입법평가연구 제 7 호
2013년 9월 pp.141~188

2012년 정부발의의 『금융소비자 보호에 관한 법률제정안』의 입법평가

안 수 현*

〈국문초록〉

금융산업은 위험을 수반한 영역이기 때문에 규제와 감독은 불가분의 관계라 할 수 있다. 금융소비자의 보호 역시 규제 및 감독의 주된 목적이 된다. 지금까지 금융산업에 대한 규제가 없었던 것은 아니다. 그러나 지금까지 금융소비자의 관점에서 금융소비자를 보호하기 위한 금융규제를 충실히 해왔다고 하기에는 역부족이다. 이러한 점을 인식하여 정부는 2012년 7월 6일 재추진된『금융소비자보호에 관한 법률 제정안』 및 『금융위원회 설치등에 관한 법률개정안』을 국회에 제출하였다.

이러한 금융소비자보호에 관한 법률제정안은 사전 정보제공- 금융상품 판매- 사후 피해 구제까지 금융소비자 보호를 위한 전 과정을 포괄하는 금융소비자 보호에 관한 일반법이자 기본법을 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 금융상품 및 판매행위 속성을 재분류·체계화하여 동일기능에 대해서는 동일한 규제가 적용되도록 함으로써 현행 '업권별 규제'체계를 '기능별 규제'체계로 전환함과 동시에 설명의무 등 개별 금융법상에 마련된 판매행위관련 규제를 총망라하고 상품유형과 업자별 속성에 따른 영업행위 규제를 체계화하여 규정함으로써 규제공백이나 규제차익의 발생을 방지하고자 하고 있다. 아울러 이러한 목적을 달성하기 위하여 금융상품, 금융상품판매업, 금융상품자문업, 금융소비자 등을 정의하고 금융상품을 그 속성에 따라 보장성 상품, 투자성 상품, 예금성 상품, 대출성 상품으로 구분하며 개별 금융업법에 산재하고 있는 금융상품 판매채널을 행위유형과 판매주체의 지위에 따라 금융상품판매업자(직접판매업자와 판매대리·중개업자로 재분류)와 금융상품자문업자로 분류하였다. 여기에 금융소비자도 금융상품에 관한 전문성, 소유자산규모 등에 비추어 금융상품 구매 계약에 따른 위험감수능력을 갖추었는지 여부에 따라 '전문금융소비자'와 '일반

* 한국외국어대학교 법학전문대학원, 교수

금융소비자'로 구분하여 한정된 규제자원을 일반금융소비자에게 집중할 수 있도록 하고 있다.

무엇보다 정부가 발의한 금융소비자보호에 관한 법률제정안은 일응 금융상품을 횡단한 금융소비자보호에 관한 기본법으로서 기능하는 점이 없지 않다. 그러나 금융소비자보호에 관한 기본법으로서 역할하기 위해서는 실질적으로 금융상품의 판매에 관한 횡단·통합적 규제체계로서 마련될 필요가 있다. 즉 포괄적으로 제조자·판매자와 금융상품을 정의하여야 한다. 그러나 법제정안에서는 입법기술적으로 각 금융업법에 산재된 금융상품을 열거하는 방식을 차용함에 따라 일부 법률에 있는 상품(예컨대 새마을금고, 우체국, 대부업자 등 유사금융의 금융상품)과 신탁등 현재 분쟁이 빈발하거나 발생가능성이 높은 상품들을 포괄하지 못하는 한계가 있다. 여기에 상품의 판매와 자문을 구분하면서도 행위의 특성을 상세하게 반영한 규제의 차별화도 크지 않다. 뿐만 아니라 사법적으로 금융소비자의 구제를 용이하게 하는 것인지도 의문이다. 금융투자상품에 국한해서만 손해배상액 추정규정을 도입하여 손해액에 대한 인과관계의 전환이 이루어지도록 하고 있으나 이는 현행과 다른 점이 없기 때문이다. 그더구나 금융위원회는 금융소비자원을 독립한 기구로 설치하는 금융위원회 설치에 관한 법률일부개정안의 발의를 의원입법의 형태로 진행할 예정이어서 금융소비자보호원에 감독·검사·제재권한을 부여하는 방안과 맞물려 감독조치의 실효성이 매우 불확실한 것도 문제이다.

※ **주제어 :** 금융소비자 보호에 관한 법률안, 사전적 보호, 사후적 보호, 금융회사, 금융위원회, 공정한 판매관행, 금융분쟁조정제도, 금융상품 직접판매업자, 동일기능-동일규제, 과징금

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 금융소비자보호에 관한 법률제정안의 배경 및 필요성
1. 배경
2. 필요성
Ⅲ. 금융소비자보호에 관한 법률제정안의 의의와 특징
1. 제안이유
2. 기능별규제체계
Ⅳ. 금융소비자보호에 관한 법률제정안의 주요내용
1. 진입규제
2. 판매규제
3. 금융소비자 정책의 수립등
4. 비교공시·민원발생평가·금융소비자보호모범규준등 제도 개선
5. 금융분쟁의 조정제도 개선
6. 금융소비자보호원의 설치
7. 감독 및 조치
8. 과징금제도 개선을 통한 제재 강화
Ⅴ. 금융소비자보호에 관한 법률제정안의 입법 평가
1. 규범적 분석의 기준 설정과 내용 : 소프트웨어측면
2. 금융소비자보호원 설치의 평가 : 하드웨어측면
Ⅵ. 결 론

Ⅰ. 서 론

금융산업은 위험을 수반한 영역이기 때문에 규제와 감독은 불가분의 관계라 할 수 있다. 즉 금융을 규제하는 가장 중요한 목적은 금융시스템의 안전(safety)과 건전성(soundness)의 확보라고 할 수 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 통상 금융규제는 금융법제도를 통해 이루어지며, 이를 위해 금융회사의 건전성 규제와 영업행위 규제 및 시장안정화(market stability protection)조치[1]들이 마련

1) 시장안정화조치는 금융회사 규제 및 금융소비자 보호 외에 시장의 안정성 확보를 주로 고려하는 것으로 유연한 시장 운용을 위하여 인프라 확보와 유지에 초점을 두고 있다고 할 수 있다. 예컨대 지급결제시스템 유지, 자금흐름의 원활 확보, 위기시 개입 및 최종대부자로서의 역할 수행 및 금융 위기시 유동성 공급 등이 해당된다. 이같은 시장안정조치

되어 있다. 금융소비자의 보호 역시 규제 및 감독의 주된 목적이 된다. 금융소비자는 금융불안정과 금융회사 파산 등 거시·미시건전성에 의해 영향을 받을 수 있으며 금융상품의 구입 이후 불완전판매 또는 분쟁 발생으로 이어진 경우 신속한 해결이 요구된다. 그러나 이러한 사후적 구제 못지않게 중요한 것이 사전적으로 금융소비자를 보호하는 것이다.

이에 정부는 2011년 11월 16일『금융소비자 보호에 관한 법률제정안』과『금융위원회 설치등에 관한 법률개정안』을 입법예고하였고 이 후 2012년 1월 31일『금융소비자보호에 관한 법률 제정안』과 금융소비자 보호에 관한 법률제정안 주요내용[2]을 발표하였다. 그러나 이전에도 금융소비자 보호와 관련하여 이미 국회에 다수의 의원입법안이 발의된 바 있었으나[3] 크게 진전되지는 못하였다.

는 건전성 규제와 영업행위 규제와는 목적면에서 큰 차이가 있다. 이들 조치가 요구되는 시기는 정부가 직접 개입하여 금융시장에서 거래의 상대방이 되는 결과를 가져오기 때문이다. 이같은 역할은 통상 중앙은행이 맡으며 다른 역할과 독립하여 이러한 역할을 수행하는 경우가 많다. 그런데 최근의 금융위기에서 경험하였듯이 시장의 안전한 운영, 즉 최종대부자로서 개입을 필요로 하고 금융회사에게 유동성을 공급하는 유동성공급자로서의 지위가 금융소비자 보호는 물론 금융회사의 건전성과 별개가 아니라 긴밀하게 연관되어 있음이 드러났다.

2) 금융위원회, 금융소비자보호에 관한 법률제정안 주요내용, 2011. 11.21

3) 정부 발의의 금융소비자보호에 관한 법률제정안 이전에도 의원입법형태로 발의된 안으로 다수 존재하는데, 대표적으로 2009. 6.12 고승덕의원이 대표발의한『금융위원회 설치등에 관한 법률 일부개정법률안』에서는 금융회사로 하여금 분쟁조정위원회로부터 조정안을 제시받기 전에는 소송을 제기할 수 없도록 하는 내용이 제안되었으며, 2009. 9.2 김영선의원이 대표발의한『금융위원회 설치등에 관한 법률 일부개정법률안』에서는 금융소비자원의 법제화를 제안하였고, 2009. 11.9 권택기의원이 대표발의한『금융위원회 설치등에 관한 법률 일부개정법률안』에서는 금융소비자보호라는 정책과제가 금융부분 건전성감독과 대등하게 이루어지도록 하는 기반 마련을 제안하였으며, 2010. 11.3 조문환의원이 대표발의한『금융위원회 설치등에 관한 법률일부개정법률안』에서는 금융분쟁이 발생하여 소가 제기되는 경우 금융감독원의 분쟁조정위원회를 반드시 거치도록 의무화하는 방안을 제안하였다. 이외에 2011. 7.13. 박선숙의원이 대표발의한『금융소비자 보호기본법안』이 있다. 동법안은 주요내용으로 정책심의·의결을 위해 금융위원회 내 금융소비자정책위원회 설치, 분쟁해결과 피해구제를 위해 한국금융소비자원 설립, 집단소송 및 징벌적 손해배상제도 도입 등이 있다. 그런데 이들 의원들이 발의한 법률안은 주로 금융감독제도와 분쟁조정제도에 포커스가 맞추어져 있는 점에서 공통점이 있다.

이후 정부는 동법 제정안을 2012년 2월 2일 국회에 제출하였으나 18대 국회 임기종료로 동법안은 폐기되었고 [4] 이후 재추진되어 2012년 7월 3일『금융소비자보호에 관한 법률 제정안』및『금융위원회 설치등에 관한 법률개정안』이 국무회의를 통과하여 국회에 제출되었다. 다만, 국무회의를 통과하면서 정부발의의『금융소비자보호에 관한 법률 제정안』은 당초 입법예고한 정부안에서 다소 수정되었다.

〈표〉 2012. 5 정부의 금융소비자보호에 관한 법률제정 입법예고안 대비 국무회의통과안

	입법예고안	국무회의 통과안
해석기준 (§ 9)	〈신 설〉	업권 공통으로 적용되는 판매행위 규제를 도입함에 따라 금융상품 유형 등 업권별 특성을 고려한 합리적인 규제체계가 정립될 수 있도록 해석기준을 마련
설명의무 (§ 15②)	판매업자등이 설명의무 이행시 설명서를 발급하도록 규정	소비자가 명시적으로 수령을 거부하는 경우 등을 고려하여 설명서 발급에 대해 대통령령으로 예외근거를 마련
금융 소비자 교육 (§ 27②③)	금융위원회가 금융소비자의 능력 향상을 위한 교육프로그램을 개발하도록 하고 이를 금융소비자보호원에 위탁할 수 있도록 함	경제교육, 소비자교육 등과 연계한 체계적인 금융소비자교육 프로그램을 개발하기 위해 관련 행정기관과의 상호 협력을 규정하고, 다양한 교육 관련 자원을 활용할 수 있도록 업무 위탁범위를 금융교육단체로 확대
조정위원의 제척·기피 및 회피 (§ 33)	공정한 분쟁조정을 위하여 조정위원의 제척사유를 정하고 제척사유 등에 해당할 경우 조정위원이 사건을 회피할 수 있도록 함	조정위원이 제척사유에 해당하는 경우 의무적으로 사건을 회피하도록 하고 조정위원의 해촉에 관한 규정을 마련 * 법제처의 「위원회 제척·기피·회피 및 해촉 규정에 관한 입법모델」에 근거

* 출처: 금융위원회, 금융소비자보호에 관한 법률제정안 주요내용, 2012. 5.

4) 동년 3월 국회는 금융소비자보호원 신설 문제를 포함한 금융감독체계 개편 계획서 제출을 정부에 요구하였고, 금융위원회는 전문가·소비자단체·관계기관 의견수렴을 거쳐 「금융감독체계 선진화 방안」을 마련하여 국무회의에 보고함과 동시에 국회에 제출할 계획을 밝혔다. 자세한 것은 금융위원회, 「금융감독체계 선진화방안」 국무회의 보고, 2013. 7. 23. 보도자료 참고.

이하에서는 2012년 7월에 정부가 국회에 제출한『금융소비자보호에 관한 법률제정안[의안번호 573]』을 중심으로 사전적 입법평가를 하고자 한다. 입법평가의 기준은 다양할 수 있으나 이하에서는 금융소비자보호에 관한 법률제정안의 취지에 부합하는 사전적 보호 및 사후적 보호장치의 충실성과 효과성에 초점을 맞추고자 한다.

II. 금융소비자보호에 관한 법률제정안의 배경 및 필요성

1. 배경

종래 금융규제의 초점이 금융산업의 육성에 무게중심이 있었던 것과는 달리 최근 금융소비자와 금융회사와의 관계에서 공정성의 이슈가 강하게 부각되고 있는데, 금융소비자의 제한된 합리성(Bounded Rationality)[5]을 고려하여 공정성 이슈를 새롭게 인식하는 경향이 있다. 이러한 공정성의 이슈는 가계와 기업의 금융서비스에 대한 수요 변화와 기술 혁신 및 금융거래의 자유화·복잡화에 수반하여 금융기능이 앞으로 위험의 적절한 평가와 중개를 무엇보다 중요시하지 않으면 안된다는 것을 의미한다. 상품 그 자체의 질(quality)이나 내재한 위험은 상품제조자가 특히 잘 아는 구조이지만 제조자가 직접 판매하는 비율은 많지 않

5) 행동경제학의 핵심개념은 휴리스틱(Heuristics)과 편향(bias)으로, 전통경제학은 사람의 판단이 흐려지는 것은 감정에 치우쳐서 나타나며 이성적으로 사고하면 올바른 판단을 할 수 있다고 일반적으로 받아들여지지만, 행동경제학에서는 인간의 사고 자체의 과거의 경험이나 임기응변식 방법으로 이루어지기 때문에 잘못된 판단이나 편향이 일어난다고 본다. 즉 인간의 사고처리가 완벽한 논리성을 갖는 것이 아니라 자기발견적, 임기응변적 방식으로 처리되기 때문이라고 한다. 이러한 휴리스틱스의 특징은 이용가능성, 대표성, 기준점효과와 조정 등을 들 수 있다. 자세한 것은 배순영, "행동경제학의 논거가 소비자정책에 주는 시사점", 소비자정책동향 제4호, 2008. 6.20, 2면. 참조.

고, 대체로 다양한 판매채널을 통해 판매되는 경향이 있어 시장에서 이들 상품을 중개하는 자들의 역할이 무엇보다 중요해졌기 때문이다. 물론 상품제조자의 역할도 중요하다. 상품에 대한 투명한 정보의 제공과 질의 담보는 상품제조자의 몫이기 때문이다. 때문에 상품제조자와 판매자중 어느 일방에게만 책임을 묻는 방식은 금융소비자의 보호에 완전한 보호라 할 수 없다.

2. 필요성

(1) 금융상품공급자중심의 규제에서 금융소비자중심의 규제로 금융행정의 기본방향의 전환

금융소비자가 참여하는 시장의 규모나 기능을 고려할 때 금융소비자를 보호하는 것은 법상의 의무이기 때문이 아닌 금융시장의 발전과 경제 성장측면에서도 매우 중요하다. 그러나 그간 금융시장의 발전과 경제성장측면에서 금융상품의 공급자중심의 규제가 금융행정의 중심이 되어왔다.

최근에는 국내외 공통적으로 다음과 같은 이유에서 금융소비자중심의 규제로의 전환이 강하게 요구되고 있다. 첫째, 금융상품 다양화·복합화·복잡화에 상응한 금융규제체계의 정비가 요청되고 있다. 금융상품이 갈수록 금융투자상품으로 확대되고, 파생상품과의 결합으로 갈수록 복잡해지고 있기 때문이다. 그런데 상품의 다양화는 금융산업의 발전측면에 부합하지만, 금융소비자가 이러한 상품의 발전속도를 따라가지는 못하는 것이 현실이다. 금융시장은 이렇듯 상품에 대해 불완전하게 이해하고 상품의 가격에 대하여 일반적으로 정보가 부족한 다수의 소비자가 참여하고 있는 점에서 독특한 측면이 있다. 둘째, 금융상품의 계약기간이 장기화되는 경향이 있다. 노령화사회의 진입으로 연금 등 장기의 계약기간을 갖는 상품의 등장이 증가하고 있고, 불이익을 인한 피해가 자금이 더욱 필요한 노령기에 현실화될 가능성이 크다. 셋째, 금융정보의 격차가 크다는 점이다. 금융상품의 다양화·복잡화·복합화에 상응하여 금융소비자의 정보수집, 분석, 이해능력이 증대되지 않는 실정이다. 금융상품은 무형의 자산으로 금융소

비자가 구입 이전에 정확한 정보를 입수하기 어렵다. 더욱이 상품구조가 복잡한 것이 많고, 설령 정보를 획득하였더라도 이를 이해하기 어려우며 상품의 효과를 즉시 내지 단기간에 알기도 어렵고, 그 부작용 내지 그로 인한 비용을 상당 기간이 경과한 후에 알 수 있다. 여기에 금융자산을 이용할 수요가 있는 연령대 일수록 금융상품의 복잡화에 상응한 이해력은 크게 부족할 수 있다.

⑵ 금융소비자 보호 강화는 금융시장의 체계적 위험 완화에 기여

2008년 전세계적으로 유발된 금융위기의 원인중의 하나가 금융회사가 금융소비자로 하여금 상대적으로 위험이 높은 금융상품 및 이해하기 어려운 상품들을 거래하게 유인함으로써 상대적으로 위험이 높은 금융자산으로 과도한 자금흐름이 쏠렸다는 것이다. 그 결과 금융시장의 체계적인 위험 확산과 금융투자산업이 위축되었다. 그러나 금융소비자 보호제도가 충실히 확립되었다면 위와 같은 금융시장의 체계적 위험 완화에 기여하였을 것으로 분석되고 있다.

⑶ 기존 법리·제도의 한계 노출

최근 다양한 금융업법 제·개정을 통해 금융업자의 정보제공기회를 확보하도록 의무화하는 조치들이 보완된 바 있다. 대표적으로 『자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 '자본시장법'이라 한다)』의 제정을 통해 설명의무 위반시 손해배상책임을 추정하는 규정의 신설(제48조)과 보험업법상의 설명의무(제95조의2)와 적합성원칙의 규정(제95조3) 등이 그것이다.

그러나 규제차익과 규제공백이 완전히 해소되지는 않았는데[6] 전자의 대표적인 사례로 은행이 판매하는 주가연동예금상품은 투자실적에 따라 수익률이 달라지는 상품이지만 원금보장이 되는 예금이라는 이유로 투자위험성 등에 대한 구체적인 설명의무 규제가 부재한 상태이다. 또한 보험업법상 신용카드사용자가 사망

6) 금융위원회, 금융소비보호에 관한 법률제정안 주요내용, 보도자료, 2011. 11.17. 6면; 구기성, 금융소비자 보호에 관한 법률안【정부제출】 검토보고서, 2012.9. 55면.

하는 경우 신용카드회사가 신용카드 채무를 면제·이연하는 서비스인 DCDS (Debt Cancellation/Debt Suspension) 상품을 부가서비스 형태로 판매하는 행위는 보험업에서 제외되어 DCDS에 대해서는 설명의무 등 보험업법의 규제가 배제된다. 이외에 동일 규제 위반행위임에도 불구하고 업권별로 제재수준이 상이한 경우가 있는데, 대표적으로 부당광고의 경우 은행의 경우 3천만원 이하의 벌금인데 반해 금융투자회사의 경우 1년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금이 부과되며, 보험회사의 경우에는 수입보험료 20% 이하의 과징금이 부과되고 있다.

한편, 규제공백의 사례로는 저축은행 등이 후순위채를 직접판매하는 경우 자본시장법상 적합성 원칙, 설명의무 등의 규제가 적용되지 않으며, 대출상품의 경우 은행, 보험회사, 저축은행 등 대부분의 금융회사가 취급하고 있으나, 대출행위를 인·허가를 요하는 '금융업'으로 규정하고 있지 않아[7] 대출상품에 대한 규제체계가 부재한 상태이다. 그밖에 상조회사가 제공하는 상조서비스를 연계한 상조예·적금, 상조보험의 경우 상조회사의 도산 등에 따른 서비스 지급제한 사유, 책임소재 등에 대한 설명 또한 미흡한 실정이다.

무엇보다 금융업법 전체를 볼 때 정보제공의무 내지 판매권유규제를 위반한 것을 이유로 바로 민사상 손해배상효력이 발생한다고 당연히 보지는 않는다. 또한 금융거래시 정보개시(예컨대 계약체결단계에서의 서면 교부, 중요사실에 대한 부실고지 금지 내지 불고지금지 등)의무가 모든 금융업자에게 요구되고 있지 않다.

(4) 분쟁의 기본법리인 민법의 법리 활용시 다수의 장애요인 존재

거래당사자간의 권리·의무관계를 규율하는 민법이나 상법을 비롯한 사법상의 규정은 그 기능이 종래에 비해 중요시되고, 분쟁의 해결수단으로 중요한 역할을 할 것으로 기대되는 경향이 있다. 그러나 통상 금융거래와 관련한 분쟁발생시 당사자는 착오에 의한 무효, 사기, 강박에 기초한 계약해제·손해배상,

7) 대부분의 금융법에서는 부수업무 또는 자산운용행위로 규정되어 있다.

불법행위에 기초한 손해배상등 계약이 유효한 것을 전제로 계약 해제 내지 손해배상에 의한 해결을 시도하기 마련이다. 그러나 이러한 법리들이 항상 정보수집 및 분석능력에 열등한 당사자의 구제에 직접 기여하지는 않는다. 즉 민법의 제규정에 의한 해결은 법리상 적용요건을 엄격히 해석하는 종래의 사고방식을 따를 수밖에 없어 금융소비자 보호에 한계가 존재한다.

⑸ 금융소비자 보호정책 및 금융교육의 산발적 관리

금융소비자는 금융회사의 거래상대방으로서 소비자의 지위에 있으나 일반소비자와 달리 무형의 상품을 구매하는 점에서 일반소비자와 다른 특성이 있다. 특히 일반상품의 안전성에 대해 소비자보호법에 의해 정부산하기관에서 상품의 위험도를 분석하고 이를 의무화하고 있으나 그 가치나 위험을 알지 못하는 금융상품들에 대해서는 자기책임원칙이라는 엄격한 책임원칙을 부과하고 있는 것이 특징이다. 따라서 무형의 금융상품이 갈수록 복잡·복합화되고 이해하기 어려운 상품으로 진화되면서 금융소비자 보호정책이 개별 금융업에 한해 요구된다고 보기에는 한계가 있으며 아울러 이에 필요한 정보제공 역시 실질적으로 유효한 정보가 되지 않으면 안되게 되었다.

그러나 이러한 제도가 구비된다고 하더라도 상품과 정보에 대한 금융소비자의 이해와 판단이 수반되지 않으면 제도적 지원은 무용지물이 될 수밖에 없다. 때문에 금융소비자의 금융이해력을 높이는 방안들도 함께 마련되어야 하는데, 이 경우 "금융이해력(financial Literacy)"이란 일반적으로 개인재무의 다양한 분야에 대하여 이해, 분석, 의사소통할 수 있고 그것을 바탕으로 최적의 의사결정을 할 수 있는 능력을 말한다[8]. 금융에 대한 이해력 부족은 한 국가 내에서 광범위하게 발생할 경우 특정 경제나 금융시스템은 물론 글로벌 경제와 금융의 위

8) Vitt L., Anderson, A. C., Kent, J., Lyter, D. M. Seigenthaler, J. K. & Ward, J., Personal Finance and the Rush to Competence: Financial Literacy Education in the U.S. 2000; 주소연, "중고령층 금융소비자의 펀드투자에 관한 이해력", 「소비자문제연구」, 제40호, 2011년, 50면. 재인용.

기를 심화시킬 수 있다. 그러나 외국과 달리[9] 국내의 경우 금융교육이 매우 산발적으로 제공되고 있다.

(6) 산발된 분쟁처리기관의 존재와 기속력 미약

한편, 우리나라의 경우 금융분쟁이 조정중심으로 이루어지고 있고, 이러한 조정기능은 금융감독원과 한국거래소를 비롯하여 금융투자협회, 한국소비자원등 다수 기관에서 행해지고 있다. 그러나 이들 기관의 취급 범위와 효력이 반드시 동일하지는 않은데, 대표적으로 금융감독원과 소비자원은 모든 금융분쟁을 취급하는 반면, 한국거래소와 금융투자협회는 증권분쟁만을 취급하고 있다. 한편, 금융감독원과 소비자원의 조정결정은 재판상 화해의 효력을 갖는데 비해 한국거래소와 금융투자협회에서 한 조정결정은 민법상 화해의 효력에 불과하여 구속력에서 차이가 크다.

Ⅲ. 금융소비자 보호에 관한 법률 제정안의 의의와 특징

1. 제안 이유

2012. 7. 국회에 제출한 정부발의의 『금융소비자 보호에 관한 법률제정안(이하 '법제정안'』의 제안이유와 구성은 다음과 같다.

---

9) 대표적으로 미국의 경우 1990년대부터 본격화된 금융서비스 산업 내의 상품판매 경쟁과 1999년 금융산업에 대한 규제완화로 인하여 금융산업의 발전과 동시에 소비자의 금융교육의 필요성도 대두되기 시작하였다. 미국정부는 금융이해력을 측정하는 연구를 시행하고, 금융교육의 구체적인 실행이 필요하다는 판단 하에 2003년 "공정신용거래법(the Fair and Accurate Credit Transactions Act)" 제5장에 '금융역량강화법(Financial Literacy and Education Improvement Act; FLEIA)'을 제정하여 국가 금융교육정책의 수립과 실시를 위한 법적 근거를 마련하였다.

(1) 제안이유와 구성

정부는 제안이유로서 금융업의 겸영화 추세에 따라 다양한 금융상품을 연계·결합한 복합금융상품이 등장하고 있으나 동일한 금융상품에 대한 판매규제가 금융업별로 상이하거나 판매행위 규제를 적용받지 아니하는 금융상품이 발생하는 등 현행 금융업에 대한 규제체계가 금융소비자의 보호에 미흡함에 따라, 금융상품 및 판매행위를 그 기능 및 유형별로 각각 재분류 · 체계화하여 동일한 기능을 가진 금융상품의 판매행위에 대해서는 동일한 규제를 하도록 하고, 금융관련 분쟁 발생 시 소송 중지 제도 등을 도입하여 금융소비자의 사전 구제 절차를 강화하는 등 개별 금융 관련 법령에 산재한 판매행위 규제, 분쟁조정 등 금융소비자 보호에 관한 내용을 이 법에 규정하여 금융소비자의 권익 증진과 금융상품판매업 등의 건전한 육성을 위한 제도적 기반을 마련하려는 것이라고 밝히고 있다. 특히 법의 입법목적으로서 금융소비자의 권익 증진과 금융상품판매 및 자문업의 건전한 육성을 위하여 금융상품판매업자와 금융상품자문업자의 영업에 관한 준수사항과 금융소비자 권익 보호를 위한 금융소비자정책 및 금융분쟁조정절차 등에 관한 사항을 규정함으로써 금융소비자 보호의 실효성을 높이고 국민경제 발전에 이바지함을 제시하고 있다.

아울러 이러한 목적을 달성하기 위해 총 7장 61개 조문의 본칙과 부칙 11개 조문으로 다음과 같이 구성되어 있다.

〈표〉 정부제정안의 구성

제 1 장 총 칙	제1조(목적)/제2조(정의) 제3조(금융상품의 유형 및 금융회사등의 업종구분) 제4조(적용범위)/제5조(다른 법률과의 관계)
제 2 장 금융상품판매업 자등의 등록 등	제6조(금융상품판매업자등을 제외한 영업행위 금지) 제7조(금융상품판매업자등의 등록) 제8조(금융상품판매업자등의 겸영 제한)
제 3 장 금융상품판매업 자등의 영업행위	**제1절 영업행위 일반원칙** 제9조(영업행위 준수사항 해석의 기준) 제10조(신의성실의무 등)

준수사항	제11조(금융상품판매업자등의 관리책임) 제12조(금융상품직접판매업자의 손해배상책임) 제13조(손해배상액 추정) **제2절 금융상품 유형별 영업행위 준수사항** 제14조(적합성원칙)/제15조(적정성원칙) 제16조(설명의무 등) 제17조(구속성 금융상품계약 체결의 금지) 제18조(부당권유행위 금지)/제19조(자료의 기록·유지) 제20조(계약서류의 발급의무) **제3절 금융상품판매업자등의 업종별 영업행위 준수사항** 제21조(미등록자에 대한 위탁금지) 제22조(금융상품판매대리·중개업자의 금지행위) 제23조(금융상품판매대리·중개업자의 고지의무) 제24조(금융상품자문업자의 선량항 관리자로서의 주의의무 및 금지행위 등) 제25조(자료의 기록 및 유지·관리)
제 4 장 금융소비자 보호	**제1절 금융소비자정책 수립 등** 제26조(금융소비자보호 등) 제27조(금융소비자정책 종합계획의 수립) 제28조(금융소비자 교육)/제29조(금융상품 비교공시 등) **제2절 금융분쟁의 조정** 제30조(분쟁조정기구)/제31조(조정위원회의 구성) 제32조(분쟁의 조정)/제33조(조정위원회의 회의) 제34조(위원의 제척·기피 및 회피 등) 제35조(조정의 효력)/제36조(소송과의 관계) 제37조(소액분쟁사건에 관한 특례) 제38조(조정위원회의 운영 등)
제 5 장 감독 및 처분	**제1절 감독 및 조치** 제39조(금융상품판매업자등에 대한 감독) 제40조(금융위원회의 명령권) 제41조(금융상품판매업자등에 대한 검사) 제42조(금융상품판매업자등에 대한 조치) 제43조(금융상품판매업자등의 임직원에 대한 조치) 제44조(퇴직한 임직원에 대한 조치내용의 통보) 제45조(청문)/제46조(이의신청)/제47조(처분 등의 기록 등)

	제2절 과징금 제48조(과징금)/제49조(과징금의 부과)/제50조(이의신청) 제51조(과징금 납부기한의 연장 및 분할납부) 제52조(과징금의 징수 및 체납처분) 제53조(과오납금의 환급)/제54조(환급가산금) 제55조(결손처분)
제 6 장 **보칙**	제56조(권한의 위임 또는 위탁) 제57조(원장·금융소비자보호원장에 대한 지도·감독 등)
제7 장 **벌칙**	제58조(벌칙)/제59조(양벌규정) 제60조(과태료)/제61조(과태료에 관한 규정 적용의 특례)

(2) 기본방향

법제정안은 사전 정보제공- 금융상품 판매- 사후 피해 구제까지 금융소비자 보호를 위한 전 과정을 포괄하는 금융소비자 보호에 관한 일반법이자 기본법을 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 현재 개별법에 산재되어 있는 금융소비자 관련 제도(판매규제-분쟁조정-금융교육)를 포괄하여 동법안에 규정하고, 금융상품판매업등에 관하여 다른 금융관련 법률 및 소비자 보호 관련 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 따르도록 함으로써(제5조) 이 법이 금융소비자 보호에 관한 기본법으로 기능할 수 있도록 하고 있다. 이밖에 금융상품 및 판매행위 속성을 재분류·체계화하여 동일기능에 대해서는 동일한 규제가 적용되도록 함으로써 현행 '업권별 규제'체계를 '기능별 규제'체계로 전환함과 동시에 설명의무 등 개별 금융법상에 마련된 판매행위관련 규제를 총망라하고 상품유형과 업자별 속성에 따른 영업행위 규제를 체계화하여 규정함으로써 규제공백이나 규제차익의 발생을 방지하고자 하고 있다.

2. 기능별규제체계

(1) 기본체계

법제정안은 기능을 중심으로 금융소비자 구제가 용이한 방식으로 법제를 정

비하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 목적 달성을 위하여 제정안에서는 금융상품, 금융상품판매업, 금융상품자문업, 금융소비자 등을 정의하고 아울러 이법의 적용범위와 다른 법률과의 관계등도 명시[10]함으로써 이 법이 금융소비자 보호에 관한 기본법임을 명확히하고 있다.

즉 금융상품에 대해서는 속성에 따라 보장성 상품, 투자성 상품, 예금성 상품, 대출성 상품으로 구분하고,[11] 개별 금융업법에 산재하고 있는 금융상품 판매채널을 행위유형과 판매주체의 지위에 따라 금융상품판매업자(직접판매업자와 판매대리·중개업자로 재분류)와 금융상품자문업자로 분류하는 등 "동일기능-동일규제"체계를 도입하고 있다. 모든 금융상품과 판매채널은 이들 금융상품 유형과 판매채널 유형중 어느 하나에는 반드시 속하는 구조로 되어 있어 규제공백의 문제를 해소할 것으로 기대하고 있다. 금융소비자 또한 금융상품에 관한 전문성, 소유자산규모 등에 비추어 금융상품구매 계약에 따른 위험감수능력을 갖추었는지 여부에 따라 '전문금융소비자'와 '일반금융소비자'로 구분하여 한정된 규제자원을 일반금융소비자에게 집중할 수 있도록 하고 있다.

(2) 상품속성에 따른 금융상품 구분

한편, 법제정안은 개별 금융업법상 금융회사가 취급하는 모든 금융상품과 서비스를 "예금성·투자성·보장성·대출성 상품"으로 재분류하되, 이들 금융상품을 독자적으로 정의하지 않고, 개별 금융업법의 정의 또는 업무 근거를 인용하여 적용대상 금융상품을 열거하는 방식을 취하고 있다. 다만, 이러한 방식을 취함에 따라 새마을금고, 우체국, 대부업자 등에 대해서는 동법이 적용되지 않는다.[12]

---

10) 제5조 금융상품판매업등에 관하여 다른 금융관련 법률 및 소비자 보호 관련 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다.

11) 금융상품유형에 대하여는【참고자료-5】참조

12) 금융위원회는 이들 유사금융의 경우 근거 법률 및「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 따라 금융감독 당국의 감독·검사 대상에서 제외되므로, 사실상 감독·검사·제재가 불가능하여 법 적용이 어렵고 오히려 감독책임 회피 등의 부작용을 초래할 우려가 있다는

⑶ 행위 속성에 따른 판매채널 구분

법제정안은 개별 금융업법상 금융회사와 판매채널을 '금융상품직접판매업자'와 '금융상품판매대리·중개업자' 및 '금융상품자문업자'로 구분하고 있는데, 즉 자문업과 판매업을 구분하고 있는 것이 특징이다. 다만 불특정다수를 대상으로 하는 것은 제외되며 금융상품판매업자등의 구매권유에 금융상품자문업자가 자문에 응하는 경우를 포함하고 있다. 이는 금융투자상품에 국한된 자문서비스를 다른 상품도 포함하여 자문이 이루어지는 현실을 반영한 것이다. 현재 금융투자상품 외의 금융상품에 대한 자문행위는 금융업법의 규제대상에서 제외되어 있어 일부 법인 보험대리점 등이 제공하는 자산운용에 관한 자문서비스와 은행의 PB들이 제공하는 자문서비스가 규제를 받지 않고 있다.

Ⅳ. 금융소비자 보호에 관한 법률 제정안의 주요 내용

1. 진입규제

한편, 이들 직접판매업자와 판매대리·중개업자는 물론 자문업자에 대해서도 진입규제로서 '등록제도'를 채택하고 있다. 다만 현재 개별 금융업법상의 판매채널로 이미 판매업을 하고 있는 경우에는 별도의 등록절차 없이 제정법안의 금융상품 판매업자로 간주하는 한편, 개별 업법상의 판매채널로서 인허가 내지 등록을 하도록 규정되지 아니한 금융상품을 판매하고자 하는 경우에는 등록을 한 후 가능하다(예컨대 자문업자와 대출모집인[13]의 경우가 해당).

이유로 제외하였다고 한다. 구기성, "금융소비자 보호에 관한 법률안【정부제출】 검토보고서", 2012.9. 15면.

13) 대출모집인이란 금융회사와 업무위탁계약을 체결하여 대출상품 소개 및 상담, 관련서류 전달 등을 수행하는 개인 대출상담사 내지 대출모집 법인을 말한다. 이들은 법적근거 없이 대출모집인제도 모범규준에 의거하고, 각 협회에 등록되어 있다. 대출모집인은 총 22,055명이 활동 중이며 ('11년말 기준), 할부금융(8,055명)은행(5,953명), 저축은행(4,429명), 보험(3,618명) 등으로 집계되고 있다.

이러한 신규 진입규제가 마련됨에 따라 종래 법적 근거 없이 업권별 모범규준(“대출모집인 모범규준”)에 따라 운영되어 관리·감독에 어려움이 있는 대출모집인도 등록하도록 근거규정이 마련되었으며, 판매행위 규제 등도 적용된다. 아울러 이를 위반하는 경우에는 제재대상이 되어 관리·감독이 강화된다. 이밖에 자문의 경우 금융소비자의 이익과 상충될 우려가 있는 업무에 대한 금융상품판매업자등의 겸영은 금지된다.

2. 판매규제

(1) 업권별 공동 영업행위 일반원칙

법제정안은 금융상품판매업자 등의 영업행위 일반원칙으로서 금융상품판매업자등의 영업행위 준수사항에 관한 해석 기준(제9조)과 신의성실의무등(제10조) 그리고 금융상품판매업자등의 임직원 및 업무를 위탁한 금융상품판매대리·중개업자에 대한 관리책임(제11조)과 금융상품판매대리·중개업자가 금융소비자에게 손해를 끼친 경우 위탁자인 금융상품직접판매업자의 손해배상책임(제12조) 및 투자성 상품에 대한 설명의무 위반에 따른 손해배상액의 추정(제13조) 등에 관해 규정하고 있다.

특히 영업행위 준수사항에 관한 해석기준을 마련하고 신의성실의무를 금융소비자 보호에 관한 일반원칙으로 규정함으로써 모든 금융상품판매업자등에게 확대적용하고 일부 금융업권법에서 준용하고 있는 「민법」 상 사용자책임을 일반화하여 금융상품판매대리·중개업자가 위탁받은 업무를 영위하는 과정에서 금융소비자에게 손해를 끼친 경우 금융상품판매대리·중개업자 뿐만 아니라 위탁자인 금융상품직접판매업자에 대해서도 손해배상책임이 있음을 명확히 하였다.[14]

---

14) 위임관계에서 위탁받은 자의 불법행위로 인한 위탁자의 손해배상책임은 「민법」 제756조에 따른 ‘사용자 책임’법리에 따라 인정될 수도 있으나, 「민법」 제756조에 따른 사용자책임이 성립하려면 사용자와 불법행위자 사이에 사용관계, 즉 사용자가 불법행위자를 실질적으로 지휘·감독하는 관계에 있어야 하는 바, 손해배상청구소송 과정에서 금융상품직접판매업자의 사용자 책임 인정여부를 둘러싸고 논란이 제기될 수도 있다는 점에서 법률에

아울러 이와 관련한 손해배상소송에서 주의의무 이행여부에 대한 입증책임을 금융상품직접판매업자가 지도록 하고 있다.

(2) 금융상품 유형별 영업행위 준수사항

아울러 법제정안은 판매행위 규제와 관련하여 적합성원칙(제14조)과 적정성원칙(제15조), 설명의무(제16조), 구속성계약체결 금지(제17조), 부당권유행위 금지(제18조) 및 광고규제(제19조), 그리고 계약서류의 발급의무(제20조) 등과 같이 금융소비자보호를 위해 공통적으로 적용되어야 할 판매행위규제를 규정하면서[15] 한편으로 금융상품에 내재한 위험이나 특성을 감안하여 판매행위규제의 구체적인 내용을 차별화할 수 있게 하고 있다. 예컨대 적합성원칙은 모든 상품에 적용되며(예금성·보장성상품 일부), 적정성원칙은 투자성상품과 보장성상품 일부를 대상으로, 설명의무와 부당권유행위 금지 및 광고규제는 모든 상품에 적용되는 것으로 하고 있다. 반면 구속성상품 계약체결금지는 대출성상품등에만 국한된다.

(3) 금융상품판매업자등의 업종별 영업행위 준수사항

한편, 미등록자에 대한 위탁금지, 고지의무, 이해상충방지의무 등의 규제가 업

서 금융상품직접판매업자의 손해배상책임을 명확히 규정하여 금융소비자 보호를 강화하고자 하는 것이다.

15) 현재 이들 영업행위 준수사항들은 개별 금융업법상 상이한 규제를 받고 있다.

〈표〉 금융업권별 영업행위 준수사항의 규정 현황

구 분	자본시장법	보험업법	은행법	여신전문금융업법	상호저축은행법
적합성원칙	○	○	×	×	×
적정성원칙	○	×	×	×	×
설명의무	○	○	○	○	×
구속성상품계약 체결의 금지	○	○	○	×	×
부당권유행위 금지	○	○	×	○	×
광고규제	○	○	○	○	×

* 출처: 구기성, 검토보고서, 24면.

종별로 차등적으로 적용되고 있는데, 예컨대 미등록자에 대한 위탁금지는 금융상품직접판매업자와 금융상품 판매대리·중개업자에 대해서만 적용되며(제21조), 직접판매업자로부터 수령권한을 받지 않고 금융소비자로부터 투자금, 보험료등 급부수취 및 위탁받은 업무를 제3자에게 재위탁하는 행위 금지 및 수수료 외의 금품, 그밖의 재산상 이익요구행위(제22조) 및 둘 이상의 직접판매업자를 대리·중개하는 자가 금융소비자에게 어느 특정 직접판매업자의 금융상품에 대해서만 구매를 권유하는 행위, 그리고 대리중개업자가 자신에 대한 주요정보를 금융소비자에게 알려줄 의무는 대리중개업자에만 적용된다. 그 외 자문의 독립·공정성확보를 위하여 판매업자로부터 독립하여 자문을 수행하고, 거래관계가 있는 판매업자 등으로부터 금품을 수수하는 행위금지 등이 자문업자에 적용된다(제24조). 이는 금융상품자문업자의 자문업무 수행에 대한 행위기준으로서 선량한 관리자로서의 주의의무 및 금융상품판매업자로부터의 독립성 원칙과 이해상충이 우려되는 행위에 대한 행위 금지 등을 명확히 규정함으로써 금융상품자문업자 자신이나 금융상품판매업자가 아닌 금융소비자의 이익을 위해 자문업무를 수행하도록 유도하기 위함이다.[16]

3. 금융소비자 정책의 수립등

이밖에 법제정안은 금융소비자정책수립 등에 관한 사항으로 금융위원회에 금융소비자정책의 수립 및 금융소비자 능력 향상을 위한 노력의무를 부여하고 있으며(제26조), 금융소비자정책에 관한 종합계획의 수립(제27조)과 금융소비자 교육의 실시 및 교육프로그램 개발의무 등이 있음을 규정하고 있다(제28조).

4. 비교공시·민원발생평가·금융소비자보호모범규준등 제도 개선

이외에도 금융상품 비교공시제도, 금융회사 민원발생평가제도 및 금융소비자 보호모범규준 마련 등에 대한 법적 근거(제29조)를 마련하고 있으며[17] 아울러

16) 구기성, 전게 검토보고서, 29면.

현재 금융감독원이 실시하고 있는 금융회사별 민원발생평가제도의 법적 근거를 마련하고 평가결과의 공표권한이 있음을 명시하고 있다. 이외에 금융회사의 기본 운용지침으로서 금융소비자보호 모범규준의 법적 근거를 마련하고 모범규준이 실질적인 운용지침으로 작용할 수 있도록 필수포함사항도 규정하였다.

5. 금융분쟁의 조정제도 개선

한편, 법제정안은 금융분쟁의 조정에 관한 사항으로서 신설되는 금융소비자보호원에 금융분쟁조정위원회 설치근거를 마련하고 분쟁조정의 절차와 방법 등을 규정하는 한편(제30조~제34조), 조정의 당사자가 수락한 조정안에 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하였으며(제35조), 조정이 신청된 사건에 대해서는 수소법원이 소송절차를 중지할 수 있도록 하고(제36조)[18], 일반금융소비자가 신청한 500만원 이하의 소액분쟁사건에 대하여는 금융회사가 조정절차 진행 중에 소를 제기하지 못하도록 특례(제37조)를 규정하였다. 이는 현재 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에서 규정하고 있는 금융분쟁조정에 관한 사항을 이 법에 규정하는 한편, 현행 분쟁조정제도와 관련하여 제기되는 문제점을 인식하여 사후적 금융소비자보호제도로서 분쟁조정제도의 실효성을 제고하고자 한 것이다.[19]

---

17) 현재 금융감독원, 각 금융협회등을 통해 비교공시가 이루어지고 있기는 하지만 공시범위나 기준이 상이하여 정보제공의 수준이 상이하며 업권별 정보제공의 수준이 다르다는 비난이 적지 않아 이를 반영한 것이다.

18) 금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제53조는 분쟁조정의 신청내용이 이미 법원에 제소된 사건이거나 분쟁조정을 신청한 후 소를 제기한 경우에 금융감독원장은 합의권고나 조정위원회에 회부를 하지 아니할 수 있도록 하고 있고, 같은 법 제56조는 조정신청사건의 처리절차 진행 중에 일방당사자가 소를 제기한 경우에는 그 조정의 처리를 중지하도록 함에 따라, 금융회사 등은 불리한 조정결정이 내려질 것이 예상되면 분쟁조정 초기단계에서 법원에 민사조정이나 소송을 제기하는가 하면, 분쟁조정의 신청이 있은 후 조정안 결정통지 전 단계에서 법원에 채무부존재 확인소송을 제기하여 분쟁조정을 중단시키는 사례가 다수 발생하고 있어 현행 분쟁조정제도의 실효성에 대하여 문제점이 제기되고 있다. 구기성, 전게검토보고서, 34면.

19) 구기성, 전게검토보고서, 34면.

6. 금융소비자보호원의 설치

2012. 7.6 발표된「금융위원회 설치등에 관한 법률안」에서는 소비자보호 기능을 담당하는 금융소비자보호원을 금융감독원 내에 설치하되, 인사·예산·업무상 독립성을 강화한 준 독립기구로 설치하기로 제시되었다. 이 안에서는 원장의 경우 후보추천위원회의 추천을 받아 금융감독원장의 제청으로 금융위원회가 임명하고 위원은 일정 자격자중 금융감독원장이 위촉하며, 소속직원은 금융소비자보호원장이 금융감독원장과 협의하여 임명하는 것으로 되어 있다. 한편, 예산의 경우 금융소비자보호원이 금융감독원과 협의하여 편성하고 금융위원회가 승인하는 것으로 되어 있으며, 업무는 금융분쟁, 민원처리, 금융교육 등을 전담하는 것으로 되어 있다. 그 외 금융소비자보호원에 사실조사권, 조치건의권을 부여하고 소관업무 수행상 필요시 금융회사에 자료 요구 및 사실조사를 할 수 있으며, 조사결과 필요시 금융위원회 및 금융감독원에 적절한 조치를 건의할 수 있도록 하고 있다.

그러나 2013. 7. 23. 금융위원회는『금융감독체계 개편방안』을 발표[20], 종전과는 달리 2014년 2/4분기까지 독립적인 금융소비자 보호기구를 신설하겠다는 계획을 발표하였다. 이를 위해 금융위원회는 의원입법을 통해 내년에 독립한 금융소비자보호원을 신설하는 것으로 계획하고 있다[21]. 금년 7월 발표된 방안에 의하면 금융감독원과 별도의 독립된 기구로 무자본 특수법인인 금융소비자보호원을 신설할 계획이며, 금융감독원 집행간부의 임명절차 및 임기와 동일하게 규정하고, 금융소비자보호원장은 금융위원회 당연직 위원으로 위촉하며, 양 기관의 집행간부 수는 추후 조직규모를 감안하여 최종 결정하되, 원칙적으로 금융감독원과 금융소비자보호원의 집행간부 총수는 현행 금융감독원 집행간부의 수(현행법상 부원장 4인 이내, 부원장보 9인 이내)를 넘지 않는 범위내에서 결정할 예정이다. 아울러 금융소비자보호원의 감독대상도 은행·보험·금융투자·카드사 등 전 금융업권이 되며, 업무는 금융민원 및 분쟁조정 처리, 금융교육 및 정보제

20) 금융위원회,「금융감독체계 선진화방안」 국무회의 보고, 2013. 7.23. 보도자료
21) 한국일보, 급물살타는 금융소비자보호원 설립, 2013. 10. 6. 기사

공 인프라 구축, 금융약자 지원, 금융상품 판매 관련 영업행위 감독 등을 수행하는 것으로 되어 있다. 다만, 금융상품 약관심사 등의 업무는 원칙적으로 금융감독원이 수행하되, 금융소비자보호원과의 사전협의를 의무화할 계획이다. 아울러 금융소비자보호원에 금융회사에 대한 자료제출 요구권 및 검사·제재권, 업무수행과 관련한 규칙 제·개정권을 부여하며 금융감독원과 금융소비자보호원은 규칙 제·개정시 상대기관과 사전협의를 하도록 의무화할 예정이다.

7. 감독 및 조치

법제정안에서는 또한, 금융위원회의 금융상품판매업자등에 감독(제39조) 및 명령권(제40조)과 위법 행위를 한 금융상품판매업자등 및 임직원에 대한 조치권(제42조) 및 금융감독원장의 금융상품판매업자 등에 대한 검사권(제41조)과 함께 퇴직한 임직원에 대한 조치내용의 통보(제44조), 청문(제45조) 및 이의신청 절차(제46조), 처분 등에 대한 기록 및 유지·관리(제47조) 등에 관해서도 규정하고 있는데, 이는 법의 실효성을 확보하기 위하여 금융위원회의 포괄적인 감독권과 조치명령권, 금융감독원장의 검사권 등을 규정하고 위법행위를 한 금융상품판매업자등이나 그 임직원에 제재조치를 부과할 수 있는 법적 근거를 마련한 것이다.

다만, 이러한 감독 및 조치권은 금융위원회의 독립기구로서 금융소비자원을 설치하려는 향후 계획에 따라 다소 수정될 것으로 예상된다. 왜냐하면 2011. 11. 21.「금융위원회 설치등에 관한 법률 일부개정법률안[22]」에서는 제4장에 금융소비자보호원을 신설, 금융감독원 내에 금융소비자원을 설치하는 내용으로 개정안이 제출되었고(제51조), 2012. 7월. 발표된 정부 개정안에서도 금융소비자보호원을 금융감독원 내에 설립하는 것으로 되어 있었기 때문이다(제57조의2, 제57조의3 신설).[23] 그외 금융소비자보호원에 사실조사권과 조치건의권을 부여

22) 금융위원회공고 제2011 - 207호

23) 동 개정안에서는 금융소비자보호원의 원장은 후보추천위원회의 추천을 받아 금융감독원장의 제청으로 금융위원회가 임명하며, 금융소비자보호원의 예산은 금융감독원과 협의하

하는 것으로 되어 있었다. 즉 금융회사에 대한 감독·검사·제재는 금융감독원의 권한으로 존치하고자 하였다.

8. 과징금제도 개선을 통한 제재 강화

한편, 법제정안은 금융상품판매업자등에 대하여 업무정지 처분에 갈음하여 또는 금융상품직접판매업자·금융상품자문업자가 설명의무 등(부당권유행위금지, 구속성상품계약 체결금지, 광고규제 위반 등 해당)[24]을 위반하는 경우에 해당 금융상품판매업자등에 대하여 과징금을 부과할 수 있도록 하였으며, 금융상품직접판매업자로부터 금융상품계약체결등의 업무를 위탁받은 금융상품판매대리·중개업자나 금융상품직접판매업자 소속 임직원이 설명의무 등을 위반한 경우 그 금융상품직접판매업자에게도 과징금을 부과할 수 있도록 하였다(제48조). 이 경우 규제위반행위에 대하여 해당 위반행위로 인해 발생한 수입의 30%범위에서 부과된다(제48조 제2항). 다만, 그 위반행위를 한 자가 수입이 없거나 수입의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있어 유연한 부과를 할 수 있게 하고 있다(제48조 제2항 단서).

이는 금융상품판매업자등에 대한 업무정지처분에 갈음하여 과징금부과가 가

여 편성하고 이를 금융위원회가 승인하는 것으로 하고 있다. 그 외 금융소비자보호원의 업무는 금융분쟁조정, 금융교육, 민원처리등의 업무를 전속업무로 하여 금융감독원장의 지시·감독이 배제되도록 하고 있다.

24) 제48조 제2항에서 다음 사항에 한해 과징금이 부과된다.

1. 금융상품직접판매업자 또는 금융상품자문업자가 제16조제2항을 위반하여 설명서를 발급하지 아니하거나 확인을 받지 아니한 경우
2. 금융상품직접판매업자가 제17조제1항을 위반하여 부당한 금융상품계약의 체결을 요구한 경우
3. 금융상품직접판매업자 또는 금융상품자문업자가 제18조 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우
4. 금융상품직접판매업자 또는 금융상품자문업자가 제19조제3항 또는 제4항을 위반하여 금융상품등에 관한 광고를 한 경우

능하게 함으로써 업무정지로 인한 금융소비자의 불편을 방지하되, 금융상품 판매업자등의 위법행위로 인한 이익을 환수함으로써 제재권 행사의 유연성을 제고한 것으로 평가된다.[25] 특히 현재 「보험업법」[26]을 제외하고는 금융상품판매업자등의 판매행위 규제 위반에 대하여 대부분 과태료(1천만원 ~ 1억원)만 규정하고 있어 실질적인 제재효과가 미흡한 점에서 과징금제도를 도입함으로써 판매행위 규제위반에 따른 부당이득을 적극 환수하여 법 위반행위를 강력히 제재하는 한편, 법 위반 유인요소를 제거하기 위함이다.[27]

이외에도 금융상품직접판매업자로부터 금융상품계약체결등의 업무를 위탁받은 금융상품판매대리 · 중개업자(이 경우 하나의 금융상품직접판매업자만을 대리하는 금융상품판매대리 · 중개업자로 한정) 또는 금융상품직접판매업자의 소속 임직원이 (i) 설명서를 발급하지 아니하거나 확인을 받지 아니한 경우 (ii)부당한 금융상품계약의 체결을 요구한 경우 (iii) 부당권유행위를 한 경우 (iv) 금융상품등에 관한 광고규제를 위반한 경우(제3항)에는 그 금융상품직접판매업자에게 제2항에 따른 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 금융상품직접판매업자가 그 위반행위를 막기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그 금액을 감경하거나 면제될 수 있다(제3항 단서). 아울러 위

---

25) 구기성, 전게검토보고서, 40면.

26) 제196조(과징금) ① 금융위원회는 보험회사가 제95조의4, 제98조, 제99조, 제106조, 제111조, 제127조, 제127조의3, 제128조의3, 제131조를 위반한 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 과징금을 부과할 수 있다.
1. 제95조의4제1항부터 제3항까지를 위반하여 광고하는 경우: 해당 보험계약의 연간 수입보험료의 100분의 20 이하
2. ~ 11. (생 략)
② 금융위원회는 보험회사의 소속 임직원 또는 소속 보험설계사가 제95조의2·제96조제1항·제97조제1항을 위반한 경우에는 그 보험회사에 대하여 해당 보험계약의 수입보험료의 100분의 20 이하의 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 보험회사가 그 위반행위를 막기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

27) 금융위원회, 금융소비자 보호에 관한 법률 제정안 주요내용, 2012. 5. 보도자료 ; 구기성, 전게검토보고서, 41면.

반행위로 인한 수입 또는 이에 준하는 금액의 산정에 관한 사항은 금융시장 환경변화로 인한 변동요인, 금융상품 유형별 특성, 금융상품계약체결등의 방식 및 금융상품판매업자등의 사업규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 하였다(제4항).

Ⅴ. 금융소비자보호에 관한 법률제정안의 입법 평가

1. 규범적 분석의 기준 설정과 내용 : 소프트웨어측면

(1) 금융상품 횡단적인 금융소비자보호체계 구성면의 평가

금융소비자보호에 관한 기본법으로서 역할하기 위해서는 판매는 물론, 유지, 정산 등 일련의 절차에서 금융소비자를 보호하는 법이 마련될 필요가 있다. 이러한 점에서 법제정안은 단계적으로 금융상품의 판매에 관한 횡단·통합적 규제체계로서 마련된 것으로 이해된다.

아울러 비록 판매단계에 초점을 맞추어 횡단, 통합적 규제체계를 구축한다고 하더라도 기본법으로 역할 하기 위해서는 포괄적으로 제조자·판매자와 금융상품을 정의하여야할 것이다. 이를 위해서는 제조자·판매자와 금융소비자 및 금융상품의 개념을 포괄적으로 정의하는 것이 타당하다. 다만, 규제상 금융소비자의 유형을 구분하는 것은 실익이 있다. 왜냐하면 금융업자와 금융상품 거래계약을 체결하는 거래상대방에는 기관투자자, 대형사업자등 정보수집 및 분석능력이 금융업자와 대등한 경우가 적지 않은데 이들까지 금융소비자의 개념에 포함할 경우 규제의 낭비 내지 규제의 효율화에 부담이 되기 때문이다.

한편, 금융상품을 포괄적으로 정의하는 것이 입법취지에 부합하지만 입법기술상 금융상품을 정의함에 있어 상품별로 재정의하는 것이 입법상 그리고 현실적으로 용이하지는 않다. 이러한 현실을 고려하여 법제정안은 입법기술적으로 각 금융업법에 산재된 금융상품을 열거하는 방식을 차용하는 방식을 채택하고 있다.

그러나 이러한 방식은 앞서 지적한 바와 일부 법률에 있는 상품과 신탁[28]등

현재 분쟁이 빈발하거나 발생가능성이 높은 상품들을 포괄하지 못하는 한계가 있다. 갈수록 특정금전신탁관련 분쟁[29]과 문제가 눈에 띄게 증가하고 있는 현실을 고려할 때 여전히 규제사각지대로 남게 되어 우려된다.

(2) 금융소비자의 권리구제 및 용이성 확보면의 평가

한편, 금융소비자의 보호는 현실적으로는 금융소비자와 금융상품 판매자간의 법률관계로 나타난다. 이들 관계를 어떻게 파악하는 가에 관해 법리상·이론상 여러 가지 접근이 가능할 것이나[30] 어느 법제를 이용하건 현행 법제하에서는 정보격차의 발생 및 이의 시정에 완전히 기여하지는 못한다. 주된 원인은 금융규제상의 의무 위반이 사법상의 효력 내지 손해배상책임으로 이어지는 것은 아니기 때문이다. 다만, 자본시장법상의 금융투자상품의 설명의무 위반시 이러한 문제를 입법으로 해결하였는데, 이는 예외에 불과하다. 따라서 궁극적으로 금융소비자보호를 위하여 무엇보다 사법적으로 구제가 용이한 방식으로 구성된 법제 정비가 요구된다.

그런데 법제정안이 사법적으로 금융소비자의 구제를 용이하게 할 것인지는 의문이다. 우선, 금융투자상품에 국한해서만 자본시장법 제46조의 규정과 같이 손해배상액 추정규정을 도입하고 있어 현행과 크게 다른 점이 없기 때문이다. 손해배상액의 추정이 필요한 사항은 금융투자상품에만 한하지 않는다. 예컨대 외화대출의 경우 외화의 특성 및 대출시 예상되는 위험들에 대해 설명무가 인정

---

28) 특정금전신탁이란 위탁자겸 수익자가 신탁재산인 금전의 운용방법을 구체적으로 지정하고 신탁회사가 이에 따라 신탁재산을 운용하는 신탁의 유형을 말한다.

29) 특정금전신틱과 관련한 최근의 분쟁과 문제점에 대해서는 안수현, “금융상품거래와 신뢰-자본시장법상 투자권유 규제의 의의와 한계”, 「BFL」 제61호, 금융법센터, 2013.9, 50~51면 이하 참조.

30) 우선, ①금융규제상 금융상품판매자는 현재 개별 금융업법상 업자로서 규제대상자가 되며 이들에게 상품판매시 일응의 의무를 준수할 것을 규범화하고 있다.
- 둘째, ②민법상 계약당사자가 되어 금융상품의 매매당사자로 파악할 수 있다. 셋째, ③사업자와 소비자와의 관계로 파악하는 방안이 있다. 최근에는 ③의 방안에서 법제를 보완하여야 한다는 견해가 국내외적으로 주류를 형성하고 있는 경향이다.

되며 이를 위반한 경우 배상할 손해가 무엇이고 얼마인지는 명확하지 않다. 따라서 금융투자상품에 한해서만 배상액을 추정하는 규정을 두는 것은 현행과 큰 차이가 없고 구제면에서 개선된 바가 크지 않다. 따라서 설명의무에 한해서라도 모든 금융상품의 판매시로 확대하고, 입증책임을 전환할 필요가 있다. 더구나 불완전판매가 집단적 분쟁으로 이어지는 경우 손해배상이 보다 효과적으로 이루어질 필요가 있다.

⑶ 금융소비자의 사전적 보호제도의 실효성 평가

금융소비자를 보호하는 방안을 유형화하는 기준의 하나로 사전적 보호와 사후적 보호로 구분할 수 있다. "사전적 보호"란 금융소비자들의 피해가 발생하지 않도록 예방을 목적으로 하는 제반보호라고 정의할 수 있는 반면, "사후적 보호"는 이미 발생한 피해의 구제를 목적으로 하는 제반보호라고 일응 정의할 수 있다.[31] 금융소비자의 보호를 충실하게 함에 있어 이 두 방안의 실질적 강화가 모두 필요하고 절실하다 할 것임은 두말할 나위가 없다. 그러나 사전적 보호장치중 법제정안에서 노출되는 한계와 문제점을 개관하면 다음과 같다.

가. 금융상품의 정의 방식

우선, 상술한 바와 같이 법제정안은 금융상품의 개념을 정의함에 있어 개별 금융업법에서 정의한 개념규정을 차용하고 있다. 때문에 정의규정 및 대통령령에 열거되지 않은 금융상품에 대해서는 금융소비자 보호에 관한 법률안이 적용되지 않는 규제공백을 야기한다.

나. 금융소비자보호의 핵심: 금융상품 판매전단계에서의 의무

한편, 금융소비자의 사전보호장치로서 가장 핵심적인 것은 금융상품 판매 전단계에서의 의무라고 할 수 있다. 그런데 이들 의무가 구체적이지 못할 경우 금

31) 다만, 금융소비자 피해가 발생한 경우 금융소비자에게 신속하고 효과적인 구제가 제공된다면 이는 향후 다른 피해를 예방하는 사전적 보호의 기능을 가질 수 있다. 손정국, "금융소비자의 사전적 보호- 금융소비자 보호에 관한 법률안을 중심으로"- 한국법제연구원 금융소비자 보호를 위한 법적 과제 워크숍자료집, 한국법제연구원, 2013. 9.12, 11면,

융회사의 준수를 기대하기 어려운 측면이 있다. 이러한 점을 인식, 법제정안에서는 금융회사의 기본적인 주의의무를 규정하면서 이와 함께 구체적으로 금융상품과 금융회사를 횡단하여 정보제공을 포함한 판매프로세스별로 금융소비자 보호를 위한 각종 의무를 부과하고 있다. 그러나 의무의 구체적인 내용을 둘러싸고는 이견이 적지않다.

다. 판매와 자문의 구분 및 금융상품자문업의 도입효과

① 판매와 자문의 구분

법제정안은 판매행위의 유형에 따라 금융상품의 직접판매와 판매대리·중개업자 및 자문업자로 구분하여 금융상품판매업자와 자문업자를 구분하고 있다. 아울러 "금융상품판매업"을 이익을 얻을 목적으로 계속적이거나 반복적인 방법으로 금융상품을 직접 판매하거나 대리 · 중개하는 것을 말하는 반면(제2조 제2호), "금융상품자문업"이란 이익을 얻을 목적으로 계속적이거나 반복적인 방법으로 금융상품의 가치 또는 금융상품 구매 결정에 관한 자문에 응하는 것(제2조 제3호)으로 정의하고 있다. 다만 금융상품자문업자에 해당되지 않는 경우를 법률로 명시하되 대통령령으로 확대할 수 있게 하고 있다(제2조 제3호 단서).[32]

이처럼 금융상품자문업을 신설하는 이유는 금융투자상품이외의 금융상품에 대한 자문행위가 현행 금융법상 규제사각지대에 있기 때문이다. 따라서 금융상품자문업을 도입하는 것은 타당하다고 보여진다.

그런데 이처럼 판매와 자문을 구분하면서도 실제 행위의 차이에 상응한 정치한 규제가 이루어지고 있지는 않다. 즉 금융상품판매업자와 자문업자 모두 다른 금융 관련 법률에서 금융상품판매업등의 인 · 허가 또는 등록을 하도록 규정하지 아니한 금융상품판매업등을 영위하려는 자는 업종별, 금융상품의 유형 및 범위를 구성요소로 하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 업무 단위의 전부 또는 일부를 선택하여 금융위원회에 등록하도록 하고 있다(제7조). 아울러 영업행위

32) 가. 불특정 다수인을 대상으로 발행 또는 송신되고, 불특정 다수인이 수시로 구입 또는 수신할 수 있는 간행물 · 출판물 · 통신물 또는 방송 등을 통하여 조언을 하는 것
나. 그 밖에 해당 행위의 성격 및 금융소비자 보호의 필요성을 고려하여 금융상품자문업에서 제외할 필요가 있는 것으로서 대통령령으로 정하는 것

일반원칙이 공통적으로 적용된다(제9조~제19조). 다만 계약서류의 발급의무에 한해 금융상품직접판매업자에 대해서만 의무로 규정하고 있는데(제20조)[33] 이러한 차이는 이해하기 어렵다. 마찬가지로 금융상품자문업자의 경우 금융소비자에 대하여 선량한 관리자로서의 주의로 자문에 응하여야 한다는 규정을 공통의 영업행위규제원칙으로 규정하지 않고 업종별 영업행위 준수사항으로 규정한 것(제24조) 또한 체계적이지 않다. 선관주의의무가 있음은 판매업자나 자문업자나 다를 바 없기 때문이다.

한편으로 독립 금융상품자문업자를 허용한 것은 의미가 있는데,[34] 실무에서는 이 제도가 금융소비자의 사전적 보호의 핵심장치로 보는 경향이 있다.[35] 다만, 금융상품판매업과 금융상품자문업의 겸영이 금지되지는 않는다(제24조 제3항). 그러나 이 경우 금융상품자문업자와 금융소비자 간에 이해상충이 발생할 가능성이 큰 경우로서 (i) 금융상품판매업을 겸영하는 경우 금융상품자문업과 금융상품판매업 간에 임원(대표이사, 감사 및 사외이사가 아닌 감사위원회의 위원은 제외한다) 및 직원을 겸직하게 하는 행위[36] (ii) 그 밖에 이해상충이 발생

33) 제20조 (계약서류의 발급의무) 금융상품직접판매업자는 금융소비자와 금융상품에 관한 계약을 체결하는 경우 금융상품의 유형별로 대통령령으로 정하는 계약서류를 금융소비자에게 지체 없이 발급하여야 한다. 다만, 계약내용 등을 고려하여 금융소비자 보호를 해칠 우려가 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그 계약서류를 발급하지 아니할 수 있다.

34) 금융상품판매업자로부터 독립하여 자문업무를 수행하도록 하는 규정과 금융상품자문에 응하는 경우 금융소비자가 최선의 선택을 할 수 있도록 대통령령으로 정하는 기준에 따라 자문업무를 수행하여야 한다는 규정(제24조 제1항) 및 금융상품자문업자는 자문업무를 하는 경우 금융소비자에게 일정한 사항을 미리 알려야 하며, 자신이 금융상품자문업자라는 사실을 나타내는 표지를 게시하거나 증표를 금융소비자에게 내보여야 한다는 규정등이 금융소비자의 이익을 보호하기 위하여 마련되었다(동조 제4항). 독립 금융상품자문업자제도는 영국의 IFA(Independent Financial Advisor)와 유사한 점이 많다. 영국의 IFA에 대한 상세소개로는 손정국, 전게 발표자료, 44~46면. 참조.

35) 대표적으로 손정국, 전게발표자료, 47면. 그 근거로서 외국례에서 영국의 IFA나 미국의 투자자문업자들이 고액의 고객을 상대하기보다는 평범한 일반투자자들이 이용하는 경우가 많다는 것이다.

36) 다만, 금융상품자문과 관련하여 금융소비자와 이해상충이 없는 경우로서 대통령령으로

할 가능성이 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위는 금지되고 있다. 이러한 금융상품판매업과 금융상품자문업의 겸영에 대해서는 금융상품자문업이 금융회사로부터 보상이 원칙적으로 금지되었고, 금융상품자문업의 취지를 볼 때[37] 판매보다는 “구매대행”으로 구분하고, 겸영을 최소화하여야 한다는 주장이 있다.[38]

라. 정보제공 및 금융교육등 인프라 강화측면의 평가

①정보제공 강화 효과

법제정안은 금융위원회로 하여금 금융상품의 유형별로 금융상품의 주요 내용을 비교공시할 수 있게 하면서(제29조 제1항) 이러한 비교공시 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 금융소비자보호원장 또는 금융협회에 위탁할 수 있는 근거를 마련하고 있다(동조 제5항). 이외 감독정보의 일환으로서 금융소비자보호원장이 대통령령으로 정하는 금융회사등에 대한 민원에 관하여 그 발생 규모 및 처리 결과를 평가하고 그 결과를 공표할 수 있도록 하고 있다(제29조 제2항). 아울러 대통령령으로 정하는 금융회사등으로 하여금 금융소비자의 불만 예방 및 신속한 사후구제를 통하여 금융소비자를 보호하기 위하여 그 임직원이 직무를 수행할 때 준수하여야 할 기본적인 절차와 기준을 정하도록 함으로써(제29조 제3항) 간접적으로 해당 금융회사의 금융소비자 보호태세를 알 수 있도록 하고 있다. 다만, 금융소비자보호원장의 민원 평가 및 결과 공표는 민원의 감소가 목적으로 보이나 민원이 갖는 의미는 민원의 형식적인 숫자 감소보다는 금융회사별로 민원의 구체적인 발생원인을 금융소비자에게 제공하여 이에 대비하게 하는 것이 더 의미가 있다. 또한 민원의 비교대상이 정확히 같은 경우이어야만 비교되는 금융회사가 입은 예기치 않은 불이익도 해소할 수 있다. 때문에 민원의 숫자를 갖고 평가하는데 초점을 두는 민원평가제도로 운영되기보다는 민원의

정하는 경우는 제외한다.

37) 금융상품자문과 관련하여 이해상충이 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고 금융상품판매업자로부터 수수료 등 어떠한 명목으로든지 금품이나 그 밖의 재산상 이익을 수취하는 행위는 금지된다(제24조 제3항 제2호)

38) 손정국, 전게발표자료, 48~49면.

내용의 공표 및 이에 대한 회사 비교가 중요하며 아울러 이에 대한 감독기관의 정책을 정기적으로 발표하게 하는 것이 보다 실효성 있을 것으로 생각된다.[39]

특히 비교공시는 무엇보다 기준시점을 통일하여야만 의미가 있다. 때문에 기준시점이 일관되어 적용된다면 비교가능성이 높아지는 측면에서 유익하다 할 것이다. [40]

②금융교육의무 수범자 명시 및 교육추진사항

한편, 금융상품 거래의 정보비대칭으로 인한 문제로부터 금융소비자가 스스로를 보호하기 위한 기본 요건은 무엇보다도 금융소비자교육을 통하여 본인의 금융이해도를 높이는 것이다. 이를 감안하여 법제정안에서도 금융위원회에 금

---

39) 금융민원관련 감독제도 개선방안에 관해서는 안수현, "금융회사 민원서비스의 금융규제적 의미",「증권법연구」제14권 제2호 (통권 제30호), 증권법학회, 2013. 8, 585면 이하 참조. 한편, 미국은 금융위기 이후 Dodd-Frank Act(정식명칭은 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)에 기초해 2011년부터 금융소비자보호국(CFPB Consumer Financial Protection Bureau)이 각 금융규제기관에게 산발적으로 흩어진 민원처리시스템을 통합적으로 구축하고 여·수신관련 민원을 상품 통합적으로 접수(collecting and tracking complaints), 점검(monitoring), 조치(responding), 보고 및 공시(creating complaint data)하는 서비스를 제공하게 하고 있다. 이러한 민원처리시스템은 무엇보다 통합적으로 관리하는 점에서 최초의 통합관리시스템이라는 평가를 받고 있다. 종래에도 각 행정기관들은 자체적으로 민원처리시스템을 마련하였으며 금융업권별로 산재된 감독기관들도 민원접수시스템을 마련하여 왔다. 그러나 정부차원에서 민원접수 및 처리시스템은 주와 연방으로 달리 존재하고 있는데다 금융업권별로 감독기관들이 달라 금융소비자로서는 어느 기관에 민원을 접수하는지를 모르거나 혼란스러운 경우가 많았다. 이러한 문제점을 인식하고 미국 의회는 신설된 금융소비자보호국(CFPB)에 상품이 여수신인한 통합적으로 민원을 접수하고 이외 접수된 민원에 대한 점검(monitoring)과 조치(response)까지 하게 하는 의무를 법적으로 금융소비자보호국에 부과하였다(동법 제1034조). 이를 위하여 현재 금융소비자보호국의 전체 예산의 10%가 민원관리에 할당되어 있다. 자세한 내용은 안수현, 전게논문, 592~593면 참조.

40) 반면, 금융상품 중 특히 펀드같은 금융투자상품의 경우 비교공시가 가지는 범용적 한계와 함께 종류와 숫자가 많고 향후 수익률을 예측할 수 없어 금융소비자의 실제 선택에 얼마나 큰 도움이 될지 미지수라는 비판이 있다. 손정국, 전게발표자료, 42면. 다만 금융소비자들이 자신이 투자한 펀드 또는 판매회사에서 권유받은 펀드를 그 시점을 기준으로 비교할 수 있고 아울러 공적 기관이 비교공시를 담당하게 되어 금융회사에게 나름의 압력으로 작용할 수 있다는 분석이 있다. 전게발표자료 43면.

융교육과 교육프로그램을 개발할 의무가 있음을 명시하면서(제28조 제1항, 제2항), 교육프로그램 개발과 관련하여 기획재정부장관, 공정거래위원회 등 관계 행정기관의 장과 협의하도록 하고 있고(제2항 단서), 프로그램의 개발 등에 필요한 사항을 금융소비자보호원장 또는 금융교육 관련 단체에게 위탁할 수 있게 하고 있다(제3항). 함께 제출된 금융위원회 설치등에 관한 법률일부개정안에서는 금융소비자교육을 금융소비자보호원의 업무로 규정하고 있다(제58조의9).

최근 금융교육과 관련하여 금융위원회와 금융감독원이 금융교육 활성화방안[41]을 발표한 바 있는데, 이중 주목받는 것이 공적 금융상담을 활성화하겠다는 내용이다.[42]

이러한 방안에 대해 법제정안에서의 금융교육이 구체적으로 무엇을 말하는지 불분명하다는 비판[43]이 있다. 아울러 금융교육의 목표를 각자가 스스로 자신의 금융행동을 결정하도록 만드는 것으로 설정된다면 이러한 목표는 실현불가능하고[44] 오히려 하지 않는 것이 더 낫다는 주장도 있다.[45] 다만, 이러한 지적은 금융교육이 중요하지 않다는 것이 아니고 금융교육의 목표와 내용이 변경되어야 한다는 점에서 입법에 반대하는 견해는 아닌 것으로 보여진다.[46]

---

41) 금융위원회/금융감독원, 소비자의 건강한 금융생활을 위한 금융교육 활성화방안, 2013. 9.4 보도자료

42) 자세한 내용은 손정국, 전게 발표자료, 15면. 이에 의하면 금융소비자의 니즈에 부합하는 맞춤형 교육을 제공하는 것을 금융교육 활성화를 위한 3대전략의 하나로 발표하고 있으며, 이에 의하면 소비자의 금융역량 및 교육 수요를 분석하여 이를 토대로 생애주기 및 금융역량에 따른 맞춤형 교육을 제공하고, 부채관리, 신용상담 등을 통해 노인층, 새터민, 다문화가정, 재취업 준비자 등 금융취약계층과 서민들에게 실질적인 도움이 되도록 금융주치의로서의 공적 금융상담을 활성화한다는 것이다.

43) 손정국, 전게 발표자료, 36~37면. 참조.

44) 그러한 이유는 물리적으로 실현 불가능하며, 소비자의 제한적 합리성 때문이라고 한다. 손정국, 전게발표자료, 37면 참조.

45) 비용과 오히려 금융소비자의 피해를 낳을 수 있는 점, 사회적 효율성 등을 고려해야한다고 지적한다. 손정국, 전게발표자료, 39-40면 참조.

46) 각국에서도 금융교육을 지원하는 법률제정 및 금융교육전담기구의 확립등 국가차원의 전략을 수립하여 금융교육인프라가 체계화되어 있다. 자세한 것은 안수현·곽수현, "각국의 금융교육 법제화 연구", 「외법논집」 제37권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소,

한편, 금융교육은 금융소비자 전체의 일반적인 금융지식을 높이는데 기여할 수 있지만, 해당 금융상품의 구매와 관련하여 복잡·복합적인 성격의 금융상품일수록 정확한 이해를 담보하는데는 한계가 있다. 때문에 금융역량 강화를 위한 맞춤형교육이라는 캐치프레이즈가 실제 이해력 상승 및 사전보호장치로서 상관성이 있는지를 지속적으로 평가하는 등의 담보장치들도 함께 마련될 필요가 있다.

(4) 금융소비자의 사후적 보호제도의 실효성측면

가. 분쟁조정제도[47] 개선의 실효성 평가

우선, 법제정안에서는 금융분쟁의 조정기구로서 금융소비자보호원에 금융분쟁조정위원회를 설치하고(제30조), 분쟁조정위원회의 지배구조에 관해 자세히 규정하고 있다. 즉 분쟁조정위원회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성되며(제31조 제1항). 위원장은 금융소비자보호원장이 되며, 조정위원회 위원은 금융소비자보호원의 부원장 및 일정한 요건을 충족한 자[48] 중에서 성별을 고려하여 금융소비자보호원장이 위촉하는 것으로 하고 있다(동조 제2항). 아울러 분쟁조정위원의 임기는 2년이며(제3항), 조정위원회의 위원 중 공무원이 아닌 위원은「형법」제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 보는 규정도 마련하고 있다(제5조). 이와 함께 분쟁조정절차[49]와 조정의

2013. 2, 181~196면 참조.

47) 현행 분쟁조정제도에 대한 연구로는 김명아·고등원·양만식,「한·중·일 금융ADR에 관한 비교법적 연구」, 한국법제연구원, 2012년, 25~111면 참조.

48) 다음의 자가 된다.

1. 판사·검사 또는 변호사 자격이 있는 사람
2.「소비자기본법」에 따른 한국소비자원 및 소비자단체의 임원 또는 그 임원으로 재직하였던 사람
3. 금융기관 또는 금융 관계 기관 · 단체에서 15년 이상 근무한 경력이 있는 사람
4. 금융에 관한 학식과 경험이 있는 사람
5. 전문의(專門醫) 자격이 있는 의사
6. 그 밖에 분쟁 조정과 관련하여 금융소비자보호원장이 필요하다고 인정하는 사람

49) 제32조 (분쟁의 조정), 제33조(조정위원회의 회의), 제34조(위원의 제척·기피 및 회피 등) 등이 해당된다.

효력에 대해서도 규정하고 있는데, 특히 양당사자가 조정안을 수락한 경우 해당 조정안은 재판상의 화해와 동일한 효력을 갖으며(제35조 제1항), 당사자가 조정에 불복하여 1개월 이내에 소송을 제기한 경우 시효의 중단 및 제소기간의 계산에서는 조정신청을 재판상의 청구로 보는 규정을 마련하였다(제2항). 아울러 조정이 신청된 사건에 대하여 소송이 진행 중일 때에는 수소법원이 조정이 있을 때까지 소송절차를 중지할 수 있다고 규정하였다(제36조 제1항). 이러한 소송중지제도의 경우 소송의 중지 여부를 전적으로 법원이 결정하므로 재판청구권을 침해할 우려가 없다고 전망된다.

그밖에 소액분쟁사건에 관해 특례규정을 두어 조정절차가 개시된 경우에는 조정안을 제시받기 전에는 소를 제기하지 못하도록 하고 있다(제37조 본문). 이 경우 "소액분쟁사건"이라 함은 (i) 일반금융소비자가 신청한 사건일 것, (ii). 조정을 통하여 주장하는 권리나 이익의 가액이 500만원의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우가 해당된다(제37조 제1호, 제2호). 다만, 조정을 회부받은 후 60일 이내에 조정안을 제시받지 못한 경우에는 예외로 하고 있다.

이처럼 소송으로의 이탈 금지는 금융기관의 재판청구권이 일부 제한되는 측면이 있으나, 일반금융소비자가 신청한 소액분쟁사건에만 적용되며, 분쟁조정제도를 무력화하려는 시도를 방지하기 위해 도입한 점, 그리고 조정안을 받은 후에는 소제기가 가능한 점에서 큰 장애가 되지 않을 것으로 예상되고 있다.

나. 손해배상 확보조치의 실효성 평가

①손해배상 추정

금융소비자가 피해를 입은 경우 사법상 가장 완전한 구제는 피해를 회복하는 것이다. 그러나 개별금융업법과 법제정안에서는 계약의 취소를 사법적 구제의 일유형으로 인정하고 있지 않다.[50] 대신 일부상품에 한하여 손해배상책임추정

50) 반면, 일본의 소비자계약법은 사업자와 소비자간의 정보의 질 및 양, 그리고 교섭력의 구조적 격차를 인정, 소비자가 사업자의 부당한 권유행위에 의해 계약을 체결한 경우 당해 계약의 취소를 인정하고 있다. 동법에 의하면 소비자는 오인에 의한 취소권과 곤혹에 의한 취소권을 갖게 된다. 이에 해당하는 유형으로 ①중요한 사항에 대해 사실과 다른 사항을 고지하거나(부실고지), ②장래의 변동이 불확실한 사항에 대하여 단정적 판단을

(금융투자상품의 경우)을 마련하고 있다. 그런데 손해배상추정규정도 금융투자상품에 한해서만 인정하고 있는데 적용대상을 확대할 필요가 있으며 의무 위반으로 인하여 발생한 피해에 대해서는 금융회사의 배상이 효과적으로 이루어지도록 입증부담이 금융회사에 있음을 명시하는 것이 필요하다. 아울러 집단적 피해구제가 효과적으로 실현될 수 있는 제도들이 보강될 필요가 있다.

② 관리책임의 명시

한편, 법제정안은 제11조에서 금융상품판매업자등의 관리책임을 명시하여 금융상품판매업자등이 그 업무를 영위할 때 임직원 및 금융상품계약체결등의 업무를 위탁한 금융상품판매대리 · 중개업자가 법령을 준수하고 건전한 거래질서를 해치는 일이 없도록 성실히 관리하도록 명시하고 있으며(제1항), 그 실효성 확보를 위하여 대통령령으로 정하는 금융상품판매업자등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 임직원 및 금융상품계약체결등의 업무를 위탁한 금융상품판매대리 · 중개업자가 직무를 수행할 때 준수하여야 할 적절한 기준 및 절차("내부통제기준")에 반영하도록 하고 있다(제2항). 아울러 금융상품직접판매업자의 손해배상책임도 명시하여 금융상품직접판매업자의 경우 금융상품계약체결등의 업무를 위탁한 금융상품판매대리 · 중개업자(재위탁받은 금융상품판매대리 · 중개업자를 포함)가 위탁받은 업무를 영위할 때 금융소비자에게 손해를 발생시킨 경우에는 그 손해를 배상하도록 하고 있다(제12조 제1항). 다만, 금융상품판매대리 · 중개업자에 대한 금융상품직접판매업자의 구상권 행사도 가능하다. 다만, 금융상품직접판매업자가 금융상품계약체결등의 업무를 위탁할 때 상당한 주의를 하였고 손해를 방지하기 위하여 노력한 경우에는 면책될 수 있다(제12조 제1

제공한 경우(단정적 판단의 제공), 혹은 ③중요한 사항에 대해 소비자에게 불이익한 사실을 고의로 알리지 않은 경우(불이익사실의 불고지)로 인하여 당해 사안에 관해 오인을 하고 이로 인해 소비자계약의 청약 내지 승낙의 의사표시를 한 경우 이를 취소할 수 있도록 하고 있다(제4조 제1항, 제2항). 이러한 입법예를 참고하여 손해배상제도보다는 취소권을 인정하는 것이 필요하다는 주장으로는 김주영, "금융소비자보호를 위한 법적 과제-사후적 구제를 중심으로", 한국법제연구원 금융소비자 보호를 위한 법적 과제 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2013. 9.12, 63면,

항 단서). 종래 사용자책임을 묻는데 있어 성립여부가 다투어지는 경우가 왕왕 있는바, 금융상품판매업자등의 관리책임의 명시로 종전보다 배상책임을 묻는 면에서 개선이 이루어졌다 할 수 있다.

다. 과징금의 부과 체계 정비 및 강화측면의 평가

한편, 법제정안은 판매규제 위반행위에 대해서도 과징금제도를 도입하고 있는데[51][52] 이러한 과징금제도는 금융업자에 대해 의무이행확보수단으로서 일반적으로 이용되는데 수단으로 최근 확대하는 경향이 있다. 법제정안에서도 판매행위 규제위반행위에 대해 과징금 부과대상으로 확대하고 있는 것은 이러한 경향의 일환으로 보인다.[53]

그런데 과징금제도가 실효성 있기 위해서는 무엇보다 과징금 산정구조가 명확할 필요가 있다. 법제정안은 해당 위반행위로 인해 발생한 '수입' 또는 '이에 준하는 금액'의 30% 범위내로 정하고 있으나(제48조 제2항 1호~4호) 무엇이 수입에 해당하는지 또는 이에 준하는 금액인지가 명확하지 않다. 예컨대 대출의 경우(제16조 제1항 제4호)에는 금리 및 중도상환수수료 등에 대해 설명서를 발급하지 않은 경우 이자가 수입에 해당하는지가 분명하지 않다. 외화대출의 경우에도 마찬가지이다.[54]

---

51) 금융위원회, 금융소비자 보호에 관한 법률 제정안 주요내용, 2012. 5. 보도자료

52) 금융위원회는 2008년부터 과징금제도 개선방안을 연이어 발표하고 있다. 대표적으로 2008. 8. 13에 "금융회사등에 대한 제재제도 선진화방안"으로 발표하였는데, 이는 금융회사의 위법행위에 대하여 위법행위를 한 회사 뿐 아니라 대주주와 임원에게도 과징금을 부과한다는 내용이 골자이다. 또 다른 하나는 2008년 8. 21. 에 발표한 "공시·불공정거래 제도 개선안"으로 공시위반행위에 대해 과징금 부과의 실효성 제고를 위해 상습 공시위반법인에 대해 과징금 가중조치 및 대표이사등 공시위반행위자에 대해서도 과징금부과대상으로 하며 이외 시세조종등 불공정거래에 대해서도 과징금을 부과한다는 내용이 그것이다. 자세한 내용은 안수현, "금융행정 집행수단으로서 과징금제도 검토-2008년 금융위원회의 과징금제도 개선방안을 중심으로", 「BFL」 제32호, 금융법센터, 2008, 76면 이하 참조.

53) 이에 대하여 지나치게 행정기관 편의주의이고 결국 금융기관에 대한 공권력의 강화만 강화하여 과도한 규제라는 비판으로는 김주영, 전게 워크숍자료, 65면 참조.

54) 외화대출의 경우 설명의무 등 금융회사의 의무에 관한 내용으로는 안수현, "외화대출을

한편, 법제정안에서 과징금부과 감면제도를 두고 있으나 그 요건은 위반행위를 한 자가 수입이 없거나 수입의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 국한하고 있다(제48조 제2항 단서). 그런데 이러한 감면규정은 위반행위의 경중과 상관없이 단순히 수입이 없거나 수입의 산정이 곤란한 경우라면 과징금감면대상이 되는 것으로 되어 있어 모럴해저드를 양산할 우려가 있다.

라. 감독 및 조치의 실효성측면의 평가

금년 7월 금융위원회는 태도를 변경, 조기에 금융소비자원을 독립한 기구로 설치하는 금융위원회 설치에 관한 법률일부개정안의 발의를 의원입법의 형태로 진행할 예정이어서 귀추가 주목되고 있다. 이는 금융소비자보호원에 감독·검사·제재권한을 부여하는 방안과 맞물려 감독체계 개편과 연계되어 검토될 수 있어 현재 시점에서 그 결과를 단언하기는 매우 어려운 상황이다. 특히 금융소비자보호원의 독립기구화가 현실화될 경우 영업행위 규제와의 구분 및 금융회사의 중복규제라는 지적을 극복하는 것이 가장 관건이 될 것으로 예상된다.

우선, 금융소비자보호기능을 금융회사의 영업행위규제기능과 구분할 수 있는지가 문제된다. 금융소비자보호 기능을 금융회사의 영업행위규제기능과 구분하는 경우 후자는 자본시장과 연계되는 부분 및 개별 금융회사의 미시건전성의 영향이 예금이용자와 투자자보호에 미치는 데에 대한 규제로 구분하여 정의할 수 있다. 이러한 점에서 금융소비자보호규제는 금융회사의 미시건전성 규제와 다음과 같은 차이가 있다. 즉 미시건전성규제는 국내·외의 금융환경의 변화로 보다 탄력적이고 기술적인 규제 내지 조치가 요구되므로 법령에 규제요건을 명확히 규정해두는 rule-based regulation이 규제성격상 부적절한 측면이 있다. 예컨대 위험자본규제비율과 같이 국제적 변화에 상응하여 기술적으로 규정하는 것이 필요한 경우가 많은 것이 미시건전성 규제의 특징이라 할 수 있다.

반면에 영업행위규제의 고유영역은 금융회사의 진입·퇴출부분이라고 할 수 있다. 이는 감독권의 핵심요소이기도 한다. 한편, 영업행위 규제영역과 금융소

둘러싼 금융소비자보호방안의 검토-최근의 판결과 금융감독원의 모범규준을 소재로", 은행법학회 제12회 정기학술대회-최근 은행거래법상 쟁점과 법적 과제, 2013. 9.27 발표자료. 참조.

비자보호영역과의 관계를 보면 공통영역으로 금융회사 지배구조, 내부통제, 판매권유규제, 검사·제재·집행과 같은 영역이 영업행위 규제 영역과 금융소비자보호기능의 중첩부분으로 보여진다. 그 외 민원상담, 분쟁, 금융교육 등은 협의의 금융소비자보호기능으로 구분할 수 있다. 따라서 이들 금융소비자보호기능을 광의로 정의할 것인지 아니면 협의로 정의할 지에 따라 금융소비자보호원의 지위에 차이가 있게 된다.

다음으로 금융회사의 중복규제의 부담이 문제된다. 다만 이러한 부담의 정도와 존재 여부는 감독체계를 어떻게 정교하게 설계하는가에 따라 차이가 있을 것으로 보인다.

2. 금융소비자보호원 설치의 평가- 하드웨어측면

현재 금융소비자보호기구를 독립기구화하는 것에 대해서는 다음과 같은 상반된 시각이 첨예하게 대립하고 있다.

(1) 독립적인 금융소비자보호기구 설치에 대한 비판적인 견해

이러한 견해는 소비자보호기구를 금융감독원으로부터 독립시킬 경우, 금융감독원 내부에 준독립기구화한 경우보다 정치권 등 외부 압력에 직접 노출되는 정도가 크게 높아질 것이라고 우려한다. 이처럼 외부 압력이 높아지고, 독립성을 확보하지 못할 경우 특정 이슈가 부각될 경우, 금융시장 안정과 소비자 보호기능간의 균형을 유지하기 어려울 것으로 예상되고 있다. 아울러 금융산업과 금융시장간에 있어 소비자보호 정도의 형평 확보가 어려울 것으로 예상된다.

그러나 금융소비자 별도 기구화에 대한 위와 같은 우려는 궁극적으로 독립기구화되는 기관에게 요구되는 독립성 확보를 위한 필수요소를 갖추었는지에 기초하여 판단하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 즉 (i)규칙제·개정권을 허용할 것인지 여부, (ii) 검사·제재조치권을 인정할 것인지의 여부, (iii)수장의 임기 및 다양한 구성원에 의해 구성된 위원회가 설치되었는지 여부 및 (iv) 예산상의 독립 등의 확보 여부가 그것이다.

(2) 독립적인 금융소비자보호기구 찬성론

반면, 금융소비자보호기구가 독립기구화할 경우 금융소비자보호에 초점을 두고 정책을 수행할 수 있으며, 특히 위기시 책임소재를 명확히 하는데 기여한다고 본다. 기본적으로 금융소비자보호기구로서 금융회사의 영업행위를 규제하는 기관은 근본적으로 금융회사와 대립적인 관계에 있다고 보는 것이 일반적이다. 대표적으로 Twin Peaks모델하에서는 영업행위규제기관을 금융소비자를 대표해 금융회사에 규정을 제시하고 위반시 제재하는 것이 역할이라고 보고 있다. 때문에 금융감독기관이 건전성규제와 영업행위규제를 모두 할 경우 영업행위규제에 사용되는 규제전략이 건전성규제에도 적용될 수 있어 금융회사들은 위반사실이 적발될 경우 제재를 받을까 두려워 사실을 은닉할 가능성이 크고, 이렇게 정보가 공개되지 않을 경우 시스템위험에 노출될 가능성이 커지는 부작용을 초래한다고 비판하고 있다. 한편으로 건전성규제에 사용되는 규제전략이 영업행위규제에 사용될 경우 금융소비자보호에 불이익이 미치는 문제가 있다. 요컨대 규제목적간에 상충되는 점이 있어 각각 목적에 부합하게 기관을 달리하여 규제권을 수행하는 것이 보다 규제목적에 부응한다고 보고 있다. 이러한 Twin Peaks모델은 특히 시장간에 밀접하게 연결되어 있거나 금융회사가 다양한 비즈니스를 하는 경우, 그리고 금융기업집단의 업무가 다양해질수록 규제면에서 효과적이라는 평가를 받는 경향이 있다.

그러나 규제의 효율화면에서 기능이 동일한 한 규제목적하에서 동일하게 취급되는 등 일관된 규제감독이 가능하다는 이점이 있으나 통제수준면에서서는 강도가 떨어지는 문제가 없지 않다. 왜냐하면 특정 목적에 전문화된 역량은 종합적인 문제해결이라는 측면에서는 효과를 기대하기 어렵고, 규제수범자의 입장에서도 복수의 규제자의 존재로 준수비용, 정보생산비용, 동일 업무를 달리 해석할 여지 및 특정 사건의 경우 책임소재의 불분명할 가능성이 있기 때문이다.

다만, 국내에서 지금까지 영업행위감독기능에 비해 분쟁과 민원과 같은 협의의 금융소비자보호기능이 주요 기능으로 부각되지 않았던 것에서 탈피하여 협의의 금융소비자보호기능의 확대 및 개선이외에 감독기관의 영업행위감독기능

과 협의의 금융소비자보호기능의 관계에 대한 이슈가 금융감독체계의 주된 이슈로 부각된 것은 보다 근본적으로 광범하게 금융감독이 변화하지 않으면 안된다는 것을 보여주고 있다 할 것이다.

VI. 결 론

정부발의의 금융소비자보호에 관한 법률안은 금융소비자보호를 위하여 금융상품의 판매와 관련한 제도개선을 소프트웨어 측면에서 제공하고 있다고 할 수 있다. 이러한 소프트웨어의 개선효과는 일응 긍정적이라고 평가할 수 있다. 이와 관련하여 정부는 판매행위규제가 새롭게 도입하는 것이 아니라 대부분의 업법에 따라 이미 규제하고 있는 사항을 규제가 부재하거나 미흡한 영역에 대해 적용하는 것이며 금융상품 유형에 따른 위험·특성을 감안하여 구체적인 규제내용을 차별화하고 있으므로 금융회사의 부담은 그리 크지 않을 것으로 예상하고 있다. 아울러 판매행위 규제로 인해 불완전 판매를 방지함으로써 얻는 효과를 감안할 때 편익이 비용보다 더 크다고 판단하고 있다.[55]

그러나 법제정안의 취지가 금융소비자 보호에 관한 기본법 및 통합법을 마련한다는 점에서 여전히 규제사각지대가 존재하는 것은 문제가 있어 보인다. 더욱이 동법안의 목적은 일반금융소비자를 사전적, 사후적으로 충실히 보호하는데 있다. 그러나 제정안은 판매에만 통합적으로 규율하고 있는데 그치고 있어 진정한 기본법으로서의 위치를 기대하기는 어렵다. 더욱이 판매단계에서 사전적 보호장치로서 마련된 일련의 의무위반으로 인하여 발생한 피해에 대해 금융회사의 보상이 효과적으로 이루어지게 지원할 것인지도 의문이다. 이를 위해서는 인과관계와 손해액의 입증부담이 금융회사에 있음을 명시하고 집단적 피해구제가 효과적으로 실현될 수 있는 제도들이 보완될 필요가 있다. 물론 이러한 보호장

55) 금융위원회, 규제영향분석서, 9면.

치를 마련하는데 있어 비용이 들지 않는 것은 아니다. 그러나 규제와 감독 개선이 시급히 필요하고 가장 효과적인 보호장치가 누락된 채 종래와 크게 다르지 않은 변화만을 기대한다면 오히려 그것이 기대하는 편익보다 비용이 더 들 것으로 보인다. 더욱이 하드웨어적인 변화까지 고려하여 비용과 편익분석이 정교하게 이루어질 필요가 있다.

참 고 문 헌

구기성, 금융소비자 보호에 관한 법률안【정부제출】 검토보고서, 2012.9.

구정한, “특정금전신탁의 문제점과 향후과제”, 금융브리프 21권 42호, 2012.10.27~11.2

김두진, “금융투자업자의 투자권유의 공정성 규제”, 상사판례연구 제24집 제2권, 상사판례학회, 2011

김명아·고등원·양만식, 「한·중·일 금융ADR에 관한 비교법적 연구」, 한국법제연구원, 2012

김민정·최현자, “펀드상품 투자권유에서의 금융소비자문제-적합성원칙과 설명의무를 중심으로”, 「금융소비자연구」 2권 1호, 한국금융소비자학회, 2012

김주영, “금융소비자보호를 위한 법적 과제-사후적 구제를 중심으로”, 한국법제연구원 금융소비자 보호를 위한 법적 과제 워크숍자료집, 한국법제연구원, 2013. 9.12

남길남·한 민·정순섭, 「ELS·DLS 투자자보호 강화방안」, 학술연구용역보고서, 자본시장연구원, (2012.9)

박철호, FX마진거래제도 개선방안, 자본시장연구원, 2010.7

배순영, “행동경제학의 논거가 소비자정책에 주는 시사점”, 소비자정책동향 제4호, 2008. 6.20

성희활, “금융투자상품의 투자권유규제에서 적합성원칙과 설명의무”, 인권과 정의, 대한변호사협회, 제389호, 2009

손정국, 금융소비자의 사전적 보호- 금융소비자 보호에 관한 법률안을 중심으로 - 한국법제연구원 금융소비자 보호를 위한 법적 과제 워크숍자료집, 한국법제연구원, 2013. 9.12,

안수현, “(가칭) 자본시장통합법과 소비자보호법의 접점-금융소비자의 보호”, 한국증권법학회, 증권법연구 제7권 제2호, 2006

_____, “펀드판매 관련 분쟁현황과 금융소비자의 보호”, BFL 제28호, 2008.3

_____, 금융행정 집행수단으로서 과징금제도 검토-2008년 금융위원회의 과징금제도 개선방안을 중심으로, BFL 제32호, 금융법센터, 2008

_____, “법·제도·집행·분쟁측면에서 본 금융소비자 보호체제와 평가”, 한국금융소지학회 창립기념 금융소비자보호 정책 세미나자료집, 금융소비자학회, 2010

_____, “DLS의 법적 과제: 금융회사의 상품조사의무 도입 시론, 금융법연구제8권 제2호, 금융법학회, 2011

_____, “금융감독시스템과 금융소비자 보호: 해외 금융감독시스템 개편동향과 시사점” , 상사판례연구, 24집 2호 상사판례학회, 2011

_____, “제한된 합리성을 가진 投資者와 정보제공- 규제정책상의 시사점”, 한국 소비자원 개원 25주년 기념세미나 발표자료, 2012. 6.5.

_____, “금융상품거래와 신뢰-자본시장법상 투자권유 규제의 의의와 한계”, BFL 제61호, 금융법센터, 2013.9

_____, “금융회사 민원서비스의 금융규제적 의미”, 증권법연구 제14권 제2호(통권 제30호), 증권법학회, 2013. 8

_____, 외화대출을 둘러싼 금융소비자보호방안의 검토-최근의 판결과 금융감독원의 모범규준을 소재로, 은행법학회 제12회 정기학술대회-최근 은행거래법상 쟁점과 법적 과제, 2013. 9.27

안수현·곽수현, 각국의 금융교육 법제화 연구, 외법논집 제37권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2013. 2.

원승연, “금융투자상품시장에서의 금융소비자 보호, -제한된 합리성개념을 중심으로”, 소비자학연구 제22권 제1호, 한국소비자학회, 2011. 3

이승진, 랩어카운트(Wrap Account)의 부각과 투자자 보호, 자본시장제도동향, 자본시장연구원, 2010년 5~6월

이채진, “투자자문업자의 주의의무-적합성원칙과 설명의무를 중심으로” 금융법연구 제6권 제2호, 금융법학회, 2009

정순섭, “금융규제개혁과 금융소비자 보호”, 상사판례연구 제22집 제4권, 상사판례학회, 2009.12

주규준, 금융소비자보호체계의 문제점과 개선방향, 입법과 정책, 3권 1호, 국회입법조사처, 2011. 6.30

주소연, “중고령층 금융소비자의 펀드투자에 관한 이해력”, 소비자문제연구, 제

40호, 2011
정유성, 금융소비자 보호를 위한 금융소비자보호법 제정 관련 주요내용, 법과 기업연구 제2권 제2호, 서강대학교 법학연구소, 2012.
한국개발연구원·자본시장연구원·금융법센터, 금융소비자보호에 관한 법률(가칭) - 금융소비자 보호강화를 위한 기본방향 토론회, 2010. 6.30. 발표자료
금융위원회,「금융감독체계 선진화방안」국무회의 보고, 2013. 7. 23. 보도자료
금융위원회, 금융소비자보호에 관한 법률제정안 주요내용, 2011. 11.21
금융위원회, 투지일임제도 개선방안, 2010. 9.15
한국거래소, 2013년 상반기 증권업계 민원·분쟁현황, 2013. 7.26 보도자료.
금융감독원, 금융소비자보호업무백서, 2010
증권연구원, 금융상품별 금융거래제도 구축방안, 2003.8
한국소비자원, 2009 소비자피해구제 연보 및 사례집, 2010
한국투자자보호재단, 투자자보호센터, 금융상품의 비교정보 제공 현황 및 시사점, 2010. 7

内閣府國民生活國, 集團的消費者被害回復制度等 に關 する硏究會報告書, 平成,21年 8月
ASIC, Consumer Protection in financial services, Consumer Affairs Victoria-Third National Consumer Congress In pursuit of world class consumer policy, (2006.3)
James D. Cox & Randall S. Thomas, SEC Enforcment Heuristics: An Empirical Inquiry, 53 Duke L. J. 737, 742 (2003)
Jennifer Hughes, FSA admits failings over Northern Rock, Fin. Times, (Mar. 26, 2008)
HKMA, Report of the Hong Kong Monetary Authority on Issues Concerning the Distribution of Structured Products Connected to Lehman Group Companies, Jan. 8. 2009.
FOS annual review 2011/2012
FSA, The FCA's Use of Temporary Product Intervention Rules, PS 13/3, March 2013.

GAO, SEC and CFTC Penalties: Continued Progress Made in Collection Efforts, But Greater SEC Managemenet Attention Is Needed, GAP-05-670 (Washington, D. C.: Aug. 2005)

SEC, SEC Announces $418 Million Fair Fund Distribution to Harmed Investors in Invesco Mutual Funds, For Immediate Release 2009-264, http://www.sec.gov/news/press/2009/2009-264.htm.

〈Abstract〉

Regulatory Analysis of Financial Consumer Protection Act Bill submitted by FSC in 2012

Ahn, Soo-Hyun
(Prof. of Law School at Hankuk University of Foreign Studies)

Between financial company and financial consumer, there is information asymmetry and conflicts of interest. In addition, financial industry is a field of surrounding risk. That is why financial regulation is needed and existed. However, financial regulation and the institution both did not have a focus on how to protect the financial consumers from the perspective of financial consumer up today. In response to the demand of stronger financial consumer protection, Financial Services Commission(FSC) presented a plan to enact Financial Consumer Protection Act in November, 2011 and the bill has been submitted to the National Assembly, but did not proceed yet.

This bill is said as an integrated law in the form of legislation, and a comprehensive financial consumer protection law in the contents of legislation. First, current financial regulatory system could not deal with hybrid products that is a combination of various financial products. Under the current financial supervisory system, still each financial law regulates each financial institution. For example, regulation on saving banks does not apply to banking services. In response of this problem, this bill is intended to overcome the limits of current regulatory system, and to provide the foundation for promoting the interests of financial consumers and for fostering the sound financial products sales business. Second, there was no general law on the financial consumer protection for now. Third, current financial supervisory body is not effective to protect the financial consumers. Single financial regulator controls both

financial institutions' soundness and financial consumer protection from the incomplete and illegal sales of financial products.

To protect the financial consumers more completely, the bill introduced the "same function-same regulation policy. To accomplish this policy, the bill reclassified all financial products and services based on their functions. Through this resorting process, the government expects to protect financial consumers against incomplete sales of financial products by financial company. However, this bill still does not cover all financial products and has loophole to protect the financial consumers.

In addition, the bill sets forth sales activities rules according to the types of financial products and financial product sales businesses such as the duty to explain, the appropriateness test, the advertisement rules for sales, and the duty to disclose important information of financial sales agent-brokers and so on.

Also, the bill strengthens liability for damage of direct sellers of financial products. It stipulates a financial company's responsibility for agent-broker management and the vicarious liability as a general principle to all sales channels. Moreover, the bill tries to improve the financial dispute resolution system, it allows the court to stop the suit with its decision in the case that the litigation and the dispute mediation conflict among financial company and financial consumers. In addition, the bill imposes monetary penalties on the financial company within the scope of 30% of profits in the case that the financial products sales entity violate the regulatory requirements of business conduct.

In other hand, FSC considers to build new independent organization which takes full responsibility for financial consumer protection. However, it is still debatable how this organization would be established as a independent regulatory body. Lastly, the bill stipulates explicitly the duty and responsibility of FSC to establish and operate financial consumer protection policies. and

also the authority should take financial consumer education services as its obligation. Financial consumer education should lead consumers to engage in informed and reasonable financial behavior.

Seemingly, the bill can be said to try to increase various ex-ante and ex-post measures to protect the financial consumers. However, considering the aim of the bill to establish a fundamental law to protect financial consumers, it should cover all kinds of financial products and to foster fair sales practices effectively and efficiently.

Second, the target group for the Financial Consumer Protection Act is financial consumers who are at a disadvantage, whether it is from a financial, information or professional standpoint. Considering the aim of the bill, financial services companies violating the rules of the conduct of business with fault or not have to compensate the financial consumers for any injury or loss arising therefrom and the burden of proof should be on the side of the financial companies.

※ Key Words: Financial Consumer Protection Act , ex-ante and ex-post protective measures, financial companies, FSC, fair sales practices, financial dispute resolution system, direct sellers of financial products, same function-same regulation policy, monetary penalties

입법평가연구 제 7 호
2013년 9월 pp.189~222

헤이그아동탈취협약의 국내이행법의 입법평가

곽 민 희*

〈국문초록〉

국제결혼의 증가에 수반하여 국제가족법상의 문제가 증가함에 따라, 이에 관한 적극적인 논의가 필요하게 되었다. 예컨대, 경을 넘어서는 이혼, 부양, 친권, 子의 보호의 문제 등은 가족으로서의 결합과 해체에 수반하는 당사자 사이의 애정에 기초한 결코 양보할 수 없는 이해대립의 문제는 비단 당사자에게만 그치는 문제가 아니라 국가간의 갈등을 빚어내고 있다. 특히, 국경을 넘어서 불법하게 이동되거나 유치되는 아동탈취의 문제는 그 특성상 필수적으로 국제적인 협력, 즉 각 국의 사법공조와 국제사법상의 통일에 기초여 해결되어야 한다는 운명에 처해있다. 이로써 국제사회는 이러한 국제적인 문제들의 해결을 위한 노력의 일환으로서 헤이그국제사법회의(Hague Conference on Private International Law)를 마련하였고, 이 회의에서는 본고의 주요한 논의대상인 국제적인 아동탈취의 문제해결의 실마리로써, 1980년에「국제아동탈취의 민사적 측면에 관한 헤이그협약(Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction)」을 제정하였다. 이 협약은 아동의 감호와 관하여 아동의 이익(Interests of Children)이 가장 중요한 가치임을 인정하면서, 불법하게 이동되거나 유치된 아동의 신속한 반환절차를 규정함으로써 국경을 넘은 아동탈취의 유해한 영향으로부터 아동을 보호하는 것을 목적으로 한다. 따라서 본 협약의 내용은 아동의 불법한 이동이나 유치로부터 아동의 본래 상거소로의 신속한 반환을 보장하기 위한 절차와 양육권과 면접교섭권의 보호를 주된 내용으로 한다. 우리나라도 극히 최근 위 협약에 가입하고, 신속하게 그 이행법률로서 “헤이그 국제아동탈취협약 이

* 숙명여자대학교 법과대학 교수, 법학박사.