: The Financial Services Ombuds Network)에서 담당하고 있음.
- 일본에서 금융소비자 보호를 규율하고 있는 법률로는 「금융상품판매법」이 있으며, 동법을 준용한 「은행업법」, 「금융상품거래법」, 「보험업법」에서 금융소비자의 특성별로 금융소비자를 보호함.
  - 「금융상품거래법」은 투자상품에 대해 규제하고 있지만, 투자성 있는 예금상품과 보험상품의 경우 「은행업법」과 「보험업법」에서 각각 금융소비자를 보호함.
  - 금융소비자를 전문적으로 보호하는 전담기구는 없지만 정부부처인 금융청이 설치법에 따라 금융회사의 인허가 등의 업무와 함께 금융소비자를 보호하는 업무를 담당함.
  - 은행협회, 증권협회, 생명보험협회 및 손해보험협회가 정관에 따라 금융소비자 민원·분쟁처리 등의 자율규제업무를 수행하고 있음.
- 이러한 국제적 동향을 볼 때 금융감독체제는 무조건적인 통합보다는 포괄성, 중립성, 일관성, 효율성 등과 같은 이념의 구현과 함께 감독목적에 부합하게 개편되는 것이 바람직하다는 시사점을 얻을 수 있음.

- 금융감독체제가 금융시장의 발전에 부합하는지 여부, 법률 체계와 잘 부합하는지 여부, 또는 정치적 요소에 의해 영향 받을 가능성은 없는지를 고려해야 함.
- 감독목적 간 상충 여부와 극복메커니즘의 존재 여부도 고려할 필요가 있음.
- 궁극적으로는 시장에서 부담하게 될 감독비용과 감독효과 간 비용편익적 관점에서 검토해볼 필요가 있음.

## IV. 법률체계 및 감독체제 정비

### 1. 법률체계 개선방안

- 정부가 금융소비자 보호를 위해 횡단적으로 적용되는 별도의 법률을 제정하겠다는 취지를 살리되 동일기능 동일규제라는 원칙의 적용 범위를 적정화할 필요가 있음.
  - 토론회에서 제시된 법률안은 영업행위와 관련해서는 공통사항과 중요사항 위주로 규제하고, 판매업자의 인가·등록은 개별업권 법령에서 규정하고 관리하는 방안으로 수정되는 것이 적절함.

### 2. 감독체제 개선방안

- 단기적으로는 금융소비자분쟁조정기구의 독립성을 강화하고, 금융감독체제의 전면적 개편은 중장기적 관점에서 종합적인 검토를 통해 최적의 방안을 찾는 것이 바람직함.
  - 금융소비자분쟁조정기구의 독립성 강화는 효율성을 제고하고 준사법기구에 부합한 조직위상을 유지하기 위함임.

- 금융감독체제는 당장의 소비자보호 감독 강화 요구에 대응하기 위해 단기적으로는 기존의 금융위원회와 금융감독원의 조직을 전제로 그 내부에서 건전성 감독조직과 소비자보호 감독조직으로 구성되는 기능별 체제가 확립되도록 하는 방안을 빠르게 검토할 필요가 있음.
  - 아울러 감독체제를 개편함에 있어서 감독조직이라는 하드웨어뿐만 아니라 감독기법 등을 포함한 소프트웨어 측면도 적극 고려하는 것이 필요함.
- 금융소비자 보호는 법규를 통해 명확한 기준을 설정해서 운영되어야 하는 측면이 있지만, 법에 앞서 금융회사의 자율적 노력이 선행될 필요가 있음.
- 회원들의 자발적 준수에 의존하는 자율규제의 경우 실효성 확보 곤란, 특정 그룹 이익 우선, 비회원에 대한 규제 불능이라는 단점을 극복할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있음.

## V. 사전적 보호제도 개선방안

### 1. 기본방향

- 사전적 소비자 보호제도의 개선은 정보의 비대칭성으로 인한 시장실패를 보정하고 영업행위를 건전하게 유지하는 데 초점이 맞추어져야 함.
- 정보의 비대칭성 완화를 위해 공시를 강화하고, 아울러 금융소비자의 역량을 향상시키기 위한 차원에서 금융교육이 활성화될 필요가 있음.
  - 이와 함께 시장실패를 보완하는 차원에서 약관 제도, 영업행위 규제, 개인정보 보호 및 활용 제도 등의 개선이 필요함.

## 2. 약관

- 금융산업 전체가 「약관규제법」을 기본적으로 적용받으며, 보험업에 대해서는 「상법」 ‘보험편’, 약관심사 등 행정적 규제에 대해서는 각 금융 관련 법령이 「약관규제법」에 우선하여 적용됨.
- 은행업이나 금융투자업의 경우 약관 규제를 보다 강화할 필요가 있음.
  - 표준약관 중 소비자보호 조항을 해당 금융업의 특성에 맞게 대폭 강화하고 감독규정이나 시행세칙에서 규정함으로써 법규범성을 부여해야 함.
  - 약관작성·심사기준을 구체적으로 규정하고, 제재 규정도 강화해야 함.
- 금융회사는 약관내용을 모든 사람이 쉽게 이해할 수 있도록 작성함은 물론 약관 관련 사항을 적극 공시하는 등 금융소비자의 약관에 대한 이해를 높이도록 노력할 필요가 있음.
  - 금융상품별 약관해설서를 약관과 함께 의무적으로 공시하도록 하고, 감독당국은 약관 관련 판례, 유권해석, 질의 및 민원사항 등을 정기적으로 정리하여 인터넷에 공시하고 표준약관에 반영함.

## 3. 영업행위

- 설명의무 위반 시 금융업권 간 제재의 형평성 부족, 적합성 원칙의 적용상 이종규제 및 준수를 위한 관련 시스템 부재와 같은 문제점이 있음.
  - 불완전 판매 및 불건전영업에 대한 금융권역별 규제차익이 발생될 개연성이 있고, 금융소비자의 귀책사유로 인한 불완전판매에 대한 책임 규제는 불비한 실정임.

- 영업행위 일반원칙 중심의 제한적인 통합법 체계를 도입하되, 세부적 규제는 금융 권역별 특성을 살려 개별법에서 수행함.
  - 「은행법」상 설명의무 규제를 도입할 필요가 있으며, 금융업권 간 제재의 형평성을 개선함.
  - 「보험업법」 개정으로 「자본시장법」과의 적합성 원칙 이중규제 문제를 해소하고, 아울러 적합성 원칙 준수 여부를 확인하는 제도를 도입함.

#### 4. 광고

- 금융업권 간 광고규제 체제의 상이성, 광고 규제 위반 시 제재 수준에 차이가 발생하고, 특히 광고심의 주체 다원화에 따른 형평성에 차이가 발생할 가능성이 상존함.
- 이를 개선하기 위해 금융업을 총괄할 수 있는 통합적인 광고규제 체계를 검토하고, 개별 금융업별 규제하에서는 광고규제 위반 시 과징금 또는 벌금 규정 등의 형평성을 제고하기 위한 조치가 필요함.
  - 이와 함께 광고심의위원회를 전 금융권으로 확대하여 금융위원회 산하의 독립된 금융광고심의기구를 설립하는 방안의 검토가 필요함.

#### 5. 공시

- 금융기관은 금융업권별로 법령이 정하는 바에 따라 개별회사의 홈페이지 혹은 소속 협회를 통해서 일괄적으로 경영공시와 상품공시 의무를 이행하고 있음.
  - 이러한 방식은 전문성이 부족한 소비자가 중요 항목을 판단하는 데 도움을 주지 못하고, 재무건전성을 평가할 수 있는 리스크 공시정보 역시 미흡한 문제점이 있음.

- 또한 소비자가 일괄적으로 금융상품에 대한 정보를 비교하기 곤란하고, 회사별로 나열된 상품정보를 비교·선택하기 어려움.
- 상품공시는 일괄적으로 규제하되, 동일기능의 금융상품에 대한 통합정보 제공 시스템을 마련함과 동시에 표준화된 비교·평가기준을 마련할 필요가 있음.
  - 경영공시의 경우 감독기관에서 하나의 홈페이지를 통해 수행하는 것이 바람직하며, 이해도를 높이기 위해 비교·분석 자료도 함께 제공하여야 하고, 리스크 공시의 양적·질적 내용도 강화해야 할 필요가 있음.

## 6. 고객정보 보호

- 우리나라는 개인정보 보호에 관한 기본법이 없는 상태에서, 부처별 및 분야별 필요성에 따라 그에 상응하는 개별 법률이 제정되어 왔음.
  - 이로 인하여 금융거래에 있어서 개인정보 보호에 대한 근거 규정이 미비하거나 모호한 상황이 발생함.
- 금융거래와 관련하여 필요한 최소한 개인정보 보호규정에 대해서는 모든 개인정보 보호 관련 법을 망라한 표준규정이 제시될 필요가 있음.
  - 정책당국은 산업별 가이드라인을 제정하여 금융고객정보 보호에 관한 적용 법률을 구체적으로 열거하는 것을 검토할 필요가 있음.
  - 보험산업의 경우 보험사기, 중복계약 확인, 요율산출 등 제한된 분야에서 보험회사 상호 간에 보험고객정보의 공동이용이 필수적이라고 판단되므로, 이를 위한 법적 근거를 명확히 할 필요가 있음.

## 7. 금융소비자 교육

- 금융교육기관들 간의 체계적 협조가 부족하며, 학교 금융교육의 경우 일관된 교육 체계 부재, 담당교사의 경제 전문지식 부족 등의 문제점이 있음.
  - 대부분의 금융교육과 금융교육 관련 웹사이트의 경우에도 교육대상에 따른 세분화된 교육은 부족한 상태임.
  - 보험교육의 경우 보험사거나 기초적인 개념에 대한 내용만이 주류를 이루고 교육 제공 수준은 타 금융권에 비해 절대적으로 낮은 상황임.
  
- 효과적인 금융교육을 위해서는 정부와 민간기관들 간의 체계적인 협조가 요구되며, 교육 대상의 세분화나 금융전문가의 상담을 활용하는 방법 등에 대한 고려도 필요함.
  - 학교 금융교육 및 사회 금융교육 내용 중 위험관리 및 보험 관련 내용이 취약하며, 학교 금융교육 표준안에 이러한 점이 보완되어야 함.

## Ⅵ. 사후적 보호제도 개선방안

### 1. 기본방향

- 사후적 금융소비자 보호제도는 중립성, 독립성, 투명성, 제재의 적정성 등과 같은 가치가 구현될 수 있도록 개선될 필요가 있음.
  - 사후적 금융소비자보호 제도는 대체로 통합되어 운영되기 때문에 제도의 통합보다는 제도가 본래의 목적 및 취지에 맞게 운영될 수 있도록 하는 데 개선의 초점이 맞추어질 필요가 있음.
  - 이와 함께 금융회사는 자율규제 노력을 강화하는 차원에서 금융소비자의 고충을 수요자 관점에서 헤아려 보고 적극적으로 해소하려는 노력을 기울일 필요가 있음.

## 2. 금융상품 판매에 관한 손해배상책임

- 금융서비스를 제공함에 있어 소비자에게 손실이 발생했을 경우 책임의 주체에 따른 손해배상책임이 제대로 정리되어 있지 않음.
- 손실을 야기한 불법행위의 책임 여부를 가려 원인제공자가 손해배상책임을 져야 함을 명시할 필요가 있음.
  - 특히 소비자에게 발생한 손실이 금융상품 판매업자의 귀책사유로 인한 경우에는 원칙적으로 그 손해배상책임을 판매업자가 부담하도록 할 필요가 있음.
    - 그러나 이 경우에도 일정한 자격요건이나 배상능력을 갖춘 금융상품 판매업자에게만 손해배상책임을 귀속시키는 것이 바람직함.

## 3. 분쟁해결

- 분쟁조정제도의 도입에도 불구하고 금융 분쟁의 경우 아직도 상당수가 소송에 의존하고 있어 분쟁조정제도의 실효성 제고가 요청됨.
  - 소송 전 분쟁조정 의무화는 협상을 통한 분쟁해결기회의 제공과 소송 발생의 억제 및 그로 인한 불필요한 비용지출 경감의 효과를 가져옴.
- 분쟁해결기구의 독립성을 강화하는 방향에서 기관을 개편하고 실효성을 높이기 위해 제도 개선을 추진함.
  - 분쟁해결기구의 독립과 함께 분쟁해결의 전문성 및 일관성 제고를 위해 다원적으로 운영되고 있는 조정업무의 통합·일원화를 추진할 필요가 있음.
  - 사업자에 비해 불리한 위치에 놓여 있는 소비자를 보호하고 당사자 간의 노력의 결실인 분쟁조정결정을 사장시키지 않기 위해서는 분쟁조정결정에 대해 편면적 구속력을 부여하는 것이 필요함.

#### 4. 예금자보호

- 일괄적으로 적용되는 예금보호한도는 금융기관 파산 및 경제위기 시 금융소비자 보호뿐만 아니라 이들의 예금 인출 쉐도(bank run), 보험계약 해지 쉐도(insurance run) 등을 억제하는 데 한계가 있음.
  - 예금보험공사가 예금보호한도로 정해진 금액을 금융기관 파산 시 모두 지급하기 때문에 금융고객의 도덕적 해이를 유발할 수 있음.
- 금융소비자의 금융기관 및 해당 상품에 대한 이해를 높이고 금융소비자의 도덕적 해이를 완화하기 위해 예금보호한도의 신속적인 운영과 공동보험제 도입을 검토해야 함.

### Ⅶ. 결론 및 시사점

- 금융소비자 보호는 금융시장 내에서 공급자에 대응한 대등한 거래 상대방이자 건전한 수요자로서 역할을 할 수 있도록 지원하는 방향에서 접근할 필요가 있음.
  - 또한 금융소비자 보호는 비용효율성과 금융시장 및 금융회사의 창의성을 제고할 수 있는 방향에서 이루어져야 함.
    - 법률체계 정비: 금융시장의 목소리를 적절히 반영함으로써 유연하면서도 금융소비자 보호라는 정책목표가 확실하게 구현되도록 하는 것이 필요함.
    - 금융감독체제는 단기적으로는 현재의 감독기구 내에서 건전성 감독조직과 금융소비자보호 감독조직을 분리하여 운영하고, 중장기적으로는 이의 운영결과를 기초로 개편하는 것이 바람직함.

- 보험회사는 소비자보호를 위한 새로운 규제체제가 확립되는 과정을 적절히 활용하여 소비자신뢰를 제고하는 기회로 삼을 필요가 있음.
- 소비자보호를 단순하게 민원이 발생했을 때 소비자의 피해를 구제해준다는 소극적 차원에 머무르는 것이 아니라 사전에 경영전략 차원에서 적극적으로 접근할 필요가 있음.
  - － 구체적으로는 최고경영자의 인식 전환, 지배구조 개선 및 윤리경영 실천, 경영정보의 적극적 제공, 보험소비자 교육을 위한 투자 확대, 업무 프로세스별 소비자보호 강화, 개인정보 보호 강화 등이 필요함.
- 사전적 보호 노력을 기울였음에도 불구하고 불가피하게 발생하는 민원에 대해서는 보험회사가 평판리스크를 관리하는 차원에서 적극적 의지를 가지고 대응할 필요가 있음.

---

# I. 연구의 배경 및 목적

---

## 1. 연구의 배경

금융소비자란 금융에 대한 니즈를 충족하기 위하여 금융상품 및 서비스를 공급하는 금융회사를 상대로 금융거래를 하는 수요자라고 할 수 있다. 일반적으로 소비자라 함은 “사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함한다)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함한다)하는 자 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자”를 말한다<sup>1)</sup>. 금융소비자는 당연히 일반적 의미에서의 소비자가 갖는 권리<sup>2)</sup>와 책임<sup>3)</sup>을 갖고 있다. 금융소비자는 이러한 권리와 책임을 가지고 금융회사 등에 대하여 독립된 계약주체로서 금융소비 활동을 하게 되는데, 금융소비자가 제 역할을 할 수 있게 될 때 이에 대응하기 위한 금융회사의 경영개선 노력

---

1) 「소비자기본법」 제2조 제1항

2) 일찍이 1962년에 미국의 케네디 대통령은 소비자보호 특별고서에서 소비자의 권리로 천명한 안전의 권리, 알 권리, 선택의 권리, 의견을 말할 권리 등 4개 항을 제시하였다. 그 뒤 1975년에 OECD는 소비자보호와 정보에 관한 기본계획에서 소비자의 5대 권리를 선언하였으며, 이어서 1980년에는 국제소비자연맹(IOCU)에서 소비자의 7대 권리를 선언하였다. 즉, 안전할 권리, 알 권리, 선택할 권리, 의견을 반영할 권리, 피해를 보상받을 권리, 교육을 받을 권리, 쾌적한 환경을 누릴 권리가 그것이다. 우리나라는 국제소비자연맹에서 선언한 7대 권리 이외에 단체를 조직·활동할 권리를 포함시켜 「소비자기본법」 제4조에서 8대 권리를 법률로 규정하고 있다.

3) 우리나라는 「소비자기본법」 제5조에서 “① 소비자는 사업자 등과 더불어 자유시장경제를 구성하는 주체임을 인식하여 물품 등을 올바르게 선택하고 소비자의 기본적 권리를 정당하게 행사하여야 한다. ② 소비자는 스스로의 권익을 증진하기 위하여 필요한 지식과 정보를 습득하도록 노력하여야 한다. ③ 소비자는 자주적이고 합리적인 행동과 자원 절약적이고 환경 친화적인 소비생활을 함으로써 소비생활의 향상과 국민경제의 발전에 적극적인 역할을 다하여야 한다.”라고 소비자의 책무를 규정하고 있다. 또한 국제소비자연맹도 문제를 의식하는 책임, 참여에 대한 책임, 사회적 책임, 환경보존에 대한 책임, 단결에 대한 책임을 소비자의 책임으로 채택하고 있다.

이 이어져 금융시장의 효율화와 금융산업의 혁신이 이루어질 수 있다.

그런데 금융소비자는 금융지식, 금융거래 경험, 금융자산 규모, 금융회사에 대한 협상력 등의 요소를 기준으로 전문금융소비자와 일반금융소비자로 구분할 수 있다<sup>4)</sup>. 그런데 금융지식이 많고 협상력이 높은 전문금융소비자에 비해 일반금융소비자는 대개 금융거래를 위한 정보가 부족하고 금융지식이 낮으며 그 결과 협상력도 낮다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 일반금융소비자는 정책적으로 보호될 필요성이 있고, 나아가서는 금융회사와 대등한 거래를 할 수 있도록 육성·지원될 필요가 있다. 이는 금융소비자를 단순히 보호 대상으로만 생각할 경우 자립적 금융거래자로 자리 잡기가 어려울 뿐만 아니라, 과보호를 이용한 도덕적 해이나 역선택의 문제가 발생할 수 있기 때문에 균형잡힌 시각에서 금융소비자 문제를 접근하기 위함이다.

그런데 최근 금융점업화의 확대로 금융상품의 복잡성이 증가하고 판매채널이 다원화 되어 가는 가운데 금융소비자의 민원이 빠르게 증가하고 있다. 더구나 금융선진국들에서조차도 복합금융상품 또는 위험이 큰 상품에 대한 판매 시 설명의 의무 등이 제대로 준수되지 않아 글로벌 금융위기사 소비자 피해가 발생하였다. 이에 따라 금융소비자보호를 위한 규제 강화의 필요성은 금융선진국에서부터 공론화되었다. 이러한 정책동향을 고려하여 우리나라에서도 금융소비자 보호의 필요성이 주목되었다. 이는 우리나라에서는 현재 금융소비자보호를 규율하는 법률이 업권별 개별법에 의거하여 이루어지고 있어 규제 수준이 상이한 경우가 많고 규제의 공백이 발생할 우려도 있기 때문이다. 또한 감독체제도 단일한 감독자가 감독업무를 수행하고 있지만 기능별 감독이 이루어지지 않아 전문성 및 효율성이 높지 않은 상황이다. 이러한 상황을 그대로 둘 경우 금융소비자 피해가 확산될 우려가 있으므로 체계적인 금융소비자 보호 방안을 마련할 필요가 있다.

4) 「은행법」에서는 소비자에 대해서 정의하고 있지 않으나, 「자본시장법」에서는 금융투자자를 일반투자자와 전문투자자로 구분하여 정의하고 있다(제9조 제5항 및 제6항). 이러한 구분을 따라 2010년에 개정된 「보험업법」에서도 보험계약자를 일반보험계약자와 전문보험계약자로 구분하고 있다(제2조 제19항).

이러한 배경 하에 정부는 「금융소비자보호법(가칭)」 제정은 물론 금융감독체제를 개선하고 금융분쟁조정제도까지 개선하여 금융소비자 보호를 강화하겠다는 정책방향을 세웠다. 「금융소비자보호법」의 제정은 권역별로 되어 있는 법률체계를 통합하여 규제의 공백을 피하고 형평성을 기하기 위한 목적이 있다. 또한 금융감독체제도 소비자보호의 전문성과 효율성을 높이도록 개선하는 데 초점을 맞추고 있다. 아울러 금융분쟁조정제도도 조정결과의 실효성을 높이는 데 초점을 맞추면서 위헌의 소지를 없애기 위한 방안을 검토하고 있다.

이렇게 정부가 앞서서 금융소비자 보호를 강화하게 되면 금융감독의 중점이 기존의 건전성 감독에 이어 금융소비자보호로 이동되어 양대 축이 형성되게 된다. 이에 따라 금융회사들도 그러한 감독방향에 맞추어 법규를 준수해야 하기 때문에 새로운 리스크가 확대됨과 더불어 그에 적응하기 위한 비용이 발생하게 된다. 또한 소비자보호는 규제 강화를 불가피하게 수반할 수밖에 없어 금융회사의 혁신 노력을 억제하는 역기능도 발생할 우려가 있다. 이러한 점을 고려할 때 정부의 「금융소비자보호법」 제정을 통한 소비자보호 강화 정책에 대해서 전반적으로 살펴보고 비효율성을 초래하거나 금융업종 간 비합리적인 차별적 규제가 적용되는 것에 적절히 대응할 필요가 있다. 또한 금융소비자를 단순히 보호하는 대상에서 벗어나 그들이 적절한 책임감을 느끼고 금융거래를 할 수 있도록 지원하고 육성하는 것도 필요하다. 이렇듯 금융소비자 보호 문제는 단순히 정부가 금융회사를 규제하는 것으로 끝나는 것이 아니라 금융소비자에 대한 인식의 전환을 통한 삼각체제를 새롭게 짜는 것이라 할 수 있다.

## 2. 선행연구 검토

금융소비자 보호에 대해서는 국내외에서 많은 연구가 있다. 이들은 그 자체로서 큰 의의가 있지만, 이 연구가 초점을 맞추는 것은 우리나라의 금융소비자 보호 제도의 강화와 관련하여 효율적인 규제체제를 어떻게 구축하고 규제의 형

평성을 맞출 것인가를 고려하여 선행연구를 선별하기로 한다. 따라서 이 보고서에서는 국내의 선행연구를 살펴보는 데 주력하고, 해외 선행연구는 이론적 기초를 제공해줄 수 있는 연구에 국한하여 살펴보기로 한다. 또한 선행연구를 전체 체계, 사전적 금융소비자 보호제도, 사후적 금융소비자 보호제도 차원으로 나누어 논문 또는 보고서의 발표연도 순서에 따라 살펴보기로 한다.

## 가. 소비자보호 규제체계

원승연(2009)은 금융소비자 보호 관련 사례연구 분석을 통해 금융소비자 보호의 필요성과 그 개선 방향을 제시하였다. 그는 금융소비자 보호가 발전된 4개국, 즉 미국, 영국, 캐나다, 호주의 보호체계를 분석하고, 우리나라 금융소비자 보호 체계를 이들 국가와 비교하여 주요 이슈와 과제를 도출하는 방법론을 적용하였다. 그의 분석에 따르면 우리나라는 소비자보호 제도와 규제가 외형적이고 형식적 측면에 국한되는 경우가 많았을 뿐 실질적으로 작동했다고 보기 어려우며, 감독기관은 금융소비자 보호보다는 미시적 건전성 감독에 주력하고 사후 구제를 위한 민원처리에도 적극적이지 않았다고 한다. 따라서, 그는 금융소비자 보호를 위해 첫째, 금융소비자 보호를 위한 금융규제와 감독을 강화해야 하며, 둘째, 금융소비자 보호를 전담할 수 있는 기구를 설립해야 할 필요성을 제시하였다.

이와 비슷한 차원에서 김병연(2009)은 외국의 금융소비자 보호 제도와 보호 활동 추진 사례를 검토하고, 이를 토대로 우리나라의 금융소비자 보호 수준에 대한 전반적인 평가를 한 후에 우리나라 금융소비자 보호체계의 바람직한 대안을 모색하고자 하였다. 그는 우리나라는 영국의 FSA를 금융감독 정책과 금융소비자 보호 정책 수립에 있어 중요한 벤치마킹 대상으로 삼아왔으나, FSA에 비해 분명한 목표와 의지를 가지지 못하고 방법론에 있어서도 크게 떨어진다고 평가하였다. 또한 우리나라는 선진 외국에 비해서 금융소비자 보호 프로젝트를 수행할 수 있는 환경이 열악하다는 것을 약점으로 지적하였다. 즉, 소비자 보호를

위한 법제, 국가전략적 차원의 소비자 보호 계획 수립, 감독자원의 배분, 금융기관 직원의 자질 및 소비자들의 지식수준, 금융거래에 있어서 공정성 및 투명성 개선 노력 등에서 선진 외국에 비해 미흡하다고 평가하였다.

한편 연태훈(2010)은 먼저 7개 장으로 구성되는 「금융소비자보호법」의 제정안을 제시하였으며, 이를 기초로 세부내용을 검토하였다.

그리고 정순섭(2010)은 금융소비자에 대한 정의 및 구분으로부터 시작하여 금융소비자보호의 법체계적 지위를 검토하고, 금융소비자보호의 범위를 다음과 같이 제시하였다. 즉, 금융소비자 보호의 원칙은 금융소비자 보호 의무와 금융소비자의 전문성 구별로 나누어 접근하였다. 그리고 금융상품에 대한 정보제공과 관련하여 금융상품에 대한 설명의무, 판매·권유의 적정성 확보, 위험금융상품의 판매 등 금지, 광고 및 약관 규제, 가격 공시 등으로 나누어 접근하였다. 마지막으로 금융소비자 재산 보호, 실효성 확보를 위한 분쟁해결 및 손해배상, 정보보호 등 기타 인프라와 관련하여 금융소비자 정보보호, 소비자교육, 판매·권유시설의 적정성으로 나누어 접근하였다.

한편 공적 금융감독과는 별도로 사업자들의 자율적 노력에 입각한 자율규제의 필요성도 있다. 그런데 자율규제를 광범위하게 실시해오던 영국에서 규제공백 등을 이유로 자율규제를 대폭 축소한 탓으로 국내에서는 증권산업 이외의 분야에서 자율규제를 주장한 학술논문은 찾아보기 힘들다. 증권 분야에서도 2000년 이후에는 나석진(2004)의 논문이 있을 뿐이다. 이 연구에 따르면 시장자율규제기능이 주로 불공정거래 조사에 관한 것이라면 기존에 관련 업무를 수행하고 있는 금융감독위원회로 통합하고, 증권선물거래소와 증권업협회가 담당하는 분쟁자율조정 업무도 해외사례를 참고하여 단순화할 필요가 있다고 주장하였다.

## 나. 사전적 소비자보호 제도

사전적 금융소비자 보호 제도 전반에 대한 연구로는 한재준·이건범(2009)이 있는데, 이 연구는 사후적 구제를 강조할 경우 지나친 소송 의존 등으로 부담이

증가할 수 있으므로 사전적 규제를 통해 조화를 모색해야 한다는 관점에서 접근하였다. 즉, 사전적 보호제도는 금융기관의 상품개발을 과도하게 저해하지 않으면서도 개별 소비자가 금융거래시 계약·상품 내용을 이해하고 명확한 판단기준을 가지고 자기책임 하에 구매를 결정할 수 있는 제도적 틀을 균형적으로 마련하는 데 역점을 두고 정비되어야 한다는 것이다. 구체적으로는 금융상품 불완전판매 방지를 위한 제도적 보완책으로 행위원칙 강화, 판매자 자격요건 강화, 판매업자와 금융상품 제조업자 간 관계 인지의 용이성 제고, 처벌기록 추적장치 마련, 소비자신용보호 법제 개선, 금융교육 강화 등을 제시하였다.

신보성(2010)은 기능별 규제를 위해 금융상품 및 판매업무를 정의하는 것부터 시작하여, 모든 판매업자에게 적용되는 공통 영업행위 규제와 대리·중개·자문업자의 영업행위 규제 방안을 제시하고, 판매업자에 대한 진입규제를 검토하였다. 그는 금융상품별로 나누어 상이한 판매행위 규제를 적용하기 위해 금융상품을 크게 예금성상품, 대출성상품, 보장성상품, 투자성상품으로 나누었다. 금융상품판매업은 제판점영업자가 행하는 직판, 제조업자로부터 판매업무를 수입한 대리업자 및 중개업자, 그리고 판매행위와는 구분되는 자문업자로 구분하였다. 영업행위규제는 모든 판매업자에게 적용되는 공통 영업행위규제와 업자별로 달리 적용되는 영업행위규제로 나누었다. 이를 다시 세분하여 공통 영업행위규제는 적합성 원칙, 적정성 원칙, 설명의무, 구속성 금융상품 계약 체결 금지, 기타로 나누고, 업자별로 달리 적용되는 영업행위규제는 업자별 공시의무 사항과 금지·제한행위로 구성하였다. 판매업자에 대한 진입규제는 일원화된 인가·등록, 관리체계의 마련과 관련되어 있으며, 판매업자의 인가·등록 단위를 예시하였다. 구체적으로는 판매업자의 인가·등록 체계의 입법과 관련하여 「금융소비자보호법」에서 모든 외부판매채널의 진입과 관련한 사항을 규정하고 이를 종합적으로 관장하는 방안과 개별업권 법령에 규정하고 관리하는 방안으로 나누어 제시하였다.

이상과 같이 사전적 금융소비자 보호 제도 전반이 아니라 영업행위 규제에 초점을 맞추어 판매자책임 법제 도입, 모집자격 및 교육제도 개선, 독립대리점 모

범규준 제정 등이 검토되었다. Joint Forum(2008), 정세창·안철경(2009), 양승규·전우현·류성경(2010), 전우현(2010)은 보험대리점에 대한 해외 입법례 및 감독법적 고찰을 통해 판매자책임 법제의 도입을 주장하였다. 그리고 정세창·안철경(2008), 김재현·류성경·성주호(2009)는 주요국의 판매채널 현황 및 실태조사를 통해 모집자격 및 교육제도에 대한 개선안을 제시하였다. 안철경·권오경(2009), 안철경(2009)은 독립대리점 진입규제 강화 및 규모에 따른 차별화된 규제체제를 마련하고, 소비자보호를 위해 가칭 「(대형) 독립대리점 모범규준」을 제정할 것을 주장하였다. 김호균·김지은(2009)은 최근 주요국의 보험영업 감독·규제 동향을 조사·비교하여 보험영업행위 규제에 대한 향후 개선안을 제시하였다.

광고와 관련해서는 홈쇼핑 방송판매채널 규제 신설 및 광고 규제 강화, 광고행위 가이드라인 마련 등이 제안되었다. 허연(2009), 양승규·허연·노일석(2010)은 불완전판매 등을 방지하기 위한 홈쇼핑 보험광고에 대한 개선안으로 홈쇼핑 방송판매채널 규제를 신설하고 현행의 광고 규제를 대폭 강화해야 한다고 주장하였다. 김호균·김지은(2009)은 소비자의 오해를 유발하는 허위·과장 광고 등을 방지하기 위해 주요국과 우리나라의 광고행위 관련 가이드라인을 비교하였다.

금융회사의 공시와 관련된 선행연구는 시장규율 혹은 금융감독 측면에서 공시 강화를 위한 제언을 하고 있다. 바젤위원회(1998)는 적정 수준의 공시는 금융기관, 투자자, 예금자에게 혜택을 제공하며 더 나아가 금융안정성과 자본시장의 효과적인 운영에 도움이 된다는 결론을 제시하였다.

금융교육이 금융소비자들의 행태를 개선하는 데 효과가 있는가에 대한 연구도 수행되었는데, 실증분석 결과는 연구에 따라 차이를 보이고 있다. Hilgert, Hogarth, and Beverly(2003)와 Courchane and Zorn(2005)은 금융지식과 금융소비자의 행태 간에 유의한 상관관계를 발견하였다. Courchane and Zorn(2005)은 신용상담 또는 금융교육 프로그램이 효과적으로 구축되었다면 금융행태에 긍정적인 영향을 미칠 것이며, 이것은 긍정적인 신용결과(credit outcomes)에 영

향을 미칠 것이라고 주장하였다. 또한 직장금융교육의 효과를 분석한 Garman et al.(1999)은 자기선택(self-selection) 즉 교육에 참여하는 사람들이 이미 상대적으로 나은 신용관리와 예산관리 능력을 가진 사람들일 가능성이 높으므로, 결과가 왜곡되었을 가능성을 제기하였다. 또한 금융교육에 대한 기존 연구들을 정리한 Hathaway and Khatiwada(2008)에 따르면 일반적인 교육과정보다는 초점을 맞춘 교육과정이 경제주체들의 금융 행태를 바꾸는 데 효과적인 것인 것으로 나타났다. 그들은 금융교육을 크게 주택보유 관련 상담, 신용카드 관련 상담, 학교 금융교육, 직장 금융교육으로 분류하고서 금융교육의 효과를 평가하기 위해서는 교육과정 평가기준이 확립되어야 함을 강조하였다.

#### 다. 사후적 소비자보호 제도

사후적 소비자보호 제도와 관련하여 오영수·김경환·이종욱(2009)은 재판 외적 분쟁해결제도 활성화의 필요성에 주목하고서, 보험분쟁이 발생했을 경우 소송으로 해결하는 데는 많은 비용과 시간이 소요되므로 조정과 중재 등을 활성화할 것을 제안하였다. 이를 위해 보험분쟁의 유형별 처리 현황과 주요국의 제도를 살펴본 후에 현행 제도상 기능 강화방안과 독립성 확대 및 독립기관화를 통한 방안으로 나누어 제시하였다. 현행 제도상 기능 강화 방안으로는 조정기간 및 조정위원 수 제한 완화, 분쟁조정 통합 등을 제안하였다.

김상조(2009)는 우리나라의 금융 민원·분쟁 해결 절차의 현황 파악을 통해 문제점을 추출한 후 주요 선진국의 사례와 우리나라의 현실을 비교·검토하여 그 개선방안을 모색하였다. 우리나라의 경우는 금융감독 업무와 사전적 금융소비자 보호 업무, 그리고 사후적 민원·분쟁 처리 업무가 모두 금융감독원에 집중되어 있어 이로 인한 여러 가지 문제가 야기될 가능성이 있음을 지적하였다.

한편 정순섭(2010)은 금융소비자에 대한 정의 및 구분으로부터 시작하여 금융소비자 보호의 법체제적 지위를 검토하고, 금융상품 분쟁해결 절차와 민사적 제재 확대를 위한 대안을 제시하였다. 그는 금융상품 분쟁해결과 관련하여 크

게 법적 구속력을 부여하는 경우와 부여하지 않는 경우로 나누어 접근하였다. 구속력을 부여할 경우 <제1안>은 금융감독당국에서 법적 구속력이 있는 분쟁 해결기능을 수행하는 방안과 <제2안>은 금융감독당국과 별개의 금융 관련 분쟁 해결절차를 마련하고 금융업자의 진입요건으로 금융분쟁 해결절차와의 계약 체결의무와 그 결정에 대한 존중의무를 부과하고, 그 절차를 중재절차로 구성하는 방안을 제시하였다. 구속력을 부여하지 않는 경우 <제1안>은 금융분쟁 조정 절차에 진입한 후에는 결정 시까지 절차로부터의 이탈을 금지하는 정도로 기존의 금융분쟁조정기관을 정비하는 정도의 방안과 <제2안>은 일정한 금액 이하의 소액금융채권에 대해서는 금융소비자와 금융업자 간의 강제중재조항을 의무화하는 방안을 제시하였다. 그리고 민사적 제재의 확대와 관련하여 금융규제법 위반행위에 대한 손해배상책임체계를 근본적으로 재검토하고, 집단소송대상을 확대하며, 규칙위반 행위에 대해 과징금을 병과하는 방안을 제시하였다.

예금보험제도와 관련해서는 Demirgüç-Kunt, Karacaovali, and Luc Laeven (2005), McCoy(2006), 예금보험공사(2006) 등은 예금보험제도의 현황과 부보금융회사의 도덕적 해이를 억제할 수 있는 제도를 정리하여 소개하였다. 즉, Demirgüç-Kunt, Karacaovali, and Luc Laeven(2005)과 예금보험공사(2006)는 주요국 예금보험제도를 조사하여 그 현황과 각국에서 시행 중인 제도들을 나열하였다. McCoy(2006)는 예금보험제도 하에서 도덕적 해이를 억제할 수 있는 방안을 이론적 배경과 실제사례를 바탕으로 정리하였다.

### 3. 연구의 목적 및 범위

이 연구는 해외에서 금융소비자 보호가 강화되는 추세와 국내에서 금융소비자 보호 강화의 필요성에 맞추어 바람직한 정책대안을 제안함과 아울러 보험회사가 대응해야 할 과제를 발굴하여 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 먼저 금

용감독당국이 감독자원을 집중하여 보호해야 할 대상을 일반금융소비자로 명확히 하여 감독의 효율성을 높이고 보호대상을 두텁게 보호하려는 취지에 맞추어 일반금융소비자를 대상으로 제도 개선방안을 논하기로 한다. 따라서 이 연구에서 금융소비자라 함은 별도로 전문금융소비자라는 언급이 없는 한 일반금융소비자를 지칭하는 것이다.

그리고 연구의 범위는 금융소비자보호와 관련한 법률체계 및 감독체제와 사전적 보호제도 및 사후적 보호제도를 대상으로 한다. 사전적 보호제도에는 약관, 영업행위, 광고, 공시, 고객정보 보호, 금융소비자교육 등을 포함시키고, 사후적 보호제도에는 제재, 손해배상책임, 분쟁조정제도, 예금자보호제도 등을 포함시키기로 한다. 이렇게 연구범위를 정하는 것은 전체적인 보호체계뿐만 아니라 개별 분야별로 규제의 수준 및 내용을 비교·분석함으로써 구체적인 규제 개선을 도모하기 위함이다.

이러한 범위를 대상으로 하여 이 연구에서는 금융소비자 보호와 관련하여 이원적으로 접근하고자 한다. 먼저 제2장, 제3장, 제4장에서는 금융소비자 보호체계의 바람직한 방향에 대해서 검토한다. 2010년 6월 30일에 개최된 토론회에서 제시된 금융 소비자보호 체계가 「자본시장법」 체계에 맞추어 금융투자상품 위주의 방안으로 만들어진 측면이 강하므로 이를 수정·보완하여 전체 금융산업에 보편적으로 적용할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이는 토론회에서 제시된 안이 향후 입법화 추진의 가능성이 가장 높은 안으로 생각되기 때문이다<sup>5)</sup>.

이를 위해 제시된 방안을 개별 금융업 및 상품시장의 특성에 맞추어 분석적 검토를 하여, 시장에서 부작용을 최소화하면서 실행될 수 있는 최적의 방안을 제시하고자 한다. 또한 금융소비자 보호와 관련하여 부분적·개별적으로 이루어진 연구를 종합하여 제시함으로써 전체 체계 속에서 상호 연계된 대안을 모색하고자 한다. 더 나아가서는 공적 규제 이외에 자율규제 중심의 대안을 제시하

5) 이는 2010년 6월 30일에 제시된 토론회 안이 기존 제도의 문제점을 극복하고, 나아가서는 국회에서 제시된 감독체제 개편방안에 대응하기 위한 차원에서 제시된 방안이기 때문이다.

고자 한다.

다음으로 제5장과 제6장에서는 금융소비자 보호와 관련된 세부적 내용을 금융권역별로 비교하여 적정성 여부를 살피고 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위하여 사전적 금융소비자 보호제도는 물론 사후적 보호제도의 현황 및 문제점과 함께 해외사례를 조사하여 어떻게 개선되는 것이 바람직한 것인지에 대해서 살펴볼 계획이다. 이 부분에서는 불가피하게 해외사례가 앞서 제3장에서 제시된 해외사례와는 다른 차원에서 구성상 중복되는 것으로 보일 수 있다. 그러나 앞서 제3장에서는 전체적 법률 체계와 감독 체제에 대한 해외사례가 정리된 반면에 제5장과 제6장에서는 개별 이슈별 해외사례가 정리되기 때문에 내용상 중복은 많지 않을 것으로 생각된다.

마지막으로 결론에서는 이상의 분석을 통해 얻어지는 시사점에 더하여 보험회사가 대응해야 할 과제도 발굴하여 제시할 것이다. 이는 금융소비자 보호라는 이슈의 특성상 규제에 앞서 개별 금융회사 차원에서 실행할 수 있는 과제가 많이 있기 때문이다.

---

## Ⅱ. 금융소비자 보호 체계 개선 및 대응의 필요성

---

### 1. 현황

#### 가. 법률 체계 및 감독 체제

우리나라는 금융업에 대한 법률 체계가 업종별로 규제하는 개별법 체제로 되어 있다. 2003년부터 재경부가 소관하는 전체 금융관련 법률 통합을 시도했으나, 성공하지 못한 채 「자본시장법」 제정으로 마무리 되었다. 「자본시장법」은 자본시장과 금융투자업을 규율하는데, 금융투자상품 및 서비스에 대한 횡단적으로 규제하는 법이라 할 수 있다. 또한 상품 및 서비스가 경제적으로 동일기능을 할 경우에 동일 규제를 적용하는 것이 바람직하다는 차원에서 「은행법」과 「보험업법」 등의 개정이 추진되어 왔다. 그럼에도 불구하고 업종별 법률은 그대로 존치되어 있기 때문에 전체적으로 금융법률체계는 분산되어 있다고 할 수 있다.

금융법률체계가 이렇듯 분산되어 있는 데 반해, 금융감독체제는 하나로 통합되어 있다. 다만, 은행 등 금융회사에 대한 감독은 금융위원회와 금융감독원이 2층 체제를 구성하고 있는데, 금융위원회는 법령 및 감독규정을 관장하고 금융감독원이 금융회사를 직접 검사하는 역할을 분담하고 있다. 금융위원회의 경우 최근 금융소비자과를 신설하는 등 기능별 규제를 위한 체제 개선을 추진하고 있으나, 아직까지는 기본적으로 업권별 감독을 하는 체제를 취하고 있다고 할 수 있다. 금융감독원의 경우도 2009년 11월에 소비자보호 담당조직<sup>6)</sup>을 소비자서

---

6) 소비자보호센터와 분쟁조정국

비스본부로 확대 개편하는 등 기능별 감독을 위한 체제 개선을 추진하고 있으나, 아직까지는 기본적으로 업권별 감독을 하는 체제를 취하고 있다고 할 수 있다.

금융소비자 보호를 위한 자율규제는 그다지 활성화되어 있지 못하며, 금융투자협회와 보험협회를 중심으로 제한적으로 이루어지고 있다. 금융투자협회는 자율규제위원회를 두어 회원 간 영업질서 유지 및 투자자보호를 위한 자율규제 업무 등을 수행하는데, 회원의 영업행위와 관련된 분쟁의 자율조정을 위하여 위원회 내에 분쟁조정위원회를 둘 수 있도록 되어 있다. 자율규제위원회는 ① 회원 간의 건전한 영업질서 유지 및 투자자 보호를 위한 자율규제 업무, ② 회원의 영업행위와 관련된 분쟁의 자율조정에 관한 업무, ③ 회원의 자율규제와 관련된 업무규정의 제정·변경 및 폐지에 관한 업무, ④ 분쟁의 자율조정을 위한 분쟁조정규정의 제정·변경 및 폐지에 관한 업무, ⑤ 회원의 규정 위반행위에 대한 조사·제재 및 회원의 임직원에 대한 제재의 권고에 관한 업무, ⑥ 그 밖에 제1호부터 제5호까지에 준하는 업무로 위원회가 필요하다고 인정하는 업무 등을 수행한다. 분쟁조정제도는 증권회사의 영업행위와 관련한 투자자와의 분쟁에 대하여 간편하고 신속한 분쟁조정절차를 통한 합리적인 분쟁해결을 증권투자자에게 무료로 제공함으로써 투자자의 권익을 보호하기 위한 것이다<sup>7)</sup>.

그리고 보험협회는 소비자보호 업무를 자율적으로 수행하기보다는 광고심의, 모집조직에 대한 감독업무를 금융감독원으로부터 위임받아 수행하는 형태의 업무를 하고 있다.

## 나. 사전적 보호제도

금융소비자보호 중 사전적 보호 관련 사항은 개별 금융업법에서 규정하고 있으며, 원본상실의 가능성이 있는 변액보험과 같은 투자성상품의 경우 개별 금융업법의 범위를 벗어나 「자본시장법」의 적용을 받는다.

7) 당사자가 금융투자협회 분쟁조정위원회의 조정안을 수락한 경우 「민법」상 화해계약의 효력(「민법」 제732조)을 갖게 된다.

그런데 「은행법」은 소비자보호와 관련하여 약관의 변동, 불공정영업행위의 금지, 광고, 경영공시에 관한 사항만 규정하고 있을 뿐 다른 규정에 관해서는 법률상 존재하지 않는다. 이에 반해 「자본시장법」과 「보험업법」에서는 금융소비자 보호와 관련하여 상세하게 규정하고 있다. 먼저 「자본시장법」은 소비자보호와 관련한 사항들의 대부분을 법률에서 규정하고 있는데, 다만 상품공시와 개인정보 보호와 관련한 규정이 법률상 존재하지 않는다. 「보험업법」은 「자본시장법」 이상으로 소비자보호와 관련한 사항들의 대부분을 법률에서 규정하고 있는데, 다만 보험상품의 특성상 「자본시장법」에 존재하는 적정성의 원칙만은 법률상 존재하지 않는다.

〈표 II-1〉 영업행위 관련 금융권역별 법규 현황

	은행법	자본시장법	보험업법
약관	제52조(약관의 변경 등)	제56조(약관)	제128조의4(보험약관 이해도 평가)
설명 의무	-	제47조(설명 의무)	제95조의2(설명 의무 등)
적합성 원칙	-	제46호(적합성 원칙 등)	제95조의3(적합성의 원칙)
적정성 원칙	-	제46조의2 (적정성의 원칙 등)	-
금지 행위/ 권유 (모집) 행위	52조의2(불공정 영업 행위의 금지 등)	제49조(부당 권유의 금지), 제50조(투자 권유 준칙)	제97조(보험계약의 체결 또는 모집에 관한 금지 행위), 제100조(금융기관 보험대리점 등의 금지 행위 등)
광고	제52조의3(광고)	제57조(투자 광고)	제95조의4(모집 광고 관련 준수 사항)
경영 공시	제43조의3(경영 공시)	제33조(업무 보고서 및 공시 등)	제124조(공시 등)
상품 공시	-	-	제124조(공시 등)
수수료 공시	-	제58조(수수료)	제124조(공시 등)
고객 정보 보호	-	-	제176조(보험요율 산출 기관), 제177조(개인정보 이용자의 의무), 제189조(손해사정사의 의무 등)

한편 금융소비자 교육과 관련해서는 「경제교육지원법」에 법률적 근거를 두고 있으며, 금융위원회와 금융감독원 등이 소비자보호를 강화하는 차원에서 이를 주관하고 있다. 먼저 금융위원회와 금융감독원은 금융교육 활성화를 위해 기획재정부, 교육과학기술부 등과 협의체를 구성하고 있으며, 교육과학기술부의 교육과정·교과서 발전협의회를 통해 교과서 개정 시 금융내용이 충실히 반영되도록 추진하고 있다. 또한 금융이해력 측정사업, 청소년 금융교육 네트워크 운영, 금융교육 시범학교 운영, 교사 금융연수과정 운영, 초중고 교과서 보완·지도자료 개발 등을 통해서 금융교육을 확산시키는 데 노력하고 있다.

#### 다. 사후적 보호제도

먼저 손해배상책임과 관련한 규정은 「자본시장법」에만 존재하며 「은행법」과 「보험업법」에는 존재하지 않는다. 이는 은행 및 보험회사와 관련해서는 기본적으로 손해배상책임을 「민법」 제750조에 의거하여 판단하기 때문인 것으로 이해된다.

금융분쟁조정외의 경우 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」과 「소비자기본법」에 근거를 두고 이루어지고 있다. 금융감독원에 설치된 ‘금융분쟁조정위원회’는 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 의거하여 분쟁조정업무를 수행하고 있다. 또한 한국소비자원에 설치된 ‘소비자분쟁조정위원회’는 「소비자기본법」에 의거하여 분쟁조정업무를 수행하고 있다.

예금자보호제도는 「예금자보호법」에서 체계적으로 규정하고 있고, 이 법의 적용대상이 되는 금융기관과 예금의 범위는 동법 제2조와 시행령에서 정하고 있다.

## 2. 문제점 및 개선 필요성

### 가. 복합금융상품 출현 및 금융권역 간 업무영역 통합

금융시스템은 그것이 전달하는 기능을 기준으로 가장 잘 이해될 수 있는데, 일반적으로 금융의 기능은 지불, 리스크관리, 대출, 저축 및 투자로 구분할 수 있다. 그런데 과거와 달리 금융업무 간 통합화 경향이 강해지면서 업무영역 구분이 모호해지고 경제적 기능이 동일하거나 복합기능을 가진 상품이 출현하며 금융권 간 중첩영역이 생겨나게 됐다. 따라서 이를 적절히 규제해야 하나 법률적 미비로 인해 규제의 차이가 발생하고 있다. 이에 따라 동일한 경제적 기능을 둘러싸고 그 기능을 해낼 수 있는 금융상품을 여러 금융업종이 경쟁적으로 개발하여 판매함에 따라 경쟁의 범위가 확대되는 양상을 보이고 있다. 예를 들어 변액보험과 펀드가 경합할 수 있고, 보험상품과 파생상품이 경합할 수 있다.

현재는 변액보험의 경우 원본상실 가능성이 있으면 「자본시장법」의 적용을 받고, 그렇지 않으면 「보험업법」만 적용받는다. 그런데 개정 「보험업법」이 2011년 1월 24일부터 시행됨으로써 설명의 의무, 적합성의 원칙 등은 「자본시장법」과 동일하게 규정하고 있으므로 원본상실의 가능성이 있는 변액보험이 「자본시장법」의 적용을 받는 것은 불필요한 중복규제가 야기되고 있다.

이렇듯 복합금융상품과 복합금융그룹(conglomerate)의 출현으로 한 권역의 규제만으로 규제가 완성되지 않고 다른 권역에 대한 추가적 규제가 필요해짐에 따라 규제의 복잡성이 증가하는 경향이 발생한다. 이에 따라 이를 통합하여 규제하기 위한 원칙의 수립이 필요하다. 여러 가지 경제적 기능을 갖는 복합금융상품이 출현함에 따라 하나의 측면에만 주목하여 규제를 할 경우에는 다른 특성을 갖는 점을 규제하는 데 한계가 발생할 것이기 때문이다. 또한 지주회사 방식 등을 활용하여 금융그룹을 형성할 경우 그에 대한 감독은 전통적인 권역별 감독 방식으로는 한계가 있다. 따라서 기능별 규제체계를 확립하여 동일한 기능을 하는 경우 동일한 수준의 규제가 적용될 수 있도록 하고, 특정 법률에 특정 기능

을 규율할 법적 근거가 미비하여 규제의 공백이 발생하지 않도록 법률 체계를 정비해야 할 것이다.

## 나. 규제의 효율성 및 전문성 제고

우리나라는 통합 감독모델을 선택해왔는데, 그로 인하여 내부적으로는 기관별 규제와 상품 및 서비스별 규제, 건전성 규제와 소비자보호 규제 간 구별의 필요성이 제기되어 왔다. 이는 건전성 규제 담당자와 소비자보호 규제 담당자가 동일한 기구에 존재함으로써 소통(communication) 및 조정은 원활하게 이루어질 수 있으나 규제 목적 간 충돌, 규제의 전문성 제고 등과 같은 과제를 남기고 있기 때문이다.

또한 업무영역 구분이 모호해지는 것에 맞추어 동일기능 동일규제의 원칙을 적용함에 있어 기능별 감독의 전문성에 기초하여 권역을 뛰어 넘은 감독이 필요한데, 현재는 금융권역별 감독이 이루어지고 있어 규제의 공백이 발생할 수 있는 문제가 있다. 예를 들어 보험모집조직의 하나인 금융기관보험대리점에 대한 감사의 경우 보험검사 전문 인력이 은행을 검사하는 것이 용이하지 않아 전문적 감독에 어려움이 있다고 할 수 있다.

한편 진입, 상품, 자산운용 등의 분야에 대한 규제완화에 맞추어 재무건전성 및 소비자보호 등과 관련한 규제는 강화되는 추세이나 현재와 같은 감독체제 하에서는 인력의 재배분 및 전문성 제고에 어려움이 있다. 특히 소비자보호 관련 감독은 현장성이 중요하여 많은 인력을 필요로 하는데 현실적으로 적절한 인력을 배치하기 어렵다. 예를 들어 금융감독원은 소비자보호센터 상담 인력을 금융회사들로부터 파견 받아 배치해왔으며, 현재도 소비자보호 등 검사부문에 인력을 배치하는 것에 많은 애로를 겪고 있는 것으로 알려지고 있다<sup>8)</sup>. 또한 기존에 업종별로 규제하는 시스템에서는 인사제도상 순환보직 등이 유지되면서 특

8) 헤럴드경제(2010.7.6), 금감원 검사인력난 호소 “검사중심 조직개편, 외부 인력 총원 절실”(http://biz.heraldm.com/common/Detail.jsp?newsMLId=20100706000232)

정한 경제적 기능과 관련된 전문성을 확보할 인센티브가 부여되지 않아 기능별 전문가를 확보하기가 어려워 전문성이 약화되는 문제점도 있다.

재무건전성과 소비자보호 분야의 경우 각기 특유한 속성이 있으므로 해당 분야에 대한 전문성을 키울 수 있도록 조직 및 인사상 고려가 있어야 하는데, 현재와 같은 시스템 하에서는 이를 기대하기 어려운 측면이 있다. 재무건전성 분야의 경우 제대로 된 감독을 위해서는 재무 관련한 수준 높은 지식이 요구되며, 소비자보호 분야의 경우 현장의 속성에 대한 지속적 파악이 중요하기 때문이다.

따라서 규제체계를 개편하여 기능별 규제체제로 전환하게 되면 중복규제를 제거함으로써 규제의 효율성을 제고할 수 있는 효과가 기대된다. 앞서 살펴본 것같이 권역별로 규제를 할 경우 규제의 중복현상이 발생할 수 있으므로 감독체제를 개선하여 이를 효율화하는 것이 필요할 것이다.

#### 다. 규제차익 및 규제공백 제거

규제차익(regulatory arbitrage)<sup>9)</sup>이란 금융상품 및 서비스에 대한 규제의 차이로 인하여 그에 수반되는 자본요건 등 규제준수 비용에 차이가 발생할 수 있으므로, 경제적으로 동일한 기능을 하는 금융상품 및 서비스 중에서 최소의 규제비용을 부담하는 금융상품 및 서비스를 선택하여 이익을 향유하는 것을 말한다. 규제의 일관성이 부족하거나 공백이 있을 경우 이를 이용하여 규제차익을 확대하는 거래가 생겨날 수 있다.

동일한 경제적 기능을 하는 금융상품에 적용되는 법률이 다를 경우 그에 따른 규제차익이 발생하는가 하는 문제가 될 수 있다. 예를 들어 은행 또는 신용카드 회사가 개발한 채무면제유예상품(DCDS: Debt Cancellation & Debt Suspension)의 경우 「보험업법」의 적용을 받아야 하는지를 둘러싼 논쟁<sup>10)</sup>도 규제차익이 발

9) 규제차익은 방식의 측면에서 동일한 규제체계 하에서 규제요건을 회피하는 방법, 다른 규제체계를 선택하여 옮겨가는 방법, 규제의 레이더 밑으로 숨는 방법 등으로 구분될 수 있다.(Siegelaer and Walhof 2007, p.11)

10) 2008년 11월 3일 금융위원회는 「보험업법」 개정안을 발표하면서 채무유예·면제상

생하기 때문에 야기된 것이다. 즉, 채무면제유예상품의 경우 경제적 기능이 신용보험과 동일하다고 볼 수 있는데, 「보험업법」의 적용을 받지 않을 경우 사망률 등의 적정한 적용에 따른 요율산출 등을 검증하는 절차, 방카슈랑스의 대상 제외 등의 문제를 피해 갈 수 있어 규제차익이 발생할 수 있기 때문에 「보험업법」의 적용 여부가 쟁점으로 부각되었다.

따라서 감독당국은 동일한 경제적 기능을 수행하는 금융 상품 및 서비스가 규제의 차이로 인해 시장 내 경쟁관계가 왜곡되고 편중되지 않도록 하기 위해 규제차익을 차단할 수 있는 방향으로 소비자보호 관련 법률 체계의 재구축이 필요하다. 이와 관련하여 건전성 규제와 달리 금융소비자 보호를 위해서는 금융회사보다는 상품 및 서비스 중심의 규제를 함으로써 규제차익을 줄일 수 있을 것이다.

한편 기능별 규제를 하더라도 적절한 법률적 근거가 미흡한 경우가 존재하여 소비자보호에 어려움이 발생할 수 있다. 예를 들어 「신용정보법」을 금융회사의 정보 이용과 관련한 규제의 근거로 삼고 있으나, 보험정보의 관리 및 보호를 위해서는 미비한 측면이 있으므로 고객의 프라이버시 보호를 강화하기 위해서는 「신용정보법」 체계를 개편하거나 별도의 입법을 검토할 필요가 있을 것이다.

## 라. 소비자보호 관련 법률 및 감독체계의 국제적 조화

글로벌 금융위기 이후 금융소비자보호를 위해 관련 법률의 제·개정이 추진 중에 있어 이로부터 시사점을 얻고 우리나라에서도 이를 수용할 필요가 있는지 검토가 필요하다. 기존에 일본과 캐나다는 소비자보호를 위해 별도의 법을 제정하거나 감독기구를 창설하였다. 일본은 「금융상품판매법」을 제정하여 금융상품 판매와 관련한 일반원칙을 규정하고 있다. 그리고 캐나다는 별도의 법률을 제정하여 소비자보호를 위한 감독기구의 설립하였다. 한편 미국과 영국은 글로벌 금융위기를 계기로 금융소비자 보호를 위한 법률 및 감독체계 개선을 추진해왔는

---

품을 보험상품으로 간주하는 의견을 내놓았다.

데, 미국은 「금융개혁법」(소위 Dodd-Frank Act)<sup>11)</sup>이 제정되었고 영국은 개혁을 추진중에 있다. 미국에서 제정된 「금융개혁법」은 금융소비자 보호와 관련해서는 FRB 내부에 금융소비자보호국(CFPB)을 설치<sup>12)</sup>하는 것으로 하였다<sup>13)</sup>. 영국의 경우에도 잉글랜드은행(Bank of England) 내에 금융정책위원회(FPC: Financial Policy Committee)를 두고 거시건전성 감독을 행하고, 개별 금융회사의 건전성 감독은 건전성규제청(PRA: Prudential Regulation Authority)을 잉글랜드은행의 자회사로 두어 책임을 맡기며, 소비자보호업무는 소비자보호시장청(CPMA: Consumer Protection and Markets Authority)을 두어 행할 계획이다.

〈표 II-2〉 주요국의 금융규제체계

규제구조	국가/연방정부	지방정부/주정부	자율규제 (거래소 제외)
권역별 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국: 증권, 일부은행</li> <li>• 캐나다: 은행, 보험</li> <li>• 프랑스: 은행, 증권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국: 은행, 보험</li> <li>• 캐나다: 증권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국: 증권</li> <li>• 캐나다: 증권</li> </ul>
“쌍봉 체제”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 호주: 은행, 증권, 보험</li> </ul>	-	-
통합규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국, 독일</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국: 소매은행*</li> </ul>
분리된 중앙은행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국, 캐나다, 호주</li> <li>• EU: ECB회원국</li> </ul>	-	-

주 : 역사적으로 은행-고객관계 규제는 관습법(common law)과 영국은행협회(the British Banker Association)가 관리하는 은행규범(the Banking Code)에 기초해왔다. FSA는 2009년 말에 이에 대한 규제책임을 물려받았다.

자료 : Black and Jacobzone(2009), p.13을 기초로 일부 보완함.

- 11) 동법의 공식 명칭은 입안자(Christopher Dodd와 Barney Frank)의 이름을 따서 「도드-프랭크 월가개혁 및 소비자보호법」(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)인데, 이하에서는 「금융개혁법」이라고 한다.
- 12) 이에 따라 FRB, OCC, OTS, FDIC, NCUA 등의 금융소비자 보호기능이 흡수·통합되었다. 다만 SEC, CFTC, 연방보험국, 州증권감독당국 및 州보험감독당국의 규제대상인 금융회사 및 금융상품은 CFPB의 감독대상에서 제외된다. 그러나 규제일관성을 위해 협의는 가능하다.
- 13) FRB와 무관하게 독립적으로 운영되어 사실상 독립기관의 형태를 취한다. 즉, 금융소비자보호국장(임기 5년)은 상원의 승인을 얻어 대통령이 임명하고, FRB 출연금을 기초로 한 독자적인 예산 수립·집행권을 가지며(소비자보호국 예산과 관련하여 FRB의 수정권한이 없다), 임직원 임면, 규칙 제·개정 등에 대해 FRB이사회의 간섭이 가능하지 않다.

### 3. 보험회사 대응 필요성

정부는 앞서 살펴보았듯이 금융소비자 보호를 강화하기 위하여 법률 체계를 정비하고 아울러 감독조직도 개편하려는 계획을 추진하고 있다. 그런데 향후 금융환경에서 금융소비자보호가 중요한 감독정책 목표인 것은 분명하지만, 그것이 과도한 규제로 연결되거나 상품 및 서비스는 물론 경영혁신을 억누르지 않도록 해야 한다. 그러한 점을 고려할 때 보험회사는 세부적인 금융소비자 보호 방안이 정책목표와 조화되면서 현실타당성을 가질 수 있도록 적절히 대응할 필요가 있다. 물론 이러한 명분이 보험회사가 소비자보호 규제를 회피하기 위한 것으로 활용되어서는 안 될 것이며, 명백한 논리와 근거를 기초로 개선안이 제시될 필요가 있을 것이다.

또한 보험회사는 다른 금융회사에 비해서 소비자보호와 관련하여 가장 복잡하고 강한 법률 체계를 적용받고 있음에도 불구하고, 소비자보호의 일반원칙을 넘어서는 구체적 규제 대안에서는 보험거래의 특수성이 적절히 고려되지 않을 경우 경쟁력 확보에 어려움이 있을 수 있으므로 적극적으로 대응할 필요가 있다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 금융소비자 보호를 위해 중요하게 언급되는 적합성 원칙 등과 같은 제도들은 모든 금융상품에 동일하게 적용되어야 할 것이라기보다는 주로 금융투자상품에 적용되어야 할 규제인 점에서 그러하다. 따라서 금융소비자 보호가 강화된다 하더라도 금융상품 및 서비스의 특징에 부합하는 규제체계가 확립되도록 할 필요가 있다.

---

### Ⅲ. 금융소비자 보호 정책의 국제적 동향

---

미국의 서브프라임 모기지 운영과 관련된 문제에서 비롯된 2007년 글로벌 금융위기 이후 국제적으로는 시장 중심의 금융시스템의 운영과 기존 감독체제에 대한 회의론이 대두되기 시작했다. 이러한 반성에서 주요국 정부는 자국의 금융감독체제에 대한 검토 및 재편과 함께 국제적 공조체제를 강화하는 노력을 기울여왔다. 이러한 노력은 시스템리스크 방지를 위하여 기존의 미시건전성 감독에 더하여 거시건전성 감독을 강화하는 한편으로, 금융회사의 지배구조에 대한 정부 개입 강화, 소비자보호를 중시하는 감독체제 재편 등으로 나타났다. 이하에서는 우리나라에서 추진되고 있는 소비자보호를 위한 법률 제정 및 감독체제 개편에 대한 국제적 사례 및 시사점을 얻고자 영국, 호주, 미국, 캐나다, 일본의 사례 및 최근 동향을 조사하고자 한다.

이들 국가들을 선정한 것은 영국의 경우 통합 법률체계 및 감독체제의 전형적인 국가였으나 최근 들어 감독체제 변화를 모색하고 있어 통합 감독체제의 유효성과 한계에 대한 시사점을 얻기 위함이다. 호주의 경우는 영국과 달리 법률을 통합하지 않고 소위 '쌍봉체제'로 일컬어지는 감독체제를 성공적으로 운영해왔기 때문에 목적별 감독체제를 구축하기 위해서 좋은 참고가 될 수 있는 국가인 점이 고려되었다. 미국의 경우에는 금융업종에 따라 연방정부와 주정부 차원에서 정책 및 감독업무가 분산되어 운영되어 왔으나, 최근 「금융개혁법」을 제정하면서 가능한 범위에서 금융감독을 통합하려고 시도하고 있는 점이 고려되었다. 캐나다의 경우에는 호주와 마찬가지로 법률의 통합을 하지 않고서 소비자보호 감독을 하나의 기관에서 통합하여 수행하고 있는 점이 고려되었다. 마지막으로 일본의 경우는 우리나라와 마찬가지로 감독체제가 완전 통합되었을 뿐만 아니

라 소비자보호를 위한 기본법이 제정되어 개별법에 대한 방향성을 제시하는 역할을 한다는 점에서 참고가 될 것으로 생각되어 포함시켰다.

물론 이들 사례들은 우리나라와는 법률 체계, 정부의 역할, 금융발전의 정도, 금융소비자의 역량 등에서 많은 차이가 있는 것이 사실이다. 또한 각 제도에는 장단점이 동시에 존재하기 때문에 어느 국가의 체제가 반드시 우월하다고 할 수도 없다. 그럼에도 불구하고 이들 사례를 체계적으로 조사하여 참고하는 것은 금융개혁을 위해 의미가 있는 일이라 생각하며, 차이가 있는 점에 대해서는 이 슈별 대안을 마련할 때 고려하기로 한다.

## 1. 영국

### 가. 법률 체계

영국은 「2000년 금융서비스 및 시장법」(FSMA 2000: Financial Services and Market Act 2000)을 제정하여 금융관련 법률을 통합하였다. FSMA 2000은 일반 소비자에 대한 보호와 배려를 전면적으로 표방하고 있으며, 금융감독청(FSA: Financial Services Authority)으로 하여금 법의 실행을 위한 각종 규정 등을 제정할 권한을 부여하고 있다. 이에 의거하여 FSA는 금융 소비자 보호를 위한 규정으로서, 소매 소비자를 대상으로 한 영업행위 준칙이나 피해구제 규정 등을 제정하여 법적 실행 장치를 마련하고 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 FSMA 2000 체계 내 소비자 보호 규정

구 분	내 용
Section 8~10 소비자패널 (Consumer Panel)	FSA는 소비자에 대해 책임 있게 행동할 것이 요구되며, 이를 위해 기관 내부에 소비자 패널을 설치하고 있음. * 소비자 패널은 소비자에 대한 이해 또는 배려사항을 조언 하고 소비자보호의 목적을 효과적으로 달성하도록 보고 및 독자적인 조사수행이 인정됨.
Section 21 금융권유행위 (Financial promotion)의 규제	FSMA상 권유행위의 규제는 금융업을 허가받은 자 (authorised person)와 받지 않은 자(unaauthorised person)을 구분하여 허가 받은 자는 COBS의 규제를 받고, 허가를 받지 않은 자의 권유행위는 FSMA s. 21의 규제를 받음. * FSMA상의 권유규제를 위반한 자는 형사처벌의 대상이 되 며(FSMA s. 25), 권유규제 위반으로 인한 계약은 고객에 대 하여 효력을 주장할 수 없고, 고객은 손해배상 등을 청구할 수 있음(FSMA s. 30).
Part 15 예금자 보호 제도 (The Financial Services Compensation Scheme)	인가받은 자가 책임을 수행할 수 없어 금융소비자에게 손해 가 발생할 경우 보상금을 지급하는 제도를 완비하도록 금융 감독청에 요구하고 있음.
Part 16 옴부즈맨 제도(The Ombudsman Scheme)	단일 강제가입을 원칙으로 하는 옴부즈맨제도를 통해 일반 공중과 인가받은 자 사이에 분쟁이 발생한 경우 일찍부터 간단한 절차를 통해 하도록 금융감독청에 요구하고 있음.
Part 17 집합투자기금 (Collective Investment Scheme)	6개의 장으로 구성되어 있고 1장은 정의, 2장은 판매권유 제 한, 3장은 유닛 트러스트, 4장은 개방형투자회사, 5장은 승인받은 해외 기금, 6장은 조사권한을 정하고 있음.

FSA 감독규정 중 영업기준(Business Standard)에는 업종별 영업행위준칙(Code of Business)이 마련되어 있다. 이러한 업종별 영업행위준칙에는 지정 투자업무 및 장기보험업무에 관한 COBS(Conduct of Business Sourcebook)와 투자업무 이외의 보험업무와 관련된 ICOBS(Insurance: Conduct of Business sourcebook), 모기지 및 주택상품 판매와 관련된 MCOB(Mortgages and Home Finance), 은행업무 관련 준칙인 BCOBS(Banking: Conduct of Business

Sourcebook)가 해당된다. 이 밖에도 고객의 자산 및 금전의 보유와 관련한 금융기관의 의무사항을 규정하는 CASS(Client Assets), 시장남용(market abuse) 및 공정거래 관련 MAR(Market Conduct), 금융기관직원들의 훈련 및 역량 요건을 규정하는 TC(Training and Competence)가 있다.

이 중 COBS는 인가업자가 투자에 관한 규제금융행위(regulated activities), 그 중에서도 지정투자업을 수행하는 과정에서 고객을 보호하기 위해서 준수해야 할 영업에 관한 규범이다. 한편 ICOBS에서는 보험업자(insurer) 또는 보험매개자(insurance intermediary)가 비투자보험과 관련하여 보험계약의 체결, 유지, 또는 보험 매개행위(insurance mediation activities)를 수행하는 과정에서 고객을 보호하기 위한 영업행위 규범을 규정하고 있다<sup>14)</sup>.

〈표 Ⅲ-2〉 COBS 및 ICOBS에 의거한 금융소비자 보호 규정

구분	조문	내용	규제수준 비교
투자자 분류	COBS 3	금융업자는 거래하는 상대방을 'client'로 인식한 경우 ① 소매고객(retail client), ② 전문고객(a professional client), ③ 적격거래상대방(an eligible counterparties)의 세가지 유형으로 고객을 분류할 의무가 있음.	ICOBS에서는 일반소비자인지 기업소비자인지 분명하지 않은 경우에는 소비자로 취급하여 규정을 준수하도록 하고 있으며, 이는 COBS에 비해 엄격한 것으로 평가됨.*
	ICOBS 2.1	고객을 일반소비자(customer)와 기업소비자(commercial customer)로 구분하여 보호의 정도를 달리하고 있음.	
광고 규제	COBS 4	금융광고(financial promotion)를 전달하거나 승인하는(approve) 행위와 관련한 세부 규정	COBS에서는 비요청 금융광고(cold call) 금지, 직접청약부 금융광고 규정 등 세부적으로 규정하고 있으나 ICOBS에서는 광고 시 분명하고, 공정하며 오해를 야기하지 말아야 한다는 일반적인 원칙만 존재
	ICOBS 2.2	고객과의 커뮤니케이션 및 금융광고(financial promotion) 전달과 관련한 사항 규정	

14) 한기정(2005), p.8.

설명 의무 · 서면 교부 의무	COBS 6	금융업자는 일반고객에게 비용 및 수수료 관련 정보를 포함한 금융회사·수행업무·상품에 관한 정보와 보수 등 이해상충에 관한 정보를 제공하여야 함.	ICOBS에서는 주요특징서면 대신 보험계약 개요서를 제공하도록 함. 손해보험상품과 순수보장성 보험상품의 계약체결을 구분하여 취급하는 등 COBS에 비해 정교하게 규제하고 있음.
	COBS 13	상품정보 제공과 관련하여 특히 종신투자상품, 개인연금상품, 집합투자상품 등의 경우 '주요특징서면(KFD; Key Features Document)'와 '주요특징예시(KFI; Key Features Illustration)'를 작성하도록 함.	
	ICOBS 4	판매자의 지위정보 및 수수료 공시 관련 사항 규정(최초공시자료 제공 의무)	
	ICOBS 6	보험개자가 손해보험상품 및 순수보장성 보험상품을 판매할 때 소비자에게 고지해야 할 정보를 계약체결 이전(보험계약 개요서(policy summary), 가격명세 등)과 계약 체결시(계약 서류 및 가격 정보 등)로 나누어 규정하고 있음.	
적합성 원칙	COBS 9	금융업자는 투자권유나 자문하는 경우 거래에 관한 결정이 고객에게 적합한지 여부를 확인하기 위한 합리적인 조치를 취해야 함.	COBS에서는 적합성 평가를 위한 지침을 제공하는 등 보다 정교하게 규제하고 있음.
	ICOBS 5	고객의 수요와 니드에 적합한 보험상품을 선택하기 위하여 필요한 정보를 수집하고 이에 기초하여 고객 수요 확인서(Statement of demands and needs)를 작성 및 제공하여야 함.	

주 : \* 한기정(2005), p.62.

또한, FSA 감독규정 중 피해구제(Redress) 규정에서는 소비자 피해와 관련한 분쟁조정에 대한 내용을 담고 있다. 주로 소비자의 불만처리를 공정하게 처리하는 데 있어 준수해야 할 원칙을 천명하고 있으며, 통합옴부즈맨인 FOS(Financial Ombudsman Service)의 소비자불만처리 절차에 관한 사항을 규정하고 있다.

한편, 소매소비자금융전문기관에 대한 소비자보호 책임은 「소비자신용법(Consumer Credit Act)」에 의거하여 규제하고 있으며, 금융관련법이 아닌 일반법(general law)으로서 금융소비자보호 관련 법률은 「소비자계약규제상의 불공

정 조항(Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations 1999(UTCCRs)) 및 「기업법(Enterprise Act 2002(EA02))」 등이 존재한다.

## 나. 감독 체제

영국의 금융소비자보호업무는 통합 금융감독기관인 금융감독청(FSA)에서 수행하고 있다. 주로 금융소비자 보호정책 수립, 금융교육, 금융정보 제공 및 홍보 업무 등을 수행하고 있으며, 파산금융기관으로부터 피해를 당한 금융소비자에 대해 예금자 보호 제도(The Financial Services Compensation Scheme)를 마련할 의무가 있다.

금융민원의 처리는 FOS에서 수행한다. FOS는 「금융서비스 및 시장법(Financial Services and Market Act 2000)」에 따라 2001년 설립된 FSA 산하의 독립적인 기구로서, 기존의 은행업무 ombudsman, 주택금융공제조합 ombudsman, 보험 ombudsman, 투자 ombudsman, FSA 민원사무국 등을 통합한 것이다. 금융소비자와 금융회사의 문제가 당사자들 사이에서 해결되지 않을 경우 소비자는 ombudsman 제도를 통해 문제를 해결할 수 있으며, 금융회사는 FOS에 협조하여야 한다.

FSA는 FOS에 대한 감독업무를 직접 수행하고 있으나, FOS의 금융민원·분쟁 처리 과정에는 FSA가 개입할 수 없도록 독립성을 부여하고 있다. FOS에 대한 FSA의 감독권한은 FOS 이사회 의장 및 이사진 임면권(의장은 정부의 승인 필요), FOS 예산 승인권, FOS의 강제관할에 대한 규칙제정권(청원인의 자격 및 보상금액의 한도 등), FOS의 대표 ombudsman에 대한 보고서 요구권, FOS가 만든 기타 규칙에 대한 승인권 등을 포함하고 있다.

한편, 공정거래청(OFT; Office of Fair Trading)은 FSA의 감독규정 및 감독행위의 반경쟁성 여부에 대해서 상시조사를 실시함으로써 FSA를 견제하고 있다. OFT는 소비자의 경제복지 보호 강화 및 경쟁정책의 추진을 위해 1973년 설립되었으며, 소비자의 권익에 반하는 거래행위의 적발·시정, 반경쟁적 행위 및 시장지배력 남용 여부의 조사, 시장조치 등의 기능을 수행하고 있다.

OFT는 FSA의 감독에 근거하여 이루어진 행위에 대하여는 원칙적으로 개입할 수 없고, 다만 경쟁제한적인 효과가 중대하다고 판단되는 FSA의 감독규정이거나 감독행위에 대해 상시조사하고 재무부는 이를 토대로 FSA에 필요한 조치를 요구할 수 있다. 한편, 업무의 중복 및 이중규제와 관련하여 FSA와 OFT는 「공동행동계획」(Joint Action Plan)을 발표·추진하는 등 협력체계를 구축하고 있다. 또한, OFT는 「소비자신용법」에 의거 소비자신용에서의 불공정거래를 감시 및 적발하는 기능을 한다.

한편 영국에서는 글로벌 금융위기를 계기로 2007년 9월에 노던락은행(Northern Rock Bank)이 파산하면서 21세기 들어 국제적으로 많은 지지를 받았던 통합형 감독체제에 대해 의문이 제기되었다. 그리하여 2008년 1월에 하원 재무위원회에서 금융위기관리시스템 개편안을 발표하였고, 같은 달에 재무부, 잉글랜드은행, FSA가 공동으로 금융안정과 예금자보호에 대한 개혁안을 발표하기도 하였다. 이것은 2009년 3월에 발표된 터너 리뷰에서 잘 지적되고 있듯이, 건전성 감독과 업무행위 감독을 통합하는 것은 어느 한편에 감독자원 등이 부적절하게 집중될 위험성이 있다. 특히 금융이 불안정해질 리스크로부터 압박을 덜 받는 경기가 좋은 때에는 영업행위 이슈에 집중함으로써 건전성 이슈가 배제될 위험을 만들어낼 수 있는 문제점이 있기 때문이다<sup>15)</sup>.

그리하여 결국에는 금융소비자 보호 감독 기능과 건전성 감독 기능을 분리·독립시키는 “쌍봉(Twin Peaks)”형 금융감독체제로의 전환하자는 주장이 제기되기에 이르렀다<sup>16)</sup>.

이에 2010년 6월에는 영국 재무부 조지 오스본 장관이 FSA를 폐지하고 FSA 기능의 대부분을 중앙은행인 잉글랜드은행에 집중시키는 것을 골자로 한 금융개혁안을 발표하였다. 따라서 영국 정부는 향후 2년 내에 FSA를 폐지하고 영란은행 산하에 시장 건전성 감독기구(Prudential Regulatory Authority)를 신설하

15) FSA(2009), p.92.

16) The Tripartite Review(2009.3); 상원보고서(Banking Supervision and Regulation 2009.6); 보수당 백서(2009.7)

는 한편, 금융소비자 보호 및 건전한 시장질서유지 기능을 담당할 소비자보호기구(CPMA: Consumer Protection and Markets Authority)를 신설할 예정이다.

한편 FSA는 금융소비자 교육을 강화하기 위해 2010년 4월 금융소비자 실무교육 전담기구로 소비자금융교육기구(CFEB: Consumer Financial Education Body)를 신설하였다. FSA의 금융역량본부에서 수행하던 금융소비자 교육 실무를 독립적으로 담당하는 CFEB는 재무관련 정보를 금융소비자에게 제공하고 소비자를 그룹화해 맞춤형 상담과 자문서비스를 제공하고 있으며, FSA와 OFT가 승인해 주는 예산으로 운영된다.

#### 다. 자율규제

영국의 금융규제는 1980년대 이전 금융회사의 자발적 참여에 의한 자율규제 체제에서 1980~1990년대의 법령 규제장치의 마련 단계를 거쳐 2000년대 이후에는 공적규제 중심 체제로 전환되었다.

전통적으로 영국의 금융규제는 증권거래소(the London Stock Exchange), 증권선물협회(Securities and Futures Authority), 투자관리규제단체(Investment Management Regulatory Organization), 개인투자가협회(Personal Investment Authority)등 금융권역별 자율규제기구에 의하여 이루어지고 있었다. 그러나 이후 세계적인 금융산업의 변화와 영국의 금융위기 등으로 인해 규제기능의 실효성에 의문이 제기되었고, 다수의 자율규제기구는 금융기관과 소비자에게 비효율성과 불확실성을 야기하게 되었다. 따라서 시장의 변화에 따라 금융규제체계의 개혁을 통해 1997년 5월 영국 정부는 기존의 9개 자율규제기구를 통합하여 금융감독청(Financial Services Authority)을 설립하기로 하였다.

영국의 자율규제체계를 업권별로 살펴보면, 먼저 은행업 부문의 자율규제는 영국은행협회(BBA), 지불결제서비스협회(APACS), 주택금융조합협회(BSA) 등에 의해 결정되는 은행업규약(Banking Code)<sup>17)</sup>이라는 자율규정에 따라 소비자

17) 1991년 제정된 은행업계의 자율규제규약으로서 금융회사가 고객을 대하는 최소한

보호 및 은행업무지침을 규정하였으나, 2000년 FSA 출범 이후에는 은행업규약 표준위원회(BCBS: Banking Code Standards Board)와 모기지규약준수위원회(MCCB: Mortgage Code Compliance Board)에서 자율규제기능을 담당하게 되었다. 그리고 모기지규약준수위원회는 2004년 9월에 FSA에 흡수되었다.

보험업 부문의 경우 GISC(General Insurance Standards Council)<sup>18)</sup> 및 영국보험자협회(ABI)에서 자율규제기능을 담당했으나, 2005년 1월 GISC가 FSA로 흡수되었고 ABI의 보험규약 제정 및 회원사 조치권한 등의 자율규제기능부도 FSA로 이전되어 영국의 보험산업은 완전한 공적규제체제로 전환되었다.

증권업 부문에서는 증권선물협회(SFA), 투자관리규제단체(IMRO), 개인투자자협회(PIA), 런던증권거래소(LSE) 등이 과거 자율규제기능을 담당했으나 런던증권거래소를 제외한 SFA, IMRO, PIA는 모두 FSA 출범 시 FSA에 통합되었다. FSA 출범 이후 런던증권거래소만이 시장감시와 관련된 일부 자율규제기능을 계속 수행하고 있으며, 기타 런던투자은행협회 등<sup>19)</sup>은 이익단체로서의 역할을 수행하거나 회원회사의 업무를 지원하는 역할을 하고 있어 자율규제기구로서의 역할이 미미하다.

앞서 살펴본 바와 같이, FSA를 중심으로 한 공적 규제 중심 체제로 전환된 후 대부분 자율규제기능들이 FSA로 흡수됨에 따라 은행업규약표준위원회(BCSB) 및 런던증권거래소 정도가 일부 자율규제기능을 수행하게 되었다. 은행업규약 표준위원회는 자율규제규약인 은행업규약 및 기업은행업규약(Business Banking Code)<sup>20)</sup>을 관리하고 이에 대한 개선사항을 검토하였으며, 기타 고객과 금융회사 간 분쟁해결 및 교육, 홍보 등의 업무를 수행하였다. 그러나 2009년 11월 예

---

의 기준을 정하고 있다.

18) GISC(General Insurance Standards Council)는 보험 모집·판매와 관련한 자율규제기구이다.

19) 런던투자은행협회(London Investment Banking Association), 증권투자협회(Securities & Investment Institute), 투자운용협회(Investment Management Association) 등이 해당된다.

20) 2002년 제정되었으며 연간 1백만 파운드 이상 거래하는 사업자 고객을 대상으로 하는 Banking Code이다.

금관련 상품에 대한 규제가 FSA로 이전됨에 따라 현재는 대출표준위원회(Lending Standards Board)가 그 기능을 계승하여 새로운 「대출규약(Lending Code)」<sup>21)</sup>의 준수 여부를 모니터링하고, FSA 및 OFT와 협조하여 소비자 보호 및 신용규제 업무를 수행하고 있다.

런던증권거래소는 과거 증권시장의 자율규제기관으로 역할을 담당하였으나, 2000년 자체 상장계획 이후 상장감독 권한이 FSA로 이관<sup>22)</sup>되면서 자율규제 역할이 최소화되었다. 런던증권거래소의 자율규제 권한은 시장감시와 회원사 관리업무로 국한되었으며, 상장의 허가 및 취소, 상장규칙(Listing Rule)에 의거한 상장요건 및 상시의무(continuing obligation) 준수 여부, 공시 관련 규제는 FSA에서 수행하고 있다. 다만, 대안투자시장(Alternative Investment Market)의 경우 런던증권거래소가 제정한 대안투자시장규칙(AIM Rules)에 따라, 런던증권거래소가 상장심사, 관리기능, 상장회사 공시규제 및 제재기능을 자체 수행하게 된다. 또한 런던증권거래소는 회원사에 대한 자율규제와 함께 실시간 시장감시를 담당하며, FSA와 공동으로 이상매매거래의 심리업무를 수행하고 있다. 런던증권거래소는 이상매매거래 및 시장불공정행위 발생여부를 모니터링하고 발견된 불공정행위 관련정보를 FSA에 즉시 통보하여야 하며, FSA는 불공정행위에 대한 조사 및 제재를 담당하게 된다.

## 라. 최근 소비자보호 정책 동향

영국은 글로벌 금융위기를 겪으며 금융시스템상의 취약점이 노출되어 잉글랜드은행, 재무부 및 FSA를 중심으로 다양한 금융감독체계 개혁 방안을 검토하고 있다. 영국의 규제시스템은 FSA-잉글랜드은행-재무부의 '삼각체제(tripartite system)'로 이루어져 있으나, 금융위기 대응과정에서 취약점이 노출되며, 금융

21) 은행업규약 및 기업은행업규약에서의 대출 관련 규약을 담고 있다.

22) 2001년 7월 Main Market에 자체 상장된 후 상장과 관련된 감독기능은 FSA 내 UKLA(UK Listing Authority)에서 담당하고 있다.

안정성 유지에 실패했다는 평가를 받았기 때문이다.

이에 2010년 6월 영국 재무부 조지 오스본 장관은 FSA를 폐지하고 FSA 기능의 대부분을 중앙은행인 잉글랜드은행에 집중시키는 것을 골자로 한 금융개혁안을 발표였다. 7월에는 금융감독체계 개편방향을 보다 구체화한 자문보고서(Consultation paper)<sup>23)</sup>를 발표하였으며, 업계의견을 수렴한 후 2011년 초 최종안을 확정할 예정이다. 세부내용으로는 먼저, FSA를 향후 2년 내에 폐지하고 시장 건전성 감독기구(Prudential Regulatory Authority)를 잉글랜드은행 산하에 신설하여 개별회사의 건전성 감독을 담당하게 할 예정이다. 한편, 잉글랜드은행 내 금융정책위원회(FPC)를 신설하여 거시건전성 정책 수립 및 금융시스템 전반의 안전성 감독을 담당하게 하며, 소비자보호기구(CPMA)<sup>24)</sup>를 신설하여 금융소비자 보호 및 건전한 시장질서유지 기능을 담당하게 할 예정이다.

그 밖에 최근 영국에서 시행된 소비자보호 조치로는 지급보증보험(PPI: Payment Protection Insurance)<sup>25)</sup>시장의 소비자보호 강화 방침을 들 수 있다. FSA는 2010년 12월부터 지급보증보험시장의 소비자보호 강화를 위해 불만사항에 대한 공정한 심사 절차 마련 및 보험가입 시 보다 상세한 정보 제공 등을 골자로 하는 소비자보호 방안을 실시할 방침이다. 이에 따라 지급보증보험 판매기관들은 소비자 불만사항에 대한 처리절차 및 보상절차 등에 대한 안내서를 마련해야 한다. 또한 2005년 이후 계약사항에 대한 불만접수 검토 및 부실보증에 대한 보상을 실시하도록 하였으며, 부실판매가 판명될 경우 보험료는 물론 이자 등을 모두 환불 조치하도록 규정하고 있다. 그리고 2010년 10월까지 지급보증보험과 관련하여 불만사항이 있는 보험가입자들은 움부즈맨 서비스에 불만사항을 접수하도록 공지하고 지급보증보험 판매 등에 대한 직원교육을 강화할 것을 지시하였다.

23) HM Treasury(2010)

24) 모든 금융회사의 영업행위와 시스템리스크가 없는 소규모 금융회사, 투자자문사 및 헤지펀드를 감독한다.

25) PPI(Payment Protection Insurance)는 대출금의 차주가 사망, 질병, 사고, 실업 등 예상치 못한 변화로 상환불능 발생 시 월상환금 지급을 보장한다.

## 2. 호주

### 가. 법률 체계

호주는 2001년에 「금융서비스 개혁법」(FSRA: Financial Services Reform Act) 제정을 통해 「회사법」, 「연금산업법」, 「퇴직저축법」 등에 나뉘어 있던 자본시장 관련 규제를 통합하였다. FSRA는 금융업종별 규제체계의 통합보다는 금융시장의 영업행위 및 공시기능 등에 대한 통합을 중시하였으며, 인허가 절차 및 기준 등과 같은 부분적인 업종별 규제체계의 통합을 실시하였다. 특히 법적 측면에서 금융상품, 금융서비스, 금융시장을 매개로 한 인가, 공시, 영업행위 등에 대한 규제로 구성되며, 금융업종 규제보다는 금융거래 규율 및 금융소비자 보호에 초점을 두고 있다. FSRA의 투자자보호제도와 소매·도매 고객의 분리, 영업행위규제 등이 금융소비자 보호 중심의 제도에 해당한다.

FSRA는 규제의 대상 및 범위를 금융상품 및 서비스 제공에 따른 영업행위규제에 두어, 금융기관 자체의 건전성보다는 금융상품 및 서비스 제공으로 인해 야기될 수 있는 시장왜곡 또는 불공정거래 행위를 방지하는 데 초점을 두고 있다.

또한, 소매고객과 도매고객을 분리하여 투자자보호 범위와 연계시키고 있는데(FSRA, s761G), 도매고객의 경우 위험관리에 대한 전문성을 감안하여 투자자 보호에 있어서 소매고객과 분리하고 있다. 따라서 영업행위규제와 관련하여 제공되는 금융업무안내서, 자문서, 상품설명서 등은 소매고객을 대상으로 하는 경우에만 적용된다.

인가요건은 금융시장, 청산·결제기구, 금융업자 등으로 차별화하고 일반인 가요건과 AFSL(Australian Financial Service License)로 구분하여 규정하고 있다(FSRA Part 7.2~7.6). 소매금융을 담당하는 금융회사는 ‘회사내부의 민원처리 절차 설치’와 ‘ASIC에 의해 승인된 외부 분쟁해결기구에의 가입’이 인가의 필수요건이 된다. 또한 인가요건과 관련하여 일반적인 재무요건, 인력요건, 운영요건 이외에 소매고객을 위한 보상시스템(compensation scheme)의 구축이 추가

적으로 요구되는 것이 특징적이라고 할 수 있다.

공시요건은 금융서비스 제공 단계별로 규정되며 소매고객 대상의 경우에 접촉단계시 금융서비스 가이드(FSG: Financial Service Guide), 자문단계시 자문제공서(SA: Statement of Advice), 투자단계시 상품설명서(PDS: Product Disclosure Statement)를 제공하도록 구분하여 규정하고 있다(〈표 Ⅲ-3〉 참조).

〈표 Ⅲ-3〉 금융서비스 제공 단계별 공시 요건

접촉단계	금융서비스 가이드 (FSG: Financial Service Guide)	금융업자에 의하여 제공되는 업무의 본질과 그러한 업무에 대한 지급기준에 관한 정보를 제공하는 것으로 금융업무 제공 전에 교부해야 함(FSRA, s941).
자문단계	자문제공서 (SA: Statement of Advice)	고객에게 자문을 제공하기 위해 행한 문의 내용 및 분석 사항을 포함하는 자문서를 제공해야 함(FSRA, s946A).
투자단계	상품설명서(PDS: Product Disclosure Statement)	고객에게 i) 특정 금융상품 취득 권유, ii) 금융상품의 발행, iii) 금융상품의 매도를 청약하는 경우 상품설명서를 제공해야 함(FSRA, s1012A, 1012B, 1012C).

호주의 경우 앞서 언급한 바와 같이 규제체계의 부분적인 통합을 이루고 있으므로, FSRA에서 규정하고 있는 인허가 및 공시관련 업무를 제외하고는 「은행법」, 「보험법」 등 개별법에 의해 규제가 이루어지고 있다. 이들 개별법에 의한 금융 소비자 보호 규정으로는 공통적으로 예금자보호제도(Financial Claims Scheme) 관련 규정을 들 수 있다. 「은행법」에서는 Part II (Division 2 Protection of depositors)에서 예금자보호를 위한 일반규정 및 예금자보호제도 관련 사항을 규정하고 있으며, 「보험법」에서도 Part VC에서 보험계약자 보호를 위해 예금자 보호제도 관련 사항을 규정하고 있다.

## 나. 감독 체제

호주는 건전성 감독과 영업행위 감독을 분리하는 쌍봉형 감독체제이다<sup>26)</sup>. 그에 대한 주장은 1995년에 영국에서 처음으로 아이디어가 제시되었지만<sup>27)</sup>, 실제로 감독에 적용된 것은 호주에서 1997년에 윌리스 보고서(Wallis Report)<sup>28)</sup>의 제안을 기초로 1998년에 금융감독조직을 건전성 감독기구인 APRA(Australian Prudential Regulation Authority)<sup>29)</sup>와 영업행위 감독기구인 ASIC(Australian Securities and Investments Commission)<sup>30)</sup>로 이원화하는 체제를 채택했던 것이 처음이다.

ASIC은 「호주증권투자위원회법(Australian Securities and Investments Commission Act 2001)」, 「회사법(Corporations Act 2001)」, 「보험계약법(Insurance Contracts Act 1984)」 등에 근거하여 업무를 수행하고 있다. ASIC은 금융상품 정보 공시 요건 설정, 금융상품 관련 사기행위 등 불건전 영업행위에 대한 금지, 금융상품에 대한 투자자문 또는 거래업무 인가, 금융서비스 제공 기관의 영업요건 제정 등 금융소비자보호 정책수립업무를 담당하고 있다. 또한, 민원상담, 소비자교육, 금융정보제공 등의 업무를 담당하고 있으며 이를 위해 소비자 웹사이트 FIDO(<http://www.fido.gov.au>)를 운영하고 있다. 소비자 보호 활동 및 정책수립에 있어서는 소비자 자문패널(Consumer Advisory Panel) 및 금융역량위원

26) 쌍봉체제는 건전성감독과 소비자보호감독이 감독목적상 상충될 수 있다는 전제 위에 놓여 있다.

27) Taylor(1995)

28) 정확하게는 Financial System Inquiry Report이나, 통상적으로는 이 보고서를 작성한 책임자인 Stan Wallis의 이름을 따서 Wallis Report라고 한다.

29) APRA는 1998년 7월 1일에 설립되었는데, 은행, 신탁, 주택금융조합, 일반·생명보험회사, 연기금 등 호주 내 금융서비스 산업에 대한 건전성 감독 업무를 담당하고 있다. APRA의 설립 근거 및 주요 권한은 「호주건전성감독기구법(Australian Prudential Regulation Authority Act 1998)」, 「은행법(Banking Act 1959)」, 「보험법(Insurance Act 1973)」 등에 규정한다.

30) 1991년에 ASC(Australian Securities Commission)로 업무를 시작한 후에 1998년에 소비자보호 업무가 추가되면서 명칭이 ASIC로 바뀌었다.

회(Financial Literacy Board)의 자문을 얻고 있다.

금융민원업무의 경우 금융권역별로 독립된 외부 분쟁해결 기구<sup>31)</sup>에서 수행하고 있다. 이들 외부 분쟁해결기구는 꾸준히 통합되어 현재는 ASIC에 의해 승인된 FOS(Financial Ombudsman Service)와 COSL(Credit Ombudsman Service Ltd)과 함께 법정 기구인 기업연금분쟁심판위원회(SCT: Superannuation Complaints Tribunal)가 활동하고 있다<sup>32)</sup>.

FOS는 기존에 존재하던 금융 권역별 분쟁해결기구를 통합한 것으로, 은행, 신용조합, 주택금융조합, 생명보험, 손해보험, 기업연금, 재무설계, 생명보험 중개사, 주식거래, 투자, 공제조합 등과 관련하여 공정하고 편리한 분쟁해결방법을 제공하는 것을 목적으로 한다. COSL은 신용조합 및 주택금융조합, 신용서비스공급자(모기지브로커, 파이낸스브로커 등), 재무설계와 관련된 분쟁의 처리를 담당하고 있다. 마지막으로 SCT는 기업연금공급자 등의 의사결정 및 행위와 관련된 분쟁을 처리하는 정부 기구이다.

이러한 독립기구에 접수된 민원은 ASIC가 정한 일정기준, 즉 처리기한, 처리대상, 보고절차 등에 따라 우선 금융회사 자율조정절차를 거치도록 하고 자율조정이 안된 경우 독립적인 기구에서 처리하는 방식을 취한다.

#### 다. 자율규제

호주의 금융부문 자율규제기관으로는 호주은행연합회(ABA: Australian Bankers' Association), FSC(Financial Services Council)<sup>33)</sup>, AFMA(Australian Financial Market Association) 등을 들 수 있다.

31) 호주는 2001년 FSRA의 시행에 따라 소매금융을 담당하는 금융회사는 '회사 내부의 민원 처리 절차 설치'와 'ASIC에 의해 승인된 외부 분쟁해결기구에의 가입'이 금융업 인가의 필수요건이 되었다.

32) <http://www.fido.gov.au/fido/fido.nsf/byheadline/Financial+services+complaints+schemes?openDocument>

33) 지난 7월 IFSA(Investment and Financial Services Association)에서 FSC(Financial Services Council)로 이름을 변경하였다.

먼저 ABA는 금융소비자 보호를 위해 은행거래규범(Code of Banking Practice)에 관한 활동을 지원하고 금융교육 관련 정보를 제공하는 역할을 한다. 정기적으로 은행거래규범<sup>34)</sup>의 업데이트 사항과 실행과정에 대한 정보를 제공하고, 규범준수모니터링위원회(Code Compliance Monitoring Committee)를 설립하여 모범규준의 준수 여부를 모니터링 하고 있다. 또한 웹사이트상의 금융역량정보센터(Financial Literacy Info Centre)를 통해 금융교육 콘텐츠 제공 및 금융소비자 보호를 위한 정보를 제공하고 있다.

FSC는 호주에서 운영되는 펀드, 퇴직연금, 생명보험 분야의 금융회사를 회원사로 두고 있으며, 회원사에 대한 행동규범 관리 및 감시와 함께 홈페이지를 통해 금융소비자에게 금융교육 관련 정보를 제공하고 있다. 한편 은행, 증권회사, 자산운용회사 등을 회원사로 두고 있는 AFMA(Australian Financial Market Association)는 금융시장 참여자들에 대한 행동규범 확립 및 금융문서기준 확립에 중점을 두고 있다.

## 라. 최근 소비자보호 정책 동향

ASIC는 2010년 7월 1일부터 금융상품과 서비스에 대한 소비자계약상 불공정 조건을 다루기 위한 새로운 법률을 관장하게 되었다. 「국가불공정계약조건법(national unfair contract terms law)」은 단일의 국가 소비자보호법을 도입하는 새로운 「호주소비자법(The Australian consumer law)」의 일부로, 이를 통해 ASIC는 새로운 강행규정과 소비자배상권(consumer redress powers)을 가지게 되었다.

34) ASIC에서는 금융부문의 행동규범을 승인할 권한이 있으며, 이를 위한 지침서를 제공하고 있으나, ASIC의 승인은 강제가 아닌 선택사항이다.

### 3. 미국

#### 가. 법률 체계

금융소비자 보호를 위한 법률 체계는 포괄적 단일법이 아닌 의회가 필요 시 제정하는 다수의 특별법으로 구성되어 있으며, 주로 소비자 민원 등을 통해 정치 쟁점화 되는 사안을 중심으로 수시로 입법 활동이 이루어지고 있다<sup>35)</sup>. 연방 정부 및 의회 차원에서 금융소비자의 권리를 보호하기 위해 금융회사의 거래 행위를 규제하는 연방법규로 「진실대부법」, 「평등신용기회법」, 「공정신용보고법」 등이 있다(〈표 Ⅲ-4〉참조).

〈표 Ⅲ-4〉 주요 연방 소비자보호 관련 법

관련 법률명	법 취지
진실대부법(Truth in Lending Act)	대부회사가 소비자에게 대부를 받는 비용을 알려주어 다른 대부회사가 제공하는 신용 조건과 비교할 수 있게 함.
신용카드 및 외상카드 공개법(Fair Credit and Charge Card Disclosure Act)	신용카드를 제공하는 대부회사가 소비자에게 연이자율(APR), 연수수료 금액, 그리고 금융수수료가 추가되기 전에 청구서를 지불할 유예기간이 있는지 여부를 알려줌.
공정신용보고법(Fair Credit Reporting Act)	소비자의 신용기록(청구서를 지불하는 방법)을 신용평가 기관이 관리하고 대부회사가 사용하는 방법을 감독함.
평등신용기회법(Equal Credit Opportunity Act)	대부회사가 인종, 피부색, 종교, 출신국, 성별, 결혼 상태, 연령, 공공보조금 수령 또는 소비자신용보호법(Consumer Credit Protection Act)에 의한 권리 행사에 근거하여 신용 거래에서 소비자를 차별하는 금지함.
공정채무회수관행법(Fair Debt Collection Practices Act)	채무 수금업자가 소비자로부터 채무를 회수할 때 따라야 하는 규칙을 제공함.

35) 예컨대 은행과 카드 부문의 경우 법률 체계가 필요할 때마다 제정된 금융소비자 보호 관련 법률만도 수십 개 이상 존재한다.

주택담보대출 소비자보호법(Home Equity Loan Consumer protection Act)	주택담보 대출 계획에 대한 완전한 정보를 제공(소비자가 처음 신청서를 받을 때, 그리고 신용한도를 사용하기 전에 다시)할 것을 요구함.
주택 소유권 및 자산 보호법(Home Ownership and Equity Protection Act)	거래 조건을 공개하고 특정한 비율 또는 금액을 초과하는 요금이나 수수료를 부과하는 모기지 거래를 상당히 제한하고 역모기지의 잠재적 비용에 대해 공개할 것을 요구함.
공정주택법 (Fair Housing Act)	대부회사가 소비자에게 부동산 모기지나 주택 개량 대출을 제공할 때 인종, 피부색, 종교, 출신국, 성별, 가족 상태 또는 장애에 근거하여 차별하는 것을 금지함.
부동산분쟁해결절차법(Real Estate Settlement Procedures Act)	대부회사가 부동산 구입자에게 모기지 용자를 종결하는데 필요한 비용에 대해 정보를 제공해야 하며, 특정 상관을 금지함으로써 소비자가 불필요하게 높은 부동산 분쟁 해결 비용을 지불하는 것으로부터 보호함. 이 법은 모기지 용자나 주택담보 대출 같은 부동산을 담보로 하는 대부를 받거나 채용자할 때 적용됨.
공정신용청구법(Fair Credit Billing Act)	대부회사가 신용카드 청구서의 오류를 신속하게 정정할 것을 요구함.
신속자금제공법(Expendited Funds Availability Act)	은행이 소비자가 계좌에 입금한 자금을 사용하는 것을 지연시키는 기간을 제한함.
진실저축법 (Truth in Saving Act)	대부회사가 예금계좌의 조건을 통일된 방법으로 공개할 것을 요구함.
전자자금이체법 (Electronic Fund Transfer Act)	ATM 카드를 분실하거나 도난 당하는 경우 개인의 책임을 제한하고 소비자의 계좌에 발생한 오류를 조사 및 정정할 것을 요구함.

자료 : State of California, Department of Financial Institutions

금융소비자보호에 있어서의 관할권은 연방 공정거래위원회(FTC: Federal Trade Commission)에 있어서 FTC가 금융회사를 포함한 모든 기업의 불공정 또는 사기적 행위 등을 규제·감독하고 있다. 그러나 규제·감독대상에서 은행, 저축대부기관 및 신용협동조합은 제외되며, 증권회사의 불공정거래 행위에 대해 「독점금지법」이 적용되는지 여부에 대해서는 명확한 결론이 부재한 상태에 있다. 또한 보험회사의 경우 FTC는 주(州)정부가 규제하는 보험업(Business of Insurance) 이외의 행위에 대해서만 보험회사를 규제한다.

〈표 Ⅲ-5〉 미국 「금융개혁법」의 구성

장	명칭
제1장	FINANCIAL STABILITY
제2장	ORDERLY LIQUIDATION AUTHORITY
제3장	TRANSFER OF POWERS TO THE COMPTROLLER OF THE CURRENCY, THE CORPORATION, AND THE BOARD OF GOVERNORS
제4장	REGULATION OF ADVISERS TO HEDGE FUNDS AND OTHERS
제5장	INSURANCE
제6장	IMPROVEMENTS TO REGULATION OF BANK AND SAVINGS ASSOCIATION HOLDING COMPANIES AND DEPOSITORY INSTITUTIONS
제7장	WALL STREET TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY
제8장	PAYMENT, CLEARING, AND SETTLEMENT SUPERVISION
제9장	INVESTOR PROTECTIONS AND IMPROVEMENTS TO THE REGULATION OF SECURITIES
제10장	BUREAU OF CONSUMER FINANCIAL PROTECTION
제11장	FEDERAL RESERVE SYSTEM PROVISIONS
제12장	IMPROVING ACCESS TO MAINSTREAM FINANCIAL INSTITUTIONS
제13장	PAY IT BACK ACT
제14장	MORTGAGE REFORM AND ANTI-PREDATORY LENDING ACT
제15장	MISCELLANEOUS PROVISIONS
제16장	FINANCIAL CRISIS ASSESSMENT AND FUND

최근에는 글로벌 금융위기에서 나타난 문제점들을 해결하기 위한 금융감독체제를 전반적으로 개혁하는 내용의 「금융개혁법」이 제정되었다<sup>36)</sup>.

미국 「금융개혁법」은 미국 오바마 행정부의 금융개혁 의지를 집대성한 방대한 법으로서, 소비자 및 투자자 보호대책 강화 이외에도 감독규제 강화, 금융시장에 대한 포괄적 감독체계 확립, 정부의 금융위기 관리수단 확충, 국제적 자본

36) 동법은 대공황 이후 가장 빠른 시일인 13개월 만인 2010년 7월 22일에 오바마 대통령 서명을 통해 입법이 완료되었다. 동법은 제정 과정에서 상·하원 간 일부 상충되는 내용들은 상원안을, 상징성이 있는 법명과 신설기구명 등은 하원안을 따르는 방향으로 절충되었다.

규제 및 공조체계 강화 등을 위한 방안을 포함하고 있다. 동법은 총 16장 541절로 구성되어 있으며, 대부분의 장들이 고유한 법명을 가지는 옴니버스법<sup>37)</sup>으로 통합 금융소비자보호기구 신설과 관련해서는 제10장(Consumer Protection Act of 2010)에 그 내용이 수록되어 있다(〈표 Ⅲ-5〉 참조).

미국 「금융개혁법」은 크게 금융감독체제 개편, 체계적인 부실금융회사 정리 시스템 구축, 금융회사 규제 강화, 임직원 보상 규제 강화, 금융소외자 및 약자 보호 등의 내용을 담고 있다(〈표 Ⅲ-6〉 참조). 그 중에서 금융소비자보호와 관련된 내용만 보면 FRB 내에 독립조직으로 소비자보호국(CFPB: Consumer Financial Protection Bureau) 신설, 증권거래중개인(Broker)에 대한 신의성실 의무(Fiduciary Duty) 부과 필요성 검토, 일반 투자자보호를 위한 주식대여 규제 및 공매도 공시, 자산유동화를 통해 신용위험을 이전, 매각 등을 하는 경우 발행 금융회사는 동 신용위험의 5% 이상 보유토록 의무화, 재무부에 금융소외자의 금융서비스 이용 접근성 제고를 위한 프로그램 마련 권한 부여, 불공정수수료에 의한 금융회사 폭리 금지, 주택담보대출 제공 금융회사에 대해 변제능력이 있는 소비자에게만 대출 시행 의무 부과, 금융회사에 대해 주택담보대출 채무자에게 손에 잡히는 이익이 있을 때만 대출 전환(“갈아타기”)을 권유할 수 있는 규제 도입 등을 꼽을 수 있다.

37) 대공황 당시 연준법 개정, 연방예금보험공사(FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation) 신설 및 증권보험업 분리 등을 동시에 추구한 1933년 은행법 개정과 유사하다.

〈표 Ⅲ-6〉 미국 「금융개혁법」의 주요 내용

부문별	주요 내용
금융감독체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융안정협의회(FSOC) 신설</li> <li>• 금융소비자보호국(CFTC) 신설</li> <li>• FRB의 정부통제 및 책임성 강화</li> <li>• 재무부 내 연방보험국 신설, 저축은행감독청(OTS)은 OCC와 통합</li> </ul>
체계적인 부실금융회사 정리시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FRB는 감독대상 금융회사에 대해 정리계획(Resolution Plans) 제출을 의무화</li> <li>• FDIC에 비부보금융회사의 청산·정리 권한 부여</li> <li>• FDIC의 예금보험료 부과 대상을 예금부채 → 총부채로 확대</li> </ul>
금융회사 규제 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시스템적으로 중요한 대형금융회사(SIFI) 감독 강화</li> <li>• 볼커룰도입(고유계정 트레이딩거래 금지, 헤지펀드 및 PEF 투자를 자기자본의 3% 이내로 제한)</li> <li>• 헤지펀드(운용규모 1억불 이상) 및 PEF(운용규모 1.5억불 이상)의 SEC 등록 의무화</li> <li>• 신용평가사의 이행상충방지 대책, 공시의무 강화</li> </ul>
임직원 보상 규제 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주주에게 임원보수에 대한 권고투표권 및 이사회보를 추천할 수 있는 대리투표권 부여</li> </ul>
금융소외자 및 약자 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재무부가 금융소외자의 금융서비스 이용 접근성 제고를 위한 프로그램을 마련할 수 있도록 권한 부여</li> <li>• 주택담보대출시 금융회사가 변제능력(ability to pay)이 있는 소비자에게만 대출시행 등 의무 강화</li> </ul>
기 타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중요 지급결제시스템 운영기관 지정, 리스크관리기준 제정</li> <li>• 2008.1월 이후 일시적으로 상향 조정된 FDIC 예금보장한도(100,000달러 → 250,000달러)를 영구화</li> </ul>

자료 : 금융위원회 내부자료(2010)

## 나. 감독체제

미국의 금융감독체제는 예금기관에 대해서는 5개 연방감독자<sup>38)</sup>와 다수의 주 감독자가 감독하고, 증권업에 대해서는 연방감독자인 증권거래위원회(SEC:

38) 통화감독청(OCC: Office of the Comptroller of the Currency), 연방준비제도이사회(FRB: Federal Reserve Bank), FDIC, 전국신용조합연합회(NCUA: National Credit Union Administration), 저축기관감독청(OTS: Office of Thrift Supervision)

Securities and Exchange Commission), 다수의 州감독자와 여러 민간 자율규제 기구가 각각 감독을 관장하며<sup>39)</sup>, 보험업은 전통적으로 각 州감독자가 감독하고 있었다<sup>40)</sup>. 이들 감독기관은 금융소비자 보호업무와 관련해서는 금융기관들이 법규를 잘 준수하고 있는지의 여부를 모니터링 하는 수준에 그쳤다. 예컨대 금융소비자가 변동이자율로 주택담보대출을 받는 경우 사전적 규제로서 이자율이 상승할 수 있는 상황, 이자율 상승으로 인한 영향, 이자율 상승에 따른 회수 금액 기간 변동 등에 대한 사례별 설명을 계약서에 명시하도록 법에 규정하고 있으므로 이를 잘 준수하는지 여부를 살폈다.

은행에 대해서는 FRB, 증권회사에 대해서는 SEC, 보험회사에 대해서는 각 주의 보험감독관 등이 소비자보호업무를 해왔다. FRB는 금융권 전반에 걸쳐 발생한 민원업무를 접수하지만 직접 분쟁조정은 하지 않으며, 민원이 해결되지 않을 경우 법 위반 여부를 알려주고 필요하면 법적 상담을 권유하는 역할을 해왔다. SEC는 인터넷, 민원, 조직내부로부터 수집된 소송 및 행정제재조치 관련 정보, 내부자거래 관련자에 대한 정보, 전문변호사 관련 정보 등을 인터넷, 정기간행물, 언론매체 등을 통해 전달하고 있다. 보험산업의 경우 주별로 각기 다른 보험 감독제도의 문제점을 보완하기 위해 전미보험감독자협의회(NAIC: National Association of Insurance Commissioners)를 설치, 동 협의회에서 모범법령(model law)을 제정하였다. 이렇듯 이들 감독기관들이 금융권역별로 독립적인 금융소비자 보호업무를 수행해왔으나, 금융소비자보호를 위한 특화된 통합조직은 없었다.

다만 금융감독기관이 아닌 FTC와 소비자보호청(OCA: The Office of Consumer Affairs)이 금융소비자보호와 관련하여 주요한 역할을 해왔다. 1914년에 설립된 FTC는 소비자보호와 관련하여 법률과 연방준비이사회 규정을 제정한 후 이의 준수 여부를 감독하고, 위반하는 금융기관이나 담당자를 처벌하는

39) 선물업에 대한 감독은 연방감독자인 CFTC와 여러 민간 자율규제기구가 관장하고 있다.

40) 州감독자로 구성된 NAIC가 있으나, 이 기관은 조정기능을 수행할 뿐 연방차원의 감독기능은 거의 없는 실정이다.

방향으로 업무를 수행하고 있다. 동시에 은행권뿐만 아니라 금융권 전반에 걸쳐 발생한 민원업무를 접수하지만 직접 분쟁조정은 하지 않으며, 민원이 해결되지 않을 경우 법 위반 여부를 알려주고 필요하면 법적 상담을 권유하고 있다. 1971년 설립된 OCA는 미국 연방기관 중 소비자보호를 위해 가장 활발한 활동을 하고 있는 기관으로서 소비자정책·법령을 심의하고 연방기관 간 소비자보호 업무를 종합적으로 조정하는 한편, 소비자교육<sup>41)</sup> 등 포괄적인 소비자보호 업무를 담당하고 있다.

미국의 금융감독기관들은 금융시장의 안정과 질서유지 외에 사전적 금융소비자 보호 제도로써 금융정보 및 교육서비스를 제공하고 민원 접수와 상담을 통한 적절한 민원해결 절차를 소개해왔다. 은행의 경우 전국시중은행에 대한 민원은 OCC, FRB 회원 은행에 대한 민원은 FRB 및 각 주정부의 금융감독담당 부서, 연방예금보험 가입 은행에 대한 민원은 FDIC 및 각 주정부의 금융감독 담당 부서에서 접수하는 등 다양한 기관에서 접수하고 있다. 사후적으로는 금융분쟁 해결 시 법원을 통해 이루어질 수 있지만, 일부 증권업협회(NASD: National Association of Securities Dealers) 및 주보험청과 같이 분쟁조정업무를 수행하는 경우에는 그 조정결과에 구속력을 부여함으로써 법적 효력을 강화하고 있는 실정이다.

2010년 7월 오바마 정부의 「금융개혁법」이 발효됨에 따라 기존 감독기구의 기능을 강화하는 한편, 금융소비자 보호업무를 효과적으로 수행하기 위해 금융소비자의 보호업무만을 전담하는 금융소비자보호국<sup>42)</sup>을 FRB 내부에 독립조직으로 신설하였다. 이렇게 되면서 CFPB는 FRB, OCC, OTS, FDIC, NCUA 등에 분산되어 있던 예금취급기관<sup>43)</sup>과 관련된 금융소비자 보호 기능(신용카드, 대출

41) 미국의 경우 금융교육·상담전용 사이트(<http://www.mymoney.gov>)를 운영 중이며, 각종 금융 교육자료를 제공하는 역할을 수행한다.

42) 단, 증권거래위원회(SEC), 상품선물거래위원회(CFTC), 州 증권 및 보험감독기구의 감독대상 금융회사, 주법 부동산 중개업자 등은 CFPB의 감독대상에서 제외된다.

43) 여기에는 은행, 저축은행, 신용협동조합 등 예금취급기관은 물론 주택금융회사(mortgage company) 등 소매대출 상품을 취급하는 모든 금융회사가 포함된다.

등)을 흡수·통합하게 되었으며, 소비자보호와 관련한 준사법권<sup>44)</sup>까지를 보유하게 되었다. CFPB는 금융소비자 보호를 위해 소비자법 시행을 위한 규정의 제정, 관련 금융기관에 대한 검사·제재, 소비자 민원조사, 금융교육 등을 담당하게 되었다.

〈표 Ⅲ-7〉 소비자금융보호국(CFPB)의 개요

항목	주요 내용
위상	• 연방준비제도이사회 산하에 설치
독립성 보장 조치	• 운용비용은 연준의 지원 형태로 재정운용 독립성을 보장 • 담당직무와 관련된 감독정책이나 법집행에 있어 독립권 행사 보장
인력 구성	• 연준 소비자담당부서, 연방거래위원회, 통화감독청 등 연방감독당국으로 충원 가능
규제 내용	• 국장-대통령 지명 및 상원 인준(임기 5년)
적용 대상	• 소비자대출, 당좌계정, 신용카드 업무를 제공하고 있는 은행, 모기지 대출/관리/중개/감정/결재회사, 초단기 대출회사, 수표할인회사, 학자금대출회사, 신용상담회사, 채무추심업자, 신용조사기관
업무	• 소비자들을 대상으로 금융상품과 서비스를 제공하는 다양한 금융회사에 대한 감독 및 규제를 실시

자료 : United States Congress

그러나 금융소비자보호국이 모든 금융소비자를 보호하는 것이 아니라 증권 및 보험 관련 소비자보호는 여전히 SEC와 각 주 보험청에서 하는 것으로 되어 있다. 예컨대 뉴욕 주 보험청은 주 보험법에 의거해 보험상품, 보험요율, 모집인 관리 등의 보험회사 경영에 관한 규제 이외에도 공시자료 제공, 민원의 상담 및 처리, 중재 등과 같은 소비자보호 업무를 수행하고 있다. 또한 가장 최근에 설립된 저축기관감독청(OTS: Office of Thrift Supervision)의 기능<sup>45)</sup>은 분산시키고 다수 기관에 분산되어 있는 소비자보호기능은 통·폐합하기로 하였다.

44) 검찰 등과의 공동수사, 증언 명령, 기소 등의 권한을 보유한다.

45) 현재 예금취급기관 감독 업무를 담당하는 FRB, FDIC, OCC 등으로 법 제정 후 1년 내 업무를 이관 완료하였다.

## 다. 자율규제 체계

미국에서는 금융회사에 대한 자율규제가 증권업 이외에는 발달되어 있지 않다. 증권업의 경우에는 NASD가 SEC의 권한 일부를 위임받아 소비자보호업무를 수행하는 자율규제기관으로 역할하고 있다. 이에 따라 NASD는 ‘중재에 관한 증권산업협의회’에서 제정한 ‘통일중재규정’에 의거한 분쟁조정업무도 수행하고 있다. 또한 소비자단체와 협력하여 소비자 보호 관련 자료(책자, 비디오테이프)를 제작하고 강사를 선정하여 전국을 순회하면서 학생·직장인을 대상으로 세미나를 개최해 소비자 교육을 실시하는 한편, 18명의 전문상담원을 배치하여 불만사항에 대한 법적 대응방법 등 소비자 상담을 통한 문제해결 방안을 제시하고 있다.

## 라. 최근 소비자보호 정책 동향

미국에서는 「금융개혁법」이 제정됨으로써 소비자보호와 관련해서는 큰 틀이 완성되었다고 할 수 있다. 이제는 그 틀에 맞추어 세부적인 내용을 완성하고 실행력을 높이는 일이 남아 있다고 할 수 있다.

# 4. 캐나다

## 가. 법률 체계

캐나다는 2000년 이전에는 미국과 같이 보험은 주정부에서, 증권규제는 자율규제로 이뤄지면서 소비자보호 관련 법규가 산재되어 있었으나, 2001년 금융소비자청<sup>46)</sup>(FCAC: Financial Consumer Agency of Canada)을 신설하면서 금융소

46) FCAC의 설립 동기는 금융상품에 대한 교육 및 정보 제공, 금융교육을 통한 소비

비자보호 관련 사항을 규율하는 개별 업법 체계를 마련하였다. 따라서 별도의 금융소비자보호 법안을 입법하기보다는 기존의 금융업법에 소비자 보호 관련 규정을 포함하는 방식으로 법률 체계가 구성되어 있다.

금융소비자보호 관련 법규는 크게 「은행법」, 「보험회사법」, 「신탁 및 여신회사법」, 「신용협동조합법」 등 4개 업법으로 이뤄져 있으며, 각 업법별로 공시 및 광고, 대출비용, 불만처리 절차 및 소비자 정보 등과 관련한 소비자보호 조항을 마련하고 있다(〈표 Ⅲ-8〉 참조).

〈표 Ⅲ-8〉 개별 업법별 소비자보호 조항

구 분	Bank Act	Insurance Companies Act	Trust and Loan Companies Act	Co-operative Credit Associations Act
공시 및 광고	Section 413, 441, 442 445, 448, 452, 453	Section 482~483	Section 427~429, 431~433, 438~439	Section 385.07~385.12, 385.18, 385.2
차입비용	Section 449~452	Section 479~481	Section 435~437, 440	Section 385.14~385.17, 385.21
불만처리 절차	Section 455	Section 486	Section 441	Section 385.22
소비자 정보의 수집, 보관, 사용 및 관련 민원 처리 절차	Section 459	Section 489	Section 444	Section 385.26

특히 「캐나다 금융소비자청법(Financial Consumer Agency of Canada Act)」에서는 FCAC의 설립과 권한에 대한 규정뿐만 아니라, 각 업법별 소비자 보호 규정 위반에 대한 금전적 제재(monetary penalties)를 규정하고 있다(〈표 Ⅲ-9〉 참조).

자 역량 강화, 금융소비자 보호기구 존재에 대한 인지도를 제고하는 것이며, 그 역할은 금융소비자 관련 법규 준수 여부 감시, 보고서 징구, 금융기관 소비자 보호 및 자율시스템 감시, 법규위반 시정 요청, 벌과금 징구, 형사 처분 등에 있다.

〈표 Ⅲ-9〉 「캐나다 금융소비자청법」의 구성

구 분	명칭
Section 1	SHORT TITLE
Section 2	INTERPRETATION
Section 3	ESTABLISHMENT OF AGENCY
Section 4	COMMISSIONER OF AGENCY
Section 5~6	POWERS, DUTIES AND FUNCTIONS OF THE COMMISSIONER
Section 7	AGREEMENTS
Section 8	DEPUTY COMMISSIONERS
Section 9	EXERCISE OF POWERS, DUTIES AND FUNCTIONS
Section 10~12	STAFF OF AGENCY
Section 13	APPROPRIATION
Section 14~16	CONFLICT OF INTEREST
Section 17	CONFIDENTIALITY
Section 18	ASSESSMENTS
Section 19~31	ADMINISTRATIVE MONETARY PENALTIES
Section 32	REGULATIONS
Section 33	NO LIABILITY
Section 34	ANNUAL REPORT
	AMENDMENTS TO ACTS IN RELATION TO FINANCIAL INSTITUTIONS AMENDMENTS TO OTHER ACTS CONSEQUENTIAL AMENDMENTS COMING INTO FORCE SCHEDULE 1 SCHEDULES 2 AND 3

한편, 캐나다의 금융규제는 연방정부와 주정부의 이원체제로 운용되고 있어, 보험, 증권거래딜러 및 신용협동조합 등 주정부에 의하여 설립된 금융기관들은 주정부의 관계 법령에 의하여 구속을 받게 된다.

## 나. 감독 체제

캐나다의 금융소비자 보호조직은 목적에 따른 규제체제로 건전성 감독 기능과 영업행위 규제 기능이 별도로 수행되는 쌍봉형 감독체제로 운영되고 있다. 즉, 연방금융감독청(OSFI: Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada)이 은행과 보험의 감독을 통합하여 감독하고 있으나, 이와 별도로 독립된 금융소비자청(FCAC: Financial Consumer Agency of Canada)<sup>47)</sup>을 설립하여 소비자 보호와 교육을 전담하도록 하고 있다. 한편 증권 부문에 대한 연방 감독기관이 별도로 존재하지 않아 주정부가 관할하지만<sup>48)</sup>, 자율규제기관인 협회를 통해 소비자 보호가 이루어지도록 하고 있다. FCAC는 소비자의 역량을 강화하지 않으면 소비자 보호와 금융산업의 선진화가 어렵다는 인식하에 2001년 업권별로 흩어져 있던 소비자 보호기구가 통합되어 독립된 기구로 설립되었다.

FCAC는 연방의 금융기관을 감독하고 소비자에 대한 금융교육전담기구의 역할을 담당하고 있는데, 사전적 감독업무로는 소비자 관련 법규 및 자율규제시스템의 준수 여부를 감시하고 있다. 또한, 금융교육 관련 업무로는 금융상품제공자에 대한 정보 공개 및 소비자와의 소통 증진을 위한 연간보고서(annual report)<sup>49)</sup>를 출간하고 홈페이지에 금융기관의 수수료 등에 관한 정보를 공시하고 있다. 사후적으로는 소비자보호 법규 위반에 대한 시정 조치, 벌과금 및 형사적 제재를 부과하는 업무를 담당한다.

한편, 금융기관과 금융소비자 간의 분쟁·조정중재와 관련한 감독기구로는 FCAC가 아닌 별도의 기구인 통합옵부즈맨(FSON: The Financial Services Ombuds Network)에서 담당하고 있다. 불만이나 고충이 있는 소비자의 경우

47) 2001년 10월에 금융감독청(OSFI), 예금보험공사(CDIC, Canada Deposit Insurance Corporation), CBO(Canadian Banking Ombudsman)<sup>1)</sup>의 소비자보호기능을 통합하여 설립하였다.

48) 주(province) 간의 협력 및 조화로운 증권규제를 위해 13개 주의 증권감독기구의 의장들로 구성된 CSA(Canadian Securities Administrators)를 두고 있다.

49) The Cost of Banking Guide, *A Consumer's Guide to Basic Banking Services*

먼저 금융기관 내부의 불만처리절차를 거친 후 소관 옴부즈맨 기구를 이용할 수 있다.

FSON은 3개의 독립적인 기구인 OBSI(Ombudsman for Banking Services and Investments), CLHIO(The Canadian Life and Health Insurance OmbudService), GIO(The General Insurance OmbudService)로 구성되어 있다. OBSI는 은행과 신탁분야, CLHIO는 생명보험과 의료보험 분야, GIO는 주택, 자동차 및 비즈니스 관련 보험 분야를 각각 전담하여 소비자를 상담하고 있다. 한편, 옴부즈맨의 지배구조는 업계의 이해관계와 완전히 독립적이 될 수 있도록 그 역할 및 구성 방법 등을 법적으로 규정하고 있다.

#### 다. 자율규제

캐나다의 경우 증권업에 대해서만 자율규제가 발달해 있다. 증권업에 대한 자율규제 업무는 캐나다 투자산업규제기구(IIROC: Investment Industry Regulation Organization of Canada)가 담당하고 있다. IIROC는 IDA(Investment Dealers Association)와 RS(Market Regulation Services Inc.) 간의 합병을 통해 2008년 출범하였으며, 자율규제체계의 단순화, 투자자보호 제고, 공정·투명한 시장 운영 및 캐나다 금융시스템의 리스크 감소를 목적으로 하고 있다. 또한 투자자의 자산손실 보호를 위한 투자자보호기금(CIPF: Canadian Investor Protection Fund)을 운영하고 있다.

한편, 캐나다 은행연합회(CBA: Canadian Bankers Association)에서는 홈페이지를 통해서 금융 관련 정보를 제공하고 있으며, 금융사기로부터 소비자를 보호하기 위해 BCPIO(Bank Crime Prevention and Investigation Office)를 운영하고 있다.

보험업의 경우, 생명·의료보험협회(CLHIA: Canadian Life and Health Insurance Association)에서 행동규범에 대한 가이드라인을 제시하고, 보험상품에 대한 이해를 돕기 위해 소비자를 대상으로 다양한 발간물 등 관련 정보를 제

공하고 있다. 또한 보험회사가 지급불능상태에 빠지는 만일의 경우를 대비하는 보험계약자에 대한 보호제도로서 Assuris를 설립하여 운영하고 있다. Assuris는 1990년 생명보험회사들이 연방정부의 승인을 얻어 설립한 비영리단체로, 보험회사가 파산할 경우 발생하는 보험 가입자의 재정적 손실을 보상해 주는 역할을 하고 있다.

또한, 주택·자동차·기업보험 분야 회원사를 대표하는 IBC(Insurance Bureau of Canada)에서는 5개의 소비자정보센터를 통해 소비자에게 상담서비스를 제공하고 있으며, 보험회사 파산 시 보험계약자에 대한 보호장치로 PACICC(Property and Casualty Insurance Compensation Corporation)를 운영하고 있다.

## 라. 최근 소비자보호 정책 동향

최근 캐나다는 증권감독 업무와 관련하여 주(州)별 감독에서 우리나라의 금융감독원과 같은 역할을 일부 담당하는 캐나다 증권감독원 창설을 위한 기획 작업을 진행 중에 있다.

캐나다 정부는 재무부가 선임하여 구성한 캐나다 증권감독원준비사무소(Canadian Securities Transition Office)와 자문위원을 통해 증권감독원을 창설할 계획이다. 그러나 증권감독원이 생겨도 금융권 전체를 총감독하는 조직은 아니며, 기존의 금융권역별 감독 및 민원 접수 기관은 별도로 유지된다.

## 5. 일본

### 가. 법률체계

일본에서 금융소비자 보호를 규율하고 있는 기본적인 법률은 「소비자계약법」과 「금융상품판매법」이 있으며, 이외에도 은행, 증권, 보험 등 금융권역별 개별 사업법에서 권역별 금융소비자를 보호하고 있다. 「소비자보호법」은 금융상품 거래를 포함한 모든 상품거래에서의 소비자를 보호하고 있다는 측면에서 소비자 보호의 모(母)법 또는 기본법에 해당하며, 「금융상품판매법」은 금융소비자만을 보호하고 있다는 측면에서 금융소비자 보호의 총론적 법률이라고 말할 수 있다. 또한, 「은행업법」, 「보험업법」, 「금융상품거래법」 등으로 구분되는 금융권역별 개별 사업법은 금융소비자 보호의 각론에 해당하는 법률로서 금융권의 특성별로 금융소비자를 보호하고 있다.

따라서 금융사업자 등은 「금융상품판매법」에 따라 금융소비자의 기본적 권리를 보호하고, 「금융상품판매법」을 준용한 「은행업법」, 「금융상품거래법」, 「보험법」, 「보험업법」과 이들 법률의 하위법규에 따라 금융소비자를 보호하여야 한다.

#### 1) 「소비자계약법」상의 보호 체계

일본은 1980년대 이후 정부의 소비 지향적 정책에 따라 다양한 상품·서비스 및 판매방식 등이 등장하면서 소비문화가 크게 발전 및 확산되었으나 법규의 미비 등으로 고배당 권유, 악덕 다단계판매, 불법 할부판매 등으로 인한 소비자 피해가 심각한 실정이었다. 이에 따라 소비자와 사업자 간에 건전한 거래 질서 확립을 통한 건전한 소비문화를 정립하기 위해 1990년대부터 소비자를 전문적으로 보호하는 법률 제정이 강력히 요청되었다. 이에 따라 일본은 금융업을 포함한 모든 사업자를 규율하는 각각 사업법에 산재된 소비자 보호와 관련된 법률을 제·개정하여 사업자와 소비자 간의 동일 거래행위에 대한 동일한 소비자 보호

체계를 갖추기 위해 「소비자계약법」을 2000년에 제정하였다.

「소비자계약법」은 사기 등으로 거래관계에서 사업자의 불법행위에 대해 제한적으로 규정하는 민법의 한계를 뛰어 넘어 착오, 오인, 곤혹 등에 대한 권유 및 거래행위에 대해서도 불법행위로 간주하여 원상회복을 법률의 기본 정신으로 하고 있다. 또한, 모든 개인소비자를 보호하는 기본법으로 다른 모든 사업법에 소비자 보호관련 법규에 영향을 주는 모법(母法)으로서의 근거가 되었으며, 특히 금융분야에서는 이 법을 계승하여 금융소비자만을 전문적으로 보호하는 「금융상품판매법」이 제정되어 2001년 4월부터 시행되었다.

## 2) 「금융상품판매법」상의 보호 체계

일본은 1990년대 후반, 금융시장 활성화를 위해 금융빅뱅 정책이 시행된 이후 규제완화에 따라 다양한 금융상품이 등장하고 은행·증권회사·보험회사의 이중 업종으로 진출이 완화되면서 금융소비자가 미처 따라가지 못할 정도의 급격한 금융환경변화가 일어났다. 이에 금융거래상 정보의 불균형 문제를 개선하여 금융거래 질서 확립을 통한 금융소비자를 보호하기 위해 「금융상품판매법」이 제정되었다.

「금융상품판매법」<sup>50)</sup>은 그 동안 개별 금융상품에 대한 설명의무와 손해배상 책임의 상이한 법적 근거 또는 근거의 부재를 하나의 법률에서 명확한 법적 근거를 명시하고 판매업자에게 권유의 적정성 확보를 위한 방침의 마련 및 공표를 의무화 하는 등 거의 모든 금융상품을 대상으로 공통적으로 동일한 규제를 명시하였다는 점에서 일본 최초의 통합금융법이자 금융소비자 보호법으로서 의의를 가진다.

50) 정확한 명칭은 「金融商品の販売等に関する法律」이지만, 이하 「금융상품판매법」으로 번역하여 사용하기로 한다.

〈표 Ⅲ-10〉 일본 「금융상품판매법」의 의의

제정 사유	입법 전	입법 후
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투자신탁, 외화예금, 파생상품 등 다양한 금융상품보급</li> <li>• 업자에 비해 지식·정보가 부족한 고객에게 불충분한 설명</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융상품의 판매권유 관련 분쟁 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업자에 대한 업법상 규제로 되어 있어 고객을 구제하는 규정이 없고 신상품이 규제되지 못함.</li> <li>• 재판에 의한 구제로 장기간 소요(인과관계 입증)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설명의무를 명확화(고객 설명확보 및 원활한 거래 확보)</li> <li>• 권유방침 책정·공표의 무화(업자의 자주적 노력 촉진)</li> <li>• 설명의무 위반 시 손해배상책임(재판신속화)</li> </ul>

자료 : 이기형(2008), p.2.

이 법은 금융상품판매업자가 금융상품판매시 원금 손실의 우려가 있는 등의 중요사항에 대하여 고객에게 명확히 설명의무를 부여하고, 이를 위반하여 생긴 손해에 대해 배상책임을 부여하고 있다. 또한, 동 법은 ‘금융상품’에 대해 제2조에 예금, 신탁계약, 유가증권(선물, 옵션거래를 포함) 등으로 한정 열거하고, 동 조 1항 4호에 보험계약(공제계약을 포함)도 열거하고 있다. 동 법에서 말하는 ‘금융상품의 판매 등’이란 금융상품의 판매 또는 그 대리 혹은 매개를 행하는 자이다. 따라서 보험회사의 대리점과 보험중개인은 금융판매업자로 간주된다. 그러나 모집사원은 보험회사의 사용인이므로 본 법의 설명의무를 직접적으로 부담하고 있지는 않다<sup>51)</sup>.

2006년에 「금융상품거래법」이 제정되면서 「금융상품판매법」에 금융상품판매업자의 단정적 판단의 제공 금지조항이 신설되고, 설명의무에 대한 보완이 있었다. ‘거래구조 중 중요한 부분’, ‘원본을 초과하는 손실이 발생할 가능성’이 있는 경우를 설명의무의 대상으로 추가하고 있으며, 적합성의 원칙에 입각하여 설명의무를 다하였는지를 판단하는 기준을 마련하여, 당해설명에 고객의 속성에 비추어 적절하여야 하다는 점도 규정하고 있다. 단정적 판단 제공 등의 금지규

51) 江沢雅彦(2002), p.48.

정을 위반할 경우 직접·무과실의 손해배상책임으로 하는 한편, 손해액의 추정 규정 대상으로 하였다.

「금융상품판매법」은 총 10개조로 구성되어 있고 시행령은 총 12개 조문으로 구성되어 있으며, 법률의 주요 조문체계는 다음 <표 Ⅲ-11>과 같다.

<표 Ⅲ-11> 일본 「금융상품판매법」의 조문체계

제1조	목적
제2조	정의
제3조	금융상품판매업자 등의 설명의무
제4조	금융상품판매업자 등의 단정적판단의 제공 등의 금지
제5조	금융상품판매업자 등의 손해배상책임
제6조	손해액의 추정
제7조	민법의 적용
제8조	권유의 적정의 확보
제9조	권유방침의 책정 등
제10조	과료

### 3) 「소비자계약법」, 「금융상품판매법」 및 「보험업법」과의 관계

「금융상품판매법」과 「보험업법」의 관계는 「보험업법」이 보험회사와 보험모집인 등을 규제 및 제재하고 있는데 대하여 「소비자계약법」과 「금융상품판매법」은 보험계약의 관점에서 보험모집인 등이 「보험업법」에 위반할 경우 금융회사로 하여금 보험계약자의 피해를 구제하도록 규정하고 있는 점에서 기능적으로 차이가 있다. 또한 「보험업법」은 보험회사 및 일부의 공제사업자를 대상으로 하고 있는데 반해 「소비자계약법」과 「금융상품판매법」은 금융 및 보험회사는 물론 모든 공제사업자를 대상으로 하는 소비자보호의 통합적 기능을 하고 있는 점에서 차이가 있다. 그러므로 보험모집 시 정보제공에 대하여 법적 위반 행위가 있을 경우에는 「보험업법」에 의해 보험모집인과 보험회사가 처분되고, 「소비자계약법」

에 의해 계약이 취소되어 수입한 보험료가 반환되게 된다. 또한, 공제 등을 포함한 보험회사·대리점 등은 「금융상품판매법」에 의해 손해배상책임을 지게 된다.

〈표 Ⅲ-12〉 일본의 보험소비자 보호 관련 주요 법률 내용 비교

	소비자계약법	금융상품판매법	보험업법
대상 계약	〈제2조〉 개인보험계약자를 대상으로 함. 다만, 사업을 위한 개인계약자 제외	〈제2조①〉 원본에 손실이 생길 우려가 있는 것의 유무 및 그 요인	모든 보험계약
의무 주체	판매자	보험회사, 대리점, 중개사	보험회사, 모집인, 대리점, 중개사
규제 행위	〈제4조〉 ① 중요사항의 부실고지 ② 장래에 수취금액의 불확실한 사항에 대해 단정적 판단 제공 ③ 고의로 불이익한 사실 고지 ④不退거, 퇴거의사에도 불구하고 감금하는 행위	〈제3조〉 중요사항의 설명의무 ① 가격변동리스크 ② 신용리스크 ③ 시행령상 원금결손 우려 ④ 권리행사기간 및 계약해제 기간 제한 사항	〈제300조〉 보험모집 금지행위 ① 부실고지, 중요사항의 고지 ② 불이익 사실의 고지에 의한 계약전환 ③ 오해 소지의 계약내용 비교 ④ 장래 보험금액이 불확실한 사항에 관한 단정적 판단 제공 ⑤ 중요한 사항에 오해를 초래할 설명
중요 사항 대상	계약의 목적으로 되는 것의 대가 기타 거래조건	① 금리, 통화가격, 금융거래시 장지표, 파산 등에 따라 원본이 소멸할 우려 ② 권리행사기간제한 등	① 계약 성립에 영향을 미칠 중요한 사항 ② 감독지침에 따라 계약개요 및 주의환기정보 제공
법적 효과	〈제4조〉 소비자계약의 취소권	〈제4조〉 손해배상청구권 원금결손액을 손해액으로 추정	〈제307조·제315〉 행정처분 또는 벌칙 〈제283조〉 보험회사 배상책임
입증 책임	소비자가 사실 입증책임	고객 : 판매업자의 설명의무 불이행을 증명 판매업자 : 인과관계의 입증책임	보험회사가 인과관계 없음을 입증
적합성 원칙	없음.	판매자의 권유방침의 책정 및 공표	「금융상품거래법」에 따라 일부 적합성 원칙 적용

자료 : 潮見桂男(2001)을 보완함.

## 4) 「금융상품거래법」상의 보호체계

일본은 1986년 금융빅뱅 추진 이후에도 지속적인 금융개혁의 일환으로 영국식의 통합금융법 제정을 추진해 왔으며, 그 중간단계의 입법으로 부분적인 통합법에 해당하는 「금융상품거래법」을 2006년 6월에 제정하였다. 「금융상품거래법」은 금융권역별로 산재되거나 누락되어 있는 금융투자와 관련된 법률을 통합하여 동일 금융행위에 대해 동일한 규제를 적용하는 법률로 우리나라의 「자본시장법」과 유사하다.

〈표 Ⅲ-13〉 일본 「금융상품거래법」의 조문체계

제1장	총칙
제2장	기업내용 등의 공시
제2장의2	공개매수에 관한 공시
제2장의3	주권 등의 대량보유의 상황에 관한 공시
제2장의4	공시용전자정보처리조직에 의한 절차의 특례 등
제3장	금융상품거래업자 등
제3장의2	금융상품중개업자
제4장	금융상품거래업협회
제4장의2	투자자보호기금
제5장	금융상품거래소
제5장의2	외국금융상품거래소
제5장의3	금융상품거래청산기관 등
제5장의4	증권금융회사
제6장	유가증권의 거래 등에 관한 규제
제6장의2	과징금
제7장	잡칙
제8장	벌칙
제9장	법칙사건의 조사 등

「금융상품거래법」은 유가증권과 관련된 「증권거래법」, 「금융선물거래법」, 「상품펀드법」, 「투자자문업법」, 「투자신탁법」의 5개 법률을 통합하고, 「은행법」과 「보험업법」 등 87개의 법률의 개정 내용을 포함하고 있다. 이 법은 총 9개 장, 227개 조로 구성되어 있으며 시행령은 총 45개 조문으로 구성된다.

「금융상품거래법」 제정의 배경은 벤처기업의 육성이나 “저축에서 투자로”라는 정부의 정책 하에서 경기가 회복됨에 따라 집합 형태의 투자나 사업을 하는 각종 펀드나 외환증거금거래와 같이 종래에는 규제의 대상이 아니던 새로운 금융상품이 등장하게 되면서 투자자의 보호를 보다 더 강화해야 할 필요가 제기되었기 때문이다. 이에 예금·보험 이외의 ‘투자상품’에 한해 기능적 규율을 정할 필요가 생겼던 것이다.

「금융상품거래법」의 적용 대상에 대하여는 정의 규정에 별도로 정하고 있지는 않으나 유가증권과 예금계약에 기초한 채권(정령으로 정하는 것으로 한정함), 기타 권리 및 이를 표시하는 증권 또는 증서, 통화, 장내·외 파생상품거래(「상품거래소법」 상의 파생상품거래는 제외)를 금융상품으로 규정하고 있다. 또한 새롭게 등장하는 금융상품을 구입하는 이용자보호에 소홀함이 없도록 한다는 취지를 반영하여 유가증권의 범위를 폭넓게 인정하고 있으며, 기존의 「증권거래법」에서 유가증권으로 인정된 것을 비롯하여 법률상 투자자 보호수단이 없던 합명회사, 합동회사 및 조합 등에 대한 출자지분에 대해서도 유가증권에 포함될 수 있도록 하였다. 그 외에 종래 「증권거래법」 이외에 다른 사업법에 의해 투자자보호가 되어 왔던 금융파생상품거래와 저당증권, 신탁수익권 등도 유가증권의 범위에 포함시키고 있다(제2조).

〈표 Ⅲ-14〉 「금융상품거래법」 등의 적용 대상 상품

금융상품	기존 개별 법률	금융상품거래법 적용여부	비고
변액보험·연금 등	보험업법	×	금융상품거래법의 준용 등 동등한 투자자 보호장치 마련
외화예금·파생상품예금 등	은행법	×	
금융선물거래, 기후파생상품거래, 신용파생상품거래, 금리·외화스왑	舊금융선물거래법	○	-
파생상품거래, 유가증권	舊증권거래법	○	-

또한 「금융상품거래법」은 영업행위규제로 성실의무, 거래형태 사전 명시 의무, 계약체결전 서면교부 의무, 적합성 원칙, 불초청 권유 금지, 재권유의 금지, 손실보전의 금지, 청약철회제도, 최선집행 의무 등을 규정하고 있다.

〈표 Ⅲ-15〉 일본 「금융상품거래법」상의 금융소비자 보호 주요 규제

규제 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고객에 대한 성실의무(제36조)</li> <li>• 광고규제(현저하게 사실에 반하는 표시등의 금지)</li> <li>• 서면교부 의무(제37조의 3내지 5)</li> <li>• 불초청권유의 금지(제38조 제1항 3호)</li> <li>• 재권유의 금지(제38조의 5)</li> <li>• 허위설명의 금지(제38조 제1항 1호)</li> <li>• 단정적판단의 제공 등 금지(제38조 제1항 2호)</li> <li>• 손실보전 등의 금지(제39조)</li> <li>• 적합성의 원칙(제40조)</li> </ul>
-------	--

#### 5) 「금융상품거래법」과 「보험업법」과의 관계

「금융상품거래법」은 일부 투자성이 있는 예금상품과 보험상품을 금융상품으로 정의하면서도 동 법에서 규제하는 것이 아니라 예금상품과 보험상품의 특수성을 인정하여 해당 사업법에서 동 법의 일부 영업행위규정을 준용하도록 하는 방식을 채택하고 있다. 이에 따라 예금과 보험 중에서 외화예금과 파생상품예금, 변액보험 등은 원본결손이 생길 수 있다는 점에서 그 경제적 성질이 「금융상품거래법」의 적용대상이 되는 금융상품과 유사한 이러한 상품들에 대해서는 「은행법」과 「보험업법」 등 각 사업법에서 「금융상품거래법」의 이용자 보호원칙에 관한 규정을 준용하도록 하는 법 체제를 취하고 있다. 따라서 예금과 보험상품 중 경제적 실질이 「금융상품거래법」상 금융상품과 유사한 상품은 기본적으로 동 법과 동일한 규제를 받게 되며, 그리고 이미 다른 법률에 의하여 이용자 보호에 관한 규제를 적용하고 있다는 점을 근거로 「금융상품거래법」의 직접적

인 규제대상이 아닌 「은행법」과 「보험업법」과 마찬가지로 「금융상품거래법」의 준용규정을 두고 있다<sup>52)</sup>.

6) 「보험업법」상의 보호 체계

일본의 「보험업법」은 <표 Ⅲ-16>에 보는 바와 같이 보험사업자의 건전한 보험거래 정착과 보험계약자를 보호하기 위한 법률로서 보험상품에 대한 중요사항에 대한 설명의무, 청약철회제도, 공시의무, 광고규제 등과 같은 보험소비자 보호 규제를 하고 있다. 또한, 「보험업법」은 보험계약자 보호를 위해 기본적으로 사업방법서 및 보통보험약관에 기재된 사항이 다음의 기준에 적합하도록 명시하고 있다.

즉, ① 보험계약의 내용이 보험계약자 등의 보호에 결여될 우려가 없을 것, ② 보험계약의 내용에 관하여 특정한 자에 대하여 부당한 차별적 취급을 하지 않을 것, ③ 보험계약의 내용이 공공질서 또는 선량한 풍속을 해하는 행위를 조장하거나 유발할 우려가 없을 것, ④ 보험계약자 등의 권리, 의무 및 기타 보험계약내용 등이 보험계약자 등의 입장에서 볼 때 명확하고 평이하게 제정되어 있을 것 등을 준수해야 한다.

<표 Ⅲ-16> 일본 「보험업법」의 보험계약자 보호관련 주요 금지규정

금지 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모집종사자 이외의 자의 보험모집 금지(제275조)</li> <li>• 보험계약의 체결 또는 모집에 관한 금지행위(제300조)</li> <li>• 특별이익의 제공금지(제300조)</li> <li>• 교차모집 금지(제282조)</li> <li>• 자기계약의 금지(제295조)</li> <li>• 비대면채널 모집 시 준수사항(감독지침 Ⅱ-3-5-1-2)</li> <li>• 은행 등의 모집관련 금지행위(규칙 제212조, 제234조)</li> </ul>
-------	--

자료 : 이상우(2008), p.104.

52) 이상우(2008), pp.79-80.

모든 보험상품에 대한 법령은 무자격자 모집행위 금지, 보험계약의 체결 또는 모집에 관한 금지행위, 특별이익 제공 금지, 교차모집 금지, 자기계약 금지, 비대면채널 준수사항, 방카슈랑스 규제 등의 보험계약자 보호규제를 명시하고 있다.

〈표 Ⅲ-17〉 「보험업법」의 「금융상품거래법」 준용사항(제300조의 2)

준용사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고객에 대한 성실의무</li> <li>• 일반투자자와 전문투자자의 구분</li> <li>• 거래형태의 사전명시의무</li> <li>• 광고 등 표시의무</li> <li>• 계약 체결 전 서면교부 의무</li> <li>• 계약체결시의 증권 교부</li> <li>• 손실보전의 금지</li> <li>• 적합성 원칙의 적용</li> <li>• 허위설명의 금지</li> <li>• 단정적 판단의 제공 등 금지</li> <li>• 서면에 의한 계약해지</li> </ul>
------	---

자료 : 이상우(2008), p.82.

이외에도 「보험업법」은 「금융상품거래법」의 공통 영업행위규제를 준용하기 위해 2006년 「보험업법」을 개정하였으며, 「금융상품거래법」의 준용규정(제300조의2)을 신설하여 금융상품에 준하는 특정보험계약에 대한 정의와 특정보험계약이 「보험업법」에서 「금융상품거래법」을 준용해야 하는 영업행위규제에 대해 열거하고 있다.

## 나. 감독체제

일본은 일반소비자를 보호하는 기구는 있으나, 금융소비자 보호업무만을 전문적으로 수행하는 전문기구가 없고, 정부부처인 금융청이 근거법에 의거하여 인허가를 비롯한 금융소비자 보호를 주 업무로 수행하고 있다.

금융청은 국제금융업무를 제외한 과거 대장성(현재 재무성)이 수행하던 감독 정책 입안, 금융기관 인허가 등 사전 및 사후 감독·검사업무, 금융위기관리 업무 등을 이관 받아 수행하는 통합금융 감독기관으로 2001년에 설립되었다. 금융청은 「금융청설치법」에 의해 설치된 내각부 산하의 정부부처로 모든 직원이 공무원으로 구성되며, 전액 정부예산으로 조달됨에 따라 별도의 감독수수료나 분담금 등을 받지 않는다. 금융청의 금융제도에 관한 기획입안 및 은행, 보험회사, 증권회사 등에 대한 검사·감독 등을 통하여 금융기능안정을 확보하고 예금자, 보험계약자, 유가증권투자자 등을 보호함과 동시에 금융의 원활화를 도모하는 역할을 담당한다.

금융청의 조직은 기능별로 나뉘어져 있어 금융소비자를 보호하는 별도의 조직은 존재하지 않고 모든 조직 내에서 설치 목적에 부합한 일반적인 금융소비자 보호를 위한 업무와 역할을 수행하고 있다. 금융청의 조직은 1개 위원회 및 3개국으로 편성되어 증권거래감시위원회 및 총무기획국, 감독국, 검사국이 있으며, 산하에 금융행정의 효율적인 수행을 위해 기획, 검사, 감독, 감시 등 기능별로 조직이 편성되어 있다.

금융청은 금융권역별 개별 사업법령과 개별사업의 감독지침에 따라 금융소비자 보호를 위한 금융감독 및 검사업무를 수행하며, 이를 위해 금융권역별 검사매뉴얼을 작성 및 운영하고 있다. 보험검사매뉴얼은 보험회사의 계약자보호, 보험모집, 재무건전성, 상품개발, 보험인수, 자산운용 등에 대하여 내부관리 대응 및 법규준수 대응 등을 점검한다. 금융청 내에 민원취급 별도조직이 없으며, 따라서 금융청 또는 각 지방 재무국에서 제기되는 민원은 해당 거래가 있었던 금융기관 또는 동 업계단체의 불편상담창구를 이용토록 유도하고 있다. 다만, 금융청은 금융거래 민원에 직접 관여하지는 않으나, ‘금융분쟁 연락조정협의회’를 설치하여 「민원처리 가이드라인」 등을 제정하여 금융민원 처리에 관한 기관 간 조정 및 연계강화 등을 지원하고 있다.

기타 일본은행과 공정거래위원회는 예금자 또는 일반 소비자의 보호업무를 담당하고 있지만, 상호협정 또는 법률을 통해 상호 긴밀히 협력하되 금융청과

양 기관의 중복은 피하는 방향으로 소비자보호 업무가 설정된다. 예컨대 「보험업법」 제105조에서는 다음과 같이 금융청과 공정거래위원회의 협조관계를 명시하고 있다. 즉, 공정거래위원회는 금융청이 보험계약자 또는 피보험자의 이익을 부당하게 해치지 않도록 보험회사의 공동행위 인가에 대한 사전 동의 여부를 제시하는 절차가 있으며, 또한 공정거래위원회가 보험회사의 불법적 공동행위를 적발할 시에는 금융청에 이를 처분하도록 청구할 수 있다.

일본은행은 은행에 대한 감독당국은 아니지만 자금결제의 원활화 등을 위해 일본 「은행법」 제37조 내지 제39조를 따라 은행에 대해 고사(考査)<sup>53)</sup>를 실시하는 것이 가능하며, 금융청으로부터 요청이 있는 경우 고사결과 및 관련 자료를 금융청에 제출하거나 열람토록 하여야 한다. 기본적으로 금융청 검사는 법률에 의거, 일본은행 고사는 거래처 금융기관과 계약에 의거 실시하는 것으로서 그 근거와 실시목적이 다르므로 공동검사제를 운영하지 않고, 양 기관이 필요에 따라 독자적인 판단으로 검사 또는 고사를 실시한다.

#### 다. 자율규제

공적인 검사권은 각 금융 관련 법에 의해 감독기관인 금융청만이 수행하지만 증권자율규제기관에 대해서는 각 관련 법에 설립 근거를 두고, 자율규제수단의 일환으로 회원사에 대한 조사를 허용하고 있다.

일본 증권업협회는 협회원의 법령, 행정관청의 처분, 정관, 협회규칙 및 거래신의칙 준수상황의 조사에 관한 사항을 협회 정관의 필요적 기재사항으로 명시하고 있다(「금융상품거래법」 제67조의2). 협회의 감사규칙에 의거 회원의 법령·행정관청의 처분·정관·협회규칙 및 거래의 신의칙에 대한 준수상황과 회원의 영업·재산·장부서류 및 물건을 감사할 수 있고 회원은 이에 응해야 할 의무를 규정하고 있다(협회 정관 제20조).

투자신탁협회는 회원사의 투신업무와 관련된 신탁재산 및 투자법인 재산의

53) 일본은행은 감독당국이 아니므로 감독이나 검사라는 용어를 사용하지 않는다.

적정운용, 회원사의 수익증권 매매거래의 공정 및 투자자보호를 위해 필요한 조사·지도·권고를 협회의 업무로 명시하고 있다(「금융상품거래법」 제78조 제1항, 제78조의2 제1항). 회원의 투자신탁업무 및 수익증권 매매거래에 관하여 법령·행정관청의 처분·정관·협회규칙·거래의 신의칙 준수사항 및 영업재산, 기타 장부서류 물건을 조사할 수 있고, 회원은 이에 응할 의무를 가진다(정관 제12조).

일본의 생·손보험회는 사실상 자율규제기관으로서의 업계 권익 대변 및 조사·연구 외에 계약자보호와 관련하여 계약자보호기구 사업운용 및 각종 소비자상담소 등을 운용 중이다. 소비자 보험상담 및 고충처리 업무, 보험계약자보호기구에 관한 사업운용, 보험모집과 관련된 시험 및 연수 실시, 모집제도 개선을 위한 중장기계획 수립 및 제도 개선 수행, 보험사고 예방 등 안전예방 등에 관해 조사 연구한다.

일본에서 일반 금융거래와 관련된 민원·분쟁의 상담 및 처리는 각 거래가 있었던 금융기관과 동 금융기관이 소속하는 업계단체에서 담당한다. 증권의 경우는 관련법에서 업계단체에 민원처리 권한을 부여하고 있으나, 그 외 은행·보험의 경우에는 법적인 근거 없이 동 유관단체의 자치규약에 이를 정하여 관련업무를 수행한다.

은행의 경우 「민원의 접수와 해결촉진에 관한 규칙」(은행협회 이사회 제정)에 따라 금융감독당국은 기본적으로 금융거래 관련 민원의 접수 또는 상담 등 처리에 관여하지 않는다.

은행, 보험(생보, 손보, 자동차보험), 증권 등 각 금융업계별로 협회에 민원상담실을 설치하고 전문적인 지식을 보유한 상담사가 상담업무를 담당한다. 회원사와 관련된 민원은 회원사에 통보하여 조치하며, 그 대응결과를 고객에게 직접 설명해야 한다. 협회 민원상담실은 민원접수현황 및 처리결과를 매월 협회 이사회와 각 회원사 민원상담실에 통보해야 한다.

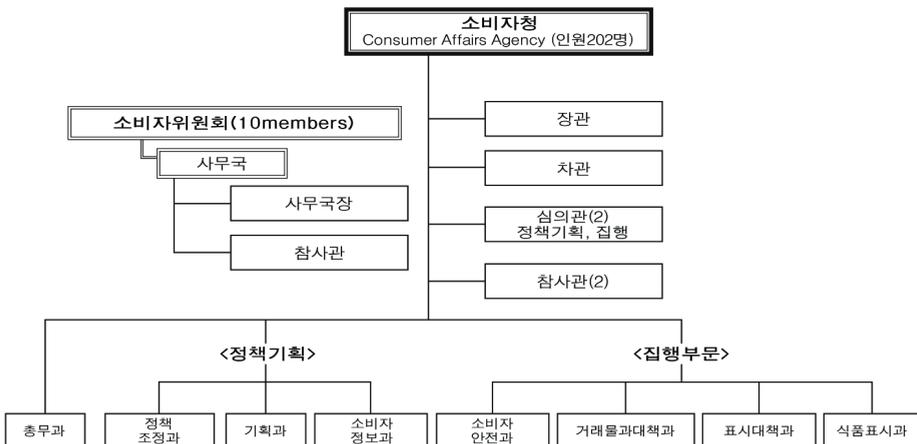
## 라. 최근 소비자보호 정책 동향

최근 일본은 수년간 허위식품 표시, 고령자대상 약질상술 등 소비자문제가 연이어 발생함에 따라 소비자보호 정책을 강화하기 위해 「소비자청 설치법」(2009)을 제정하고 소비자보호 업무를 전문적으로 수행하는 소비자청을 신설하였다.

일본의 소비자청은 종전의 내각부 국민생활국의 소비자 보호업무와 「소비자기본법」 및 「소비자계약법」 등 각 부처에 산재되어 있던 소비자 관련 법 29개를 이관 받아 상품거래, 식품·제품의 안전, 유효기간 표시 등 소비자 안전과 관련된 제반 업무를 수행 중이다. 소비자청은 「소비자기본법」과 「소비자계약법」 등의 제반 법률의 제정을 기획하고 소비자 상담소비자문에 관한 정보 수립 및 분석, 소비자에 대한 주의환기 업무를 수행한다. 이 중에서 금융업과 관련된 업무는 거래물가대책과에서 「할부판매법」 및 「대부업법」의 제정 기획 및 사업자 관리를 주요 업무로 한다.

현재 금융소비자 보호와 관련된 업무는 금융청이 수행하고 있으나, 소비자청은 현재 금융청이 관할하고 있는 「금융상품판매법」을 포함한 금융소비자 보호 기능을 장기적으로는 이관 받기를 희망하고 있다.

〈그림 Ⅲ-1〉 일본 소비자청 조직 체계



자료 : 日本消費者庁(<http://www.caa.go.jp>)

## 6. 시사점

주요국은 글로벌 금융위기를 계기로 금융감독체제에 큰 변화를 주고 있다. 여기에 대표적인 국가가 미국과 영국이다. 미국은 다원화된 금융감독체제가 금융위기의 원인 중 하나이었다는 판단 하에 감독체제를 정비하기 위해 거시건전성 감독과 금융소비자 보호에 중점을 두는 법률을 제정하였다. 이에 반해 영국은 그동안 단일한 법률에 기초하여 단일감독자 체제를 유지해왔음에도 불구하고 글로벌 금융위기의 영향을 크게 받고서 거시건전성을 담당하는 조직과 금융소비자 보호를 담당하는 조직을 분리하는 방향으로 감독체제를 이행 중에 있다. 그러나 이미 소비자보호를 담당하는 감독조직을 분리하여 운영해온 호주와 캐나다 등 거시건전성감독과 관련해서는 국제적인 보조를 맞추고 있으나, 금융소비자 보호를 위해서는 특별히 새로운 조치를 취하고 있지는 않다. 일본의 경우는 금융소비자 보호를 위한 조직을 별도로 두고 있지 않은 영국과 같이 단일감독자 체제임에도 불구하고 금융소비자 보호를 위한 감독체제의 변경을 도모하고 있지는 않다.

이러한 움직임을 보면서 알 수 있는 것은 20세기 말과 21세기 초에는 유력한 금융감독체제의 형태로 고려되었던 단일감독자 체제가 더 이상 국제적으로 최고의 감독체제가 아니라 다양한 감독체제 중의 하나로 자리매김 되고 있다는 것이다. 이러한 사실이 영국의 금융개혁을 좇아 금융감독체제를 개편했던 우리나라에 주는 시사점은 많다고 생각한다. 우선은 미국이나 영국과 같이 거시건전성 감독을 위한 감독체제를 정비함과 아울러 금융소비자 보호를 위한 감독체제도 정비할 필요가 있다는 것이다. 문제는 단일감독자 체제든 쌍봉형 감독자 체제든 각기 장점과 단점이 같이 있는 것이지 어느 하나가 절대적 우위에 있는 것은 아니라는 것이다.

이러한 변화에서 알 수 있듯이 글로벌 금융위기를 계기로 새롭게 주목받고 있는 감독 체제인 소위 쌍봉체제만 하더라도 감독기관을 둘로 분리함으로써 시장 행위 규제와 건전성 규제 사이에 감독자원을 어떻게 배분해야 할 것인가를 둘러

싼 곤란을 어느 정도는 극복할 수 있었지만 여전히 감독 목적 간 상충의 가능성이 완전히 해소되는 것은 아니었다. 즉, 감독기관이 독립적으로 존재함으로써 각각의 감독목적이 동등하게 대우되어야 할지, 우선순위를 정해야 할지 등을 누가 결정할 것인가의 문제가 남을 수 있다. 또한 규제가 중복되거나 전체적 관점이 상실될 수 있는 문제점 등이 새롭게 대두될 수 있다. 이러한 문제점들은 기본적으로 목적별 또는 기능별 감독체제 하에서 금융회사는 여러 감독기관의 감독을 받을 수밖에 없기 때문에 생겨난다. 실제로 호주에서는 먼저 취득과 공시 관련하여 특별히 불만이 많았으며, 전반적으로 규제를 경감할 필요가 있다는 요청도 존재하였다<sup>54)</sup>. 그렇다면 기능별 또는 목적별 감독체제로 전환하되 어떻게 하면 중복규제를 줄일 수 있을 것인가가 검토되어야 한다.

이러한 점들을 고려할 때 금융감독체제 개편은 현재 대두되는 이슈를 해결하면서 중장기적 방향성을 갖고서 몇 가지 이념이 구현될 수 있어야 할 것이다. 최근 해외의 금융감독체제 개편을 통해서 확인되는 이념으로는 포괄성, 중립성, 일관성, 효율성 등이라 할 수 있다. 규제의 공백이 발생하지 않도록 규제체계를 짜고 그에 맞추어 감독하기 위해서는 포괄성이 필요할 것이다. 그리고 정부규제와 시장메커니즘의 관계에 있어서 어느 한 편에 치우치지 않으면서 조화를 이룰 수 있도록 하기 위해서는 중립성이 필요할 것이다. 또한 정부의 규제는 경제적으로 동일한 기능을 가지는 상품과 서비스에 대해서는 동일한 규제를 적용하는 일관성이 필요할 것이다. 마지막으로 이러한 모든 이념은 적은 비용으로 최상의 효과를 발휘할 수 있도록 운영되어야 하므로 효율성이 필요할 것이다. 이러한 이념들이 상호 간에 조화를 이루면서 보완할 수 있을 때 비로소 금융감독체제는 바람직한 방향으로 개편될 수 있을 것이다.

그리고 새로운 감독체제를 설계함에 있어서 기술적으로 다양한 요소에 의해 영향을 받음도 고려할 필요가 있다<sup>55)</sup>. 먼저 감독체제가 금융시장의 발전에 부

54) 이러한 목소리로 인해 2005년 5월에 의회사무국은 재무부 앞으로 금융서비스개혁 개선 프로젝트(Financial Services Reform Refinements Project)를 발표했으며, 2005년 10월에는 수상이 비즈니스 전반에 대한 규제부담을 경감시킬 수 있는 가능성을 살펴보기 위해 태스크포스 구성을 지시하기도 하였다.

합하는지가 중요할 것이다. 그 다음으로는 법률적 체계와 잘 부합하는지, 또는 정치적 요소에 의해 영향을 받을 가능성은 없는지 살필 필요가 있다. 또한 기존에 금융시장을 감독함에 있어서 감독목적 간 상충이 실제로 자주 발생하였는지, 그리고 향후 그러할 가능성 여부를 잘 살펴봄은 물론 그를 극복할 메커니즘<sup>55)</sup>이 기존 체제 내에서 가능할지를 먼저 살피는 것이 중요할 것이다. 그리고 건전성감독과 소비자보호감독 이외에 다른 감독목적 또는 기능이 많이 존재할 수 있으므로 그 경우에도 별도의 감독기구를 만들어서 대응할 것인지에 대해서도 검토할 필요가 있다. 궁극적으로는 시장에서 부담하게 될 감독비용과 감독효과 간 비용편익적 관점에서 검토해볼 필요도 있을 것이다.

---

55) 이러한 점들을 고려할 때 단순하게 어떤 감독체제가 다른 감독체제보다 우위에 있다고 말하기는 어려울 것이다. 오히려 여러 사정을 고려하여 감독목적에 적절히 달성할 수 있는지가 더 중요할 것이다.

56) 호주에서 성공의 요인으로 꼽히는 MOU의 경우 동일한 감독목적에 가질 경우에는 상대적으로 효과가 있으나, 그렇지 않을 경우 덜 효과적일 가능성이 높다.

〈표 Ⅲ-18〉 국가별 금융소비자 보호체계

		영국	호주	미국	캐나다	일본
법률체계	형태	통합법	통합법 (부분적 통합)	목적별로 법안 입안	개별업법에 포함	개별업에 포함
	법안	FSMA	FSRA	신용평등법, 진 실대부법, 소비 자리스법, 공정 신용보고법 등	은행법, 보험회 사법, 신탁 및 여 신회사법, 신용 협동조합법 등	금융상품판매법, 금융상품거래법, 은행법, 보험업법
공적감독체제	형태	통합형	쌍봉형	기관별로 분산	쌍봉형	통합형
	기관	FSA	건전성 감독: APRA 금융소비자 보호: ASIC	은행: FRB 등 5개 기관 증권: SEC 보험: 州보험청	은행 및 보험: OSFI 증권: 주정부 금융소비자보호 : FCAC	금융청
자율규제	발달부분	대부분 FSA로 흡수	금융산업 전반	증권업	증권업	증권업
	기관	은행업규약표준 위원회(BCSB) 및 런던증권거 래소(LSE)에서 일부 자율규제 기능 수행	ABA, FSC, AFMA	NASD	캐나다 투자산업규제기 구(IIROC)	일본 증권업협회, 투자신탁협회

---

## IV. 법률 체계 및 감독 체제 개선방안

---

금융소비자 보호와 관련하여 먼저 검토해야 하는 것은 그를 위한 법률적 근거를 어떻게 마련하고 어떠한 감독체제를 유지할 것인가 하는 것이다. 사실 금융소비자 보호를 위한 법률적 근거는 앞서 제Ⅱ장에서 살펴보았듯이 업종별로 차이는 있지만 마련되어 있으며, 금융소비자 보호에 중심을 둔 금융감독도 행해져 오고 있다. 그럼에도 불구하고 이 장에서 법률 체계 및 감독 체제에 대해서 살펴보는 것은 금융소비자 보호를 효율적이고 효과적으로 할 수 있는 방안을 모색하기 위함이다. 이와 관련하여 금융위원회는 한국개발연구원, 자본시장연구원, 서울대 금융법센터에 의뢰하여 안을 마련하여 2010년 6월 30일에 토론회를 개최하였다. 따라서 이 보고서에서는 토론회에서 제시된 법률 체계 및 감독 체제 개선방안을 기초로 새로운 대안을 모색하기로 한다.

### 1. 법률 체계 개선방안

#### 가. 토론회 안

토론회 안에 따르면 급변하는 금융환경과 금융상품 융합화 추세 속에서 금융소비자 보호를 강화하기 위해, 영업행위에 대한 기능별 규율체계를 도입함으로써 상품·판매채널의 변화에 대한 탄력적 금융소비자 보호 체계를 구축할 필요가 있다<sup>57)</sup>고 한다. 이는 기존 업권 간 경계를 넘나드는 복합금융상품과 판매채

---

57) 연태훈(2010), p.1.

널이 증가하는 상황에서 업권별 규율체계는 금융소비자 보호에 한계가 있으며, '동일상품-동일판매행위'에 대해 '동일한 금융소비자 보호규제'를 적용할 필요가 있기 때문이라는 것이다.

구체적으로는 법률안을 총 7개 장으로 구성하고 있는데, 일반적 원칙수준에서 규율하는 데 머무르는 것이 아니라 구체적 영업행위에 대한 규제는 물론 판매업자의 인가·등록에 대한 규제까지 규율하는 것으로 되어 있다. 또한 분쟁조정제도는 물론 금융소비자 보호 조직에 대해서도 규정하고 있다.

〈표 IV-1〉 「금융소비자 보호법」 제정안의 기본 체계

구 성	주요 내용
제1장 총 칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법 목적</li> <li>• 금융소비자의 개념</li> <li>• 금융상품 및 금융상품판매업자의 분류와 정의</li> </ul>
제2장 금융소비자보호의 일반원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신의성실 의무</li> <li>• 판매업자의 임·직원 관리 의무</li> <li>• 금융소비자의 금융상품 계약 해지권</li> <li>• 판매업자의 손해배상책임 등</li> </ul>
제3장 금융상품판매업자의 영업행위 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공통 영업행위 규칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 적합성 원칙</li> <li>- 설명의무</li> <li>- 구속성 계약체결 금지</li> <li>- 불건전 영업행위 금지</li> <li>- 부당광고 금지 등</li> </ul> </li> <li>• 판매업자별 영업행위 규칙               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대리·중개·자문업자별 영업행위 규칙 규율</li> </ul> </li> </ul>
제4장 판매업자의 인·허가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융상품 판매업자의 인가·등록 규제체계</li> <li>• 미 인·허가 판매업자의 영업행위 금지</li> </ul>
제5장 분쟁조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사후적 권리구제 수단으로서 분쟁조정 제도 등</li> </ul>
제6장 금융소비자보호 조직 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융소비자 보호기능 강화 방안</li> <li>• 금융소비자 교육·홍보 등 자율규제기관에 대한 지원근거 등</li> </ul>
제7장 감독·검사·제재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 판매업자에 대한 일반적 검사·감독·제재권</li> </ul>

이를 구체적으로 살펴보면 먼저 제1장 총칙에서는 법의 목적, 금융소비자의 개념, 금융상품 및 금융상품 판매업자의 분류와 정의를 포함하고 있다. 제2장에서는 금융소비자보호 일반원칙과 관련하여 신의성실 의무, 판매업자의 임·직원 관리 의무, 금융소비자의 금융상품 계약 해지권, 판매업자의 손해배상책임 등을 포함하고 있다. 제3장에서는 금융상품판매업자의 영업행위 규제와 관련하여 영업행위규칙을 공통 규칙과 판매업자별 규칙으로 나누고 있다. 공통 규칙에는 적합성 원칙, 설명의무, 구속성 계약체결 금지, 불건전 영업행위 금지, 부당광고 금지 등을 포함하고 있으며, 판매업자별 영업행위 규칙은 대리업자, 중개업자, 자문업자로 나누어 이들의 영업행위를 규율하는 조항을 포함하고 있다. 제4장 판매업자의 인·허가에서는 금융상품 판매업자의 인가·등록 규제와 함께 인·허가받지 못한 판매업자의 영업행위를 금지하는 조항을 포함하고 있다. 제5장 분쟁조정에서는 사후적 권리구제 수단으로서 분쟁조정 제도 등을 규정하고 있다. 제6장 금융소비자보호 조직 및 지원에서는 금융소비자 보호기능 강화 방안과 함께 금융소비자 교육·홍보 등 자율규제기관에 대한 지원근거 등을 규정하고 있다. 마지막으로 제7장 감독·검사·제재에서는 판매업자에 대한 일반적 검사·감독·제재권을 규정하고 있다.

#### 나. 검토의견 및 개선방안

금융겸업화가 진전되는 상황에서 금융소비자 보호는 단일한 감독자가 단일한 기준을 가지고 규율할 수 있을 때 정책적 효과가 극대화된다고 할 수 있으며, 그러한 의미에서 전금융업에 공통적으로 적용할 법률의 제정은 의의가 있다. 그러나 동일기능이라 하더라도 실제로 영업현장에서 그것이 구현되는 관행과 방법의 차이가 존재한다면 동일한 기준을 가지고 규율하는 것은 적절성이 떨어진다고 할 수 있다. 예를 들어 원본상실 가능성이 있는 변액보험상품과 펀드는 투자성이라는 측면에서는 유사성이 있지만, 실제 영업방식에서 변액보험은 방문권유가 많은 데 반해 펀드는 자발적 가입이 많은 점에서 크게 차이가 있음에

도 동일하게 규제하는 것이 적절할지는 의문이다. 즉, 투자성이라는 경제적 측면 이외에 방문권유라는 구체적 행태를 고려한 측면의 규제가 추가적으로 필요할 것이다.

그리고 같은 개념을 사용하며 동일한 경제적 역할을 하고 있다고 하여 이를 동일하게 규제해야 할 것인지에 대해서도 의문이다. 예를 들어 증권중개인(broker)과 보험중개사(broker)는 중개 기능이라는 점에서 거래상 기능이 동일하고 명칭도 유사하지만 실제로 시장에서 운영되는 실태는 크게 차이가 있으므로, 동일하게 규제할 수 있는 데는 한계가 명백하게 나타날 것이기 때문이다.

또한 우리나라는 이미 「자본시장법」 제정을 계기로 투자성이 있는 예금상품과 보험상품을 동법의 규율대상으로 포함시키고 공청회에서 제시된 법률안의 일반원칙과 공통의 영업행위규칙의 대부분을 적용하고 있는데, 이 부분을 중심으로 볼 때 새로운 법률이 이와 얼마나 차별화를 기할 수 있을지는 의문이다. 이는 투자성이 없는 예금상품과 보험상품은 적합성의 원칙 등 투자형상품에나 적용되는 영업행위규칙의 적용이 필요하지 않으며, 현행 개별업법의 영업행위 규율 수준 개선으로 충분하기 때문이다. 또한 보험업의 경우 이미 「상법」 보험편을 통해 설명의 의무가 부과되어 있으며, 변액보험에 한해 적합성 원칙, 설명의 의무 등이 부과되도록 「보험업법」이 개정되는 등 적절한 조치가 취해지고 있기 때문이다.

외국의 사례를 볼 때도 통합금융감독의 모델국가라 할 수 있는 영국과 호주의 경우를 제외하고는 전체 금융산업의 영업 전반에 대한 규제를 하나의 법률로 하는 경우가 없으며, 있다 하더라도 추상적 수준에 머무르고 있다. 영국의 경우 FSMA가 금융산업을 규제하지만 손해보험(general insurance)에 대해서는 생명보험 등 장기투자상품과 구별하여 업무행위를 규제하고 있다. 영국과 마찬가지로 통합감독체제를 지향해온 일본의 경우에도 기능별 규제를 위한 법률인 「금융상품판매법」이 제정되어 있다 하더라도 그것이 판매채널 및 영업행위를 직접 규제하지 않으며, 「금융상품거래법」의 규율 대상에서는 투자형 예금상품과 변액보험상품이 제외되어 있다. 또한 호주의 경우에도 ASIC가 금융소비자

보호 업무를 통합하여 수행한다 하더라도 그것의 기초가 되는 법률은 「회사법」이나 「보험계약법」 등으로 다원화되어 있다.

또한 업무행위 감독을 위해 감독기구를 단일화한 캐나다의 경우 「금융소비자 청법(Financial Consumer Agency of Canada Act)」은 감독기구 설립 및 운영을 위한 법적 근거로서 의의가 있지 판매 및 모집에 관하여 직접 규제하고 있지 않다. 그리고 글로벌 금융위기를 계기로 소비자보호를 강화하고 있는 미국의 경우 감독기구 일원화를 추구했지만 금융투자자와 관련한 투자자 보호를 위한 감독 권한이 없으며 보험소비자 보호에 대해서도 기존과 마찬가지로 주 보험청의 관할로 남겨두었다. 이러한 사례를 통해 볼 때 「금융소비자보호법」이 영업행위를 직접 규율하려고 시도하는 것은 다소 빠르지 않나 생각된다.

따라서 한국개발연구원이 제시한 「금융소비자보호법」(안)은 영업행위와 관련해서는 공통사항과 중요사항 위주로 규제하고, 판매업자의 인가·등록은 개별업권 법령에서 규정하고 관리하는 방안으로 수정되는 것이 적절할 것으로 생각한다. 이는 「금융소비자보호법」의 공통영업행위규칙이 지향하는 목적 및 정신이 개별 업법의 영업행위규칙에 반영되도록 하고 일반성과 특수성이 조화되는 소비자보호 정책을 구현하는 것이 바람직할 것이기 때문이다. 또한 판매업자도 넓은 의미에서는 해당업의 사업자이기 때문에 업별 사업자를 규제하는 업법에 포함시켜 규제하는 것이 해당업의 특성을 반영하여 규제할 수 있을 것이다. 더구나 과거와 달리 제판분리 현상이 존재하기 때문에 판매채널이 금융회사와 구분될 필요성이 생겼다 하더라도 이를 다른 법에서 규제할 실익은 크지 않다고 할 수 있다.

이러한 점들을 고려할 때 향후 새로운 금융상품이 출현할 경우 이에 대한 규제와 관련하여 중요한 것은 그 상품의 주요한 속성이 무엇인가를 기준으로 상품의 유형을 판정하는 것이며, 이후에는 판정된 유형의 상품을 규제하는 개별 법률로 규제함으로써 충분히 규제의 공백을 막을 수 있을 것이다. 이러한 규제방식을 택하는 것은 감독의 초점이 은행의 경우에는 안전하고 건전한 경영, 리스크 대응에 충분한 자본 및 준비금 보유에 두어지며, (생명)보험의 경우에는 공정

성 제고, 계약자 보호를 위한 개별 보험자의 재무적 건전성에 두어지고, 증권인 경우에는 공시, 자본 및 내부통제 관련 규칙, 정보차단장치(chinese wall) 관련 규칙, 거래 및 업무행위 관련 측면을 고려한 소비자 및 투자자 보호에 두어지는 점<sup>58)</sup>을 고려할 때도 타당하다고 할 수 있다.

따라서 한국개발연구원이 제시한 안은 완전히 단일법으로 통합되는 것이 아니므로 <표 IV-2>와 같이 수정되는 것이 바람직할 것이다. 즉, 총칙은 토론회에서 제안한 대부분의 내용을 수용하되, 제2장의 내용을 신의성실의 의무와 판매업자의 손해배상책임 등을 중심으로 구성하도록 한다. 그리고 제3장의 금융상품판매업자 영업행위 규제는 공통의 영업행위규칙은 유지하되, 판매업자별 영업행위규칙은 「금융소비자보호법」이 아닌 개별 업법에서 동일한 기능에 대해서는 같은 수준으로 규율하도록 한다. 이렇게 되면 판매업자의 인·허가는 개별 업법에서 규율하며, 금융소비자보호 조직 및 지원은 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에서 규율하도록 하게 될 것이다. 분쟁조정에 대해서는 한국개발연구원의 제안과 같이 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」이 아닌 「금융소비자보호법」에서 규율하도록 하고, 판매업자에 대한 감독, 검사, 제재권은 개별 업법에서 규율하도록 하는 것이 적절할 것이다.

이렇게 되면 정부가 의도하는 금융소비자 보호 강화라는 정책적 목표에 대한 방향성이 뚜렷해지면서 개별법을 통해 현실타당성이 있는 규제가 이루어질 것이므로 시장의 혼란도 적어지면서 규제의 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대된다. 더구나 법률을 제정·개정하는 권한을 가진 당국이 하나로 통합되어 있기 때문에 만약 동일한 경제적 기능을 함에도 불구하고 규제의 수준이 일치하지 않을 경우에는 이를 일치시키도록 지속적으로 개정해가야 할 것이다. 이러한 노력을 통해 규제의 수준이 일치될 수 있을 때 중장기적으로 법률을 통합하는 작업을 착수하는 것이 보다 효율적일 것으로 생각된다. 따라서 단일한 법률을 제정하기까지의 동안에는 금융감독당국 내에서 개별법을 소관하는 부서 간의 의견교환과 공동의 노력이 지속적으로 강화될 필요가 있을 것이다.

58) Lumpkin(2002), p.6.

〈표 IV-2〉 「금융소비자 보호법」 제정안의 수정 방향

구 성	주요 내용	수정 방향
제1장 총 칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법 목적</li> <li>• 금융소비자의 개념</li> <li>• 금융상품 및 금융상품판매업자의 분류와 정의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법의 목적</li> <li>• 금융소비자, 판매업자 등의 정의 적용범위</li> </ul>
제2장 금융소비자보호의 일반원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신의성실 의무</li> <li>• 판매업자의 임·직원 관리 의무</li> <li>• 금융소비자의 금융상품 계약 해지권</li> <li>• 판매업자의 손해배상책임 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신의성실 의무</li> <li>• 판매업자의 손해배상책임 등</li> </ul>
제3장 금융상품판매업자의 영업행위 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공통 영업행위 규칙                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 적합성 원칙</li> <li>- 설명의무</li> <li>- 구속성 계약체결 금지</li> <li>- 불건전 영업행위 금지</li> <li>- 부당광고 금지 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공통 영업행위 규칙                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 적합성 원칙</li> <li>- 설명의무</li> <li>- 구속성 계약체결 금지</li> <li>- 불건전 영업행위 금지</li> <li>- 부당광고 금지 등</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 판매업자별 영업행위 규칙                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대리·중개·자문업자별 영업행위 규칙 규율</li> </ul> </li> </ul>	<p>개별법 규제</p>
제4장 판매업자의 인·허가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융상품 판매업자의 인가·등록 규제체계</li> <li>• 미 인·허가 판매업자의 영업행위 금지</li> </ul>	<p>개별법 규제</p>
제5장 분쟁조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사후적 권리구제 수단으로서 분쟁조정 제도 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사후적 권리구제 수단으로서 분쟁조정 제도 등</li> </ul>
제6장 금융소비자보호 조직 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융소비자 보호기능 강화 방안</li> <li>• 금융소비자 교육·홍보 등 자율규제기관에 대한 지원 근거 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 근거를 두어 기능 강화 및 지원</li> </ul>
제7장 감독·검사·제재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 판매업자에 대한 일반적 검사·감독·제재권</li> </ul>	<p>개별법 규제</p>

## 2. 감독 체제 개선방안

### 가. 토론회 안

토론회에서 한국개발연구원의 연태훈은 쌍봉형 감독체제에 대한 지지가 증가하는 추세에 있지만 별도의 소비자보호기구를 설립하는 방안은 배제<sup>59)</sup>하고, 기존 감독조직 내부에서 소비자보호 기능을 강화하는 방안으로 두 가지를 제시하였다<sup>60)</sup>. 즉, 1안은 현재 조직구조를 유지하되, 내부적 인력재배치를 통하여 금융소비자보호 관련 업무를 전담하는 부서의 강화를 도모하는 것이다. 연태훈은 이 1안에 대해서 단기적 변화에 소요되는 시간이 가장 적고, 변화에 따라 충격이 최소화될 수 있으나, 실제 의도한 조직개편의 목적을 달성하기에는 어려움이 있을 것으로 예상하고 있다. 즉, 기존의 기관별 감독시스템을 유지하는 경우 건전성감독과 소비자보호감독 간 발생할 수 있는 이해상충의 문제 해결이 미흡하기 때문이라는 것이다.

2안으로는 기존 감독기구를 큰 틀에서 유지하되, 내부조직과 관련하여 통합 감독체제의 근본 취지를 살려 건전성 감독과 금융소비자 보호 감독을 양대 축으로 하는 기능별 규제체계를 구축하는 방안을 제시하였다. 이 안은 1안의 한계를 극복하는 한편으로, 의도된 금융소비자 보호 기능 강화 목적을 상당 수준 달성할 수 있는 현실적 대안이 될 수 있을 것으로 평가하였다.

그리고 동일한 토론회에서 발표한 서울대금융법센터의 정순섭은 분쟁해결제도 개선을 법적 구속력을 부여하는 경우와 법적 구속력을 부여하지 않는 경우로 나누어 접근하였다<sup>61)</sup>. 법적 구속력을 부여하는 경우에는 다시 감독당국에서 법

59) 현재 금융감독 관련 조직들의 전면적인 재편이 전제가 되고, 건전성 감독조직과 금융소비자보호 조직 간 갈등발생 시 합리적으로 해결할 수 있는 조정메카니즘이 부재하다는 현실적 한계 등을 고려할 때 현 시점에서의 적용 가능성은 높지 않은 것으로 판단하였다.

60) 연태훈(2010), pp.21-22.

61) 정순섭(2010), pp.73-76. 한편 연태훈(2010)도 동일한 토론회에서 분쟁조정기구에 대해서는 대다수 선진국에서 감독기구와 분리된 옴부즈맨 방식으로 운영되는 형

적 구속력이 있는 분쟁해결기능을 수행하는 방안과 감독당국과 별개의 금융관련 분쟁해결절차를 마련하고 금융업자의 진입요건으로 금융분쟁해결절차와의 계약체결의무와 그 결정에 대한 존중의무를 부과하고 그 절차를 중재절차로 구성하는 방안을 제시하였다. 법적 구속력을 부여하지 않는 경우에는 금융분쟁조정절차에 진입한 이후에는 결정시까지 절차로부터 이탈을 금지하는 정도로 기존의 금융분쟁조정기관을 정비하는 정도의 방안과, 일정한 금액 이하의 소액금융채권에 대해서는 금융소비자와 금융업자간의 강제중재조항을 의무화하는 방안을 제시하였다. 이러한 네 가지 방안 중 어느 것을 채택할 것인가에 대해서 연태훈(2010)과 정순섭(2010)은 각각의 장단점만 언급할 뿐 그 중 하나를 채택하여 단일안으로 제시하지는 않았다.

## 나. 검토의견 및 개선방안

한국개발연구원이 제시한 금융감독 개선방안은 현재의 감독체제를 크게 바꾸지 않고 실현할 수 있는 차선책이지만, 건전성 감독과 소비자보호 감독을 동일한 기관 내에서 수행함으로써 감독자 간 의사소통 원활화와 피감기관의 종합적 파악이라는 긍정적 효과가 기대된다. 별도의 소비자보호기구를 설립할 경우 감독자 간 의사소통을 위해 상당히 많은 노력이 소요되고, 그럼에도 불구하고 의사소통이 원활히 되지 않을 가능성이 있는데, 그러한 문제점을 극복할 수 있을 것이기 때문이다. 또한 별도의 소비자보호기구 설립 문제는 금융위원회와 금융감독원 내에서 금융소비자보호 감독기능을 단순히 분리하는 것에 그치지

---

태가 지배적이라는 인식 하에 네 가지 대안을 제시하였다. 즉, 감독당국에서 법적 구속력이 있는 분쟁해결기능을 수행하는 방안(1안), 감독당국과는 별개의 금융관련 분쟁해결을 위한 기구를 신설하고, 금융업자의 진입요건으로 일정금액 이하의 소액채권 등에 대해 분쟁해결절차와의 계약체결의무 및 그 결과에 대한 존중의무 등을 부여하는 방안(2안), 기존 제도에서 금융분쟁조정 절차 진행 중 이탈을 금지하는 방안(3안), 마지막으로 일정금액 이하의 소액채권 등에 대해 금융소비자와 금융업자 간 중재조항을 의무화하는 방안(4안)을 제시하였다. 그러나 이 네 가지 안은 정순섭(2010)의 안과 내용상으로 일치하므로 여기에서는 정순섭(2010)의 안으로 내용을 정리하기로 한다.

않고, 두 기관 간 관계 정립, 한국은행과 금융감독자 간 역할 논의 등으로 이어질 수 있는 점도 고려한 것은 적절한 판단으로 이해된다. 그런데 이러한 논의에서 감독의 자율성 및 효율성 제고를 도모하는 차원에서 자율규제의 필요성과 실행방안에 대해서 검토하는 것도 필요할 것이다. 따라서 이하에서는 금융감독 체계 개선을 공적 감독 체계 개선과 자율규제 재정립으로 나누어 살펴보기로 한다.

### 1) 공적 감독 체계 개선

공적 감독 체계는 건전성 감독기관과 영업행위규제 감독기관(조직)의 분리를 통해 기능별 규제체계를 취하여 책임성과 전문성을 강화하는 방안을 검토할 수 있다. 이는 건전성 감독과 소비자보호 감독을 하나의 기관(조직)에서 행할 경우 두 감독 목적 간 균형을 찾기 어렵고 나아가서는 상충의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 두 감독 목적이 경우에 따라서 힘의 균형을 유지하지 못하면 이로 인해 전문인력의 편중 등이 생겨나기 때문에 적절한 감독이 이루어지기 어려울 수 있다. 예를 들어 소비자보호의 입장에서는 과거에는 대출이 어려웠을 사람들에게 게까지 대출이 가능하도록 하는 것이 감독 목표가 될 수 있으나, 건전성 감독의 측면에서는 이러한 행위가 리스크를 확대시키는 행위로 이해되어 억제되어야 하는 대상이 될 수 있다. 이렇듯 동일한 사안이라 하더라도 어느 시각에서 보느냐에 따라 이슈의 성격이 달라질 수 있다.

두 기능을 분리하기 위해서는 먼저 다양한 대안에 대해서 비용-편익분석, 보호 강화와 효과성 및 혁신성 간의 상충관계 분석 등이 필요할 것이다. 특히 두 기능이 분리되더라도 규제 영역 중복 및 소통곤란이 발생<sup>62)</sup>할 수 있으므로 이를 명확하게 함으로써 중복감독에 따른 비용효율성 저하를 막을 필요가 있다. 따라서 분야별 감독기준을 명확히 하고 감독조직 및 인력을 보완하며, 제재 제

62) 실제로 APRA와 ASIC으로 나누어진 감독체제를 운영해본 호주에서는 2006년에 규제의 중복이 발생함을 보고하고 있다. Regulation Taskforce(2006 p.88) 그리하여 두 기관은 감독프로세스를 간소화하며, 정보공유를 더욱 효과적으로 하기 위해서 합동워킹그룹을 만들었다.

도 등을 개선해야 할 것이다. 더 나아가서는 건전성 감독기관과 영업행위규제 감독기관을 분리할 경우 규제의 조화와 협력을 위해 소통을 원활히 할 수 있는 보완장치 마련도 필요할 것이다. 호주의 경우 2000년 금융개혁과정에서 영국과 달리 단일감독자 체계가 아닌 쌍봉형 감독체계를 채택하였지만<sup>63)</sup>, 쌍봉형 체계의 단점을 극복하기 위하여 2004년에 호주연방준비은행, APRA, ASIC가 참여하는 협의기구인 금융규제자평의회(The Council of Financial Regulators)<sup>64)</sup>를 만들었던 점도 고려될 필요가 있다.

따라서 우리가 영국을 모델로 삼아 금융감독체계를 단일화 한 후에 겪었던 혼란을 최소화하기 위해서는 새롭게 제시되는 대안을 다양한 측면에서 충분히 검토한 후에 시행하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 현재로서는 금융감독의 지배구조를 본격적으로 개편하는 것에는 많은 검토가 필요하기 때문에 우선 단기적으로는 금융소비자분쟁기구를 독립시키고 한국소비자원 등 다른 기관의 업무를 이관시켜 통합하고, 금융감독체계 개편은 중장기적 관점에서 종합적인 검토를 통해 최적의 방안을 찾는 것이 바람직하다고 생각된다. 이와 관련하여 최홍식(2010)은 금융감독체계 개편은 기관간 이해관계가 첨예하게 대립되는 문제이기 때문에 정치적 고려가 필수적이라고 하면서, 개편작업을 추진하는 시점도 정권교체기가 가장 적합하다는 의견을 내놓았다<sup>65)</sup>. 여기에서 금융소비자분쟁기구를 먼저 독립시켜 유사기능을 하는 기관을 통합하자라는 의견을 내놓는 것은 금융분쟁조정 기능이 여러 기관으로 분산되어 비효율적일 뿐만 아니라 준사법기구

63) 호주 감독체계를 형성하는 데 지대한 영향을 미친 『월리스조사보고서(Wallis Inquiry)』를 작성했던 월리스는 호주 금융개혁시 거대한 단일감독자 체계를 선호했으나 기존 감독기관의 재편 문제, 금융시스템 및 감독방식의 미성숙, 단일감독자 권력의 비대화, 감독의 비효율성 등을 이유로 입장을 전환했다.

64) 금융규제자평의회는 호주의 주요 금융규제 당국 간 협의체이다. 여기에는 호주준비은행(Reserve Bank of Australia), APRA, ASIC, 그리고 재무부가 참여하는데, 호주준비은행 총재(governor)가 의장을 맡고 있다. 평의회는 비공식 기구로 운영되는데, 규제자간 협력을 통해 금융규제의 효율성과 효과성을 높이는 것을 목적으로 하고 있다. 자세한 내용은 다음의 사이트에서 확인할 수 있다(<http://www.rba.gov.au/fin-stability/reg-framework/cfr.html>).

65) 최홍식(2010), p.57.

임에도 행정조직에 속해 있는 문제점이 있으므로 적극적으로 개선할 필요가 있기 때문이다.

이러한 개편과 함께 금융감독체계의 전면적 개편은 중장기적으로 추진한다 하더라도 기존의 금융위원회와 금융감독원의 조직을 전제로 그 내부에서 건전성 감독조직과 소비자보호 감독조직으로 구성되는 기능별 체제가 확립되도록 하는 것을 빠르게 검토함으로써 당장의 소비자보호 감독 강화 요구에 대응할 필요는 있다. 아울러 감독체제를 개편함에 있어서 감독조직이라는 하드웨어뿐만 아니라 감독기법 등을 포함한 소프트웨어 측면도 적극 고려하는 것이 필요할 것이다. 감독조직의 개편에 있어서도 최근 소비자보호를 전담하는 기구 또는 조직의 분리 추세가 몇몇 국가에서 나타나고 있지만<sup>66)</sup>, 그것이 이루어지는 배경이나 논리가 각기 다르므로 일률적으로 하나의 대안이 가장 낫다고 평가하기 어렵다. 이러한 점을 고려할 때는 감독조직을 정비한다고 하여 감독기능이 혁신되는 것이 아니므로, 그와 함께 감독방법의 혁신을 위해 노력하는 것도 필요하다. 감독방법의 혁신을 위해서는 감독인력의 배치, 전문성 확보 등에 유의할 필요가 있다.

## 2) 자율규제 재정립

### 가) 필요성

정부의 공적 규제가 소비자보호를 위한 최소한의 가이드라인의 의미를 갖는다면 그에 앞서 금융사업자의 자율적 노력이 강화될 필요가 있을 것이다. 금융 소비자 보호는 법규를 통해 명확한 기준이 설정되어 운영되어야 하는 측면이 있지만, 법에 앞서 금융회사의 자율적 노력이 선행될 필요가 있기 때문이다. 그리고 자율규제는 규제의 대상에 대한 상세하고 전문적인 지식 보유, 혁신을 억제

66) 영국의 경우 법률은 하나로 통합한 상태를 유지하되, 건전성 감독기능을 잉글랜드 은행으로 이관하고 기존 금융감독청을 소비자보호 전문기관으로 전환시킨다는 개혁안을 마련하고 있으며, 미국의 경우 연방준비위원회 내에 금융소비자보호국을 두되 독립적 운영을 보장하는 방식으로 감독체제를 개편하였다.

하지 않는 유연성, 적은 규제비용 등과 같은 장점이 있으므로 적극 활용될 필요가 있다. 즉, 자율규제는 일반적으로 규제의 필요성과 내용에 대해 잘 아는 당사자들을 포함하고 있어서 특화된 전문가적 지식을 가질 수 있다. 또한 자율규제는 상황변화에 대응하여 빠르게 규제의 내용과 방식을 변화시킬 수 있으므로 혁신을 억제하지 않으며 소비자 선택권을 과도하게 제한하지 않는다. 마지막으로 자율규제는 산업이 계획 시행에 책임이 있으므로 정부가 비용부담을 적게 할 수 있고, 산업은 비용을 최소화할 유인이 있으며 그 결과 기업과 소비자에게 혜택이 돌아간다.

그런데 자율규제의 장점에 기초하여 자율규제의 필요성이 인정된다 하더라도 그 범위 및 실효성에 대해서는 신중할 필요가 있는데, 이는 전 금융산업에 걸쳐 자율규제를 실시해왔던 영국의 경험을 통해 확인할 수 있다. 영국의 금융규제는 1980년대 이전 금융회사의 자발적 참여에 의한 자율규제체제에서 1980~1990년대의 법령 규제장치 마련단계를 거쳐 2000년대 이후에는 공적규제체제로 전환되었다.

보험산업의 경우 기존에는 자율규제를 광범위하게 실시해왔으나, 규제공백의 발생 등을 이유로 2000년에 FSMA 시행에 따른 FSA 출범을 계기로 자율규제를 축소하고 통합된 공적 규제를 강화하였다. 보험산업의 경우 FSA 출범 이후에도 GISC 및 영국보험자협회(ABI)가 일부 자율규제기능<sup>67)</sup>을 담당했으나, 2005년 1월에 GISC가 FSA로 흡수되었고 ABI의 자율규제기능부분도 FSA로 이전되어 완전한 공적규제체제로 전환되었다.

이러한 영국의 경험에도 불구하고 증권산업의 경우에는 미국 등 많은 국가에서 일정 수준에서 활성화되어 있다. 예를 들어 미국에서는 전미증권업협회(NASD: National Association of Security Dealers) 등이 자율규제를 담당해왔는데, 2007년에는 NASD와 NYSE 사이에 증권산업에 대한 통합자율규제기구인 증권산업규제국(FINRA: Financial Industry Regulatory Authority)을 설립하였다. FINRA는 NASD의 역할을 이어받아 투자자보호와 투자자교육 분야에서 자율규

67) 보험규약 제정 및 회원사 조치권한 등

제기관으로서 역할을 강화하고 있다.

보험산업의 경우에도 자율규제를 1990년대 중반 이래로 활성화 시켜온 호주의 사례를 적극 참고할 필요가 있으며, 보험 불완전판매로 인한 소비자신뢰 위기를 자율규제로 극복한 영국과 미국의 사례도 적극 참고할 필요가 있다. 영국의 경우 1990년대 맥스웰 사건<sup>68)</sup> 등을 통해 야기된 소비자신뢰 위기를 영국보험자협회(ABI)가 중심이 되어 품질기준향상인증제도(Raising Standards Quality Market Scheme)를 마련하는 등 적극 대응함으로써 극복할 수 있었다. 미국의 경우 1990년대 초에 모집조직에 의해 야기된 불완전판매로 인한 소비자신뢰 위기가 생겨나자 IMSA를 설립하여 영업행위윤리기준을 충족할 경우 인증로고를 사용할 수 있게 하는 등 적극 대응함으로써 극복할 수 있었다.

## 나) 방안

자율규제를 활성화시키려고 할 경우 회원들의 자발적 준수에 의존하는 자율규제의 특성을 고려하여 실효성 확보 곤란, 특정 그룹 이익 우선, 비회원에 대한 규제 불능이라는 단점을 극복할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다. 회원들이 규약을 준수하지 않을 경우 제재방법이 확실하지 않고 제재를 한다 하더라도 영향력이 큰 회원에 대한 제재는 어려울 수 있기 때문이다. 또한 자율규제는 규약 제정이 단체 내에서 영향력이 큰 회원 중심으로 이루어져 그 그룹의 이익이 우선시 될 수 있는 문제점도 가지고 있다. 그리고 자율규제는 회원을 대상으로 하는 것이기 때문에 단체에 가입하지 않은 비회원 또는 회원 탈퇴 시 규제할 수 없는 문제점도 있다.

따라서 자율규제는 정부의 규제 수준보다 오히려 강화된 기준을 가져야 할 것이며, 그 운영과정이 소비자의 신뢰를 얻을 수 있도록 투명해야 할 것이다. 자율규제의 수준이 정부의 규제 수준보다 낮을 경우 결국 최종적으로는 정부의 규제

68) 맥스웰(Robert Maxwell)이 1991년에 스테이크홀더펜션(stakeholder pension) 5.3억 파운드를 부실자회사의 손실을 메우기 위해 불법적으로 사용한 사건이다.

가 불가피해질 것이다. 또한 운영과정이 투명하지 못할 경우 자율규제에 참여한 회원사 간에 불신이 야기될 수 있으며 규제 결과에 대해 시장으로부터 신뢰를 얻기 어려울 것이다.

자율규제 업무는 금융협회를 통해 수행되는 것이 현실적이고 비용효율적인 방안이라 생각되는데, 이를 위해서는 다음과 같은 보완책이 마련될 필요가 있다. 먼저 자율규제 업무의 독립성을 높이기 위해 협회의 운영과는 일정 정도 분리하여 기구를 구성하고 전문가 중심의 중립적 인사는 물론 소비자도 적절히 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 다음으로 금융사업자가 소비자 보호를 위해 자율적 노력을 강화하는 것은 금융산업 차원에서 해야 할 일과 금융회사 차원에서 해야 할 일로 구분하여 접근해야 할 것이다. 금융회사 간 경쟁이 심화되고 있는 상황에서 개별 금융회사 중심으로만 접근될 경우 자율규제에 참여하지 않는 금융회사가 상대적으로 차익을 향유할 가능성이 높으므로 산업 차원에서도 접근하는 것이 필요하기 때문이다. 구체적으로는 금융산업 차원에서는 영업과 관련하여 일정 수준 이상의 기준을 준수할 수 있도록 인증제도를 도입하고, 부적절한 행위를 하지 않을 것을 의결하는 시장질서정화 노력을 하도록 한다. 미국, 영국 등에서 실시되고 있는 인증제를 우리나라 사정에 맞게 도입하여 금융거래시 그 인증마크만을 보고 안심하고 거래할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 그리고 금융회사 차원에서는 영업과 관련한 윤리현장을 마련하고 이를 준수할 수 있도록 체계적 교육을 실시하는 방안을 마련할 필요가 있다. 보험회사의 경우 일반적으로 임직원 중심으로 실시되는 윤리교육을 전속영업조직에도 확대하고, 독립영업조직의 교육을 지원하는 방안도 검토해야 할 것이다.

---

## V. 사전적 보호제도 개선방안

---

### 1. 기본방향

사전적 소비자 보호제도의 개선은 정보의 비대칭성으로 인한 시장실패를 보정하고 영업행위를 건전하게 유지하는 데 초점이 맞추어질 필요가 있다. 정보의 비대칭성 문제는 쌍방에서 일어나지만 기본적으로는 금융회사가 금융소비자에 비해 우위에 있다고 평가되기 때문이다. 정보를 제공하기 위해서는 공시제도가 잘 정비될 필요가 있는데, 일반 기업에 대한 공시 항목 이외에도 금융회사별 특성을 고려한 공시항목을 정비하여 금융소비자가 금융 상품 및 서비스를 거래할 때 유용하게 이용할 수 있도록 해야 할 것이다.

그리고 정보의 비대칭성이 완화된다 하더라도 그 정보를 금융거래시 활용할 능력이 없다면 아무리 많은 정보가 주어진다 하더라도 쓸모가 없을 것이다. 따라서 금융소비자의 금융지식을 높여 공시를 통해 제공되는 정보를 효과적으로 활용할 수 있는 능력을 키워주는 것이 필요하다. 이를 위해서는 금융소비자를 위한 금융교육이 활성화될 필요가 있는데, 이는 학교교육과 사회교육으로 나누어 접근할 수 있다. 또한 금융교육과 관련한 정부 등 공공기관의 역할과 관련하여 법적 근거가 필요한 측면과 금융회사 등이 자율적으로 해야 할 측면으로 나누어 접근할 수 있다. 어쨌든 학교교육만으로 금융교육이 완성되지 않으며 오히려 한계가 많다는 점을 인정하고 사회교육을 통해 지속적인 보완이 이루어져야 한다는 점을 강조하는 것이 필요할 것이다. 그리고 정부 등 공공기관의 노력만으로도 한계가 있으므로 금융회사 등이 자율적으로 적극 참여할 것을 강조하는 것도 필요하다.

그러나 정보가 아무리 많이 제공되고 금융소비자의 금융지식이 높아진다 하더라도 금융회사 등이 금융소비자 보호를 위한 법규를 준수하고 윤리성을 강화하지 않는 한은 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 의미에서 영업행위 규제와 함께 약관 제도, 개인정보 보호 및 활용 제도 등의 개선이 요구된다고 할 수 있다. 영업행위의 경우에는 상품의 특성별로 규제의 필요성이 다를 수 있는 점이 고려되어야 하나, 불법 또는 금지행위가 일어나지 않도록 하는 것이 중요하다. 그리고 이렇게 규제대상이 되는 행위를 명확히 하고 난 후에는 그 이외의 영역에서 금융회사가 자율적으로 규제 수준 이상의 기준을 갖고서 영업행위를 규제하도록 유도할 필요도 있다.

약관의 경우에는 계약의 내용을 담고 있을 뿐만 아니라 상품 및 서비스의 내용 및 형태를 규정하고 있으므로 단순하고 알기 쉽게 작성되도록 하는 것이 중요할 것이다. 향후 금융상품 및 서비스의 전달이 금융자문가 제도의 도입을 통해 전문적 자문을 기초로 이루어진다 하더라도 기본적으로 금융소비자가 이해하기 어렵다면 분쟁이 발생하여 많은 비용이 소요될 것이기 때문이다. 따라서 공급자인 금융회사의 관점에서가 아니라 금융소비자의 관점에서 약관제도가 정비될 필요가 있다.

개인정보의 보호는 소극적으로는 헌법에 보장된 프라이버시 보호라는 측면을 강화하는 것이 될 것이나, 적극적인 의미에서는 개인정보를 제공해야 더 나은 서비스를 제공받을 수 있게 되는 영업환경에 금융소비자가 놓이게 되는 상황에 대응하기 위한 측면이 더 크다고 할 수 있다. 따라서 금융소비자는 일정한 수준의 정보를 적극 제공하고 금융회사는 이를 활용하여 상품 및 서비스를 개발·전달하여 소비자후생을 극대화하는 과정이 정도를 벗어나지 않도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서 정부 당국은 절대적으로 지켜야 할 금융소비자의 정보 범위와 활용할 수 있되 엄격한 보호 및 관리가 필요한 정보의 범위를 구별하여 보호정책을 취하는 것이 필요할 것이다.

이러한 의미에서 사전적 금융소비자 보호 제도는 금융거래가 원활하게 이루어지도록 하는 데 초점을 맞추되, 구조적으로 보호가 안 되는 부문을 중심으로

감독자원을 집중적으로 투입하도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 금융권역별 감독에서 금융상품 및 서비스의 특성을 고려하여 기능별 감독이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요할 것이다. 또한 금융소비자 보호를 위해 사전적 규제가 강화되면, 그 반대급부로 금융회사의 창의성이 약화되고 결과적으로 금융소비자가 전달받을 수 있는 후생이 줄어들 수도 있다는 점에 유의할 필요도 있을 것이다.

## 2. 약관

### 가. 현황

#### 1) 금융약관의 정의와 규제

금융거래약관 또는 금융약관이란 금융회사가 동질적인 수많은 금융계약을 체결하기 위하여 미리 작성한 계약의 내용을 이루는 정형적인 계약조항으로서, 보통거래약관의 일종이다<sup>69)</sup>. 금융계약의 체결에 있어 금융회사가 각 계약자와 그 계약내용의 세부사항을 개별적으로 절충, 협정하는 것은 곤란하므로, 실제 거래에서는 다수 소비자를 상대로 하여 대량적으로 처리하여야 하는 기술적인 요청과 이들 다수 소비자를 동일하게 취급하기 위한 합리적 조치로서 그 계약내용을 정형화하여 표준적인 일반계약조항을 마련한다는 데 금융약관의 존재이유를 찾을 수 있다. 그러나 금융계약은 부합계약으로 금융회사가 일방적으로 작성한 보통약관에 의하여 계약이 체결되기 때문에 금융회사에게 유리한 조항이 삽입될 수 있어, 경제적 약자인 소비자를 보호하기 위하여 약관에 대한 규제

69) “금융거래약관”이란 원래 은행업 감독규정에서 사용하는 용어로서 「은행법(2010.11.18. 이전 법률)」상의 금융기관이 사용하는 약관을 의미하나, 이하에서는 금융산업 전체를 포괄하여 은행, 금융투자회사, 보험회사 등 모든 금융회사가 금융업의 영위와 관련하여 사용하는 약관을 총칭하는 의미로 사용하고자 한다. 이에 따라 은행에서 사용하는 약관은 은행약관, 금융투자회사에서 사용하는 약관은 금융투자약관, 그리고 보험회사가 사용하는 약관은 보험약관이라고 한다.

가 존재하는 것이다.

한편, 금융약관은 보통약관과 특별약관이라는 이원적 형태를 취하면서 상호 보완적 기능을 하고 있다. 이는 보통약관과 특별약관이 동시에 적용되는 구조를 말하는데, 보통약관은 원칙적으로 해당 거래유형 전체에 공통적으로 적용되는 사항들을 규정하고, 특별약관은 해당 거래의 특수한 사항만을 규정하는 것이 기본구조이다. 따라서 이러한 이원적 체계를 갖춘 약관들은 개별 금융계약에 대해서는 해당 금융상품 또는 개별거래를 위한 보통약관이 우선적으로 적용되고 그 약관에 관련 규정이 없는 경우에는 종류별 특별약관이 적용된다<sup>70)</sup>.

약관을 규제하는 형태는 규제주체에 따라 행정적 규제, 입법적 규제 및 사법적 규제로 구분할 수 있고, 규제가 행해지는 시기에 따라 사전적 규제와 사후적 규제로 구분할 수 있다<sup>71)</sup>. ‘입법적 규제’는 국회가 약관규제에 관한 법을 제정하는 것을 말하고, ‘사법적 규제’는 약관에 관한 분쟁이 발생하여 사건화 된 경우 법원이 약관의 효력 유무에 관하여 판결을 내리는 것을 말하며, ‘행정적 규제’는 행정관청에 의한 약관인가 또는 심사를 말한다. 약관의 인가 또는 심사는 사전적 규제의 대표적인 예이며, 이하에서는 행정규제 중 사전적 규제를 중심으로 서술하고자 한다.

## 2) 「약관규제법」의 적용

약관에 대한 일반적 규율 법규는 「약관의 규제에 관한 법률(이하 「약관규제법」이라 함.)」로 금융산업의 경우에도 원칙적으로 동 법이 기본적으로 적용된다. 동 법은 약관을 사용하는 사업자가 불공정한 내용의 약관을 작성하여 거래에 사용하는 것을 방지하고 규제함으로써 건전한 거래질서를 확립하고, 이를 통하여 소비자를 보호함을 목적으로 한다(법 제1조).

「약관규제법」은 제1장 총칙에서는 약관의 작성·교부·설명의무를 부여하

70) 김대규(2003), p.118.

71) 사법연수원(2008), p.4.

고, 개별약정 우선원칙, 약관해석원칙을 규정하고 있다. 여기서 약관의 교부·설명의무에 관한 규정은 약관이 구속력을 가지는 이유가 계약설(의사설)에 근거하고 있음을 명확히 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 제2장에서는 신의성실을 위반한 약관조항 등 무효가 되는 불공정한 약관조항들을 열거하고 있으며, 제3장에서는 약관의 심사, 시정조치명령 등 불공정약관에 대한 행정적 규제를 규정하고 있다. 그리고 공정거래위원회는 행정관청이 작성한 약관이나 다른 법률에 따라 행정관청의 인가를 받은 약관이 불공정한 내용을 포함하고 있다고 인정할 때에는 해당 행정관청에 그 사실을 통보하고 이를 시정하기 위하여 필요한 조치를 하도록 요청할 수 있다(법 제18조 제1항).

〈표 V-1〉 「약관규제법」의 구성

구성	내 용
제1장 총칙	1. 목적, 2. 정의, 3. 약관의 작성 및 설명의무 등, 4. 개별약정의 우선, 5. 약관의 해석
제2장 불공정약관조항	6. 일반원칙, 7. 면책조항의 금지, 8. 손해배상액의 예정, 9. 계약의 해제·해지, 10. 채무의 이행, 11. 고객의 권익 보호, 12. 의사표시의 의제, 13. 대리인의 책임 가중, 14. 소송제기의 금지 등, 15. 적용의 제한, 16. 일부 무효의 특칙
제3장 약관의 규제	17. 시정조치, 18. 관청 인가 약관 등, 19. 약관의 심사청구, 19-2. 표준약관, 20. 조사, 22. 의견 진술, 23. 불공정약관조항의 공개
제5장 보칙	30. 적용 범위, 30-2. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 준용, 31. 인가·심사의 기준, 31-2. 자문위원
제6장 벌칙	32. 벌칙, 33. 양벌규정, 34. 과태료

다만, 보험업과 관련하여서는 「상법」 제4편인 ‘보험편’이 적용되고 있으므로 규제가 중첩되는 부분에 대해서는 「상법」이 우선 적용되는 것으로 해석된다. 「약관규제법」은 모든 산업의 약관에 대해서 적용하나, 특정한 거래 분야의 약관에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하기 때문이다(「약관규제법」

제30조 제2항). 그러나 실제적으로는 판례가 소비자 보호를 보다 강화하기 위하여 「상법」과 「약관규제법」을 중복 적용하여야 한다는 입장을 취하고 있다<sup>72)</sup>. 「상법」은 보험약관의 교부·명시의무를 부여하고, 보험약관의 주요 사항이 되는 계약내용 등에 대해 총론적 또는 보험종목별로 구체적으로 규정하고 있을 뿐만 아니라, 개별약정이 「상법」 제5편의 내용보다 계약자 등에게 불이익하게 변경될 수 없다는 불이익변경금지의 원칙을 천명하고 있다.

### 3) 금융관계법령에 따른 행정적 규제

약관의 심사, 시정조치 등 행정적 규제에 대해서는 각 금융 관련 법령에서 특별한 규정을 두고 있으므로, 이 부분은 「약관규제법」에 우선하여 개별 금융법령이 적용된다. 약관의 규제에 관한 일반법인 「약관규제법」은 공정거래위원회의 변경명령권 등 사후적인 시정권한을 부여<sup>73)</sup>한 반면, 금융관련 법령에서는 약관의 제정·변경 전의 사전보고의무를 규정하는 등 「약관규제법」보다 높은 수준의 규제를 행하고 있다.

약관에 대한 행정적 규제는 ① 절차규제, ② 내용규제 및 ③ 사후규제로 구분

72) 대법원 1998.11.27. 선고, 98다32564 판결(요지 2)

「상법」 제638조의3 제2항은 보험자의 설명의무 위반의 효과를 보험계약의 효력과 관련하여 보험계약자에게 계약의 취소권을 부여하는 것으로 규정하고 있으나, 나아가 보험계약자가 그 취소권을 행사하지 아니한 경우에 설명의무를 다하지 아니한 약관이 계약의 내용으로 되는지 여부에 관해서는 아무런 규정도 하지 않고 있다. 뿐만 아니라 일반적으로 계약의 취소권을 행사하지 아니하였다고 바로 계약의 내용으로 되지 아니한 약관 내지 약관조항의 적용을 추인 또는 승인하였다고 볼 근거는 없다고 할 것이므로 …… (중략)…… 약관에 대한 설명의무를 위반한 경우에 그 약관을 계약의 내용으로 주장할 수 없는 것으로 규정하고 있는 「약관의 규제에관한법률」 제3조 제3항과의 사이에는 아무런 모순·저촉이 없으므로, 따라서 「상법」 제638조의3 제2항은 「약관의 규제에관한법률」 제3조 제3항과의 관계에서는 그 적용을 배제하는 특별규정이라고 할 수 없으므로 보험약관이 「상법」 제638조의3 제2항의 적용대상이라 하더라도 「약관의 규제에관한법률」 제3조 제3항 역시 적용이 된다.

73) 공정거래위원회는 금융위원회의 인가를 받은 약관이 불공정약관조항에 해당된다고 인정할 때에는 금융위원회에 그 사실을 통보하고 이를 시정하기 위하여 필요한 조치를 하도록 요구할 수 있다(「약관규제법」 제18조 제1항).

할 수 있다. 절차규제는 약관의 작성·변경 등에 관한 행정상의 규제를 말하며, 금융회사의 약관은 사전신고를 원칙으로 하고 있다. 다만, 보험상품에 대해서는 2011년 1월부터 자율적으로 작성·변경함을 원칙으로 하고, 법령상에 열거된 경우에 해당할 때에만 사전 신고하도록 「보험업법」이 개정되었다<sup>74)</sup>. 표준약관에 대해서는 보험약관은 감독원장, 금융투자약관은 금융투자협회가 정하도록 하고 있으며, 은행약관의 경우에는 은행법령상 별도의 규정이 없다.

내용규제는 금융회사가 작성·변경한 약관이 금융소비자의 권리를 배제하거나 제한하는 규정 등이 있는지를 심사하는 것으로, 금융위원회는 내용규제를 위하여 약관 작성기준과 심사기준 등을 마련하고 있다. 그러나 금융투자업의 경우는 약관의 심사에 있어서도 심사기준의 제정과 심사업무를 금융투자협회에서 수행하도록 하고 있다.

사후규제는 금융약관의 작성·변경 이후의 사후조치를 의미하며, 금융위원회는 약관의 내용이 금융소비자의 보호와 금융회사의 건전성을 크게 해칠 우려가 있는 경우 등에 있어서는 금융약관의 변경권고나 변경명령을 발할 수 있도록 되어 있다. 참고로, 개정 「보험업법」은 금융감독원으로 하여금 보험소비자의 보험약관에 대한 이해도를 주기적으로 평가하고 이를 공시토록 하는 보험약관의 이해도 평가제도를 도입하였다(개정 「보험업법」 제128조의4).

74) 한편, 보험상품개발 자율화에 따른 보험소비자의 피해를 최소화하기 위한 장치로서 ① 집중심사제도 도입, ② 내부검증시스템 구축, ③ 사후 제재조치 강화 등의 제도를 도입하였다.

〈표 V-2〉 금융 관련 법령별 약관 규제 내용

구분	금융투자업자	은행	보험회사	
절차 규제	신고 /보고	사전신고원칙(자§56①) 경미사항은 사후보고	사전보고원칙(은§52①) 경미사항은 사후보고	자율상품원칙(보§127②) 열거사항은 사전신고
	표준약관	협회가 제정, 금융위 신고(자§56③)	-	감독원장 제정(규§7-50②)
	약관공시	약관공시 (자§56②)	약관공시 (은§52②)	보험상품 비교·공시(보 §124)
	공정위 통보	금융위의 표준약관 통보 (자§56⑤)	금융위의 약관 통보 (은§52③)	-
내용 규제	작성기준	-	약관의 작성 및 운영 기준 (규§85)	기초서류작성·변경원칙 (보§128의3)
	기재사항	-	-	기초서류 기재사항 준수 의무(보§127의3)
	심사기준	협회의 약관심사 (협§6)	심사기준 (규§87)	보험상품심사기준 (규§7-72)
	사전확인	-	-	기초서류에 대한 확인 (보§128)
	내부관리 기준	-	-	기초서류 내부관리 기준 (보§128의2)
사후 규제	약관 이해 도 평가	-	-	보험약관 이해도 평가 (보§128의4)
	금융위 변경권고	협회의 변경권고 (협§7)	약관변경권고권 (은§52④)	기초서류변경권고 (보§127의2)
	금융위 변경명령	법령위반, 투자자 이익 침해 우려 시(자§56⑥)	-	기초서류변경명령권 (보§131②)
	공정위의 시정조치 요청	불공정약관의 경우 (약§18①, 자§56⑤)	불공정약관의 경우 (약§18①, 은§52③)	불공정약관의 경우 (약§18①)
	공정위의 시정조치 권고	-	불공정약관의 경우 (약§18②)	-
	주관부서	금융위 (금융투자협회 위탁)	금융위 (금융감독원 위탁)	금융위 (금융감독원 위탁)

주: 은§: 은행법, 자§: 자본시장법, 보§: 보험업법, 규§: 감독규정, 협§: 협회규정

## 나. 문제점

### 1) 금융권역간 규제수준의 차이로 인한 소비자 보호 미흡

보험업의 경우에는 사업자에 비해 열위에 있는 소비자를 보호하기 위하여 「상법」 보험편에서 약관 조항이나 개별계약이 소비자에게 불리하지 않도록 일정한 수준에서 계약내용을 통제하고 있다. 그러나 은행업과 금융투자업의 경우는 「상법」 보험편에 준하는 계약법이 없기 때문에 은행과 금융투자계약에 특유한 소비자 보호를 위한 계약규정들이 존재하지 않는다. 따라서 은행과 금융투자업의 약관 내용에 대한 규제는 기본적으로 「약관규제법」 상의 불공정조항에 의존하고 있는 실정이다.

더불어 행정규제인 약관심사의 경우에도 은행과 금융투자업의 경우는 약관 작성기준과 심사기준 등에 대한 내용규제적 측면이 미흡한 것으로 나타났다. 특히, 금융투자상품에 대해서는 금융투자업자들의 사업자단체인 금융투자협회가 약관심사를 담당하고 있는 바, 금융감독원의 규제에 대해서도 금융회사를 편든다는 비판이 강도를 높이고 있는 현실을 고려할 때, 실질적인 내용통제에는 한계가 있을 것으로 판단된다.

### 2) 약관내용에 대한 이해 및 홍보 부족

금융거래계약은 매우 복잡하고 전문적이어서 금융소비자는 약관을 살펴보다도 그 내용을 체계적으로 파악하기 어렵다. 더불어, 금융소비자들은 금융계약 체결 시 금융회사로부터 관련 약관이나 상품설명서 등을 제공받고 계약내용 및 계약상의 권리·의무 등을 설명받고 있다. 그러나 현행 금융약관이나 상품설명서 등은 그 내용이 어렵고 구성 또한 복잡할 뿐만 아니라 법조문 형식으로 나열하는 형태로 구성되어 있어 금융소비자가 상품내용을 충분히 이해하는 데는 많은 어려움이 있다. 따라서 금융소비자의 약관에 대한 이해도 증진을 위해서는

금융상품별 약관해설서를 작성하여 공시할 필요가 있으나, 현재는 일반소비자가 표준약관조차 쉽게 찾아보기 어려운 실정이다.

### 다. 해외사례

미국이나 유럽 등 금융선진국의 경우, 은행 및 금융투자업과 관련한 별도의 약관규제제도가 존재하지 않고, 일반적인 「약관규제법」의 적용을 받는 것으로 판단된다. 따라서 이하에서는 보험산업의 약관규제제도에 대해서만 서술하고자 한다.

#### 1) 미국 뉴욕 주

##### 가) 생명보험

미국 뉴욕 주에서 생명보험약관(policy form)은 보험감독관(superintendent)에 의한 사전인가가 원칙이다(section 3201(b)(1)). 다만, 보험감독관의 직권으로 신속한 업무처리를 위한 신속인가제도를 1998년부터 시행하고 있다(section 3201(b)(6)).

〈표 V-3〉 보험약관에 대한 인가제도 선택에 따른 차이

구 분	사전인가제	신속인가제
인가통보기한 및 내용	합리적 기간 내 인가여부 통보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 60일 이내: 약관에 대한 오류 및 법규위반 등 통보</li> <li>• 90일 이내: 인가여부 서면통보(미통보시 인가 간주)</li> </ul>
제출서류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인가신청서</li> <li>• 해당약관 및 요율</li> <li>• 기타 참고자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인가신청서("DEEMER FILING"라 표시)</li> <li>• 해당약관 및 요율</li> <li>• 기타 참고자료</li> <li>• 회사임원</li> </ul>

생명보험약관 인가 시(신속인가 시에도 동일)의 주요 심사내용을 살펴보면, 생명보험의 경우에는 계약자이익 침해 여부, 책임준비금 적립의 적정성, 부실표시, 부당, 불공정 및 불형평성 여부 등을, 상해·건강보험의 경우에는 생명보험 심사내용, 보험요율의 적정성, 공공정책에의 부합여부 등을, 그리고 신용생명보험 및 신용실업보험의 경우에는 생명보험 심사내용과 보험요율의 적정성 등을 심사한다.

다음으로 감독당국의 조치권 및 제재권을 살펴보면, 감독당국은 기 인가한 약관 및 요율이라 하더라도 법규 위반이나 심사내용의 위반 등이 발견될 경우에는 변경 및 인가 철회를 명할 수 있으며(section 3202), 신속인가절차에 의하여 인가된 약관 및 요율이라 하더라도 변경 및 인가의 철회가 가능하다(section 3201(b)(6)(B)). 이 경우 신속인가절차와 관련하여 변경 및 인가 철회를 받은 보험회사는 다른 벌칙에 추가하여 1년 이내의 기간 동안 신속인가를 신청할 수 없다(section 3201(b)(6)(C)).

## 나) 손해보험

손해보험에 있어서 보험약관은 원칙적으로 감독당국의 사전인가제로 운영되나(section 2307(b)), 대형위험·비정상적 또는 발생률이 높은 등 특별한 위험의 보험약관 및 요율에 대해서는 보험감독관이 정한 규정에 따라 요구자료의 제출을 조건으로 인가 면제가 가능하다(section 6301, 6303). 보험약관의 심사 시에는 ‘잘못되거나 공익에 반하는 경우’가 있는지의 여부를 주로 심사하며(section 2307(b)), 기인가된 보험약관도 법규에 부합하지 않는 것으로 나타나는 경우 청문 후 인가를 취소할 수 있다(section 2307(b)).

## 2) 미국 캘리포니아주

### 가) 생명보험

생명보험, 연금보험, 장기간병보험의 경우 감독당국의 승인은 필요하지 않으나 감독당국인 주보험감독관(commissioner)에게 보고는 하여야 한다(section 10168.93). 그러나 건강보험의 경우에는 감독당국에 신고(file)하여야 하며, 신고수리의 거부 없이 30일이 경과할 경우에는 자동적으로 신고가 수리된 것으로 본다(section 10290). 상품은 신고가 수리된 이후에 판매할 수 있다. 감독당국이 수리를 거부하고자 하는 경우에는 이유를 명시하여 서면으로 통보하여야 한다(section 10291).

감독당국은 약관의 심사기준을 정하고 있으며(section 10291.5(b)), 그 주요 내용은 보험약관 내용이 불명확하거나 피보험자를 오도하는 표현이 포함되어 있는지의 여부, 보험기간 중 발생한 질병에 대하여 보험기간 종료 이후 급부를 지급하는 기간을 제한하는지의 여부, 특정사고에 따른 장해보험금이 다른 사고에 따른 장해보험금의 2배 이상인지의 여부, 피보험자의 연령에 따라 보험금을 보험가입금액의 50% 이상 축소하는지의 여부 등이다. 한편, 청약서 질문사항의 명확성이나 질문사항이 인수심사에 필요한 의료정보의 취득을 목적으로 최소화되는지도 심사의 대상에 포함된다.

감독당국은 보험약관이 법규에 부합되지 않거나 보장하는 급부가 보험요율과 관련하여 합리적이지 않다고 판단되는 경우에는 보험약관의 인가를 취소할 수 있으며, 취소일로부터 90일이 경과한 날부터 효력이 발생한다(section 10293).

### 나) 손해보험

손해보험의 경우에는 보험료에 영향을 미치는 보험약관의 변경에 대해서는 감독당국의 사전승인을 받아야 하며, 보험료에 영향을 미치지 아니하는 변경의 경우에는 승인 없이 사용이 가능하다. 그러나 대부분의 보험약관의 변경은 요

율에 영향을 미치는 것이 일반적이고, 영향을 미치는지의 여부에 대해서는 감독 당국이 판단하므로, 실무적으로 보험약관 변경은 사전승인 대상으로 운용되고 있다고 할 수 있다.

감독당국은 승인신청을 받은 후 14일 이내에 기본적인 요건의 충족 여부를 확인하고, 미흡한 경우에는 보험회사에 보완을 요청할 수 있다. 감독당국은 기본적 요건 충족 여부의 확인 후 10일 이내에 대중매체 등을 통하여 일반인에게 공표(public notice)하고, 일반인은 그 적정성에 대해 이의를 제기하거나 공청회의 개최를 요구할 수 있다. 여기서 공청회는 소비자의 요청이나 감독당국의 결정이 있는 경우나, 일정범위(개인보험 7%, 기업보험 14%) 이상의 요율변동을 수반할 경우에 개최하도록 하고 있다. 감독당국은 공청회 개최로 인하여 심사 기간이 연장되는 경우를 제외하고는, 일반인에게 고지한 날로부터 60일 이내(공청회를 개최한 경우에는 180일 이내)에 승인 여부를 결정하여야 한다(section 1861.05(c)). 또한 승인받은 보험요율 및 약관이라고 하더라도 법규위반 사항이 발견될 경우에 감독당국은 해당 인가를 취소할 수 있다.

## 2) 일본

일본의 경우 보험상품에 대한 심사제도는 생명보험과 손해보험이 동일하게 사전인가를 원칙으로 하고 있다. 다만, 보험계약자 보호의 필요성이 상대적으로 적은 기업성보험인 단체보험·해상보험·항공보험·기술보험 등에 한하여 예외적으로 신고대상으로 운용되고 있다(「보험업법시행규칙」 제83조).

금융청은 내각총리대신의 위임을 받아 사업방법서, 보험약관, 보험료 및 책임준비금 산출방법서 등 기초서류를 심사한다. 이 중 사업방법서 및 약관에 대해서는 보험계약의 내용이 보험계약자 등의 권익침해 가능성이 있는지의 여부와 공공질서 및 선량한 풍속을 해치는 행위를 조장할 우려가 있는지의 여부 등을 심사한다(「보험업법」 제5조, 「시행규칙」 제11조). 한편, 보험료 및 책임준비금 산출방법서에 대해서는 산출방법이 보험수리에 근거해 합리적이고 타당한지의

여부 등을 심사한다(「보험업법」 제5조, 「시행규칙」 제12조).

인가상품의 경우 보험회사는 금융청의 인가통보를 받은 후 사용할 수 있으나, 신고상품의 경우에는 90일 이내에 신고수리되거나 동 기간 동안 신고수리 거부 의 통지가 없는 경우에 사용이 가능하다. 다만, 심사기간은 단축 또는 연장할 수 있다. 신청내용이 정형화된 것이나 기존상품과 실질적으로 동일한 내용인 경우에는 원칙적으로 60일 이내에 심사를 완료하도록 하고 있으며(「보험회사종합감독지침」 IV-6-1), 인가상품의 경우에는 표준처리기간이 90일이지만, 동 기간에 구속되지 않는다(「보험업법시행규칙」 제246조).

보험약관 및 사업방법서의 심사기준은 보험계약의 내용이 보험계약자, 피보험자, 보험금액을 수취할 자, 기타 이해관계자의 보호에 소홀할 우려가 없는 것일 것, 보험계약의 내용에 관하여 특정한 자에 대하여 부당한 차별적 취급을 하는 것이 아닐 것, 보험계약의 내용이 공공의 질서 또는 미풍양속을 해치는 행위를 조장하거나 또는 유발할 우려가 없는 것일 것, 그리고 보험계약자 등의 권리의무 기타 보험계약의 내용이 보험계약자 등에 있어서 명확하고 평이하게 정해진 것일 것 등을 그 주요 내용으로 하고 있다(「보험업법」 제5조, 제124조, 제125조).

또한 「보험업법」은 감독당국에 사후조치권을 부여하고 있는 바, 감독당국은 신고상품에 대하여 신고수리 후 90일 이내에 신고사항의 변경 및 신고의 철회를 명할 수 있으며(「보험업법」 제125조 제4항), 보험회사의 건전한 운영과 계약자보호를 위하여 필요한 경우에는 기초서류에 대한 일반변경명령권을 가진다(「보험업법」 제131조).

### 3) EU

EU 회원국은 생명보험 및 손해보험 제3차 지침에 따라, 의무보험의 경우를 제외하고는 보험약관 및 요율에 대한 사전인가(prior approval) 또는 신고(systematic notification)의무를 부과할 수 없다. 다만, 의무보험에 적용되는 약관(보통약관 및 특별약관)에 대해서는 감독당국에 신고하도록 할 수 있다. 한편,

EU 회원국은 보험계약에 관한 국내법 준수 여부를 확인하기 위하여 보험약관 및 보험료 계산기초 등에 대한 비체계적 신고를 요구하는 것은 허용된다.

프랑스의 경우는 EU 제3차 지침을 반영해 약관에 대한 사전승인제를 폐지함에 따라 약관에 대해 경제·재정·산업부 장관의 사전승인을 필요로 하지 않는다. 다만, 경제·재정·산업부 장관은 보험 또는 카피탈리자시용(capitalization)<sup>75)</sup> 업무를 목적으로 하는 계약서류 또는 광고 서류의 제출을 요구할 수 있다. 한편, 제출된 서류가 규정을 위반한 경우, 경제·재정·산업부 장관은 보험자문위원회의 권고를 받아들여 철회를 결정하거나 정정을 요구할 수 있다(L310-8조).

영국은 EU 제3차 지침 이전에도 약관의 사전승인제도가 없었다.

중전의 독일 보험감독제도는 생명보험약관에 대해 매우 폭넓은 간섭권한을 규정하여 재보험을 제외한 모든 종류의 보험이 감독관청의 보험약관 규제를 받았다. 그러나 EU 3차 보험지침의 국내법화에 따라 생명보험약관의 사전 인가제도는 폐지되었다. 다만, 대체질병보험(제12조 제1항) 및 의무보험에 대해서는 보통보험약관을 제출토록 하고 있다(제5조 제5항).

## 라. 규제 개선방안

### 1) 약관 규제 수준의 형평성 제고를 통한 소비자 보호 강화

전술한 문제점에서 지적한 바와 같이 은행업이나 금융투자업의 경우에는 전반적으로 약관에 대한 규제가 보험산업에 비해 약하기 때문에 금융소비자 보호를 위해서는 규제를 보다 강화할 필요가 있다. 물론, 금융권역 간에 약관의 전문성과 복잡성 및 난이도 등이 상이하고, 해외의 경우에도 은행이나 금융투자회사에 대한 약관 규제가 보험산업에 비해 상대적으로 약하기 때문에, 약관 규제의 형평성을 고려하는 것이 바람직한 것인지에 대해 의문이 제기될 수 있다. 그러나 최근 금융위기 시의 키코 사태나 펀드 불완전판매에 따른 민원 및 분쟁 폭증

75) 적금과 유사한 8년 만기 저축성 보험상품(양도보험)의 일종이다.

사태 등을 살펴볼 때, 은행 및 금융투자약관의 경우에도 사전적 규제가 보다 강화될 필요가 있다고 판단된다. 약관 규제의 강도는 차치하더라도 실효성 있는 규제 절차를 확립함으로써 또 다른 펀드사태 등을 사전에 차단할 필요성이 존재하기 때문이다.

먼저 은행과 금융투자업의 경우에는 소비자 보호를 위한 계약법 규정이 부재한 상황이므로(〈표 V-4〉 참조), 표준약관의 내용 중 소비자 보호 관련 조항을 해당 금융업의 특성에 맞게 대폭 강화하고 감독규정이나 시행세칙에서 규정함

〈표 V-4〉 금융업권별 약관 규제 위반 시의 제재 사항

구 분		금융투자업	은행업	보험업
절차 규제	신고/보고	위반자: 과태료 5천 (경미한 사항은 2천)	×	보험회사: 과징금 20% 임원 등: 과태료 2천
	표준약관	×	-	×
	약관공시	×	×	보험회사: 5천 임원 등: 2천
	공정위 통보	×	×	-
내용 규제	작성기준	-	×	보험회사: 과징금 20% 임원 등: 과태료 2천
	기재사항	-	-	보험회사: 과징금 20% 임원 등: 과태료 2천
	심사기준	×	×	×
	사전확인	-	-	×
	내부관리기준	-	-	보험회사: 과태료 5천 임원 등: 과태료 2천
사후 규제	금융위 변경권고	×	×	×
	금융위 변경명령	×	-	보험회사: 과징금 20% 과태료 5천 임원 등: 과태료 2천

주 : 1) 보험회사의 과징금은 연간 수입보험료를 기준으로 산출함.  
 2) × : 제재 없음, - : 해당 조항 없음.

으로써 범규범성을 부여하여야 할 것이다. 이 경우 표준약관의 금융소비자 보호에 대한 실효성 제고를 위해서는 표준약관보다 소비자에게 불리한 내용을 삽입하지 못하도록 강제하는 것도 중요할 것으로 판단된다. 또한 약관의 작성기준이나 심사기준 또한 관련 법령이나 감독규정에서 구체적으로 규정함으로써 소비자에게 불리한 약관조항을 사전에 철저히 걸러내고 은행과 금융투자업의 특성에 부합하는 소비자 보호가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

한편, 금융투자업협회가 실시하고 있는 상품심사 중 금융소비자에게 중요한 영향을 미치는 신설약관에 대해서는 금융감독원이 직접 심사하도록 하는 방안도 강구해 볼 필요가 있다. 우리나라는 물론이고 미국이나 일본 등 약관심사를 실시하는 대부분의 경우는 약관심사를 자율규제기관에 맡기는 사례를 거의 찾아 볼 수 없다는 점을 상기할 필요가 있다. 이는 약관심사가 민원처리 및 감독업무와 밀접히 관련되어 있기 때문일 것으로 판단된다. 더불어 약관 규제에 대한 실효성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 규제 위반에 대한 제재를 실시하는 것인 바, 은행이나 금융투자회사의 경우에는 제재가 거의 존재하지 않는 실정이므로, 동 제재를 보험회사의 수준으로 맞추으로써 약관 규제의 형평성과 실효성을 확보해 나갈 필요가 있다.

## 2) 금융약관의 이해도 제고 방안 마련

금융회사는 약관의 내용을 기본적으로 모든 사람이 쉽게 이해할 수 있도록 작성하여야 하며, 약관의 앞부분에는 약관의 주요 내용을 요약하고 어려운 용어에 대한 알기 쉬운 해설과 도식화를 통한 예시를 추가함으로써 금융소비자의 이해를 높이도록 노력하여야 한다. 예를 들어, 약관은 의무교육 대상인 중학교 졸업자 이상이 어렵지 않게 이해할 수 있는 수준으로 작성될 필요가 있으며, 평소에 금융상품에 잘 노출되어 있지 않은 고령자나 취약계층 및 도서지역 등 오지의 소비자에 대해서는 해당 소비자의 눈높이에 맞출 수 있도록 설명의무를 보다 강화하여야 할 것이다.

감독당국은 약관 관련 판례, 유권해석, 질의 및 민원사항 등을 정기적으로 정리하여 인터넷에 공시하고 표준약관에 반영토록 함으로써 모호한 약관조항을 명확히 하고 약관과 관련한 분쟁을 최소화 할 수 있도록 노력하여야 한다. 또한 금융소비자의 약관 이해도 제고를 위해서 알기 쉬운 용어와 도해 등을 사용한 금융상품별 약관해설서(상품설명서)를 약관과 함께 의무적으로 공시하도록 할 필요가 있다<sup>76)</sup>.

더불어, 은행과 금융투자업의 경우에도 보험산업에 새로이 도입된 약관이해도 평가제도의 신설을 적극 검토하여야 할 것이다. 보험회사에서 실시하는 이해도 평가제도는 「보험업법」에 따라 금융위원회가 지정하는 평가대행기관으로 하여금 보험소비자 등을 대상으로 보험약관에 대한 이해도를 평가하도록 하고 그 결과를 공시하도록 하는 제도이다. 물론, 보험회사는 사전에 준법감시인으로서 하여금 보험약관이 보험소비자가 이해할 수 있도록 명확하고 평이하게 작성되었는지에 대하여 일차적으로 평가하여야 할 것이다.

### 3. 영업행위

#### 가. 현황

##### 1) 개념정의 및 범위

최근 글로벌 금융위기 이후 금융감독자들은 점차 복잡해지는 금융상품을 구매하는 금융소비자를 보호하기 위해 영업행위 등에 대한 감독 수위를 높이기 위한 여건이 조성되었다고 생각한다<sup>77)</sup>. 종전의 영업행위 규제는 금융상품 판매

76) 금융감독원은 2011년 1월 18일에 금융소비자포털을 개설하여 금융약관과 금융상품 비교정보 서비스 등을 제공함으로써 소비자의 금융정보 접근성 향상을 위해 노력하고 있다.

77) Alberto Dreassi(2010)

이전의 광고와 상담활동, 판매단계의 정보 제공과 마케팅 활동, 판매 이후 보험금 청구에 대한 처리 활동 등 금융소비자를 상대로 영업하는 금융회사의 업무방식과 행태에 중점을 두었다. 그러나 최근에는 영업관행 개선 및 소비자보호에 관한 규정이나 가이드라인을 앞서 마련하고 금융회사와 소비자 간의 이해상충 문제를 조정하는 등 영업행위 규제의 범위가 확대 또는 심화되는 경향을 보인다. 이러한 배경에는 금융상품의 정보 비대칭성(information asymmetry)이 심화되고, 역선택에 따른 도덕적 해이(moral hazard)의 발생 가능성이 증대되고 있다는 데 연유한다.

금융상품 권역별로 보면 보험상품은 계약관계의 복잡성, 약관 내용의 난해성 및 보상 여부에 관한 전문적 판단 등의 특성으로 인해 타 금융상품에 비해 정보의 비대칭을 심화시킬 가능성이 높다. 즉 예·적금, 펀드 등은 납입금액에 이자율, 투자성과를 환급받는 단순한 구조를 가지는 데 반해, 보험은 사고발생률, 금리, 사업비 등 다양한 변수에 따라 보험금이 연동되며, 고지의무, 면책사유 등 전문지식 없이는 이해할 수 없을 만큼 법적 계약관계가 복잡한 구조를 갖는다. 이러한 상황에서 2000년 이후 판매방식의 다양화는 금융소비자에게는 선택권을 넓히고 금융회사에게는 다양한 사업모델을 운영할 수 있는 기회를 제공한다. 반면에 불완전 및 불건전 영업행위가 증가함에 따라 시장질서가 문란해지고 소비자의 피해를 증가시키는 결과를 가져왔다. 이에 따라 정책당국은 금융소비자 보호와 관련한 다양한 영업행위 규제의 개선을 통한 소비자 보호장치를 마련하는 데 주력하고 있다.

그동안 추진된 영업행위 규제의 주된 세부 항목을 보면 상품(약관) 설명의무, 적합성의 원칙, 불완전 및 불건전 모집행위금지, 손해배상책임, 금융광고 규제 등이 있다<sup>78)</sup>. 이러한 행위는 금융업의 특성에 따라 체계적으로 규제하지 않는 경우 금융소비자에게 직접 및 간접적인 피해를 입히게 된다.

78) 이 절에서는 손해배상책임과 광고규제는 직접 다루지 않고 다른 절에서 상세히 다룬다. 또한 주요 행위규제의 세부사항은 보험업을 중심으로 살펴보고, 금융투자업 및 은행업과 비교한다.

영업행위 규제 중 불완전 및 불건전 영업행위의 유형은 매우 다양하고 금융업 유형에 따라 복잡하다. 유형별로 살펴보면 (1) 부당권유 금지행위 규제는 계약자 또는 투자자가 원하는 경우를 제외하고 방문이나 전화 등에 의한 모집행위 또는 투자권유 행위를 금지한다. 이러한 행위는 소비자의 사생활을 보호하고, 불필요한 금융수요를 강요하지 않도록 하기 위한 목적이 크지만 영업을 하는 판매자 또는 금융기관의 입장에서는 마케팅 활동을 억제하는 효과로 나타난다. 국내 법제 상 「자본시장법」에서는 금융투자업자의 일정한 부당투자권유를 금지하고 있으나 보험업의 경우 보험모집의 푸쉬마케팅 특성을 고려하여 일부 예외가 인정된다. (2) 부실고지 금지 규정은 중요한 사항 등에 대해 신의성실의 원칙에 입각하여 영업행위를 수행하도록 규정한다. (3) 계약내용 일부 비교 금지 규제는 계약내용 중 구체적인 근거나 객관적인 기준 없이 타 보험계약과 부분적인 비교만 하여 해당 계약이 우월하다고 알리는 계약내용의 일부비교 행위를 금지한다. (4) 특별이익(리베이트)의 제공금지 규제는 모집 또는 투자행위에 의한 적법한 급여의 수수 외에 사회경제적인 문제를 유발할 수 있는 특별이익의 제공을 엄격히 금지한다. (5) 불건전 영업행위 금지 규제는 부당한 모집행위나 과당경쟁, 시세조작 등으로 부터 금융거래질서를 확립하여 소비자의 권익을 침해하지 않도록 하기 위함이다.

이러한 영업행위 규제의 적용범위는 주로 보험업과 금융투자업에서는 매우 엄격하게 적용되는 반면 은행업의 경우는 상대적으로 느슨하게 적용되는 경향이 있다.

## 2) 권역별 법체계

금융업권별로 영업행위 법 체제를 살펴보면, 보험업은 「보험업법」의 별도 장(제4장 모집)에서 규정하고, 계약자 보호를 위한 다양한 영업행위 관련 모범규준<sup>79)</sup>을 통해 세부적인 원칙을 제시한다. 보험업의 특징적인 영업행위규제로는

79) 변액보험 모범판매규준(2005.6); 소비자보호 모범규준(2006.9); 보험설계사 표준위

판매자격제도(「보험업법」 제83조), 상품설명제도, 불완전판매금지제도(「보험업법」 제97조), 변액보험모집제도(「법 시행령」 및 「감독규정」), 온라인판매제도(「보험업법」 제96조) 등이며, 불완전판매를 줄이고 모집시장 질서를 확립함으로써 보험계약자를 보호하는 데 주된 목적을 둔다.

금융투자업의 영업행위 규제는 금융투자자의 보호를 목적으로 「자본시장법」을 통해 규제하며, 보험영업규제와 규제의 내용 및 수준이 유사한 측면이 많다. 금융투자업의 주요 영업행위 규제는 신의성실의무(제37조), 투자자구분(제46조), 고객과약의무(know-your-customer-rule)를 포함한 적정성의 원칙(제46조의 2), 적합성의 원칙(제46조), 설명의무(제47조), 부당권유 금지(제49조) 등이다.

반면, 은행업의 영업행위 규제는 보험업과 금융투자업에 비해 상당히 낮은 수준이다. 이는 은행에서 취급하는 상품 특성에 기인한다. 소비자보호를 위한 영업행위에 대한 규제는 주로 「은행법」의 하위규정인 「은행업 감독규정」과 「감독업무 시행세칙」에서 위임하여 운용된다.

### 3) 주요 영업행위 규제 내용

#### 가) 설명의무

설명 의무란 금융상품의 판매 또는 권유 시 상품(약관 등)의 내용, 상품에 수반하는 위험, 구입에 따른 권리와 의무 등을 고객에게 설명하여야 하고, 반드시 고객이 이러한 내용을 이해했음을 확인받아야 하는 것을 말한다. 설명의무는 금융상품의 특성상 나타나는 정보의 비대칭성을 최소화하여 금융소비자가 받을 수 있는 불이익을 사전에 제거함으로써 금융소비자를 보호하는 기능을 한다.

현행 개별업법에서는 금융상품별로 그 특성을 반영하여 설명의무를 해당 업법에서 규정하고, 설명의무의 강제적 이행을 위해 중요사항을 왜곡 또는 누락 시에 손해배상책임을 부과한다.

금융업별로 보면 보험업에서는 다른 금융업에 앞서 보험약관의 교부명시의

---

촉계약서 모범규준(2007.5); 교차모집 모범규준(2008.6) 등이 있다.

무에 따라 보험계약 체결 시 보험약관의 중요한 내용을 알려주도록 「상법」(보험편)에 규정한다(「상법」 제638조의 3). 그러나 「상법」은 설명의 이행 시기, 이행 방법, 중요사항이 무엇인지에 대해서 명확히 제시하지 못하여 타 법률 등을 통해 추정하거나 사회통념적으로 해석해야 하는 불확실성이 있다. 이를 보완하여 최근 개정된 「보험업법」에서는 (1) 보험회사 또는 모집종사자로 하여금 일반 보험계약자에게 보험계약 체결 권유 시 상품 내용 및 보험금 지급사유 등 중요 사항에 대해 설명하도록 의무를 부과하고, (2) 보험회사 및 모집종사자는 중요 사항에 대한 설명 시 일반보험계약자가 설명내용을 이해하였음을 서명 등으로 확인하도록 규정함으로써 설명의무를 규정하였다(법 제95조의 2).

금융투자업의 경우 투자 권유 시 설명의무를 「자본시장법」에서 규정한다(법 제47조). 즉 일반투자자를 상대로 투자권유를 하는 경우에 금융상품의 내용이나 투자에 따르는 위험 등을 설명하고 이를 확인받도록 한다.

그러나 은행업의 경우 명시적인 설명의무가 없다. 대신 감독규정에서 금융기관 이용자의 권익을 보호하기 위해 금융거래상의 계약조건 등을 정확하게 공시하도록 규정한다(감독규정 제89조).

〈표 V-5〉 금융업권별 설명의무 관련 규정

업종	관련규정	주요 내용
보험	상법 제638조의 3 (보험약관의 교부명시 의무)	보험회사는 보험계약 체결 시 보험계약자에게 보험 약관의 중요한 내용을 알려주어야 함.
	보험업법 제95조의2(설명 의무)	보험상품 판매 시 보장내용, 보험금 지급사유 등 주 요 사항에 대한 설명의무를 부과하고, 소비자가 설 명 의무를 이해하였음을 서명 등을 통해 확인하도록 규정함.
금융투자	자본시장법 제47조 (설명 의무)	일반투자자를 상대로 투자권유를 하는 경우 금융투 자상품의 내용, 투자에 따르는 위험 등을 설명하여 야 함. 설명한 내용을 일반투자자가 이해하였음을 서명, 기 명날인, 녹취 등의 방법으로 확인받아야 함.

자료 : 서대교 · 김미화(2010), p.37.

## 나) 적합성 원칙

국내 금융시장에서 금융투자상품, 보험 및 연금 상품의 판매가 늘어나면서 완전판매를 위한 영업행위 수단으로서 적합성 원칙(suitability rules)의 도입이 이루어졌다. 적합성 원칙은 일반적으로 투자권유 시 고객에 관한 정보를 취득하여 고객에게 가장 적합한 상품을 권유해야 한다는 것이다. 현재 영국, 미국 등 금융선진국은 적합성 원칙을 소비자 보호를 위한 효과적인 수단으로 활용한다.

우리나라에서도 금융투자업이 「자본시장법」(제46조)을 통해 동 원칙을 도입하였고, 이어 최근 보험업도 「보험업법」(제95조의3)의 개정을 통해 도입하였다. 반면 은행업의 경우 상품의 특성상 동 규제를 도입함에 따른 실익이 없다고 판단하여 아직까지 도입하지 않고 있다.

따라서 국내의 금융투자상품 또는 일부 보험상품에서 투자 권유 또는 판매 시 일반투자자 또는 일반보험계약자의 특성 또는 요구에 적합하도록 투자를 권유하거나 보험계약을 체결하여야 한다. 여기에서 금융상품 투자자의 특성은 투자 목적, 재산상황 및 투자경험 등(「자본시장법」 제46조)을, 보험계약자의 특성은 연령, 재산상황, 보험가입의 목적 등(「보험업법」 제95조의3)을 의미한다.

〈표 V-6〉 금융업권별 적합성 원칙

업종	관련규정	주요 내용
보험	보험업법 제95조의 3	일반보험계약자가 보험계약을 체결하기 전에 면담 또는 질문을 통하여 보험계약자의 연령, 재산상황, 보험가입의 목적 등 대통령령으로 정하는 사항을 파악하여야 한다는 원칙
금융투자	자본시장법 제46조 및 제46조의 2	투자자의 투자목적, 재산상황 및 투자경험 등에 적합하지 않은 투자권유는 불가하다는 원칙. 투자를 권유하기 전 일반투자자의 투자목적·재산상황 등의 정보를 파악해야 하며(know-your-customer-rule) 파생상품 판매 시 해당 상품이 일반투자자에게 적정하지 아닐 때는 사실 통보·확인을 받아야 함(적정성 원칙).

자료 : 서대교·김미화(2010), p.49.

적합성의 원칙과 밀접한 연계성을 갖고 투자자를 보호하기 위한 것이 적정성의 원칙이다. 적정성의 원칙은 금융투자상품에 적용되는 원칙으로 금융투자업자가 일반투자자에게 투자권유를 하지 아니하고 파생상품 등의 금융투자상품을 판매하려는 경우에는 면담·질문 등을 통하여 그 일반투자자의 투자목적·재산상황 및 투자경험 등의 정보를 파악하여야 한다는 것이다. 금융투자업자는 일반투자자의 투자목적·재산상황 및 투자경험 등에 비추어 해당 파생상품 등이 그 일반투자자에게 적정하지 아니하다고 판단되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 알리고, 일반투자자로부터 서명, 기명날인, 녹취, 그 밖에 대통령령으로 정하는 방법으로 확인을 받아야 한다(「자본시장법」 제46조의2).

다) 불완전 및 불건전 영업행위

불완전 및 불건전 영업행위 규제의 세부 규정은 보험업과 금융투자업의 경우 대부분 해당 금융업법에서 규정한다. 반면 은행업은 「은행법」의 하부규정인 「은행업 감독규정」 또는 「시행세칙」에서 규정한다.

각 규제별로 살펴보면 첫째, 부당권유 등 금지행위는 보험업의 경우 보험계약의 체결 또는 모집에 관한 금지행위, 금융기관보험대리점 등의 금지행위 규제 등(「보험업법」 제97조, 제100조)이며, 금융투자업의 경우 금융투자업자의 부당권유 금지 내용을 규정하고 있다(「자본시장법」 제49조).

〈표 V-7〉 금융업권별 부당권유 금지행위

업종	관련규정	주요 내용
보험	보험업법 제97조, 제100조	보험계약의 체결 또는 모집에 관한 금지행위 금융기관보험대리점 등의 금지행위
금융투자	자본시장법 제49조 및 제50조	투자자가 원하는 경우를 제외하고 방문·전화 등에 의한 투자권유 금지(unsolicited call 규제), 투자권유를 받은 투자자가 이를 거부하는 취지의 의사를 표시하였음에도 불구하고 투자권유를 계속하는 행위 등

둘째, 부실고지 금지행위의 경우 보험업에서는 보험계약의 체결 또는 모집과정에서 발생할 수 있는 불완전판매를 방지하기 위하여 모집종사자의 금지행위를 규정하고 있다(「보험업법」 제97조). 금융투자업은 금융투자상품의 불완전판매 방지를 위해 금융투자상품의 가치에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사항들에 대해 왜곡된 설명이나 누락 등을 금지하고 있다(「자본시장법」 제47조).

〈표 V-8〉 금융업권별 부실고지 금지행위

업종	관련규정	주요 내용
보험	보험업법 제97조	보험계약자 또는 피보험자에게 보험계약의 내용을 사실과 다르게 알리거나 그 내용의 중요한 사항을 알리지 아니하는 행위 금지
금융투자	자본시장법 제47조	투자자의 합리적인 투자판단 또는 해당 금융투자상품의 가치에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사항을 거짓 또는 왜곡하여 설명하거나 중요사항을 누락하여서는 안 됨.

자료 : 서대교 · 김미화(2010), p.41.

셋째, 계약내용의 일부비교 금지 행위와 관련해서는 은행, 보험, 금융투자 모두 유사한 내용과 수준으로 규제한다. 보험의 경우 계약내용의 구체적인 근거나 객관적인 기준 없이 타 보험계약과 비교하여 해당 계약이 우월하다고 알리는 행위를 금지하고 있다(「보험업법」 제97조). 금융투자업의 경우 금융투자상품을 비교할 때 명확한 근거 없이 다른 금융투자상품이 불리한 것으로 표시할 수 없다(「자본시장법 시행령」 제60조 제3항). 은행업의 경우도 구체적인 근거와 내용을 제시하지 아니하면서 현혹적이거나 타 금융상품보다 비교우위가 있음을 막연하게 나타내는 행위를 금지하고 있다(「감독규정」 제98조).

〈표 V-9〉 금융업권별 계약 내용의 일부 비교 금지

업종	관련규정	주요 내용
보험	보험업법 (제97조)	계약내용의 일부에 대하여 비교대상 및 근거기준을 명시하지 아니하거나 객관적인 근거 없이 다른 보험계약과 비교하여 당해 보험계약이 우량 또는 유리하다고 알리는 행위 금지
금융투자	자본시장법 시행령 (제60조 제3항)	수익률이나 운용실적을 표시하는 경우에는 수익률이나 운용실적이 좋은 기간의 수익률이나 운용실적만을 표시하지 아니할 것 금융투자상품의 비교광고를 하는 경우에는 명확한 근거 없이 다른 금융투자상품이 열등하거나 불리한 것으로 표시하지 아니할 것
은행	감독규정 (제98조)	구체적인 근거와 내용을 제시하지 아니하면서 현혹적이거나 타 금융상품보다 비교우위가 있음을 막연하게 나타내는 행위 금지

자료 : 서대교 · 김미화(2010), p.42.

넷째, 특별이익의 제공금지 규제는 모든 금융업에서 매우 엄격하게 규제하는 영업행위 규제이다. 보험업의 경우 모집종사자는 보험계약의 체결 또는 모집과 관련하여 보험계약자에게 일정한 형태의 특별이익을 제공하거나 약속을 금지하고 있다(「보험업법」 제98조). 금융투자업의 경우 보험업과 유사하게 금융투자행위에서 손실보전 및 이익의 보장, 사후 이익제공을 엄격히 금지하며(「자본시장법」 제55조), 은행업은 통상적인 수준을 초과하는 이익제공이나 이익제공의 가장 등 부당한 방법을 통한 과당경쟁 행위를 금지하고 있다(「은행법」 제81조).

〈표 V-10〉 금융업권별 특별이익 제공 금지

업종	관련규정	주요 내용
보험	보험업법 (제98조)	금품, 기초서류에서 정한 사유가 아닌 보험료 할인 또는 수수료의 지급, 기초서류에서 정한 금액보다 많은 보험금액의 지급 약속, 보험료 대납, 대출이자 대납 등 금지
금융투자	자본시장법 (제55조)	손실보전 및 이익의 보장, 사후 이익제공 금지
은행	감독업무 시행세칙 (제81조)	통상적인 수준을 초과하는 이익제공이나 이익제공의 가장 등 부당한 방법을 통한 과당경쟁 행위 금지

자료 : 서대교 · 김미화(2010), p.43.

다섯째, 불건전 영업행위 금지와 관련해서는 은행, 보험 및 금융투자 모두 모집조직 감독과 소비자보호 차원에서 엄격하게 규제한다. 보험업의 경우 부당한 보험모집행위나 과당경쟁을 금지하고 합리적이고 공정한 영업풍토를 조성하며 계약자의 권익을 보호하기 위한 내용 등을 감독규정을 통해 규정하고 있다(「보험업」 감독규정 제4-31조). 또한 금융투자업의 경우 투자매매업자 또는 투자중개업자, 그리고 집합투자업자의 부당한 매수·매도행위나 인위적인 시세형성 행위, 특정 집합투자기구의 이익을 해하면서 자기 또는 제삼자의 이익을 도모하는 행위 등을 엄격히 금지하고 있다(「자본시장법」 제71조, 제85조, 시행령 제87조, 제99조, 제109조). 또한 은행업에서는 불건전 영업행위 금지조항을 두어 금융기관 이용자의 권익을 부당하게 침해하거나 건전한 금융거래질서를 문란케 할 우려가 있는 행위를 제한하고 있다(「은행업」 감독규정 제88조).

〈표 V-11〉 금융업권별 불건전 영업행위 금지

업종	관련규정	주요 내용
보험	보험감독규정 (제4-31조)	부당한 모집행위나 과당경쟁을 하지 말고 합리적이고 공정한 영업풍토를 조성하고 계약자의 권익보호를 위한 내용 등을 규정
금융투자	자본시장법 (제71조, 제85조) 시행령 (제87조, 제99조, 제109조)	투자매매업자 또는 투자중개업자, 집합투자업자의 부당한 매수·매도행위나 인위적인 시세형성 행위 등을 규정
은행	은행감독규정 (제88조)	여신취급과 관련하여 감독원장이 정하는 차주의 의사에 반하는 예금의 구속행위, 금융기관 이용자의 권익을 부당하게 침해하거나 건전한 금융거래질서를 문란케 할 우려가 있는 행위 금지

자료 : 서대교 · 김미화(2010), p.44.

## 나. 문제점

### 1) 설명의무

금번 개정 「보험업법」(제95조의2)에 설명의무의 미이행시 제재를 포함하여 구체적이고 명확하게 규제하기 위한 제도적 장치가 마련되었으나 설명의무의 위반시 금융업권 간 제재의 형평성에서는 차이를 드러내고 있다. 예를 들면, 동의무 위반시 「보험업법」에서는 과징금을 부과하는 반면<sup>80)</sup>, 「자본시장법」에서는 과태료를 부과한다. 은행업의 경우는 설명의무 자체가 규정되지 않았기 때문에 이로 인한 제재 규정도 없다. 이로 인해 금융업권 간 규제차익이 나타날 개연성이 있다.

### 2) 적합성 원칙

국내에서 적합성 원칙의 문제점으로는 이중규제의 문제, 적합성 원칙 준수 확인 시스템 부재, 적용상품의 제한 문제 등이 있다.

첫째, 적합성 원칙의 법 적용이 동일한 상품에 대해 「자본시장법」과 「보험업법」의 규제를 동시에 적용하게 되는 이중규제 현상이 나타날 수 있다. 본래 적합성 원칙은 「자본시장법」에서 먼저 도입되었다. 동 법에서는 투자형 상품을 적용 대상으로 하는데 보험상품인 변액보험도 투자형 상품에 분류되어 「자본시장법」에 의해 규제의 대상이 되어왔다. 그러나 최근 「보험업법」이 개정되면서 변액보험상품에 대한 적합성 원칙 규제를 도입하였고, 그 결과 동일 금융상품에 대해 「자본시장법」과 「보험업법」을 적용해야 하는 법 적용상의 혼란이 발생하게 되었다.

둘째, 최근 「보험업법」 개정을 통해 적합성 원칙이 국내 보험시장에 도입되었지만 아직까지 적합성 원칙의 준수를 위한 보험회사나 판매자의 준수여부 확인

80) 보험회사에 대하여 해당 보험계약 수입보험료의 100분의 20 이하의 범위 내이다.

과 관련한 규제 또는 관련 시스템이 부재한 실정이다. 이에 따라 동 규제의 적용에 따른 효과를 파악하거나 효율적으로 제도가 정착하는데 걸림돌이 될 것으로 보인다.

### 3) 불완전 및 불건전 영업행위

금융소비자 보호 측면에서 다양한 불완전판매 및 불건전 영업행위는 각 영업행위별로 규제 적용 여부 및 규제수준에 차이가 있어 규제 차익이 발생할 개연성이 높다. 예를 들면 불건전 영업행위 금지와 관련해서는 「은행법」은 제재의 근거를 마련하고 구체적인 사항은 금융기관검사 및 제재에 관한 규정에서 명시하고 있지만 「보험업법」에는 이와 관련한 구체적인 제재규정이 존재하지 않는다.

또한 국내 법제는 불완전판매로 인한 금융회사 또는 판매자의 책임은 엄격하게 규제하고 있는 반면 금융소비자의 귀책사유<sup>81)</sup>로 인한 불완전판매(또는 불완전구매) 행위에 대한 책임 규제는 갖추어져 있지 않은 실정이다.

## 다. 해외사례

### 1) 설명의무<sup>82)</sup>

#### 가) 미국

미국의 생명보험 설명의무제도는 주 보험법에 근거하여 주 보험감독청이 규제 및 감독하고 있다. 보험법은 주별로 다소 차이는 있으나 NAIC가 제정한 ‘생명보험공시모델규칙(Life Insurance Disclosure Model Regulation)’과 ‘생명

81) 예를 들면 소비자들이 구매상품을 꼼꼼히 따져보지 않고 타 소비자들에 동조해서 구입하거나, 모집 및 광고에 의한 충동구매를 하는 등 소비자의 잘못된 구매행동에 의한 경우이다.

82) 이상우(2008), pp.60-61, pp.89-93. 참조하여 정리하였다.

보험예시모델규칙(Life Insurance Illustration Model Regulation)' 등을 반영하고 있다.

생명보험공시모델규칙은 보험회사 등이 보험증권을 교부하기 전에 예비 보험가입자에게 설명의무를 이행하는 방법을 명시한 모델규칙이다<sup>83)</sup>. 보험회사 등이 모든 생명보험 계약<sup>84)</sup>을 체결하기 전 또는 보험증권 교부 시 까지 예비 보험가입자에게 (1) 보험가입 안내서(buyer's guide)와 (3) 보험계약 개요서(policy summary)를 제공하도록 명시하고 있다. 뉴욕 주의 경우 (1) 보험가입 안내서(buyer's guide)와 (2) 보험계약 체결 전 안내서(preliminary information), (3) 보험계약 개요서(policy summary)를 제공한다. 「뉴욕 주 보험법」은 이들 보험안내자료를 각각 독립된 문서로 제공하고, 주 보험감독관이 정한 지침과 서식에 따라 작성 및 제공하도록 규정하고 있다(NYIL §3209(i)).

「생명보험예시모델규칙<sup>85)</sup>」은 생명보험계약 체결과 관련하여 예비 보험계약자에게 계약내용을 알기 쉽고 오해하지 않도록 설명하기 위해 일정한 표와 그림, 예시를 활용하여 제공할 수 있도록 규정한 규칙이다. 뉴욕 주의 보험회사는 보험계약자 등에게 '기본예시'와 '보충예시'로 구분하여 보험감독관이 정한 규칙과 서식에 따라 예시정보를 작성하고 제공하여야 한다. 뉴욕 주는 '예시정보'를 제공할 경우 전술한 (2) 보험계약 체결 전 안내서와 (3) 보험계약 개요서를 대체할 수 있도록 하고 있다(NYIL규칙§74, 53-3.1 이하)<sup>86)</sup>. 또한 예시계리사 제도를 도입하여 보험회사가 각종 계약예시정보에 대한 수리적 타당성을 검증하여 예시정보의 객관성을 확보하고 있다.

손해보험회사는 생명보험과 같은 보험안내서를 제공하지 않고, 설명방법에 대해서도 특별한 법적 규제가 없다. 다만, 「UTP법」<sup>87)</sup>에 의한 보험약관의 부실

83) 2006년 10월 기준으로 뉴욕 주를 비롯하여 42개주의 보험업이 반영하고 있다.

84) 단, 신용생명보험, 단체생명보험, 단체연금 등은 대상에서 제외한다(NYIL §3209(a)).

85) 2005년 10월 말 뉴욕 주를 포함하여 38개주의 보험법이 반영하였다.

86) '계약예시정보'를 활용할 경우 '보험계약 체결전 안내서'와 '보험계약 개요서'의 주요항목을 포함할 필요가 있으며, 반대로 '보험계약 체결전 안내서'와 '보험계약 개요서'를 제공할 경우 '계약예시정보'를 생략할 수도 있다(NYIL§3209(1)).

표시 및 허위광고, 모든 보험사업자의 허위정보 및 설명 금지 등의 규정을 준수하지 않으면 처벌받게 된다. 한편, 뉴욕 주는 주택종합보험에 대해서는 풍수·폭풍 리스크의 면책사항에 대한 설명의무를 부여하고 있다<sup>88)</sup>.

## 나) 영국

투자·저축성보험 등 모든 금융상품에 적용되는 영업행위규칙은 인가 사업자에 대해 (1) 거래조건 약정서(terms of business)<sup>89)</sup>, (2) 최초공시자료(IDD: initial disclosure document)<sup>90)</sup>, (3) 핵심설명서(key features documents)<sup>91)</sup>, (4) 적합성 통지서 등의 정보를 제공해야만 한다(COB §4~§6 관련). 또한 이들 정보를 제공할 때에는 계약체결 전까지 충분한 시간에 걸쳐 제공하도록 규정하고 있다.

판매자는 보험계약의 중개업무에 관한 기본적인 정보를 기록한 거래조건약정서를 계약이 체결되기 전까지 고객에게 교부해야 하며, 최초공시자료와 통합하여 제공할 수 있다. 기재해야 하는 정보는 계약 발효시기, 중개업무의 인가상태, 투자목적, 민원 신청방법, 리스크에 대한 주의사항, 금융서비스 보상제도에 관한 설명 등이다. 거래조건약정서는 생명보험에 가입하거나, 보험계약의 변경을 조언 또는 중개할 경우 제공을 필요로 한다.

최초공시자료는 판매자가 최초로 고객과 접촉할 때 또는 생명보험계약 변경의 조언, 중개시 개인고객에게 제공되는 공시자료이다. 이 자료에는 판매자에 관한 상호, 주소 및 연락처, 인가번호, 판매자와 보험회사와의 지배관계, 1사 전속 또는 독립대리점인지의 유무, 민원상담방법 및 이의제기 방법, 예금자보호 방법 등 8가지의 항목이 필수적으로 제공된다.

핵심설명서는 상품의 목적, 상품리스크 등과 같이 투자상품의 핵심이 되는 부

87) Unfair Trade Practices Act

88) NYIL§344-§3445 참고

89) COB 4.2 관련

90) COB 4.3.3R, 4.3.9 관련

91) COB 6.2.7, 6.5 관련

분을 기재하여 고객이 청약서를 작성하기 직전에 제공하는 서면자료이다. 핵심 설명서는 제목, 상품의 주요특징, 운용수익률예시표, 상품내용의 요약, 계약환급금예시표, 수수료 등으로 구성되며, 기재되는 내용에 'Key Facts'라는 로고를 사용함으로써 이 내용이 핵심사항이라는 것을 강조하여야 한다. 또한, 상품의 목적, 관련 리스크, 모집수수료 등 상품내용 요약은 소비자가 쉽게 이해하도록 Q&A형식으로 작성된다. 수수료는 일정 수익률 가정하에 수수료가 수익에 미치는 영향을 산출하여 예시한다.

이와 함께 영국은 EU제3차보험지침(2002)에 따라 회사의 명칭 및 주소, 법적 형태, 상품리스크, 보장 및 선택권의 정의, 계약기간 및 해약방법, 보험료 납입 방법 및 기간, 변액보험의 정의 및 자산운용, 계약취소의 방법, 민원접수, 세계 등의 정보를 핵심설명서에 추가사항으로 제공하여야 하며, 중복내용에 대해서는 자율적으로 조정할 수 있다. 아울러 보험회사는 보험계약 체결 후에도 고객에게 운용수익률예시표, 계약환급금예시표, 수수료 공시내용 확인서를 송부해야 한다. 또한, 보험회사는 배당금 지급에 미치는 요소, 투자방침, 투자현황, 지급여력제도 등을 해설한 유배당보험가이드를 매년 결산 후 계약자가 요청할 경우 교부해야 한다.

보장성보험 및 손해보험은 투자·저축성보험과 유사한 정보제공제도를 운영하고 있으나, 핵심설명서 대신에 보험계약 개요서(policy summary)<sup>92)</sup>를 제공하는 등 차이가 있다. 보장성보험 및 손해보험은 계약체결 전에 예비고객에게 최초공시자료, 보험계약 개요서와 보험료 설명서(statement of price)<sup>93)</sup>, 보험계약 서류(policy document), EU 보험중개업무지침(§12) 요구정보를 제공해야 한다(ICOB 5.2.9R).

한편, ICOB는 EU의 지침에 따라 TM·CM·DM 등 비대면계약(distance contract)<sup>94)</sup>의 개념을 새로이 도입하고 대면계약과 동일한 상품설명 자료를 제

92) ICOB 5.5

93) ICOB 5.5.14

94) 영국은 EU의 비투자보험에 관한 보험중개지침(Insurance Mediation Directive)을 입

공해야 한다. 다만, TM 및 기타 수단을 통해 계약을 체결할 경우 보험계약 개요서 내용과 유사한 8종~9종의 항목을 구두로 설명할 수 있다(ICOB 5.3.6(2)).

#### 다) 일본

2007년 4월부터 보험회사는 보험계약자 입장에서 계약 성립에 영향을 미치는 중요한 사항을 세분하여 ‘계약개요서’와 ‘주의환기정보문서’로 분리하여 제공하고 있다. 보험회사감독지침은 이들을 ‘계약체결전 교부서면’으로 명칭하고, 각각 보험종목별로 고객에게 개별적으로 제공하도록 규정하고 있다.

‘계약체결전 교부서면’에는 공통기재 사항과 보험종목별 특성에 따른 추가적인 기재사항을 작성해야 하는데, ‘특정보험계약’의 경우 주로 특별계정 자산과 관련된 추가적 기재사항이 핵심이다. ‘계약체결전 교부서면’의 제공시기에 대해 명확한 시점을 명시하지 않고 충분한 시간적 여유를 확보하도록 명시하고 있으며, 특정보험계약에 한해서는 ‘계약개요서’와 ‘주의환기정보문서’를 동시에 제공하도록 권고하고 있다.

‘계약개요서’의 공통기재 사항에는 “상품구조, 보험기간, 보장내용 및 면책사유, 보험금액, 특약개요 및 내용, 인수조건, 보험료 관련, 보험료 납입방법 및 납입기간, 배당방법 및 배당액 산출방법, 해약환급금 유무 관련 사항”이 있다. 변액보험·연금의 경우 추가적으로 “계약개요에 대해 충분히 이해할 것, 보험회사의 상호·명칭, 주소·성명 등의 표시, 특별계정에 관한 자산의 종류 및 평가방법, 자산운용방침, 보험계약관계비용 및 자산운용관계비용, 자산운용실적, 운용실적에 따른 보험금 변동액의 불확실성과 손실 가능성 경고 등”을 포함하여야 한다.

‘주의환기정보문서’의 공통기재 사항에는 청약철회제도, 고지의무(위반), 책임개시일, 면책사유, 특별한 면책사유, 보험료 납입잔존기간, 실효 및 부활, 해약 및 환급금 유무, 예금보험제도, 기타 주의환기 사항을 기재해야 한다. 변액보

---

법에 반영하기 위해 비대면계약(distance contract)을 도입하였다.

험·연금의 경우 추가적으로 보험회사의 상호·명칭, 주소·성명 등의 표시, 보험계약관계비용 및 자산운용관계비용의 개요, 손실 가능성 경고, 보험세제, 민원처리 기구 등을 기재하여야 한다.

비대면채널은 대면채널의 ‘계약체결전 교부서면’과 유사한 수준의 정보제공 및 설명이 요구되는데 ‘사전 구두 설명’과 ‘사후 서면제공’ 방식으로 제공할 수 있다. 한편, 금융보험에 대한 전문지식이 있는 고객을 대상으로 하는 단체보험의 경우 계약개요서와 주의환기정보의 제공을 면제하는 대신 중요사항 설명서와 약관을 제공해야 한다.

## 2) 적합성의 원칙<sup>95)</sup>

주요국은 변액보험 등 투자성 상품 및 연금보험 등 저축성 보험에 대해 적합한 상품을 권유·판매하도록 규정하고 있으며, 보험회사 내 내부통제부서가 상품 판매 및 권유과정에서 적합성원칙의 준수 여부를 확인하도록 하는 시스템을 구축하도록 의무화하고 있다.

〈표 V-12〉 적합성 원칙 적용

구분	우리나라	미국	영국	일본
도입 대상	• 변액보험	• 변액보험 및 연금	• 투자성/저축성보험 • 보장성 보험상품 및 손해보험에도 적용	• 특정보험(시장의 경기변동에 의한 손실 가능성이 있는 상품)
준수 여부 확인 수단	• 없음.	• 보험회사는 모집종사자의 상품추천을 감시하는 내부통제 시스템 구축	• 권유이유 및 상담 내용을 기록하여 소비자에게 제공	• 목적확인서를 작성하고 계약자 상황변경 시 업데이트

자료 : 김호균·김지은(2009)

95) 이상우(2008), 서대교(2010) 등을 참조하여 정리하였다.

## 가) 미국

미국에서는 「연방 증권법」에서 적합성 원칙에 대해 직접적으로 규제하지 않고, 증권거래위원회(SEC)의 증권거래에 관한 규칙에서 전미증권업협회(NASD)에 위임하는 방식으로 규제한다.

NASD의 규칙 제2310호(적합성 원칙)는 “SEC에 등록된 증권상품을 판매할 때 증권 중개인은 기관투자가 이외의 고객에 대해 거래를 추천함에 있어서 그 거래를 실행하기 전에 (1) 고객의 재무상황, (2) 고객의 과세상황, (3) 고객의 투자목적, (4) 고객에게 권장할 때 증권중개인 등에 의해 이용되고 나아가 합리적이라고 생각되는 기타의 정보를 입수하기 위한 상당한 노력을 하여야 한다.”는 이른바 고객의 특성을 파악할 의무(NYC Rule)를 간접적으로 명시하였다(NASD Conduct Rule 제2310(b)). 또한, 고객에게 “상품을 설명할 때 투자신탁과 변액상품의 차이를 명확히 하도록” 명시하였다(NASD Rule 2210-2(a))<sup>96)</sup>.

NASD는 변액보험이 주식이나 뮤추얼 펀드와는 달리 생명보험상품이기 때문에 권유하는 상품이 적합한지에 대한 확인만으로는 부족하다고 판단하여, 2000년 변액보험 판매 시의 가이드라인을 정한 증권중개인 대상의 주의지침을 마련하였다. 이 지침은 적합성 원칙과 관련하여 고객의 특성을 파악할 의무(NYC Rule)를 상세하게 규정하고 적합성 검사와 보험료 납입 능력을 검사하도록 명시하였다. 증권회사 및 증권중개인 등이 적합성 원칙 등을 위반할 때에는 증권거래위원회(SEC)에 의한 행정처분과 증권업협회의 자율규정에 의한 판매원의 등록 취소 등의 처분을 받는다.

NAIC의 ‘변액생명보험 모델규칙(Variable Life Insurance Model Regulation, NAIC)’은 변액보험 모집인에 대한 자격요건, 적합성 원칙, 보험증권에 기재할 중요사항, 특별계정의 설정 등의 영업행위 및 자산운용규제 내용을 주요 내용으로 한다. 이 모델규칙에 의하면 “보험자가 계약자의 보험가입 목적, 투자목적, 재정상태, 니즈 등의 충분한 정보를 기초로 당해 상품의 구입이 예비 고객에게

96) NASD는 변액보험도 그 규제대상으로 하고 있다.

적합한지에 대한 합리적인 근거가 없을 경우 권유 및 판매해서는 안 된다(\$3 c).” 고 규정하여 변액보험 예비 가입자를 보호한다. 권유하는 상품이 적합한지 여부를 판단하기 위해서는 “연령, 수입, 배우자의 유무, 피부양자의 수·연령, 저축 및 기타 자산가치, 현재의 생명보험 가입의 상황” 등의 요소를 고려하도록 명시하고 있어 종전에 증권상품에 대해서만 적용해 오던 ‘고객의 특성을 파악할 의무(NYC Rule)’를 도입하였다. 아울러 변액보험에 대해 보험회사가 적합성 기준(standards of suitability)의 사내기준을 마련하도록 규정하고 있다.

미국에서는 연금상품도 적합성 원칙을 도입하였다. NAIC는 2003년 「연금거래의 고령자모델규칙(Senior Protection in Annuity Transaction Model Regulation)」의 내용을 그대로 계승하여 「2006년 연금거래의 적합성 모델규칙(Suitability in Annuity Transaction Model Regulation 2006)」을 도입하였다. 이 모델규칙은 종전의 고령자 연금 소비자를 확대 적용하여 모든 연금 가입자에게 연금상품 권유 시 적합성 원칙을 적용하도록 규정하고 있다.

변액보험과 연금보험 외 생명보험의 경우도 상품구조가 다양하고 복잡하여 정보공시만으로는 소비자를 보호하는 데 한계가 있다는 제안에 따라, NAIC는 정책형 생명보험에 대한 적합성 원칙의 모델규칙 초안을 2001년에 만들었다. 그러나 동 초안은 채택되지 못했는데, 그 이유는 유가증권과 보험의 차별성 존재, 정보공시와 자기책임의 중시, 보험모집과 관련된 모델규칙 존재, 고객정보 수집에 비용소요 등의 이유로 관련 업계가 반대하였기 때문이다.

## 나) 영국

영국에서는 「금융서비스법(FSA 1986)」 체제하에서 적합성 원칙(suitability rule)의 추상적 개념을 도입하였다가 2000년 「금융서비스시장법(FSMA: Financial Service Markets Act)」을 시행하면서 적합성 원칙이라는 용어를 공식적으로 사용하였다. 이후 양극화 규정(polarization rule) 등 모집제도와 소비자 보호 변화에 따라 적합성 원칙을 단계별로 개선하였다.

「금융서비스법(FSA 1986)」 체제에서 판매자책임 강화와 불완전 판매의 개선을 보완하기 위한 목적으로 적합성의 개념을 도입하였다. 증권투자위원회(SIB)는 처음으로 미국의 증권입법을 참고로 적합성 원칙의 개념을 도입<sup>97)</sup>하였으며, 자율규제단체인 독립증개사협회(FIMBRA)와 전속보험설계사협회(LAUTRO)가 SIB 규제와 유사한 수준으로 투자 및 저축성상품에 적용하기 시작하였다. FIMBRA는 상품가입 권유 시 고객의 개인·가계 현황을 파악할 의무(know your client)와 고객의 사정을 고려한 다음 최적의 상품을 권유할 의무(best advice), 고객이 리스크를 이해할 수 있도록 합리적인 절차를 강구할 의무(understanding of risk)를 도입하였다<sup>98)</sup>. LAUTRO도 투자자에 적합한 계약만을 추천할 것(best advice)을 의무화 하였다<sup>99)</sup>. 1988년 도입 당시 FIMBRA 및 LAUTRO 규정에서는 적합성 원칙에 관한 문서 제공의무는 존재하지 않았으나, 시행과정에서 불완전 판매와 판매채널이 다원화되면서 1995년 적합성 문서(reason why letter)의 교부가 의무화되는 등 단계별로 높은 수준의 적합성 원칙이 도입되었다.

「금융서비스시장법(FSMA 2000)」에서는 종전의 최적 권유(best advice) 대신 적합성 원칙이라는 용어를 공식적으로 사용하였다. 현행 일반영업규칙(COB)은 판매자가 금융상품을 고객에게 권유할 경우 그 권유가 확실히 고객에게 적합하도록 합리적인 조치를 취하도록 하였다. 판매자가 이를 위반할 경우 손해배상책임을 부과하였다(FSMA §150).

투자 및 저축성상품의 경우 비투자형보험에 비해 높은 수준의 적합성 원칙이 부여된다. 즉, 판매자가 판매하는 상품 중에서 가장 적합한(most suitable) 상품을 고객에게 권유하도록 하고, 만약 적절한 상품이 없을 경우 권유행위를 하지

97) SIB Rule, 5.01: Suitability of investments and transactions in them, 5.02, 5.03: Best Advice

98) FIMBRA Rules(C. Conduct of Business) 4.2: Know your client, 4.4: Best advice, 4.3: Understanding of risk

99) The Rules of LAUTRO(Schedule 2, Code of conduct for members) 6.8: “Best advice to be given”

못한다. 다만 전체 금융상품시장(whole-of-market)에서 영업을 가능한 독립금융중개인 등의 경우 자신이 취급하지 않는 상품이라도 가장 적합한 상품을 권유할 수 있게 유연성이 부여되었다. 독립금융중개인(whole-of-market advisers, IFA)의 경우 상품시장에서 판매되는 다양한 상품에 관한 충분한 지식을 기초로 한 일정한 기준에 따라 분석하여 그 근거를 고객에게 제시하고 고객의 니즈에 합치하는 가장 적합한 상품을 제공하여야 한다. 그러나 실제 영업현장에서 상품시장에서 판매되는 상품이 적합하지 않을 경우도 많아 대부분의 독립금융중개인은 IFA단체가 제공하는 상품정보은행의 비교분석자료를 활용하여 상품을 권유하기도 한다.

〈표 V-13〉 영국의 적합성 원칙의 법률적 근거와 도입 경과

도입연도	법률명	대상상품	주요 내용
1986	금융서비스법 체제	투자형보험	최적 권유제 도입
1995	금융서비스법 체제	투자형보험	적합성 통지서 도입
2005	금융서비스시장법 체제	비투자형보험	적합성 원칙 도입

자료 : 이상우(2008), p.73.

보장성보험 및 손해보험은 투자상품과 동일한 적합성 원칙을 적용하지 않고 있다. 즉, 투자상품의 경우 규정에서 ‘가장 적합한(most suitable)’의 용어를 사용하지만 보장성보험 및 손해보험은 ‘적합한(suitable)’이라는 용어를 사용하고 있다. 또한, 사전에 고객에게 충분히 설명할 경우 추천이 가능 하는 등 완화된 적합성 원칙을 적용한다. 또한 ICOB는 보험중개자가 고객에게 비투자형보험상품을 추천할 경우 그 추천이 해당고객의 니즈에 적합하도록 하는 합리적인 조치를 취하도록 규정하였다(ICOB4.3.1R(1)). 적합성 원칙의 적용 범위는 개인 순수보장보험과 손해보험을 대상으로 하되 기업성보험과 재보험은 제외한다.

## 다) 일본

일본의 경우 1992년 「증권거래법」 개정을 통해 적합성의 원칙이 도입되었는데, 「증권거래법」 제43조 제1호에서 투자자에게 부적합한 투자권유를 하는 것을 금지하였다. 이어 2000년 「금융상품판매 등에 관한 법률」(이하 “금융상품판매법”이라 함)에서는 설명의무 및 손해배상책임을 규정하였는데, 설명의무의 해석기준으로서 적합성원칙을 도입하였다. 2006년에는 「금융상품판매법」을 개정하였는데, 개정 법률은 금융상품판매업자의 고객에 대한 민사상의 불법적행위 책임을 고려하여 설명의무의 대상과 범위를 확대하는 한편, 단정적 판단 제공 등의 금지규정(동법 제4조)을 신설하였다. 또한 「금융상품판매법」 제3조 제2항에서는 “고객에 대한 설명은 고객의 지식, 경험, 재산상황 및 당해금융상품의 판매에 관한 계약을 체결하는 목적에 비추어서 당해고객을 이해시키는데 필요한 방법 및 정도로 하여야 한다.”고 규정하고 있다.

그리고 2006년 「증권거래법」을 개정한 「금융상품거래법」은 금융상품마다 나뉘어 있던 법적 규제를 소비자보호의 관점에서 포괄적으로 일원화하고, 또한 전문투자자와 일반투자자로 구분하여 투자자유형에 대응한 유연한 규제를 적용하였다. 「금융상품거래법」 제40조는 「증권거래법」 제43조 제1호의 규정을 받아들였는데, “금융상품거래업자는 업무의 운영상황이 금융상품 거래행위에 관해 고객의 지식, 경험, 재산 및 금융상품거래계약을 체결하는 목적에 비추어 부적당한 권유를 하여 투자자보호를 결하게 되거나 결하게 될 염려가 있는 것에 해당하지 않도록 그 업무를 영위하여야 한다.”고 적합성 원칙을 명시하였다.

한편 개정 「보험업법(2006)」은 「금융상품거래법」의 적합성 원칙을 준용하고 있으나 세부 시행방안에 대해서는 명시되어 있지 않다. 일본은 영국의 사례를 모델로 적합성 원칙을 도입하였으나 금융시장 제반 환경 및 규제 성숙도를 고려하여 영국의 「금융서비스시장법」 체제 이전의 적합성 원칙을 추구한다. 은행 및 보험상품은 「금융상품거래법」의 적용대상에서 제외하고 보험상품에 대한 적합성 원칙도 2006년 개정된 「보험업법」에서 일부 보험상품에 한정하여 관련

규정을 준용하고 있다.

그런데 일본에서는 비투자형보험상품에 대해서는 적합성 원칙을 적용하고 있지 않다. 다만 고객의 수요와 요구에 관한 정보 수집활동과 의향확인서를 통해 고객의 수요와 요구에 일치한 최선의 보험상품을 권유하도록 하고 있다.

〈표 V-14〉 일본의 적합성 원칙의 법률적 근거와 도입경과

도입연도	법률명	대상상품	주요 내용
2000	금융상품판매법	동법에 열거한 금융상품	설명의무 및 배상책임
2006	금융상품판매법	투자상품	적합성 원칙 도입
2006	보험업법 개정	특정보험계약	적합성 원칙 도입

주: 특정보험계약은 변액보험·연금, 해약환급금변동형보험·연금, 외화표시형보험·연금을 대상

자료: 이상우(2008), p.84.

### 3) 불안전 및 불건전 영업행위

#### 가) 미국

미국의 생명보험모집은 NAIC의 공시규칙과 예시규칙을 적용하는 등 손해보험모집에 비해 비교적 엄격한 규제를 두고 있다. 반면 손해보험 등 비투자형보험에 대해서는 생명보험의 정보제공 의무나 적합성 원칙 등과 같은 특별한 규제를 두고 있지 않고 있다. 다만, 대부분의 주들은 보험약관의 부실표시, 허위정보 및 광고, 특별이익 제공 금지 등의 대부분 불공정 보험거래 행위를 불법행위로 간주하여 「불공정거래관행모델법」을 답습한 「보험업법」을 근거로 보험감독청이 처벌할 수 있다.

미국은 뉴욕 주를 포함한 대부분의 주정부가 NAIC의 「불공정거래관행모델법」을 「보험법」에 반영하고 있으며, 주 보험감독청은 이를 근거로 불공정보험거래 행위를 규제하고 있다. 「불공정거래관행모델법」은 우리나라의 「보험업법」의 모집금지행위(제97조)에서와 같이 보험약관의 부실표시 및 허위광고, 모든 보

험사업자의 허위정보 제공 및 허위설명 금지 등을 포함하여 보험거래와 관련된 광범위한 불공정거래 행위를 규제하고 있다. 뉴욕 주는 보험모집과 관련하여 보험회사 또는 모집종사자에게 정보제공의무와 명시 의무 등을 규제하고 있다(NYIL<sup>100</sup>) §3209(c), §3209(h)). 또한 이를 위반할 시에는 주 보험청이 보험회사 및 모집인에게 보수 또는 수수료 금액에 대해 민사상의 책임을 부과할 수 있다. 뉴욕 주는 생명보험, 상해·건강보험사업을 영위하는 보험회사 및 모집종사자 등에 대해 설명의무와 관련된 불공정거래행위를 규제하고 있다(NYIL §2123).

미국은 변액보험에 대한 ‘불초청 권유 금지(unsolicited call)’에 대한 특별한 법 규제는 없다. 뉴욕 주는 변액보험의 권유 및 판매행위시 변액보험모집인의 자격 요건을 갖추도록 요구하고 있다. 그러나 변액보험의 권유행위를 포함한 일반적인 상거래의 경우 전화권유거부(do not call) 등록 제도가 도입 및 운영되고 있다. 뉴욕 주는 일반적인 상거래시 「상법」(§399-z) 및 「전화권유거부규칙(do not call regulations, 2001)」에 따라 전화번호부에 등록된 특정고객에게 전화로 권유하는 것을 금지하고 있다. 만약 전화판매권유업자가 등록된 거부 전화에 판촉행위를 하여 이 규칙을 위반할 경우 최고 1천 달러의 벌금이 부과된다<sup>101</sup>). 다만, 「전화소비자판매규칙(TCPA)」에 따라 과거 상품구매 경험이 있거나 사전에 서면으로 동의한 소비자의 경우 적용을 제외한다.

손해보험의 경우 보험상품의 방문판매에 대한 불초청 권유의 금지 규제는 없으나, TM의 경우 대부분의 주에서 전화권유거부(do not call)제도를 도입하고 있다.

100) New York Insurance Law(이하 NYIL이라 함)

101) 현재 20개주 이상이 「전화소비자보호법(1991)」 및 「전화소비자판매규제(TCPA 규칙)」에 따라 Do Not Call 제도를 도입하고 있다(안철경·신문식·이상우·조혜원 2003, pp.50-51.).

## 나) 영국

일반영업규칙에서는 저유동성 상품<sup>102)</sup>에 대한 방문 및 전화 등의 실시간 영업행위의 경우 의뢰하지 않은 영업행위 즉, 불초청 권유를 금지하고 있다(COB 3.8.21, 3.10.1(1)). 다만, 투자형 생명보험상품의 경우 불초청 권유를 금지하고 있지는 않다(COB 3.10.3). 전통적으로 불초청 권유행위에 의한 영업방식으로 이루어지고, 청약철회제도가 적용되고 있기 때문이다<sup>103)</sup>. 다만, 고객이 동의하지 않은 경우 사회 관습상 부적당한 시간(unsocial hour)이나 등록되지 않은(unlisted) 전화를 할 수 없다(COB 3.8.22). 또한, 이미 계약이 진행 중에 있는 고객에게 불초청 권유행위를 할 수 없으며, 실시간 영업행위를 할 경우 판매자는 고객에게 방문 전에 방문의 목적과 보험회사의 정보를 명확히 전달해야 한다.

보장성 및 손해보험의 경우에 불초청 권유행위의 금지 규정은 없다. 다만 비대면(distance contract) 영업행위의 경우 고객이 요청하지 않았음에도 불구하고 권유행위가 비용을 수반하거나, DM판매와 같이 고객이 더 이상 회신하지 않을 경우 소비자의 의사에 반하여 권유가 금지된다(ICOB 4.7.1, 8.4.1).

## 다) 일본

일본의 불완전모집행위와 관련한 규제를 살펴보면 허위사실 고지행위 금지의 경우 「금융상품거래법」(법 제38조 제1호), 「보험업법」(법 제300조 제1항 제1호~제3호) 및 「은행법」(법 제13조의 3 제1호)에서 모두 나타난다. 즉 은행, 보험, 증권 모두 허위사실의 고지 행위를 금지하고 있으며, 법령위반에 대한 처벌 규정을 개별업법에서 명시하고 있다.

「금융상품거래법」은 투자형상품에 대해 요청하지 않은 투자권유를 금지하는 불초청 권유와 거절 의사표시 후 재권유 행위를 금지하고 있다. 그러나 「보험업법」은 보험상품에 대해서는 불초청 권유 금지의 조항을 예외적으로 적용제외하

102) 워런트(Warrant), 레버리지 펀드(leverage fund) 등

103) A.J. Wedgwood et al.(1986), p.68.

였다. 왜냐하면, 보험상품이 전통적으로 푸쉬형 영업기반에 의존하고 있는 판매 기법의 특성상 불초청 권유를 금지하기가 어렵기 때문이다. 또한, 재권유 행위에 대한 유사한 규제가 이미 「보험업법」에 존재하고 있다. 즉, 계약자 보호를 위해 “고객이 거절 의사를 표시하였음에도 불구하고, 고객에게 업무 또는 사회적 통념에 비추어 부적절한 시간대에 방문 또는 전화를 하는 모집행위, 직무상 지위를 부당 이용하여 가입자의 구매의사를 구속하는 모집행위를 금지”하고 있다<sup>104)</sup>. 따라서 「보험업법」은 이러한 이유로 보험상품의 불초청 권유 금지의 적용을 유예하고 있다.

현재 비투자형보험에 대해 불초청 권유 금지를 규제하고 있지는 않다. 그러나 고객에 대하여 위압적인 태도나 난폭한 언어를 사용하여 현저하게 곤혹스럽게 하는 행위 등 고객을 위협하는 행위를 금지하고 있다. 또한, 권유에 대하여 거절 의사를 명백히 밝힌 고객에 대하여, 그 업무 또는 생활의 평온을 저해하는 시간대에 집요하게 방문하거나 전화를 거는 등 사회적 비판을 초래하는 방법으로 하는 모집행위, 업무상의 지위 등을 부당하게 이용하는 행위를 금지하고 있다<sup>105)</sup>.

일본도 보험모집시의 보험계약자 또는 피보험자에 대한 특별이익 제공을 금지하고 있다. 「보험업법」에서는 보험료의 할인 및 특별한 이익의 제공을 약속하거나 제공하는 행위(법 제300조 제1항 제5호)에 대하여 1년 이하의 징역 혹은 100만 엔 이하의 벌금 혹은 이를 병과하는 벌칙을 부과한다(법 제317조의 2 제7호). 또한, 「금융상품거래법」에서는 손실보전 또는 사전·사후적으로 이익을 제공하여 줄 것을 약속 혹은 제공하는 행위(법 제39조 제1항)에 대하여 3년 이하의 징역 혹은 300만 엔 이하의 벌금 또는 이를 병과하는 벌칙에 처한다(법 제198조의 3). 그러나 은행업의 경우 특별이익제공에 대한 명시적인 처벌조항은 존재하지 않는다.

104) 보험회사감독지침(Ⅱ-3-5-1-6(손해보험)) 관련

105) 지위남용과 관련하여 금융청의 감독지침은 직무상의 상하관계를 부당하게 이용하여 고객에게 이익 또는 불이익을 제공할 것을 명시하는 행위를 금지하고 있다(「보험업법」§300①9호, 「보험업법시행규칙」§234①2호, 「보험회사감독지침」(Ⅱ-3-3-2(7) 및 Ⅱ-3-3-6(8)) 관련

## 라. 영업행위규제의 개선방안

### 1) 설명의무

보험업 및 금융투자업은 각각 업법에 설명의무 규제가 완비되어 있으나 「은행법」에서는 명시적인 규제가 없다. 은행업의 경우도 과거에는 상품이 단순하여 특별한 설명의무의 필요성이 낮았다. 그러나 최근 금융 점업화 환경하에서는 금융업권 간 하이브리드형 상품이 출현하는 등 복잡하고 전문적인 상품의 개발 및 판매가 이루어지고 있는 실정이다. 따라서 은행복합상품을 이용하는 금융소비자를 고려하여 보험업이나 금융투자업과 유사한 수준의 설명의무 규제를 「은행법」상에 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 설명의무의 경우 위반 시 금융업권간에도 제재의 형평성에서 차이가 드러나는데, 이에 대한 개선이 필요하다. 영업행위 규제에서 금융권간 형평성을 고려하여 위반 시 제재를 동일한 기준으로 하는 것이 바람직하다.

### 2) 적합성의 원칙

첫째, 적합성 원칙의 이중규제 문제이다. 보험상품의 경우 「보험업법」에 적합성 원칙이 도입되었으므로 「자본시장법」상의 적합성 원칙과 이중규제의 문제점을 해소함으로써 법 적용상의 혼란을 방지하여야 할 것이다. 이를 위해 먼저 「보험업법 시행령」에 위임할 보험상품의 적용대상에 대해서 투자성이 있는 변액보험의 정의를 명시하는 것이 필요하다. 그 후에 원본 상실의 가능성이 있는 변액보험이라 하더라도 금융투자상품에서 제외하도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 적합성 원칙이 조기에 정착되도록 보험회사 또는 판매자의 적합성 원칙 준수 여부를 확인하는 제도를 도입할 필요가 있다. 이를 위해 우선은 모집종사자의 상담내용 및 권유이유를 기록·열람하거나, 모집종사자와 계약자로 하여금 공동으로 계약자의 보험가입 필요성과 해당 보험상품이 계약자에게 필요하

다고 판단되는 근거 등을 기재하는 목적확인서(confirmation of intent letter)를 작성하게 하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 변액보험 판매 시 적합성 원칙이 실질적으로 적용되도록 계약자 연령에 기초한 보험회사의 계약관리 시스템을 개선할 필요가 있다. 나아가 적합성 원칙의 적용을 위한 세부기준을 금융소비자 보호의 현실적 필요성을 충분히 반영하되, 소비자 이익의 최대한 보호와 금융기관의 수용태세를 감안함으로써 법제화의 실효성을 극대화하는 방향에서 마련하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 현행 변액보험상품의 경우도 상품의 특성에 따라 구분하여 적용하는 것을 검토할 필요가 있다. 예를 들면 원본보장형 변액보험 상품의 경우 투자형 변액보험 상품보다 투자위험의 정도가 상대적으로 작기 때문에 요구되는 정보의 양과 질이 투자형 상품보다는 적은 것이 사실이다. 이와 같이 상품의 특성을 고려하는 제도 설계가 보완될 필요가 있다.

### 3) 불완전 및 불건전 영업행위

첫째, 영업행위를 규제하는 법률 체계는 규제 차이 및 규제 공백을 제거하기 위해 영업행위 일반원칙 중심의 제한적인 통합법 체계로 전환될 필요가 있다. 특히 금융겸업화로 인해 금융상품의 통합화가 빠르게 진행되고 있는 상황에서 불 때 금융업 분야별로 해당 업권의 소비자를 대상으로 제정했던 영업행위 규제는 실효성이 낮거나 금융소비자의 보호에 적합하지 않은 경우가 발생할 수 있다. 이러한 의미에서 국내 개별 금융업법하의 소비자보호 관련 규제들은 동일한 체제하에서 정비될 필요성이 있다. 이 경우 일반원칙 중심의 법규를 제정하고 그에 맞추어 개별법에서 업권별로 영업행위 규제 수준의 형평성을 도모함으로써 규제 차이를 개선해 나갈 수 있을 것이다.

둘째, 영업행위 규제의 효과 측면에서 향후 감독의 방향은 기존 규제, 영업원칙, 모범규준 등의 실행 및 준수에 대한 현장 점검의 중요성이 확대되어야 할 필요성이 있다. 이에 따라 현행 영업행위 감독·규제체계가 국내 보험영업상황에 적합한지 여부를 검토하고, 사후·현장 감독을 강화하여 필요시 국내 보험환경

특성을 반영하여 보완할 필요가 있다. 또한 주요국이 이해상충 조정 및 소비자 교육 강화 등 감독범위를 확대하고 있는 점을 감안하여 감독당국이 적극적이고 선제적인 현장 중심의 감독을 통하여 소비자보호 등 제도 보완이 요구된다.

셋째, 금융소비자에게 귀책사유가 있는 불완전구매 등에 대해서 금융소비자의 책임을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 최근 금융소비자 보호에서 가장 중요한 이슈로 제기되고 있는 것이 불완전판매의 문제이다. 근본적으로 불완전판매로 인한 소비자 및 금융회사의 피해를 줄이기 위해서는 그 귀책사유에 따른 정책적 대응이 요구된다. 금융상품의 불완전판매는 책임의 귀책사유가 금융회사 또는 판매자에게 있는 경우와 금융소비자에게 있는 경우로 구분할 수 있다. 예를 들면 동조 투자, 충동구매, 소비자의 지식 부족 또는 부주의로 인한 구매, 악의적 또는 습관적 구매 행위 등은 불완전판매의 귀책사유가 금융소비자에게 있는 경우로 볼 수 있다. 이러한 유형의 불완전판매에 대응하기 위해서는 그 행위에 따른 적합한 대응이 필요하다. 예를 들면 소비자의 지식 부족 또는 부주의 등에 대하여는 소비자의 구매행위를 교정하고 소비자의 금융지식을 높일 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 또한 소비자에 대한 충분한 홍보와 교육도 소비자에게 귀책사유가 있는 불완전판매를 줄이기 위해 필요하다. 특히 금융상품에 있어 적합성 및 적정성 원칙을 적용하고 과장 광고를 규제할 경우 소비자의 잘못된 구매행위를 줄이는 데 기여할 것이다. 반면 악의적 또는 불건전 행위로 인해 이득을 취하는 금융소비자 행위에 대해서는 소비자책임을 부담시킬 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 4. 광고

### 가. 현황

광고는 생산자와 소비자를 연결시키는 가장 근본적이고도 본질적인 커뮤니케이션 수단이라 할 수 있다. 따라서 광고를 규제하는 근본적인 목적은 소비자 보호에 있으며, 가장 중요시 되는 것은 소비자의 권익을 존중하고 보호하는 것이다<sup>106)</sup>.

국내에서 광고를 규율하고 있는 법률로는 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 「소비자기본법」<sup>107)</sup> 등이 있으며, 이러한 법률은 각종 광고에 대한 일반법적인 성격을 가지고 있다. 금융회사들은 일반법의 적용을 받으면서 아울러 금융업권별로 제정되어 있는 광고에 관한 규제를 동시에 받는다.

금융업권별로 살펴보면 보험과 금융투자업의 경우 해당 업법에 광고규제가 제정되어 있는 반면, 은행의 경우 「은행법」의 하위규정에서 다루고 있다. 규제의 수준을 보면 대체로 보험상품이나 투자상품의 경우 광고 규제가 매우 엄격한 데 반해 은행상품의 광고규제는 상대적으로 덜 엄격한 편이다. 이는 금융상품의 특성에 따른 것으로 은행보다는 보험 또는 금융투자상품이 소비자보호로부터 취약한 상품구조를 가지고 있기 때문으로 생각된다.

106) 탁진영(2010), p.404.

107) 제11조(광고의 기준) 국가는 물품 등의 잘못된 소비 또는 과다한 소비로 인하여 발생할 수 있는 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 피해를 방지하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 광고의 내용 및 방법에 관한 기준을 정하여야 한다.

- ① 용도·성분·성능·규격 또는 원산지 등을 광고하는 때에 허가 또는 공인된 내용만으로 광고를 제한할 필요가 있거나 특정내용을 소비자에게 반드시 알릴 필요가 있는 경우
- ② 소비자가 오해할 우려가 있는 특정용어 또는 특정표현의 사용을 제한할 필요가 있는 경우
- ③ 광고의 매체 또는 시간대에 대하여 제한이 필요한 경우

〈표 V-15〉 금융업권별 광고 규제 체계

구 분	근거규정	주요내용
보험	보험업법 (제95조의4) 감독규정 (제4·35조의4)	보험상품 광고 표시사항 및 금지사항을 상세히 규정함. 특히, 변액보험 광고는 매우 상세히 규제 ① 보험상품의 내용을 명확하고 공정하게 전달 ② 보험광고시 준수사항 ③ 보험광고시 금지사항 등을 상세하게 규정함.
은행	감독업무 시행세칙 제78조	광고계재면적 또는 광고시간의 제약으로 필요공시사항을 전부 표시할 수 없을 경우에는 일부 또는 전부를 생략할 수 있음 등
증권	자본시장법 제57조	투자광고 표시사항 및 금지사항 규제 금융투자업자 명칭, 상품의 내용, 투자에 따른 위험 등을 반 드시 표시 손실보전 또는 이익보장으로 오인하는 표시 금지

자료 : 서대교·김미화(2010), p.46.

보험광고에 대한 규제를 자세히 살펴보면 내용 및 방법 등에 대한 구체적인 규제는 특별법으로서 「보험업법」을 통해 이루어진다. 개정 「보험업법」(제95조의4)은 「표시 및 공정화에 관한 법률」을 일반적으로 적용하되, 보험계약의 특성에 부합하도록 보험상품 광고시 필수포함사항<sup>108)</sup> 및 금지사항<sup>109)</sup> 등 광고기준을 규정하고 있다. 또한 자율규제로서 생명보험협회 및 손해보험협회의 「생명보험(손해보험) 광고·선전에 관한 규정」(이하 “광고규정”이라 함)이 있다. 광고규정은 개정 「보험업법」을 근거로 보험협회가 제정하여 광고심의 규제를 수행한다.

108) 계약 전 상품설명서·약관을 읽어 볼 것을 권유하는 내용, 기존 계약 해지 후 신규 계약 체결 시 보험인수 거절 및 보험료 인상 가능성 등이다.

109) 보험료가 저렴한 것으로 오해하게 하는 행위 등이다.

〈표 V-16〉 보험광고 규제 체계

구 분	법규	주요내용
일반법	표시·광고의 공정화에 관한 법률	제3조: 부당한 표시 또는 부당한 광고행위 금지 제4조: 중요정보의 고시 및 통합광고
특별법	보험업법 (제95조의4)	① 보험상품의 내용을 명확하고 공정하게 전달 ② 보험광고시 준수사항 ③ 보험광고시 금지사항
자율규제	광고·선전에 관한 규정	① 총칙: 정의 등 ② 광고의 심의 및 절차 ③ 광고심의위원회: 실무위원회 등 ④ 준수사항: 경고문구, 필수안내사항 등 ⑤ 금지행위 ⑥ 제재조치: 제재조치, 제재금 등

## 나. 문제점

첫째, 광고 규제 체계상의 문제이다. 은행업, 보험업, 금융투자업 모두 일반법으로 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」을 적용한다. 여기에 보험업과 금융투자업의 경우는 해당 업법에서 별도의 과장광고, 투자광고 등에 대한 규정을 두고 있으나 은행업의 경우 별도의 규제체계를 갖고 있지 않다. 이로 인해 금융업권 간 광고 규제 내용상 형평성에 문제가 드러난다. 규제의 내용에 있어서는 보험업의 경우 강도 높은 광고 규제를 하며, 금융투자업은 보험업보다는 비교적 느슨한 규제를 하고, 은행업의 경우 거의 규제를 하지 않는다. 보험업의 광고 규제가 강한 이유는 금융투자 또는 은행업과는 달리 판매방송 광고가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 상품광고 또는 이미지 광고 등 광고 규제체계 전반적으로 광고의 수준에 차이가 드러나는 것은 각 금융업권별로 별도의 규제체계를 갖고 있기 때문이며, 따라서 이러한 체계가 금융소비자 보호에 적합한지 검토할 필요가 있다.

둘째, 현행의 금융업권별 광고 규제는 위반 시 제재 수준에 차이가 드러난다.

예를 들면 광고표시 금지사항 규정을 위반하였을 경우 「보험업법」은 해당보험 계약 연간 수입보험료의 100분의 50 이하에서 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 금융투자업에서는 1년 이하의 징역이나 3천만 원 이하의 벌금을 부과한다. 반면 은행업의 경우 광고에 관한 구체적인 제재근거가 「은행법」에 존재하지 않기 때문에 「표시광고의 공정화에 관한 법률」을 준용하게 되고, 이에 따르면 광고표시 금지사항 규정을 위반할 경우 대통령이 정하는 매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 않는 범위 내에서 과징금을 부과하고 있다.

〈표 V-17〉 금융업권별 광고표시 금지사항 위반 시 제재

	보험	은행	금융투자
관련근거	보험업법 개정안 (제95조의4)	표시광고의 공정화에 관한 법률 (제3조1항)	자본시장법 (제57조)
내용	해당보험계약 연간 수입보험료의 100분의 50 이하에서 과징금을 부과	매출액에 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 않는 범위 내에서 과징금 부과	1년 이하의 징역이나 3천만 원 이하의 벌금 부과

자료 : 서대교 · 김미화(2010), p.62.

셋째, 자율규제기관이 수행하는 광고심의와 관련하여 논란이 있다. 우선 자율규제에 있어서 금융업권별 규제강도와 내부 절차에 차이가 있어 형평성에 문제를 드러낸다. 예를 들면 보험업과 금융투자업의 경우 사업자 단체에서 자율규제로 광고규제 사전심의업무를 수행(홈쇼핑 보험판매방송은 사후 심의)하는 반면 예금 및 카드상품의 경우는 사업자단체에서 사전심의업무를 수행하지 않는다. 보험업의 경우 상당히 체계적이고 심도있게 광고심의위원회를 구성하여 엄격한 자율규제를 수행하는데 반해 타 금융업의 경우는 미약한 수준에서 광고심사 자율규제를 수행하는 것으로 보인다<sup>110)</sup>.

110) 금융투자업의 경우 협회 내 정관 제5조(업무)에서 투자광고의 자율심의에 관한 업무를 규정하고, 「금융투자회사의 영업 및 업무에 관한 규정」 제4절(투자광고의 심의)에 의거 투자광고 사전심의업무를 수행한다.

〈표 V-18〉 금융회사 상품 광고 규제 현황

광고구분		규제기관	규제방법	근거
보험	판매광고	생명 및 손해보험협회	사전심의	보험업감독규정
	홈쇼핑		사후심의	
금융투자상품 광고		금융투자협회	사전심의	금융투자업규정
예금 및 카드		없음.	없음.	없음.

또한 자율규제로 이루어지는 광고심의업무가 금융회사를 회원으로 하는 협회내 심의위원회 또는 단일 업무팀으로 이루어짐으로써 금융회사로부터 독립성이 약화되는 문제가 발생할 수 있다. 미국의 경우 광고심의 주체가 보험감독청이고, 국내 의료광고의 경우도 보건복지부장관에게 사전심의권한을 부여하고, 이를 의료인 단체에 위탁하여 운영된다<sup>111)</sup>. 이에 반해 자율규제의 성격으로 운영되는 국내의 광고심의 규제는 법적 구속력이 낮은 단계로서 그 실효성이 높지 않을 것으로 여겨진다.

아울러 금융업의 광고 자율규제가 각각 분산되어 이루어짐으로써 광고심의의 독립성·형평성·통일성이 저해되고 있다는 문제를 지적할 수 있다. 보험업의 경우 현재 생명 및 손해보험협회가 자율규제기관으로 광고심의위원회를 구성하여 보험광고 심의업무를 수행한다. 이와 같은 상황에서는 보험회사의 광고정책도 일관되게 이루어지지 않을 가능성이 있다. 예를 들면, 국내 보험 상품광고의 심의판정방법이 생명보험은 적격/부적격/조건부적격의 3단계, 손해보험은 적격/부적격의 2단계로 구분된다. 이에 따라 상품광고의 부적격률<sup>112)</sup>을 보면, 2006년에서 2010년 5월까지 생명보험 1.7%, 손해보험 23.4%로 큰 차이를 보인다.

111) 「의료법」 제57조 및 시행령 제28조

112) 부적격 건수를 전체 심의 건수로 나눈 값이다.

〈표 V-19〉 상품광고 심의 결과 부적격 현황

(단위 : 건, %)

	생명보험				손해보험	
	부적격		조건부 적격		부적격	
	건수	비중	건수	비중	건수	비중
2006	20	2.9	323	46.9	3	1.3
2007	15	1.3	762	64.0	78	10.9
2008	4	0.3	862	59.0	103	13.3
2009	10	0.7	926	64.3	162	16.1
2010.5	51	4.1	897	72.5	866	35.5
합계	100	1.7	3,770	62.6	1,212	23.4

주 : 2007년 10월 이전까지는 사후 심의였으나 그 이후에는 사전심의로 전환됨.  
 자료 : 생명보험협회 · 손해보험협회

### 다. 해외사례<sup>113)</sup>

#### 1) 미국

미국의 보험광고 법제는 기본적으로 「NAIC 보험광고에 대한 모델법」을 기초로 하여 각 주에서 모델법을 수정하여 사용한다. 대부분의 주에서는 보험광고에 대해 주 보험법의 일부로 규정하며, 광고심의는 각 주 보험감독청에서 수행한다.

보험광고에 대한 기준으로 뉴욕 주 또는 캘리포니아 주 보험법에서는 평균적인 수준의 사람이 받을 것으로 예상되는 전반적인 인상(overall impression)을 기준으로 소비자의 오해를 유발하지 않도록 명확하게 할 것을 요구한다. 구체적으로는 보장내역을 과장하거나, 중요한 정보를 누락하는 행위를 금지하고, 입증자료 없이 보험금 지급 조건이나 회사 재정상태가 좋다는 인상을 주지 않도록 규정한다. 또한 통신판매 권유를 원하지 않는 보험소비자를 전화거부리스트(Do Not Call Registry)에 등록하여 등록된 소비자에 대한 전화권유를 금지하며,

113) 보험업의 광고규제를 중심으로 설명한다.

판매업자의 이름, 사업자명, 연락 가능한 주소 및 전화번호를 통지하는 의무를 부과한다.

생명보험, 상해의료보험, 연금계약, HMO 사업자 등은 부실표시(misrepresenting), 오도하는 견적(misleading estimate), 불완전한 비교(incomplete comparison)를 할 수 없도록 규정한다<sup>114)</sup>.

미국 광고규제의 특징을 텍사스 주 보험광고 규정을 중심으로 살펴보면 다음과 같다<sup>115)</sup>.

첫째, 광고의 구체적인 컴플라이언스 준수 여부보다는 광고의 전달메세지나 광고의 전체적인 느낌에 따라 과장광고인지를 평가한다.

둘째, 연예인 또는 방송인에 의한 유료광고의 경우 반드시 “유료광고”(Paid advertisement)임을 명시한다. 그러나 단체보험광고에는 예외가 인정된다.

셋째, 주계약에 특약이 첨부된 경우 특약의 보험료도 반드시 명시하여야 하며, 각 보험상품별로 사용이 제한되거나 금지되는 단어의 규정이 구체적으로 명시된다.

넷째, 광고에서는 보험금 지급표준과 같은 “보통의 통상적”(usual and customary)이거나 “합리적이고 통상적”(reasonable and customary)인 기준이 규정되어야 한다.

다섯째, 이자율의 표시에서 최저보증이자율과 현행 예정이자율의 표시를 같은 수준으로 하여야 한다.

여섯째, “무진단”, “무진단계약” 또는 이와 유사한 문구를 사용하는 광고의 경우, 보험증권의 발급이 청약서에 제시된 건강문진의 결과에 좌우될 수 있다는 정도의 좀 더 명확한 명시와 함께 문구를 사용해야 한다.

일곱째, “공짜”, “무료”, “비용이 들지 않는”, “추가비용이 없는” 또는 이와 비슷한 의미의 단어를 사용할 수 없다. 만약 피보험자에게 비용이 부과되지 않는다면, 누가 부담을 하는지 명확히 밝혀야 한다.

114) 「뉴욕 주보험법」 제2123조

115) 양승규·허연·노일식(2010), pp.21-22.

〈표 V-20〉 미국의 보험광고 심의 규제(텍사스 주 기준)

규제 형태	보험상품	규제 내용
신고할 해야만 하는 광고	메디케어 보충건강보험, 장기요양보험(Long term care)	광고 60일 전 신고 및 사전심의
	메디케어 HMOs	광고 45일 전 신고 및 사전심의
	중대질병으로 잔존생명이 확정된 생명보험증권 매매정산회사 및 중개인	광고 전 신고 및 심의 불요
신고가 필요 없는 광고	생명보험, 연금, 손해보험	광고 사용 전 신고 불요. 그러나 규정준수의 예외는 아님.

자료 : Insurance Advertising in Texas(2008, 6), 21, 102(2)

텍사스 주의 보험광고 심의 규제를 살펴보면 보험상품 종류에 따라 신고의무 광고와 신고불요 광고로 구분한다. 신고의무 광고에 해당하는 보험상품은 메디케어 보충건강보험, 장기요양보험, 메디케어 HMOs, 중대질병으로 잔존생명이 확정된 생명보험증권 매매정산회사 및 중개인이다. 그밖에 생명보험, 연금, 손해보험은 신고를 하지는 않지만 광고규정 준수의 예외는 아니다.

그리고 광고의 종류에 따라 정보공개의 수준(level of disclosure)이 결정된다. 그 주요 내용을 보면 다음 〈표 V-21〉과 같다.

〈표 V-21〉 텍사스 주의 보험광고의 종류

광고 종류	주요 내용
이미지 광고 (Institutional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회사나 대리점의 일반적 광고</li> <li>• 특정 보험상품이나 담보내용 불포함</li> <li>• 청약의 기회나 보험료 견적을 제공하지 않음</li> </ul>
문의광고 (Invitation to inquire )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정 보험증권을 언급하거나 보험료 견적 기회 제공 또는 다른 정보를 요청할 기회를 제공하는 광고</li> <li>• ‘상해 및 건강보험’ 분야의 문의광고는 보험료 견적만 허용</li> </ul>
판매광고 (Invitation to contract)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험청약서나 등록양식을 포함하거나 광고된 담보에 대해 청약할 수 있는 기회를 제공하는 광고</li> <li>• 판매행위가 수반되는 모든 경우와 대리점이나 판매인이 있는 경우</li> </ul>

자료 : Insurance Advertising in Texas(2008, 6), 21, 102(2)

미국의 대리점 광고에 대한 규정을 보면 우선 적절한 자격을 가진 대리점은 광고를 할 수 있다. 또한 대리점 광고는 보험회사의 서면승인을 받지 않아도 되는 광고와 보험청의 심사를 득해야 하는 광고로 구분된다. 회사의 서면승인을 받지 않아도 되는 광고는, (1) 이미지 광고, (2) 보험사가 제작하여 배포한 광고, (3) 대리점 이름, 로고, 주소, 전화번호와 같이 제한된 정보만 담고 있는 일반광고, (4) 취급하는 보험종목, 경력 및 서비스와 자격증의 표기와 같은 단순표기 광고, 특정한 보험상품, 보험금 또는 보험사에 대한 언급이 없는 광고 등이다. 반면 특정한 상품에 대한 광고는 반드시 보험청의 서면승인을 받아야 한다.

## 2) 영국의 광고규제

영국의 광고 규제는 미국과 같이 구체적인 규제를 제시하기보다는 원칙적인 측면을 강조하는 경향이 있다. 예를 들면 정보의 비교규제에 대하여는 “비교는 의미가 있어야 하며, 공정하고 균형 잡힌 방법으로 제시되어야 한다.”고 규정한다.

영국의 금융상품 광고는 광고산업의 자율기구인 ASA(The UK Advertising Standards Authorities)내 규정을 따른다<sup>116)</sup>. ASA의 규정은 금융상품을 포함한 모든 종류의 상품광고에 대한 가이드라인을 제공하며, CAP(The Committee of Advertising Practices)에 의해 규정된 CAP Code(British Code of Advertising, Sales Promotion and Direct Marketing)이다. 이 규정은 방송광고와 그 이외의 광고에 대한 원칙 등이 기술되어 있으나 미국의 사례처럼 보험에 대해 구체적으로 규정되어 있지는 않다.

보험에 대한 행위규제는 COB(Code of Business) 제4장 금융영업행위를 포함한 고객과의 커뮤니케이션에 나타나 있다. 동 규정은 보험의 경우 투자관련 보험상품에만 적용된다. 주된 내용으로는 금융회사가 고객과의 커뮤니케이션함에 있어서 원칙으로 “공정하고 투명하며 오도하지 않는 정보의 전달 규정

116) <http://www.asa.org.uk/asa/codes>

(Fair, clear, and not misleading rule)”을 명확히 규정한다. 그러나 저축이나 순수보장성보험(생명보험과 같은 사망·질병보험, 장기간병보험 등), 단순한 이미지 광고, 소비자를 상대로 하지 않는 금융영업행위에는 적용하지 않는다.

여기에서 “공정하고 투명하며 오도하지 않는 정보의 전달”이란 전달하고자 하는 커뮤니케이션의 수단과 정보내용이 적정하고 적합한 방법으로 행해지는 것을 말한다. 영국 COB의 공정하고 투명하며 오도하지 않는 금융영업행위 규정을 열거하면 다음과 같다.

- 고객의 자본이 위험에 처할 수 있다는 내용을 명확히 함.
- 수익률 표기를 단기투자자와 장기투자자의 관점에서 균형있게 제시함.
- 보수가 책정되는 영업행위에는 그 수수료가 공정하고 투명하며 잘못되지 않았다는 것과 수익자의 욕구를 고려하여 충분한 정보를 포함하고 있다는 것을 확신할 정도의 필요한 정보를 포함하고 있어야 함.
- FSA의 감독을 받는 것과 FSA의 감독을 받지 않는 것을 구분하여 분명히 함.
- 그 회사에서 만들지 않은 패키지 상품이나 제3자의 상품을 제공하는 경우에도 해당 상품을 만든 회사나 투자상품 관리자의 정체에 대해 공정하고, 투명하며 오해하지 않도록 함.

### 3) 일본

일본의 「보험업법」에서는 명시적인 광고규제가 존재하지 않는다. 그러나 「금융상품거래법」에서 광고에 대한 규제 조항을 두고 있다.

동 법에 의하면 광고 등의 행위를 할 때에는 해당 금융상품 거래업자 등의 상호, 명칭 또는 성명, 등록번호 및 고객의 판단에 영향을 미칠 중요사항 등을 기재하도록 규정하고 있다<sup>117)</sup>. 또한 현저하게 사실과 다른 표시를 하거나 현저하게 사람을 오인하게 하는 표시를 금지하고 있으며<sup>118)</sup> 이를 위반할 경우 6개월

117) 「금융상품거래법」 제37조 제1항

이하의 징역 혹은 50만 엔 이하의 벌금 또는 이를 병과하는 벌칙을 부과한다<sup>119)</sup>. 일본의 「금융상품거래법」상 광고규제를 정리하면 <표 V-22>와 같다.

<표 V-22> 「금융상품거래법」상 광고 규제

구 분	주요 내용
광고표시사항 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 금융상품 거래업자 등의 상호, 명칭 또는 성명, 등록번호 및 고객의 판단에 영향을 미칠 중요사항을 기재하여야 함(법 제37조 제1항).</li> <li>• 위반한 자에 대하여 6개월 이하의 징역 혹은 50만 엔 이하의 벌금 또는 이를 병과하는 벌칙이 과해짐(법 제205조 제10호).</li> </ul>
광고표시 금지사항규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광고 및 기타 이와 유사한 것으로서 내각부령에서 정하는 행위를 하는 때에는 현저하게 사실과 상이한 표시의 금지 및 현저하게 사람을 오인하게 하는 표시의 금지(법 제37조 제2항)</li> <li>• 위반한 자에 대하여 6개월 이하의 징역 혹은 50만 엔 이하의 벌금 또는 이를 병과하는 벌칙이 과해짐(법 제205조 제11호).</li> </ul>

## 라. 개선방안

광고 규제는 현재 업권 간 규제 수준의 차이를 보이고 있으므로, 규제 수준을 일치시키는 방향에서 개선방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 현재의 금융업권 간 광고 규제의 차이로 인한 규제 차익의 문제와 규제 공백으로 인한 소비자 피해의 문제를 해소하기 위해서는 은행, 보험, 금융투자업 및 여신금융업 등 전 금융업을 총괄할 수 있는 통합적인 광고규제 체계를 검토할 필요가 있다. 통합적인 광고 규제체계를 마련하는 것이 단기적으로 수월하지 않다면 일단 금융광고 규제 체제를 구축하기 위한 「금융업 광고 가이드라인」을 제시하는 방법도 고려할 수 있다. 이는 향후 금융업의 경쟁이 동일 업종 내 경쟁에서 이종 업종 간 동일한 기능의 상품 및 서비스의 경쟁으로 확산되고,

118) 「금융상품거래법」 제37조 제2항

119) 「금융상품거래법」 제205조 제10호, 제11호

마케팅의 주요한 수단으로 광고 및 홍보를 강화하는 것이 주요 추세인 점이 고려되어야 하기 때문이다. 즉 금융업권간 광고로 인한 규제차익을 제거하여 공정경쟁의 기반을 마련하는 것이 중요하다.

둘째, 현재와 같은 금융업별 규제 체제하에서는 적어도 광고규제 위반 시 국내 금융업권 간 부과하는 과징금 또는 벌금 규정 등이 형평성의 차원에서 동일한 수준으로 조정될 필요가 있다. 물론 금융상품의 유형에 따라 규제하는 수준과 방법상의 차이가 발생할 수 있을 것이다. 그러나 규제차이로 인한 이득이 일방의 금융회사에게 귀결된다면 이는 형평성의 차원뿐만 아니라 금융소비자 보호체계에도 적합하지 않다. 따라서 금융업권별로 특수한 상품 또는 경영환경을 제외하면 형평성이 부합되도록 제재의 방법 및 수준을 일관되게 운영할 필요가 있다. 아울러 은행업의 경우는 타 금융업법에 맞추어 우선적으로 「은행법」상 광고 규제 위반 시 제재 근거를 마련하는 것이 선행되어야 한다.

셋째, 현재 일부 금융업에서만 자율기구로 운영되는 광고심의위원회를 전 금융권으로 확대하여 금융위원회 산하의 독립된 금융광고심의기구를 설립하는 방안을 검토할 수 있다<sup>120)</sup>. 전 금융권을 일관된 기준에 의해 운영하는 것이 비효율적일 경우 광고상품의 특성이 유사한 업권 간에 우선적으로 광고심의를 통합 운영하는 방안도 검토할 수 있다. 통합 금융광고심의기구를 설립할 경우 금융업권간 광고심의의 형평성·공정성·통일성이 제고하게 되어 소비자보호가 원활하게 이루어질 수 있는 장점이 부각될 수 있다. 반면 업권 간 심의기구 운영을 둘러싼 갈등이나 특수성을 반영하지 못하는 문제 등이 나타날 수 있다<sup>121)</sup>.

120) 의료광고심의위원회의 경우 현재는 분산 운영하고 있으나 지속적으로 통합운영의 필요성이 제기되고 있다(2008년도 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과보고서 p.7.; 국회 보건복지위원회 2008년 국정감사결과보고서, p.108). 광명섭(2010), p.221.

121) 보건복지부 산하 의료광고심의기준도 이러한 문제점을 고려하여 의료인 단체가 통합심의기구를 설립할 경우 그 기구에 심의업무를 위탁할 수 있도록 근거(「의료법 시행령」 제24조)를 마련함으로써 통합심의기구 설립을 추진할 여지는 남겨두었다.

## 5. 공시

### 가. 현황

#### 1) 개요

공시의 목적은 시장규율을 통해 사전적으로 금융기관의 안정성과 건전성을 제고시키고 소비자보호를 향상시키기 위함이다. 공시는 크게 경영공시와 상품공시로 나눌 수 있다. 경영공시는 시장참여자들에게 금융기관의 재무상태, 경영성과 등을 제공함으로써 시장규율기능을 통하여 금융기관의 건전성 및 안정성 제고를 목적으로 한다. 또한 상품공시는 금융상품의 복잡성 및 리스크가 증가하는 상황에서 소비자가 투명하지 못한 금융상품을 선택함에 따라 발생할 수 있는 피해의 예방을 목적으로 한다.

바젤은행감독위원회는 1998년 보고서<sup>122)</sup>에서 은행의 투명성 강화를 위한 권고안에서 공시의 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 공시요건을 발표하였다.

- ① 포괄성(comprehensiveness): 시장참여자가 제공된 정보를 통해 금융기관을 평가하는 데 적합한 포괄적인 정보이어야 한다.
- ② 적정성 및 적시성(relevance and timeliness): 정보 이용자가 의사결정을 하기 위해 필요한 정보이어야 하며 적시에 공시되어야 한다.
- ③ 신뢰성(reliability): 공시된 정보는 금융기관의 경제적 본질을 반영하여야 하고, 검증가능하며, 일부가 누락되거나 부정확하지 않아야 한다.
- ④ 비교가능성(comparability): 정보는 금융기관 간, 국가 간, 그리고 기간별로 비교 가능한 것이어야 한다.
- ⑤ 중요성(materiality): 생략되거나 잘못 표시되면 정보이용자가 판단을 하거나 변경할 때 영향을 미치는 중요한 정보를 구분하여 표시하여야 한다.

122) Basel Committee on Banking Supervision(1998)

한편, 국제감독기구의 합동작업반<sup>123)</sup>에서는 리스크 공시의 3대 기본 원칙으로서 (1) 양적 정보와 질적 정보의 균형, (2) 위험관리 실태와 일치하는 공시, (3) 기간 내의 익스포저에 대한 정보의 공시를 발표한 바 있다. 그리고 공시의 내용으로서는 시장리스크, 자금조달 유동성리스크, 신용리스크, 보험리스크 등을 반드시 포함해야 하고, 금융기관의 주주, 채권자 및 거래상대방에게 주기적으로 적시에 정보를 공시하여야 하며, 최소한 반기별로 공시하되 일반적으로는 분기별 공시를 원칙으로 하는 등의 내용을 발표한 바 있다.

## 2) 금융회사 및 금융상품 공시 현황

기본적으로 금융회사가 상장회사일 경우 유가증권의 발행 및 공시에 관한 규정 제4장에 따라 사업보고서를 공시해야 한다. 사업보고서에는 「자본시장법」 제159조 제4항 및 영 제168조 제2항 제9호에 따라 (1) 사업의 내용(제조·서비스업 및 금융업으로 구분한다.), (2) 이사의 경영진단 및 분석의견, (3) 그 밖에 투자자 보호를 위하여 필요한 사항(주요 사항 보고서 및 거래소 공시사항 등의 변경상황, 주주총회 의사록 요약, 우발채무 등, 제재현황, 결산기 이후 발생한 주요 사항, 자금의 사용내역 등)을 공시하도록 규정하고 있다.

또한 금융회사는 금융업권별(은행, 증권, 보험 등)로 법령이 정하는 정기공시와 수시공시 의무가 있다. 금융업 관련 법 및 금융감독원의 감독규정에 따르면 정기경영공시시 (1) 조직 및 인력, (2) 재무 및 손익, (3) 자금 조달 및 운용, (4) 건전성, 수익성, 생산성 등 경영지표, (5) 제재 및 적기시정조치 사항, (6) 연중 수시공시 내용, (7) 내부통제제도에 관한 사항을 공시해야 한다. 금융기관의 경우 수시경영공시는 공시사유가 발생하면 즉시 이를 공시하되 공시 전에 그 내용을 금융감독원장에게 보고해야 한다. 수시경영공시는 부실여신·금융사고·

123) 1999년 6월에 바젤은행감독위원회(BCBS), G-10 중앙은행 국제금융시스템위원회(CGFS), 국제보험감독자협의회(IAIS), 국제증권감독위원회(IOSCO)가 후원하는 합동실무작업반(Fisher II working group)이 설립되었고, 작업반은 2001년 4월에 금융기관의 리스크관리 부분의 공시 강화를 위한 권고안을 발표하였다.

소송에 의한 손실, 재무구조 변동을 초래하는 사항, 재산 등에 대규모 변동을 초래하는 사항 등을 공시한다. 금융감독원장은 금융회사가 정기경영공시 및 수시경영공시 사항을 허위로 공시하거나 중요 사항을 누락하는 등 불성실하게 공시한 경우에는 당해 금융회사에 대해 제재를 가하고 있다. 금융회사가 공시의무를 위반할 경우에는 정정공시 또는 재공시, 임원에 대한 제재, 과태료 부과 등의 방법으로 제재를 가하고 있다.

〈표 V-23〉 금융업권별 공시 규정 및 내용

금융회사	관련 법령 및 규정	공시 내용
은행	<ul style="list-style-type: none"> <li>은행법 제51조</li> <li>은행업 감독규정 제41조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반현황</li> <li>경영실적</li> <li>재무상황</li> <li>리스크관리 등</li> </ul>
금융투자회사	<ul style="list-style-type: none"> <li>자본시장법 제33조</li> <li>시행령 제36조</li> <li>증권의 발행 및 고시 등에 관한 규정 제4조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>회사의 개황</li> <li>영업실적 및 재무에 관한 사항</li> <li>경영지배구조 및 관계회사 등에 관한 사항</li> <li>이해관계자와의 거래내용</li> <li>위험관리정책에 관한 사항</li> <li>예탁재산의 현황 및 보호에 관한 사항 등</li> </ul>
보험회사	<ul style="list-style-type: none"> <li>보험업법 제124조</li> <li>보험업감독규정 제7-44조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반현황</li> <li>경영실적</li> <li>재무상황</li> <li>경영지표</li> <li>위험관리 등</li> </ul>

은행은 「은행법」 제51조에 따라 예금자 및 투자자의 보호를 위해 대통령령이 정하는 사항을 금융위원회가 정하는 바에 따라 공시하고 있다. 금융위원회는 「은행업감독규정」 제41조에서 경영공시의 내용을 규정하고 구체적인 공시항목 및 방법은 전국은행연합회장이 정하는 「금융업경영통일공시기준」에 따르도록 규정하고 있다. 정기경영공시에서는 일반현황, 경영실적, 재무상황, 리스크관리

등을 공시하도록 하고 있다. 리스크 공시의 경우 경영환경의 예기치 못한 변화나 내부관리시스템의 하자가 손익에 불리하게 작용하는 내용을 양적 또는 질적으로 평가하여 이에 대한 리스크 관리조직, 관리체계, 관리절차를 공시하여야 한다. 리스크 공시에는 신용리스크, 시장리스크, 유동성리스크를 종류별로 개념, 관리방법, 관리내용을 포함하도록 규정하고 있다.

금융투자업자는 「자본시장법」 제33조, 시행령 제36조에 따라 영업실적, 재무상태, 기타 대통령령이 전하는 사항을 금융위원회(증권의 발행 및 고시 등에 관한 규정 제4조)가 정하는 바에 따라 공시하고 있다. 금융투자협회는 금융투자회사의 영업 및 업무에 관한 규정 제4장 영업보고서 및 경영공시 등에서 영업보고서의 작성 및 공시에 관한 사항을 규정하고 있다. 정기경영공시에서는 회사의 개황, 영업실적 및 재무에 관한 사항, 경영지배구조 및 관계회사 등에 관한 사항, 이해관계자와의 거래내용, 위험관리정책에 관한 사항, 예탁재산의 현황 및 보호에 관한 사항 등을 공시하도록 하고 있다. 특히 리스크 공시의 경우 증권회사는 리스크의 개념, 관리조직, 관리체계 및 관리정책에 관한 사항을 공시하여야 하며, 리스크를 신용리스크, 시장리스크, 유동성리스크로 분류하여 리스크별로 개념 및 관리 방법을 공시하도록 규정하고 있다.

보험회사는 「보험업법」 제124조에 따라 보험계약자의 보호를 위해 대통령령이 정하는 사항을 금융위원회(보험업감독규정 제7-44조)가 정하는 바에 따라 공시하고 있다. 보험회사의 경영공시기준은 손해보험협회와 생명보험협회에서 각각의 통일공시기준 및 작성지침을 마련하고 있다. 정기경영공시에서는 일반 현황, 경영실적, 재무상황, 경영지표, 위험관리 등을 공시하도록 하고 있다. 특히, 리스크 공시의 경우 보험회사는 리스크관리조직 및 관리체계의 개요를 공시하고 보험리스크, 신용리스크, 시장리스크, 유동성리스크, 금리리스크, 운영리스크에 대해 각 리스크의 개념 및 관리방법을 공시하도록 하고 있다.

한편, 각 금융기관은 개별회사의 홈페이지 혹은 소속 협회를 통해서 일괄적으로 경영공시와 상품공시 의무를 이행하고 있다. 은행은 은행별로 경영공시와 상품공시를 하지 않고 전국은행연합회 홈페이지에서 일괄적으로 각 은행의 경

영상황, 주요 재무현황, 주요 금융상품을 공시하고 있다. 금융투자회사의 경우에도 회사별로 경영공시와 상품공시 의무를 이행하는 것이 아니라 금융투자협회의 통합공시시스템 홈페이지에서 일괄적으로 금융투자회사와 펀드의 운용실적을 공시하고 회사별·펀드별 비교 공시도 실행하고 있다. 특히, 펀드의 경우 펀드평가회사가 소비자의 투자스타일, 재무상황에 맞도록 펀드 선택을 위한 평가 정보를 제공하고 있다. 보험회사의 경우에는 기본적으로 개별 보험회사가 자사의 홈페이지에 일반현황, 경영실적, 재무상황, 경영지표, 위험관리, 보험상품 등을 공시하고 있다. 더불어 보험개발원과 생명보험협회 및 손해보험협회에서도 보험회사 경영공시 정보를 제공하고 있다. 생명보험협회는 홈페이지를 통해 변액보험, 퇴직연금, 연금저축, 퇴직보험, 실손의료보험 상품정보를 공시하고 있으며 판매채널별로 상품비교를 위한 정보도 공시하고 있다. 손해보험협회는 장기보험, 연금보험, 퇴직연금, 자동차보험, 실손의료보험 등 상품비교공시 정보를 제공하고 있다.

한편, 추가적으로 금융감독원의 보도자료와 예금보험공사의 홈페이지 자료실에서 금융기관의 경영현황과 관련한 1차 자료를 분석한 결과를 공시하고 있다. 금융감독원은 정기적으로 금융기관의 경영실적을 분석하여 보도자료를 통해 공시하고 있으며, 예금보험공사의 경우에도 홈페이지를 통해 은행, 보험회사, 금융투자업자 등의 경영실적 통계치와 위험분석 자료를 정기적으로 공시하고 있다.

금융감독원에서는 홈페이지를 통해 각 금융기관의 경영공시와 함께 금융권 역별 금융상품의 비교공시정보를 링크방식으로 통합제공하고 있다. 금융감독원의 부속사이트인 금융통계시스템을 통해서 은행, 생명보험회사, 손해보험회사, 집합투자업자, 상호저축은행, 종합금융회사 등의 일반현황, 재무현황, 주요 경영지표 등에 대한 경영공시 항목을 공시하고 있다. 또한 부속사이트인 퇴직연금 종합안내 시스템을 통해서 은행, 증권회사, 생명보험회사, 손해보험회사의 퇴직연금 수익률, 수수료 등을 비교 공시하고 있다. 금융감독원 소비자정보의 금융상품 섹션에서는 은행(여수신 금리, 수수료율), 증권회사(위탁매매수수료

을, 예탁금이용료율), 자산운용회사(기준가격 및 등락률, 실현수익률), 생명보험 회사(상품비교·공시), 손해보험회사(장기손해보험 비교공시, 자동차보험 가격 산출시스템, 자동차보험료), 연금(연금신탁, 퇴직신탁, 퇴직보험, 연금보험) 등 에 대해 비교공시 정보를 제공하고 있다. 다만, 금융감독원 홈페이지에서 직접 이러한 정보를 제공하는 것이 아니라 해당 금융기관이 속한 협회 홈페이지를 링크하고 있는 상황이다.

〈표 V-24〉 금융업권별 유관기관의 공시 현황

금융업권	유관기관	공시 내용
은행업	전국은행연합회 예금보험공사 금융감독원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영공시 및 상품공시</li> <li>• 경영실적 및 위험분석 공시</li> <li>• 경영공시 및 상품공시(협회링크)</li> </ul>
금융투자업	금융투자협회 예금보험공사 금융감독원 펀드평가회사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영공시 및 펀드실적 공시</li> <li>• 경영실적 및 위험분석 공시</li> <li>• 경영공시 및 상품공시(협회링크)</li> <li>• 펀드실적 공시</li> </ul>
보험업	생명보험협회 손해보험협회 보험개발원 예금보험공사 금융감독원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영공시 및 상품공시</li> <li>• 경영공시 및 상품공시</li> <li>• 경영공시(재무제표)</li> <li>• 경영실적 및 위험분석 공시</li> <li>• 경영공시 및 상품공시(협회링크)</li> </ul>

## 나. 문제점

### 1) 경영공시의 회사별 비교 곤란

금융기관의 경영공시와 관련하여 업권별 규제체계와 규제수준에는 큰 문제가 없는 것으로 판단된다. 일반적으로 금융업권별 특성이 존재하므로 소비자 입장에서 금융업권별 경영현황을 비교할 필요성은 낮으나 금융상품 선택 시 해당 회사의 경영성과 및 재무건전성도 중요한 참고가 될 수 있기 때문에 금융업

권 내에서 회사별 비교의 필요성은 높다고 볼 수 있다. 그러나 금융기관 경영공시와 관련하여 업권 내에서 회사별 경영현황, 리스크관리, 재무건전성 등의 비교가 용이하지 않은 상황이다.

이는 앞서 살펴본 바와 같이 협회나 금융감독원에서 회사별 경영공시 정보를 일괄적으로 제공하고 있으나 회사별 경영지표를 직접적으로 비교할 수 있는 정보는 제공하지 않기 때문이다. 다만, 금융감독원의 보도자료와 예금보험공사의 자료실에서 주기적으로 금융기관 전체의 실적 및 리스크 현황을 분석한 자료를 공시하고 있다. 그러나 이러한 정보는 개별회사에 대한 상세정보가 아니어서 구매선택에 큰 도움이 되지 못할 수 있고 소비자가 일일이 검색을 통해서 찾아야 하는 불편을 감수해야 하는 한계가 있다. 전문성이 부족한 소비자가 회사별 재무건전성, 경영성과 등을 비교할 때 어느 항목이 중요한지를 판단하기 어렵다는 점을 고려할 때 현재와 같이 공식적인 통로에서 회사별 경영공시 내용을 나열하는 방식의 효과성에 의문이 제기된다. 다시 말해서, 현재와 같은 경영공시 방식은 건전성감독의 목적은 충족할지 모르나 소비자보호의 목적을 충족하는데에는 미진한 것으로 판단된다.

## 2) 리스크 공시정보의 미흡

경영공시에서는 국제적 트렌드로 볼 때 재무건전성을 평가하는 핵심 정보로서 역할하는 리스크관리와 관련된 공시가 미흡한 실정이다. 현재 경영통일공시에 포함된 리스크 공시는 양적·질적으로 내용이 미흡하며 정보의 유용성 측면에서도 부족한 상황이다. 예를 들어, 보험회사 리스크 공시의 경우 자산에 대한 리스크 공시 정보는 어느 정도 갖추고 있으나 책임준비금 등 부채에 대한 공시 정보는 빈약한 상황이다. 또한 재무정보가 서식 중심으로 작성됨에 따라 질적 정보가 부족하며 보험회사의 경영과 관련된 미래지향적 공시 정보도 부족한 상황이다.

### 3) 상품비교공시의 실효성 취약

개별 금융상품에 대한 정보가 산재해 있어 소비자가 일괄적으로 금융상품에 대한 정보를 비교하기 곤란하고 금융상품에 대한 분석정보가 없어 회사별로 나열된 상품정보를 비교·선택하기 힘든 상황이다. 금융권역별로 협회에서 금융상품 비교를 위한 정보를 공시하고 금융감독원은 홈페이지에서 각 협회 홈페이지를 링크하는 수준에 머무르고 있어 소비자 입장에서 번거롭고 종합적인 비교가 어려운 상황이다. 또한 금융권역별로 유사한 금융상품이 존재하여 금융권역 내에서 상품별 비교뿐만 아니라 권역별 유사 금융상품의 비교가 필요하나 이를 위한 공시정보는 제공하고 있지 않은 상황이다. 특히, 금융기관의 경영위험에 대한 분석자료는 금융감독원과 예금보험공사 등을 통해 제공되고 있는데 반해 금융상품에 대한 분석자료는 제공되고 있지 않아 소비자가 상품비교정보를 이해하는 데 어려움이 있다.

## 다. 해외사례

본 절에서는 주요 선진국의 공시와 관련된 제도의 흐름을 고찰하고 현재 우리나라의 제도와 비교를 통해서 개선방향을 도출하고자 한다. 국가별로 금융체계가 상이하여 공시체계 구축에 있어 모범답안은 존재하지 않는다. 그러나 각 국가가 처한 환경에서 소비자 보호와 관련하여 일관된 방향으로 제도를 변화시키고 있는 바, 이를 고찰함으로써 국내 제도 개선에 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

### 1) 미국

일찍이 자본시장이 발달한 미국은 「증권거래법(securities Exchange Act of 1934)」에 따라 증권거래위원회(SEC: Securities and Exchange commission)의

Form 10-K, Form 8-K 등에 따라 금융회사를 포함한 모든 상장기업이 경영공시를 이행하도록 규제하고 있다. Form 10-K는 기업이 SEC에 제출하는 연차보고서의 정형화된 양식이며, 여기에는 사업내용, 외부감사인의 감사의견이 첨부된 재무제표, 경영자의 견해와 분석, 리스크 등이 포함된다. 수시공시와 관련된 임시보고서의 경우 미국 기업은 Form 8-K, 외국 기업은 Form 6-K를 통해 보고서를 작성하여 제출하고 있다.

한편, 「진실대출법(Truth in Lending Act)」에서는 신용카드업자 등 여신업자의 공시의무를 규정하고 있으며, 「진실저축법(Truth in Saving Act)」은 예금금융기관의 공시의무를 규정하고 있다. 「진실대출법」은 여신업자가 금융비용, 연이율 등 중요 계약조건을 명백하고 눈에 잘 띄도록 표의 형태로 공시하도록 규정하고 있다. 또한 「진실대출법」은 신용카드업자가 연이율, 수수료 부과 내용, 일시불 결제유예기간, 대출잔액 계산방법, 현금서비스 수수료 등을 공시하도록 규정하고 있다. 「진실저축법」은 예금금융기관이 연수익률, 이율결정방식, 부리 및 이자지급 빈도 등을 공시하도록 규정하고 있다.

보험업의 경우 별도로 전미보험감독자협의회(NAIC)가 「모델법(Model Act)」<sup>124)</sup>을 제정하였는데, 각 주가 이를 채택하면 보험회사가 그에 맞추어 경영공시를 이행하며, 보험감독청이 상품비교공시를 이행하고 있다. 「모델법」을 채택한 주에서 보험회사는 당해 연도중의 원수보험료가 25만 달러 미만이고 당해 연도 말 보험계약자 수가 500명 미만인 경우를 제외하고 회계연도 말 기준 5개월 이내에 독립회계사의 의견을 첨부한 재무제표를 제출한다. 뉴욕 주, 캘리포니아 주 등 일부 주에서는 자동차보험, 주택종합보험, 권원보험, 장기간병보험, 메디케어보험 등의 종목에 한정하여 보험감독청의 홈페이지를 통해 보험료 비교 정보를 제공하고 있다. 변액보험, 유니버설보험 등 투자형 보험상품에 대한 가격 공시기준은 SEC에서 제시하고 있지만, 보험감독당국에서 웹사이트를 통해 회사별 비교공시를 하고 있지는 않다.

124) 주별로 다른 감독의 문제점을 보완하기 위하여 전미보험감독자협의회(NAIC)에 의해 「모델법(Model Act)」이 제정되었다.

## 2) 영국

영국은 「회사법」에서 공개회사(public company)의 공시와 관련된 내용을 규정하고 있으며, 일찍이 국제회계기준(IFRS)을 도입하여 공시와 관련된 회계제도를 마련하고 있다. 특히 영국은 금융지주회사체제가 대부분이므로 금융권역별 공시제도가 별도로 존재하는 것이 아니라 「금융서비스 및 시장법」(FSMA2000: Financial Service and Market Act 2000)에 의해 금융감독청(FSA: Financial Service Authority)이 일괄적으로 소비자보호를 위한 감독과 규제를 수행하고 있다. FSA는 FSMA2000에 의거하여 작성한 ‘Rule’과 ‘Guidance’를 모아 작성한 「FSA 핸드북」에 기초하여 금융서비스업을 규제·감독하고 있다. FSA는 건전성감독, 영업행위규제, 소비자보호와 관련된 일련의 업무를 수행한다. 특히, 「FSA 핸드북」의 영업행위규제기준(Business Standard)에서 금융서비스업자의 상품공시와 관련된 내용을 규정하고 있다.

금융서비스업자의 공시와 관련된 「FSA 핸드북」의 영업행위규제기준에 명시된 규제는 COB(Conduct of Business)와 ICOB(Insurance Conduct of Business)로 구성된다. COB는 일반 금융업자와 투자형생명보험계약을 영위하는 보험사업자에게 공통적으로 적용되는 영업규범이다. COB의 주요 내용은 광고규제, 고객 숙지 의무 및 적합성 원칙, 전화·방문 판매에 대한 설명 등 규제, 상품정보공시 및 설명의무제도, 보험계약의 청약철회제도, 금융옵브즈맨제도 안내 등이다. COB6에는 상품공시 및 취소 혹은 철회(product disclosure and the customer's right to cancel or withdraw)에 관해 규정하고 있다. 여기서 금융서비스업자는 자신 또는 대리인의 신원, FSA의 인가를 받고 양극화규정(polarization rule)<sup>125)</sup>에 따른 지위 등에 관한 정보를 개인고객에게 제공해야 한다.

125) 투자자문을 수반하는 상품(투자신탁, 저축보험, 종신보험 등)에 대해 판매가 가능한 채널 중 회사 대리인인지 아니면 독립중개인인지를 표시해야 한다는 규정이다.

ICOB는 손해보험계약과 투자개념이 없는 순수보장성계약, 즉 비투자보험계약의 판매와 관련하여 적용되는 행위규제이다. ICOB는 보험회사, 보험상품 권유과정을 뺀 판매자, 로이드대리점을 대상으로 상품공시를 규정하고 있으며, 주요 내용은 금융상품 촉진활동, 광고 및 판매 표준, 상품공시, 계약취소조항, 보험금청구에 대한 처리 등이다. ICOB5는 상품공시(product disclosure)에 관한 내용을 규정하고 있다. 여기서 보험판매자는 보험상품 및 순수보장성 보험계약을 판매할 때 계약체결 전 (1) 판매자의 지위에 관한 정보(status disclosure), (2) 고객의 수요와 니드에 관한 정보(statement of demand and needs), (3) 계약 개요(policy summary), (4) 기타 정보(보험료에 관한 문서, 기타 EU 지침에 의거하여 제공해야 할 정보) 등을 규정하고 있다.

판매자의 지위에 관한 정보로는 판매자의 성명 및 주소, 판매자의 법적 지위, 보험판매자와 보험회사가 동일하지 아니할 경우 보험판매자가 직간접을 불문하고 보험회사의 의결권 또는 자본금을 10% 초과하여 보유하고 있는지 여부, 보험상품의 제공에 관하여 보험판매자가 공정한 시장분석에 기초하여 해당 상품을 취급하고 있는지 여부, 보험판매자에 의한 보상이 불가능한 경우에 고객이 어떤 보상제도를 이용할 수 있는지에 대한 내용 등에 관한 정보를 제공하도록 규정하고 있다. 계약 개요에 있어서는 보험사업자의 명칭, 보험종류 및 담보조건, 당해 보험상품의 중요한 특성 및 급부내용, 중요 면책 및 제한 사항, 보험계약기간, 계약철회권의 유무 및 계약철회를 할 수 있는 경우의 그 내용, 보험사고가 발생한 경우에 연락 가능한 전화번호 및 주소 등에 관한 정보를 제공하도록 규정하고 있다. 또한 보험료 및 기타 비용을 기재한 문서에는 판매한 상품에 대한 보험료, 보험기간 1년 초과계약의 납입보험료의 담보내역, 보험판매자에게 지급하는 보수, 경비, 세금 등에 관한 정보를 제공하도록 규정하고 있다. 특히 개인계약자는 청약철회권(cooling off)이 있기 때문에 ICOB에서는 보험판매자가 이에 대한 정보를 제공할 것을 규정하고 있다.

### 3) 호주

호주에서는 2002년 「금융서비스개혁법(FSRA)」이 시행되면서 소비자보호를 위하여 호주증권투자위원회(ASIC)에서 규제지침서168(regulatory guide 168)을 통해 모든 금융상품의 공시 관련 업무행위를 일원화하였다. 호주증권투자위원회(ASIC)의 규제지침서168은 접촉단계에서 금융서비스지침서(FSG), 자문단계에서 자문제공서(SA), 투자단계에서 상품제공서(PDS)로 구분하여 금융회사의 정보공시 의무를 규정하고 있다(〈표 V-25〉 참조). 금융회사는 금융서비스의 내용과 보험료, 수수료 등 회사 및 상품에 대한 구체적인 내용이 들어간 금융서비스지침서를 소비자에게 제공해야 하며 상품설명서와 고객과의 면담과정부터 합의사항까지 서면으로 정리하여 소비자에게 제공해야 한다.

〈표 V-25〉 호주 금융회사의 상품공시 요건

제공해야 할 서류	해당기관	제공시점
금융서비스지침서 (Financial Service Guide)	• 금융서비스 제공자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고객과 처음 접촉 시</li> <li>• 고객에게 금융서비스 제공 시</li> <li>• 금융서비스 지침서에 변화가 있을 때 기존고객에게</li> </ul>
자문제공서 (Statement of Advice)	• 금융서비스 제공자	• 자문서비스 시 혹은 직후
상품공시서 (Product Disclosure Statement)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상품개발자</li> <li>• 금융서비스 제공자</li> <li>• 상품 판매자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융상품 자문 시</li> <li>• 금융상품 발행제의 시</li> <li>• 금융상품 판매제의 시</li> </ul>

자료 : 호주증권투자위원회(ASIC) 규제지침서168(Regulatory Guide 168),  
Disclosure : Product Disclosure Statements(and other disclosure obligations), 6 September 2010.

이렇게 「금융서비스개혁법(FSRA)」에 따라 모든 금융상품에 대해 단일공시기준이 마련되어 금융상품 간 비교가 용이해지고 동일한 기능을 가진 상품에 대하여 소비자의 합리적인 선택이 가능하게 되었다. 그러나 이와 같은 단일공시기준

준은 이전에 비해 소비자에게 제공해야 하는 정보와 절차가 많아져서 금융회사의 부담이 증가하고 소비자의 불편도 증가한 측면이 있다. 예를 들어, TM을 통해 자동차보험을 가입한 경우, 이전에는 소비자가 간단히 전화를 통해 가입절차가 완료되었으나 강화된 공시기준에 따라 공시절차를 거칠 경우에는 많은 시간이 소요되어 금융회사와 소비자 모두 불편함을 겪을 수 있다.

#### 4) 캐나다

캐나다는 2001년 설립된 금융소비자보호원(Financial Consumer Agency of Canada)이 금융소비자보호 업무를 전담하면서 금융상품정보의 투명성 제고 및 공시 개선을 위한 각종 활동을 수행하고 있다. 2000년까지는 미국과 같이 보험은 주정부에서, 증권규제는 자율규제로 이루어지면서 소비자보호 관련 법규가 산재해 있었다. 2001년 이후에는 업권별 금융소비자 보호 관련 사항을 규율하는 개별업법 체계를 마련하였으며, 각 금융회사는 업권별 관련 법률에 의거하여 경영공시 및 상품공시를 이행하고 있다. 「은행법(the Bank Act)」, 「보험회사법(the Insurance Companies Act)」, 「신탁·대출회사법(the Trust and Loan Companies Act)」, 「상호신용조합법(the Co-operative Credit Associations Act)」 등에 의해 각 금융업권에 속한 회사는 재무보고서 및 상품에 대한 내용을 공시하고 있다. 「은행법」의 경우 공시 및 민원처리를 위한 절차, 고지, 광고, 계좌개설 시 요구 공시사항, 수수료 변경안내, 대출비용 등의 세부적인 사항에 대한 규정을 담고 있다. 「보험회사법」은 고객에 대한 보험상품 관련 정보와 대출업무와 관련된 대출비용 등을 규정하고 있다. 또한 캐나다의 감독당국인 OSFI(Office of the Superintendent of Financial Institutions)에서 경영공시와 관련된 가이드라인을 제시하고 있으며 금융회사들은 이러한 가이드라인을 대부분 준수하고 있다.

## 5) 일본

「금융상품의 판매 등에 관한 법률」, 「대금업의 규제 등에 관한 법률」에서 금융상품판매업자 및 대금업자는 금융소비자에게 금융거래조건 등을 설명하고 주지하도록 의무를 부과하고 있다. 「금융상품의 판매 등에 관한 법률」이 의미하는 금융상품판매업자란 은행, 증권, 보험회사는 물론 중개업자, 대리업자 등까지 포함한다. 또한 동 법에서는 예금 및 적금, 투자신탁, 금전신탁, 주식, 사채, 보험 및 공제, 저당증권, 상품펀드, 금융파생상품, 유가증권옵션거래 등 거의 대부분 금융상품을 포함한다.

동 법률에 명시된 금융상품 판매업자의 주요 설명사항으로는 (1) 금융상품의 가격, 금리, 상장 및 기타 시장지표의 변동에 따라 원금손실 발생 우려가 있는 경우 그 내용 및 관련 지표, (2) 판매업자 등의 업무·재산상황 변동으로 원금손실 발생우려가 있는 경우 그 내용 및 해당 판매업자, (3) 상품판매에 있어 고객 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 법규상 사유로 원금손실 발생우려가 있는 경우 그 취지 및 해당사유, (4) 권리행사가 있는 경우 기간제한, 계약 해제 및 해제기간 제한 등의 내용이 있다. 대금업자는 이율(이자 및 수수료, 비용 포함), 변제방식, 변제기간 또는 변제횟수 등을 영업소나 사무소 등 고객이 잘 보이는 장소에 게시하도록 하고 있다.

일본은 금융감독청 인터넷 홈페이지에서 금융·증권정보코너를 마련하여 각종 금융상품에 대한 일반적 지식(특징, 거래조건 등)을 설명하고 구체적인 사항은 각 금융회사에 조회하도록 안내하고 있다. 일본의 전국은행협회는 전국 54개소에 은행종합상담소를 설치하여 운영 중이며 은행거래와 관련한 민원상담, 조회 등의 금융서비스를 제공하고 있다.

## 라. 개선방안

### 1) 개선 방향

재무건전성 감독 목적의 경영공시는 권역별로 분리되어 규정된 현행 체제를 유지해도 소기의 목적을 달성하는 데 큰 어려움이 없을 것이다. 그러나 다른 업권에 속하는 동일한 경제적 기능의 금융상품 간 경쟁이 이루어지는 상황에서는 상품공시가 권역별로 분리되어 규정된 현행 법체계로는 소비자보호 목적을 달성하기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 소비자보호와 관련이 높은 상품공시는 금융 권역별로 분리되어 규정되기보다는 일괄적으로 규제하는 것이 바람직할 것이다. 이를 통해서 권역별 금융회사의 부담에서 발생하는 격차를 해소함으로써 소비자보호를 제고할 수 있을 것으로 기대한다.

또한 소비자보호를 강화하기 위하여 공시의 실효성을 높일 수 있도록 금융회사의 정보공시 의무를 강화하는 방안을 고려할 수 있다. 즉, 금융회사는 금융서비스의 내용과 보험료, 수수료 등 회사 및 상품에 대한 구체적인 내용이 들어간 금융서비스지침서를 소비자에게 제공하고, 상품설명서와 고객과의 면담과정부터 합의사항까지 서면으로 정리하여 소비자에게 제공하는 보다 적극적인 소비자보호 규정을 마련할 필요가 있다. 다만, 금융회사가 소비자에게 제공해야 하는 정보가 지나치게 많아질 경우 소비자와 금융회사 모두 부담이 증가될 수 있으므로 이를 극복할 수 있는 표준안을 마련할 필요가 있을 것이다.

### 2) 경영공시의 개선

경영공시의 경우 현재와 같이 공식적인 통로에서 회사별 경영 관련 내용을 나열하는 방식으로는 건전성감독의 목적을 충족할지 모르나 소비자보호의 목적을 충족하는 데에는 미진한 것으로 판단된다. 따라서 개별 금융회사가 자사 홈페이지 등을 이용하여 공시하는 수준에서 벗어나 비교가능성 제고를 위해 감독

기관에서 하나의 홈페이지를 통해 경영공시를 수행하는 것이 바람직할 것이다. 감독기관에서는 단순히 법률상 명시된 정보를 취합하여 공시하는 수준에서 나아가 회사별 비교·분석 자료를 제공함으로써 소비자의 이해도를 높이고 실질적이고 보다 적극적으로 소비자를 보호하는 방안을 마련할 필요가 있다.

특히, 경영공시의 필수 항목 중 리스크 공시가 재무건전성 파악을 위한 핵심이므로 리스크 공시의 질적·양적인 개선이 필요할 것이다. 따라서 현재와 같이 단순히 경영통일공시의 일환으로 리스크 공시를 규정하는 것이 아니라 경영통일공시기준과 사업보고서 내용을 통합하여 단일화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 다만, 리스크 공시가 성공적으로 이행되기 위해서는 대부분의 금융회사들이 이를 이행할 수 있는 여건이 마련되어야 하므로 금융회사들의 표준모형과 내부모형 도입 수준을 파악하여 단계적으로 리스크 공시 체계를 개선하는 것이 바람직할 것이다.

### 3) 상품공시 개선

상품공시의 경우 금융권역별로 협회에서 금융상품 비교를 위한 정보를 공시하고 금융감독원은 홈페이지에서 각 협회 홈페이지를 링크하는 수준에 머무르고 있어 보다 적극적인 소비자보호 방안이 필요한 실정이다. 따라서 소비자가 동일한 경제적 기능을 하는 금융상품을 비교할 수 있도록 관련 정보를 통합하여 제공하는 시스템을 마련할 필요가 있다. 또한 전문지식이 부족한 소비자의 입장에서 상품별 특성을 파악하기 힘들기 때문에 표준화된 비교 평가기준을 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 펀드, 신탁, 변액보험 등은 투자형 금융상품이라는 유사점이 있지만 각각의 목적이 상이하기 때문에 손익 프로파일도 다를 수밖에 없다. 이 경우 소비자에게 각 상품에 대한 정보를 일괄적으로 제공한다 하더라도 소비자는 자신의 입장에서 어떠한 상품이 가장 적합한가를 알기 어려울 수 있다. 따라서 일차적으로 유사한 금융상품을 비교할 수 있도록 통합적으로 정보를 제공하는 시스템을 마련하고, 다음으로 유사한 금융상품을 비교할 수 있도록

록 표준적인 평가기준을 마련할 필요가 있다.

유사한 금융상품을 비교할 수 있도록 마련되는 표준적인 평가기준은 각 금융상품의 특성을 반영할 필요가 있다. 예를 들어, 보장성보험상품의 경우 소비자가 얻는 혜택, 소비자 부담(보험료)의 적정성, 계약 및 해지 방법 등을 평가기준으로 할 필요가 있다. 투자상품의 경우에는 투자자의 위험회피 수준에 따라 투자목표가 달라질 수 있으므로 수익률과 리스크를 고려한 위험조정성과를 반드시 평가기준에 포함할 필요가 있다. 대출상품의 경우 소비자의 미래 재정계획에 차질이 발생하지 않도록 대출금리 결정방법, 상환조건 및 만기갱신 조건 등을 평가기준에 포함하는 것이 바람직할 것이다.

## 6. 고객정보 보호

### 가. 현황

#### 1) 우리나라의 개인정보 보호 법제의 체계

20세기 후반에 들어 컴퓨터와 통신기기 관련 기술의 비약적인 발전에 힘입어 인류사회는 전통적인 산업사회에서 정보사회(information society)로 변모하기에 이르렀다. 그런데 이러한 정보사회의 도래는 실질적으로 모든 형태의 개인정보에 대한 상업화를 촉진시키고 대량적 처리를 가능케 한 반면, 개인의 자기정보 통제권은 상대적으로 보호되지 못함으로써 많은 문제점을 야기하게 되었다.

이에 1973년 스웨덴을 필두로 대부분의 국가가 개인정보 보호 관련 법을 제정하기에 이르렀으며, 우리나라의 경우에도 1994년 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」을 시작으로 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등 다수의 분야별 개인정보 보호 관련 법을 제정·시행하고 있다. 우리나라의 경우 개인정보에 관한 총괄적인 기

본법이 제정되지 않은 상태에서 부처별·분야별 필요성에 따라 각기 이에 상응하는 개별 개인정보 보호법률이 제정되어 왔다고 할 수 있다. 공공 및 행정분야의 경우에는 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률(이하 「공공기관법」이라 함)」이 근간이 되며, 민간부분은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 「정보통신망법」이라 함)」과 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률(이하 「신용정보법」이라 함)」이 주요 법률로 기능하고 있다. 이외에도 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률(이하 「금융실명법」이라 함)」, 「의료법」, 「통신비밀보호법」, 「보험업법」 등 다수의 법률에 개인정보 보호와 관련된 규정들이 존재하고 있다.

〈표 V-26〉 국내 개인정보 보호 관련 법규 체계

분야	주요법률	관련법률	비밀준수규정
공공 행정	공공기관의 개인정보보호 에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공기관의 정보공개에 관한 법률</li> <li>• 전자정부법</li> <li>• 주민등록법</li> <li>• 국정감사 및 조사에 관한법률</li> <li>• 통계법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변호사법</li> <li>• 법무사법</li> <li>• 세무사법</li> <li>• 관세사법</li> <li>• 공인노무사법</li> <li>• 외국환거래법</li> <li>• 공중인법</li> <li>• 은행법</li> <li>• 근로기준법</li> <li>• 노동위원회법</li> <li>• 직업안정법</li> <li>• 공인중개사법</li> <li>• 형법제317조</li> </ul>
정보 통신	정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통신비밀보호법</li> <li>• 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률</li> <li>• 정보화촉진기본법</li> <li>• 정보통신기반보호법</li> </ul>	
금융 신용	신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률</li> <li>• 방문판매 등에 관한 법률</li> <li>• 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률</li> <li>• 전자거래기본법</li> <li>• 보험업법</li> <li>• 자본시장 및 금융투자업에 관한 법률</li> </ul>	
의료	보건의료기 본법, 의료법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기 등 이식에 관한 법률</li> <li>• 생명윤리 및 안전에 관한 법률</li> <li>• 인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률</li> </ul>	
교육	교육기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초·중등교육법</li> <li>• 교육정보시스템의 운영 등에 관한 규칙 등</li> </ul>	

자료 : 국회 행정안전위원회(2009), p.36.

## 2) 금융산업에 적용되는 개인정보보호법률

현재 금융거래에 있어서 개인정보 보호제도는 「금융실명법」과 「신용정보법」 및 그 하위 법규인 감독규정을 중심으로 이루어져 왔다. 이에 더하여 금융거래가 점차 전자화됨에 따라 정보통신서비스 제공자를 대상으로 하는 「정보통신망법」도 금융거래에 대한 주요 개인정보보호법률로서 적용되고 있다. 또한, 온라인 환경에서의 금융거래 시의 소비자보호를 위해 「전자금융거래법」이 제정되었으나, 동 법은 주로 지급거래와 관련된 전자적 방식에 대한 내용만을 담고 있고 개인정보 보호 관련 규정은 거의 찾아볼 수 없다.

한편, 「금융지주회사법」은 금융지주회사와 그 자회사 등에게 고객정보의 제공 및 관리에 있어서 많은 혜택을 주고 있다. 즉, 금융지주회사와 자회사는 「금융실명법」이나 「신용정보법」에도 불구하고 금융거래정보와 개인신용정보를 정보주체의 동의 없이도 상호 간에 제공이 가능하고 영업상의 목적으로 이용하게 할 수 있다(제48조의2 제1항). 또한 금융지주회사의 자회사 등인 투자매매업자나 투자중개업자는 증권총액정보 등을 금융지주회사와 그 자회사 등에게 영업상 이용하게 할 목적으로 제공할 수 있다(제48조의2 제2항).

이들 개인정보 보호 관련 법률들은 개인정보의 수집, 제공 및 목적 외 이용 시 정보주체로부터의 동의를 받도록 하고, 자기 정보의 열람·정정·삭제 요구권을 규정함으로써 정보주체의 자기정보통제권을 부여하고 있다. 「금융실명법」은 실지명예에 의한 금융거래 실시를 주목적으로 하고 비밀보장 규정은 보조적인 역할을 하는 것인 바, 동 법에서는 개인정보 보호와 관련하여서는 제공 시의 동의수령과 제공사실의 통보에 관한 규정만을 두고 있다. 이에 반하여, 「신용정보법」과 「정보통신망법」은 개인정보의 수집·이용·제공의 제한과 개인정보의 관리·파기에 관한 사항 및 분쟁조정·손해배상책임 등 개인정보보호에 관한 체계적이고도 구체적인 규정을 두고 있어, 개인정보 보호의 일반법으로서의 역할도 수행하고 있다.

먼저, 이들 개인정보보호 관련 법률들의 주요 내용을 살펴보면, 동 법률들은

개인정보주체의 보호를 위하여 개인정보의 처리 시에는 동의를 수령토록 함으로써 금융기관의 오·남용을 억제하고 있다. 동 법률들은 정보주체의 동의나 법률상 규정이 있는 경우 등 일정한 경우에만 개인정보를 수집할 수 있으며, 동 개인정보는 수집목적의 범위 내에서만 이용이 가능하다. 다만, 「금융실명법」과 「신용정보법」은 정보주체의 동의 없이도 개인정보를 수집할 수 있으나, 이 경우 「신용정보법」은 그 수집 목적을 명확히 하도록 하고 있다(법 제15조). 「정보통신망법」은 정보주체가 필수 정보 외의 개인정보 수집에 동의하지 않는다는 이유로 재화 또는 서비스의 제공을 거부할 수 없도록 하고 있다(법 제23조). 또한 동 법률들은 사상·신념, 건강 등 사생활 침해의 우려가 현저히 큰 민감 정보는 원칙적으로 수집을 할 수 없도록 하고 있다.

개인정보의 제3자 제공에 대해서는 정보주체의 동의가 있거나 개인정보 수집 목적의 범위 내에서 제공하는 경우 외에는 개인정보를 제3자에게 제공할 수 없도록 규정하고 있다. 이 경우 「신용정보법」은 정보주체로 하여금 신용정보의 제공사실을 통보 또는 조회할 수 있도록 금융회사 등 개인정보처리기관에 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있다(법 제35조). 또한 개인정보처리기관은 개인정보를 수집 목적 외에 이용하거나 제3자에게 제공할 경우에도 동의를 받아야 하며, 개인정보의 처리목적 달성 등 그 개인정보가 불필요하게 되었을 때에는 지체없이 그 개인정보를 파기하여야 한다. 개인정보의 이전(移轉)과 관련하여서는 업무위탁에 따른 개인정보의 이전에 대해서도 정보주체의 동의를 받아야 하나, 계약의 이행을 위하여 필요한 경우에는 동의가 면제되고 있다. 영업의 양도·합병 등으로 개인정보를 다른 사람에게 이전하는 경우 「신용정보법」은 동의를 면제하고 있으나(법 제32조 제4항 제3호), 「정보통신망법」의 경우에는 이전하려는 사실과 이전받는 자 등을 정보주체에게 통지하도록 하고 있다(법 제26조 제1항).

또한, 동 법률들은 정보주체의 자기정보 열람청구권 부여, 금융회사의 안전조치 의무 부과, 그리고 손해배상책임과 분쟁조정제도 등의 도입을 통하여 실질적으로 정보주체의 권리를 보장할 수 있는 장치를 마련하고 있다. 즉, 동 법률들은

정보주체에게 개인정보의 열람청구권, 정정·삭제 청구권, 처리정지 요구권 등을 부여함으로써 정보주체의 자기정보통제권을 강화하고 있으며, 개인정보처리기관은 정보주체의 요청에 지체 없이 필요한 조치를 취해야 할 의무가 있다. 개인정보처리기관은 개인정보가 분실·도난·유출되지 않도록, 내부관리계획을 수립하고 접속기록을 보관하는 등 개인정보의 안전한 처리를 위한 기술적·관리적 보호조치를 하여야 하며, 개인정보의 처리에 관한 업무를 총괄해서 책임질 관리책임자를 지정하여야 한다. 한편, 정보주체는 개인정보처리기관이 관련 법률을 위반한 행위로 손해를 입으면 해당 기관에게 손해배상을 청구할 수 있으며, 이 경우 개인정보 처리자는 고의·과실이 없음을 입증하지 않으면 책임을 면할 수 없다. 또한 「정보통신망법」은 개인정보 관련 분쟁을 신속·공정하게 처리하기 위하여 개인정보분쟁조정위원회를 두고 있으며, 그 조정결정을 수락할 경우 당사자 간에 합의가 성립한 것으로 보고 있다(법 제38조).

### 3) 「개인정보보호법」(안)의 제정 추진

현재 개인정보법률의 기본법이라 할 수 있는 「개인정보보호법」(안)이 공공기관법의 대체법안으로서 행안부에 의해 국회에 제출되어 법사위에 계류 중에 있다. 「개인정보보호법」(안)의 제정 추진은, 분야별 접근방식(sectoral approach) 하에서는 개별법이 제정되어 있지 않은 분야의 경우 개인정보 취급행위를 규제할 수 없어 법률의 사각지대가 발생하는 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 더불어 최근 크고 작은 개인정보의 유출 및 오·남용 사건들이 끊임없이 발생함으로써, 사회 전반의 개인정보 보호에 대한 요구가 갈수록 높아진 점이 반영된 결과라고 하겠다.

「개인정보보호법」(안)은 개인정보보호위원회의 설치, 단계별 개인정보 보호 조치 마련, 개인정보의 처리제한 강화, 개인정보 영향평가제도·개인정보 유출 통지제도·집단분쟁조정제도 및 단체소송제도의 도입 등을 주요 내용으로 하고 있다. 동 법안은 그 동안 개인정보 보호 관련 법률의 적용을 받지 않았던 사

각지대를 해소함으로써 국가사회 전반의 개인정보 보호수준이 제고될 것으로 기대된다.

〈표 V-27〉 「개인정보보호법」(안)의 구성 체계

구 성	주요 내용
제1장 총칙	목적, 정의, 개인정보 보호원칙, 다른 법률과의 관계 등
제2장 개인정보 보호정책의 수립 등	개인정보 보호위원회, 기본계획·시행계획, 자료제출 요구, 개인정보 보호지침, 자율규제의 촉진 및 지원 등
제3장 개인정보의 처리	개인정보의 수집·이용·제공 및 제한, 동의를 받는 방법, 민감정보·고유식별정보의 처리제한 등
제4장 개인정보의 안전한 관리	안전조치의무, 개인정보 처리방침, 개인정보 파일의 등록·공개, 개인정보 영향평가, 개인정보 유출통지 등
제5장 정보주체의 권리 보장	개인정보의 열람·정정·삭제·처리정지, 권리행사방법 및 절차, 손해배상책임 등
제6장 개인정보 분쟁조정위원회	설치 및 구성, 위원의 신분보장, 위원의 제척·기피·회피, 조정의 신청, 처리기간, 조정 전 합의권고, 집단분쟁조정 등
제7장 개인정보 단체소송	단체소송의 대상, 소송허가요건, 확정판결의 효력 등
제8장 보칙	적용제외, 금지행위, 비밀유지, 침해사실신고, 시정조치 등
제9장 벌칙, 부칙	벌칙, 과태료, 시행일, 경과조치, 다른 법률의 개정 등

### 나. 문제점

금융고객정보의 처리에 있어 금융소비자 보호와 직접적으로 관련되는 부분은 금융소비자가 자기정보통제권을 적절히 행사할 수 있는가에 관한 문제라고 할 수 있다. 여기서 금융소비자의 자기정보통제권은 (1) 수집에 대한 동의, (2) 이용 및 제3자 제공에 대한 동의, (3) 자기정보의 열람·정정·삭제 청구권 등의 문제로 구분할 수 있다. 한편, 개인정보 보호 법제의 명확성과 일관성은 금융소비자 보호와 직접적으로 연결되지 않지만, 금융소비자의 예측가능성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 금융회사의 오·남용을 제한할 수 있다는 측면에서 금융소비자 보호와 간접적으로 연결될 수 있겠다. 더불어 금융제도의 건전한

운용을 위한 금융고객정보의 활용도 종국적으로는 금융소비자 보호와 관련이 있다고 할 수 있다. 따라서 여기서는 이러한 관점들에 기초해서 금융고객정보 보호의 문제점을 논하고자 한다.

### 1) 개인정보법 제정에 따른 적용법규의 다기화 심화

현재 금융회사에 적용되는 개인정보 보호법제는 정보의 종류 및 영업형태에 따라 그에 상응하는 개인정보 관련 법률들이 중첩적으로 적용되고 있다. 금융회사의 개인정보 수집 및 이용에는 기본적으로 금융실명법이 적용되고, 여신정보에 대해서는 「신용정보법」이 적용되고 있으며, 실무에서도 이들을 구분하여 적용하고 있다<sup>126)</sup>. 보험회사의 경우에는 「금융실명법」의 적용이 배제됨에 따라 전체 보험정보에 「신용정보법」이 적용되는 것으로 해석(정책 및 감독당국)하고 있다<sup>127)</sup>. 한편, 전화·인터넷 등을 이용한 금융계약체결은 정보통신망을 이용한 정보통신서비스 제공이라는 점에서 「정보통신망법」이 적용된다고 하겠다<sup>128)</sup>. 「신용정보법(금융실명법)」과 「정보통신망법」의 관계에 대해서는 다소 애매한 면이 있지만, 「정보통신망법」 제5조의 취지상 「정보통신망법」이 「신용정보법」의 특별법의 관계에서 우선 적용되어야 하는 것으로 이해되고 있기 때문이다<sup>129)</sup>. 그러나 금융기관이 정보통신망상에서의 금융거래(온라인 거래)와 정보통신망 밖에서의 금융거래(오프라인 거래)를 동시에 행하는 경우에는 양자의 구별이 매우 모호할 것이므로 금융기관은 두 법의 준수사항을 모두 염두에 두어야 할 필요가 있겠다.

126) 이상환(2007), pp.79-80.

127) 「보험업감독업무시행세칙」상의 표준사업방법서에서도 보험계약내용의 교환을 위해 신용정보법에 근거한 정보 제공·활용 동의서를 받도록 규정하고 있다.

128) 「정보통신망법」상의 개인정보분쟁조정위원회는 전화·인터넷 등을 이용한 금융계약체결에 대해서는 금융회사를 “영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자(제2조 제3호)”인 정보통신서비스 제공자로 보아 「정보통신망법」을 적용하고 있다.

129) 정성구(2007), p.77.

이에 더하여 향후 개인정보 보호에 관한 기본법이라 할 수 있는 「개인정보보호법」이 제정된다면, 금융회사에 적용되는 개인정보 보호규정은 「금융실명법」과 「신용정보법」 및 「정보통신망법」 이외에 「개인정보보호법」으로 그 중첩성이 보다 심화될 수 있다. 「개인정보보호법」(안) 제6조에서는 “개인정보 보호에 관하여는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”라고 다소 모호하게 규정하고 있다. 동 규정은 「신용정보법」과 「정보통신망법」을 전부 적용 배제하는 것이라고 즉, 「신용정보법」이나 「정보통신망법」의 적용대상이 되는 개인정보에 대해서는 「개인정보보호법」(안)의 적용을 전면적으로 배제하는 것이라고 해석하기에는 무리가 있으므로, 「개인정보보호법」(안)에 규정이 있으나, 「금융실명법」과 「신용정보법」 및 「정보통신망법」에 특별한 규정이 없는 경우에는 「개인정보보호법」(안)의 해당 규정이 적용되는 것으로 해석해야 하기 때문이다.

따라서 「개인정보보호법」(안)의 제정 취지에도 불구하고, 금융 관련 개인정보 법률이 「금융실명법」, 「신용정보법」, 「정보통신망법」, 「개인정보보호법」(안) 등으로 다기화될 경우, 금융겸업화의 진전에 따른 적용법규의 혼재, 개인정보에 대한 일관성 있는 해석 및 관리의 비효율성 등 개인정보 보호를 위한 일관성 있는 정책추진이 곤란해질 것이다.

## 2) 동의 수령 방식의 추상성 및 포괄성

금융 관련 개인정보 보호 법률들은 기본적으로 금융회사로 하여금 금융고객 정보의 수집·이용·제공에 대해 정보주체로부터의 동의를 수령할 것을 요구하고 있다. 이러한 동의 수령이 실제적으로 효과를 발휘하기 위해서는 각각의 동의가 개별적으로 이루어져야 하고, 그 내용 또한 금융소비자가 자신의 정보가 누가, 어떠한 목적으로, 어떻게 사용할 것인가를 이해할 수 있어야 한다.

그러나 금융거래 현실에서는 동의 수령에 관한 문구가 포괄적으로 이루어져

있으며, 동의도 각각의 개인정보 처리단계별로 구분하여 별도로 수령하고 있지 않은 경우가 대부분이다. 예를 들어, 「신용정보법」의 경우에는 금융소비자로부터의 1차적 수집동의를 요구하고 있지 않으며, 이용 및 제공에 있어서도, 실무상, 동일 고객에 대하여 개인신용정보의 제공동의, 목적 외 사용동의, 조회동의 등을 분리하지 않고 한 장의 서류에 묶어서 처리하고 있는 실정이다. 더불어 「신용정보법」은 그 이용목적도 ‘상거래관계의 설정 및 유지 등’으로 포괄적으로 규정하고 있어 구체성을 상실하고 있다. 여기서 ‘상거래’의 정의가 포괄적이라는 점을 차치하더라도, ‘설정 및 유지’의 개념 해석에 있어 장래의 고객이 될 가능성이 있는 자에 대한 마케팅 목적에서 정보를 제공하는 것이 ‘설정’에 해당되는지, 그리고 기존의 고객정보를 이용하는 것이 언제나 ‘유지’에 해당되는지 등에 관하여 불분명하여 혼란의 여지가 많다<sup>130)</sup>.

### 3) 보험고객정보의 공동이용에 관한 법적 장치 미흡

금융산업의 경우 금융제도 본연의 역할 및 그 공공성을 충실히 수행하기 위하여 다양한 제도를 운영하고 있으며, 동 제도의 건전한 운용을 위해서는 정보비대칭성의 해소와 금융소비자의 역선택 방지 등을 위한 금융고객정보의 공동이용이 전제될 필요가 있다. 이러한 역선택 방지는 일부 소비자의 비도덕적 행위를 사전에 차단함으로써 금융회사의 건전성 및 금융소비자 간의 형평성을 제고할 수 있으며, 궁극적으로는 전체 금융소비자에게 그 이익이 환원된다는 점에서 간접적인 금융소비자 보호제도라고 할 수 있겠다.

은행과 금융투자회사에 있어서 역선택이 발생할 수 있는 경우는 여신거래에 한정되며, 동 여신거래는 신용정보제도에 의하여 보호되고 있다. 또한 은행과 금융투자회사의 경우는 상대적으로 역선택의 위험이 낮으며, 그나마 거래처 규제, 세금우대저축 등의 제도운영은 「금융실명법」에 근거하여 안정적으로 수행하고 있다. 은행과 금융투자회사는 여신정보를 제외하고는 「금융실명법」의 적

130) 정성구(2006), p.101.

용을 받고 있으며, 동 법상의 동의 예외 규정에 의거하여 정보를 공동이용하고 있기 때문이다. 참고로, 「금융실명법」은 “동일한 금융기관의 내부 또는 금융기관 상호 간에 업무상 필요한 거래정보 등의 제공(제4조 제1항 제5호)”의 경우에는 정보주체로부터의 동의를 받지 않아도 되도록 규정하고 있다(〈표 V-28〉 참조).

〈표 V-28〉 금융기관 상호 간에 업무상 필요한 정보의 범위

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 은행의 공동채권관리를 위하여 필요한 경우</li> <li>② 불량거래처 규제, 거래정지처분의 해제 또는 취소신청과 관련하여 필요한 경우</li> <li>③ 무통장입금, 계좌송금(타행송금 포함) 등과 관련한 오류정정을 위하여 필요한 경우</li> <li>④ 세금우대저축 등과 관련한 위규·중복계좌의 정리를 위해 필요한 경우</li> <li>⑤ 금융기관이 법령 또는 금융기관의 협약 등에 의하여 정보 등을 수집·관리·제공하는 자나 거래자 간의 금융자산 이체업무를 취급하는 자(전국은행연합회, 금융결제원 등)에게 업무상 필요한 정보 등을 제공하는 경우</li> <li>⑥ 부정수표 고발장 작성을 위하여 수표 지급은행이 수표제시인의 인적사항에 관한 정보를 요청하는 경우             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 팩스·전문 등에 의한 요청을 받고 수표제시인의 성명, 실명번호, 주소 등 제공 가능</li> </ul> </li> <li>⑦ 어음할인 등과 관련하여 다른 금융기관으로부터 어음발행인에 대한 정보(사업자 등록번호, 인적사항, 주소 등) 제공 요청 시             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 팩스 등에 의한 서면요청을 받고 제공가능(금융거래정보 제공동의서를 제출한 거래처에 대하여는 서면요청 생략가능)</li> </ul> </li> <li>⑧ 금융기관 간 공동협약에서 정한 사항과 관련된 경우</li> <li>⑨ 기타 다른 금융기관에게 업무상 필요한 정보 등을 제공하는 경우(FAX 등에 의한 서면요청에 한함.)</li> </ul> |
|--|

자료 : 전국은행연합회(2008), p.50.

한편, 보험산업의 경우에는 보험금의 지급이 사후에 이루어진다는 특성으로 인하여 보험사기 등 도덕적 해이가 빈발하고, 정보비대칭성이 심하여 역선택의 소지가 많기 때문에, 위험단체를 구성하고 있는 전체 보험소비자를 보호하기 위해서는 여타의 금융산업보다 정보의 공동이용이 절실히 요구된다고 하겠다.

그러나 실제적으로는 보험산업에 있어 공동이용에 대한 법적 근거가 미약하여 비생산적인 논란이 지속되고 있는 실정이다. 예를 들어 「보험업법」상 요율 산출기관인 보험개발원에게 보험고객정보의 체계적 통합·집적 및 제공 의무

를 부여하고 있으나, 정보주체의 동의 여부에 대한 명시적 규정이 없어 그에 대한 논란이 상존하고 있다. 또한 「금융실명법」상 금융자산에서 보험료가 제외되었다는 이유로 보험고객정보가 그 적용대상에서 배제되는 것으로 해석됨에 따라 사실상 적용이 배제되고 있다.

## 다. 해외사례

### 1) 미국

#### 가) 개인정보보호 관련 법 체계<sup>131)</sup>

미국의 개인정보보호 법률 체계는 기본적으로 개인정보보호 기본법에 의하여 획일적으로 규제되는 대신, 각 분야에서 개별법으로 개인정보보호를 명시하는 개별법주의의 법률체계를 가지고 있으며, 이는 다시 공공부문과 민간부문으로 구분되고 있다. 이 중 공공부문에서는 「프라이버시법(Privacy Act of 1974)」이 기본법의 역할을 하고 있으며, 민간부문에서는 금융, 전자통신 등 각 분야별로 필요성이 제기될 때마다 해당 사안에 맞는 개별법을 제정하는 방식을 취하고 있다.

이러한 입법방식은 사회적 변화나 기술의 발달에 따른 개별법적 접근과 대응이 용이한 반면 특정 분야에 한정되어 해당 분야의 관련업계나 이익단체의 영향을 받기 쉬운 단점이 존재한다고 인식되고 있다. 또한, 규제방식에 있어서는 정부의 입법·집행·평가에 기반을 두되 이러한 기능들이 민간부문에 의하여 수행되는 ‘자율규제’적 접근방식을 채택함으로써 자율적인 개인정보보호제도를 마련하여 유도하는 것을 정부의 역할로 삼고 있다. 미국의 개인정보보호법 체계를 특성별·부문별로 정리한 것은 다음의 <표 V-29>와 같다.

131) 본 항목은 ‘주요 국가의 개인정보보호 동향 조사(고려대 산학협력단, 2009.6)’을 주로 참조하였다.

〈표 V-29〉 미국의 개인정보보호법 체계

구분	보호대상	주요 법률
기본법	공공부문	• Privacy Act of 1974
개별법	공공부문	• Freedom of information Act, 1974 • Computer Matching and Privacy Protection Act of 1988 • E-government Act of 2002
	금융부문	• Gramm-Leach-Bliley Act(1999) • Fair and Accurate Credit Transaction Act of 2003 • Identity Theft Red Flags and Address Discrepancies Under the Fair and Accurate Credit Transactions Act of 2003; Final Rule
	통신부문	• Cable Communication Policy Act(1984) • Electronic Communication Privacy act(1986) • Communications Assistance for Law Enforcement Act(1994) • Telecommunication Act(1996) • Telephone Records and Privacy Protection Act of 2006
	의료정보	• Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996 • Genetic Information Nondiscrimination Act of 2003
	전자서명	• Electronic Signature in Global and National Commerce Act of 2000
	기반시설 보호	• Computer Fraud and Abuse Act(1986) • Former Vice President Protection Act of 2008
	기타	• Driver's Privacy Protection Act, 1994 • Children's Online Privacy Protection Act of 2003

자료 : 한국정보보호진흥원(2009), pp.28-29.

나) 금융 관련 개인정보보호 법률의 주요 내용

① 「금융산업현대화법」

「금융산업현대화법」으로 알려진 「GLB법(Gramm-Leach-Bliley Act)」은 1999년에 미국 의회에서 통과됨으로써 2000년부터 시행되었다. 동 법에서는 새로 구축되는 대형금융시장에서 은행, 증권, 보험 등의 업종이 서로 다른 관련 회사들 간에 정보를 공유할 수 있도록 허용함에 따라 정보의 이용과 유통을 합리적

으로 규제할 필요성에 직면하게 되었다. 그 결과로서 동 법에는 모든 금융기관이 고객의 개인적인 금융거래정보를 어떻게 취급할 것인지에 대한 명문규정을 두고 이를 고객에게 공시하도록 하고 있다. 특히, 보험 관련 거래와 관련해서는 생명보험, 자동차보험, 일반손해보험 및 의료비보험을 포괄하는 가계종합보험 등에 있어서 계약자의 프라이버시를 보호하는 규정을 갖고 있다<sup>132)</sup>. 동 법에서 프라이버시 보호와 관련된 주요 조항은 <표 V-30>과 같다.

<표 V-30> 「GLB법」상 프라이버시 보호 관련 주요 조항

- |  |
|--|
| <p>① 제501조: 개인정보(personal information)의 보호</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보험회사는 고객 프라이버시를 존중하고, 고객정보의 비밀과 안정성을 보호하고 고객프라이버시방침을 정함.</li> </ul> <p>② 제502조: 개인정보공시와 관련된 의무</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보험가입자가 자신의 개인정보가 누군가에게 공개되지 않도록 정할 수 있어야 하며, 그러한 권한 또한 설명되어야 함.</li> <li>- 보험회사는 사전에 고지되지 않은 제3자에게 보험가입자의 개인정보를 제공할 수 없음.</li> <li>- 보험회사는 고객의 계좌번호 또는 접속코드를 고지되지 않은 제3자에게 제공할 수 없음.</li> </ul> <p>③ 제503조: 고객프라이버시방침의 통지</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보험회사는 고객프라이버시방침을 첫 거래를 맺는 고객에게 통지해야 함.</li> </ul> |
|--|

## ② 「공정신용거래법」

금융기관이 소비자의 대출 여부 및 금액, 이자율 등을 결정함에 있어 소비자 신용정보회사의 신용보고 및 신용평점을 이용하는데, 이 과정에서 발생하는 소비자 신용정보에 대한 문제를 해결하기 위하여 「공정신용보고법(FCRA: Fair Credit Reporting Act)」의 개정 법률로 「공정신용거래법(FACTA: Fair and Accurate Credit Transaction Act of 2003)」이 2003년에 제정되었다.

FACTA는 기본적으로 소비자 신용정보에의 접근권에 대한 보장을 명시하고 있는데, 구체적으로는 신용정보회사 Equifax, Experian, TransUnion으로부터 누

132) 김선정(2003). p.40.

구나 매년 1회씩 무료로 신용평가정보를 제공받을 수 있도록 규정하고 있다.

또한, 앞서 언급한 3대 신용정보회사가 연방거래위원회(FTC)와의 협조하여 연간신용보고서에 무료로 접근할 수 있도록 웹사이트를 구축하여 운영하도록 규정하고 있고, 소비자에게 불리한 정보는 법적으로 유지기간을 제한하고 있다. 더불어 조사식 신용보고서(CR)<sup>133)</sup>의 작성 시 보고서가 소비자의 성격, 평판 등 조사 가능한 범위 내에서 작성될 수 있다는 사실이 해당 소비자에게 명백하고 정확하게 공개되도록 규정하고 있다.

### ③ 「NAIC 모델법」

1970년대 후반부터 1980년대 초까지 보험산업에서 프라이버시의 문제가 활발히 논의되었으며, 1977년 프라이버시보호연구위원회(PPSC: Privacy Protection Study Commission)는 공공부문과 민간부문을 산업별로 조사한 연구결과를 발표하였다. 이러한 논의들과 PPSC의 연구결과가 근간이 되어 보험감독자협의회(NAIC)에 의해 「NAIC 표준 보험정보 및 프라이버시 보호 모델법(The NAIC Standard Insurance Information and Privacy Protection Model Act, 이하 「NAIC 보험정보모델법」이라 함)」이 1979년 채택되었고, 이후 1980년과 1981년 두 차례에 걸쳐 수정된 후 1982년에 완성되었다<sup>134)</sup>.

「NAIC보험정보모델법」의 목적은 서문(preamble)에서 밝히고 있는데 이는 다음과 같다.

첫째, 보험회사(insurance institution), 모집조직(agents), 또는 보험지원조직(insurance supporting organization)에 의해 보험거래와 관련하여 집중되는 정보의 수집, 사용, 공개에 관한 기준을 설정한다. 둘째, 상기 조직들의 보험영업상 정보필요성과 일반대중의 보험정보 활용실태상의 투명성 요구(과도한 침범

133) 조사식 CR(investigate consumer report)는 소비자의 성격, 평판, 개인적 특성, 생활 방식에 관한 정보를 소비자의 친구, 협력관계에 있는 것으로 보고된 자, 또는 소비자가 알고 있거나 동 항목의 정보에 관한 지식을 가진 자 등과의 개인적 면담을 통해 작성한 보고서이다(강경훈·남재현 2009).

134) 김성태(2007). pp.88-89.

의 최소화 포함) 간의 균형을 유지한다. 셋째, 정보주체인 자연인이 보험거래와 관련하여 어떤 정보가 수집되고 있는가를 명확히 알 수 있도록 하고, 또한 그 정보의 정확성을 확보하기 위해 일반인이 정보를 확인할 수 있는 규제 메커니즘을 설정한다. 넷째, 보험거래와 관련하여 수집된 정보공개를 제한한다. 다섯째, 보험계약의 청약자나 보험계약자가 위험의 인수를 거부당하는 등 차별적 취급을 당한 이유를 알 수 있도록 한다.

한편, 「NAIC보험정보모델법」은 그 적용대상을 생명보험, 건강보험, 질병보험, 손해보험을 영위하는 보험회사, 모집조직 또는 보험지원조직으로 하고 있는데, 보험인수시 개인정보 취급을 규정하고 있는 것은 다음의 5개 조항이다.

〈표 V-31〉 「NAIC보험정보모델법」상 개인정보보호 관련 주요 조항

- ① 제4조: 보험정보관행(insurance information practice)의 통보
  - 보험회사 또는 모집조직은 보험거래와 관련하여 모든 청약자 또는 계약자에게 정보관행을 통보하여야 함.
- ② 제8조: 개인정보기록에의 접근(Access to Recorded Personal Information)
  - 어떤 개인이 신분확인과정을 거쳐 보험사, 모집조직, 또는 보험지원조직에 자신이 작성한 개인정보기록에 관한 서면요청서를 제출하면, 보험회사, 모집조직 또는 보험지원조직은 요청접수일로부터 영업 30일 내에 개인정보 내용을 알려줘야 함.
- ③ 제9조: 개인정보기록의 수정, 정정 또는 삭제
  - 정보의 수정, 정정 또는 삭제 신청을 받은 경우, 30일 이내에 응하여야 함.
- ④ 제10조: 인수거부(Adverse underwriting decisions)의 사유
  - 보험회사 또는 모집조직은 불리한 위험 인수 결정이 내려졌을 경우, 청약자나 계약자 등에게 이러한 결정을 내린 사유를 제시하거나, 혹은 문서로 요청할 경우 해당 사유를 알 수 있다는 사실을 통지하여야 함.
- ⑤ 제13조: 개인정보 공개의 제한 및 공개조건
  - 개인정보를 정보공개주체가 아닌 제3자에게 제공하는 경우에는 본인의 서면동의를 요구함.
  - 그러나 동 조에서 '제3자가 보험거래와 관련된 범법행위, 사기, 자료오기 또는 자료누락의 적발 및 방지의 목적으로 정보공개주체인 보험회사, 모집조직, 보험지원조직에게 정보를 제공하는 경우에는 정보이용에 제한이 없다.'고 예외규정을 둠.

## 2) 일본

### 가) 「개인정보보호법」 이전의 법률체계

일본의 경우 「개인정보보호법」의 제정 이전에는 개인정보보호에 관한 기본 법이라고 할 수 있는 법이 없었고 공공부문에서의 개인정보보호 관련법으로서 1988년 제정된 「행정기관이 보유하는 전자계산기 처리에 관계된 개인정보의 보호에 관한 법률」이 있었으며, 민간부문에서는 신용정보의 보호에 관해서는 「할부판매법」(1961년)과 「대부업의 규제에 관한 법률」(1983년), 취업소개사업에 있어서의 구직자의 개인정보보호는 「취업안정법」과 「노동자 파견사업의 적정한 운영의 확보 및 파견노동자의 취업조건의 정비 등에 관한 법률」(1985년) 등이 분야별 개별 입법으로 마련되어 있었다<sup>135)</sup>.

### 나) 「개인정보보호법」의 제정

이후 종합적인 개인정보보호 법제의 정비를 통해 2003년 5월 23일 개인정보보호 관련 5개 법률이 참의원 본회의에서 가결되었고 5월 30일 공포(2005년 4월 시행)되었다. 이들 개인정보보호 관련 5개 법률은 「개인정보의 보호에 관한 법률(이하 「개인정보보호법」이라 함)」, 「행정기관이 보유하는 개인정보의 보호에 관한 법률」, 「독립행정법인 등이 보유하는 개인정보의 보호에 관한 법률」, 「정보공개·개인정보보호심사회 설치법」, 「행정기관이 보유하는 개인정보의 보호에 관한 법률 등의 시행에 따른 관계법률의 정비 등에 관한 법률」이다.

「개인정보보호법」 제6조에서는 법제상의 조치 등에 관하여, 그리고 제8조에서는 지방공공단체 등에의 지원에 관한 규정을 두고 있으며, 이 규정들을 근거로 각 부처에서는 개인정보보호를 위한 가이드라인을 마련하고 있다. 이에 금융청에서는 「금융기관 개인정보보호 가이드라인」과 「사무가이드라인 실무지침」 등을 제정하여 운영하고 있으며, 더불어 일본 생명보험협회와 손해보험협회에

135) 한국전산원(2004), p.54.

서도 개별적으로 생명보험회사 또는 손해보험회사 개인정보보호지침을 제정하여 운영 중에 있다.

#### 다) 「개인정보보호법」의 주요 내용

이하에서는 「개인정보보호법」과 금융기관 가이드라인을 중심으로 개인정보 보호조치 등에 대해서 살펴보고자 한다. 먼저, 개인정보의 취득 및 이용에 관하여 살펴보면 금융분야의 개인정보 취득을 위해서 금융기관은 개인이 합리적으로 예상할 수 있는 이용목적에 명시해야 한다. 가이드라인은 그 예로서 예금, 여신편단 및 관리, 보험금 지급, 제후사의 금융상품 및 서비스의 판매와 권유, 제후사의 보험모집 등으로 그 이용목적에 구체화하고 있다. 또한 처리지침은 보험계약 청약 시 인수심사·부대서비스 제공·상품 및 서비스 안내, 보험계약 유지관리, 보험금 청구 시 보험사고조사·보험금지급 등으로 규정하고 있다. 한편, 보건의료정보 등 민감(sensitive)정보<sup>136)</sup>의 취득·이용·제공을 원칙적으로 금지하고 있으나, 법령 등에서 허용하는 경우에 한해서 수집이 가능하다(가이드라인 제6조). 또한 동 법은 특정한 이용목적에 초과하여 개인정보를 취득·이용하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다. 다만, 본인의 동의를 얻은 경우는 가능하며, 본인의 동의 없이 취득·이용이 가능한 경우는 법령에 근거하는 경우 등<sup>137)</sup>으로 한정하고 있다.

136) 정치적 견해, 종교, 사상 및 신조, 노동조합 가맹, 인종, 민족, 문벌, 본적지, 보건의료 및 성생활, 범죄력에 관한 정보 등이다.

137) ① 법령에 근거하는 경우

② 사람의 생명·신체 또는 재산의 보호를 위해 필요한 경우로서 본인의 동의를 얻는 것이 곤란한 경우

③ 공중위생의 향상 또는 아동의 건전한 육성의 추진을 위해 특히 필요가 있는 경우로서 본인의 동의를 얻는 것이 곤란한 경우

④ 국가기관, 지방공공단체 또는 그 위탁을 받은 자가 법령에 정한 사무수행에 협력할 필요가 있는 경우로서 본인의 동의수령에 의해 해당 사무수행에 지장이 초래될 우려가 있는 경우

〈표 V-32〉 일본 「개인정보보호법」의 주요 내용

구분	주요 내용	
정의	개인정보	생존하는 개인에 관한 정보로 해당정보에 포함된 이름, 생년월일, 기타 기술 등에 의해 특정 개인을 식별할 수 있는 것
	개인데이터	검색가능한 개인정보의 집합물을 구성하는 정보이며, 컴퓨터정보 뿐만 아니라, 매뉴얼 정보도 포함됨.
	보유 개인정보	개인데이터 중에서도 개인정보취급사업자가 개시, 정정 등의 권한을 가진 개인데이터로 되어 있음.
	개인정보 취급사업자	개인정보 데이터베이스 등을 사업용으로 제공하고 있는 자로서 정부·공공단체 등과 취급하는 개인정보가 5천 건 이상을 초과하는 자
사업자의 의무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적외 이용에는 본인 동의 필요(제16조)</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부정취득 금지(제17조)</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안전관리조치 마련(제20조)</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제3자 제공시 본인 동의 필요(제23조), 다만 법령에 기초한 경우는 예외</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본인이 동의한 방법으로 공시(제25조)</li> </ul>	

다음으로, 개인정보의 제3자 제공에 대해서 살펴보면, 개인정보를 제3자에게 제공하기 위해서는 사전동의를 필요(법 제23조 제1항)하며, 금융분야 개인정보의 경우에는 개인정보를 제공하는 제3자, 제공을 받은 제3자의 정보이용 목적, 제3자에게 제공되는 정보내용 등의 구체적인 내용을 명시하여 본인의 사전 동의를 수령하여야 한다(가이드라인 제13조 제1항). 다만, 「개인정보보호법」과 가이드라인은 개인정보의 제3자 제공 시 사전 동의가 필요하지 않는 2가지 예외를 규정하고 있다. 그 첫째로, 본인의 동의 없이 취득·이용이 가능한 사유의 ①~④에 해당하는 경우이다(법 제23조 제1항 및 가이드라인 제13조 제1항). 두 번째로는, 특정사항<sup>138)</sup>을 본인에게 통지하거나(일종의 옵트아웃(opt-out)제도),

138) ① 제3자 제공을 이용목적으로 할 것(법 제15조에서 정하는 이용목적)  
 ② 제3자 제공 개인정보 항목  
 ③ 제3자 제공수단 또는 방법  
 ④ 본인의 요구에 따라 본인이 식별되는 개인정보의 제3자 제공을 정지할 것

사무소 창구 등에 상시 게시·비치, 인터넷 홈페이지에 게재, 온라인으로 제공, 서적으로 출판 등 시간적으로나 수단에 있어서나 본인이 알리고 하면 쉽게 알 수 있는 상태로 조치할 경우이다(법 제23조 제2항).

마지막으로, 개인정보의 공동이용자에 대한 개인정보 제공에 대해서 살펴보면, 개인정보를 특정인과 공동이용하는 경우에는 그 공동이용자를 제3자로 취급하지 않으므로 별도의 동의 없이 정보제공이 가능하다(법 제23조 제4항 제3호 및 가이드라인 제13조 제6항). 다만, 이 경우 이용취지, 데이터항목, 공동이용자의 범위, 이용목적, 해당 정보의 관리·책임자의 이름 또는 명칭을 본인에게 통지하거나(옵트아웃과 무관) 본인이 쉽게 알 수 있는 상태로 공표해야 한다. 이에 따라 손해보험협회 처리지침은 보험사기예방·적발 등을 위한 정보의 공동이용제도(정보등록제도<sup>139)</sup>, 정보교환제도<sup>140)</sup>)는 본인의 동의가 불필요하지만, 손해보험업계는 이와 별도로 본인의 동의수령을 위해 노력해야 함을 규정하고 있다.

## 라. 규제 개선방안

### 1) 개인정보 보호규정의 체계적 정비

우리나라의 경우는 그때마다의 개인정보 보호의 필요성에 따라 부처별 또는 분야별로 개인정보보호 관련법을 제정해왔기 때문에, 관련 법률 간에 규제의 차이가 존재하고 있다. 그리고 이러한 규제의 차이는 산업의 특성을 반영한다기보다는 오히려 기업과 소비자를 혼란케 하는 요소로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

따라서 최소한 개인정보 보호규정에 대해서는 모든 개인정보보호법을 망라한 표준규정이 제시되어야 할 필요가 있다. 금융산업의 경우에도 금융기업의

139) 정보등록제도: 소정의 보험계약사항을 협회에 등록해 가맹회사의 조회를 받아 협회가 중복계약 등의 유무·내용을 회답하는 제도

140) 정보교환제도: 보험계약자의 신고내용의 정부(正否)확인 등을 목적으로 손해보험회사 등 사이에서 보험계약 또는 보험사고에 관한 정보를 교환하는 제도

종류나 업무의 형태 등에 따라 「금융실명법」, 「신용정보법」, 「정보통신망법」이 각기 중첩적용되는 바, 금융소비자의 보호를 위해서는 동의수령규정 등 개인정보 보호규정은 일관성 있게 통일하는 것이 바람직하겠다. 물론, 이 경우에도 해당 산업의 특성상 특별한 예외 규정이 필요한 때에는 제한적으로나마 그 사유를 인정할 필요가 있을 것이다. 그리고 정책당국은 금융회사가 금융고객정보를 처리함에 있어 그 적용법규의 혼란으로 인해 불법을 유발하지 않도록 유도하기 위해서 일본의 경우처럼 산업별 가이드라인을 제정하여 금융고객정보 보호에 관한 적용법률을 구체적으로 열거하는 것을 검토할 필요가 있다.

또한 현재 국회에 계류 중인 「개인정보보호법」(안)이 제정·시행될 경우에는 동 법안을 표준으로 삼고, 여타의 개인정보보호 관련법상의 개인정보 보호 규정은 모두 삭제하는 방안을 검토할 필요도 있겠다. 이에 더불어, 「신용정보법」과 「정보통신망법」은 그 동안 총괄적인 기본법의 빈 공간을 메우기 위하여 그 적용대상을 무단히 넓혀 일반법으로서의 역할을 수행하였는 바, 향후에는 본연의 분야에 충실할 수 있도록 그 적용범위를 제한하여야 할 것이다. 「개인정보보호법」(안)이 그 부칙에서 「정보통신망법」상의 준용사업자를 「정보통신망법」의 적용대상에서 제외토록 한 것은 이러한 취지에 기반한 것이라고 판단된다.

한편, 「금융지주회사법」은 금융지주회사와 그 자회사 등에게 「금융실명법」이나 「신용정보법」에도 불구하고 금융거래정보와 개인신용정보를 정보주체의 동의 없이도 상호 간에 제공이 가능하고 영업상의 목적으로 이용하게 하고 있는 바(제48조의2 제1항), 이 역시 기업과 소비자를 혼란케 하는 요소로 작용하고 있다. 물론 동 규정은 금융지주회사로의 전환을 권장하는 취지에서 마련된 것으로 알고 있으나, 기업 간의 규제 형평성을 지나치게 훼손하는 것으로서, 향후 동 규정을 삭제하거나 보다 엄밀한 제한을 가할 필요가 있다. 특정 기업의 자회사인 두 금융회사에 대하여 합리적인 이유 없이 단순히 모회사가 금융지주회사이냐의 여부에 따라 개인정보의 제3자 제공과 영업에의 활용에 차이를 두는 것은 부당할 뿐만 아니라, 금융지주회사의 자회사와 일반회사의 자회사 간에 소비자보호에 있어 차별을 두어서는 안 되기 때문이다.

## 2) 보험고객정보의 공동이용 근거 마련

보험산업의 경우에는 보험제도의 특성상 그리고 전체 보험소비자의 보호를 위해서 보험회사 상호 간에 보험고객정보의 공동이용이 필수적이라고 판단되므로, 이를 위한 법적 근거를 명확히 할 필요가 있겠다. 여기서 보험고객정보의 공동이용을 위해서 필요한 법적 근거는 “동의 예외 조항”과 관련된 것이라고 할 수 있다. 보험계약은 여타의 금융계약과는 달리 사전에 계약상의 이해관계자인 피보험자, 보험수익자나 피해자가 확정되지 못하는 경우가 많고, 보험금의 지급이 사후의 불확실한 사건에 좌우되는 특성을 가지고 있어, 실제적으로 정보주체의 동의를 수령하는 것이 곤란한 경우가 발생하기 때문이다. 일본이나 미국의 경우에도 이러한 취지에 따라 보험고객정보의 공동이용을 법적으로 보장하고 있다.

보험고객정보의 공동이용근거를 마련하는 첫 번째의 방법은, 「신용정보법」상에 보험산업에 대한 예외규정을 삽입함으로써, 보험제도의 건전한 운영을 위해 보험업계 내부에서 정보의 수집 및 활용이 가능하도록 하는 것이다. 이는 보험산업에 일반적으로 적용되고 있는 「신용정보법」상에 예외규정도 함께 규정함으로써 관련 법규의 일관성과 일반 대중의 이해도를 높일 수 있다는 장점이 있다. 그러나 「신용정보법」은 보험산업뿐 아니라 은행, 금융투자회사, 신용카드사, 대부업체 등 다수의 금융기관에게 적용되는 법률인 바, 특정 산업에 대해서만 적용예외를 허용하는 것이 용이하지 않을 뿐 아니라 「신용정보법」의 기본취지를 훼손시킬 수 있다는 비판이 있을 수 있다.

공동이용근거 마련의 두 번째 방법으로는, 보험고객정보는 보험계약의 특성에 기인한 것이므로, 공동이용에 대한 근거를 「보험업법」에 특별한 규정을 두어 해결하는 것이다. 이를 위해서는 「보험업법」 내에 보험 관련 개인정보의 활용 근거 및 개인정보 보호조치 등에 관한 구체적인 규정을 신설하여야 한다. 또한 이와 더불어 동 규정이 다른 법률보다 보험산업에 우선적으로 적용되기 위해서는 「보험업법」이 타법에 우선 적용된다는 타법 배제조항을 신설할 필요가 있다.

## 7. 금융소비자교육

### 가. 현황

주요 선진국에서는 금융상품들이 복잡해지고 기대수명의 연장으로 은퇴 후 생애에 대한 재무적 대비에 대한 중요성이 높아짐에 따라 금융역량(financial capability)을 제고하기 위한 금융교육의 필요성이 강조되고 있다. 금융역량이란 금융상품 및 금융시장에 대한 이해를 의미하는 금융이해력(financial literacy)을 포함한 현명한 재무적 결정을 하는 데 필요한 정보와 수단 등을 활용할 수 있는 능력으로 정의된다. 또한 OECD(2005)는 금융교육을 정보, 지도, 객관적인 조언 등을 통해 금융상품의 개념과 위험에 대한 금융소비자의 이해를 향상시키고, 금융소비자로 하여금 재무적 위험과 기회에 대해 충분히 이해한 후 재무결정을 내릴 수 있고, 금융 후생을 개선하기 위한 효과적 행동을 취할 수 있는 기술과 자신감을 개발하는 과정으로 정의하고 있다<sup>141)</sup>. 다시 말해 넓은 의미의 금융교육은 정보제공, 지도, 조언 등을 모두 포괄하고 있다.

최근 우리나라에서도 금융교육에 대한 중요성에 대한 공감대가 형성되고 있으며, 금융위기 이후 그 중요성이 더욱 강조되고 있다. 현재 우리나라에서는 금융감독원에서 제공하고 있는 청소년 대상 금융교육, 취약계층 금융교육 등과 여러 민간단체들에서 제공하는 금융소비자교육이 존재한다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 국내 금융교육기관 간 상호협조의 필요와 교육내용의 실용성 측면에서 개선의 여지가 있다고 진단되고 있다.

#### 1) 법률 체계

경제교육의 활성화를 위해 2009년 5월부터 시행된 「경제교육지원법」(법률 제9409호)은 “경제교육의 활성화에 필요한 사항을 정함으로써 국민이 경제생활

141) OECD(2005)

을 할 때 자기 책임으로 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 지원하고, 나아가 국가와 사회의 발전에 이바지함.”을 그 목적으로 하고 있다.

동법은 경제교육을 “소비, 생산 및 금융 등의 분야를 포함한 경제와 관련된 지식을 습득하고 의식을 함양하며 합리적인 의사결정능력을 향상시키는 것을 목적으로 하는 경제와 관련된 모든 교육”으로 정의하고 있으며, 경제교육의 기본원칙, 국가의 임무, 경제교육의 핵심개념, 경제교육인력 양성, 경제교육 주관기관 관련 내용 등을 포함하고 있다<sup>142)</sup>.

경제교육인력 양성과 관련하여서는 국가와 지방자치단체가 경제교육교습능력 향상을 위한 연수와 재교육 기회를 제공하도록 노력하여야 하며, 경제교육 주관기관은 기획재정부장관이 대통령령으로 정하는 요건에 따라 지정할 수 있도록 정하고 있다. 또한 기획재정부장관은 주관기관에 동 법과 관련된 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 위탁할 수 있도록 하고 있다.

## 2) 학교 금융교육

현재 우리나라 국민 공통 기본교육과정에서 금융교육은 <표 V-33>에서 보는 바와 같이 일관된 체계 하에 교육이 진행되기보다는 각 과목에서 단편적으로 다루어지고 있다. 초·중학교에서의 금융교육은 금융환경에 대한 기초적인 내용만을 다루고 있으며, 고등학교 과정에서도 금융교육 내용이 선택과목에 포함되어 있어 학생들이 학교교육을 통해서 실제로 필요한 금융역량을 습득하기 어려운 상태이다. 또한 실질적으로 학년별 금융교육 관련 표준 학습내용도 없는 실정이다.

142) 「경제교육지원법」은 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(경제교육의 기본원칙), 제4조(국가의 임무), 제5조(경제교육의 활성화), 제6조(경제교육 핵심 개념 등), 제7조(경제교육인력의 양성), 제8조(경제교육 주관기관의 지정 등), 제9조(지역경제교육센터의 지정·운영), 제10조(업무의 위탁), 제11조(실적보고서의 제출), 제12조(지원된 예산의 반환), 제13조(지정취소 등)로 구성되어 있다.

〈표 V-33〉 학교 금융교육 내용

학교	학년	과 목	내 용
초등 학교	1	바른생활	• 여럿이 쓰는 물건 아껴 쓰기
	2	바른생활	• 아껴 쓰는 생활(용돈, 필요한 것과 원하는 것의 구분, 절약)
		슬기로운 생활	• 가게 놀이(시장, 유통, 돈, 매매)
	3	도덕	• 물건 아끼기(근검절약)
	4	사회과탐구	• 소득, 지출의 의미 및 관리(가계부) • 금융기관의 역할, 저축의 목적, 예금의 종류와 필요성 • 합리적 소비 및 신용관리
	5	실과	• 용돈관리(용돈 계획, 용돈기입장, 금융기관 이용하기)
도덕		• 절제하는 생활, 공익과 사익의 조화	
6	실과	• 지출 및 구매 계획(용돈기입장)	
중등 학교	1	기술, 가정	• 구매 의사결정
	2	사회	• 휴면 예금
		도덕	• 근검절약, 지출 계획 세우기
3	사회	• 화폐의 변천과 기능, 저축 • 물물교환에서 인터넷으로 주문하기	
고등 학교	1	사회	• 저축, 화폐 • 금융상품, 신용불량
		기술, 가정	• 소비문화 • 생활설계(예산, 저축, 투자, 보험 등 자금관리)
	선택	경제	• 소득, 저축, 자산, 이자율(신용카드 남용과 소비자 신용 위기, 가계 금융부채 급증, 가계의 저축 수단, 라이프사이클) • 금융정책(통화량, 공개시장 조작, 지급 준비율, 이자율 결정)
		생활경제	• 가계 계획과 저축(소득, 신용, 신용카드, 생활설계), 화폐가치 • 합리적인 투자와 자산관리(금융, 실물자산 관리, 거래와 계약)
		법과 사회	• 보증 종류별로 부담하는 채무의 범위
	가정과학	• 가계 예산과 지출, 금융기관 • 신용, 보험, 투자	

주 : 천규승(2009), p.18.

이에 따라 금융감독원은 2010년 6월에는 금융교육의 일관성을 확립하기 위해 「초·중·고교생을 위한 금융교육 표준안」 개발에 대한 추진일정을 발표하였다<sup>143)</sup>. 추진일정에 따르면 9~10월 중에 세미나 개최 등 각계 의견을 수렴한 후 표준안이 완료되었으며, 2011년 2월에는 금융감독원, 한국교육과정평가원 주최로 연구보고회가 있었다.

한편 금융감독원은 금융교육을 신청하면 금융감독원에서 강사를 교육신청기관에 파견하여 교육을 실시하고 있으며, 금융교육 시범학교의 학생들이 금융감독원, 금융회사 등에서 금융현장 체험을 하는 프로그램과 대학생 금융특강도 제공하고 있다. 금융감독원의 통계에 따르면, 2009년에는 92,619명의 어린이·청소년을 대상으로 하여 585회의 금융교육을 실시하였으며, 교육 횟수와 학생 수가 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다(2006년: 19,359명, 111회 / 2007년: 35,451명, 162회 / 2008년: 51,308명, 240회)<sup>144)</sup>.

그러나 어린이·청소년 대상의 금융교육의 횟수와 학생 수의 증가에도 불구하고 여전히 체계적이고 실용적인 금융교육이 부족하다고 판단되고 있으며, 2009년 5월에 「경제교육지원법」<sup>145)</sup>이 시행됨에 따라 기획재정부는 2010년 7월에 「경제교육활성화 대책」<sup>146)</sup>을 발표하였다. 이 대책은 그동안 제기되어 온 우리나라 금융교육에 대한 문제점들을 개선하려는 방안들을 포함하고 있으며, 학교교육과 관련하여서는 저축, 투자, 신용관리를 포함하는 금융부문 교육을 강화하고, 체험교육의 확대를 추진할 계획임을 밝히고 있다(〈표 V-34〉 참조).

143) 금융감독원(2010a)

144) 금융감독원(2010c)

145) 「경제교육지원법」(법률 제9409호)은 2009년 2월 6일에 제정되었으며, 같은 해 5월 7일에 시행되었다.

146) 기획재정부(2010)

〈표 V-34〉 경제교육 활성화를 위한 종합대책

구분	정책대상	주요 경제교육 대책		
관 의 의 평 생 경 제 교 육	학 교 내	학생 <ul style="list-style-type: none"> <li>초등학생</li> <li>중학생</li> <li>고등학생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 교과서 개정: 객관적 사실과 저자의 주장 구분 서술, 개인금융 내용 신설</li> <li>▶ 보조교재 활성화: 「아하(Aha)경제신문」, 경제교육종합포털, 한국경제 60년사 등 활용</li> <li>▶ 경제수업시간 확대: 정규 및 창의적 체험활동의 경제교육시간 확대</li> <li>▶ 경제 및 직업체험 프로그램 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· Best practice 개발 및 보급</li> <li>· 금융교육, 산업현장 체험, 창업교육 등 확대</li> </ul> </li> </ul>	
		교사	사회과목 예비교원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 체험 경제교육 강화</li> </ul>
			사회과목 현직교사	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 체험 경제교육 강화</li> <li>▶ 교육과정을 기초 및 심화 과정으로 재구성</li> <li>▶ 중3·고1 사회교사 재교육 강화</li> <li>▶ 다양한 경제 교수·학습자료 개발·보급</li> </ul>
		학교	학교	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 경제연구학교 지정확대 및 운영 내실화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* '10) 48-('11) 96개교(1~2년간 운영, 연간 1천만 원 지원)</li> </ul> </li> <li>▶ 금융 교육 시범학교 지속적 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* '10년 222개교</li> </ul> </li> </ul>
		학 교 밖 <협>의 의 평 생 경 제 교 육	일반인 (협의)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 주요 경제현안 교육 등 경제소양교육 확대 (재정·세계, G20과 국제제도, 녹색성장 등)</li> </ul>
			일반인	맞춤형교육 희망자
	취약계층			<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 다문화가정: 사회적응 경제교육 등 강화</li> <li>▶ 금융채무불이행자: 신용관리교육 강화</li> <li>▶ 노년층: 자산관리교육 강화</li> <li>▶ 새터민: 기초 경제교육과 취업교육 강화</li> <li>▶ 소비자피해자: 피해예방 및 합리적 소비교육 강화</li> </ul>
	공무원		중앙 및 지방 공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국정현안 및 일반 경제교육 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 위기극복 1년의 평가와 향후 경제정책 방향('10.1), 최근의 주요 경제성과('10.5)에 대한 특강 실시</li> </ul> </li> </ul>

자료: 기획재정부(2010), p.21.

## 2) 사회 금융교육

현재 우리나라에서 행해지고 있는 사회 금융교육으로는 금융감독원에서 실시하고 있는 군장병 금융교육, 취약계층 금융교육 등이 있으며, 금융유관기관, 금융협회와 은행 등에서도 금융교육을 실시하고 있다. 이러한 금융교육 제공 기관들은 <표 V-35>에서 보는 바와 같이 주로 웹사이트를 통하여 금융지식을 제공하고 있다. 이 중 금융감독원은 금융교실 홈페이지를 통해서 금융교재와 멀티미디어 학습자료를 제공하고 있으며, 여러 기관들의 금융교육정보를 찾아 볼 수 있도록 한 금융교육종합정보센터를 운영 중이다. 그러나 몇몇의 경우를 제외하고는 이들 대부분이 어린이·청소년을 교육대상으로 하고 있으며, 실용적인 내용보다는 일반적인 지식을 제공하는 경우가 대부분이다.

실제로 한국투자자교육재단의 『2008년도 펀드 투자자 실태 조사』에 따르면, 응답자의 약 10%가 투자자 교육을 받아본 경험이 있다고 대답하였으며, 23%가 재무 상담을 받은 적이 있다고 응답하였다<sup>147)</sup>. 투자자 교육을 받은 분야로는 펀드 등 간접투자, 주식, 채권 등 직접투자, 노후 설계 방법, 목돈 마련을 위한 저축 순으로 높게 나타났다. 또한 자녀나 손자/손녀가 있는 응답자의 약 32%가 자녀에게 저축 또는 투자에 대해 가르친 경험이 있으며, 이 중 39%가 자녀 경제 교육 시 어려운 점으로 금융관련 지식의 부족을 들었다. 물론 이는 투자자 교육에 국한된 조사결과이나, 위와 같은 결과는 아직도 금융교육에 대한 접근정도가 낮으며 가정에서의 금융교육을 위해서도 일반 성인에 대한 금융교육이 필요함을 시사하고 있다.

147) 본 조사는 서울, 수도권 및 6대 광역시에 거주하는 만 25-65세 성인 남녀 중 가계 금융 거래에 직접 관여하거나 의사결정 참여권이 있는 사람을 설문대상으로 하였다(총 2,530명).

〈표 V-35〉 사회 금융교육 홈페이지

구분	교육기관	홈페이지	주소
정부 기관	금융감독원	재미있는 금융 길라잡이	http://edu.fss.or.kr/edu/main/index.jsp
	기획재정부	기획재정부어린이청소년 경제교실	http://kids.mosf.go.kr/
	한국개발 연구원	Click 경제교육	http://click.kdi.re.kr/
	한국은행	한국은행 경제교육	http://www.bokeducation.or.kr/
언론 · 금융 기관	국민은행	KB그린 경제교실	http://money.kbstar.com/quics?asfilecode=50 23&_nextPage=page=YoungKB
	중앙일보	TEENTEEN중앙	http://jllife.joins.com/edu/teen/teen/index.asp
금융 교육 기관 및 협회	대한상공 회의소	대한상공회의소 하이경제	http://hi.korcham.net/
	전국투자자 교육협의회	전국투자자교육협의회	http://www.kcie.or.kr/home/main/index.jsp
	청소년금융 교육협의회	FQ청소년교육협의회	http://www.fq.or.kr/
	한국경제 교육협회	한국경제교육협회	http://www.beacon.or.kr/
	한국경제 연구원	한국경제연구원 시장경제교육	http://www.keri.org/jsp/eco/index.jsp
	한국투자자 보호재단	한국투자자보호재단	http://www.invedu.or.kr/main/main.jsp
	FMBA 경영컨설팅	온라인경제캠프 MYFQ	http://www.myfq.co.kr/
	JA Korea	JA Korea - 경제교육 전문 국제 NGO	http://www.jakorea.org/index.html
소비 자 단체	서울YMCA	YMCA신용사회운동	http://www.ycredit.kr/
	YWCA-한국 시티은행	배우고 체험하는 청소년 금융교실 쓱크머니	http://think.ywca.or.kr/think_money/kor/ind ex.asp

자료 : 각 기관 홈페이지; 최현자(2010), pp.18-20.

한편 취약계층에 대한 금융교육으로는 금융감독원이 제공하고 있는 저소득, 저신용 서민금융소비자들을 대상으로 한 금융포털사이트(2009년 3월 개설)와 맞춤형 서민금융교육을 들 수 있다. 서민전용 금융포털사이트(s119.fss.or.kr)는 서민

맞춤대출 안내, 불법금융행위 제보, 제도권금융기관 조회, 신용회복지원제도 안내, 신용정보 무료조회, 금융기초지식 이메일 제공, 전화금융사기 피해예방, 자활 지원제도 안내 등을 제공한다<sup>148)</sup>. 또한 한국이지론(<http://www.egloan.co.kr>)과 공동으로 서민 금융지원제도, 사금융 피해예방, 자산관리 전략, 신용관리 방법 등을 내용으로 하는 ‘맞춤형 서민금융교육’을 제공하고 있다. 2009년 11월에 서울에서 시범적으로 실시한 맞춤형 서민금융교육에서는 약 200여명이 교육을 받았으며, 2010년에는 지방자치단체와 함께 주최하며 대상 지역도 서울을 포함한 부산, 대구, 대전, 광주까지 확대 실시하였다<sup>149)</sup>. 특히 「경제교육활성화 대책」에 따라 취약계층에 대한 금융교육이 더욱 강화될 전망이다.

기획재정부의 「경제교육활성화 대책」은 학교 금융교육 이외에도 일반인 대상 맞춤형 경제교육 강화 방안과 경제교육 인프라 구축에 대한 방안도 포함하고 있는데, 자산관리, 재무관리 등 특정주제에 대한 심화된 교육프로그램 개발 및 교육도 예정되어 있다. 이 외에도 이 대책은 다문화 가정, 금융채무불이행자, 노년층, 새터민 등 취약계층별 경제교육을 실시계획을 담고 있으며, 표준화된 경제교육 프로그램 개발과 경제교육에 대한 교육대상자들의 만족도 조사도 포함하고 있다.

### 3) 보험교육

현재 제공되고 있는 금융교육에서 보험 관련 내용이 차지하는 부분은 매우 제한적이며, 대부분 기초적인 위험관리 개념에 그치는 경우가 많은 것으로 판단된다. 앞서 살펴본 바와 같이 학교교육에서 금융교육은 단편적으로 이루어져 있으며 비중 또한 매우 낮은 것으로 나타났으나, 이 중 보험 관련 교육은 더더욱 미미한 것으로 판단된다<sup>150)</sup>. 또한 사회 금융교육을 제공하고 있는 기관들의 금

148) 금융감독원(2009a)

149) 2010년 6월에는 부산과 대구에서, 11월에는 광주와 대전에서 실시되었다. 금융감독원(2009b), 금융감독원(2010b)

금융교육 홈페이지를 살펴보다라도 보험 관련 내용은 상당히 제한적인 것으로 보인다. 금융감독원의 금융교육 사이트인 「금융 길라잡이」를 예로 들면, 제공하고 있는 금융생활카툰 중 보험에 대한 카툰은 보험사기와 관련된 것이 대부분이며, 동영상 강의나 애니메이션 자료의 경우에도 보험에 대한 내용은 부족한 수준이다.

금융감독원의 금융교육 표준강의 중 보험과 관련된 주제로는 어린이·청소년을 대상으로 한 ‘금융회사 및 금융상품의 이해’와 ‘라이프사이클과 재무설계’가 있으며, 성인대상으로는 ‘보험 가입 시 유의사항과 분쟁사례’ 등에서 보험을 다루고 있다. 이밖에 다른 금융교육기관 홈페이지에서 제공하고 있는 교육자료에서도 대부분의 경우 라이프사이클과 재무설계를 설명하면서 보험이 언급되고는 있으나, 여전히 연금이나 보험에 대한 객관적인 또는 실용적인 금융교육 과정은 찾아보기 힘들며, 금융소비자들의 이러한 상품에 대한 지식 또한 낮은 수준이다.

〈표 V-36〉 「금융 길라잡이」 중 보험 관련 내용

구분	내용
금융생활카툰	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「자동차손해배상 보장사업」</li> <li>• 「자동차 사고 시 보험사기 방지 요령」</li> <li>• 「보험사기 근절! 우리 모두의 의식전환이 필요합니다」</li> <li>• 「보험사기꾼 표적되는 10대 운전자 유형」</li> <li>• 「보험상품 선택 시 직접 비교체험」 등</li> </ul>
동영상강의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「알기쉬운 보험 이야기」</li> </ul>
애니메이션	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어린이 대상: 「다양한 금융기관」</li> <li>• 중학생 대상: 「사이버금융교실」, 「금융회사 및 금융상품의 이해」</li> <li>• 고등학생 대상: 「사이버 금융교실 (돈쓸계획, 위험관리와 보험)」, 「저축과 보험 활용하기」</li> </ul>

자료 : 금융감독원, 재미있는 금융길라잡이(<http://edu.fss.or.kr/edu/main/index.jsp>)

150) 초·중학교 수준에서는 거의 다루어지지 않는 것으로 보이며, 고등학교 1학년 기술, 가정과 생활설계 부분이나 선택과목인 가정과학에서 다루어지고 있는 것으로 조사되었다.

이에 반해 생명보험협회와 손해보험협회는 일반 금융교육기관보다는 상대적으로 깊이 있는 내용의 정보를 제공하고 있고, 최근 들어 금융소비자가 접근하기 용이하고 실용성을 갖춘 내용이 보완되고 있다. 생명보험협회 홈페이지는 소비자마당이라는 이름하에 생명보험제도에 대한 기본원리, 역사 등을 소개하고 있으며, 보험상담 코너, 보험가입조회 및 공시 서비스를 제공하고 있다. 특히 최근 생명보험사회공헌위원회에서는 보험 관련 교재, 동영상 자료, 교육용 게임 등을 제공하는 청소년보험·금융교육 웹사이트를 구축하였다. 손해보험협회 역시 홈페이지를 통해 보험상담 코너, 교통안전가이드, 「알기쉬운 보험 이야기」이라는 동영상 강의 등을 마련하고 있다.

## 나. 문제점

지금까지 살펴 본 우리나라 금융교육은 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째, 우리나라의 경우 금융교육에 대한 법률적 근거가 미흡하다는 점, 특히 금융교육을 총괄하는 기관에 대한 법적 근거가 미비한 실정이다. 앞서 살펴본 바와 같이 「경제교육지원법」이 존재하고 있으나, 금융교육을 포함하는 경제교육 전반을 포괄하고 있으며, 금융교육을 전담하는 기관에 대한 규정을 포함하고 있지 않다. 따라서 현 상황에서는 일관성 있고 체계적인 금융교육이 이루어지기 힘든 상황이라고 할 수 있다.

둘째, 현재 우리나라에서는 정부기관을 비롯하여 각종 금융협회와 관련 기관, 금융교육기관들에서 금융교육을 실시하고 있으나, 서로 간의 체계적 협조가 부족한 실정이다. 이러한 문제점에 대한 인식은 2010년 7월 기획재정부가 발표한 「경제교육활성화 대책」에서도 알 수 있으며, 이에 대한 개선방안으로 중앙, 민간, 지방의 경제교육 기관별 역할분담과 수평적 협력체계 구축이라는 개선안을 제시하였다. 그러나 이러한 문제는 앞서 논의한 금융교육 총괄 기관에 대한 법적 근거의 미비와도 관련이 있다고 하겠다.

셋째, 학교교육의 경우 현재 초·중·고등교육과정에서 습득할 수 있는 금융

소비자교육 수준은 매우 제한적인 상황이며, 담당교사의 경제전문지식의 부족 또한 문제점으로 인식되고 있다. 2010년 KDI 경제정보센터가 수도권 고등학생 400명을 대상으로 금융이해력 모의테스트를 실시한 결과 평균점수가 100점 만점에 37.6점인 것으로 나타나 우리나라 학교 금융교육 강화의 필요성을 보여주었다. 또한 「경제교육활성화 대책」에 따르면, 경제교사 중 경제 관련 과목을 2개 이하로 이수한 경우가 중학교의 경우 47.1%, 고등학교의 경우 28.3%로 조사되었다.

넷째, 대부분의 금융교육과 금융교육 관련 웹사이트는 주로 어린이 또는 청소년 금융교육에 초점을 맞추고 있으며, 금융감독원 등에서 저소득·저신용 계층을 위한 교육을 하고는 있으나 교육대상에 따른 세분화된 교육은 부족한 상태다. 이러한 문제는 제공하고 있는 정보의 실용성과도 관계가 있는데, 일반적인 금융환경에 대한 이해도 중요하지만, 금융소비자가 실제로 필요한 정보를 제공하기 위해서는 세분화된 교육이 필요하다.

다섯째, 금융감독원과 이지론이 제공하고 있는 ‘맞춤형 서민금융교육’의 경우 교육참가자들을 위하여 금융전문가와와의 상담을 제공하고는 있으나, 대부분의 경우 금융상담에 대한 접근이 부족한 상황이다.

마지막으로, 보험에 대한 금융교육의 경우 보험사기나 기초적인 개념에 대한 내용만이 주류를 이루며, 금융소비자들의 보험에 대한 이해 수준이 낮음에도 불구하고 금융교육 제공 수준은 타 금융권에 비해 절대적으로 낮은 상황이다.

## 다. 해외사례

### 1) 영국

영국에서는 1990년대 초 경제불황을 계기로 하여 금융교육의 필요성에 대한 인식이 확대되었으며, 금융감독청(FSA)의 주도로 금융교육이 이루어져 왔다. 금융감독청은 금융소비자교육 관련 자료들을 제공해 왔으며, 학교 금융교육에

도 적극적으로 참여하고 있으며, 특히 금융교육에 인터넷 웹사이트를 적극적으로 활용하였다. 금융감독청은 소비자들, 특히 유·청소년들의 금융역량 수준이 낮으며, 금융상품을 선택하고 미래를 계획하는 데 부족함이 있다고 진단했으며, 금융역량을 배양하기 위한 전략을 추진해 왔다. 금융감독청이 추진해 온 프로그램은 학교, 유·청소년과 젊은 부모들(new parents)을 대상으로 한 교육과 직장에서의 금융상담, 취약계층(hard-to-reach groups)에 대한 상담 제공 등을 포함한다.

아울러 최근까지 금융감독청에서 금융소비자교육 전반을 주도하였으나, 「금융서비스시장법(the Financial Services and Markets Act 2000)」에 따라 2010년 4월에 설립된 CFEB(Consumer Financial Education Body)라는 독립된 소비자 금융교육조직이 금융소비자교육 업무를 전담하게 되었다. CFEB는 Moneymadeclear™ 서비스를 제공하고 다른 기관들과 협력하여 소비자의 금융에 대한 이해를 높이고, 소비자의 재무관리를 개선하는 기능을 하고 있다(〈참고 1〉 참조).

학교 금융교육을 살펴보면 2000년 금융감독청, 금융회사, 소비자단체 등이 공동으로 설립한 비영리 금융교육기구인 PFEG(Personal Finance Education Group)가 대표적인 단체인데, 이 단체는 학년별 금융교육 표준안, 교육자료, 교사들을 위한 전문적 조언을 제공하는 등 학교 금융교육을 지원하고 있다. pfeg는 영국 내에 ‘the Learning Money Matters 계획’ 하에 중학교 금융교육을 지원하기 위한 다섯 개의 지역 사무소를 설립했으며, ‘What Money Means’라는 초등학교 금융교육 프로그램을 개발, 2011년까지 영국 전역의 초등학교에서 사용할 수 있도록 추진 중이다.

한편 정부에서 제시한 영국 중등교육과정에서의 보험 관련 교육 지침을 살펴보면 〈표 V-37〉과 같은데, 각 단계에서 학생들이 이해해야 할 내용들을 구체적으로 제시하고 있음을 알 수 있다.

〈표 V-37〉 영국의 중등교육 교과과정에서의 위험관리 관련 교육 지침

기준	국가교육과정에서의 관련 요소	교육 결과
Stage 3 (11-14세)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 위험 관련                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험의 긍정적인 면과 부정적인 면을 이해함.</li> <li>• 재무결정과 직업결정에서의 위험을 관리할 필요성을 이해함.</li> </ul> </li> <li>▶ 금융역량                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험을 평가, 부담, 관리</li> <li>• 재무위험과 보상을 이해</li> </ul> </li> <li>▶ 범위와 내용(PSHE-EWBFC)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험과 수익, 어떻게 돈이 저축, 투자, 교환을 통해서 돈을 만들 수 있는지에 대한 지식과 이해를 발전시킴.</li> </ul> </li> <li>▶ 기능(수학)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 비율과 비례의 적용</li> <li>• 실험적, 이론적 확률</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험이 어떻게 긍정적일수도 부정적일 수도 있는지, 어떤 재무결정들이 위험을 포함하는지 이해</li> <li>• 이자율은 어떻게 계산되고, 위험수준과 투입시간의 정도에 따라 어떻게 달라지는지 이해</li> <li>• 재무결정은 정답이 있다기보다는 환경이나 개인의 선택과 관련된 것이라는 것을 이해</li> <li>• 언제 보험이 필요하고 언제 그렇지 아니한지 이해</li> <li>• 긍정적, 부정적 위험을 포함하여 어떻게 주식시장이 작동하는지 이해</li> <li>• 저축계좌와 다른 금융상품을 선택할 수 있는 정확한 정보를 찾을 수 있음.</li> <li>• 개인의 재산에 영향을 미칠 국가적 또는 국제적 사건들이 일어날 가능성에 대해 고려할 수 있음.</li> </ul>
Stage 4 (14-16세)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 위험 관련                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험의 긍정적인 면과 부정적인 면을 이해함.</li> <li>• 재무결정과 직업결정에서의 위험을 관리할 필요성을 이해함.</li> </ul> </li> <li>▶ 금융역량                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험을 평가, 부담, 관리</li> </ul> </li> <li>▶ 범위와 내용(PSHE-EWBFC)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험과 수익, 어떻게 돈이 저축, 투자, 교환을 통해서 돈을 만들 수 있는지에 대한 지식과 이해를 발전시킴.</li> </ul> </li> <li>▶ 기능(수학)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 확률과 위험에 대한 개념을 도박, 안정성 이슈, 재무 서비스에 적용</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험이 어떻게 이루어지는지와 젊은이들과 관련있는 보험 종류를 이해</li> <li>• 위험수준에 따라 어떻게, 왜 이자율이 시간에 따라 달라지는지, 그리고 이것이 어떠한 영향을 주는지 이해함.</li> <li>• 담보대출과 무담보대출의 차이점과 구매협정을 이해함.</li> <li>• 저축, 투자상품의 위험과 수익의 차이를 이해</li> <li>• 사업을 시작하고 운영하는 데 필요한 재무기술과 관련된 위험을 이해</li> <li>• 저축과 대출과 관련된 기초 위험/수익 평가를 할 수 있음.</li> <li>• 재무위험에 대한 지각을 발달시킬 수 있으며, 재무결정에서의 실패를 인지하고 교훈을 얻을 수 있음.</li> <li>• 도박과 관련된 위험과 수익에 대한 태도를 분석함.</li> </ul>

주 : PSHE는 personal, social, health and economic education을 의미한다.

자료 : Department for Children, Schools and Families(2008), *Guidance on Financial Capability in the Secondary Curriculum: Key stage 3 and 4*

## 2) 미국

미국의 금융소비자 교육의 특징은 사적 부문과 공적 부문의 원활한 협조와 실용적인 교육을 강조한다는 점이다. 정부 차원에서 금융이해력 향상을 위한 웹사이트와 핫라인을 구축하여 운영하고 있으며, 비영리단체인 Jump\$tart는 학교 금융교육의 표준안을 제공하고 있다.

미국정부는 재무부 장관이 의장이 되고 20개 이상의 정부 부서와 정부기관들의 장으로 구성된 금융이해력·교육위원회(FLEC: Financial Literacy and Education Commission)를 설립하여 운영하고 있다<sup>151)</sup>. 동 위원회는 「공정신용거래법(the Fair and Accurate Credit Transaction Act of 2003)」에 의해 설립되었으며, 핫라인과 금융교육 웹사이트 MyMoney.gov(〈참고 2〉 참조) 구축, 금융교육에 대한 국가전략 수립, 금융교육 관련 자료 개발, 금융교육 공급자에 대한 자문, 평가 등의 역할을 수행하고 있다. 또한 오바마 대통령은 대통령 직속으로 금융역량대통령자문위원회(Advisory Council on Financial Capability)를 두고 있다<sup>152)</sup>.

정부의 금융역량 개선 전략은 크게 (1) 금융역량 향상 노력의 효과를 평가하면서 프로그램을 진행, (2) 현재 진행하고 있는 프로그램과 연계하여 진행, (3) 금융역량이 가장 필요한 계층에 초점, (4) 금융소외 해소, (5) 지방정부, 비영리, 사적단체와 협력 등을 포함한다<sup>153)</sup>.

한편 학교 금융교육과 관련된 대표적인 단체로는 비영리단체인 Jump\$tart와 전국금융교육기금(NEFE: National Endowment for Financial Education)이 있다. 이 중 전국금융교육기금의 고교재무설계프로그램(High School Financial Planning Program)은 1984년에 시작되었으며, 2008년 현재 6만개 학교 5백만

151) <http://www.treas.gov/offices/domestic-finance/financial-institution/fin-education/commission>

152) 부시 대통령도 금융이해력자문위원회(Advisory Council on Financial Literacy)를 두었으나, 금융역량대통령자문위원회는 금융이해력만이 아닌 금융역량 제고에 초점을 맞춘다는 점에서 금융이해력자문위원회를 확대 개편한 형태라고 할 수 있다.

153) 미 재무부 산하 금융교육청(Office of Financial Education) 홈페이지 참조하시오.

명의 10대들이 참여한 것으로 보고된다.

Jump\$start는 유아원부터 대학과정에 이르는 학생들의 금융이해력을 제고시키는 데 뜻을 같이 하는 단체들의 연합체이다. 현재 Jump\$start는 150개의 협력단체가 있으며, 협력단체들은 전국단체들과 기업, 비영리단체, 학계, 정부 단체 등을 포함한다. 전국연합 이외에도 49개의 주립 연합과 지역 협력단체의 네트워크로 존재한다. Jump\$start가 제시하는 금융교육의 기준은 금융 책임과 의사결정, 소득과 직업, 돈 관리와 계획, 신용과 채무, 위험관리와 보험, 저축과 투자 등의 여섯 가지 범주로 이루어져 있다.

특히 Jump\$start의 학교 금융교육 기준 중 위험관리 및 보험 부분의 구성을 살펴보면 (1) 일반적인 종류의 위험과 기초 위험관리 방법, (2) 손해보험 보장의 중요성과 목적, (3) 건강, 상해, 생명보험 보장의 중요성과 목적으로 나누어 설명하고 있는데, 교육내용의 개요는 <표 V-38>과 같다<sup>154)</sup>.

154) Jump\$start Coalition for Personal Financial Literacy(2007), pp.20-22.

〈표 V-38〉 미국 Jump\$tart의 위험관리 및 보험 관련 교육기준

기준	4학년	8학년	12학년
기준 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인과 가계가 직면할 수 있는 위험들의 예를 들 수 있음.</li> <li>• 자전거 타기 등과 같은 연령에 맞는 활동에 대해 다양한 위험을 줄이거나 피하는 방법에 대해 분석할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험과 보험 사이의 관계를 논할 수 있음.</li> <li>• 보험 공제금액이 어떻게 작용하는지 설명할 수 있음.</li> <li>• 연장된 보증기간을 평가하는 방법을 알 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회피, 감소, 보유, 이전 등을 통해 어떻게 위험관리를 하는지 예를 들 수 있음.</li> <li>• 자가보험을 드는 방법을 설명하고 자가보험이 적절한 경우의 예를 들 수 있음.</li> <li>• 젊은이들이 직면할 수 있는 위험들에 대한 보험을 제안할 수 있음.</li> </ul>
기준 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가계가 주로 공통적으로 소유하고 있는 가치있는 물건들을 열거할 수 있음.</li> <li>• 가치있는 물건들이 어떻게 손상되거나 분실될 수 있는지, 어떻게 보호할 수 있는지 설명할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사고로 다른 사람의 재산에 피해를 입힌 경우를 보장하는 보험의 종류를 구별할 수 있음.</li> <li>• 전형적인 자동차보험 계약이 보장하는 비용의 종류 예를 들 수 있음.</li> <li>• 전형적인 세입자의 계약과 전형적인 주택소유자 계약이 보장하는 비용들에 대한 예를 들 수 있음.</li> <li>• 자동차보험과 주택보험의 비용에 영향을 주는 요인들을 알 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주된 자동차보험 보장 종류를 구별할 수 있음.</li> <li>• 자동차보험료를 할증하거나 할인하는 요인들을 열거할 수 있음.</li> <li>• 자신이 속한 주에서 요구하는 법적 최저 자동차보험 보장 한도를 알고, 최적 정도를 제안할 수 있음.</li> <li>• 주어진 가상 상황에서 제외조항과 공제조항을 적용한 후 보험지급금을 계산할 수 있음.</li> <li>• 동일한 자동차에 대한 두 가지 다른 공제금액(deductibles)과 책임한도(liability coverage limit)에 따른 자동차보험료를 비교할 수 있음.</li> <li>• 세입자보험의 이득을 설명할 수 있으며, 각 보험회사들의 계약들을 비교할 수 있음.</li> </ul>
기준 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사람들이 건강보험이 필요한 이유를 설명할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가계 소득이나 자산에 대한 주요 위험을 열거할 수 있음.</li> <li>• 건강보험이 보장할 수 있는 비용들의 예를 들 수 있음.</li> <li>• 상해보험의 용도를 설명할 수 있음.</li> <li>• 생명보험의 주 용도와 이를 가장 필요로 하는 사람들의 특징을 설명할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 젊은이가 생명, 건강, 상해보험을 필요로 할 상황을 분석할 수 있음.</li> <li>• 질병, 장애, 사망에 따른 소득 손실에 대한 재정적 보조를 제공하는 정부 프로그램을 알 수 있음.</li> <li>• 중업원금부제도를 포함한 건강 및 상해보험 보장의 재원을 비교할 수 있음.</li> <li>• 장기요양보험의 용도를 설명할 수 있음.</li> </ul>

자료 : Jump\$tart Coalition for Personal Financial Literacy(2007)

### 3) 캐나다

캐나다의 경우 금융부문의 소비자 교육을 확대하고 금융소비자 관련 이슈들에 대한 감독을 강화하기 위해 설립된 금융소비자청(FCAC: Financial Consumer Agency of Canada)은 홈페이지를 통해 금융소비자에게 유용한 정보를 제공하고 있다. 금융소비자청은 2001년 「캐나다 금융소비자청법(the Financial Consumer Agency of Canada Act)」에 따라 연방정부에 의해 설립된 연방 규제관청이며, (1) 연방규제 대상이 되는 금융기관이 연방 소비자보호법과 규제를 준수하도록 하고, (2) 금융기관들의 자율행위규제와 그들의 공약을 잘 준수하는지 감시하고, (3) 소비자들에게 금융기관과의 거래에 있어서 그들의 권리와 책임에 대한 정보를 제공하고, (4) 소비자들이 다양한 금융상품과 서비스를 이해하고 비교하는 것을 돕는 시의적절하고 객관적인 정보와 도구를 제공하는 기능을 한다<sup>155)</sup>.

금융소비자국은 일반인들을 대상으로 대화형(interactive) 도구를 통해 신용카드 사용 관련 정보, 대출 관련 정보, 은행계좌 관련 정보 등을 제공하는 Moneytool이라는 웹사이트를 운영하고 있다<sup>156)</sup>. 아울러 금융소비자국과 투자교육기금(the Investor Education Fund)은 예산수립, 저축, 신용, 투자, 금융사기 방지, 재무 계획 등의 내용을 가지고 젊은이들을 위한 금융이해력 워크숍(Financial Literacy Workshop for Young Adults)을 주최하고 있다.

이밖에도 금융소비자청은 만 15세에서 29세 사이의 청소년 및 젊은이들을 대상으로 한 the Money Belt라는 금융교육의 게이트웨이를 통해서 재무생활에 필요한 기술들을 제공하고 있다(〈참고 3〉 참조). 또한 the Money Belt는 The City라는 교육 프로그램을 제공하고 있는데, The City는 2004년부터 금융소비자청과 BCSC(the British Columbian Securities Commissions)이 공동으로 개발하여 제공하고 있는 웹 기반 교육 도구이다.

155) 캐나다 금융소비자청의 기능에 대해서는 「캐나다 금융소비자청법(the Financial Consumer Agency of Canada Act)」의 Subsection 3에 명시하고 있다.

156) <http://www.moneytools.ca/eng/mt-ma-eng.asp>

## 4) 호주

MCEECDYA(Ministerial Council for Education, Early Childhood Development and Youth Affairs)가 정부 차원에서 소비자 및 금융이해력 교육체계(National Consumer and Financial Literacy Framework)를 마련하여 시행 중이다<sup>157)</sup>. 동 교육체계는 2005년 11월에 마련되었으며, 유치원부터 10년 간의 학교 금융교육 의무화와 교육내용 체계화가 포함되어 있으며, 이 밖에도 금융정보 홍보를 위한 국가적인 정보 캠페인 실시, 홈페이지 구축, 학교 내 금융교육 강화, 전략적 접근 방법 이용 등을 담고 있다.

한편 호주증권투자위원회(ASIC)는 Understanding Money라는 웹페이지(〈참고 4〉 참조)를 통해 소비자의 재무건전성 체크나 예산 및 부채 관리 등과 관련된 실질적 금융지식을 제공하고 있다<sup>158)</sup>. 동 웹페이지는 본래 2005년에 금융이해력재단(the Financial Literacy Foundation)에 의해 구축되었는데, 2008년 7월 재단의 기능이 호주증권투자위원회에 이전되면서 웹페이지 운영도 해당위원회로 이관되었다. 금융감독기구인 호주증권투자위원회는 학교 금융교육 개선방안 수립, 교육 주제의 우선 순위 결정, 인터넷, 방송매체, 인쇄물 등을 통한 금융 정보 제공 등 정부 금융교육 지원 사업 등을 담당하고 있다.

157) MCEECDYA는 2009년 7월에 기존 MCEETYA(the Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs)와 MCVTE(the Ministerial Council for Technical Education)의 기능과 책임을 재조정하면서 설립되었다.

158) 1998년에 설립된 호주증권투자위원회는 「호주증권투자위원회법(the Australian Securities and Investments Commission Act 1989)」에 의해 금융권 전반의 소비자보호를 담당하게 되었으며, 「금융서비스개혁법 2001(FSR Act: the Financial Services Reform Act 2001)」에 의해서 금융상품과 금융서비스공급자들에 대한 일관되고 비교가능한 상품공시를 규제·집행하게 되었다. 또한 2008년 호주정부는 금융이해력재단의 기능을 호주증권투자위원회로 이관하였다.

〈표 V-39〉 주요국의 금융교육 관련 기구 및 단체

국가	기구/단체	설립 연도	주체	금융교육 관련 기능
영국	FSA	1997	정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융역량 제고를 위한 접근방안 마련</li> <li>• 각종 금융교육 프로그램 제공</li> </ul>
	CFEB	2010	정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융서비스 및 시장법에 의해 설립된 독립</li> <li>• 소비자 금융교육조직</li> <li>• Moneymadeclear™ 서비스 제공</li> </ul>
	pfeg	2000	민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학년별 금융교육 표준안 제공, 학교금융교육 지원(학교금융교육에 초점)</li> </ul>
미국	FLEC	2003	정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핫라인 및 금융정보 웹페이지 구축, 금융교육에 대한 국가적 전략 수립 확립, 금융교육 공급자에 대한 자문, 평가 등의 역할</li> </ul>
	금융역량 대통령 자문위원회	2008	정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령에게 금융역량 제고에 대한 조언</li> </ul>
	Jump\$tart	1995	민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유아교육에서 대학교육과정까지 학생들의 금융교육기관들의 연합체(학교금융교육에 초점)</li> </ul>
	NEFE	1997 (1992)	민간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비영리 금융교육 단체</li> </ul>
캐나다	FCAC	2001	정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 웹페이지를 통해 금융소비자에게 필요한 정보 제공</li> <li>• 청소년을 위한 The Money Belt도 운영</li> </ul>
호주	ASIC	1998	정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008년 금융이해력재단의 기능을 흡수</li> <li>• UnderstandingMoney 웹페이지 제공</li> </ul>

자료 : 각 단체 홈페이지

〈표 V-40〉 주요국의 학교 금융교육 현황

	주체	국가 전략	공사 협력	대상	필수 여부	독립과목 여부
잉글랜드	Dept, for Children, Schools and Families, FSA	○	○	5-18세	자발적	일반적으로 다른 과목에 포함되어 있음.
스코틀랜드	Scottish Centre for Financial Education, FSA	○	○	4-18세	자발적	일반적으로 다른 과목에 포함되어 있음.
웨일즈	Depart, for Children, Education, Lifelong Learning and Skills, FSA	○	○	7-19세	7-16세에 대해서는 필수	일반적으로 다른 과목에 포함되어 있음.
북아일랜드	Council for the Curriculum, Examinations and Assessment, FSA	○	○	4-18세	4-14세에 대해서는 필수	일반적으로 다른 과목에 포함되어 있음.
미국	재무부	○	○	4-18세	몇 개 주에서는 필수	일반적으로 다른 과목에 포함되어 있음.
호주	금융이해력재단 (호주정부)	○	○	5-15세	사실상 필수	기초과목에 포함
캐나다	NA	×	○	6-18세	몇 개 지역에서 필수	일반적으로 다른 과목에 포함

자료 : Mundy, Shaun(2008)

## 라. 개선방안

이상에서 제시된 문제점을 해결하기 위해 해외사례 등을 살펴보고 우리나라의 상황에 맞는 금융교육 체계를 수립하려면 다음과 같은 개선방안이 강구될 필요가 있다.

첫째, 정부차원의 금융교육 전담기구가 필요한 것으로 판단되며, 전담기구 지정에 대한 법적 근거 또한 명시화되어야 할 것이다. 가능한 방안으로는 단기적으로 금융위원회가 금융감독원에 금융교육 기능을 위탁하는 방법이 가능할 것이며, 중장기적 금융교육을 전담하는 새로운 기구를 설치하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

둘째, 효과적인 금융교육을 위해서는 정부와 민간기관들 간의 체계적인 협조가 요구되며, 교육 대상의 세분화나 금융전문가의 상담을 활용하는 방법 등에 대한 고려도 필요하다. 또한 금융교육의 효과를 높이기 위해서는 금융교육이 추상적인 지식의 전달보다는 실질적 정보를 제공해야 할 것이다. 학교금융교육과 아울러 세분화된 대상을 위한 금융교육, 재무상담서비스 등 효과적인 교육방법을 고려해야 할 것이다.

셋째, 금융교육 프로그램의 운영이나 효과를 평가하기 위한 체계적 평가방법이 마련되어야 할 것이며, 이러한 평가를 통하여 재원이 효과적으로 집행되어야 할 것이다. 여러 금융기관 및 유관기관들이 금융소비자교육을 제공해 왔으나, 이들이 금융소비자의 재무행동을 개선시켰는가에 대한 평가는 희박하다. 따라서 기존의 금융교육의 효과에 대한 평가와 함께 새로운 교육프로그램의 계획에는 평가기준도 함께 고려하여야 할 것이다.

넷째, 학교 금융교육 및 사회 금융교육 내용 중 위험관리 및 보험에 관련된 내용이 취약한 것으로 나타났는데, 학교 금융교육 표준안에 이러한 점이 보완되어야 할 것이다. 특히 앞서 논의한 약관, 공시, 고객정보 보호 등의 사전적 보호가 효과적으로 이루어지기 위해서는 금융소비자로 하여금 이와 관련된 내용을 이해할 수 있는 역량을 키우는 금융소비자 교육이 요구된다 하겠다.

마지막으로 금융소비자교육은 소비자의 금융후생 제고와 나아가 경제안정을 이루기 위한 도구의 하나로서 금융소비자보호 정책이나 금융규제 등과 함께 보완적으로 활용되어야 할 것이다.

---

## Ⅵ. 사후적 보호제도 개선방안

---

### 1. 기본방향

우리나라에서 금융소비자 보호를 위한 사후적 보호제도는 통합적으로 운영되고 있다. 그렇기 때문에 사전적 보호제도처럼 규제 수준의 차이는 크지 않은 편인데, 개별 업종의 특성이 반영되지 못한 측면이 부분적으로 존재한다. 따라서 사후적 금융소비자 보호제도 개선은 중립성, 독립성, 투명성, 제재의 적정성 등과 같은 가치가 구현될 수 있도록 하는 데 초점이 맞추어질 필요가 있다.

중립성이란 사전적으로 소비자 또는 사업자 중 어느 한 편에 치우쳐서 업무가 추진되지 않도록 하는 것이다. 예를 들어 어느 한 쪽에 치우칠 경우 시장기능이 저해되어 효율성을 낮출 것이기 때문이다.

다음으로 독립성이 중요한 것은 그 업무의 특성상 이해관계자들로부터 자유로워야 할 필요가 있기 때문이다. 예를 들어 분쟁해결제도는 감독업무로부터도 독립되도록 함으로써 감독의 책임 등을 고려하여 판결이 내려지지 않도록 하는 것이 중요하다.

한편 사후적으로 금융소비자를 보호하는 과정에 대한 정보가 적절히 공개되어 이해당사자가 의혹을 갖지 않도록 하는 것이 중요하다. 그러한 의미에서 투명성이라는 이념도 사후적 소비자보호제도를 개혁함에 있어서는 중요하게 부각된다.

마지막으로 소비자보호가 적절하지 못했을 경우 그에 대한 배상책임과 아울러 법적 처벌이 따르게 되는데, 이 경우 그것이 적정하지 못할 경우 당사자들이 제도 운영에 수궁하기 어렵게 된다. 그러한 의미에서 제재의 적정성이 확보되

어야 할 것이다.

사후적 금융소비자 보호 제도는 사전적 제도와 달리 분쟁이 발생하였거나 명백한 위법이 있는 경우, 그리고 금융회사가 파산되었을 때 유용하게 활용될 수 있는 제도이다. 지금까지 금융소비자들은 이들 제도가 금융회사에 유리하게 되어 있으며 자신들이 적절히 보호받지 못하는 경우가 많다고 생각하기도 한다. 따라서 사전적 보호 제도와 마찬가지로 이 분야에 있어서도 금융회사의 자율규제 노력이 공적 규제를 보완할 필요가 있다. 이를 위해 금융회사는 금융소비자의 고충을 공급자가 아닌 수요자 관점에서 헤아려 보고 적극적으로 해소해주려는 노력을 기울일 필요가 있다.

## 2. 금융상품 판매에 관한 손해배상책임

### 가. 현황

금융서비스의 제공 후 또는 금융서비스의 제공 과정에서 금융소비자에게 손실이 발생했을 경우 금융소비자에 대한 가장 직접적이고 실효성 있는 보호방안은 금융소비자에게 발생한 손실을 보전(손해배상의 확보)해 주는 것이 될 것이다. 그리고 이 경우의 보상주체는 그 책임의 귀속 주체에 따라 금융상품 제조업자(금융회사)나 금융상품 판매업자가 되어야 할 것이다.

먼저, 금융소비자에게 발생한 손실이 금융회사의 귀책사유로 인한 경우에는 기본적으로 「민법」 제750조<sup>159)</sup>에 따라 금융회사에 손해배상을 청구할 수 있다. 이에 더하여 「자본시장법」은, 「민법」상의 불법행위책임 이외에, 금융투자회사가 “설명 의무 위반행위”로 투자자에게 손해를 입힌 경우에도 금융투자회사에게 손해배상책임이 있음을 명시하고 있다(제48조, 제64조). 또한 「자본시장법」은

159) 제750조(불법행위의 내용) 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다.

손해액의 추정 규정(제48조제2항)과 과실에 대한 입증책임 전환규정(제64조 단서)을 두어 금융소비자의 입증책임 부담을 경감시키고 있다. 반면, 「은행법」과 「보험업법」은 금융회사 자신의 귀책사유에 의한 손해배상책임에 대해 언급하고 있지 않아 「민법」의 일반원칙에 따라 손해배상책임을 부담하는 것으로 해석된다.

다음으로, 금융소비자에게 발생한 손실이 금융상품 판매자의 귀책사유로 인한 경우에는 그 배상책임을 금융상품 판매자에게 귀속시키는 것이 법리상 당연한 것이나, 실제적으로는 금융회사가 금융상품의 판매에 대한 대부분의 책임을 부담하고 있는 것이 현실이다. 우선 「민법」 제756조<sup>160)</sup>는 기업에게 사용자책임을 인정함으로써, 금융상품 판매자를 사용하여 금융상품의 판매 업무에 종사하게 한 금융회사로 하여금 판매자가 그 업무를 행함에 있어 제3자에게 가한 손해를 배상할 책임을 부여하고 있다. 이에 더불어 각 금융 관계 법률에서는 금융회사로 하여금 대출상담사, 투자권유대행인, 보험설계사 등에 의하여 금융소비자에게 발생한 손해를 배상하도록 규정하고 있다. 여기서, 「민법」 제756조에 따라 피용자의 행위로 인하여 손해가 발생한 때에는 사용자에게 배상토록 하는 일반적인 배상책임을 규정하고 있음에도 특히, 금융 관계 법률에서 배상책임에 관한 별도의 규정을 두고 있는 것은 금융회사와 판매자 간의 법률관계가 모호하여 그에 대한 다툼이 있을 수 있다. 그러므로 고용·도급·위임관계 등에 구애됨이 없이 모든 금융상품 판매자의 불법행위에 관하여 금융회사의 사용자책임을 인정하여 금융소비자의 보호와 금융산업의 건전한 발달을 도모하려는 데에 그 이유가 있다고 하겠다<sup>161)</sup>.

160) 제756조(사용자의 배상책임)

- ① 타인을 사용하여 어느 사무에 종사하게 한 자는 피용자가 그 사무집행에 관하여 제3자에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무감독에 상당한 주의를 한 때 또는 상당한 주의를 하여도 손해가 있을 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 사용자에게 가름하여 그 사무를 감독하는 자도 전항의 책임이 있다.
- ③ 전2항의 경우에 사용자 또는 감독자는 피용자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다.

161) 양석완(2007), p.344.

「은행법」에서는 은행상품 판매에 따른 명시적인 손해배상책임 관련 규정이 없어 「민법」상의 법리에 따라 배상책임을 부담하는 것이 원칙이다. 다만, 「대출모집인제도 모범규준」 제16조는 대출상담사 또는 대출모집법인이 위법·부당한 행위로 고객에게 손실을 초래한 경우, 은행으로 하여금 고객에 대해 우선 손해를 배상하고 이를 대출상담사 또는 대출모집법인에게 구상토록 규정하고 있다.

다음으로, 「자본시장법」에서는 투자자의 손실에 대해 금융투자회사에 손해배상책임을 있음을 규정하고 있다. 투자권유 대행인이 투자권유를 대행함에 있어서 투자자에게 손실을 끼친 경우에도 「민법」을 준용하여 금융투자회사에게 사용자 손해배상책임을 있음을 명시하고 있다.

또한 「보험업법」에서도 보험모집인의 불법행위 등에 대하여 모집을 위탁한 보험회사에 손해배상책임을 있음을 규정하고 있다. 보험회사는 「보험업법」 제102조에 근거하여 ‘보험회사를 위하여’ 보험계약을 모집하는 보험설계사 또는 보험대리점 등이 모집을 함에 있어서 보험계약자에게 가한 손해를 배상할 책임을 부담한다. 다만, ‘보험회사와는 독립적으로’ 보험계약의 체결을 중개하는 보험중개사는 중개행위와 관련하여 손해를 입은 보험계약자에 대하여 직접 배상책임 부담하도록 하고 있다(「보험업법 시행령」 제38조).

〈표 VI-1〉 금융업권별 금융상품판매자와 손해배상책임의 귀속

금융권역	금융상품판매자	책임귀속	근거법규
은행업	임직원	은행	민법 제756조
	대출모집인	은행	모범규준 제16조
금융투자업	임직원	금융투자회사	민법 제756조, 자본시장법 제48조·제64조
	투자권유대행인	금융투자회사	자본시장법 제52조
보험업	임직원	보험회사	민법 제756조, 보험업법 제102조
	보험대리점	보험회사	보험업법 제102조
	보험설계사	보험회사	보험업법 제102조
		보험중개사	민법 제756조
보험중개사	보험중개사	민법 제750조, 보험업법 시행령 제38조	

## 나. 문제점

### 1) 손해배상책임 관련 규정의 금융권역 간 차이 존재

금융소비자의 손실에 대하여 금융회사에 귀책사유가 있을 경우, 「자본시장법」을 제외한 금융 관계 법률에서는 금융회사의 손해배상책임에 관한 규정을 두고 있지 않아 금융소비자가 금융회사에 손해배상을 청구하는 것이 용이하지 않을 것이다. 금융 관계 법률에 금융회사의 손해배상책임에 관한 규정이 없을 경우, 금융소비자는 「민법」 제750조에 따라 금융회사에 불법행위에 따른 손해배상을 청구하여야 하는데, 이 경우 금융소비자는 (1) 손해가 금융회사의 고의·과실에 의하여 발생하였다는 사실, (2) 가해행위가 위법하다는 사실, (3) 가해행위에 의해 손해가 발생하였다는 사실 등을 입증하여야 하나, 실제로 금융소비자는 이를 용이하게 입증할 수 있는 위치에 있지 않기 때문이다.

더불어 금융소비자의 손실은 금융회사의 판매행위에서 비롯되는 바, 각 금융 관계법률에서 정하는 의무사항들(예를 들어 설명의무, 적정성의 원칙 등)의 위반이 불법행위의 위법요건을 충족시키는지의 여부도 명확하지 않다.

### 2) 판매업자의 책임소재 불분명으로 인한 불완전판매 증대

자본주의를 원활하게 작동시키는 역할을 담당하는 기본이념 중의 하나로 사회적자치의 원칙(계약자유의 원칙)을 꼽을 수 있으며, 또한 동 원칙은 자기책임의 원칙(과실책임주의)을 그 근간으로 하고 있다. 즉, 자본주의 시장하에서 각 개인은 자신의 과실에 기인하지 않은 손해에 대해서는 책임을 부담하지 아니한다는 믿음에 바탕을 두고, 거래상대방과 자유롭게 계약을 체결하며 자신의 이익을 극대화해 나갈 수 있는 것이다.

한편, 각 개인은 자신의 이익을 위하여 자신의 업무에 종사하도록 한 자의 귀책사유로 제3자에게 손해를 입힌 경우에 대해서는 과실책임원칙의 예외로서 사

용자책임을 인정하여 그 감독상의 책임을 부담하도록 하고 있다. 이러한 취지 하에 금융산업에서도 전문적이고 추상적인 금융상품의 특성을 반영하여 금융회사의 사용자책임을 보다 넓게 인정함으로써 금융소비자를 보호하고 있다.

그러나 이러한 사용자책임 규정은 최근 대형화·전문화되어 가고 있는 금융상품판매업자의 배상자력을 반영하지 못하고, 손해의 책임주체의 구분 없이 금융상품의 부실판매에 따른 1차적인 손해배상책임을 항상 금융회사에 부담시키고 있다. 이로 인하여 직접적인 손해배상책임으로부터 자유로워진 금융상품판매업자는 오히려 도덕적 해이에 빠져들어 금융상품의 불완전판매를 증가시키는 악순환을 야기시키고 있으며, 이는 종국적으로 일반 소비자의 피해로 귀착되고 있다. 특히, 금융회사에 대하여 우월적 지위를 가지고 있는 대형 판매업자의 경우에는 금융회사가 우선변제를 한 후 구상을 할 수 없는 구조를 가지고 있어, 불완전판매를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다.

## 다. 해외사례

### 1) 영국

미국 등 대부분의 국가들은 금융서비스의 제공과정에서 금융소비자에게 손실이 발생한 경우의 손해배상책임에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않고, 민법상의 불법행위책임이나 사용자책임에 따라 그 손실을 보상해 주고 있는 것으로 판단된다. 다만, 영국의 경우 「금융서비스시장법(FSMA2000)」, 판매자책임 가이드라인 및 금융감독청의 핸드북에 일부 관련 규정이 있어 이를 소개하고자 한다. 그러나 동 자료도 기본적으로는 자신의 귀책사유에 의한 소비자의 손실은 자신이 부담하도록 하는 원칙을 취하고 있어 민법상의 책임과 크게 상이하지 않은 것으로 판단된다.

영국의 경우 「금융서비스시장법」상 권유규제(제21조)를 위반한 자는 형사처벌의 대상이 되며(제25조), 권유규제 위반으로 인한 계약은 고객에 대하여 효력

을 주장할 수 없고, 고객은 손해배상(계약에 기하여 지급·양도한 금전·재산의 회복이나 계약을 해제한 결과 입은 손실의 보상)을 청구할 수 있다(제30조 제2항). 이 경우 손해배상액은 당사자 간에 합의한 금액 또는 당사자의 신청에 의해 법원이 결정한 금액으로 하도록 규정하고 있다(제30조 제10항). 또한 「금융서비스시장법」은 인가업자의 FSA 금지명령 위반(제56조), 규제대상업무 수행시의 주의의무를 해태(제59조제1항 및 제2항), 규칙 위반(제150조), 집합투자기관의 권유규제 위반(제241조)으로 타인에게 손해를 입힌 경우 그 타인은 손해배상소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있다.

‘고객공정대우를 위한 판매자책임 가이드라인(RPPD<sup>162</sup>)’에서는 고객에 대한 공정성을 확보하기 위하여 금융업자(provider) 및 판매업자(distributor)의 법령상 책임에 대하여 규정하고 있다. 여기서 판매업자는 금융상품의 판매 시 소비자에게 제공되는 금융업자 자료에 대한 이해, 상품의 특성 등을 고려하고 판매 후의 계속적 자문과 정보제공 의무 등을 이행하여야 한다(RPPD 1.22~1.25). 또한 원칙적으로 금융업자 및 판매업자는 다른 판매업자에 대한 규제 및 관리책임을 부담하지 않는다(RPPD 1.9).

한편, 금융판매회사는 지정판매인(Appointed Representative)<sup>163</sup>의 행위에 대한 책임을 부담한다(FSA Handbook SUP12.3). 동 규정은 법률준수 여부의 판단 시, 종합적인 상황을 고려할 때 금융판매회사에게 불합리한 경우를 제외하고, 지정판매인의 행위는 금융판매회사의 행위로 간주되며, 지정판매인이 금융판매회사의 관리하에 있는 영업을 수행할 경우 금융판매회사는 지정판매인의 행위에 대해 자신의 행위에 따른 책임과 동일한 책임을 지도록 하고 있다.

영국에서 금융상품판매업자의 부실판매행위의 책임귀속에 대한 명문화된 규

162) RPPD(the Responsibilities of Providers and Distributors for the Fair Treatment of Customers)는 FSMA2000 제157조에 근거해 작성된 지침이다.

163) FSA로부터 인가받은 금융상품판매업자 등으로부터 알선·중개·자문 등 사실행위의 위탁을 받아 금융상품계약 체결에 간접적으로 관여하는 인가면제업자(exempt person)의 한 유형으로, 우리나라의 보험설계사 또는 보험대리점의 사용인과 비슷한 모집종사자이다.

정은 없다. 다만, 영국 법무부는 2009년 12월 판매업자의 판매행위가 보험회사를 위한 행위인 경우에는 보험회사의 책임, 소비자를 위한 행위인 경우에는 판매업자의 책임으로 귀속하는 내용의 「소비자보험법」<sup>164)</sup> 개정초안을 의회에 제출한 바 있다. 동 법은 보험회사에 책임을 부과하는 판매행위로 판단할 수 있는 경우에는 ① 보험회사의 지정판매인인 경우, ② 보험판매회사가 보험회사로부터 고지수령권을 명시적으로 위임받은 경우, 그리고 ③ 보험판매회사가 보험회사를 대리한 계약체결권이 있는 경우 등을 열거하고 있다.

## 2) 일본

일본에서는 소비자보호의 모범이라고 할 수 있는 「소비자계약법」과 동 법을 금융분야에 특화하여 금융소비자 보호를 규정하고 있는 「금융상품판매법」, 금융업권별 특별법인 「은행법」, 「금융상품거래법」 및 「보험업법」에서 각각 금융회사 및 판매업자의 손해배상책임에 관하여 규정하고 있다.

먼저, 「소비자계약법」은 사기 등으로 거래관계에서 사업자(금융회사)<sup>165)</sup>의 불법행위에 대해 제한적으로 규정하는 민법의 한계를 뛰어 넘어 착오, 오인 등에 대한 권유 및 거래행위에 대해서도 불법행위로 간주하여 원상회복토록 하고 있다(제4조). 다만, 동 법은 적극적인 손해배상책임을 인정하지 아니하고 계약의 취소를 통한 원상회복만으로 그 범위를 제한하고, 소비자가 사업자의 불법행위를 입증토록 하고 있다.

또한 동 법은 사업자의 손해배상책임을 면제하는 조항을 무효로 규정하고 있다(제8조). 무효가 되는 소비자계약의 조항으로는 (1) 사업자의 채무불이행에

164) “Consumer Insurance Law: Pre-contact Disclosure and Misrepresentation”으로 소비자의 고지의무 위반에 따른 소비자, 보험회사, 보험판매회사 간의 책임분담을 규정하고 있다.

165) 동 법 제2조 제2호에서는 사업자란 “법인 그 밖의 단체 및 사업으로서 또는 사업을 위해 계약당사자가 된 경우에 있어서의 개인을 말한다.”라고 규정하여 통상 금융회사를 지칭하는 것으로 받아들여진다.

의해 소비자에게 생긴 손해배상책임을 전부 면제하는 조항, (2) 사업자의 채무 불이행(고의 또는 중과실에 의한 것에 한함)에 의해 소비자에게 생긴 손해배상책임을 일부 면제하는 조항, (3) 소비자계약에서 사업자 채무 이행 시에 행해진 당해 사업자의 불법행위로 인해 소비자에게 생긴 손해를 배상하는 민법의 규정에 의해 책임의 전부를 면제하는 조항, (4) 소비자계약에서 사업자의 채무이행 시에 생긴 당해 사업자의 불법행위(고의 또는 중과실에 의한 사항에 한함)에 의해 소비자에게 생긴 손해를 배상하는 민법의 규정에 의한 책임의 일부를 면제하는 조항, (5) 소비자계약이 유상계약인 경우에 당해 소비자계약의 목적물에 감추어진 하자가 있을 경우에 당해 하자에 의해 소비자에게 생긴 손해를 배상하는 사업자의 책임의 전부를 면제하는 조항이 그것이다. 다만, (5)에 관해서는 하자가 없는 대체물의 제공 또는 하자의 수리책임이 규정되어 있는 경우와 당해 사업자가 다른 사업자와의 사이에 다른 사업자가 손해배상책임의 전부 또는 일부를 부담 또는 하자가 없는 대체물의 제공 또는 하자의 수리책임을 진다는 뜻의 규정이 있는 경우에는 해당하지 않는다.

「금융상품판매법」은 예금·보험·유가증권 등의 폭넓은 금융상품의 판매에 관하여 민법의 손해배상 규정의 특칙을 정한 법률이라고 할 수 있다<sup>166)</sup>. 동 법은 금융상품판매업자등의 손해배상책임과 상품판매권유의 적정성을 확보함으로써 금융소비자를 보호하기 위한 법으로서<sup>167)</sup>, 금융상품의 판매에 있어 금융소비자에게 끼친 손해는 원칙적으로 판매업자가 그 책임을 지도록 하고 있다. 즉, 동 법은 금융상품판매업자 등이 설명의무(제3조)나 단정적 판단의 제공금지(제4조) 규정을 위반한 경우에는 이로 인해 고객에게 생긴 손해에 대한 배상책임을 금융상품판매업자 등<sup>168)</sup>이 부담하도록 하고 있다(제5조). 민법상의 손해

166) 맹수석(2008), p.130.

167) 제1조(목적) 이 법률은 금융상품판매업자 등이 금융상품의 판매 등을 할 때, 고객에게 설명을 해야 할 사항 및 금융상품판매업자 등이 고객에게 당해사항을 설명하지 않아 당해고객에게 손해가 발생한 경우에 있어서 금융상품판매업자 등의 손해배상책임 및 금융상품판매업자 등이 행하는 금융상품의 판매 등에 관한 권유의 적정성 확보를 위한 조치를 정함으로서 고객보호를 도모함과 동시에 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다.

배상책임을 부담시키기 위해서는 가해자의 고의나 과실로 인한 위법행위로 인해 손해가 발생하고 이에 대한 인과관계 입증은 피해자가 해야 하지만, 동 법에서는 금융상품판매업자 등이 설명의무나 금지행위를 위반한 경우에 그 위반사실과 손해가 발생한 사실만을 입증하면 되는 무과실책임원리가 도입되었다고 할 수 있다<sup>169)</sup>.

또한 동 법은 손해배상액에 대한 사후의 분쟁을 예방하기 위하여 ‘손해액의 추정’ 규정을 두고 있다(제6조). 동 규정에 따라 금융상품판매업자 등이 배상할 손해액은 원금손실액에 한정되며, 원금손실액은 금융상품 판매에 따라 고객이 지급한 금전 및 지급해야 할 금액의 합계액에서 당해 금융상품의 판매에 의해 고객이 취득한 금전 및 취득할 금전의 합계액을 공제한 금액을 말한다. 그리고 동 법에 의한 손해배상책임규정은 민법상의 손해배상책임을 배제하지 않도록 규정함(제7조)으로써, 금융소비자가 별도의 민사상의 책임을 물을 수 있도록 하고 있다.

금융업권별 사업법(「은행법」, 「금융상품거래법」, 「보험업법」)에서는 모두 판매업자의 판매행위에 기인한 금융소비자의 손해에 대해서 금융회사가 책임을 지도록 하는 규정을 가지고 있다. 즉, 금융회사는 소속 임원·모집인·대리업자·금융상품거래업자의 행위와 관련하여 금융소비자에게 가한 손해를 배상할 의무를 부과하고 있으며, 금융회사가 이들의 선임 및 고용에 관하여 상당한 주의를 하고 금융소비자에게 가한 손해발생의 방지에 노력한 경우에는 책임을 면하도록 함으로써 입증책임을 금융회사에게 부담시키고 있다. 한편, 「금융상품거래법」에서는 이외에도 불법행위자의 배상책임에 대해서 불법행위의 종류별로 상세한 규정을 가지고 있다.

168) “금융상품판매업자 등”은 금융상품의 판매 등을 업으로서 행하는 자를 말하고, 여기서 “금융상품의 판매 등”이란, 금융상품의 판매 또는 대리 또는 매개(고객을 위하여 행하는 것을 포함한다)를 말한다(제2조 제11호).

169) 이기형(2008), p.9.

〈표 VI-2〉 일본 금융회사 등의 손해배상책임

구분		은행법	금융상품거래법	보험업법
사용자 책임	판매자	은행업 대리업자	금융상품거래업자	임원, 보험모집인
	책임귀속	은행	금융상품중개업자	보험회사
	입증책임	은행	금융상품중개업자	보험회사
	근거규정	제52조의59	제66조의24	제283조
불법행위 책임 (금융 상품 거래법)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신고의 효력발생전 유가증권의 거래 금지 위반자의 배상책임(제16조)</li> <li>- (준용) 공개 매입 개시 공고 및 공개 매입 신고서의 제출(제27조의3)</li> <li>- (준용) 공개 매입 신고서의 정정 신고서의 제출(제27조의8)</li> <li>- (준용) 공개 매입 설명서등의 작성 및 교부(제27조의9)</li> <li>• 허위기재가 있는 계획서등을 사용한 자의 배상책임(제17조)</li> <li>- (준용) 허위기재가 있는 공개매입설명서 사용자의 배상책임(제27조의5)</li> <li>• 허위기재가 있는 신고서의 신고 자등의 배상책임(제18조)</li> <li>• 허위기재가 있는 신고서의 제출 회사의 임원 등의 배상책임(제20조)</li> <li>• 허위기재가 있는 유가증권신고서의 제출회사 임원 등의 배상책임(제21조)</li> <li>• 허위기재 등이 있는 신고서의 제출 회사의 임원 등의 배상책임(제22조)</li> <li>- (준용) 내부통제보고서의 허위기재 등(제24조의4의6)</li> <li>• 공표 등의 불실시, 허위 공표 등에 의한 손해의 배상책임(제27조의22의4)</li> <li>• 허위의 특정 증권 등 정보에 관계된 배상책임(제27조의33)</li> <li>• 외국 증권 정보에 관계된 위반 행위자의 배상책임(제27조의34)</li> <li>• 시세 조종 행위 등에 의한 배상책임(제160조) 등</li> </ul>			

## 라. 규제 개선방안

### 1) 금융회사 손해배상책임의 명시 및 금융권역 간 차이 해소

금융소비자가 금융상품의 구입과 관련하여 금융회사의 행위로 인하여 손실을 입었을 경우 금융소비자의 손해배상청구가 용이하지 않은 측면을 고려하여, 금융관계법률에 금융회사의 불법행위로 인한 손해배상책임을 명시함으로써 소비자의 거래안전성을 제고토록 하여야 할 것이다. 그리고 이와 관련하여 실효성 있는 금융소비자 보호를 위해서는 (1) 의무위반행위의 포함, (2) 손해액 추정 규정의 신설, (3) 입증책임의 전환과 관련된 사항들이 반영될 수 있도록 할 필요가 있다.

먼저, 금융회사의 손해배상책임이 적용될 수 있는 대상 행위에 불법행위 이외에 의무위반행위를 명시함으로써 금융소비자 보호를 확대하고 금융회사의 의무위반행위를 억제하는 효과를 유도할 필요가 있다. 현행 「자본시장법」에서는 손해배상책임의 적용대상이 되는 의무위반행위를 ‘설명 의무 위반’으로 제한하고 있으나, 이외에도 이해상충의무 위반, 정보보호의무 위반, 적합성 원칙 준수 의무 위반, 부당권유의 금지 등 모집준수행위 위반으로 그 범위를 확대해 나갈 필요가 있다. 이와 관련하여 정순섭(2010)은 금융회사의 부담을 고려할 때 이를 일반화하여 모든 영업행위규제의 위반행위로 확대하기는 어렵지만, 일반적인 금융소비자 전체가 아닌 고령자나 투자무경험자 등 ‘취약계층’을 대상으로 하는 ‘고위험 투자성 상품’에 한하여 제한적으로 적용할 수 있다는 입장을 취하고 있다.

더불어 「자본시장법」에서처럼 손해액 추정 규정을 두어 소비자뿐만 아니라 금융회사의 예측가능성도 제고시키고, 입증책임의 전환 및 완화를 통해 소비자 보호를 강화하고 불필요한 분쟁의 장기화를 억제할 필요가 있다. 특히, 입증책임과 관련하여서는, 금융상품이 최근 매우 전문적인 식견을 필요로 하는 복잡다단한 형태로 발전하고 있어 일반소비자의 경우 이해가 쉽지 않으며 입증과 관련한 자료를 대부분 금융회사만이 보유하고 있어, 일반 금융소비자로서는 그에 대한 입증이 실제로 용이하지 않다는 차원에서 적극적으로 검토될 필요가 있다고 하겠다.

## 2) 금융회사의 사용자책임 명확화를 통한 불완전 판매 제거

현재 금융 관계 법률은 상대적으로 경제적 약자인 금융소비자의 보호를 위하여 금융상품 판매자가 금융상품의 판매행위를 함에 있어 금융소비자에게 손해를 끼친 경우 일률적으로 금융회사에게 1차적인 배상책임을 부과하고 있으나, 종국적으로 불완전판매를 제거하여 금융소비자를 보호하기 위해서는 판매업자의 귀책사유에 의한 불완전판매는 원칙적으로 그 손해배상책임을 판매업자가 부담하도록 할 필요가 있다. 대부분의 국가에서 금융상품의 불완전판매에 따른

책임은 제조자보다는 판매업자에게 귀속시키고 있으며, 제조자와 판매자가 본인-대리인 관계에서 금융상품을 판매한 경우에만 제조자가 불완전판매에 따른 책임을 부담하는 것이 일반적이기 때문이다<sup>170)</sup>. 물론 이 경우에도 소비자보호를 위해서는 판매업자가 그 손해를 배상할 자력이 없는 때에는 금융회사에게 2차적인 책임을 부담시킬 필요가 있다.

그러나 금융상품의 판매업자에게 1차적인 손해배상책임을 부과하는 경우에도 금융소비자 보호를 위해서는 일정한 자격요건이나 배상능력을 갖춘 금융상품 판매자에게만 손해배상책임을 직접 귀속시키는 것이 바람직할 것이다. 구체적으로는 (1) 판매액이나 종사자 수, (2) 전속판매업자인지의 여부, 그리고 (3) 판매업자가 법인인지의 여부 등이 판매업자별 책임귀속 여부 결정의 기준이 되어야 할 것으로 판단된다.

이 보고서에서는 판매업자의 전속 여부와 법인인지의 여부를 기준으로 금융상품 판매업자의 손해배상책임을 단계별로 부담시키는 방안을 제시하고자 한다<sup>171)</sup>. 판매업자가 금융회사에 전속된 경우에는 금융회사가 해당 판매업자를 대상으로 정기적으로 교육을 시키는 등 금융회사의 실질적인 관리감독을 받고 있다고 할 수 있으므로 금융회사의 책임이 클 것으로 판단되며, 법인인 판매업자는 개인인 판매업자에 비해, 조직적으로 운영되고 그 판매액이나 종사자의 수도 많아 배상자력이 상대적으로 클 것이기 때문이다. 다만, 이 경우에도 종사자의 수나 판매액의 크기에 따라 책임 여부 및 그 책임범위를 조정할 수 있을 것이다.

따라서 <그림 VII-1>에서 볼 수 있듯이, 법인인 판매업자로서 금융회사로부터 독립적으로 운영되고 있는 자에 대해서는 1단계에서 손해배상책임을 직접 부과하고, 독립적으로 운영되고 있으나 개인인 판매업자와 법인으로서 금융회사에

170) 정순섭(2010), p.81.

171) 이외에 정순섭(2010)은 당해 판매자가 적극적으로 '권유'를 했는지의 여부, 그리고 당해 금융상품이나 업무의 유형도 고려해야 한다고 하나, 이러한 부분까지 반영할 경우 그 책임소재를 파악하기 위해서는 구체적이고 주관적인 사항까지도 금융소비자가 알고 있어야 하는 바, 이는 명확성의 원칙에 반할 수도 있을 것으로 사료된다.

전속되어 있는 판매업자에 대해서는 2단계에서 책임을 부과하는 방식이 적절할 것으로 판단된다. 한편, 손해배상책임을 부담하는 판매업자에게는 영업보증금 위탁 또는 배상책임보험 가입을 의무화하여 소비자 보호가 실질적으로 이행될 수 있도록 할 필요가 있다.

〈그림 VI-1〉 금융상품 판매업자에 대한 손해배상책임 확대 방안

구분		전속 여부	
		전속	독립
법인 여부	법인	판매회사 책임 (2단계)	판매회사 책임 (1단계)
	개인	금융회사 책임	판매회사 책임 (2단계)

### 3. 분쟁해결<sup>172)</sup>

#### 가. 현황

최근 들어서 금융시장의 글로벌화와 더불어 금융회사의 겸업화·대형화 등 금융환경이 급격히 변화함에 따라 금융상품도 복잡·다양해지고, 이로 인하여 금융민원과 분쟁도 급증하는 추세에 있다. 금융 상품은 전문성이 매우 강하고, 금융소비자와 금융회사 간 정보의 비대칭성이 높다는 점에서 불완전판매에 대한 소비자의 불만의 강도 및 빈도가 높게 나타나는 특성이 있다. 특히, 〈표 VI-3〉에서 볼 수 있듯이, 2008년의 금융위기로 인하여 2008년 이후 금융업권별 금융분쟁 발생 건수가 상당부분 증가한 것으로 나타났다.

172) 오영수·김경환·이종욱(2009)를 기초로 정리하였다.

〈표 VI-3〉 금융업권별 금융분쟁 접수 현황

(단위 : 건, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009
은행·비은행	3,861	2,154	2,020	5,200	5,574
금융투자	424	470	561	1,163	1,872
생명보험	7,631	8,681	7,603	7,393	11,193
손해보험	6,766	7,084	6,895	7,269	10,349
합 계	18,682	18,389	17,079	21,025	28,988

자료 : 정순섭(2010), p.69.

분쟁은 미연에 방지하는 것이 가장 중요하나 일단 분쟁이 발생하면 신속·정확·공평하게 분쟁을 해결할 필요가 있다. 그리고 이러한 분쟁의 해결방법으로는 크게 재판에 의한 분쟁해결과 재판외적 분쟁해결(ADR: alternative disputes resolution)로 구분할 수 있다. 최근 선진 제국에서는 분쟁의 해결수단으로 재판보다는 재판외적 분쟁해결제도를 선호하는 추세에 있다.

현재 우리나라의 경우 금융 관련 분쟁은 대부분 법원에 의하여 최종적으로 해결되고 있으나, 재판이 금융소비자에게 실용적이고 실효성 있는 피해구제절차로 자리매김하기에는 여러 가지 한계를 노정하고 있다. 이는 금융회사에 비해 정보력, 전문성, 경제적 지위 등에서 열위에 있는 소비자가 재판을 통해 문제를 해결하기에는 비용, 시간 등의 측면에서 어려움이 많기 때문이다. 최근 KIKO (Knock-in, Knock-out)사건의 경우를 보더라도, 금융위기 초기에는 여론의 힘을 얻어 금융소비자인 중소기업들이 유리한 위치를 점하는 것처럼 보였으나, 소송이 장기화 되면서 전문성 및 경제적 지위 등에서 열위에 있는 금융소비자들이 많은 어려움을 겪고 있다.

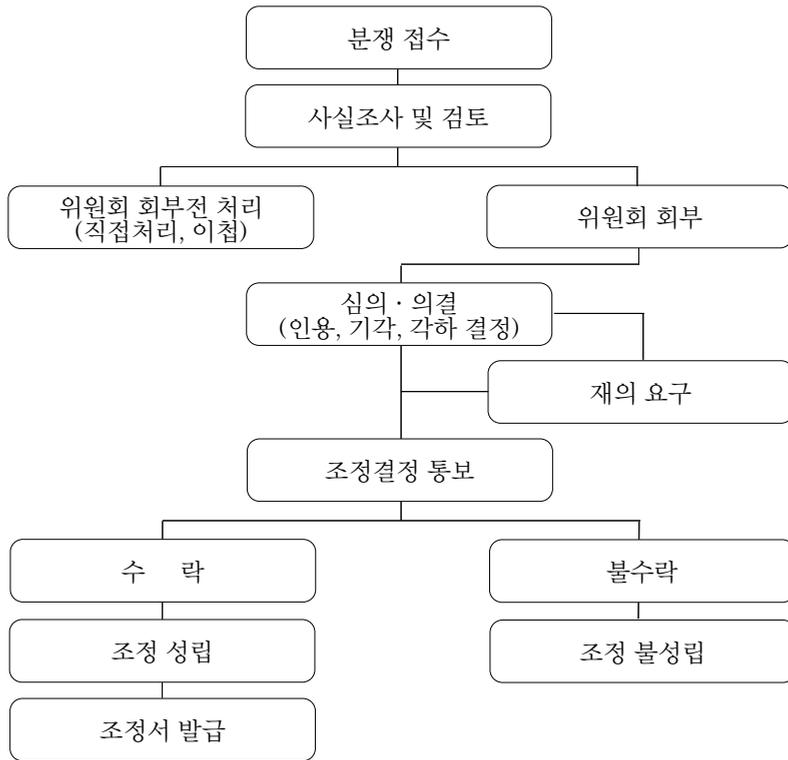
한편, 재판에 갈음할 수 있는 재판외적 분쟁해결제도로는 화해(settlement), 중재(arbitration), 조정(mediation), 알선(conciliation) 등이 있으며, 금융산업 내에서는 분쟁조정제도가 보편적으로 활용되고 있고, 중재제도도 일부 이용되고 있는 것으로 나타나고 있다. 분쟁조정은 현재 금융감독원에 설치된 '금융분쟁조정위원회'와 한국소비자원에 설치된 '소비자분쟁조정위원회'에 의해 이루어지

고 있다<sup>173)</sup>. 금융분쟁조정위원회에 의한 금융분쟁조정은 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」(이하 「금융위법」이라 함)에 근거를 두고 있으며, 조정 대상은 금융감독원의 검사를 받는 기관에 관한 분쟁으로 국한된다. 한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회는 「소비자기본법」 제60조에 근거하여 설치·운영되고 있으며, 구성 및 운영은 금융분쟁조정위원회와 유사하다. 중재는 주로 「중재법」에 따라 대한상사중재원이 그 업무를 담당하고 있으나, 개별 계약자에 의한 소비자 중재는 그 사례를 찾기가 어렵다.

여기서는 금융분쟁조정절차에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다. 먼저, 금융분쟁조정위원회의 조정 절차는 금융수요자 및 기타 이해관계인이 금융과 관련한 분쟁에 대해 금융감독원장에게 조정을 신청함으로써 시작된다. 분쟁처리담당자는 분쟁조정신청을 접수하면 처리부서, 담당자 직함·성명, 전화번호 등을 유선, 전자우편, 문서 등 연락이 가능한 방법으로 접수사실을 즉시 통지하여야 한다. 금융감독원에 접수된 조정신청 중 사실조사 또는 위원회 회부 등의 사유로 처리가 지연되는 경우 금융감독원장은 지연사유 등을 신청인에게 알려야 한다. 한편, 금융감독원장은 조정신청에 대하여 관련 자료 등의 보완이 필요하다고 인정될 때에는 상당한 기간을 정하여 그 보완을 요구할 수 있으며, 필요성이 인정되는 때에 한하여 금융감독원 직원으로 하여금 사건에 대한 검사, 사실조사 및 조회 또는 관련자의 출석 등의 방법으로 조사를 하게 하거나 당사자에 대하여 사실의 확인 또는 자료의 제출 등을 요구할 수 있다.

173) 이와 더불어 「자본시장법」에 따라 한국금융투자협회와 한국거래소에 의해 자율 분쟁조정이 이루어지고 있으나, 본고에서는 생략하고자 한다.

〈그림 VI-2〉 금융분쟁 조정 절차



자료 : 금융감독원, 「금융분쟁조정사례집」

또한 금융감독원장은 〈그림 VI-2〉와 같은 절차에 따라 금융관련 분쟁을 처리한다. 먼저, 금융감독원장은 조정신청내용이 정한 기준(제17조 제1항 1호부터 9호까지)에 부합할 경우 합의권고 또는 위원회에 회부를 하지 아니하고 직접 처리하거나 해당기관에 이첩하여 처리할 수 있다. 또한 신청인이 취하서를 제출한 경우 혹은 당사자가 합의하도록 함이 상당하다고 인정되는 사건의 경우에는 각각 조정신청의 취하 혹은 당사자 간 합의권고 등을 행할 수 있다.

분쟁조정위원회는 사건이 회부된 날로부터 60일 이내에 이를 심의하여 조정결정을 내려야 한다. 위원회가 사건에 대한 심의·의결을 종료한 때에는 그 결과를 금융감독원장에게 통보해야 하며, 금융감독원장은 위원회의 의결사항을

검토하여 동 의결사항이 관련법규를 위반한 경우나 공익에 비추어 심히 부당한 경우 등 필요하다고 판단되는 경우에는 그 사유를 첨부하여 재의를 요구할 수 있다. 그 외의 경우에는 위원회의 조정결정서 또는 각하결정서를 첨부하여 위원회의 의결내용을 당사자에게 통지하여야 한다.

양 당사자가 통지받은 조정안을 수락한 경우 당해 조정안은 재판상 화해와 동일한 효력을 가지게 되며, 조정이 성립된 경우 당사자인 금융관련기관은 조정이 성립한 날로부터 20일 이내에 처리결과를 금융감독원장에게 보고하여야 한다.

## 나. 문제점

### 1) 분쟁조정제도의 실효성 미흡

현재 금융감독원은 금융소비자의 피해구제와 금융분쟁의 신속·공정한 처리를 위하여 민원처리 및 분쟁조정업무를 수행하고 있으나, 금융 관련 분쟁의 경우 상당수가 아직도 소송을 통해 해결되고 있는 실정이다. 예를 들어 보험분야의 현황을 살펴보면, 최근에는 그 비율이 줄어들기는 하였지만, FY'09의 민원제기 건수가 40,936건인 반면, 동년 말 기준 소송건수가 6,155건임을 볼 때, 금융감독원의 민원·분쟁제기건의 6.6분의 1에 해당하는 건이 소송을 통해 분쟁을 해결하고 있는 셈이다. 한편 보험회사가 제기하는 소송의 경우에는 그 수가 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 그런가 하면 금융감독원의 민원·분쟁해결제도 상 소비자의 수용률이 40%에도 미치지 못하는 점도 금융소비자들이 소송을 빈번하게 제기하는 이유가 되는 것으로 판단된다.

〈표 VI-4〉 연도별 보험계약 관련 소송 추이

(단위 : 건, %)

구 분	2006.3.31	2007.3.31	2008.3.31	2009.3.31	2010.3.31
전 체	10,270 (-0.6)	8,217 (-20.0)	7,319 (-10.9)	6,211 (-15.1)	6,155 (-0.9)
보험사 원고	1,225 (9.2)	1,319 (7.7)	1,339 (1.5)	1,328 (-0.8)	1,463 (10.2)

주 : 1) 소송건수는 연도 말 시점에 계류 중인 사건으로 심급별로 제한함.

2) 괄호 안의 수치는 전년대비 증감률임.

자료 : 금융감독원(<http://www.fss.or.kr>)

이처럼 분쟁조정제도가 외면 받는 배경에는 금융감독원이 분쟁조정제도를 운영함에 있어 당사자 상호 간의 합의를 권고하는 수준에 머무르고 있는 제도적 한계를 지적할 수 있다. 따라서 분쟁당사자들은 결국 소송에 의존하게 되고, 분쟁해결에 더 많은 시간과 비용이 소요되는 문제가 발생하게 되는 것이다. 즉, 금융감독원장이 분쟁조정위원회에서 작성한 조정안을 양 당사자에게 수락하도록 권유하고 있으나, 양 당사자 중 일방이라도 이를 수락하지 않는 경우에는 많은 시간과 비용을 들인 분쟁조정위원회의 조정안이 아무런 효력을 가지지 못하고 사장되고 만다. 특히, 금융회사는 자신의 감독기관으로부터 수락을 권유받게 되므로, 불리한 결정이 내려질 것으로 예상되면 분쟁 초기단계에서부터 법원에 민사조정이나 소송을 제기하게 되고, 소비자에 의해 분쟁조정이 신청된 경우에도 조정안의 결정통지 전 단계에서 스스로 법원에 소송을 제기하여 분쟁조정을 중단시킴으로써 이러한 비효율성을 부추기는 결과를 초래하고 있다<sup>174)</sup>.

이 때문에 금융계약관련 전체 소송건수 대비 분쟁조정위원회의 심의건수가 매우 적어지고, 분쟁조정제도의 존재의의가 퇴색하고 있다. 따라서 현재의 분쟁조정제도는 재판을 대체할 수 있는 효율적이고 합리적인 분쟁해결수단으로서

174) 2009년 이후에는 감독당국이 금융회사의 소 제기를 감축하기 위해서 노력하였으며, 그 결과 2010년 상반기 중 분쟁조정 신청 관련 소 제기 건은 전년 동기 37.6% 감소한 545건(전체 분쟁접수건의 4.2%, 금융회사 소 제기 507건, 신청인 소 제기 38건)으로 나타났다. 한편, 금융회사가 소를 제기한 507건 중 분쟁조정 신청 전 소 제기 건은 460건(전년 동기 대비 4.0% 감소)이고, 분쟁조정 신청 후 소 제기 건은 47건(전년 동기대비 83.3% 감소)인 것으로 조사되었다(금융감독원 2010d).

는 다소 미흡하다는 점이 지적되고 있으며, 금융분쟁조정제도의 실효성을 제고시킬 수 있는 방안의 모색이 시급하다고 하겠다.

## 2) 분쟁조정기관의 독립성 미흡

현재 금융분쟁조정위원회는 금융감독원 소속으로서 민원처리기관의 역할을 수행하고 있을 뿐이지, 객관적이고 독립적인 분쟁처리전문기관이나 준사법기관으로서의 역할을 다하기에는 미흡한 점이 많다는 비판이 있다. 금융감독원의 본질적인 업무는 금융회사에 대한 감독·검사업무이며, 민원 및 분쟁조정업무는 행정법규인 「금융위법」에 의하여 부과된 부수적인 업무에 불과하다. 따라서 업무담당자들도 민원 및 분쟁처리업무에 대한 소명의식을 가지고 분쟁당사자의 입장에서서 공정한 분쟁해결을 위해 노력하기보다는, 순환보직에 의해 일시적으로 주어진 민원업무를 무난하게 처리하는 데에 초점을 맞추고 있는 것이 현실이다.

더불어 보험소비자측에서도 보험 등 금융분야에 대한 분쟁조정기관이 감독기관에 속해 있다는 점을 들어 분쟁조정결과에 대해서 공정성을 인정하지 않으려는 경향을 보이고 있으며, 이러한 불신은 분쟁조정 결정의 신뢰성이 평가절하되는 원인으로 작용하고 있다.

## 3) 분쟁조정 대상의 누락과 분쟁해결기구의 다원화

금융분쟁조정위원회의 조정을 통한 분쟁해결의 경우 금융감독원의 감독을 받지 않는 금융회사가 제외되고 있을 뿐 아니라, 관련 분쟁기구 간에 연계가 미흡하여 금융분쟁 발생 시 소비자 보호에 문제가 발생할 수 있다. 아울러 금융분쟁의 해결에 전문성이 없는 기관이 분쟁조정과정에 참여함에 따라 정보교류 및 분쟁처리원칙 등에 혼란이 발생할 수 있다. 현재 한국소비자원에서도 금융분쟁의 처리에 일부 참여하고 있으며 이 경우 「소비자기본법」에 의한 분쟁조정절차를 따라야 되므로, 결과적으로 동일한 분쟁에 대하여 이원적인 조정제도가 운영

되고 있는 셈이다. 그 결과 분쟁조정결과에 일관성이 훼손되거나 형평성의 문제가 발생하게 되고, 소비자로부터 분쟁조정결과의 신뢰성을 스스로 저하시키는 결과를 초래할 수 있다. 뿐만 아니라 금융분쟁의 해결에 필요한 학계 및 실무계의 전문가가 많지 않은 현실 상황에서 분쟁조정기구가 이원적으로 운영되는 것은 희소한 전문가 자원의 활용도를 떨어뜨리고 전체적인 제도운영에 비효율성을 야기할 뿐이다.

## 다. 해외사례

### 1) 영국<sup>175)</sup>

영국에서는 1980년대부터 각 업계를 중심으로 금융분쟁조정기관을 개별적으로 운영해왔다. 보험업의 경우 FSMA(Financial Services and Market Act, 2000) 체제 이전에는 분쟁조정을 담당하는 임의단체로서 보험옴부즈맨, 개인보험중재서비스, 개인투자위원회(PIA)옴부즈맨이 운영되었다. 이들 금융분쟁조정기관은 금융기업의 가입 여부가 임의적이고, 제도의 내용도 일관성이 결여되어 있어 소비자에게 혼란을 일으킬 소지가 컸던 바, 이와 같은 제도적 결함을 보완하기 위하여 2000년에는 8개의 금융 옴부즈맨 기관을 하나의 단일 옴부즈맨 제도로 통합하였다.

현재 금융회사와의 분쟁에 직면한 영국의 금융소비자가 분쟁해결을 위하여 취할 수 있는 분쟁해결방법으로는 (1) 적절한 민원처리절차에 탄원하는 방법, (2) 옴부즈맨 제도를 통해 시정(redress)을 촉구하는 방법, (3) 중재(arbitration) 또는 조정(mediation)을 통해 분쟁해결을 꾀하는 방법, (4) FSA가 투자자를 대신하여 소송에 참여하도록 요청하는 방법, 마지막으로 (5) 일반적인 민사소송(court action)을 통해 법원의 판결을 받는 방법 등이 존재한다.

175) 영국은 2008년 금융위기 후 금융감독체계를 전면적으로 재편하는 작업을 진행 중에 있어, 향후 이하의 내용에 변화가 있을 수 있다.

### 가) FSA의 금융회사 분쟁처리절차 규제

FSA(Financial Services Authority)는 금융회사의 분쟁처리 절차에 대해 지도할 일반적인 법적 권한을 가지고 있으며, 핸드북에는 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, 시간 제한, 기록 보존 등에 관한 조항이 포함되어 있으며, 금융회사가 이를 위반할 경우에는 FSA가 법적인 구속력은 없으나 상징적으로 중요한 의미를 가지는 지도권을 발휘하도록 되어있다.

FSA가 정한 내부분쟁 처리절차의 특징은 FOS에 의한 금융분쟁조정 절차의 선행절차로서 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 있는지를 감독하고 있다.

### 나) 옴부즈맨제도

영국의 옴부즈맨제도는 분쟁금액이 상대적으로 적거나 소비자가 소송을 수행할 자력을 갖고 있지 않은 경우 이용할 수 있는 효과적인 분쟁해결제도로서 정착되어 왔다. FOS는 FSMA에 따라 FSA에 의해 설립된 별도의 법인으로서 비정부기관이며, 구제도와 달리 신제도에서는 모든 인가업자가 의무적으로 가입하게 되어 있다<sup>176)</sup>. 고객과 금융회사의 문제가 당사자들 사이에서 해결되지 않을 경우 고객은 옴부즈맨 제도를 통해 문제를 해결할 수 있으며, 금융회사는

176) 기존의 옴부즈맨제도는 「회사법」의 절차에 따라 보험회사들이 보험옴부즈맨국(Insurance Ombudsman Bureau)을 설립(1981.3.30.부터 업무 개시)하여 임의로 가입하였다.

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 무엇이냐에 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 결정에는 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 따르도록 되어 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.

한편, FSA가 여러 가지 경로를 통하여 FOS에 대한 통제력을 행사하고 있기 때문에 FOS의 독립성에 대한 비판 또한 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>177</sup>)을 정하는 것을 포함), FOS와 대표옴부

177) 옴부즈맨이 강제할 수 있는 최대의 화폐적 보상은 10만 파운드인데, 공정한 보상을 위해 더 많은 금액이 지급될 필요가 있을 때에는 문제의 금융회사에 대해 이를 권고할 수 있다.

즈맨에 대한 보고서 요구권, FOS가 만든 기타 규칙에 관한 승인권 등이 있다.

FOS에 의한 분쟁해결 절차는 신청자격 심사, 화해 혹은 조정, 그리고 옴부즈맨에 의한 재정의 순서로 구성되어 있다. FOS는 민원신청을 받으면 신청의 적격요건을 심사하는데, 결정을 내리기 전에 신청자에게 의견진술의 기회를 부여하고, 만일 각하(dismissal) 결정을 하는 경우에는 그 이유를 신청인에게 통지하여야 한다. 적격성이 확인된 민원 혹은 분쟁에 대해서는 FOS가 나서서 양 당사자의 교섭에 의한 화해를 모색하며, 일반적으로 조정(mediation)과 조사(investigation)를 활용한다. 조정은 분쟁을 평가(assessment)하여 신속하고 효율적으로 해결하는 비공식적 수단이며, 조정에 의한 초기단계의 해결이 실패한 경우에는 공식적인 조사 단계로 이행한다.

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

## 2) 호주

호주 금융 ADR의 제도적 특징은 「금융서비스개혁법(FSRA)」의 등장 이전과 이후로 나누어 살펴볼 수 있다. FSRA가 등장하기 이전인 1990년대의 호주 금융 ADR 제도는 소비자와 금융회사와의 직접적인 분쟁해결이 여의치 않은 경우 업계단체형 ADR기관을 주로 이용하였다. 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.

### 가) 사내민원처리절차(IDR)

IDR절차는 금융서비스 제공과 관련하여 ‘소매고객(retail customer)’에 의해 제기된 민원에 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 ASIC(Australian Securities and Investments Commission)<sup>178)</sup>가 정한 일정 금액 이상의 금융상품 또는 서비스와 관련된 경우는 제외되는 것이 일반적이다<sup>179)</sup>.

ASIC는 다음의 조건을 만족시킨 경우에만 금융회사가 설치한 IDR절차를 적법한 절차로 인정한다<sup>180)</sup>. 첫째, 「호주 표준규격(AS4269-1995)」상의 “효과적인 민원처리의 필수요건(Essencial Elements of Effective Complaints)”<sup>181)</sup>을 충족해

178) 1998년 7월부터 기존 ASC(Australian Securities Commission)의 업무에 추가하여 연금, 보험, 수신(은행)에 대한 규제기능을 인수하여 확대 개편되었으며, 그 이후 2002년부터는 여신에 대한 규제도 담당하고 있다.

179) 제조업의 경우 100인 미만, 기타 업종의 경우는 20인 미만의 종업원이 있는 기업에 대해서는 소매고객으로 인정된다.

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

181) 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 항상 용이하게 알 수 있도록 하는 것, visibility), 접근수단의 용이성(access), 민원 신청에 도움을 주는 체제의 구축(assistance), 분명한 민원처리 기한의 설정(responsiveness), 비용무료(charge), 구제수단의 공정성(remedies), 기록의 보존관리(data collection), 구조적·반복적 민원에 대한 대응(systematic and recurring problem), 보고·설명체제의 구축(accountability), 주기적 또는 외부에 의한 검사(reviews)

야 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 대한 문서화가 갖추어져 있어야 하며, 이들 문서를 관련 직원에게 배포하고 소비자가 민원을 신청할 때 또는 요구할 때 이용하기 쉽도록 준비되어 있어야 한다. 셋째, IDR절차는 EDR기구와 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.

#### 나) 외부분쟁해결기구(EDR)

외부분쟁해결기구는 감독기관의 인가가 요구되는 모든 금융서비스와 관련하여 ‘소매고객’에 의해 제기된 금융회사와의 분쟁(기업연금분쟁심판위원회에 의해 처리될 수 있는 분쟁은 제외)을 단독으로 또는 다른 기관과 공동으로 해결하기 위해 설치된 것으로서, 「회사법」에 의하여 ASIC의 인정을 받은 기구들이다.

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

#### 다) 금융옴부즈맨(Financial Ombudsman Service)의 운영 사례

FOS는 ASIC에 의해 승인된 비영리 유한책임회사이다. FOS의 이사회는 9명의 이사(director)로 구성되어 있으며<sup>182)</sup>, 그 이사회가 임명한 4명의 옴부즈맨(대표옴부즈맨 1명과 분야별 옴부즈맨 3명)이 활동하고 있다. FOS가 담당하는 분야는 은행업(banking and finance), 손해보험업(general insurance), 금융투자업, 생명보험업 및 퇴직연금업(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, 퇴직연금 등과 관련하여 공정하고 편리한 분쟁해결방법을 제공하는 것에 그 목적을 두고 있다. 금융분쟁이 IDR과정을 통해서도 해결되지 않았을 경우 FOS는 화해절차를 제공할 수 있으며, 분쟁을 조사한 후 금융서비스 공급자를 구속하는(binding) 서면결정<sup>183)</sup>을 내릴 수 있다. 현재 FOS는 호주에서 발생하는 금융분쟁의 약 80% 가량을 처리하는 것으로 알려져 있으며, ASIC에 대한 자문업무에도 참여하고 있다.

182) 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.

183) 신청인은 이에 따르지 않아도 된다.

### 3) 일본

일본은 2002년 4월에 「금융분야 업계단체·자주규제기관의 민원 및 분쟁 해결지원 모델」을 만들어 민원 및 분쟁 해결지원절차를 정비하였으며, 2007년 4월에는 「재판외 분쟁해결절차의 이용촉진에 관한 법률」(이하 ‘ADR촉진법’이라 함)을 시행하여 ADR 활성화에 노력하고 있다. 「ADR촉진법」은 법무성 장관이 일정한 요건을 구비한 조정자를 인정하는 인증제도를 통하여 조정자의 사회적 신뢰를 제고시키고, 시효의 중단 및 소송절차의 중지 등과 관련된 특례를 제도화함으로써 분쟁당사자가 ADR을 선택하기 쉽도록 하고 있다. 금융청에서는 금융서비스이용자상담실을 설치하여, 금융청의 행정에 관한 민원처리 및 문의의 관련 정보제공 사무를 담당하고 있다. 그러나 금융청은 이용자와 금융기관 간 개별 분쟁에 대한 알선·중개·조정 등 ADR 기능을 수행하지는 않는다. 금융거래와 관련한 민원처리는 거래가 있었던 금융기관 또는 협회 등 금융관계단체의 민원상담창구에서 주로 처리하고 있다. 그러나 「2008년 6월 금융트리블연락조정협의회 보고서」에 따르면 업계의 자율적 민원처리 및 분쟁해결을 위한 노력은, 실시주체의 중립성·공정성 및 실효성의 관점에서 이용자의 민원을 충분히 소화해 내기에는 한계가 있다는 점이 지적되었다. 이에 「2008년 금융심의회 보고서」는 금융ADR제도의 개선 및 충실을 위한 구체적 방안을 제시하기에 이르렀다.

이에 일본에서는 보험을 포함하는 금융 관련 재판외분쟁해결(금융ADR) 제도의 도입을 의무화하도록 「금융상품거래법」을 개정하여 2010년 10월부터 시행하고 있다. 동 개정 법률은 금융ADR 관련 사항을 「보험업법」 등 16개의 법률에 포함하도록 하고 있으며, 분쟁해결기구의 지정, 고충처리 및 분쟁해결 절차 등의 정비를 주요 골자로 하고 있다. 동 「금융상품거래법」은 보험이나 은행 등 금융권역별로 고충처리·분쟁해결 절차를 실시하는 기관을 지정하는 ‘지정분쟁해결기관’제를 도입하고 있다. 이에 따라 금융기관은 지정분쟁해결기관과 고충처리, 분쟁해결 절차의 수락, 사정 설명, 자료제출 등에 대하여 법에 정하여진 바에 따라 계약을 체결하여야 하며, 금융기관은 동 계약불이행시 해당 법률에 의

해 제재를 받게 된다. 또한 금융ADR제도에서는 「ADR촉진법」의 내용을 수용하여 시효의 중단과 소송절차의 중지제도를 도입하여 ADR절차의 실효성을 제고하고 있다. 이는 분쟁당사자가 ADR절차의 종료 후 1개월 내에 소송을 제기하는 경우는 분쟁해결절차의 청구시부터 시효의 중단을 의제하고, 소송 중에 있다고 하더라도 당사자의 공동신청이 있는 경우에는 4개월 이내에 소송절차를 중지하는 결정을 할 수 있도록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

〈표 VI-5〉 일본 금융 분야별 지정분쟁해결기관

단체명	업무의 종류 등
(사)생명보험협회	생명보험 업무, 외국 생명보험 업무
전국은행협회	은행 업무, 농림중앙금고 업무
(사)신탁협회	수속 대상 신탁 업무, 특정 겸영 업무
(사)일본손해보험협회	손해보험 업무, 외국 손해보험 업무, 특정 손해보험 업무
(사)보험음부즈맨	손해보험업무, 외국·특정 손해보험업무, 보험중개인 보험 모집
(사)일본소액단기보험협회	소액단기보험 업무
일본대출업무협회	대출업무

자료 : 일본 금융청(<http://www.fsa.go.jp>)

## 라. 규제 개선방안

### 1) 분쟁조정제도의 실효성 제고

#### 가) 소송 전 분쟁조정 의무화

분쟁조정제도의 도입 취지 중의 하나는 분쟁이 소송으로 몰리는 현상을 억제함으로써 사회적 분쟁해결비용을 감소시키는 역할을 수행하는 것이다. 그러나 현재 금융 관련 분쟁의 경우 아직도 상당수가 소송에 의한 분쟁해결에 의존하고

있는 실정이라고 할 수 있다. 따라서 분쟁조정제도의 실효성을 제고하기 위해서는 분쟁조정제도 자체의 이용률을 증가시키는 것이 필요하며, 분쟁조정제도의 이용도를 제고시킬 수 있는 가장 직접적이고 효과적인 방법은 소송 전 분쟁조정을 의무화하는 것이라고 할 수 있다<sup>184)</sup>.

소송 전 분쟁조정을 의무화 할 경우 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 분쟁조정에는 관련 분야의 전문가들이 심의과정에 참여하므로, 소비자는 소송에 앞서 이러한 전문가들과 의견을 나누고 정보를 습득할 수 있는 기회를 가질 수 있으며, 조정과정에서 양 당사자 모두에게 협상을 통한 능률적이고 적극적인 분쟁 해결을 시도할 수 있는 여지가 생긴다. 또한 분쟁조정 결정이 향후의 소송에 대한 예측가능성이 클 경우에는 분쟁조정이 분쟁당사자의 주관적 승률을 현실화하여 소송의 발생을 억제하므로, 소송 전 분쟁조정은 사회 전체의 불필요한 비용의 지출을 제어하는 효과도 발생시킨다. 마지막으로 소송 전 분쟁조정 의무화는 분쟁당사자의 분쟁조정 중 소송제기를 곤란하게 하므로 불필요한 비용의 낭비를 절감시킬 수 있다. 특히 전문성이나 정보력에서 열위에 있는 소비자의 입장에서는 금융회사의 남소를 제한하는 역할을 기대할 수 있다.

소송 전 분쟁조정의 의무화는 소관법률인 「금융위법」의 개정을 통해서도 가능하겠지만, 당사자 간의 약정 즉, 금융약관에 의무화 조항을 삽입하여 시행하는 방법도 가능하다. 분쟁이 발생한 경우 재판을 신청하기 전에 미리 조정을 신청하고 조정이 이루어지지 않았을 때에만 재판으로 갈 수 있게 한 것을 조정전치주의라고 한다. 우리나라에서는 현재 법률상 조정전치주의는 가사조정이나 노동쟁의조정 등 일부에 대해서만 인정되고 있다. 그러나 독일의 경우에는 일정 소가(訴價) 이하의 사건에 대해서는 법원에 제소하기 전에 조정을 먼저 거치도록 의무화하고 있으며<sup>185)</sup>, 우리나라 민사법원도 조정전치주의를 도입하고자

184) 영국에서 옴부즈맨에게 인가업자에 대한 강제관할권을 부여한 것이 소송 전 분쟁조정을 의무화한 대표적인 사례라고 할 것이다.

185) 독일은 1999년 법원 외에서의 분쟁해결촉진에 관한 법률을 제정하여 소가 1500DM (750EUR) 이하의 재산권에 관한 분쟁, 상린관계에 기한 이웃 간의 분쟁, 개인의 명예훼손에 관한 분쟁 등에 관하여 승인된 분쟁기관에서 반드시 분쟁해

검토한 바가 있다<sup>186)</sup>. 사전적 분쟁조정제도가 당사자 간의 합의에 의해 강제될 경우에는 금융계약 체결 시 소비자에게 이에 대한 충분한 설명이 이루어져야 할 것이며, 만일 이러한 설명의무가 이행되지 않을 경우 또 다른 분쟁의 원인이 될 수 있음을 간과해서는 안 된다.

그러나 사전적 분쟁조정제도 의무화에 대해서는 다음과 같은 우려도 존재한다. 먼저, ADR의 발전이 불완전한 상태에서 ADR의 이용을 의무화 하는 것은 불필요한 시간 소모만을 초래할 뿐이며, 재판청구권을 침해하는 문제가 발생할 수 있다는 주장<sup>187)</sup>이 있다. 더불어, 또한 증가한 분쟁조정을 처리하기 위해서는 광범위한 규모의 조정인단을 구성할 필요가 있으나, 금융업무에 능통한 학계나 법조계 인사의 확보에는 일정한 한계가 존재한다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 분쟁조정은 법원 판결에 대한 예측력이 상당히 높으므로 제도 도입에 따른 효익이 더 클 것으로 판단되며, 당장의 제도 도입이 곤란하다고 판단되는 경우에는 일정 금액 이하의 분쟁에 대해서만 적용하는 방안을 차선책으로 검토할 수도 있을 것이다. 더불어, 재판청구권 침해의 문제는 반대의 입장에서 생각해 볼 필요가 있다. 즉, 분쟁조정을 통하여 분쟁을 해결하고자 하는 소비자의 경우에는, 금융회사가 소송을 제기함으로써 어쩔 수 없이 소송으로 직행하게 되므로 오히려 조정을 받을 권리를 박탈당하는 것으로 생각할 수 있다. 특히, 소송비용을 부담할 능력이 없는 소비자에게는 이러한 상황이 더욱 심각한 문제로 부각될 것이다.

한편, 정순섭(2010)은 금융분쟁조정절차에 진입한 후에는 결정 시까지 절차로부터의 이탈을 금지하는 정도로 기존의 금융분쟁조정절차를 정비하는 방안을 제시하고 있으나, 동 방안은 그 자체만을 가지고는 재판외적 분쟁해결절차의 실효성 제고라는 측면에서는 다소 미흡한 방안이라고 하겠다.

---

결을 먼저 시도하도록 하여 화해에 의한 분쟁해결 시도를 소의 적법요건으로 하고 있다(유병현 2004, p.45).

186) 이시윤(2000), pp.2-3.

187) 유병현(2006), p.310.

## 나) 분쟁조정결정에 대해 편면적 구속력 부여

「금융위법」 제55조는 '(양)당사자가 조정안을 수락한 경우 당해 조정안은 재판상의 화해와 동일한 효력을 갖는다.'라고 규정하고 있다. 이를 역으로 해석하면, 당사자 일방이 조정안을 수락하지 않을 경우에는 조정이 성립되지 않음을 의미한다. 분쟁조정은 본질적으로 진실의 추구나 엄격한 증거주의에 의한 결정보다는 당사자 간의 과실 정도를 참고하여 일정부분 양보와 타협을 통하여 원만한 합의를 도출하고자 하는 분쟁해결방법이다. 여기서 법과 제도는 소비자와 사업자를 대등한 관계로 설정하고 있는 반면, 실제 시장에서는 사업자가 소비자보다 우월한 지위에 있는 것이 일반적인 거래현실이다. 또한 조정안의 수용 여부에 대해서도 소비자는 사업자에 비해 불리한 입장에 놓여 있는 경우가 많다. 즉, 사업자의 경우 조정안을 거부할 경우에도 추가적인 부담이 거의 없는 반면, 소비자의 경우에는 조정안을 거부하면 소비자 자신이 직접 소송을 통하여 권리를 주장하여야 하는데, 여기에는 여러 가지 여건상 사업자에 비해 상당히 불리하다는 것을 쉽게 짐작할 수 있다. 따라서 소비자가 조정안을 수용하는 경우에도 원만한 합의에 의해 조정안을 받아들였다고 하기 보다는 선택가능한 다른 대안이 없기 때문인 경우가 많다고 할 수 있다<sup>188)</sup>.

또한 분쟁조정에는 사실조사, 당사자 의견청취, 조정안 작성, 조정위원회의 심의 등 많은 시간과 비용이 투입되는 바, 분쟁조정 과정 진행 중 일방당사자가 자신에게 불이익한 결정이 내려질 것으로 예상하여 소송을 제기한다면, 그 시점에서 분쟁조정이 중단되어, 그 동안의 분쟁조정업무가 무위로 돌아가게 되고 어렵게 작성된 조정안이 활용되지도 못하고 사장되는 등 사회 전체적인 측면에서 비효율성을 초래할 것이다. 따라서 분쟁조정결정에 대한 구속력 부여는 소비자 보호와 실효성 제고라는 정책적 측면에서의 고려가 많이 작용하는 것이며, 이러한 취지하에서 편면적 구속력의 부여가 그 의미를 갖는다고 하겠다. 여기서 '편면적'이란 구속력이 금융회사에게는 적용되나, 금융소비자에게는 적용되지 않

188) 백병성(2002), pp.97-100.

음을 의미한다.

그러나 분쟁조정예의 편면적 구속력 부여에 대한 최대의 걸림돌은 금융회사의 '재판을 받을 권리'를 침해할 수 있다는 점이다. 특히, 편면적 구속력이 사전적 분쟁조정과 연결될 때 금융회사는 분쟁발생 시 무조건 조정으로 가야할 뿐만 아니라 조정의 결과를 전적으로 수용해야 하므로 헌법상의 기본권을 침해한다는 비난이 가능해진다. 그럼에도 불구하고 분쟁조정에 편면적 구속력을 부여하는 것이 준사법기관으로서의 분쟁조정위원회의 실효성 제고와 위원회의 기능 강화에 부합하며, 종국적으로는 금융소비자 보호와 연결되는 것이라고 생각한다<sup>189)</sup>.

분쟁조정에 구속력을 부여하기 위해서는 실제적으로 두 단계의 업무처리절차를 도입할 필요가 있다. 먼저, 조정신청인인 금융소비자가 분쟁조정을 신청하면 일정한 권한을 부여받은 업무담당자가 사실조사나 당사자 의견청취 등의 절차를 거쳐 분쟁사안에 대한 1차적 결정을 하여야 한다. 이러한 1차적 결정에 대해서는 금융소비자와 금융회사 모두 수락과 거부의 의사를 표시할 수 있다. 그러나 어느 일방이라도 거부의 의사를 표명한 경우에는 동 사안은 조정위원회의 심의를 거쳐야 하고, 조정위원회의 최종결정에 대해서 금융회사는 거부의 의사를 표명할 수 없으며, 금융소비자가 거부의 의사를 표시한 경우에 한하여 금융소비자와 금융회사는 법원에 소송을 제기할 수 있는 것이다. 물론 금융회사는 조정절차의 진행 중에는 소송을 제기할 수 없어야 할 것이다.

만약 재판청구권 침해에 대한 논쟁과 관련해서 분쟁조정에 편면적 구속력을 전적으로 부여하는 것이 곤란하다면 다음과 같은 차선책을 고려해 볼 수 있다. 먼저, 여타 선진국의 사례<sup>190)</sup>에서처럼 일정 금액(예를 들어 1천만 원<sup>191)</sup>) 이하

189) 영국의 경우 강제관할권과 편면적 구속력을 부여하고 있는 FSMA나 FOS의 절차는 영국의 「인권법(Human Rights Act 1998)」이나 「유럽인권협약(European Convention on Human Rights Act)」에 따라 제정된 것으로, 관련 규정과 충돌되는 사항은 없는 것으로 받아들여지고 있다(FSA & FOS(2004), pp.27-31).

190) 영국의 경우에는 금융회사가 FOS의 조정결정서를 수락하지 않아도 금융회사에 대해서는 10만 파운드(약 2억 원)의 범위 내에서 구속력을 가지며, 독일의 경우에는 5,000유로(약 900만 원), 호주의 경우에는 28만 달러(약 2억 7천만 원)의 범위 내에서 보험음부즈맨이나 ICS의 결정에 대한 편면적 구속력을 부여하고 있다.

191) 「예금자보호법」상의 예금보험금액(5천만 원) 또는 소액사건심판규칙상 소액사건

에 대해서만 분쟁조정결정에 대해 편면적 구속력을 부여하고, 그 이상에 대해서는 금융회사가 조정결정을 수용하지 않는 경우에 한하여 당해 소비자에 대하여 분쟁조정위원회가 의무적으로 소송을 지원하는 방안을 상정해 볼 수 있다<sup>192)</sup>. 이 경우 구속력 부여 대상을 현실적 수준에서 조정할 수 있어 금융회사의 불만을 완화시킬 수 있을 것으로 판단되며, 대상 사안의 금액이 일정 금액 이상이어서 편면적 구속력이 부여되지 않는 경우에도 소송지원제도를 통하여 소비자를 보호하게 한다. 한편, 소송지원비용은 중국적으로는 금융회사의 부담으로 연결되므로, 금융회사의 불필요한 소송을 제한하는 역할을 수행할 것으로 예상된다.

다음으로, 분쟁조정위원회의 조정안에 대하여 구속력을 부여하지는 않지만, 미국의 사례와 같이<sup>193)</sup> 조정안에 대하여 보험회사가 조정안의 수락을 거부하거나 조정진행 중 소송을 제기함으로써 조정을 중단시켰을 경우 금융소비자가 중재를 선택하면 금융회사로 하여금 중재에 따르도록 강제함으로써 소비자에게 스스로 소송의 비효율로부터 벗어나게 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다<sup>194)</sup>.

한편, 정순섭(2010)은 중재제도의 도입을 통하여 분쟁해결의 법적 구속력 문제를 해결하고자 하고 있다. 즉, 분쟁해결제도에 법적 구속력을 부여할 경우에

---

기준금액(2천만 원)으로 하자는 의견도 있으나, 이는 금융권역별로 그 금액을 달리하는 것이 합리적일 것으로 사료된다.

192) 그러나 소액의 분쟁조정에 대하여만 편면적 구속력을 부여한다고 할 경우에도 재판청구권의 침해 논란에서 완전히 자유로울 수는 없을 것이다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 분쟁조정기관의 준사법기관으로서의 지위를 보다 강화하는 등의 노력이 선행되어야 할 것이다.

193) 미국 BBB의 경우는 조정실패시에 소비자가 BBB의 중재합의에 서명하면 사업자는 중재합의에 동의하도록 하고 있다. BBB는 사업자가 중재합의에 동의하지 않으면 회원자격을 박탈할 수도 있으며 또한 당연히 합의해야 하는 것으로 인식되고 있다(김석철 2002, p.231).

194) 이는 기홍철(1997), 김경배(2005) 등이 제안한 조정·중재(med-arb) 제도와 유사하다. 조정(Mediation)과 중재(Arbitration)의 혼합된 형태인 조정·중재(med-arb)제도는 분쟁발생 시 조정을 먼저 거치고, 주어진 기간 내에 합의에 이르지 못하는 경우 중재를 거치도록 하고 있기 때문이다. 이러한 조정·중재의 전형적인 단점은 양측이 자신이 원하는 합의 가능금액을 밝히기를 꺼려한다는 점이다. 일반적으로 조정을 담당하는 제3자가 조정이 실패하는 경우 중재의 담당자가 되기 때문에, 혹시 발생할 수 있는 중재에서 보다 유리한 결과를 이끌어 내기 위하여 조정에서 자신의 진실된 의중을 밝히기를 꺼려한다는 것이다.

는 감독당국과 별개의 금융관련 분쟁해결절차를 마련하고, 금융업자의 진입요건으로 금융분쟁해결기구와의 계약체결의무와 그 결정에 대한 존중의무를 부과하고, 그 절차를 중재절차로 구성하는 방안을 제시하고 있다. 또한 분쟁해결제도에 법적 구속력을 부여하지 않을 경우에는 일정한 금액 이하의 소액금융채권에 대해서 금융소비자와 금융업자 간의 강제중재조항을 의무화하는 방안을 제시하고 있다.

그러나 중재제도는 오늘날 다양한 형태의 분쟁을 보다 효율적으로 해결하는 수단으로 여겨지고 있으며, 전세계적으로도 법원의 재판을 대체하는 대표적인 분쟁해결수단으로 자리잡아가고 있다는 점에서는 긍정적이지만, 금융소비자 보호를 위해서는 도입에 앞서 보다 심도 깊은 검토가 필요하다고 생각한다. 우리나라의 경우 중재법은 소비자보호에 관한 규정을 두고 있지 않아 소비자보호에 미흡한 점이 많기 때문이다<sup>195)</sup>. 그리고 중재절차는 심급제도가 없고 단심으로 분쟁이 종결되기 때문에 불복의 기회가 보장된 법원의 소송에 비해 소비자로서는 보다 진지하게 중재합의에 관한 결정을 내려야 한다. 그러나 실제거래에 있어서는 필수적 중재조항에 의해 법원에 제소할 수 있는 권리를 포기함에도 불구하고 소비자들이 이를 인식하고 있는 경우가 드문 것이 현실이다<sup>196)</sup>. 따라서 금융분쟁해결에 중재제도를 전면적으로 도입하는 것은 시기상조인 것으로 판단된다. 그러나 금융회사와 대등한 협상력을 보유하고 있는 '전문소비자'의 경우에는 중재제도를 도입해도 실효성이 존재할 것으로 판단되므로, 전문소비자부터 시작하여 점진적으로 중재제도를 확대 도입함으로써 그 활용을 늘려 나갈

195) 국내 유일의 상설 중재기관인 대한상사중재원도 소비자 분쟁에 대한 별도의 프로그램이 없으며, 상사중재라는 포괄적인 범위 내에서 중재업무를 수행하고 있을 뿐이므로, 우리나라에서 소비자중재를 시행하고 있는 소비자보호기관은 없다고 해도 무방하다(김석철 2002, p.220).

196) 이러한 현실을 반영하여, 독일에서는 「민사소송법」 제1031조 제1항에서 소비자보호를 위한 내용을 규정하고 있다. 이에 따르면, 소비자가 당사자인 경우 중재합의는 일방당사자가 직접 서명한 서면에 포함되어 있어야 한다. 중재합의를 체결함으로써 법원에 의한 권리가 포기됨을 소비자가 명확히 인식하도록 하기 위함이다. 더불어 영국에서는 청구금액이 5,000파운드 미만인 경우에는 그 중재합의를 불공정한 것으로 간주한다(정선주 2008, p.236).

필요가 있다. 한편, ‘일반소비자’의 경우, 자발적으로 중재제도를 통하여 분쟁을 해결하고자 하는 때에는 사적자치의 원칙상 이를 금지할 이유는 없다. 그러나 소비자보호를 위하여 중재합의의 체결은 반드시 분쟁 발생 후에만 하도록 시기적으로 제한할 필요가 있다. 분쟁 발생 후에 비로소 중재합의를 체결하도록 한다면, 소비자는 중재합의에 의해 이제 더 이상 법원의 재판이 불가능해진다는 사실을 명확하게 인식할 수 있어 보다 신중하게 중재합의의 체결을 결정할 수 있을 것이기 때문이다. 실제로 이러한 이유 때문에 유럽에서는 법적으로 사후적 중재만을 인정하고 있는 추세이다<sup>197)</sup>.

## 2) 분쟁조정위원회의 독립성 확대

분쟁조정이 활성화 되지 못한 이유 중 하나로 분쟁조정기구의 신뢰성 및 독립성이 부족한 점을 꼽을 수 있다. 금융분쟁조정제도가 시장에서 완전히 자리를 잡기 위해서는 금융소비자뿐 아니라 금융회사로부터도 신뢰를 받을 수 있도록 사회적 역할을 수행하여야 한다. 여기서 독립성이란 누구의 지시나 명령에도 구속을 받지 아니하는 상태를 말하는 것으로, 분쟁조정업무에 있어서는 분쟁조정 결정 자체의 독립은 물론 절차상의 독립도 포함하는 개념이라고 정의할 수 있다.

분쟁해결기관을 감독기관으로부터 독립시키는 것이 다양한 이점을 가져다 준다는 점이 최근 빈번하게 제시되고 있다<sup>198)</sup>. 가장 큰 장점은 분쟁해결과정의 독립성이 두 기관의 분리를 통해 향상된다는 점이다. 감독기관의 최우선 업무는 금융회사들의 건전성을 관리하고 부적절한 행위를 감시하는 것이다. 이러한 업무는 필연적으로 관련 업계와의 공조를 수반하기 때문에 감독기관 산하에 있는 분쟁해결기관은 업계로부터 독립적일 수 없다. 또한 감독기관 하부에 있는 분쟁해결기관이 스스로 독립적인 문화를 형성하는 일은 쉽지 않다. 우선 조직의 목표가 다르다. 감독기관은 업계와의 공조를 통해 미래에 발생 가능한 추상

197) 정선주(2008), p.238.

198) Schwarcz(2008), pp.799-802. 참조

적인 문제들을 예방하는 데 노력하는 조직인 반면, 분쟁해결기관은 과거에 발생한 구체적인 문제를 해결하는 기관이기 때문이다.

둘째, 감독기관의 권위가 미치지 않아야 분쟁해결기관의 직원들이 금융소비자, 금융회사, 그리고 기타 이해관계자들에게 자신의 역할을 분명히 주지시킬 수 있다. 실제로 영국의 FOS는 FSA로부터의 독립성을 확보하고 FOS의 목표를 명확하게 하기 위하여 FOS의 목표는 분쟁의 공정한 해결이지 범법행위를 한 금융기관에 대한 처벌이 아님을 오랜 기간 설명해왔다. 즉, FOS 스스로가 자신이 감독기관으로 비춰지는 것을 피하기 위하여 FOS의 독립성을 강조함으로써 업계와 긴밀하게 연결된 FSA가 임명하는 산하기관이라는 인식에서 벗어나고자 노력하였다.

셋째, 조직의 독립성은 분쟁해결기관이 다른 정책목표의 희생양이 되는 것을 방지한다. 예산이나 인적자원의 제약이 발생할 경우 감독기관 산하에 있는 분쟁해결기관은 그 기능의 일부를 포기하여야 하는 경우가 발생할 수 있지만, 독립된 분쟁해결기관은 자신의 고유 업무인 분쟁해결을 주어진 자원 내에서 효율적으로 처리하기 위하여 노력할 수 있다.

마지막으로, 분쟁해결기관이 감독기관으로부터 독립함으로써 금융회사들이 분쟁해결기관에 대하여 가지는 두려움을 감소시킬 수 있다. 일반적으로 금융회사는 감독기관에 소속된 분쟁해결기관을 이용하는 경우 그것이 감독기관의 또 다른 감사나 조사활동을 유발하지 않을까 걱정한다. 따라서 이러한 금융회사들의 두려움을 경감시킴으로써 개별사건의 원활한 해결을 유도할 수 있다. 실제로 미국의 금융회사들은 감독기관에 소속된 분쟁해결기관을 이용하는 경우 그 사실 자체가 금융회사의 잘못을 인정하고 감독기관에 안 좋은 인상을 줄 수 있다는 인식 때문에 분쟁해결기관의 이용을 꺼려하는 것으로 알려져 있다.

그러나 현재 금융분쟁조정위원회의 운영형태를 살펴보면 형식적 측면에서는 물론 내용적 측면에서도 금융감독원에 종속되어 있다고 할 수 있다. 분쟁조정 위원회는 「금융위법」에 따라 금융사업을 감독하는 금융감독원에 설치(제51조) 되어 있으며, 위원장은 금감원 부원장이 겸임하고, 조정위원을 금융감독원장이

위촉(제52조 제2항)하게 되어 있다. 게다가, 분쟁조정위원회의 심의결과는 금융감독원장이 당사자에게 제시하여 수락을 권고할 수 있을 뿐만 아니라(제53조 제5항), 금융감독원장은 조정안에 대하여 분쟁조정위원회에 재의를 요구할 수 있는 권한(제54조 제3항)을 가지고 있다. 따라서 분쟁조정위원회는 금융감독원의 보조기관이나 자문기관에 불과한 것으로 판단할 수밖에 없으며, 분쟁조정위원회가 금융감독원 내부의 단순 민원처리기구화 되어, 객관적이고 독립적인 분쟁조정 전문기구로서의 역할을 수행하는 데에는 미흡한 점이 많다.

그러므로 현행 조정제도의 기능 및 실효성을 제고하기 위해서 다음과 같은 개선이 이루어져야 할 것이다. 먼저, 분쟁조정위원회의 내부적인 의사결정의 독립성 확보 차원에서 분쟁조정위원회에 대한 금융감독원장의 역할을 축소하여야 한다<sup>199)</sup>. 분쟁조정위원회는 여타의 기관으로부터 견제를 받거나 그의 결정에 구속을 받아서는 안 되기 때문이다. 따라서 위원장은 상호 호선하거나 금융감독원장의 제청을 받아 금융위원회에서 임명토록 하고, 심의결과는 위원장이 수락을 권고하며, 위원장은 조정안에 대해 금융감독원장과 협의하도록 의무화 하는 수준으로 독립성을 강화할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 비로소 분쟁조정위원회가 사적 계약에 대한 순수한 사법적 심사·의결기관으로서의 본질적 기능을 수행할 수 있는 토대를 얻게 될 것으로 기대할 수 있다<sup>200)</sup>.

더불어, 장기적으로는 독립성을 갖춘 분쟁해결기구를 설치함으로써 소비자 보호라는 큰 틀 아래서 복잡다단한 금융분쟁을 재판외적 방법을 통해 효율적이고 합리적으로 해결하는 모습을 보여 주어야 할 것이다. 이를 위해서는 금융감독원으로부터 분쟁조정업무를 자회사 형식으로 분리·운영하여 독립성을 확대하거나, 민원 및 분쟁업무만을 전적으로 취급하는 독립적 분쟁조정기구를 설립

199) 헌법재판소가 행정형 ADR을 평가하면서 주목한 것은 ADR을 주관하는 심의회·위원회 등이 중립적이고 독립적인지 여부, 절차가 공정하고 신중한지 여부, 당사자의 동의가 진정이었는지 여부 등이다(조흥식 2006, p.56).

200) 영국의 경우 FOS는 FSA로부터 독립되어 운영되고 있으며, FSA는 FOS의 의사결정 과정에는 전혀 관여하고 있지 않다. 그러나 이 경우에도 FSA가 여러 가지 경로를 통하여 FOS에 대한 통제력을 행사하고 있기 때문에 FOS의 독립성에 대한 비판은 여전히 존재하고 있다.

하는 방안을 검토할 필요성이 있다. 기구의 독립성이 갖추어져야 분쟁조정 업무담당자의 입장에서도 전문직 종사자로서 분쟁처리업무에 대한 소명의식을 가지고 공정한 분쟁해결을 위하여 노력하고자 할 것이기 때문이다.

### 3) 분쟁조정기능의 통합

현재 금융감독원의 관할범위에서 벗어나 있는 새마을금고, 우체국보험, 공제 등을 포함한 모든 금융권에 대해서 분쟁이 단일한 금융분쟁조정제도하에서 해결될 수 있도록 하고, 장기적으로는 이를 통합금융법에 반영할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 현재 금융감독원의 감독을 받지 않는 새마을금고와 우체국에 대해서는 적용이 배제되고 있는데, 금융분쟁조정위원회의 분쟁조정대상을 이들 기관에 대해서도 확대 적용할 필요가 있다. 만약 이러한 개선이 당장 여의치 않다면 차선책으로서 금융소비자 자신의 선택에 따라 금융분쟁조정위원회의 분쟁조정을 받을 수 있도록 허용하는 방안도 검토할 수 있다<sup>201)</sup>.

또한 금융계약 관련 분쟁조정은 금융감독원 외에 한국소비자원에서도 수행할 수 있는 바, 분쟁해결의 전문성 및 일관성 제고를 위해서도 금융감독원의 '금융분쟁조정위원회'로 조정업무를 일원화할 필요가 있다. 「소비자기본법」은 소비자의 정의를 '사업자가 제공하는 물품 또는 용역을 소비생활을 위하여 사용하는 자 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령령이 정하는 자'로 폭넓게 정의하고 있으며, 한국소비자원으로 하여금 소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁을 조정하기 위한 소비자분쟁조정위원회를 설치하도록 하고 있다(동 법 제60조). 따라서 금융계약 관련 분쟁조정업무도 「소비자기본법」상 한국소비자원의 수행업무범위에 포함될 수 있다는 데에는 이견이 없다.

그러나 「소비자기본법」상 소비자단체와 한국소비자원 모두에 '다른 법률의 규정에 따라 설치된 전문성이 요구되는 분야의 분쟁조정기구에서 관장하는 사

201) 어느 방안이든 「금융위법」과 해당 유사금융기관의 소관법률을 모두 개정하여야 할 것이다.

항'에 대해서는 대상 업무에서 제외하고 있는 바(동 법 제31조 및 제35조), 이는 전문성이 필요한 특수분야의 경우는 소비자보호와 관련된 문제라고 할지라도 그 전담기관에 분쟁조정업무를 맡기겠다는 것이 법 제정의 취지라고 할 것이다. 실제로도 이들 소비자단체의 분쟁조정업무에서 금융관련 분쟁을 제외시키고 있다. 그럼에도 불구하고, 한국소비자원의 경우에는 시행령에서 당해 예외사유를 중복신청한 경우만으로 좁게 규정함으로써 본래의 취지를 훼손시키고 있는 것으로 볼 수 있다.

금융회사에 대한 별도의 감독기관이 존재하고, 법령상 금융분쟁조정업무의 처리를 위하여 별도의 조정위원회를 설치하고 있는 상황에서 상대적으로 전문성이 취약한 한국소비자원이 금융에 관한 분쟁조정업무를 중복 수행하는 것은 동일 사안에 대해 이중 잣대를 제시할 우려가 있어, 소비자를 혼란스럽게 할 뿐만 아니라 불필요한 불만을 야기시키는 결과를 초래할 것으로 사료된다. 따라서 「소비자기본법 시행령」상 한국소비자원의 분쟁조정업무 적용제외대상(제28조)을 동 시행령상의 소비자단체의 적용제외대상(제25조)과 수준을 맞추으로써 「소비자기본법」의 취지를 훼손하지 않도록 할 필요가 있다.

## 4. 예금자보호

### 가. 현황

예금보험공사는 「예금자보호법」을 기반으로 금융소비자의 예금에 대한 보호 제도를 운영하고 있다. 「예금자보호법」이 1995년에 제정되면서 예금자보호제도의 기반을 마련하였고 1996년에 금융회사가 파산 등으로 예금을 고객에게 지급할 수 없는 경우 예금의 지급을 보장하고 예금자보호 및 금융시스템의 안정성 유지를 위해 예금보호공사가 설립되었다. 1998년부터 예금자보호제도를 은행, 보험, 금융투자업 등 모든 금융회사에 적용하는 통합예금보험공사로 전환되었다.

현재 예금보험공사의 보호대상 부보금융회사는 은행, 보험회사(생명보험회사, 손해보험회사), 투자매매업자 및 투자중개업자, 종합금융회사, 상호저축은행 등이다. 국내외 총 금융회사 322개가 예금보험제도의 적용을 받고 있으며 이들은 은행이 54개, 보험회사가 43개, 투자매매업자 및 투자중개업자가 118개, 종합금융회사 1개, 상호저축은행 및 상호저축은행중앙회가 106개 등으로 구성되어 있다(〈표 VI-6〉 참조).

〈표 VI-6〉 예금자보호 대상 금융회사

(단위 : 개)

구분		국내	외국	계
은행		17	37	54
보험회사	생명보험	15	7	22
	손해보험	14	7	21
투자매매업자· 투자중개업자*	증권	49	13	62
	자산운용	43	7	50
	선물	2	0	2
	기타	4	0	4
	합계	98	20	118
종합금융회사		1	0	1
상호저축은행 및 상호저축은행중앙회		106	0	106
계		251	71	322

주 : 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제12조에 따라 증권을 대상으로 투자매매업·투자중개업의 인가를 받은 투자매매업자·투자중개업자  
자료 : 예금보험공사

〈표 VI-7〉 금융업권별 예금보험료를 추이

(단위 : %)

구분	은행	보험	증권	종금	저축은행
1997.11 이전	0.02	0.10	0.10	0.08	0.15
1997.11~1998.7	0.03	0.15	0.15	0.12	0.15
1998.8~2000.7	0.05	0.15	0.10	0.15	0.15
2000.8~2009.5	0.10	0.30	0.20	0.30	0.30
<b>2009.6~현재</b>	<b>0.08</b>	<b>0.15</b>	<b>0.15</b>	<b>0.15</b>	<b>0.35</b>
2003.1~현재	특별기여금 0.10 추가				

주 : 보험권의 예금보험료 부과대상은 1998.10.9 이전 수입보험료, 1998.10.10~ 2000.8.4 책임준비금, 2000.8.5 이후 책임준비금과 수입보험료의 산술평균  
 자료 : 「예금자보호법」 제30조의3 및 동법 시행령 제16조의2, 예금보험공사

예금보험공사는 부보금융회사별 예금보험료를 은행, 보험, 금융투자 등 금융권별로 차등 적용하고 있으나 금융회사별로는 차등화 하지 않는다. 현재 은행은 0.08%, 보험은 0.15%, 증권은 0.15%, 종금사는 0.15%, 저축은행은 0.35%의 보험료율을 적용받고 있다(〈표 VI-7〉 참조).

예금보험공사가 정하고 있는 보호상품<sup>202)</sup>에는 예금을 비롯한 원본손실 가능성이 적은 다양한 금융상품이 포함되어 있다. 이들 중 보험상품은 개인이 가입한 보험계약, 예금보호 대상 금융상품으로 운용되는 확정기여형 퇴직연금 및 개인퇴직 계좌 적립금, 원금이 보전되는 금전신탁 등이다. 그러나 보험상품 중 예금보호를 받지 못하는 상품은 보험계약자 및 보험료납부자가 법인인 보험계약, 보증보험계약, 재보험계약, 변액보험계약 주계약 등이다. 2010년 8월 현재 금융감독당국과 예금보험공사는 변액보험의 일반보험분을 예금보호상품에 포함시키는 「예금자보호법」의 개정을 추진 중에 있다.

예금보험공사는 2000년 말까지 예금 전액보장(full coverage)제도를 운영하였으나 2001년 이후 원금과 소정의 이자<sup>203)</sup>를 합하여 1인당 5천만 원까지 보호하

202) 자세한 예금보호상품 내역은 〈부록 1〉을 참조.  
 203) 소정의 이자란 약정이자와 공사 결정이자(예금보험공사가 시중은행 1년 만기 정기예금의 평균금리를 감안하여 정한 이자) 중 적은 금액이다.

는 부분보장(limited coverage)제도로 전환하였다. 보호한도 금액인 5천만 원은 외화예금을 포함한 예금의 종류별 또는 지점별 보호금액이 아니라 동일한 금융기관 내에서 예금자 1인<sup>204)</sup>이 보호받을 수 있는 총 금액이다. 예금보험공사로부터 보호받지 못한 나머지 예금은 파산한 금융기관이 선순위채권을 변제하고 남은 재산이 있는 경우 이를 다른 채권자들과 함께 채권액에 비례하여 예금자에게 분배된다. 또한 예금자가 파산한 금융기관에 대출금이 있는 경우 예금액에서 대출금을 제외하고 남은 예금을 보호받을 수 있다.

예금보호제도에서 예금보험금은 부보금융회사의 예금이 지급 정지된 경우, 인가취소·해산·파산의 경우, 계약 이전<sup>205)</sup>의 경우 및 합병의 경우 예금자에게 지급된다. 부보금융회사의 파산이 불가피할 경우 보험사고일로부터 2~3개월 후에 예금보험금 지급되고 있다. 부실금융기관의 정리절차 및 관련 규정은 <표 VI-8>과 같이 정리할 수 있다.

204) 예금자 1인이라 함은 개인뿐만 아니라 법인도 포함한다.

205) 계약이전이란 감독당국의 명령 또는 당사자 간의 합의에 따라 부실금융기관의 자산과 부채를 다른 금융회사로 이전하는 것을 의미한다. 이 경우 모든 자산과 부채가 반드시 포괄 승계되는 것은 아니며 구체적인 이전계약 내용에 따라 승계되는 자산과 부채의 범위가 달라진다. 계약이전 결과 부실금융회사의 예금 중 일부가 다른 금융회사로 승계되지 않을 수도 있는데, 이 경우 승계되지 않은 예금이 「예금자보호법」에 의한 보호대상예금이면 예금보험공사가 보험금을 지급한다.

〈표 VI-8〉 부실금융기관 정리 절차 및 관련 규정

D-2개월	<ul style="list-style-type: none"> <li>부실금융기관 결정을 위한 실사, 경영개선계획 제출 및 경영위의 사전심의</li> </ul>	감독규정§53 감독규정§49
D-day	<ul style="list-style-type: none"> <li>부실금융기관 결정 / 경영개선명령</li> </ul>	금산법§2,§10
D-day ~ D+2개월	<ul style="list-style-type: none"> <li>최소비용검증을 위한 재산실사                             <ul style="list-style-type: none"> <li>영업정지 전일 기준(계약이전기준일)</li> <li>청산가치, 계속기업가치 산정</li> <li>정리방식별 소요비용 비교, 자금지원방식·규모 확정을 통한 처리 방안 마련</li> <li>계약이전명세서 작성</li> </ul> </li> </ul>	예보법 §38의4
	<ul style="list-style-type: none"> <li>보험금조사                             <ul style="list-style-type: none"> <li>지급보류 여부 조사(부실관련자 및 차명예금)</li> </ul> </li> </ul>	-
	<ul style="list-style-type: none"> <li>가지급금 지급</li> </ul>	예보법§31
	<ul style="list-style-type: none"> <li>가교은행 설립(금융위 승인)</li> </ul>	예보법 §36의3
	<ul style="list-style-type: none"> <li>예보위 의결                             <ul style="list-style-type: none"> <li>계약 이전 결정 조건부 자금지원 결정</li> <li>계약 이전 결정 조건부 보험금 지급 결정</li> <li>금융위에 계약이전 등 조치 요청</li> </ul> </li> </ul>	예보법§38 예보법§34 예보법§36의2
D+2개월	<ul style="list-style-type: none"> <li>경영개선명령 이행기간 종료</li> </ul>	-
D+2개월 +α 개월	<ul style="list-style-type: none"> <li>금융위의 행정처분 사전통지 등 절차</li> </ul>	행정절차법§21,§22
	<ul style="list-style-type: none"> <li>인가요건 충족을 위한 가교은행 자본금 출자</li> </ul>	저축은행법§5
	<ul style="list-style-type: none"> <li>금융위의 행정처분                             <ul style="list-style-type: none"> <li>가교은행 영업인가</li> <li>계약이전 결정 / 영업인가 취소</li> </ul> </li> </ul>	금산법§14
	<ul style="list-style-type: none"> <li>예보의 자금지원 / 가교은행 영업개시(예금인출)</li> </ul>	-
	<ul style="list-style-type: none"> <li>계약이전 사후정산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 계약이전기준일과 계약이전결정일 간의 자산·부채 평가액 변동분을 사후정산</li> </ul> </li> </ul>	-

자료 : 예금보험공사; 정지만·오승곤(2010), p.165. 재인용

## 나. 문제점

우리나라 예금보호제도의 문제점은 두 가지로 살펴볼 수 있다. 하나는 예금 보호제도가 부분보장을 하면서 그 한도인 5천만 원을 모든 보호상품에 일괄적

으로 적용하고 있다는 것이다. 경기변동에 관계없이 금융기관이 파산할 경우 이를 금융소비자에게 전액 지급하고 있다. 그러나 이는 금융기관 파산 및 경제 위기 시 금융소비자의 예금인출 쇄도(bank run), 보험계약해지 쇄도(insurance run) 등을 억제하는 것에는 한계가 있다. 경기위기 시 금융소비자가 자신의 예금을 모두 보호하기 위해 예금인출을 시도하여 예금인출 쇄도가 발생할 경우 건전한 금융기관도 함께 영향을 받는 시스템 리스크를 야기할 수 있다.

또한 예금보험공사가 예금보호한도로 정해진 금액을 금융기관 파산 시 모두 지급해야 함으로써 이는 금융고객이 금융기관의 재무건전성과 해당 상품에 대한 이해 없이 거래를 하게 되는 도덕적 해이를 유발할 수 있다.

#### 다. 해외사례

국제예금보험기구(IADI: International Association of Deposit Insurers)에 따르면, 2010년 10월 현재 OECD 30개 국가를 포함하여 106개 국가에서 예금자보호제도를 운영하고 있다. 이와 더불어 투자자보호제도는 스위스, 터키, 멕시코, 뉴질랜드를 제외한 26개국에서 운영 중에 있으며, 보험계약자보호제도를 운영 중인 국가는 미국, 영국, 일본, 프랑스, 아일랜드, 노르웨이, 폴란드, 캐나다, 한국 등 9개국이다.

〈표 VI-9〉 보험계약자 보호 제도 도입 현황

국 가	생명보험	손해보험	국 가	생명보험	손해보험
미국	○	○	일본	○	○
영국	○	○	프랑스	○	-
아일랜드	-	○	노르웨이	-	○
폴란드	○	-	한국	○	○
캐나다	○	○			

자료 : 예금보험공사(2006) 재인용; OECD(2002)

우리나라와 영국의 경우 금융소비자 보호업무를 한 기구에서 통합하여 운영하고 있으나, 미국과 일본의 경우 예금자, 투자자, 보험계약자 보호업무를 개별 기구가 담당하고 있다. 은행에서 예금업무와 투자업무를 동시에 취급하고 있는 벨기에 등 유럽 11개국의 경우 예금자보호업무와 투자자보호업무를 한 기구에서 담당하고 있다.

〈표 VI-10〉 OECD 주요 회원국의 금융소비자 보호 제도 운영기관

구분	보험계약자보호제도		예금보험제도	투자자보호제도
	생명보험	손해보험		
미국	주 생명보험 계약자보호기구	주 손해보험 계약자보호기구	FDIC	SIPC
영국	FSCS			
일본	생명보험 계약자보호기구	손해보험 계약자보호기구	예금보험기구	증권투자자보호기구
한국	예금보험공사			
벨기에	-	-	중앙은행	
프랑스	보험계약자 보호기금	-	예금보험기금	-
아일랜드	-	손해보험기금	중앙은행	투자보호공사

자료 : 예금보험공사(2006)

### 1) 미국

미국은 금융권역별로 금융소비자 보호업무를 수행하고 있는 기관을 설치하고 있다. 예금취급기관은 예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation: 이하 FDIC라고 함), 증권, 보험, 신탁 등은 민간조직 형태인 증권투자자보호공사(SIPC: Securities Investor Protection Corporation), 생명·손해보험보증기금, 전국신용협동조합출자보험기금(NCUSIF: National Credit Union Share Insurance Fund) 등이 각각 담당한다.

## 가) 예금자 보호

1933년 대공황으로 인한 금융산업 붕괴를 계기로 예금자 손실을 사전에 방지하기 위한 목적으로 FDIC가 설립되었다. FDIC는 예금수취 금융회사에 대한 예금보험업무와 관련된 포괄적 권한 보유하고 있다.

FDIC에서는 「연방예금보호법」상 예금으로 규정되는 모든 금융상품을 보호대상 금융상품으로 지정하고 있으며, 1인당 보호한도는 10만 달러로 설정되어 있다. 보통예금, 저축예금, 당좌예금, 외화예금, MMDA, 정기예금, 기명식CD, 퇴직계정, 송금환, 여행자수표, 자기앞수표, 환어음, 보증수표, 신용장, 취소불가능신탁, 정부 및 지방자치단체 예금 등이 보호대상 금융상품이다. 단, FDIC 가입 금융회사 외국지점의 외화예금, 투자신탁, 주식, 채권, 재무성증권, 뮤추얼펀드, 기타 비예금성 투자상품은 보호대상 금융상품에서 제외된다.

FDIC는 금융기관 파산 시 예금자 보호를 위해 해당 금융기관의 계약을 타 금융기관으로 이전하는 조치를 수행한다. FDIC에서는 계약자가 보유한 상품에 대해 온라인 상으로 적정 예금 보험 운영 여부의 확인할 수 있는 EDIC(Electronic Deposit Insurance Estimator)를 운영한다.

예금자 보호를 위해 금융기관 파산 시 주 감독당국, 통화감독청, 저축기관감독청은 해당 금융기관을 폐쇄조치하고, 해당 금융기관의 저축 및 대출을 타 금융기관에 이전하는 조치를 수행한다. 부보금융회사를 자본비율 및 감독등급을 고려하여 4개 등급으로 차등하고 8~77.5bp의 보험요율을 적용하여 예금보험기금을 적립하고 있다. 마지막으로 FDIC 이사회는 「연방예금보험법」에 의해 매년 보호예금의 1.15~1.50% 사이에서 다음 해에 적용할 목표적립률을 결정하여 발표하고 있다.

## 나) 보험계약자 보호

전미보험감독협회(NAIC: National Association of Insurance Commissioners)가 주축이 되어 각 주별로 설립된 생·손보별 보험보증기금을 통해 보험계약자

를 보호한다. NOLHGA(National Organization Of Life And Health Insurance Guaranty Associations)는 자발적으로 조직된 생명·건강보험보증협회로서 보험계약자들을 보호하기 위해 주 보호기구를 지원하고 있고, 손해보험보증기금(NCIGF: National Conference of Insurance Guaranty Funds)은 각 주의 손해보험보증기금에 대한 지원을 위해 설립되었다. 또한, 모든 보험회사는 인가받은 주의 보증기구에 반드시 가입해야 하는 강제가입 방식을 채택하고 있다.

이들의 보증대상 및 보증한도는 주법에 규정되어 있으며, 주별로 상이하다. 보증상품으로는 자동차보험, 질병·상해보험, 생명보험, 연금이 있으며, 비보증보험증권이나 연금, 투자위험이 내재되어 있는 보험증권은 보호되지 않는다. 또한 이들은 해당 주에 거주하는 거주자만 보호하고 있으며, 생명건강보험보증기구는 개인 보험계약자 및 그 수익자와 단체생명보험 또는 단체건강보험에 의해 발행된 보험증권에 의해 보호받는 사람을 보호한다. 대부분의 주에서 생명보험의 1인당 보증한도는 30만 달러이고, 이보다 더 높거나 낮은 주도 일부 있다.

주법원에서 보험회사에 대한 지급불능 및 청산 결정이 이루어질 경우 보험회사의 잔여자산이나 감독당국에서 보유하고 있는 현금 등을 이용하여 보험금을 지급한다. “주법원의 보험회사에 대한 지급불능 또는 청산에 대한 결정 → 보증기금으로 보험계약자에 대한 보험금 자료 이전 → 파산 보험사의 잔여자산 또는 주 감독당국의 기보유 현금 등을 이용한 보험금 지급” 과정을 거치게 된다.

주에서 영업하는 모든 보험회사에 대해 보험료를 부과하여 조달하는 사후분담방식을 채택하여 제도가 운영되고 있다. 보험회사가 보호기구에 가입할 때 납부하는 가입비는 보호기구의 운영비용으로만 사용되며, 보험회사의 파산 등으로 인해 발생하는 비용은 주보증기구가 보험금 지급 등에 소요되는 자금규모를 감안하여 사후적으로 분담한다. 이 때 보험료는 보험회사가 해당 주에서 수취한 수입보험료에 기초해서 부과한다.

## 다) 투자자 보호

1970년 「증권투자자보호법(Securities Investor Protection Act)」 제정을 계기로 1971년 증권투자자보호공사(SIPC: Securities Investor Protection Corporation)가 설립되어 투자자 보호기구의 역할을 담당한다. 보호상품은 SIPC 회원사 고객소유의 현금 및 주식, 채권 등의 유가증권이며, 증권구입을 목적으로 고객 증권계좌에 남아있는 예탁금 및 회원사에 예치한 유가증권 등이 보호상품에 해당된다. 현금과 유가증권을 포함하여 1인당 50만 달러(현금 10만 달러)까지 보호하고 있다.

유가증권의 경우 적격증권의 형태로 별도의 예치금융회사에 예치되나, 회원사의 파산으로 투자자들이 예탁금이나 유가증권을 반환받지 못한 경우 SIPC가 보호한다. 대부분의 보상금은 파산한 회원사 임직원의 사기나 횡령 등으로 투자자가 입은 손실을 보호하기 위해 지급된다.

SIPC는 금융기관의 파산 시 수탁자를 지명하거나, 해당 고객과의 직접적인 접촉을 통해 계약자를 보호하는 과정을 거치게 된다. SIPC는 금융기관 파산 시 회사의 청산과 계약자 보호를 위해 법원을 상대로 수탁자를 지명할 것을 요청하게 되며, 소규모 중개회사 파산의 경우에는 고객과 직접 접촉함으로써 계약자를 보호한다.

10억 달러를 목표기금으로 사전적립방식으로 이루어지며, 기금 잔고 및 총수입 규모에 따라 회원사에 대한 분담금을 정한다. 각 회원사의 운영업이익에 분담률을 곱하여 분담금을 징수하는데, 1996년 이후 기금적립액이 10억 달러를 초과함에 따라 회원사에 대해 최소분담금인 150달러만 징수하고 있다.

〈표 VI-11〉 미국의 금융소비자 보호 제도

구분	보험계약자 보호	예금자 보호	투자자 보호
운영기관	주 생명보험계약자 보호기구 주 손해보험계약자 보호기구	FDIC	SIPC
보호대상	자동차보험, 질병·상해보험, 생명보험, 연금	연방예금보호법상 예금으로 규정되는 모든 금융상품	SIPC 회원사 고객소유의 현금 및 주식, 채권 등의 유가증권
보호한도	생명보험사망금: US\$300,000 (해약환급금: US\$100,000)	US\$100,000	US\$500,000 (현금: US\$100,000)
적립방식	사후적립	사전적립	사전적립
보험요율	기금손실발생 후 수입보험료의 1~4% 범위 내에서 분담금 부과	위험에 따라 0.04~0.31%±조정률(±0.05%)	기금잔고 및 지급금의 규모에 따라 순영업이익에 분담률을 곱하여 분담금 징수

## 2) 영국

영국의 경우 1979년 4월에 「은행법(Banking Act)」 제정을 통해 예금보호제도가 도입되었으며, 1982년 2월에는 예금보호위원회(Deposit Protection Board)와 예금보호기금(Deposit Protection Fund)이 설치되었다. 제2금융권의 경우 1975년에 보험계약자보호위원회(PPB: Policyholders Protection Board)가 설립되고, 1988년에 투자자보호기구(ICS: Investors Compensation Scheme)가 설립되었다. 그 후 주택금융조합투자자보호기구(Building Societies Investor Protection Scheme), 우애공제조합보호기구(Friendly Societies Protection Scheme) 등 금융업권별로 소비자 보호제도가 도입되었다.

1990년대 이후 금융겸업화의 진전으로 금융권역별 감독 및 금융소비자 보호제도를 통합 필요성이 제기됨에 따라 2000년 6월 금융회사의 규제·감독과 금융소비자보호제도의 운영을 일원화하는 「금융서비스시장법(FSMA)」을 제정하

였다. 동 법에 의거하여 모든 금융회사의 규제·감독을 담당하는 통합금융감독청(FSA: Financial Services Authority)이 설립되고, FSA는 통합금융서비스보호기구(FSCS: Financial Services Compensation Scheme)를 설립하였다.

FSCS의 부보 대상기관은 FSA의 허가대상 금융회사로서, FSA의 규제·감독을 받는 금융회사로 한정되어 있다<sup>206)</sup>. 금융기관의 파산이 발생할 경우 FSCS에서는 계약자의 예금보험금 신청서를 바탕으로 예금보험금 지급이 이루어진다. “계약자 청구액 지급이 의문시 되는 금융기관에 대한 조사 → 금융기관의 파산 여부 선포 → 계약자의 신청서 제출 → 계약자의 예금보험금 청구액 검토 → 서면상 결과 통보” 절차를 거쳐 예금보험금이 지급된다.

### 가) 예금자 보호

영국 또는 EEA의 영국지점에 예치된 예금의 경우 보호대상 금융상품으로 지정되어 있으며, FSA 핸드북상 비보호예금으로 열거되지 않는 예금은 모두 보호하고 있다. 구체적으로 영국 내 은행, 주택조합, 신탁(북아일랜드 제외) 등 예금수취기관의 예금과 EEA 지역의 영국은행 지점에 예치된 예금(외화예금 포함)은 보호대상예금으로 지정되어 있다. 그러나 예금수취기관이 발행한 채권으로 해당 기관의 자본에 포함되는 채권, 담보예금, 주택금융조합이 발행한 후순위주식, 무기명예금 등은 비보호예금으로 구분되어 있다.

1인당 최대 보호한도는 31,000파운드로 설정되어 있다. 이중 2,000파운드까지는 100% 보장, 2,000파운드에서 33,000파운드 사이의 금액에 대해서는 90%를

206) FSCS의 권역별 부보금융회사는 다음과 같다.

- ① 예금 : 은행, 주택금융조합, 신용협동조합 등 예금수취기관
- ② 보험 : 보험영업을 하는 보험회사 및 우애공제조합
- ③ 투자 : 투자회사로 FSA 규제대상이거나, 투자관리규제단체(IMRO), 개인투자협회(PIA), 증권선물협회(SFA) 등의 자율규제기관 및 공인전문가협회(RPBs)로부터 인증을 받은 회사
- ④ 일반보험중개 : 보험중개인, 손해보험 중개업자
- ⑤ 모기지 : 모기지자문 및 중개업자

보장하여 1인당 최대 31,700파운드까지 보장하고 있다. 보호대상 예금 중 보험금 계산 시 동일인 명의의 예금은 하나의 계정으로 합산하며, 공동명의계정은 예금자들에게 균등하게 배분하고, 조합계정으로 분리계정으로 간주한다.

FSCS는 기금적립방식에 대해 사후분담방식을 기본으로 하고 있으며, 기금부족 가능성에 대비한 수단으로 일부를 비상기금으로 적립하고 있다. 투입자금에 대해서는 사후정산 방식으로 부과금을 부과하며, 매년 필요한 운영경비와 예상 보험비용을 예측하여 부모대상 금융기관에 최소한의 분담금을 부과하고 있다. 매년 부과금 징수한도는 예금수취기관의 경우 보호예금의 0.3% 이하로 설정되어 있다.

#### 나) 보험계약자 보호

보험상품의 경우 재보험, 해상·항공·운송보험, 신용보험 및 EEA(European Economic Area) 외에서 발생한 위험과 관련된 보험을 제외한 일반보험 및 장기보험상품 등이 보호상품으로 지정되어 있다. 재보험을 제외한 손해보험과 생명보험은 보호되나, 보험증서발행사와 보험의 목적물(보험의 대상 물건이나 피보험자 등)의 위치<sup>207)</sup>에 따라 보호 여부가 결정된다.

예금과 투자에 대해서는 보호한도를 설정하고 있으나, 보험은 한도 설정 시 보험수익자가 실질적 보호를 받기 어려운 점을 감안하여 최대 보호한도를 설정하지 않고 있다. 일반보험과 장기보험(연금 또는 생명보험)은 최초 2천 파운드까지 100%를 보호하며, 나머지에 대해서는 잔존가치 및 해약환급금의 90%까지 보호한다. 강제보험의 경우는 전액 보호된다.

재원의 조달은 개별 회사들이 매년 출연하는 분담금을 통해 이루어지며, 운영경비와 1년 동안 소요예상 자금을 예측하여 산정된다. 보상금이 예상치를 초과

207) 건물은 소재지, 차량은 등록지, 그 외의 경우는 보험계약자가 개인인 경우 계약 당시 거주지, 개인이 아닌 경우는 계약 당시 등재지를 기준으로 보험대상물의 위치가 결정된다.

할 경우 추가 분담금 징수가 가능하며, 연 분담금 한도는 부보기관의 연중 수입 보험료의 0.8%를 초과할 수 없도록 되어 있다.

#### 다) 투자자 보호

투자자보호는 영국의 투자회사 또는 EEA에 설립된 영국투자회사의 지점에서 발생한 손실에 대해 이루어지고 있다. 투자보호대상은 유가증권, 계약형 투자신탁, 선물 및 옵션, 개인연금, 투자회사가 취급하는 장기보험계약 등이다. 투자회사가 금융소비자에게 지급할 의무가 있는 금전 또는 투자에 대해 지급할 수 없거나 지급불가로 인해 발생한 손실이나 잘못된 투자조건 또는 투자운영 실패로 인해 발생한 손실에 대해서도 보상하고 있다. 그러나 영업정지일 현재 미종료된 금융거래 관련 청구권, 적정한 담보로 제공되어 있는 투자의 손실, FSCS에 의해 투자상품의 약정 또는 지급불능 가능성에 대한 검토가 이루어지지 않은 계약의 손실에 대해서는 보상 대상에서 제외된다.

보상청구액 중 3만 파운드까지는 전액보상, 그 이후 2만 파운드까지는 90%가 지급되어 총 보상한도는 최고 4만 8천 파운드로 설정되어 있다. 재원의 조달은 취급주체 및 상품에 따라 분담금을 차등하여 적용되어 이루어진다. 투자회사들이 매년 출연하는 분담금에 의해 재원을 조달하며, 운영경비와 1년 동안 소요예상 자금을 예측하여 산정하고 보상금이 예상치를 초과할 경우 추가적인 분담금을 징수하는 것이 가능하며, 연 분담금 한도는 4억 파운드로 설정되어 있다.

〈표 VI-12〉 영국의 금융소비자 보호 제도

구분	보험계약자 보호	예금자 보호	투자자 보호
운영 기관	FSCS		
보호 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>재보험, 해상·항공·운송보험, 신용보험 및 EEA 지역 외에서 발생된 위험과 관련된 보험을 제외한 일반보험 및 장기보험상품</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>영국 내에 설립된 법인에 예치된 예금, EEA 권역 국가 내에 설립된 영국법인의 지점에 예치된 예금                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단, 금융기관이 발행한 채권, 담보예금, 건설조합에 의해 발행된 후순위주식, 무기명 예금계좌 등은 제외</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>FSMA에 의거하여 인가 받은 투자사업기관의 잘못된 투자자문이나 투자회사의 파산 등으로 인해 상환받지 못하게 된 투자 자산 및 투자액                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유가증권, 계약형 투자신탁, 선물·옵션, 개인연금, 투자회사가 취급하는 장기보험계약</li> </ul> </li> </ul>
보호 한도	<ul style="list-style-type: none"> <li>장기보험(생명 및 연금)                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최초 2천 파운드: 100%</li> <li>- 초과부분: 90%</li> </ul> </li> <li>일반보험                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 강제보험: 100%</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예금                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최초 2천 파운드: 100%</li> <li>- 2천~3만5천 파운드: 90%</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>투자                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최초 3만 파운드: 100%</li> <li>- 초과 2만 파운드: 90%</li> </ul> </li> </ul>
적립 방식	사후적립		
보험 요율	수입보험료의 0.8%	보호예금의 0.3%	납부그룹별로 펀드규모 등의 개별지표 적용

### 3) 일본

일본의 경우 예금보험기구, 보험계약자보호기구, 투자자보호기금, 농수산협동조합보험기구 등 독립적인 기구가 금융소비자 보호업무를 수행하고 있다. 민간금융기관이 아닌 정부계 금융기관에 대해서는 보호대상에서 제외하고 있으며, 일본우정공사의 우편저금 및 간이보험에 대해서는 정부가 100% 지급을 보증한다.

## 가) 예금자 보호

예금, 정기적금, 부금, 원금보전계약이 있는 금전신탁 등이 보호 상품으로 지정되어 있다. 예를 들어, 예금, 정기적금, 부금, 원금보전 계약이 있는 금전신탁, 금융채 및 상기에금 등을 이용한 적립금, 재형저축상품, 확정각출식 연금의 적립금 운용과 관련된 예금 등이 보호대상 상품에 해당된다.

그러나 은행, 신용금고, 신용금고중앙회, 신용조합 등이 부보대상 금융회사이며, 외국은행 일본지점은 보호대상에서 제외된다. 예를 들어 외화예금, 양도성 예금, 특별국제금융거래계정에 있어 계산되는 예금, 무기명 예금, 타인, 가공명 의의 예금, 도입예금, 원본보전계약이 없는 금전신탁, 보호예치 전용상품 이외의 금융채를 제외한 예금 등이다.

보통예금 등 결제성 예금<sup>208)</sup>은 전액 보호되며, 나머지 일반예금에 대해서는 1천 만 엔까지 보호된다. 보호대상 예금 중 당좌예금, 보통예금, 별단예금에 대해서는 원금과 이자를 포함하여 전액 보호하며, 기타 예금 등에 대해서는 예금자 1인당 원금 1천만 엔과 그 이자를 보호하고 있다.

금융기관의 파산 시 계약자 보호를 위해 예금보험기구에서는 계약이전이나 계약자에 대한 보험금 지급을 수행한다. 예금보험기구에서는 계약자 보호를 위해 파산 금융회사의 계약을 재정건전성이 우수한 회사로 계약을 이전하고 재정적 지원을 부여하는 방법이나, 예금보험기구에서 예금보험금 적용 대상 계약자들에게 신청서(request form for purchase of deposits and other claims)를 접수하는 과정을 거쳐 직접적으로 예금보험금을 지급하는 방법을 취한다.

예금보험의 재원은 보험료 수입 이외에 정부보증의 채권발행 및 차입을 통해 조달하고 있다. 전액 보호되는 결제성 예금과 1천만 엔 까지 보호되는 일반예금에 대해 보험요율을 다르게 적용된다. 보험료 수입 이외에도 정부보증의 채권 발행 및 차입을 통해 자금을 조달하고 있다.

208) 결제성예금은 무이자, 요구불, 결제서비스를 제공할 수 있을 것 등 3가지 조건을 만족하는 예금으로 부분보호제 전면실시에 따른 지역금융기관의 경영위기를 해소하기 위한 방안으로 신설하였다.

## 나) 보험계약자 보호

보험계약자 보호기구는 보험회사 파산 시 원활한 계약이전을 위해 자금원조를 제공하는 것이 주목적이다. 구제보험회사가 없을 경우 자회사를 설립하여 보험계약을 승계하거나 보호기구가 계약을 인수함으로써 보험계약을 지속시켜 보험계약자를 보호하고 있다. 또한, 보험회사의 파산 시 업무가 재개되는 기간 중 보험사고가 발생할 경우 보험금을 지급한다.

생명보험은 모든 보험상품을 보호대상으로 하나 손해보험의 경우 주로 개인 및 중소기업과 관련이 있는 보험상품이 보호대상에 해당된다. 예를 들어, 생명보험의 경우 개인보험, 개인연금, 단체보험, 단체연금 등 모든 보험상품이 속하며 손해보험은 자동차손해배상책임보험, 자동차보험, 화재보험(계약자가 개인·중소기업 등의 경우에 한함), 가계지진보험, 상해보험 등이 보호대상이다.

손해보험의 경우 보험계약자가 개인, 중소기업 기본법에서 정하는 소규모 기업자 또는 맨션관리조합의 경우에 한해 보상이 된다. 손해보험 중 자동차배상책임보험, 가계지진보험은 책임준비금 전액을 보호하며, 기타 손해보험 및 생명보험에 대해서는 책임준비금의 90%를 보호하고 있다.

보험회사 파산 시 구제보험회사가 나타날 경우 구제보험회사에 보험계약을 포괄 이전하고 계약자보호기구에서 자금 지원을 통해 계약자를 보호하고 있다. 파산보험회사의 보험계약 이전 등에 있어서의 자금지원, 계약승계회사의 경영관리, 보험계약의 인수, 보험금의 지급에 관한 자금 지원 및 보험금 청구권 등의 매수를 행한다. 그러나 구제보험회사가 나타나지 않을 경우 계약자보호기구의 자회사가 보험계약을 승계하거나 보호기구가 직접 계약을 인수한다.

기금의 재원은 각 사의 보험료수입 및 책임준비금을 고려한 후 이를 배분하는 방식으로 사전 적립한다. 생명보험계약자 보호기구의 연간부담액과 사전적립한도액은 각각 400억 엔, 4,000억 엔으로 설정되어 있으며, 손해보험계약자 보호기구의 연감부담액과 사전적립한도액은 각각 50억 엔, 500억 엔으로 설정되어 있다. 한편, 적립한도에 달하기 전 보험사의 파산이 발생하는 경우 금융기관 등으로부터 차입 가능하다.

다) 투자자 보호

증권회사의 파산으로 투자자가 증권회사의 고객으로서 예치한 주식 및 채권 등의 유가증권이나 현금 등이 반환되지 못할 경우에 보상한다. 국내 증권회사 중심의 일본투자자보호기금과 외국계 증권회사 중심의 증권투자자보호기금 등 2개가 존재하였으나, 2002년 7월 양 기금이 통합되어 현재 일본투자자보호기금으로 단일화되어 있다.

〈표 VI-13〉 일본의 금융소비자 보호 제도

구분	보험계약자 보호	예금자 보호	투자자 보호
운영 기관	생명보험계약자 보호기구 손해보험계약자 보호기구	예금보험기구	증권투자자보호기구
보호 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생명보험: 개인보험, 개인연금, 단체보험, 단체연금 등</li> <li>• 손해보험: 자동차손해배상책임보험, 자동차보험, 화재보험(개인·중소기업 계약자), 가계지진보험, 상해보험</li> </ul>	예금, 정기적금, 부금, 원금보전계약이 있는 금전신탁, 금융채 및 예금 등을 이용한 적립금, 재형저축상품, 확정각출식 연금의 적립금 운용과 관련된 예금	주식·채권 등의 매매나 보호 예탁 등에 수반되어 일반고객이 증권회사에 맡긴 유가증권 및 금전
보호 한도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자동차보상책임보험, 가계지진보험: 전액보상</li> <li>• 생명보험 및 기타 손해보험: 책임준비금의 90%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통예금 등 결제용 예금: 전액보호</li> <li>• 일반예금 등: 1천만 엔</li> </ul>	•고객 1인당 1,000만 엔
적립 방식	사전적립		
보험 요율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수입보험료, 책임준비금 규모 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반예금: 0.08%</li> <li>• 결제성예금: 0.11%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 500억 엔의 목표기금중 20%는 각 증권사가 균등 부담, 40%는 영업수익에 따라 나머지 40%는 보유고객의 유가증권 및 예탁금 규모에 따라 차등적으로 부담</li> </ul>

일본 내에서 증권업을 영위하는 증권사는 투자자보호기금에 의무적으로 가입하도록 되어 있으며, 보호대상 상품으로는 주식·채권 등의 매매, 투자신탁의 판매에 따라 증권회사에 예치된 유가증권, 신용거래의 위탁증거금 등이 있다. 또한 파산한 증권회사에 예탁된 고객자산 가운데 원활히 반환하는 것이 곤란하다고 인정된 예탁금 및 유가증권을 보호기금을 통해 보상한다. 기본적으로 유가증권, 주식 및 채권 등의 매매, 투자신탁의 판매에 따라 증권회사에 예치된 유가증권, 신용거래의 위탁증거금(대용 유가증권 포함)이 보호대상에 해당된다.

「증권거래법」에 따라 고객 1인당 1,000만 엔을 한도로 고객자산의 손실분을 보상하고 있다. 실제 보상액은 보상대상 채권의 금액으로부터 (1) 보상대상 채권 중 담보권으로 제공된 부분과 (2) 파산 증권사 고객에 대해 보유하고 있던 채무(차입 등)를 공제한 금액이다. 보호대상이 유가증권인 경우에는 원칙적으로 보상이 공고된 날의 최종가격을 기준으로 평가액을 금전으로 환산하여 지불한다.

투자보호기금에 필요한 경비 등 재원 마련은 각 증권회사로부터 사전적립을 통해 이루어진다. 「증권거래법」상에는 투자자 보호를 위한 지출액과 운영경비의 예상액을 추정하여 장기적으로 기금재정의 균형이 이루어지도록 분담금을 설정하도록 되어 있다. 투자자보호기금은 500억 엔을 목표기금으로 하여 20%는 각 증권사가 균등하게 부담하고, 40%는 영업수익에 따라, 나머지 40%는 보유고객의 유가증권 및 예탁금 규모에 따라 차등적으로 부담된다.

## 라. 개선방안

앞서 지적한 문제점과 관련하여 금융소비자의 금융기관 및 해당 상품에 대한 이해를 높이고 금융소비자의 도덕적 해이를 완화하기 위해 예금보호한도의 신속적인 운영과 공동보험제 도입을 검토하여 볼 필요가 있다.

## 1) 보호한도의 신축적인 운영

예금보험공사는 현재 원금과 소정의 이자를 합하여 1인당 5천만 원까지 보호 상품에 일관적으로 적용하는 부분보장 제도를 시행하고 있다. 보호한도 금액은 예금보험 금융상품의 종류와 금융기관에 상관없이 일정하게 적용되고 있고 이번 글로벌 금융위기에도 다른 주요국들과는 달리 보호한도의 변동이 없었다. 그러나 글로벌 금융위기 시 47개 국가에서 예금자보호 강화 조치를 실시하였고 예금전액보장은 19개 국가에서, 예금보호한도 증액은 28개 국가에서 실시하였다<sup>209)</sup>. 예금보호한도 증액을 한시적으로 실시한 국가는 7개이며 영구적으로 실시한 국가는 21개이다. 예금보호한도 증액 규모는 국가에 따라 75~400%로 다양하다.

〈표 VI-14〉 글로벌 금융위기 시 예금자보호 강화 조치(설문)

예금전액보장	예금보호한도 증액			합계
	한시적	영구적	소계	
19개	7개	21개	28개	47개

자료 : 예금보험공사(2010)

예금보호한도는 예금자와 채권자의 전액을 보호하는 전면보장, 예금자의 예금만 보호하는 전액보장, 예금자 예금의 일부분만을 보호하는 부분보장 등으로 분류가 가능하다. 세계적으로 전면보장 및 전액보장의 경우 은행인출쇄도 방지 뿐만 아니라 금융위기 시 예금자 및 채권자 보호를 위해 일시적으로 도입되어 활용되고 있다.

209) 자세한 내용은 부록을 참조

〈표 VI-15〉 보호한도의 분류와 기능

전면보장	전액보장	부분보장
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융위기 시 도입</li> <li>• 보호대상: 예금자 및 채권자</li> <li>• 보호한도: 전액</li> <li>• 목적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융시스템 신뢰성 제고</li> <li>- 은행인출 쇄도 및 자본도피 방지</li> <li>- 정리제도 실행 이전 시간적 여유 제공</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융위기 및 은행인출 쇄도 발생 시 도입</li> <li>• 보호대상: 예금자</li> <li>• 보호한도: 전액</li> <li>• 목적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 은행인출 쇄도 방지</li> <li>· 예금자의 예금인출 유인 감소</li> <li>· 소액예금자 과대응 방지</li> <li>- 부실조치 실행 이전 시간적 여유 제공</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반적으로 도입</li> <li>• 보호대상: 예금자</li> <li>• 보호한도: 일부</li> <li>• 목적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 은행인출 쇄도 방지</li> <li>- 시장규율 유지</li> </ul> </li> </ul>

자료 : BCBS and IADI(2009); IADI(2009); 예금보험공사(2010)

IADI, 국제결제은행(BIS: Bank for International Settlements) 등도 보고서<sup>210)</sup>를 통해 예금보호 한도를 효과적인 예금보호제도를 구축하기 위한 핵심원칙(core principles)으로 명시하고 있다. 첫째, 핵심원칙 9는 예금보호 한도에 관한 원칙으로 예금보험공사는 예금보험대상 상품을 법에 명시하여야 하며 보호한도의 경우 타당하면서 부분적이어야 한다고 기술하였다. 구체적으로 예금보호제도의 목표를 달성하기 위해 가능하면 대다수의 예금자를 적절하게 보호할 수 있는 기능과 금융시스템을 비롯하여 정부의 재정부담을 주지 않는 수준이 유지되어야 한다고 기술하였다. 둘째, 핵심원칙 10은 전면보장(blanket coverage)에서 부분보장으로 전환하는 것에 대한 원칙으로 전환은 신속하게 이루어져야 한다고 기술하고 있다. 왜냐하면 전면보장을 장기간 운영할 경우 도덕적 해이 등의 역효과가 유발될 수 있기 때문이다.

따라서 경기변동에 대응하여 금융소비자를 보호하기 위한 효과적인 예금보호제도를 위해 보장한도를 신축적으로 운영할 필요가 있다. 특히 경기위기 시에는 다른 주요국 사례에서 보듯이 예금자보호 조치를 강화하여 예금보호한도를 확대할 필요가 있다. 다만 예금보호한도 확대 규모는 경기위기 상황에 적절하게 이루어져야 할 것이다.

210) BCBS and IADI(2009)와 IADI(2009)를 참조한다.

## 2) 공동보험제

공동보험(coinsurance)이란 보험계약 시 향후 발생할 수 있는 위험에 따른 손해액에 대해 일정한 비율을 정하여 보험계약자들이 함께 책임지는 방식이다. 일반적으로 공동보험제는 사적 보험계약(private insurance contract) 시 사고를 유발할 수 있는 보험자의 위험유발 가능성을 줄이기 위한 목적이 있다. 예를 들어 자동차보험의 경우 부주의한 운전 등으로 인한 보험자의 도덕적 해이를 줄이고자 공동부담제(자기부담금제도 · deductible)를 도입하여 운영하고 있다.

예금보험제도에서 공동보험제는 금융소비자에게 예금보호한도의 일부를 부담하게 함으로써 금융소비자의 신중한 금융회사 선택을 유도하고 이에 따라 금융회사에게 건전한 경영상태를 유지할 수 있는 유인을 제공한다. 예금보험제도 하에서 공동보험제는 일반적인 공동보험제와는 달리 파산위험이 없는 금융소비자가 파산위험이 있는 부보금융회사와 함께 손실의 일부를 부담한다는 특징을 지닌다. 세계은행 보고서<sup>211)</sup>에서도 예금보험제도와 함께 공동보험제를 도입하고 있는 국가의 경우 공동보험제 없이 예금보험제도만을 도입한 국가보다 은행시스템이 안정적으로 운영되고 있는 것으로 나타나고 있다<sup>212)</sup>.

2003년 기준으로 전 세계 21개국에서 공동보험제를 운영하고 있는데 금융소비자 부담비율은 대체로 10~25% 사이이다<sup>213)</sup>. OECD 회원국 중에는 오스트리아, 벨기에, 체코, 아일랜드, 룩셈부르크, 슬로바키아, 독일, 헝가리, 폴란드, 영국 등 10개국 이 공동보험제를 시행 중이며 예금자는 예금보호 한도의 10%를 부담한다<sup>214)</sup>.

211) Demirgüç-Kunt, A., B. Karacaovali, and L. Laeven(2005)

212) 다른 조건이 같다는 가정 하에서 성립되는 주장이다.

213) Demirgüç-Kunt, A., B. Karacaovali, and L. Laeven(2005)

214) 예금보험공사(2006)

〈표 VI-16〉 주요국의 은행 예금 보호한도 및 공동보험 비율

국 가	보호한도(공동보험비율)
오스트리아, 벨기에, 체코, 아일랜드, 룩셈부르크, 슬로바키아	20,000 유로(10%)
독일	민간은행: 은행자본금의 30% 국영은행: 20,000 유로(10%)
헝가리	6,000,000 포린트(10%)
폴란드	1,000 유로까지 100% 1,000~22,500 유로는 90%(10%)
영국	2,000 파운드까지 전액, 2,000~35,000 파운드까지는 90%(10%)

주 : 2003년 기준임.  
 자료 : 예금보험공사(2007) 재인용; World Bank(2005); Table A.1.2. 및 EFDI(2006) 등을 참조

일부 국가에서는 예금자뿐만 아니라 투자자의 고객예탁금이나 투자자산에 대해서도 공동보험제를 운영한다<sup>215)</sup>. 오스트리아, 체코, 핀란드, 독일, 슬로바키아, 헝가리, 폴란드, 영국, 아일랜드 등 9개국<sup>1)</sup>이 투자금액 손실의 90%를 보상하고 있다.

〈표 VI-17〉 투자자 보호한도 및 공동보험 비율

국 가	보호한도(공동보험비율)
오스트리아 <sup>1)</sup> , 체코, 핀란드, 독일, 슬로바키아	2만유로(10%)
헝가리	HUF 6백만(2만 4천유로)(10%)
폴란드	2만 2천 유로: 3천 유로까지 100%, 7천 유로까지 90%(10%)
영국	48,000파운드: 3만 파운드까지 100%, 나머지 2만 파운드까지 90%(10%)
아일랜드	2만유로(10%)

주 : 1) 일반개인투자자는 한도까지 100% 보호받으나, 소형기업은 한도의 90%까지만 보호  
 자료 : 예금보험공사(2007) 재인용; Oxera(2005); 하홍윤 등(2006) 참조

215) 예금보험공사(2006)

그러나 공동보험제 도입이 금융시장 참가자의 도덕적 해이를 억제하는 데 큰 효과가 없을 것이라는 반대의견도 존재한다. 이들은 공동보험제는 금융소비자가 금융회사에 대한 필요한 정보 접근이 가능하고 회사 위험에 대한 평가를 내릴 수 있는 능력이 갖추어졌을 때 실효성이 있다고 주장한다<sup>216)</sup>. 또한 공동보험제가 예금액의 일부만을 보장함으로써 오히려 예금인출 쇄도를 유발할 수 있다고 덧붙이고 있다<sup>217)</sup>. 그리고 전통적으로 공동보험제의 공동보험비율은 역진적(regressive)이므로 부보금융회사가 파산하였을 경우 소액예금자에 대한 부담이 상대적으로 커진다고 주장하고 있다. 실제로 공동보험제 도입국가는 2004년까지 24개국으로 늘어났지만 2008년 모든 EU 국가들은 공동보험제 시행을 중단한 상황이다.

따라서 우리나라도 금융소비자의 도덕적 해이를 방지하기 위해 공동보험제 도입을 생각해 볼 수 있으나 위에서 논의한 동 제도의 부작용 등을 신중히 검토하여야 할 것이다.

---

216) IADI(2009)

217) Ketcha, Nicholas J. Jr.(1999)

---

## VII. 결론 및 시사점

---

이 보고서는 글로벌 금융위기를 계기로 국내외에서 대두되고 있는 금융소비자 보호 강화의 필요성과 방법을 다루었다. 해외의 사례와 우리나라의 정책동향을 통해 파악해볼 때 이제 금융소비자 보호와 관련한 감독정책은 소극적으로 수행될 것이 아니라 적극적으로 수행되어야 할 대상이 되었다. 그러나 금융소비자를 과보호할 경우에는 자립능력이 키워지지 않을 수 있을 뿐만 아니라 도덕적 해이나 역선택으로 인한 비효율이 생겨날 수도 있음을 고려할 필요가 있다. 따라서 금융소비자 보호 문제는 단순한 보호 차원에서가 아니라 금융시장 내에서 공급자에 대응한 대등한 거래 상대방이자 건전한 수요자로서 역할을 할 수 있도록 지원하는 방향에서 접근할 필요가 있다.

이러한 점을 고려하여 정부는 다양한 각도에서 심도 있는 논의를 통해 바람직한 금융소비자보호 정책을 마련해야 할 것이다. 왜냐하면 금융소비자보호 강화가 아무리 중요한 정책목표라 할지라도 비용 효율적으로 수행되지 못하고, 더구나 금융시장 및 금융회사의 창의성 발휘 가능성을 억누르는 형태로 되어서는 안 되기 때문이다.

먼저 법률체계 정비와 관련해서는 지난 시기에 금융 관련 법률을 하나로 통합하려는 시도가 제대로 이루어지기 어려웠던 원인을 먼저 잘 살펴보고 체계정비에 착수하는 것이 적절할 것이다. 법률은 금융시장 참여자가 행동하기 위한 기준으로서 역할하기 때문에 금융시장에서 일어나는 행태 등이 적절하고 적정하게 반영될 필요가 있다. 그렇지 않고 규제에만 초점을 맞추어 법률체계를 개편하게 되면 규제체계가 시장기능을 억제하는 효과를 가져올 수 있기 때문이다. 그리고 아무리 좋은 정책목적이라 하더라도 시장참여자들이 그에 적응하는 데

는 준비가 필요할 수 있다. 이러한 의미에서 법률체계 정비는 금융시장의 목소리를 적절히 반영함으로써 유연하면서도 금융소비자 보호라는 정책목표가 확실하게 구현되도록 하는 것이 필요할 것이다. 따라서 「금융소비자보호법」은 영업행위에 대한 규제 등과 관련된 법률 조항을 모두 한 곳에 모아서 광범위한 체계를 갖춘 법률로 제정하기보다는 우선은 금융소비자 보호의 방향성을 제시할 수 있는 일반적이고 추상적인 수준의 체계만 갖추어 제정될 필요가 있을 것이다. 이와 함께 개별법을 새로 제정되는 「금융소비자보호법」의 취지에 맞추어 개정하여 동일한 경제적 기능을 갖는 영업행위 등에 대해서는 동일한 규제가 적용되도록 함으로써 규제차익이 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

법률체계를 변경하는 문제 이외에도 감독체제를 정비하려는 노력도 필요할 것이다. 그러나 우리나라의 경우 이미 정부가 감독정책의 주요 목표로 거시적 건전성 감독, 미시적 건전성 감독, 금융소비자 보호를 내세운 지가 오래 되었고 또한 그를 위해 업무체계도 바꾸어 왔다. 더구나 권역별 감독체제를 단일한 금융감독자로 개편한 지 10여 년밖에 지나지 않았다. 물론 문제가 있으면 이를 바꾸어야 하지만 바꾼다 하더라도 새로운 체계 역시 다른 문제점을 내포하고 있다면 비용편익의 관점에서 살펴볼 필요가 있다. 그러한 의미에서 호주가 금융소비자 보호를 위한 전문감독조직을 설치하고 쌍봉체제를 하고 있음에도 불구하고 호주준비은행, 재무부, 감독기관으로 구성되는 협의회를 운영하고 있는 것은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 무엇인가 문제가 생겼다 하여 감독체제를 급격히 변경하기보다는 그 문제들이 발생하는 근본적 원인이 감독체제 이외의 다른 요인들에도 있음을 찾고 그를 시정하려는 노력이 같이 병행될 필요가 있을 것이다. 이러한 점에서 중장기적으로는 건전성감독기관과 금융소비자보호 감독기관을 분리하는 것까지도 고려한 개편방안을 마련할 필요가 있으며, 단기적으로는 현재의 감독기구 내에서 건전성 감독조직과 금융소비자보호 감독조직을 분리함으로써 중장기적 개편을 위한 시험과 함께 초석을 마련할 필요가 있다. 또한 분쟁조정기구의 경우에는 준사법적 기능을 위한 조직적 독립성을 강화하기 위해 금융감독원으로부터 독립성을 강화하기 위한 조치와 함께 별도의

기구로 독립시키는 방안의 검토가 필요할 것이다.

이렇듯 법률체계와 감독체제를 개편하는 것과는 무관하게 금융소비자 보호를 위해 필요한 제도를 사전적 제도와 사후적 제도로 나누어 살펴보았다. 이들 제도를 살펴본 것은 개별 금융상품 및 서비스의 특성에 맞추어 금융감독이 이루어지게 하되 동일하거나 유사한 기능을 할 경우에는 동일한 규제수준을 부과하기 위해서이다. 그리고 금융소비자 보호와 관련하여 세부적인 내용을 검토할 때 법률체계나 감독체제 개편과 관련한 현실성 있는 대안을 찾을 수 있을 것이기 때문이다. 금융 분야별로 볼 때 대체로 금융상품과 서비스의 유형에 따른 특징에 부합하게 법률 체계가 정비되고 있지만, 여전히 각 분야에서 규제 차이가 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 감독정책을 담당하는 금융위원회에서는 금융상품 및 서비스별로 바람직한 규제수준을 설정하고 개별법의 분야별로 그 수준에 부합하지 않을 경우에는 법률 개정을 통해 규제수준이 일치되게 해야 할 것이다. 물론 이 보고서에서 검토한 것은 업권 또는 금융상품 및 서비스의 특징에 부합하게 규제 체계가 확립되어 있는가이지만, 향후에는 각각의 규제가 가야 할 바람직한 방향과 구체성 있는 내용이 정리되어야 할 것으로 생각한다.

이러한 분석을 통해서 얻는 생각은 제도의 설계 못지않게 이를 운영하는 노력도 중요하다는 점이다. 아무리 좋은 제도를 설계하여도 이를 감독자가 제대로 운영하지 못하거나 문제가 있으면 제대로 효과를 발휘할 수 없기 때문이다. 따라서 이러한 제도 개편 노력과 함께 감독자에 대해서 전문역량을 키울 수 있는 노력과 함께 사명감 있는 태도 함양이 필요할 것이다. 또한 감독자의 노력과 함께 시장에서는 법규에 앞서 금융소비자를 보호하고 지원하는 것이 금융산업 및 금융회사의 경쟁력을 키우는 지름길이자 사회적 신뢰를 제고하는 방안임을 명심하고 자율규제 노력을 강화할 필요가 있을 것이다.

이상의 결론과 시사점을 고려할 때 보험회사는 소비자보호를 위한 새로운 규제체계가 확립되는 과정을 적절히 활용하여 소비자신뢰를 제고하는 기회로 삼을 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 먼저 소비자보호에 대한 인식의 전환이 필요할 것이다. 즉, 소비자보호를 단순하게 민원이 발생했을 경우 소비자의 피

해를 구제해준다는 소극적 차원에 머무르는 것이 아니라, 사전에 소비자 피해가 발생할 소지를 없애고 나아가 고객의 감동을 불러일으킬 수 있게 하기 위한 키워드로 삼을 필요가 있다. 그리고 이러한 인식의 전환은 최고경영자와 이사회 차원에서 먼저 이루어질 필요가 있다. 지금까지는 기업경영의 목표가 주주 이익의 극대화라는 주주자본주의적 사고가 지배적이었으나 글로벌 금융위기를 계기로 지나친 주주자본주의적 사고는 단기경영으로 인해 오히려 기업의 가치를 떨어뜨릴 수도 있다는 것이 확인되었기 때문에 최고경영자와 이사회가 주주 이익과 보험소비자 등 이해관계자의 이해를 적절히 조화하는 방향으로 경영패러다임을 전환하는 것이 필요하다. 더구나 보험회사의 중요한 전략적 방향을 결정하는 중심이 바로 최고경영자와 이사회이기 때문에 이들의 적극적인 노력이 우선적으로 필요하다. 또한 소비자보호를 적절히 하지 못하여 평판이 나빠지게 되면 경영상의 큰 손실이 야기되고 그 파장은 오랫동안 지속될 수 있다. 따라서 보험회사는 소비자보호 문제는 지배구조 개선 및 윤리경영의 실천 등과 결합하여 경영전략적으로 접근할 필요가 있다.

구체적으로는 먼저 투명경영을 실현하기 위해 공시를 적극적으로 확대할 필요가 있다. 공시에 대한 규제가 있으므로 그것을 따른다는 차원에 머무르지 말고 진정으로 소비자가 원하는 정보가 무엇인지 확인하여 이를 소비자가 알기 쉽게 적시에 제공할 필요가 있다. 소비자는 많은 정보를 원한다기보다는 자신의 보험거래와 관련하여 필요한 정보를 쉽게 얻기를 원하기 때문이다.

그 다음으로 보험회사는 보험소비자 교육을 위한 투자를 확대할 필요가 있다. 이는 소비자를 단순한 보호 대상이 아닌 대등한 거래 주체로 만드는 데에 대한 보험회사의 사회적 책임을 강화하는 측면이 있으며, 동시에 전체 금융교육 차원에서 크게 부족한 보험 관련 교육을 강화하는 것이 건전한 보험소비자층을 확보하는 데 필요하기 때문이다. 이를 위해서는 첫째, 정부 등을 중심으로 추진되고 있는 금융교육에 협력모델을 만들어 적극 참여할 필요가 있다. 예를 들면 금융교육을 위한 투자, 강사 파견 등과 같은 노력이 기울여질 필요가 있다. 둘째, 보험소비자교육을 전담할 산업 차원의 기구설립과 함께 교육프로그램을 개발할

필요가 있을 것이다. 이를 비용 효율적으로 추진하기 위해서는 전담기구를 둔다 하더라도 사무국 위주로 구성하고, 구체적인 업무는 학계, 연구기관, 연수원 등 관련 기관을 적절히 동참시켜 추진하는 것이 적절할 것이다.

이렇게 공시를 통한 정보 제공과 소비자교육 강화를 하게 되면 기본적인 수준에서 보험소비자가 보험거래를 할 수 있는 소양은 갖추어지게 될 것이다. 그러나 이렇게 하는 것으로 보험회사의 역할은 한정되지 않을 것이다. 오히려 공급자 측면에서 소비자보호를 위한 노력을 더욱 기울일 필요가 있다. 이는 상품개발 과정에서 시작하여 보험금을 지급하는 단계에 이르기까지 전 사업과정에 걸쳐 이루어질 필요가 있다.

먼저 보험회사는 설명의무와 적합성 원칙을 준수하기 위한 노력에 앞서 보험상품을 소비자가 이해하기 쉽게 단순하고 명확하게 만들 필요가 있을 것이다. 상품이 복잡하면 아무리 설명의 의무를 다한다 하더라도 상품에 대한 이해도가 떨어지고 그것이 결국 민원으로 이어질 소지가 크기 때문이다. 또한 이렇게 되면 약관도 단순해지고 이해하기 쉬울 것이다.

다음으로는 설명의 의무, 적합성원칙, 광고 등 보험상품 모집과 관련한 규제에 대응하기 위해서 법률적 규제보다 높은 수준의 기준을 기초로 인증하는 시스템을 만들어서 이를 활용하는 자율규제를 강화할 필요가 있다. 사실 영업행위 규제는 일일이 감독하기가 곤란하고 또한 감독비용이 많이 들게 되므로 보험회사가 스스로 자율규제체계를 확보하여 운영함으로써 장기적으로 감독비용도 절감할 수 있도록 해야 할 것이다. 여기에서 법률적 규제 수준보다 더 높은 수준의 인증시스템을 만드는 것은 대내외적으로 인증의 권위 및 실효성을 높이기 위한 목적이 있다. 따라서 적절한 절차를 거쳐 인증을 받으면 이를 마케팅 과정에서 효과적으로 활용할 수 있어, 법규에 의한 타율적 시장질서 유지에서 자율적 유지로 전환하는 촉매제가 될 것이다. 이러한 노력과 함께 개별 보험회사 차원에서는 난해한 영업행위 규제의 실행을 효과적으로 운영하기 위해서는 소비자의 실질적인 눈높이에 맞추어 소비자가 준수할 수 있는 세부적인 기준 또는 장치를 마련하여 활용하는 것이 요구된다.

예를 들면 설명의무의 경우 보험소비자 보호를 위한 모집조직의 설명의무 세 부준칙이나 모범 사례집들 발간하여 판매원을 교육하거나 보험모집 현장에서 부터 철저하게 활용할 수 있도록 유도하여야 한다.

적합성 원칙은 우선 회사별로 적합성 원칙의 준수를 원활하게 수행하고 이를 모니터링 할 수 있도록 내부통제시스템을 구축할 필요가 있다. 또한 현재 보험 규제상 변액보험에 국한하고 있는 적합성 원칙을 타 금융형 보험상품에도 자율적으로 확대하여 적용할 필요성이 있다. 영국에서는 비투자형보험의 경우 투자형보험에서 활용하는 ‘가장 적합한(most suitable)’이라는 용어 대신에 이보다는 약한 ‘적합한(suitable)’이라는 문구를 사용하여 적합성 원칙을 준수한다. 국내 보험회사들도 이와 유사한 방식으로 적합성 원칙을 폭넓게 활용하는 것이 필요할 것이다. 이를 통해 불완전판매를 방지하고 소비자 지향적인 보험판매 문화를 정착하는 데 좋은 기회로 활용할 수 있을 것이다.

또한 영업행위 규제의 원칙, 적용대상, 적용범위, 가이드라인 등을 종합한 보험회사별 영업행위규범 모범사례집을 작성하여 법규준수 및 윤리 교육의 교재로 활용할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 모집조직을 보험상품에 적합하게 대응시킴으로써 충분한 설명의무가 유지되는 등 판매행위와 관련된 법규 준수가 제대로 되어 불충분한 설명으로 인한 불완전판매의 개연성을 미리 제거할 필요가 있을 것이다. 그리고 판매행위 규제를 준수하지 못하여 발생하는 손해배상과 관련하여 그 책임이 보험모집 조직에 있을 때에는 배상자력이 있는 모집조직은 직접 배상책임을 지게 하여 보험회사와 모집조직이 건전한 거래관계를 유지해나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

이와 더불어 보험회사는 최근 개인정보보호가 강화되는 추세에 맞추어 개인정보보호를 소비자보호의 새로운 영역으로 고려할 필요가 있다. 향후 고객정보 파악 의무가 정착·확대되고, 종합자산관리서비스가 확대될 경우 소비자의 개인정보 활용이 절대적으로 중요해질 것이므로 그 중요성은 더 크다고 할 수 있다. 더구나 정부당국이나 금융당국의 관련 법령 및 가이드라인에 구체적인 규정이 있다고 하더라도 어느 정도는 포괄적일 수밖에 없으며, 실무상 개별 사안

에 대한 구체적인 대응은 금융회사의 자기책임의 원칙하에 이루어지기 때문이다. 따라서 보험회사 차원에서도 자신이 보유하고 있는 고객정보가 무엇이고, 어떻게 관리하여야 하는지에 관하여, 개인정보보호 관련법들을 고려하여, 나름 대로의 지침을 제정·운영함으로써 법적 리스크를 최소화 할 수 있도록 노력하는 자세가 필요하다. 또한 보험회사는 소비자의 개인정보 보호를 위한 조직 및 기술체계를 확립할 필요가 있다. 이를 위해 경영진 내에 최고정보책임자(Chief Information Officer)가 보험회사의 모든 정보를 종합적으로 관리함에 있어 보험 소비자의 프라이버시 보호가 가장 중시될 수 있도록 정책을 수립하도록 해야 할 필요가 있다. 이와 같이 개인정보 보호업무를 운영함에 있어서는 소비자 대표 등 공익성을 추구할 수 있는 자를 참여시키는 방안도 검토할 필요도 있다.

한편 이상과 같은 사전적 보호 노력을 기울였음에도 불구하고 불가피하게 발생하는 민원에 대해서는 보험회사가 적극적 의지를 가지고 임할 필요가 있다. 왜냐하면 보험회사가 민원을 적절히 자체적으로 해결하지 못하면 금융분쟁조정위원회나 재판 등 외부적 수단에 의존하면서 보험회사의 평판이 악화될 수 있기 때문이다. 물론 지나치게 관대한 소비자정책은 도덕적 해이를 불러일으킬 우려가 없지 않으나, 민원의 해결에서도 소비자의 억울함이 생기지 않도록 소비자의 입장에서 문제의 핵심을 살펴보는 노력이 선행될 필요가 있다. 아울러 민원처리 업무에 공익성이 있는 외부인사의 참여를 통해 객관성과 공정성을 확보하고, 이를 공시함으로써 소비자들의 이해도를 높일 필요도 있을 것이다.

마지막으로 이 보고서는 짧은 시간에 은행업, 금융투자업, 보험업을 아우르는 규제방안을 검토한 탓에 인식의 한계와 대안의 제시가 편향되어 있을 수 있다. 이는 구체적으로 시장에서 각각의 규제가 어떻게 작동하는지에 대한 면밀한 검토 없이 문서나 면담 등에 입각하여 문제점을 파악하고 대안을 마련했기 때문이다. 이러한 한계로 인해 이 보고서에 내재하는 문제점에 대해서 쏟아지는 질책에 대해서는 달게 받아들일 것이며, 추가적 개선을 위해 더욱 노력을 기울이고자 한다. 나아가 앞으로 데이터가 확보되면 실증분석을 통해 이 보고서의 주장과 논리를 검증하는 연구도 진행하고자 한다.

## 참고문헌

- 강경훈·남재현(2009), 「주요국의 신용정보 공유제도와 개인신용정보 보호규제 비교 연구」, 『비교경제연구』 제16권 제1호
- 곽명섭(2010), 「의료광고 관련 의료법 개정과정의 문제점과 의료광고 사전심의 제도 등의 개선방안」, 『법과 정책연구』, 한국법정책학회
- 관계부처 및 경제교육관련단체 합동(2010), 『경제교육 활성화 추진방안』
- 구본성(2005), 「통합금융법의 제정논의와 과제」, 한국금융연구원
- 국회 행정안전위원회(2009), 「개인정보보호법안, 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 일부개정 법률안」, 검토보고서
- 권중호(2006), 「일본 금융상품거래법의 개요」, 『증권선물』, 증권선물거래소 제19호
- 권택기(2009), 「금융소비자보호원 설립의 필요성」, 권택기의원실
- 금융감독원(2010c), 『2010년도 금융소비자보호 업무백서』
- 기흥철(1997), 「보험분쟁의 신속·공정한 해결을 위한 ADR운동의 전개」, 보험감독원, 『보험조사월보』 통권 227호
- 기획재정부(2010), 「경제교육 활성화를 위한 종합대책 마련·발표 : 학교의 시장경제 교육 강화 및 정부-민간-지자체 간 수평적·협력적 거버넌스 구축에 중점」
- 김경배(2005), 「한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구」, 한국산업경제학회, 『산업경제연구』 제18권 제1호
- 김대규(2004), 「금융기본약관의 사전계약편입에 대한 연구: 은행기본약관을 중심으로」, 『기업법연구』 제17집
- 김병연(2009), 「금융소비자보호제도의 주요 이슈와 개선방안」, 한국금융연구원
- 김상조(2009), 「금융소비자 피해 사후구제 제도의 현황 및 정책 과제」, 한국금융연구센터 2009년 하반기 정기 정책 심포지엄 발표자료
- 김석철(2002), 「소비자피해구제 실태분석을 통한 소비자중재제도 도입방안 연구」, 한국중재학회, 『중재연구』 제12권

- 김선정(2003), 「보험산업에 있어서의 프라이버시권 보호」, 손해보험협회
- 김성태(2007), 「보험고객정보의 이용과 프라이버시 보호의 상충문제 해소방안」,  
보험개발원 보험연구소
- 김인규·최준환·조성민(2010), 「미국의 금융개혁법안 주요 내용 및 전망」,  
『한은조사연구』 제2010-3호, 한국은행 조사국
- 김재현·류성경·성주호(2009), 「주요국 보험판매채널 현황 및 모집조직 자격  
관리 실태조사」, 연구용역보고서, 생명보험협회
- 김준호(2007), 「자율규제기구의 규제업무 수행현황 및 향후과제」, 금융감독원,  
『조사연구 Review』 제20호
- 김호균·김지은(2009), 『조사연구 Review』 제29호
- 김홍범(2009), 「금융감독체계 개편론 분석: 미국·영국·EU와 한국」, 경상대학교  
사회대 경제학과
- 나석진(2004), 「한국 증권시장 구조개편에 따른 자율규제 방안」, 『산업경제연구』  
제17권 제5호
- 류건식·김해식(2005), 「예금보험제도의 국제적 정합성 평가와 개선방안」,  
『연구보고서』 2005-5, 보험개발원 보험연구소
- 류건식·이경희·김동겸(2007), 「예금보험제도 개선안의 문제점 및 과제」,  
『CEO Report』 2007-3, 보험연구원
- 맹수석(2008), 「일본 금융상품거래법의 주요 내용과 자본시장통합법의 과제」,  
『기업법연구』 제22권 제4호
- 박영근·신지선(2008), 「미국의 금융소비자 보호제도 현황과 시사점: ‘진실대부업’  
과 ‘Regulation Z’를 중심으로」, 한국은행 금융안정분석국 은행연구팀
- 박창현(2010), 「금융위기 이후 미 연준의 위상과 관련된 주요 논의내용」, 한국  
은행 조사국 해외조사실
- 백병성(2002), 「소비자분쟁조정 활성화 방안 연구」, 한국소비자보호원, 『연구  
보고서』
- 사법연수원(2008), 「약관규제 및 소비자보호 연구」

- 서대교·김미화(2010), 「금융산업의 영업행위규제 개선방안: 보험산업을 중심으로」, 보험연구원
- 신보성(2010), 「금융상품판매업자의 영업행위 및 진입 규제」, 금융소비자보호법(가칭) - 금융소비자 보호 강화를 위한 기본방향 토론회 자료, 한국개발연구원·자본시장연구원·서울대학교 금융법센터
- 안수현(2008), 「금융소비자 보호와 자본시장법의 과제」
- 안철경(2009), 「대형 독립대리점(GA) 출현에 따른 기대와 우려」, 『Weekly Issue』, 보험연구원
- 안철경·권오경(2009), 「독립판매채널의 성장과 생명보험회사의 대응」, 보험연구원
- 양기진(2008), 「미국 서브프라임 위기에서 본 금융소비자보호법제에 대한 시사점」, 『증권법연구』, 제9권 제1호
- 양석완(2007), 「보험업법상 보험사업자의 배상책임과 외형이론」, 『기업법연구』, 제21권 제3호
- 양승규·전우현·류성경(2010), 「모집질서 확립을 위한 판매채널 건전화 방안」, 연구용역보고서, 생명보험협회
- 양승규·허연·노일식(2010), 「홈쇼핑채널을 통한 보험판매제도 개선방안」
- 연태훈(2010), 「금융소비자보호 강화 움직임과 은행의 대응」, 『The Banker』, 8월 기획, 한국개발연구원 시장·제도연구부
- 예금보험공사(2006), 「금융소비자보호제도: 주요국의 현황 및 시사점」  
 \_\_\_\_\_(2007), 「주요국의 예금보험제도」  
 \_\_\_\_\_(2008), 「글로벌 금융위기와 예금보험제도」, 금융분석전략부  
 \_\_\_\_\_(2010), 「금융위기에 대응한 각국의 예금보험제도 강화조치 현황: IADI 및 IMF 보고서(2009년 9월)을 중심으로」, 『KDIC 금융분석정보』
- 오성근(2004), 「증권투자권유에 관한 법적 규제와 책임」, 법문사  
 \_\_\_\_\_(2006), 「일본의 금융상품거래법에 관한 연구」, 한국법제연구원
- 오영수·김경환·이종욱(2009), 「보험분쟁의 재판외적 해결 활성화 방안: 금융분쟁조정제도를 중심으로」, 『정책보고서』 2009-3, 보험연구원

- 원동욱(2009), 「미국 금융규제개혁과 금융기관 이사의 책임강화」, 『금융법제원』 제23권 제3호 통권38호, 한국법학회
- 원승연(2009), 「금융소비자 보호의 필요성-사례 분석을 중심으로」, 한국금융연구원 2009년 하반기 정기 정책 심포지엄 발표자료
- 유병현(2004), 「ADR의 발전과 법원 외 조정의 효력」, 법조협회, 『법조』 제53권 제6호(통권 제573호)
- \_\_\_\_\_ (2006), 「우리나라 ADR의 발전방향」, 안암법학회, 『안암법학』 제22권
- 이기형(2008), 「일본의 금융상품판매법 주요내용과 보험산업에 대한 영향」
- 이민환·원선희·김연경(2004), 「주요국 금융소비자보호제도의 현황 및 시사점」, 예금보험공사 금융분석부
- 이상우(2008), 「주요국의 보험상품 판매권유 규제」, 보험연구원
- 이상환(2007), 「우리나라 신용정보법상의 개인정보 보호와 보완 과제」, 『금융』, 전국은행연합회
- 이순재(2005), 「예금보험제도의 개선방안 : 보험부문을 중심으로」, 『연구보고서』 2004-7, 보험개발원 보험연구소
- 이시윤(2000), 「조정전치주의의 입법안에 대하여」, 고시계사, 『고시계』 제517호
- 이종한·전창환·송원근(2006), 「주요국 금융규제개혁에 관한 비교연구」, 한국행정연구원
- 임기순(2007), 「한국의 금융환경변화에 따른 예금보험제도의 발전방향에 관한 연구」, 연세대학교 경제대학원 석사논문
- 전국은행연합회(2008), 『금융실명거래 업무해설』
- 전우현(2010), 「보험대리점에 대한 감독법적 개선방안에 대한 고찰」, 『보험금융연구』, 제21권 제1호
- 정선주(2008), 「소비자중재에서 소비자보호의 문제」, 서울대학교, 『법학』 제49권 제1호
- 정성구(2006), 「신용정보법상의 개인정보보호의 문제와 그 개선방향」, 『상사법연구』 제25권

- 정성구(2007), 「현행 소비자금융관련 개인정보보호제도 고찰」, 『BFL』 제26호, 서울대학교 금융법센터
- 정세창·안철경(2008), 「소비자보호와 판매채널 선진화 방안」, 『보험업계 현안 문제 해결을 위한 정책세미나』, 2008년도 한국보험학회 정책세미나
- \_\_\_\_\_ (2009), 「판매채널의 발전방향과 소비자보호」, 『보험판매채널의 진화와 발전 방향』, 2009년도 한국보험학회 정책세미나
- 정순섭(2010), 「금융소비자 보호체계·분쟁해결·민사적 제재」, 『금융소비자 보호에 관한 법률(가칭): 금융소비자 보호 강화를 위한 기본방향 토론회』
- 정지만·오승곤(2010), 「금융안정을 위한 금융기관 부실정리제도」, 『금융안정 연구』, 제11권 제1호
- 조홍식(2006), 「대안적 분쟁해결제(ADR)의 경제학: 환경분쟁조정제도에 대한 평가를 중심으로」, 서울대학교 법학연구소, 『서울대학교 법학』, 제47권 제1호
- 천규승(2009), 「경제환경 변화에 따른 금융교육 내실화 과제」, 「청소년 경제교육, 어떻게 이루어져야 하나?」, 한국경제학회, 한국경제교육학회 공동세미나 발표자료
- 최현자(2010), 「금융소비자의 역량강화를 위한 금융소비자교육의 실효성 제고 방안연구」, 한국개발연구원(미발표자료)
- 최홍식(2010), 「금융감독체계의 변천에 대한 정치경제적 분석」, 서울대학교 금융경제연구원, 『한국의 금융제도: 주요 이슈의 회고와 과제』, 심포지엄자료집
- 탁진영(2010), 「과장광고의 설득효과와 제3자 효과」, 『언론학연구』
- 하홍윤·육진관(2007), 「EU의 금융소비자 보호제도: 현황 및 시사점」, 예금보험공사
- 한국소비자원 정책연구본부(2010), 「『금융소비자보호 전문 감독기관』의 신설 논의에 대해서」, 소비자칼럼 보도자료
- 한국전산원(2004), 「국의 개인정보보호법제 분석 및 시사점」
- 한국정보보호진흥원(2009), 『주요 국가의 개인정보보호 동향 조사』
- 한국투자자교육재단(2009), 「2008년도 펀드 투자자 실태 조사 요약문」

한기정(2005), 「영국 통합금융법상 보험업의 일반성과 특수성: 행위규제를 중심으로」, 『정책연구자료』 2005-1, 보험개발원 보험연구소

한재준·이건범(2009), 「사전적 금융소비자 보호의 필요성과 정책 과제」, 한국금융연구센터 2009년 하반기 정기 정책 심포지엄 발표자료

허연(2009), 「우리나라와 선진국의 보험광고와 판매윤리 비교」, 리스크관리학회 정책세미나

금융감독원(2009a), 「서민금융정보 한꺼번에 제공하는 금융포털사이트 개설」, 보도자료

금융감독원(2009b), 「전문가와 상담하는 맞춤형 서민금융교육 실시」, 보도자료

금융감독원(2010a), 「초중고생을 위한 금융교육 표준안(curriculum) 개발 추진」, 보도자료

금융감독원(2010b), 「찾아가는 맞춤형 서민금융교육 및 상담 확대 실시」, 보도자료

금융감독원(2010c), 「2010년도 상반기 금융분쟁조정 신청 관련 소송제기 현황」, 보도자료

뱅크버조선([www.vanchosun.com](http://www.vanchosun.com)) 기사 참고

금융감독원(<http://www.fss.or.kr>)

금융위원회(<http://www.fsc.go.kr>)

대한상사중재원(<http://www.kcab.or.kr>)

한국소비자원(<http://www.kca.go.kr>)

한국교육과정평가원([http://www.kice.re.kr/ko/board/list.do?menu\\_id=10135](http://www.kice.re.kr/ko/board/list.do?menu_id=10135))

Alberto Dreassi(2010), “The role of market conduct in enhancing financial stability and increasing policyholders' protection”, *IAIS Annual Conference 2010*

Basel Committee on Banking Supervision(1998), “Enhancing Bank Transparency”

- BCBS and IADI(2009), “Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems”, Bank for International Settlements
- Black, J. and S.Jacobzone(2009), “Tools for Regulatory Quality and Financial Sector Regulation: A Cross-country Perspective”, *OECD Working Papers on Public Governace*, No. 16
- Courchane, Marsha and Peter Zorn(2005), “Consumer Literacy and Credit Worthiness”, Federal reserve System's Community Affairs Research Conference
- Demirgüç-Kunt, Asli, Baybars Karacaovali, and Luc Laeven(2005), “Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database”, *Policy Research Working Paper* No. 3928, World Bank
- Department for Children, Schools and Families(2008), “Guidance on Financial Capability in the Secondary Curriculum: Key stage 3 and 4”
- Dreassi Alberto, “The role of market conduct in enhancing financial stability and increasing policyholders' protection”, *IAIS Annual Conference 2010*
- Financial Stability Forum(2001), “Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems”, *Final Report of the Working Group on Deposit Insurance*, Bank for International Settlement
- FSA & FOS(2004), “Review of cases by external appeal: after an ombudsman decision”, *Consultation Paper*
- Garman, Thomas, Jinhee Kim, Constance Kratzer, Bruce Brunson, and So-hyun Joo(1999), “Workplace Financial Education Improves Personal Financial Wellness”, Association for Financial Counseling and Planning Education
- Hathaway, Ian and Sameer Khatiwada(2008), “Do Finnaical Education Programs Work?”, *Working Paper* 08-03, The Federal Reserve Bank of Cleveland

- Hilgert, Marianne and Jeanne Hogarth, and Sondra Beverly(2003), "Household Financial Management: The Connection between Knowledge and Behavior", *Federal Reserve Bulletin*, vol. 89(7)
- HM Treasury(2010), "A new approach to financial regulation: judgement, focus and stability"
- IADI(2009), "Deposit Insurance Coverage", *Discussion Paper*  
 \_\_\_\_ (2009), "Funding of Deposit Insurance Systems"
- Joint Forum(2008), "Customer Suitability in the Retail Sale of Financial Products and Services", Basel Committee on Banking Supervision
- Jump\$tart Coalition for Personal Financial Literacy(2007), *National Standards in K-12 Personal Finance Education*
- Ketcha, Nicholas J. Jr.(1999), "Deposit Insurance System Design and Considerations", *Policy Paper* No. 7, Bank for International Settlement
- Lumpkin, Stephen(2002), "Supervision of Financial Services in the OECD Area", OECD
- McCoy, P. A.(2006), "The Moral Hazard Implications of Deposit Insurance: Theory and Evidence", Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law, Washington D.C.
- Multidisciplinary Working Group on Enhanced Disclosure(2001), *Final Report*
- Mundy, Shaun(2008), "Financial Education Programs in Schools", *OECD Consultant Report*
- OECD(2005), "Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness"
- Regulation Taskforce(2006), "Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business", *Report to the Prime Minister and the Treasurer*
- Schwarcz, Daniel(2008), "Redesigning Consumer Dispute Resolution: A Case

- Study of the British and American Approaches to Insurance Claims Conflict”, *Tulane Law Review*, Vol.83, No.735.
- Siegelaer, Gaston and Pieter Walhof(2007), “Regulatory Arbitrage: between the art of exploiting loopholes and the spirit of innovation”
- The Central Council for Financial Service Information, Japan(2002), “Guidelines for the Promotion of Consumer Education on Finance: 2002”
- Wedgwood, A.J. et al.(1986), *A Guide to the Financial Service Act*, Peat Marwick
- 江澤雅彦(2002), 「일본의 소비자계약법과 금융상품판매법」, 생명보험협회, 『월간생협』, 통권 제276호
- 黒沼悦郎(2006), 「日本の金融商品取引法の概要と示唆」, 한국증권법학회
- 潮見佳男(2001), 「消費者契約法・金融商品販賣法と金融取引」, 經濟法令研究會
- 金本悠希(2006), 「金融商品取引法制における預金・保険の取扱い制度調査」, 大和総研
- 독일 보험옴부즈맨(<http://www.versicherungombudsmann.de>)
- 영국 금융감독청(<http://www.fsa.gov.uk>)
- 영국 금융옴부즈맨(<http://www.financial-ombudsman.org.uk>)
- 일본 금융청(<http://www.fsa.go.jp>)
- 호주 금융옴부즈맨(<http://www.fos.org.au>)
- 호주 증권투자위원회(<http://www.asic.gov.au>)
- DFI(<http://www.dfi.ca.gov>)
- Unite States Congress(<http://www.gpo.gov/congress/icreport/>)
- 日本消費者庁(<http://www.caa.go.jp>)
- 日本生命保險協會(<http://www.seiho.or.jp>)
- 日本損害保險協會(<http://www.sonpo.or.jp>)

# 부 록

〈부록 1〉 보호 대상 금융상품(2010년 8월 17일 기준)

구분	보험금융상품	비보호금융상품
은행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통예금, 기업자유예금, 별단예금, 당좌예금 등 요구불 예금</li> <li>• 정기예금, 저축예금, 주택청약예금, 표지어음 등 저축성예금</li> <li>• 정기적금, 주택청약부금, 상호부금 등 적립식 예금</li> <li>• 외화예금</li> <li>• 원금이 보전되는 금전신탁 등</li> <li>• 예금보호 대상 금융상품으로 운용되는 확정 기여형 퇴직연금 및 개인퇴직계좌 적립금 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양도성예금증서(CD), 환매조건부채권(RP)</li> <li>• 금융투자상품(수익증권, 뮤추얼펀드, MMF 등)</li> <li>• 특정금전신탁 등 실적대당형 신탁</li> <li>• 은행발행채권, 농·수형 중앙회 공제상품 등</li> </ul>
보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인이 가입한 보험계약</li> <li>• 예금보호 대상 금융상품으로 운용되는 확정 기여형 퇴직연금 및 개인퇴직 계좌 적립금 등</li> <li>• 원금이 보전되는 금전신탁 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험계약자 및 보험료납부자가 법인인 보험 계약</li> <li>• 보증보험계약, 재보험계약</li> <li>• 변액보험계약 주계약 등</li> </ul>
투자매매업자 · 투자중개업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융상품 중 증권 등의 매수에 사용되지 않고, 고객계좌에 현금으로 남아 있는 금액</li> <li>• 자기신용대주담보금, 신용거래계좌 설정보증금, 신용공여담보금 등의 현금 잔액</li> <li>• 원금이 보전되는 금전신탁 등</li> <li>• 예금보호 대상 금융상품으로 운용되는 확정 기여형 퇴직연금 및 개인퇴직 계좌 적립금 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융투자상품(수익증권, 뮤추얼 펀드, MMF 등)</li> <li>• 청약자예수금, 제세금예수금, 선물·옵션거래예수금, 유통금융대주담보금</li> <li>• 환매조건부채권(RP), 증권사 발행채권</li> <li>• 종합자산관리계좌(CMA), 랩어카운트, 주가지수연계증권(ELS), 주식워런트증권(ELW) 등</li> </ul>
종합금융회사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발행어음, 표지어음, 어음관리계좌(CMA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융투자상품(수익증권, 뮤추얼펀드, MMF 등), 환매조건부채권(RP), 양도서예금증서(CD), 기업어음(CP), 종금사발행채권 등</li> </ul>
상호저축은행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통예금, 저축예금, 정기예금, 정기적금, 신용부금, 표지어음 등</li> <li>• 상호저축은행 중앙회 발행 자기앞수표 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저축은행 발행채권 등</li> </ul>

주: 1) 정부 및 지방자치단체, 한국은행, 금융감독원, 예금보험공사, 부보금융기관의 예금(확정 기여형 퇴직연금 또는 개인퇴직계좌의 적립금은 제외), 해외지점 예금 중 현지국에서 보호되는 예금 등은 보호대상에서 제외

2) 2010년 8월 현재 주가지수연계증권(ELS), 변액보험 상품 등도 예금보호대상 상품에 포함하는 법 개정이 추진 중임.

자료: 예금보험공사

## 〈부록 2〉 국가별 예금보호한도 증액 조치

예금전액보호 <sup>1)</sup>	예금보호한도 증액	
	한시적	영구적
오스트리아	호주	알바니아
덴마크	뉴질랜드 <sup>9)</sup>	벨기에
독일 <sup>2)</sup>	스위스	불가리아
그리스 <sup>2)</sup>	우크라이나	크로아티아
홍콩	미국 <sup>5)</sup>	사이프러스
아일랜드 <sup>8)</sup>	브라질	체코
요르단	네덜란드	에스토니아
말레이시아		핀란드
몽고 <sup>4)</sup>		인도네시아
포르투갈 <sup>2)</sup>		라트비아
싱가포르		리투아니아
슬로베니아 <sup>4)</sup>		룩셈부르크
태국		카자흐스탄 <sup>3)</sup>
대만		말타
아랍에미리트 <sup>6)</sup>		필리핀
헝가리 <sup>2)</sup>		폴란드
아이슬란드 <sup>2)</sup>		루마니아
쿠웨이트 <sup>4)</sup>		러시아
슬로바키아 <sup>7)</sup>		스페인
		스웨덴
		영국
19	7	21

주 : 1) 예금전액보호는 은행시스템 내 예금의 대부분 또는 전부를 보호함.

2) 정부에 의한 정치적 공약

3) 70만 텡게에서 5백만 텡게로 증액. '12.1.1 법률로 1백만 텡게로 감액할 예정임.

4) 자국 내의 은행 부문에 대해서 한도 없음.

5) 이자미지급결제성예금에 대해서 한도 없음.

6) 국가에 중대한 영향을 행사하는 국내외 은행에 대해서 한도 없음.

7) 모든 자연인과 일정 범위의 법인에 대해서 한도 없음.

8) 은행 시스템의 80%를 차지하는 7개 은행에 대해서 한도 없음.

9) 예금당 1백만 뉴질랜드 달러까지 전액 보호(소매예금과 비은행예금 수취자)

자료 : 예금보험공사(2010)

## 〈부록 3〉 국가별 예금보호한도 증액 조치

국가명	예금보호한도 증액				잔액 보호	종료일	비고
	발표일	이전	이후	영구적			
알바니아	09.03.30	70만LEK	250만LEK	○			
호주	08.10.12		A\$100만			11.8.12	
오스트리아	08.08.01	€2만	€5만 <sup>1)</sup>		○ (개인예 금만)	09.12.31 <sup>2)</sup>	EU지침 준수 <sup>3)</sup>
벨기에	08.11.14	€2만	€10만	○			
브라질	09.3월	R\$6만	R\$2천만 <sup>4)</sup>				
불가리아	08.11.18	LEV4만	LEV10만	○			
크로아티아	09.10.15	KN10만	KN40만	○			
사이프러스	09.07.09	€2만	€10만	○			
체코	08.12.15	€2.5만	€5만	○			
덴마크	08.8월				○	10.9.30 <sup>2)</sup>	시행일 : 08.10.05
에스토니아	10.09.08	€2만	€5만	○			EU와 공조
핀란드	08.08.08	€2.5만	€5만	○			EU지침 준수 <sup>3)</sup>
독일	09.06.30	€2만	€5만		○ <sup>5)</sup>	09.9.27	EU지침 준수 <sup>3)</sup>
그리스	08.11.07	€2만	€10만		○ <sup>6)</sup>	11.12.31	EU지침 준수 <sup>3)</sup>
홍콩	08.10.14				○	10.12.31	EU지침 준수 <sup>3)</sup>
헝가리	09.5월	Ft 6백만	€5만		○ <sup>6)</sup>		
아이슬란드	08.10.06	€20,887			○		
인도네시아	08.10.13	Rp 1억	Rp 20억	○			
아일랜드	08.09.20	€2만	€10만		○ <sup>7)</sup>	09.12.31	
요르단	08.10.23				○	09.12.31	
카자흐스탄	08.10.23	70만 텡게	5백만 텡게	○			12.1월부터 1백만 텡게로 감액 예정
쿠웨이트	08.11.03				○		
라트비아	08.08.18	€2만	€5만	○			
리투아니아	08.08월	€2.2만	€10만	○			EU지침 준수 <sup>3)</sup>
룩셈부르크	09.01.01		€10만	○			EU지침 준수 <sup>3)</sup>
말레이시아	08.10.16				○	10.12.31	
말타	08.08.08	€2만	€10만	○			
몽고	08.11.25				○	12.11.25	
네델란드	08.08.07		€10만				EU지침 준수 <sup>3)</sup>
뉴질랜드	08.10.12		NZ\$1백만			10.10.12	
필리핀	09.06.01	25만 페소	50만 페소	○			
폴란드	08.11.28	€2.25만	€5만	○			

국가명	예금보호한도 증액				전액 보호	종료일	비 고
	발표일	이전	이후	영구적			
포르투갈	08.11월	€2.5만	€10만		○	11.12.31	EU지침 준수 <sup>3)</sup>
루마니아	08.10.15		€5만	○			
러시아	08.10.01	RUB 4십만	RUB 7십만	○			
싱가포르	08.10.16				○	10.12.31	
슬로바키아	08.11.01	€2만			○		EU지침 준수 <sup>3)</sup>
슬로베니아	08.10.08				○	10.12.31	EU와 공조
스페인	08.10.10	€2만	€10만	○			
스웨덴	08.10.06	€2.5만	€5만	○			EU와 공조
스위스	08.12.20	SFr 3만	SFr 10만			10.12.31	
대만	08.10.07				○	10.12.31	
태국	08.10.28				○	11.08.10	12.8.10 50만 바트, 그 이후부터는 1백만 바트 보호
우크라이나	08.11.05	UAH 5만	UAH 15만			11.01.01	
UAE	08.10월				○	11.10.12	
영국	08.08.07	£3.5만	£5만	○			
미국	08.10.03	\$10만	\$25만 <sup>9)</sup>			14.01.01	

주 : 1) 중소기업예금

2) 2010.1.1일부터 €10만까지 보호

3) Will comply with EU Directive 2009/14/EC

4) 6개월~5년 만기 예금만 보호

5) 독일예금보험기구 부모은행의 개인예금(private savings deposits) 보호

6) 정부의 정치적 공약으로 무기한 보호

7) 전액보호 대상 7개 은행 : Allied Irish Bank, Bank of Ireland, Anglo Irish Bank, Irish Life and Permanent, Irish Nationwide Building Society, the Educational Building Society, Postbank Ireland

8) 원래 종료일은 09.12.31일이었으나, 10.12.31일로 1년 연장

9) 이자미지급결제성예금은 전액 보호되며, 당초 시한보다 연장(09.12.31→10.06.30)

자료 : 예금보험공사(2010)

# 참고

## 〈참고 1〉 영국의 Moneymadeclear

Accessibility | Cymraeg | Sitemap About Moneymadeclear and CFEB

Moneymadeclear™ cfeb consumer financial education body

### Helping you with your money

No selling. No jargon. Just the facts.

Share | [f](#) [t](#) [g+](#) [st](#) [in](#)

Search

Home Everyday money Cards & loans Mortgages & homes Insurance Pensions & retirement Savings & investments Tax & benefits News twitter

**Moneymadeclear™** from the UK's Consumer Financial Education Body, established by the Financial Services Authority. When it comes to your money, our impartial information and tools can help you work out what's right for you.

### Get them off to a flying start at uni

- Is your son or daughter just starting university?
- Our impartial resources will help you to help them

Find out more ▶

#### Step-by-step guides

This is a list of our online step-by-step guides, but we also have a range of ■ **Free printed guides** that you can view, download or order.

<p><b>Everyday money</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Managing your money</li> <li>Shopping around</li> <li>Surviving the recession</li> <li>Your money in tough times</li> <li>Buying a car</li> <li>Travelling abroad</li> <li>Staying safe against scams</li> </ul> <hr/> <p><b>Your home</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Living on your own</li> <li>Renting a home</li> <li>Buying a home</li> </ul> <hr/> <p><b>Retirement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Saving for retirement</li> <li>Retiring soon</li> <li>Managing in retirement</li> </ul>	<p><b>Families</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Moving in together</li> <li>Having a baby</li> <li>Bringing up a family</li> <li>Caring for someone</li> <li>Dealing with bereavement</li> </ul> <hr/> <p><b>Working &amp; studying</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Money while you study</li> <li>Starting a job*</li> <li>Working for yourself</li> <li>Losing your job</li> </ul> <hr/> <p><b>Getting help</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Getting help with money decisions</li> <li>Dealing with debt</li> <li>If things go wrong</li> </ul>
--	---

#### Tools & calculators

**Comparison tables**

- Mortgages
- Savings accounts
- Pension annuities

All comparison tables >

---

**Tools & calculators**

- Financial healthcheck
- Pension calculator
- Mortgage calculator
- Savings calculator
- Budget planner
- Loan calculator
- Out-back calculator
- Money stretcher calculator
- Benefits adviser (Directgov)
- Check the FSA Register (Financial Services Authority)

All tools & calculators >

**Other Moneymadeclear websites**

- Divorce & Separation** – straightforward information on finances at this difficult time
- Parents' guide to money** – information and calculators for parents and those working with families
- What about money?** – impartial financial information for young adults.

**Handbooks**

- The Redundancy Handbook / Y Llawlyfrf Dileu Swydd
- Your Guide to Retirement / Eich Canllaw ar Ymdeol

**Campaigns**

- stay on top of your mortgage
- Get them off to a flying start at uni

**Latest news**

**Women and pensions**  
Did you know that 47% of women who aren't retired don't have a pension of their own? If you're one of these, or you want to know more, we're here to help.  
(08/10/2010)

**PPI complaints**  
The FSA's new rules about how firms should handle PPI complaints have been challenged by some banks in court. See the FSA website for details of what to do if you're affected by this.  
(08/10/2010)

**Concerned about pension charges?**  
Compare costs on our Comparison tables. But don't switch without comparing features, benefits, charges and costs of switching.  
**Transferring your pension**  
(06/10/2010)

**Crown Currency Exchange Limited**  
This foreign exchange currency firm has gone into administration. The administrators will deal with your queries as soon as possible.  
**What to do when a company has gone into administration**  
(05/10/2010)

**FSA news**

- Unfair contract terms checklist
- Mark Antley/Mark Anthony Financial Management
- Wise Owl Services
- FSA finds unlawful promotion of investments

**Got a question?**

**Call us on**  
**0300 500 5000**  
(call rates and opening times)

Our trained staff are here to help you.

If you prefer we can call you back >

**Jargon made clear**

Money jargon explained in straightforward, easy-to-understand language.

Look up jargon

**Useful contacts**

Organisations that can help you either online or over the phone.

Useful links >

**More news and features >**

Follow us on Twitter

Twitter updates feed

Reviewed 26 April 2010, last updated 14 October 2010 About us | Contact us | CFEB homepage | Privacy | Terms and conditions | Cymraeg

- 주 : 1) CFEB(Consumer Financial Education Body)에서 운영함.  
2) http://www.moneymadeclear.org.uk/

〈참고 2〉 미국의 MyMoney.gov



주 : 1) FLEC(Financial Literacy and Education Commission)에서 운영함.  
 2) <http://205.168.45.52/>

〈참고 3〉 캐나다의 the Money Belt



주 : 1) FCAC(Financial Consumer Agency of Canada)에서 운영함.  
 2) <http://www.themoneybelt.ca/home-accueil-eng.asp>

〈참고 4〉 호주의 Understanding Money

Home | Educators | Media centre About us | Contact us | Help | Search

Australian Government **Welcome to the Understanding Money website**

**Get started**  
A few simple things...

**Put yourself in charge**  
Budgeting  
Saving  
Investing  
Controlling your debts  
Superannuation  
More articles...

**Life happens!**  
Buying a mobile phone  
Starting work  
Continuing education  
Families and money  
Retirement  
More articles...

**You want to be better with your money**

- but it's so hard to find time
- and it all seems so complex - all that jargon, so many questions.

Well it really doesn't have to be that way - and this is the place to make a start.

A few simple things really can make a difference.

**Find out more...**

**Budget planner**

Find out where you are and take control

**Financial health check**

Learn a little more about your money sense

**In the spotlight**

Switching accounts made easier

- **Financial literacy in schools**  
The [Professional Learning Package](#) for consumer and financial literacy
- **Women understanding money**  
- The Foundation's report on a survey of women's attitudes to money  
- [Information sheets](#) for women who want to build their money skills
- **Australians understanding money**  
The Foundation's report on a survey of Australians' attitudes to money

**Financial health check**

**Calculators**

**Budget planner**

**Handbook**

**In the spotlight**  
Switching to save money  
Switching bank accounts  
Switching home loans  
Reverse mortgages

**Quick tip**  
As well as buying insurance cover for all your home contents, you may be able to insure specific items such as jewellery.  
- **Insurance**

**For educators and trainers**

**Financial Literacy Resources Australia**

Privacy | Copyright | Disclaimer | Feedback | Glossary

주 : 1) ASIC(the Australian Security and Investments Commission)에서 운영함.  
2) <http://www.understandingmoney.gov.au/>



## 보험연구원(KIRI) 발간물 안내

### ■ 연구보고서

- 2006-1 보험회사의 은행업 진출 방안 / 류근옥 2006.1
- 2006-2 보험시장의 퇴출 분석과 규제개선방향 / 김현수 2006.3
- 2006-3 보험지주회사제도 도입 및 활용방안 / 안철경, 이상우 2006.8
- 2006-4 보험회사의 리스크공시체계에 관한 연구 / 류건식, 이경희 2006.12
- 2007-1 국제보험회계기준도입에 따른 영향 및 대응방안 / 이장희, 김동겸 2007.1
- 2007-2 민영건강보험료율 결정요인 분석 / 조용운, 기승도 2007.3
- 2007-3 퇴직연금 손·익 위험 관리전략에 관한 연구 / 성주호 2007.3
- 2007-4 확률적 프런티어 방법론을 이용한 손해보험사의 기술효율성 측정 / 지홍민 2007.3
- 2007-5 금융겸업화에 대응한 보험회사의 채널전략 / 안철경, 기승도 2008.1
- 2008-1 보험회사의 리스크 중심 경영전략에 관한 연구 / 최영목, 장동식, 김동겸 2008.1
- 2008-2 한국 보험시장과 공정거래법 / 정호열 2008.3
- 2008-3 확정급여형 퇴직연금의 자산운용 / 류건식, 이경희, 김동겸 2008.3
- 2009-1 보험설계사의 특성분석과 고능률화 방안/ 안철경, 권오경 2009.1
- 2009-2 자동차사고의 사회적 비용 최소화 방안 / 기승도 2009.1
- 2009-3 우리나라 가계부채 문제의 진단과 평가 / 유경원, 이해은 2009.3
- 2009-4 사적연금의 노후소득보장 기능제고 방안 / 류건식, 이창우, 김동겸 2009.3
- 2009-5 일반화선형모형(GLM)을 이용한 자동차보험 요율상대도 산출방법 연구 / 기승도, 김대환 2009.8
- 2009-6 주행거리에 연동한 자동차보험제도 연구 / 기승도, 김대환, 김혜란 2010.1
- 2010-1 우리나라 가계 금융자산 축적 부진의 원인과 시사점 / 유경원, 이해은 2010.1
- 2010-2 생명보험 상품별 해지율 추정 및 예측 모형 / 황진태, 이경희 2010.5
- 2010-3 보험회사 자산관리서비스 사업모형 검토 / 진익, 김동겸 2010.7

## ■ 정책보고서

- 2006-1 2007년도 보험산업 전망과 과제 / 동향분석팀 2006.12
- 2006-2 의료리스크 관리의 선진화를 위한 의료배상보험에 대한 연구 / 차일권, 오승철 2006.12
- 2007-1 퇴직연금 수탁자리스크 감독방안 / 류건식, 이경희 2007.2
- 2007-2 보험상품의 불완전판매 개선방안 / 차일권, 이상우 2007.3
- 2007-3 퇴직연금 지급보증제도의 효율체계에 관한 연구:미국과 영국을 중심으로/ 이봉주 2007.3
- 2007-4 보험고객정보의 이용과 프라이버시 보호의 상충문제 해소방안 / 김성태 2007.3
- 2007-5 방카슈랑스가 보험산업에 미치는 영향 분석 / 안철경, 기승도, 이경희 2007.4
- 2007-6 2008년도 보험산업 전망과 과제 / 양성문, 김진억, 지재원, 박정희, 김세중 2007.12
- 2008-1 민영건강보험 운영체계 개선방안 연구 / 조용운, 김세환 2008.3
- 2008-2 환경오염리스크관리를 위한 보험제도 활용방안 / 이기형 2008.3
- 2008-3 금융상품의 정의 및 분류에 관한 연구 / 유지호, 최원 2008.3
- 2008-4 2009년도 보험산업 전망과 과제 / 이진면, 이태열, 신종협, 황진태, 유진아, 김세환, 이정환, 박정희, 김세중, 최이섭 2008.11
- 2009-1 현 금융위기 진단과 위기극복을 위한 정책제언 / 진익, 이민환, 유경원, 최영목, 최형선, 최원, 이경아, 이혜은 2009.2
- 2009-2 퇴직연금의 급여 지급 방식 다양화 방안 / 이경희 2009.3
- 2009-3 보험분쟁의 재판외적 해결 활성화 방안 / 오영수, 김정환, 이종욱 2009.3
- 2009-4 2010년도 보험산업 전망과 과제/ 이진면, 황진태, 변혜원, 이경희, 이정환, 박정희, 김세중, 최이섭 / 2009.12
- 2009-5 금융상품판매전문회사의 도입이 보험회사에 미치는 영향 / 안철경, 변혜원, 권오경 2010.1
- 2010-1 보험사기 영향요인과 방지방안 / 송윤아 2010.3
- 2010-2 2011년도 보험산업 전망과 과제/ 이진면, 김대환, 이경희, 이정환, 최원, 김세중, 최이섭 2010.12

## ■ 경영보고서

- 2009-1 기업휴지보험 활성화 방안 연구 / 이기형, 한상용 2009.3
- 2009-2 자산관리서비스 활성화 방안 / 진익 2009.3
- 2009-3 탄소시장 및 녹색보험 활성화 방안 / 진익, 유시용, 이경아 2009.3
- 2009-4 생명보험회사의 지속가능성장에 관한 연구 / 최영목, 최원 2009.6
- 2010-1 독립판매채널의 성장과 생명보험회사의 대응 / 안철경, 권오경 2010.2
- 2010-2 보험회사의 윤리경영 운영실태 및 개선방안 / 오영수, 김경환 2010.2
- 2010-3 보험회사의 퇴직연금사업 운영전략 / 류건식, 이창우, 이상우 2010.3
- 2010-4(1) 보험환경변화에 따른 보험산업 성장방안 / 산업연구실, 정책연구실, 동향분석실 2010.4
- 2010-4(2) 종합금융서비스를 활용한 보험산업 성장방안 / 금융제도실, 재무연구실 2010.4
- 2010-5 변액보험 보증리스크 관리연구 / 권용재, 장동식, 서성민 2010.4
- 2010-6 RBC 내부모형 도입방안 / 김해식, 장동식, 최영목, 김소연, 서성민 2010.10
- 2010-7 금융보증보험 가격결정모형 / 최영수 2010.7
- 2011-1 보험회사의 비대면채널 활용방안 / 안철경, 변혜원, 서성민 2011.1
- 2011-2 보증보험의 특성과 리스크 평가 / 최영목, 김소연, 김동겸 2011.2
- 2011-3 충성도를 고려한 자동차보험 마케팅 전략 연구 / 기승도, 황진태 2011.3

## ■ 조사보고서

- 2006-1 2006년도 보험소비자 설문조사 / 김세환, 조재현, 박정희 2006.3
- 2006-2 주요국 방카슈랑스의 운용사례 및 시사점 / 류건식, 김석영, 이상우, 박정희, 김동겸 2006.7
- 2007-1 보험회사 경영성과 분석모형에 관한 비교연구 / 류건식, 장이규, 이경희, 김동겸 2007.3
- 2007-2 보험회사 브랜드 전략의 필요성 및 시사점 / 최영목, 박정희 2007.3
- 2007-3 2007년 보험소비자 설문조사 / 안철경, 기승도, 오승철 2007.3
- 2007-4 주요국의 퇴직연금개혁 특징과 시사점 / 류건식, 이상우 2007.4
- 2007-5 지적재산권 리스크 관리를 위한 보험제도 활용방안 / 이기형 2007.10
- 2008-1 보험회사 글로벌화를 위한 해외보험시장 조사 / 양성문, 김진억, 지재원, 박정희, 김세중 2008.2
- 2008-2 노인장기요양보험 제도 도입에 대응한 장기간병보험 운영 방안 / 오영수 2008.3
- 2008-3 2008년 보험소비자 설문조사 / 안철경, 기승도, 이상우 2008.4
- 2008-4 주요국의 보험상품 판매 권유 규제 / 이상우 2008.3
- 2009-1 2009년 보험소비자 설문조사 / 안철경, 이상우, 권오경 2009.3
- 2009-2 Solvency II의 리스크평가모형 및 측정방법 연구 / 장동식 2009.3
- 2009-3 이슬람 보험시장 진출방안 / 이진면, 이정환, 최이섭, 정중영, 최태영 2009.3
- 2009-4 미국 생명보험 정산거래의 현황과 시사점 / 김해식 2009.3
- 2009-5 헤지펀드 운용전략 활용방안 / 진익, 김상수, 김종훈, 변귀영, 유시용 2009.3
- 2009-6 복합금융 그룹의 리스크와 감독 / 이민환, 전선애, 최원 2009.4
- 2009-7 보험산업 글로벌화를 위한 정책적 지원방안 / 서대교, 오영수, 김영진 2009.4

- 2009-8 구조화금융 관점에서 본 금융위기 분석 및 시사점 / 임준환, 이민환, 윤건용, 최원 2009.7
- 2009-9 보험리스크 측정 및 평가 방법에 관한 연구 / 조용운, 김세환, 김세중 2009.7
- 2009-10 생명보험계약의 효력상실 · 해약분석 / 류건식, 장동식 2009.8
- 2010-1 과거 금융위기 사례분석을 통한 최근 글로벌 금융위기 전망 / 신종협, 최형선, 최원 2010.3
- 2010-2 금융산업의 영업행위규제 개선방안 / 서대교, 김미화 2010.3
- 2010-3 주요국의 민영건강보험의 운영체제와 시사점 / 이창우, 이상우 2010.4
- 2010-4 2010년 보험소비자 설문조사 / 변혜원, 박정희 2010.4
- 2010-5 산재보험의 운영체제에 대한 연구 / 송윤아 2010.5
- 2010-6 보험산업 내 공정거래규제 조화방안 / 이승준, 이종욱 2010.5
- 2010-7 보험종류별 진류수가 차등적용 개선방안 / 조용운, 서대교, 김미화 2010.4
- 2010-8 보험회사의 금리위험 대응전략 / 진익, 김해식, 유진아, 김동겸 2011.1
- 2010-9 퇴직연금 규제체계 및 정책방향 / 류건식, 이창우, 이상우 2010.7

## ■ 영문발간물

- Environment Changes in the Korean Insurance Industry in Recent Years:  
 1호 Institutional Improvement, Deregulation and Liberalization / Hokyung Kim, Sango Park, 1995.5
- 2호 Korean Insurance Industry 2000 / Insurance Research Center, 2001.4
- 3호 Korean Insurance Industry 2001 / Insurance Research Center, 2002.2
- 4호 Korean Insurance Industry 2002 / Insurance Research Center, 2003.2
- 5호 Korean Insurance Industry 2003 / Insurance Research Center, 2004.2
- 6호 Korean Insurance Industry 2004 / Insurance Research Center, 2005.2
- 7호 Korean Insurance Industry 2005 / Insurance Research Center, 2005.8
- 8호 Korean Insurance Industry 2006 / Insurance Research Center, 2006.10
- 9호 Korean Insurance Industry 2007 / Insurance Research Center, 2007.9
- 10호 Korean Insurance Industry 2008 / Korea Insurance Research Institute, 2008.9
- 11호 Korean Insurance Industry 2009 / Korea Insurance Research Institute, 2009.9
- 12호 Korean Insurance Industry 2010 / Korea Insurance Research Institute, 2010.9

## ■ 연구논문집

- 1호 보험산업의 규제와 감독제도의 미래  
 / Harold D. Skipper, Robert W. Klein, Martin F. Grace 1997.6
- 2호 세계보험시장의 변화와 대응방안  
 / D. Famy, 전천관, J. E. Johnson, 조해균 1998.3
- 3호 제1회 전국대학생 보험현상논문집 1998.11
- 4호 제2회 전국대학생 보험현상논문집 1999.12

## ■ CEO Report

- 2006-1 생보사 개인연금보험 생존리스크 분석 및 시사점 / 생명보험본부 2006. 1
- 2006-2 보험회사의 퇴직연금 운용전략 / 보험연구소 2006.1
- 2006-3 생보사 FY2006 손익 전망 및 분석 / 생명보험본부 2006.2
- 2006-4 의무보험제도의 현황과 과제 / 손해보험본부 2006.2
- 2006-5 자동차보험 지급준비금 분석 및 과제 / 자동차보험본부 2006.3
- 2006-6 보험사기 관리실태와 대응전략 / 정보통계본부 2006.3
- 2006-7 자동차보험 의료비 지급 적정화 방안 / 자동차보험본부 2006.3
- 2006-8 자동차보험시장 동향 및 전망 / 자동차보험본부 2006.4
- 2006-9 날씨위험에 대한 손해보험회사의 역할 강화 방안 / 손해보험본부 2006.4
- 2006-10 장기손해보험 상품운용전략 -손익관리를 중심으로- / 손해보험본부 2006.5
- 2006-11 자동차 중고부품 활성화 방안 / 자동차기술연구소 2006.5
- 2006-12 장기간명보험시장의 활성화를 위한 상품개발 방향 / 보험연구소 2006.6
- 2006-13 보험산업 소액지급결제시스템 참여방안 / 보험연구소 2006.7
- 2006-14 생명보험 가입형태별 위험수준 분석 / 리스크·통계관리실 2006.8
- 2006-15 「민영의료보험법」 제정(안)에 대한 검토 / 보험연구소 2006.9
- 2006-16 모기지보험의 시장규모 및 운영방안 / 손해보험본부 2006.9
- 2006-17 생명보험 상품별 가입 현황 분석 / 생명보험본부 2006.10
- 2006-18 자동차보험 온라인시장의 성장 및 시사점 / 자동차보험본부 2006.10

- 2007-1 퇴직연금제 시행 1년 평가 및 보험회사 대응과제 / 보험연구소 2007.4
- 2007-2 외국의 협력정비공장제도 운영현황과 전략적 시사점 / 자동차기술연구소 2007.4
- 2007-3 예금보험제 개선안의 문제점 및 과제 / 보험연구소 2007.6
- 2007-4 자본시장통합법 이후 보험산업의 진로 / 보험연구소 2007.7
- 2007-5 방카슈랑스 확대 시행과 관련한 주요 이슈 검토 / 보험연구소 2007.11
- 2007-6 자동차보험 시장변화와 전략적 시사점 / 자동차보험본부 2007.11
- 2008-1 자동차보험 물적담보 손해율 관리 방안 / 기승도 2008.6
- 2008-2 보험산업 소액지급결제시스템 참여 관련 주요 이슈 / 이태열 2008.6
- 2008-3 FY2008 수입보험료 전망 / 동향분석실 2008.8
- 2008-4 퇴직급여보장법 개정안의 영향과 보험회사 대응과제 / 류건식, 서성민 2008.12
- 2009-1 FY2009 보험산업 수정전망과 대응과제 / 동향분석실 2009.2
- 2009-2 퇴직연금 예금보험요율 적용의 타당성 검토 / 류건식, 김동겸 2009.3
- 2009-3 퇴직연금 사업자 관련규제의 적정성 검토 / 류건식, 이상우 2009.6
- 2009-4 퇴직연금 가입 및 인식실태 조사 / 류건식, 이상우 2009.10
- 2010-1 복수사용자 퇴직연금제도의 도입 및 보험회사의 대응과제 / 김대환, 이상우, 김혜란 2010.4
- 2010-2 FY2010 수입보험료 전망 / 동향분석실 2010.6
- 2010-3 보험소비자 보호의 경영전략적 접근 / 오영수 2010.7
- 2010-4 장기손해보험 보험사기 방지를 위한 보험금 지급심사제도 개선 / 김대환, 이기형 2010.9
- 2010-5 퇴직금 중간정산의 문제점과 개선과제 / 류건식, 이상우 2010.9
- 2010-6 우리나라 신용카드시장의 특징 및 개선논의 / 최형선 2010.11
- 2011-1 G20 정상회의의 금융규제 논의 내용 및 보험산업에 대한 시사점 / 김동겸 2011.2
- 2011-2 영국의 공동계정(General Retail Pool) 운영체계 / 최형선, 김동겸 2011.3

## ■ Insurance Business Report

- 20호 선진 보험사 재무공시 특징 및 트렌드(유럽 및 캐나다를 중심으로) / 장이규 2006.11
- 21호 지급여력 평가모형 트렌드 및 국제비교 / 류건식, 장이규 2006.11
- 22호 선진보험그룹 글로벌화 추세와 시사점 / 안철경, 오승철 2006.12
- 23호 미국과 영국의 손해보험 직판시장 동향분석 및 시사점 / 안철경, 기승도 2007.7
- 24호 보험회사의 자본비용 추정과 활용: 손해보험회사를 중심으로 / 이경희 2007.7
- 25호 영국손해보험의 행위규제 적용과 영향 / 이기형, 박정희 2007.9
- 26호 퇴직연금 중심의 근로자 노후소득보장 과제 / 류건식, 김동겸 2008.2
- 27호 보험부채의 리스크마진 측정 및 적용 사례 / 이경희 2008.6
- 28호 일본 금융상품판매법의 주요내용과 보험산업에 대한 영향 / 이기형 2008.6
- 29호 보험회사의 노인장기요양 사업 진출 방안 / 오영수 2008.6
- 30호 교차모집제도의 활용의향 분석 / 안철경, 권오경 2008.7
- 31호 퇴직연금 국제회계기준의 도입영향과 대응과제 / 류건식, 김동겸 2008.7
- 32호 보험회사의 헤지펀드 활용방안 / 진익 2008.7
- 33호 연금보험의 확대와 보험회사의 대응과제 / 이경희, 서성민 2008.9

## 정기간행물

### ■ 간행물

- 보험동향 / 계간
- 보험금융연구 / 연 4회
- 보험회사 재무분석 / 계간



# 『 도서회원 가입안내 』

## 회원 및 제공자료

	법인회원	특별회원	개인회원
연회비	₩ 300,000원	₩ 150,000원	₩ 150,000원
제공자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구보고서</li> <li>- 정책/경영보고서</li> <li>- 조사보고서</li> <li>- 기타보고서</li> <li>- 연속간행물</li> <li>· 보험금융연구</li> <li>· 보험동향</li> <li>· 보험회사재무분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구보고서</li> <li>- 정책/경영보고서</li> <li>- 조사보고서</li> <li>- 기타보고서</li> <li>- 연속간행물</li> <li>· 보험금융연구</li> <li>· 보험동향</li> <li>· 보험회사재무분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구보고서</li> <li>- 정책/경영보고서</li> <li>- 조사보고서</li> <li>- 기타보고서</li> <li>- 연속간행물</li> <li>· 보험금융연구</li> <li>· 보험동향</li> <li>· 보험회사재무분석</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 본원 주최 각종 세미나 및 공청회 자료(PDF)</li> <li>- 영문보고서</li> </ul>	-	-

※ 특별회원 가입대상 : 도서관 및 독서진흥법에 의하여 설립된 공공도서관 및 대학도서관

## 가입문의

보험연구원 도서회원 담당  
전화 : (02)3775-9115, 9080    팩스 : (02)3775-9102

## 회비납입방법

- 무통장입금 : 국민은행 (400401-01-125198)
- 예금주 : 보험연구원
- 지로번호 : 6360647

## 가입절차

보험연구원 홈페이지(<http://www.kiri.or.kr>)에 접속 후 도서회원이가입신청서를 작성 · 등록 후 회비입금을 하시면 확인 후 1년간 회원자격이 주어집니다.

## 자료구입처

서울 : 보험연구원 보험자료실, 교보문고, 영풍문고, 반디앤루니스  
부산 : 영광도서



## 저 자 약 력

### 오영수

성균관대학교 경제학 박사  
보험연구원 정책연구실 실장  
ysoh@kiri.or.kr

### 김경환

송실대학교 경영학 박사  
보험연구원 정책연구실 전문연구위원  
khkim@kiri.or.kr

### 안철경

송실대학교 경영학 박사  
보험연구원 산업연구실 연구위원  
ckahn@kiri.or.kr

### 이상우

홍익대학교 금융보험학 박사과정 수료  
보험연구원 산업연구실 선임연구원  
swlee@kiri.or.kr

### 변혜원

The Pennsylvania State University  
경제학 박사  
보험연구원 정책연구실 연구위원  
hw.byun@kiri.or.kr

### 박정희

고려대학교 경영학 석사  
보험연구원 정책연구실 선임연구원  
pjh@kiri.or.kr

### 최영목

중앙대학교 경영학 박사  
보험연구원 재무연구실 연구위원  
ymchoi@kiri.or.kr

### 김 미 화

경북대학교 경제학 석사  
보험연구원 정책연구실 연구원  
mhkim@kiri.or.kr

### 최형선

University of Iowa 경제학 박사  
보험연구원 금융제도실 연구위원  
hschoi@kiri.or.kr



정책보고서 2011-1

## 금융소비자 보호 체계 개선방안

---

발행일 2011년 4월

발행인 김 대 식

발행처 보 험 연 구 원

서울특별시 영등포구 여의도동 35-4

대표전화 : (02) 3775-9000

조 판 및  
인 쇄 KM 고려문화사

---

ISBN 978-89-5710-127-8

정가 10,000원