

금융소비자 보호 체계 개선방안

[설명자료]

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.
- 호주는행연합회, 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 금융감독 체제를 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 금융소비자 청(FCAC)이 운영됨.
- 금융기관과 금융소비자 간의 분쟁·조정·중재는 통합옴부즈맨(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, 비회원에게 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 이중규제 및 준수를 위한 관련 시스템 부재와 같은 문제점이 있음.

- 불완전 판매 및 불건전영업에 대한 금융권역별 규제차익이 발생할 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 신축적인 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 정비는 금융시장의 목소리를 적절히 반영함으로써 유연하면서 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 단순히 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.