

표지 면지

금융소비자보호법 시행 1년 평가와 과제

금융소비자보호법 시행 1년 평가와 과제

- 감독체계개편 및 금융분쟁조정기구 독립성 강화 방안 모색-

초대의 말씀

금융소비자보호법이 십여년의 산고 끝에 지난해 3월25일 본격 시행되었습니다. 코로나 3년을 겪고 전쟁과 기후위기의 한복판에서 국제적인 경제위기와 함께 우리나라 경제도 닥쳐올 위기상황에 대한 긴장감이 갈수록 높아지고 있습니다.

산업이 위축되고 경제가 어려워지게 되면 시민들의 금융위기도 함께 올 수 밖에 없습니다. 그 어느때 보다 더 금융소비자보호가 절실한 현 시점에서 금융소비자보호법 시행 1년여를 돌아보고 보완하고 개혁해 나갈 과제를 짚어보는 자리를 마련하고자 합니다. 바쁘시더라도 오셔서 의견을 나누어 주시기 바랍니다

■ 일시 : 2022년 7월 28일 (목) 오전10시-12시30분

■ 장소 : 국회의원회관 제2세미나실

■ 공동주최

이용우 국회의원 (더불어민주당)·금융소비자학회

(사)소비자권익포럼·미래소비자행동

PROGRAM

금융소비자보호법 시행 1년 평가와 과제

사회 김준현 상임이사 (미래소비자행동)

○ 축 사

- 이용우 국회의원

○ 주제발표

기조강연. 금융소비자보호법 시행과 향후과제

- 소비자를 위한 금융소비자보호법 해설서를 발간하며 -
한창희 공동대표 (사)소비자권익포럼, 금융소비자네트워크 3

발제1 금융소비자보호를 위한 금융감독체계 개편 필요성 및 방안

- 이수환 국회입법조사처 입법조사관(경제산업조사실 금융공정거래팀) 11

발제2 금융소비자보호법상 분쟁조정기구의 독립성 강화

- 윤민섭 팀장 (금융소비자보호재단) 29

○ 지정토론

좌장 이성환 변호사(법무법인 안세)

- 고동원 교수 (성균관대학교 법학전문대학원) 45
- 조혜진 교수 (인천대학교 소비자학과) 50
- 김명아 연구위원 (한국법제연구원 규제법제연구센터) 52
- 조윤미 상임대표 (미래소비자행동) 54
- 권유이 과장 (금융위원회 금융소비자정책과) 57

* 지정토론자는 변경될 수 있습니다 ^^

금융소비자보호법 시행 1년
평가와 과제

축 사



안녕하십니까?

더불어민주당 고양시정(일산서구) 국회의원 이용우입니다.

먼저 제34차 소비자권익포럼 <금융소비자보호법 시행 1년 평가와 과제- 감독체계개편 및 금융분쟁조정기구 독립성 강화 방안 모색>에 참석해주신 여러분께 감사드리며 금융 소비자 권익 향상을 위해 포럼을 준비해주신 금융소비자학회, (사)소비자권익포럼, 미래 소비자행동의 모든 관계자 여러분께 깊은 감사를 표합니다. 아울러 바쁘신 와중에도 오늘 포럼에 함께해주신 좌장, 발제자, 토론자 여러분께도 감사의 인사를 드립니다.

「금융소비자보호법」이 지난해 3월 25일 본격 시행되었지만 금융상품판매업자등이 법을 위반하여 금융소비자에게 손해를 발생시킨 경우 입증책임이 금융소비자에게 있고, 분쟁 조정위원회의 조정안을 금융소비자가 수락하더라도 금융회사가 수락하지 않으면 구속력이 없는 등 아직 금융소비자 보호를 강화하기 위해서는 해결해야 할 과제가 많이 남아있습니다.

아울러 우리나라는 KIKO사태에 이어 동양증권 사태와 저축은행 사태, 사모펀드 사태에 이르기까지 다양한 금융사고를 겪어왔기 때문에 보다 근본적인 해결책을 마련하는 것이 필요합니다.

이에 저는 금융상품판매업자등이 금융소비자에게 손해를 발생시킨 경우 입증책임을 전환함으로써 금융소비자를 두텁게 보호하고, 소액분쟁조정사건에 있어 분쟁조정위원회의

조정안을 금융소비자가 수락한 경우 금융회사의 수락 여부와 관계없이 재판상 화해와 동일한 효력을 갖도록하는 내용의 「금융소비자보호법 일부개정법률안」을 발의하고, 현행 금융감독체계가 금융소비자 보호 강화라는 시대적 요구를 실현할 수 없다고 보아 새로운 금융감독체계를 마련하여 금융소비자 보호를 강화하기 위해 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률 전부개정법률안」을 발의한 바 있습니다.

오늘 포럼에서는 금융소비자보호법 시행 1년여를 돌아보며 개선 과제에 대해 짚어보는 것을 시작으로 현행 금융분쟁해결제도 및 금융감독체계에 대한 문제점과 개편 필요성을 살펴보고 금융소비자 보호를 강화하기 위한 방안이 논의될 예정입니다.

모든 제도의 변화는 익숙했던 환경을 벗어던지는 과정입니다. 당연히 그 과정에서는 시행착오가 있을 수밖에 없습니다. 오늘 이 자리를 통해 지난 1년간의 시행 과정 중에서도 나온 목소리를 취합하여 긍정적인 측면은 유지하고, 부족한 부분은 보완하여 편리함과 거래의 안정성 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있길 바라며 현행 제도에 대한 효율적이고 건설적인 대안들이 논의되기를 기대합니다. 저 또한 이번 포럼을 거친 개선방안이 국회에서 잘 논의되어 유의미한 결실을 맺을 수 있도록 노력하겠습니다.

다시 한번 오늘 포럼에 참석해주신 여러분들께 감사드리며, 앞으로도 금융소비자학회, (사)소비자권익포럼, 미래소비자행동이 국민들의 든든한 버팀목으로서 소비자권익 향상에 더욱 힘써주시기를 바랍니다.

고맙습니다.

더불어민주당
고양시(정) 국회의원 이 용 우



금융소비자보호법 시행 1년 평가와 과제



기조강연

금융소비자보호법 시행과 향후과제

한창희 교수(국민대학교)

chgm@kookmin.ac.kr

기·조·강·연

금융소비자보호법 시행과 향후과제

한창희 교수(국민대학교)

금융소비자보호법 시행과 향후과제

한창희(국민대학교 교수)

I. 금융소비자보호의 필요성

- 금융상품의 비정기적 구입과 금융소비자의 정보부족
- 금융상품의 복잡성·불투명성
- 금융상품의 장기성, 금융상품비용과 위험평가의 곤란
- 금융분쟁소송에 많은 비용·시간 소요
- 금융소비자는 제한적인 이해력(BOUNDED RATIONALITY)

II. 금융소비자보호법의 제정과정

- 2011년 11월 21일 금융위원회 금소법 최초로 입법예고
- 2020년 3월 5일 여야의 합의로 ‘금소법’ 통과
- 2021년 3월 25일 일부 시행, 9월 25일 전면 시행
- 69조로 구성
- 금소법 시행령과 금소보호 감독규정·시행세칙 제정·시행

영업행위 일반원칙

Ⅲ. 금융소비자보호법의 주요내용

- 영업행위 일반원칙

| 원칙 | 내용 |
|----------------|---|
| 영업행위준수사항의 해석기준 | 영업행위준수사항 규정의 해석-적용-금융소비자의 권익 우선 |
| 신의성실의무 | 금융상품판매업무의 내용-절차의 공정, 금융소비자의 이익침해금지 |
| 차별금지 | 성별·학력·장애·사회적 신분 등을 이유로 계약조건에 관하여 금융소비자의 차별 금지 |
| 내부통제기준 | 내부통제기준 미련의무 규정 |

금융소비자보호법의 주요내용

- 영업행위 준수사항

| 원칙 | 내용 |
|------------|---|
| 적합성원칙 | 취득목적이나 재산상황 등 금융소비자의 정보를 확인하고, 감수능력이나 상환능력 등을 고려하여 부적합한 계약제격을 권유하지 않을 것 |
| 적정성원칙 | 금융소비자가 계약체결의 권유없이 청약한 상품이 부적합경우 그 사실을 알려야 함 |
| 설명 의무 | 중요한 사항을 기재한 핵심설명서와 설명서에 따라 설명하여야 함 |
| 불공정영업행위 금지 | 금융상품 판매시 우월적 지위를 이용하여 다른 금융상품 등의 체결을 강요하는 행위 등 금지 |
| 부당권유행위 금지 | 불확실한 사항에 대한 단정적 판단제공, 금융상품을 사실과 다르게 알리는 행위, 고지방해 등 금지 |
| 허위과장광고 금지 | 광고포함사항과 금지사항을 규정하고, 금융협회의 심의절차를 거칠 것을 요구 |

금융소비자보호법의 주요내용

- 증명책임의 전환
- 위법계약 해지권 신설
- 금융위원회의 명령권·판매금지명령권

처분의 종류

금융소비자보호법의 주요내용

- 처분의 종류

| 처분대상 | 주요 처분 종류 |
|--------------------|--|
| 금융상품판매업자 등 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 등록취소 ◦ 6개월 이내의 업무의 전부 또는 일부의 정지 ◦ 위법행위에 대한 시정명령 ◦ 위법행위에 대한 중지명령 ◦ 위법행위로 인하여 조치를 받았다는 사실의 공표명령 또는 게시 명령 ◦ 기관경고 ◦ 기관주의 |
| 법인인 금융상품판매업자 등의 임원 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 해임요구 ◦ 6개월 이내의 직무정지 ◦ 문책경고 ◦ 주의적 경고 ◦ 주의 |
| 금융상품판매업자 등의 직원 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 면직 ◦ 6개월 이내의 정직 ◦ 감봉 ◦ 견책 ◦ 주의 |

금융소비자보호법의 주요내용

- 과태료 부과기준

| 구분 | 금융소비자보호법 |
|--------------------------|---------------------------------------|
| 근거조항 | 법 제69조 및 시행령 제51조 |
| 설명 의무 | (법) 1억원 이하 (시행령) 7천만원(법인) 3.5천만원(법인외) |
| 불공정영업 | |
| 부당권유 | |
| 광고관련 | (법) 1억원 이하(시행령) 1억원(법인) 5천만원(법인외) |
| 계약서류 | (법) 1억원 이하 (시행령) 5천만원(법인) 2.5천만원(법인외) |
| 자료관리 | (법) 1억원 이하 (시행령) 1억원(법인) 5천만원(법인외) |
| 적합성원칙 | (법) 3천만원 이하 (시행령) 2천만원(법인) 1천만원(법인외) |
| 적정성원칙 | |
| 내부통제 | (법) 1억원 이하 (시행령) 1억원 |
| 등록요건의 변동사항을 보고하지 않은 자 | (법) 1천만원 (시행령) 500만원 |

금융소비자보호법의 주요내용

- 과징금

Ⅲ. 금융소비자보호법의 시행현황

- 금융상품 판매실무 패러다임의 변화
- 금융회사의 내부통제기준, 설명서·상품요약서, 상품판매지침, 업무매뉴얼 등의 시행

Ⅳ. 향후과제

- 순수보장성상품의 경우 적합성원칙·적정성원칙의 적용
- 금융상품 감시거버넌스의 법제화(POG)



금융소비자보호법 시행 1년 평가와 과제



발제 1

금융소비자보호를 위한 금융감독체계 개편 필요성 및 방안

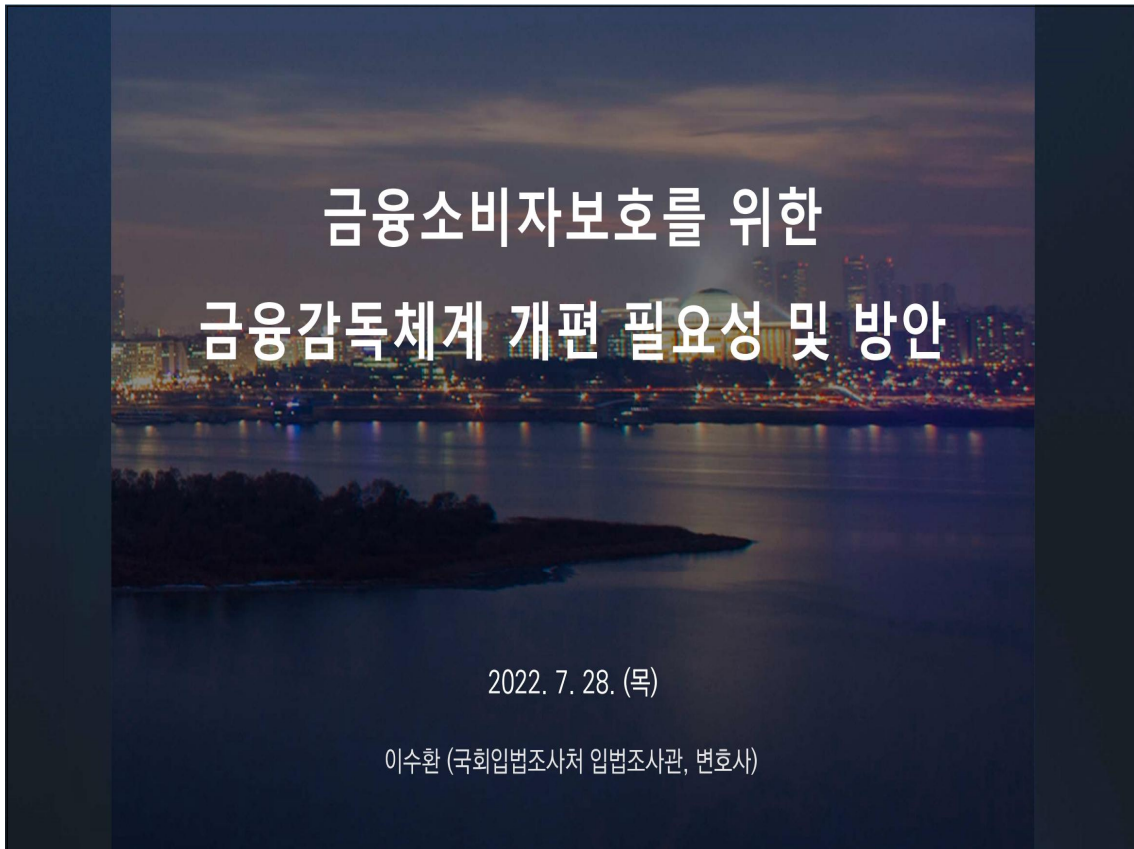
이수환(국회입법조사처 입법조사관)

shlee552@assembly.go.kr

발·제 1

금융소비자보호를 위한 금융감독체계 개편 필요성 및 방안

이수환(국회입법조사처 입법조사관)



- 목 차 -

- I. 들어가며
- II. 금융감독체계 개편 필요성
- III. 제21대 국회에서 발의된 주요 법률안
- IV. 논의할 사항
- V. 나가며

I. 들어가며

들어가며

1. 금융위원회, 금융감독원의 설치 목적 (금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제1조)

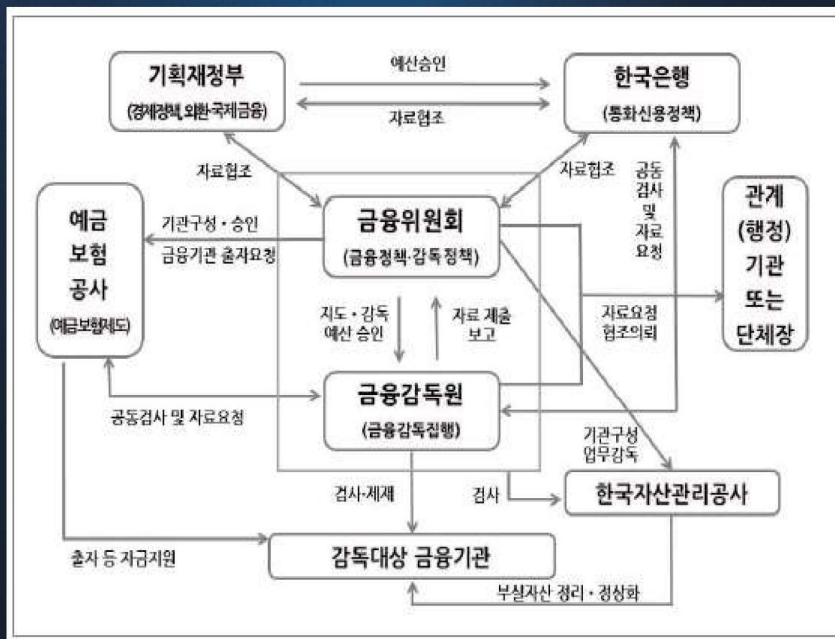
: 금융산업의 선진화, 금융시장의 안정 도모, 건전한 신용질서와 공정한 금융거래 관행 확립, 예금자 및 투자자 등 금융 수요자 보호

2. 현행 금융정책 관련 수행체계 (자료 : 행정안전부)

| 구분 | 주요 기능 | |
|-------|----------|--|
| 기획재정부 | 국제금융 | 환율·외환시장 정책, 국제수지·외환수급, 국제금융 협력, 대외채권 관리 등 |
| 금융위원회 | 국내금융(감독) | 금융정책 및 감독정책, 자본시장 관리·감독, 금융기관 설립 등 인허가, 금융소비자 보호, 금감원 지도·감독·외국환거래 건전성 감독 |
| 금융감독원 | 금융감독집행 | 금융기관 검사·감독 (업무·재산상황 검사, 회계감리, 증권 불공정거래 조사 등) |

들어가며

3. 현행 금융감독 구조 (자료 : 감사원)



들어가며

4. 금융행정체계 개편 연혁 (자료 : 국회 정무위원회)

| 구분 | | ~ 1998.4. | 1998.4. ~ 2008.2. | 2008.2. ~ | |
|----------|------|--|-----------------------------------|--------------|-------|
| 국제금융 | | 재정경제원 | 재정경제부 | 기획재정부 | |
| 국내 금융 | 금융정책 | | 은행감독원 보험감독원 증권감독원 신용관리기금 | 금융감독위원회 | 금융위원회 |
| | 감독정책 | 금융감독원 | | 금융감독원 | |
| | 감독집행 | | | | 금융감독원 |
| | | | | | |
| 금융감독원 | | | | | |
| | 비고 | 재정경제원이 국내금융 감독기능을 제외한 경제·금융정책 전반 관장 | 통합감독기구 출범 (위원장/원장 겸임) | 위원장/원장 분리 | |

II. 금융감독체계 개편 필요성

금융감독체계 개편 필요성

1. 금융소비자 피해 사례 발생

: 2011 저축은행 사태, 2020년 사모펀드 사태

2. 금융정책과 금융감독의 충돌 가능성

: 금융정책이 감독정책을 압도할 우려

3. 금융사고의 책임을 회피할 가능성(blame game)

: 실질적 권한자 & 권한 대행자? 명목상 책임자 & 실질적 책임자?

4. 국제금융, 국내금융 정책기능 분리

금융감독체계 개편 필요성

5. 건전성 감독과 소비자 보호 불균형

: 금융감독원 인력의 약 80% 이상(총무, 공시 및 회계 관련 부서 제외) 건전성 감독 업무에 배치 (자료 : 자본시장연구원)

: 감사원의 2020년 1월 감사보고서는 2018년 2월 기준 금융소비자 보호 분야 인력 비중을 9.1%로 보고함 (자료 : 감사원)

6. 감독 집행의 비효율성

: 금융감독의 정책과 집행이 분리됨 → 금융기관 검사 등을 통하여 지득한 사항 감독정책에 적기 반영되지 못할 우려 (자료 : 고동원, 「현행 금융감독체계의 문제점과 개편 방향」, 모펀드 환매중단 사태로 본 금융감독체계 개편 방향 토론회 자료집, 2020.)

Ⅲ. 제21대 국회에서 발의된 주요 법률안

제21대 국회에서 발의된 주요 법률안

1. 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 전부개정법률안(이용우 의원 대표발의, 제2112937호)

| 구 분 | 현 행 | 이용우 의원안 |
|----------|--------------|---|
| 국제금융 | 기획재정부 | 기획재정부 |
| 국내 금융 | 금융정책 감독정책 | 금융위원회(중앙행정기관) |
| | 감독집행 | 금융감독원(민간기구) |
| | | <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>금융감독위원회</p> <p>↓</p> <p>금융감독원</p> <p>↓</p> <p>금감위 사무국</p> <p><small>*금융위원장이 금감원장 겸임</small></p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>금융소비자보호 위원회</p> <p>↓</p> <p>증권선물위원회</p> <p>↓</p> <p>금융소비자보호원</p> <p>↓</p> <p>금소위 사무국</p> <p><small>*금소위원장이 금소원장 겸임</small></p> </div> </div> |

(자료 : 국회 정무위원회)

제21대 국회에서 발의된 주요 법률안

1. 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 전부개정법률안(이용우 의원 대표발의, 제2112937호)

- 금융정책과 금융감독 기능 분리 (금융정책은 기획재정부로 이관)
- 금융감독 기능은 정책과 집행 일원화
 - & 건전성 감독과 금융소비자 보호 담당 기구를 구분 (쌍봉형)
 - : 금융감독위원회 및 금융소비자보호위원회는 국무총리 소속으로 설치
 - : 사무조직으로 민간조직인 금융감독원과 금융소비자보호원을 둠
 - : 각 위원장이 각 민간조직 원장을 겸직
- 금융안정정책 결정을 위해 별도 협의체(금융안정협의회)를 둠
 - : 국무총리 소속, 기획재정부 장관이 의장

제21대 국회에서 발의된 주요 법률안

2. 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 전부개정법률안(오기형 의원 대표발의, 제2112584호)

| 구 분 | | 현 행 | 개정안 | | |
|----------|------|---------------|---|---------|---------|
| 국제금융 | | 기획재정부 | 기획재정부 | | |
| 국내 금융 | 금융정책 | 금융위원회(중앙행정기관) | 금융감독원(민간기구) | | |
| | 감독정책 | | | | |
| | 감독집행 | 금융감독원(민간기구) | <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>금융감독위원회</td> </tr> <tr> <td>증권선물위원회</td> </tr> <tr> <td>금융소비자위원회</td> </tr> </table> | 금융감독위원회 | 증권선물위원회 |
| 금융감독위원회 | | | | | |
| 증권선물위원회 | | | | | |
| 금융소비자위원회 | | | | | |

(자료 : 국회 정무위원회)

제21대 국회에서 발의된 주요 법률안

2. 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 전부개정법률안(오기형 의원 대표발의, 제2112584호)

- 금융정책과 금융감독 기능 분리 (금융정책은 기획재정부로 이관)
- 금융감독 기능은 정책과 집행 일원화
 & 민간기구인 금융감독원이 수행 & 내부에 의사결정기구 설치
 : 금융감독위원회 - 금융감독 업무에 관한 심의, 의결
 : 증권선물위원회 - 자본시장 관리, 감독, 감시 등
 : 금융소비자위원회 - 금융소비자 보호 및 배상

제21대 국회에서 발의된 주요 법률안

3. 금융감독원법안(성일종 의원 대표발의, 제2113477호)

| 구 분 | | 현 행 | 제 정 안 |
|----------|--------------|---------------|---|
| 국제금융 | | 기획재정부 | 기획재정부 금융감독원(민간기구) |
| 국내 금융 | 금융정책 감독정책 | 금융위원회(중앙행정기관) | |
| | 감독집행 | 금융감독원(민간기구) | 금융감독위원회 감사위원회 금융소비자보호위원회 자본시장위원회 검사·제재위원회 |

*금융감독원장이 금융감독위원회 위원장을 겸임

(자료 : 국회 정무위원회)

제21대 국회에서 발의된 주요 법률안

3. 금융감독원법안(성일종 의원 대표발의, 제2113477호)

- 금융정책과 금융감독 기능 분리 (금융정책은 기획재정부로 이관)
- 금융감독 기능은 정책과 집행 일원화
 & 민간기구인 금융감독원이 수행 & 내부에 금융감독위원회 설치
 : 금융감독위원회는 금융 수요자 보호에 대한 심의, 의결(금융감독원장이 위원장 겸임)
 : 금융감독위원회 내에 감사위원회(업무, 회계 내부감사), 금융소비자보호위원회, 자본시장위원회(현행 증권선물위원회에 대응), 검사·제재위원회를 둠

IV. 논의할 사항

논의할 사항

1. 현실성? 적절성?

- 금융정책과 금융감독을 분리하는 것이 가능한가

: 현실적, 개념적으로 분리하는 것이 불가능하다는 주장

vs 금융산업정책(산업육성, 활성화 → 금융규제 완화)과 감독정책(건전성 제고, 소비자 보호 강화 → 금융규제 강화)은 본질적으로 상충한다는 주장

- 금융정책을 기획재정부로 이관하는 것이 적절한가

: 국제금융과 국내금융 간 업무 연계성이 강화된다는 주장 (신속, 종합적 대응)

vs 기획재정부의 과도한 권한 집중 및 비대화, 금융정책의 독립성 저하 우려, 기획재정부와 금융감독기구 간의 책임회피 우려를 언급하는 주장

논의할 사항

※ 참고

| 구분 | 기획재정부 | 금융위원회 |
|-------------|--|---|
| 주요 기능 | 중장기 국가발전전략수립, 경제·재정정책의 수립·총괄·조정, 예산·기금의 편성·집행·성과관리, 화폐·외환·국고·정부회계·내국세제·관세·국제금융, 공공기관 관리, 경제협력·국유재산·민간투자 및 국가채무에 관한 사무 (정부조직법 제27조) | 금융정책, 외국환업무 취급기관의 건전성 감독 및 금융감독에 관한 업무 (금융위원회법 제3조) |
| 기구 | 본부: 장관, 2차관, 1차관보(실장급), 2관리관(실장급), 3실, 33국·관·단, 111과 소속기관: 복권위원회 사무처 | 본부: 위원장(장관급), 부위원장(차관급), 사무처장(실장급), 8국·관·단, 25과 소속기관: 금융정보분석원(FIU) |
| 정원 (*219월말) | 1,130명 | 329명 |

(자료 : 행정안전부)

논의할 사항

2. 민간조직?

- **민간조직으로 편제해야 한다는 주장**(① 전문성 확보 용이, ② 시장친화적 감독, ③ 관치금융 완화에 기여, ④ 행정기본법 상 행정청의 범위에 “법령 등에 따라 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 권한을 가지고 있거나 그 권한을 위임, 위탁받은 공공단체 또는 그 기관이나 사인”도 포함)

vs **정부조직으로 두어야 한다는 주장**(① 과도한 권한을 지닌 민간기구의 행정권 남용 우려, ② 직원 신분이 민간인일 경우 조사능력에 한계 존재, ③ 정부의 협조를 받기 어려울 수 있음, ④ 민간기구도 관료주의화 가능, ⑤ 관료 조직의 경우에도 외부 경력자를 채용하여 전문성 축적 가능)

논의할 사항

※ 참고

| | 구 분 | 기구성격 |
|----|----------------|---------|
| 미국 | FRB(연방준비제도이사회) | 정부조직 |
| | OCC(통화감독청) | 정부조직 |
| | FDIC(예금보험공사) | 정부조직 |
| | SEC(증권거래위원회) | 정부조직 |
| 영국 | PRA(건전성감독청) | 공적 민간기구 |
| | FCA(금융 행위감독청) | 공적 민간기구 |
| 독일 | BaFin(금융감독청) | 정부조직 |
| 일본 | 금융청 | 정부조직 |
| 호주 | APRA(건전성감독원) | 정부조직 |
| | ASIC(증권투자위원회) | 정부조직 |

(자료 : 금융위원회)

논의할 사항

3. 금융감독 정책과 집행의 일원화?

- **일원화 해야한다**는 주장(① 중복 규제 방지, ② 금융감독 업무의 일관성, 효율성 제고, ③ 책임성 강화)

vs 이에 반대하는 주장 (① 현재도 금융위원회의 직접적인 감독은 없음, ② 금융감독원에 대한 지도, 감독을 통해 규제와 집행 간 일관성, 감독집행의 효율성 등이 확보되고 있음, ③ 소관 업무 별 책임소재가 명확함, ④ 감독권 독점 시 장기간 검사 실시 등 검사 권한 남용 가능)

논의할 사항

4. 쌍봉형?

- 금융감독기구를 건전성 감독기구, 소비자보호기구로 **구분하자**는 주장
(① 영업행위 규제에 집중함으로써 전문성 향상, 지식, 경험 축적 가능,
② 효율적인 감독목표 달성 가능)

vs 이에 반대하는 주장 (① 기관간 업무 중복, 마찰 가능, ② 책임소재 불명확,
③ 감독대상인 금융기관의 수검 부담 증가)

논의할 사항

※ 참고

| 구분 | 특징 | 국가 |
|------------------------------------|--|---------------------------------|
| 기관별 모델 (Institutional Approach) | 금융회사의 법률적 실체(예: 은행, 증권, 보험)에 따라 감독기구가 분리된 형태 | 미국, 중국, 홍콩, 멕시코 |
| 기능별 모델 (Functional Approach) | 금융회사가 수행하고 있는 영업기능(예: 상업은행 업무, 투자은행 업무)별로 감독기구가 분리된 형태 | 미국, 브라질, 이탈리아, 스페인 |
| 통합감독체제 (Integrated Approach) | 하나의 통합감독기구가 건전성감독과 영업행위 감독을 함께 담당하는 형태 | 캐나다, 일본, 독일, 스위스, 카타르, 싱가포르, 한국 |
| Twin-Peaks 모델 | 건전성 감독기구와 영업행위 감독기구가 분리된 형태 | 호주, 영국, 네덜란드 |

(자료 : 김선정, 「금융감독체계 개편 어떻게 해야 하나?」, 2020.)

논의할 사항

5. (참고) 추가 논의 사항

- 국회의 통제 강화

: 금융당국의 금융기관 감독 소홀, 사전 감독 부실, 금융감독원에 대한 외부통제가 부족하다는 지적 (자료 : 참여연대, 양준모)

: 미국의 FSOC이 매년 의회에 보고서 제출, 담당 업무 관련 증언을 행하는 점 등을 참고할 수 있음

: 한국은행은 매년 2회 이상 통화신용정책의 수행상황과 거시 금융안정상황에 대한 평가보고서를 작성하여 국회에 제출, 출석하여 답변할 의무가 있음 (한국은행법 제96조)

논의할 사항

5. (참고) 추가 논의 사항

- 금융분쟁조정원 설립 관련

: 현재 금융분쟁 조정은 금융감독원 내 금융분쟁조정위원회에서 담당

: 민사소송에 비해 낮은 비용, 짧은 처리기간으로 금융소비자가 활용하기에 용이

| 구분 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| 조정 성립 건수 | 20 | 15 | 12 | 11 | 10 | 17 |
| 조정 불성립 건수 | 2 | - | 2 | 6 | 1 | 5 |
| 합계 | 22 | 15 | 14 | 17 | 11 | 22 |

(자료 : 금융감독원)

: 현재 금융감독원에서 302명을 분쟁처리 및 분쟁조정위원회 운영에 투입,
접수된 분쟁 민원 중 0.1%만이 분쟁조정위원회에 회부됨 (자료 : 금융감독원)

논의할 사항

5. (참고) 추가 논의 사항

- 금융분쟁조정원 설립 관련

: 금융감독원은 금융분쟁조정 민원을 30일 이내에 처리한다고 안내

| 연도 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| 금융분쟁 민원 평균처리기간 (일) | 24.4 | 34.3 | 48.1 | 58.7 | 93.3 |

(자료 : 금융감독원)

: 별도 금융분쟁조정원 설립이 필요하다는 주장(이정문 의원 대표발의, 제2114898호)

vs 비용, 인력 부담(금융회사 부담금 증가 → 소비자에 전가),

금융감독원과 업무 중복(일반 금융민원과 구분 모호, 현장검사 중복)

V. 나가며

나가며

- **새 정부 출범 때마다 감독체계 개편 논의 있었으나 무산** (자료 : 자본시장연구원)
 - o 이명박 정부 : 금융감독위원회 → 금융위원회, 금융위 사무처 확대
 - o 박근혜 정부 : 개편 논의 후 현행 유지로 결론 (현행 체계에서 협업 강화로 선회, 금융소비자보호법 제정 과정에서 금융소비자보호원 신설 시도 무산)
 - o 문재인 정부 : 100대 국정과제 중 하나로 금융관리, 감독체계 개편 제시
- **구조상, 운영상 문제점을 최소화 하는 방안**에 대한 논의, 의견 수렴
 - + 효율적인 감독자원 배분 → 금융소비자 보호 강화 모색

감사합니다



금융소비자보호법 시행 1년 평가와 과제



발제 2

금융분쟁해결제도의 개선 분쟁조정기구의 독립성 강화를 중심으로

윤민섭(한국금융소비자보호재단 연구위원)

eandp@hanmail.net

발·제 2

금융분쟁해결제도의 개선 분쟁조정기구의 독립성 강화를 중심으로

윤민섭(한국금융소비자보호재단 연구위원)

제34차 소비자권익포럼

금융분쟁해결제도의 개선

분쟁조정기구의 독립성 강화를 중심으로

(2022.07.28)

한국금융소비자보호재단
금융소비자연구센터
윤민섭 연구위원(eandp@hanmail.net)

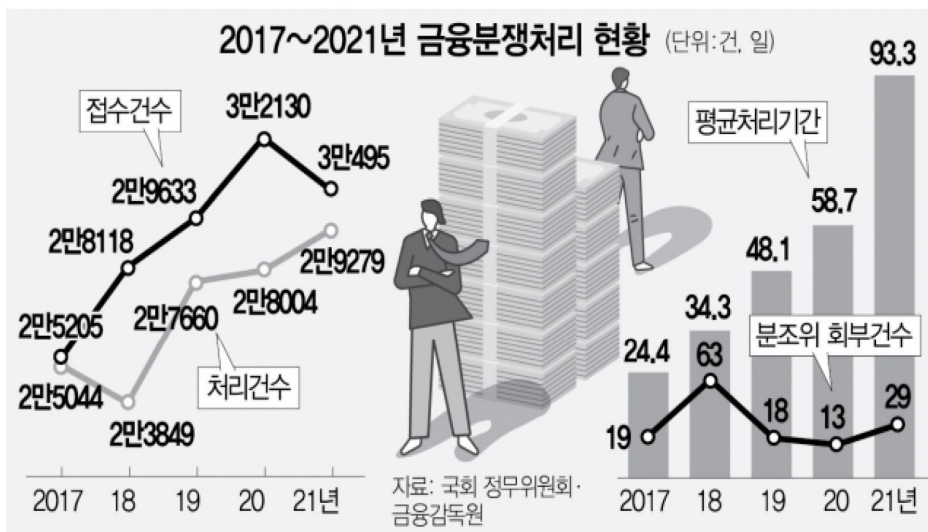
Table of Contents

1. 금융분쟁 현황
2. 현재 분쟁해결제도 검토
3. 금융분쟁해결제도 관련 정책
4. 금융분쟁해결제도 개선 방향성
5. 맺음 말

1. 금융분쟁 현황

❖ 금융분쟁의 증가 및 장기화

- 분쟁조정위원회에 회부되는 건수는 '18년 63건을 제외하고, 연간 30건 이내



* 출처 : 서울경제

1. 금융분쟁 현황

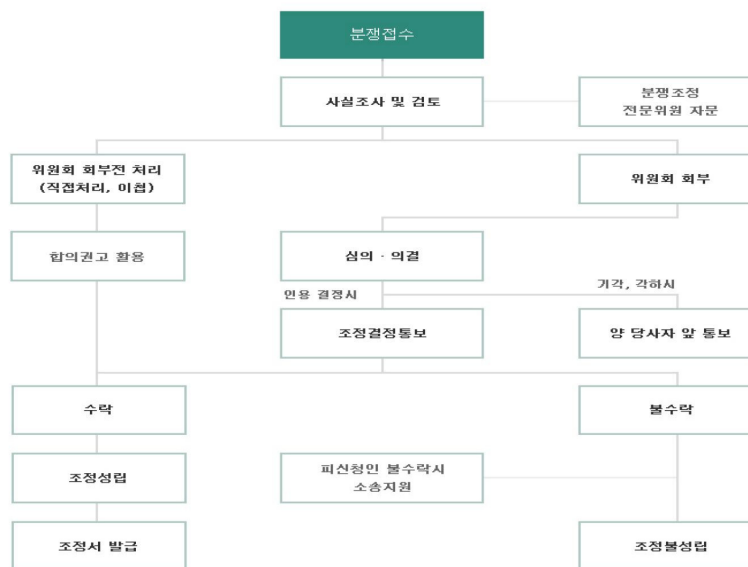
❖ 금융분야 분쟁해결제도 현황

- 현재 금융분야 분쟁해결제도는 피해구제(당사간 합의), 분쟁조정, 중재, 소송 등이 있으나, 제도적으로 피해구제 및 분쟁조정, 소송이 도입되어 있음
 - ✓ 중재의 경우 일반중재제도의 활용이 가능하나, 사전중재합의 등의 쟁점으로 인해 금융소비자분쟁해결제도로 활용되지 않고 있음
 - ✓ 조정중 이탈금지 등 새로운 제도가 도입되었지만, 금융분쟁해결제도는 피해구제 및 분쟁조정으로 한정되어 있음
- 금융감독원 금융분쟁조정위원회, 한국소비자원 소비자분쟁조정위원회 등에서 피해구제 및 분쟁조정 업무 수행
 - ✓ 다만, 소비자기본법 제35조 및 시행령 제28조에 따라 금융감독원에 분쟁신청이 된 경우 한국소비자원은 피해구제 업무 중단

4

1. 금융분쟁 현황

❖ 금융소비자보호법상 분쟁조정 절차

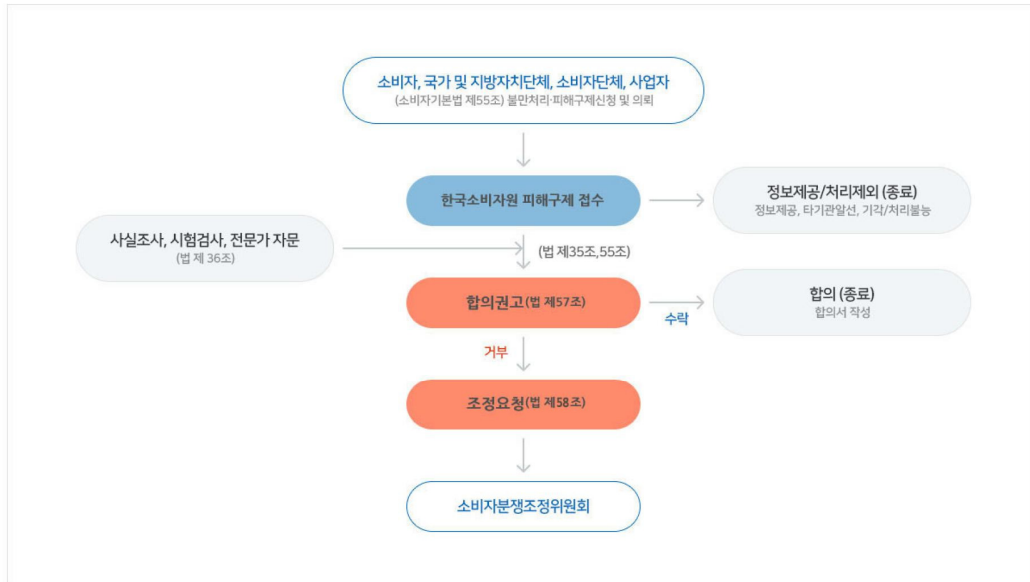


* 출처 : 금융감독원

5

1. 금융분쟁 현황

❖ 소비자기본법상 피해구제 절차



* 출처 : 한국소비자원

6

1. 금융분쟁 현황

❖ 소비자기본법상 분쟁조정 절차



* 출처 : 한국소비자원

7

2. 현재 분쟁해결제도 검토

- ❖ 사적 자치에 의한 한계
 - ✓ 사적자치원칙에 따른 분쟁조정으로서 당사자간 합의가 부재한 경우 구속력이 없음
 - ✓ 분쟁조정이외에 별도의 피해구제를 위한 제도가 부재하여, 조정이 성립하지 않은 경우 소송에 의존할 수 밖에 없음
 - 2천만원 이하의 소송이 약 80%가량을 차지하는 금융분쟁의 경우 소송기준으로 는 소액으로 볼 수 있지만, 일반금융소비자의 입장에서는 생계자금에 해당할 가능성이 높음
 - 민사소송에 의존하는 경우 1심 접수부터 이후 최종심까지 2020년 상반기 기준으로 19.7개월이 소요됨. 그러나 실제 민사소송을 제기하는 기준은 승소확율을 높이기 위해 금융회사의 위법성을 확실하게 인지한 시점에 소송을 제기하는 것이 일반적으로 더 오랜기간이 소요될 것으로 예상됨
 - 예를 들어, 2010년에 발생한 도이치뱅크 사건에 대해서 전문투자자의 경우 금융감독원의 조사결과 발표시점인 2011년을 손해배상소송의 기산점으로 하였지만, 일반투자자의 경우 전문투자자의 민사소송 1심결과가 공표된 2015년을 기산점으로 인정하고 있음(대법원 2018. 7. 24 선고 2018다215664 판결)

8

2. 현재 분쟁해결제도 검토

- ✓ 분쟁조정절차가 소송을 제기하기 전 거치게 되는 부수적 절차로 인식될 우려가 있음
 - 즉, 분쟁조정절차가 분쟁해결비용을 증가시키는 문제 초래 가능
 - 즉시연금보험 사건과 관련하여 금융감독원 분쟁조정위원회는 보험회사 측에 즉시연금을 덜 받은 보험가입자들에 대한 일괄구제를 권고하였는데, 보험회사가 이를 수용하지 아니하고 이의를 제기하면서, 소송이 진행됨
 - 즉시연금보험 사건은 그 분쟁대상인 미지급 보험금액의 규모 약 1조 원에 달하는데, 관련 사건에 관하여 분쟁조정절차가 상당 부분 진행되었음(분쟁조정번호 제2017-17호, 제2018-8호, 제2018-13호 결정 등)
 - 분쟁조정결과에 대해서 보험회사가 수용하지 않아, 다시 소송절차가 진행되었고, 각 사건별로 제1심만 2년에서 3년이 소요되는 상황이 초래되었음

9

2. 현재 분쟁해결제도 검토

❖ 집단적 분쟁해결제도 미흡

- ✓ 일반적으로 금융상품계약은 판매직원과 금융소비자간 1대1의 관계에서 이루어지기 때문에 동일 금융상품이라고 하더라도 판매자별, 판매시점별, 금융소비자별로 상이한 형태로 계약이 이루어져, 집단분쟁조정 등과 같은 집단해결절차가 적절하지 않았음
 - DLF 등의 경우 외견상 집단적 피해가 발생한 것으로 볼 수 있으나 실제로는 판매과정에서 설명의무 위반 등 개별거래에서 발생한 개별 분쟁으로 보는 것이 타당함
- ✓ 디지털 금융이 활성화되면서 금융소비자피해가 동일한 원인 등으로 집단적으로 발생할 가능성이 있음
 - 최근 금융플랫폼 등 온라인상 금융상품계약은 동일한 형식, 동일 알고리즘에 의하여 체결되어, 불완전판매가 동일한 기회 또는 동일한 원인으로 발생
 - 그러한 경우 분쟁원인에서 집단성이 인정될 수 있어, 집단분쟁해결절차가 빠른 분쟁해결에 효율적일 수 있음

10

2. 현재 분쟁해결제도 검토

❖ 현 금융분쟁조정제도 운영에 관한 불만

- ✓ 금융업계 및 금융소비자 모두 현행 분쟁조정제도에 대해서 불만
 - (금융업계) 금융감독과 금융민원 연계, 금융소비자에게 유리한 결정, 금감원 중심적 해결
 - (금융소비자) 금융분쟁조정위는 금융회사의 입장 대변, 불투명한 분쟁조정사례, 대표사례를 통해 기준을 제시한 후 사적 해결로 유도, 금감원 중심적 해결
- ✓ 금융분쟁조정위원회 구성 및 운영의 비독립성
 - 금융감독원에 따르면 다음과 같은 비율로 조정위원을 위촉하고 있음

| 내부의원 | 소비자 단체 | 금융계 | 법조계 | 학계 | 의료계 | 합계 |
|------|--------|-----|-----|-----|-----|-----|
| 2인 | 4인 | 4인 | 10인 | 14인 | 1인 | 35인 |

- 금융분쟁조정세척 상으로는 조정회의는 위원장이 지명한 6인이상 10인이하의 위원으로 구성하여 운영됨. 이때 위원장은 금융감독원장이 지명한 부원장이 조정위원장이 되며, 부재시에도 금감원 부원장보가 회의 주관
- 조정회의 참석위원 구성의 불투명성, 금감원 내부위원의 주도 등이 분조위에 대한 불신의 한 원인임

11

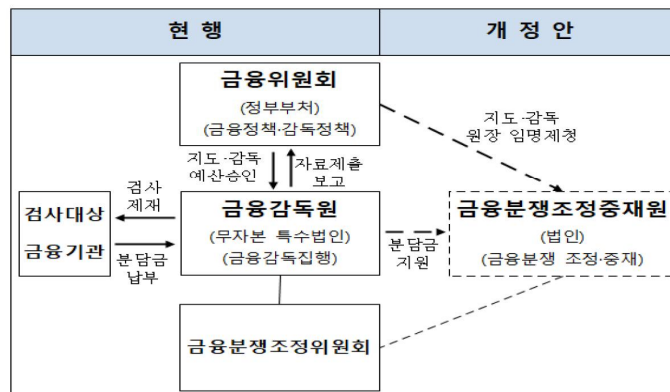
3. 금융분쟁해결제도 관련 정책

- ❖ 현 정부의 금융소비자분쟁해결 관련 정책
 - ✓ 분쟁조정위원회의 독립성 제고 및 신속상정제(국정과제 37)
 - 독립성의 경우 현재 소비자분야를 확대하고, 회의참석위원의 공정성 제고
 - 신속상정제는 현재 당사자간 합의를 전제로한 피해구제 단계를 거치지 않고, 사안에 따라 바로 조정절차에 진입하는 것으로 현재 금소법에서는 피해구제 단계가 없어, 내규 정비로 가능
- ❖ 소액분쟁사건 조정안에 대한 편면적 구속력 부여
 - ✓ 이용우의원 대표발의(의안번호 제2102904호) 금소법 개정안('20.8.12)
- ❖ 징벌적 손해배상제도 및 집단소송 도입
 - ✓ 민병덕의원 대표발의(의안번호 제2103512호) 금소법 개정안('20.9.3)
 - 징벌적 손해배상의 경우 3배이내 배상책임
- ❖ 분쟁조정위원회의 전문성 및 독립성 강화
 - ✓ 김병욱의원 대표발의(의안번호 제2108531호) 금소법 개정안('21. 3. 4)
 - 조정위원을 60명으로 확대하고, 조정위원회 위원 선임시 조정대상기관 및 금융소비자를 대표하는 위원을 각 1명 이상 포함

3. 금융분쟁해결제도 관련 정책

- ❖ 금융분쟁조정중재원 설립
 - ✓ 이정문의원 대표발의(의안번호 제2114898호) 금소법 개정안('21.3.18)
 - ✓ 금융감독원 금융분쟁조정위원회를 분리하여 금융분쟁조정중재원으로 이관

<현행 금융감독체계와 개정안 비교>



* 출처: 정무위 검토보고서

4. 금융분쟁해결제도 개선 방향성

1. 분쟁조정외의 편면적 구속력 인정에 관한 검토

- ❖ 이용우 의원안 등 소액분쟁조정의 경우 편면적 구속력을 인정하는 법안이 발의되는 등 편면적 구속력을 인정하는 견해가 많음
- ❖ 조정에 대해서 편면적 구속력을 인정하는 것이 타당한가?
 - ✓ 분쟁조정은 당사자간 합의를 원활하게 하기 위해 제3자가 중립적인 지위에서 개입하는 것으로 당사자의 자율적인 의사가 존중되어야 함
 - 2010년부터 2016년까지 UNCITRAL 에서 소비자거래에서의 온라인분쟁해결에 관한 논의에서도 조정은 당사자간 합의가 없으며, 비구속적이라는 점을 명확히 하였음
 - ✓ 또한 현재 소액분쟁의 경우 조정중 이탈이 금지되어 있어, 편면적 구속력을 인정하는 경우 금융회사의 재판청구권을 침해할 가능성이 있음

14

4. 금융분쟁해결제도 개선 방향성

<편면적 구속력 관련 해외>

| 구분 | 일본 | 영국 | 사례 > 캐나다 | 호주 | 독일 |
|--------|---|--|--------------------------|--|---|
| 조정 기구 | 지정분쟁해결기관 (생명보험상담소 손해보험ADR센터) | 옵부즈만(FOS) | 옵부즈만(OBSI) | 옵부즈만(AFCA) | 옵부즈만 (권역별 옵부즈만) |
| 법적 형태 | 협회 산하 (행정청은 심사, 지정, 감독업무 수행) | 공적 민간기구 (독립성 보장) | | | 보험(협회설립) 투자(협회내부) 은행(협회내부) |
| 구속력 여부 | 형식적 편면적 구속력 (분쟁해결기관과 금융회사의 이행합의, 불이행시 공표) | 편면적 구속력 | - (거부한 금융회사 명단 공개) | 편면적 구속력 다만, 연금관련 민원은 양당사자 구속력 부여 | 편면적 구속력 |
| 금액 한도 | - | 35.5만 파운드 | - | 민원유형별 금액 차이(통상 50만A\$) (개인대출 100만\$) | 1만 유로 |
| 처리 절차 | 1) 보험회사 민원절차(1개월) → 미해결시 요청가능 2) 중재심사회 → [화해·조정안] 자유롭게 수락여부 결정가능 → [특별조정안] 원칙적으로 수락하여야 하는 구속력 (수락의무 위반회사 공표) | 1) 금융회사 내부 민원절차 의무화 → 미해결시 FOS 접수 * 영국, 전체 민원 중 90% 해결 2) 중재인의 평가, 조사 → 합의권고 3) 옵부즈만위원회 공식회부 → 편면적 구속력, 다만, 회사는 결정과정상 공정성·합리성 문제가 없는지 소송제기 가능(영국) * 영국은 옵부즈만 160명, 중재인 2,660명 등으로 구성(14년) | | | 1) 회사-소비자 민원절차 의무 → 미해결시 옵부즈만 신청 2) 옵부즈만 결정 |

자료: 금융위원회

15

4. 금융분쟁해결제도 개선 방향성

- ✓ 영국, 호주, 일본 등에서 편면적 구속력을 인정하고 있다고는 하나, 그 내용을 살펴보면, 영국이나 일본의 경우 실질적으로는 편면적 구속력을 완전히 인정한 것인가에 대해서는 의문임
 - 영국은 옴부즈만(FOS) 결정에 대한 편면적 구속력을 법률(FSMA)에 의하여 인정하고 있지만(FSMA §228(5)), 금융회사는 옴부즈만이 내린 결정의 과정 등에 대한 사법적 검토(judicial review)를 법원에 요청할 수 있음
 - 일본의 경우 금융회사가 가입한 ADR기구의 조정안에 대해서 금융회사는 원칙적으로 편면적으로 구속되나, 고객의 최종결정안 수락 사실을 안 날로부터 1개월 내에 금융회사가 소송을 제기하거나 중재합의가 있거나 또는 조정/화해가 성립된 경우에는 편면적 구속력 미발생
 - 독일의 경우 협회내의 분쟁해결기관으로서 금융회사는 이를 준수할 유인이 있음
- ✓ 위와 같이 편면적 구속력을 인정하고 있다고 여겨지는 국가의 경우 ADR기관이 감독기관과 독립적지위에 있거나, 금융협회 등에 운영하는 ADR 기관인 경우(일본 및 독일)가 있어, 우리나라의 금융분쟁조정제도에 편면적 구속력을 보완없이 인정하는 것은 적절하지 않다 여겨짐

16

4. 금융분쟁해결제도 개선 방향성

2. 분쟁조정실의 실효성 제고를 위해 독립성 강화 필요

- ❖ 1안) 현 분쟁조정위원회의 구성 및 운영 강화
 - ✓ 분쟁조정위원회 위원장 외부인원으로 임명 의무화
 - ✓ 조정위원 수의 확대, 구성비율의 조정 필요
 - ✓ 조정회의 참석위원 구성시 소비자측 및 사업자측 각 1인 이상 포함하도록 규정화
- ❖ 2안) 분쟁조정위원회의 구성 권한을 금융위로 이관
 - ✓ 금융분쟁조정위원회 위원장 및 상임위원의 임명권한을 금융위로 이관
 - 소비자기본법상 분쟁조정위원회 상임위원은 원장의 제청으로 공정거래위원장이 임명 및 위촉
 - ✓ 운영에 있어서는 1안의 내용 포함

17

4. 금융분쟁해결제도 개선 방향성

- ❖ 3안) 금융분쟁조정위원회를 별도 기관으로 독립
 - ✓ 분쟁조정업무만을 전문적으로 수행하는 별도 기관으로 설립
 - 의료분쟁조정중재원 등이 해당 사례가 될 수 있을 것임
 - ✓ 별도기관으로 독립하는 경우 예산관련해서 분담금으로 할 것인가, 국가 예산으로 할 것인가에 등에 관한 정책적 판단필요

- ❖ 검토
 - ✓ 금융분쟁해결제도에 관한 신뢰성 확보를 위해서는 독립성이 가장 강한 3안이 가장 적절함
 - ✓ 3안의 경우 1안 또는 2안보다 조정결과에 대한 수용율도 증가할 것으로 예상됨
 - ✓ 다만, 별도기관을 설립 및 운용하는데 필요한 비용을 차지하고서라도, 단기간에는 민원해결의 효율성이 저하될 우려가 있음

18

4. 금융분쟁해결제도 개선 방향성

3. 소비자중재제도의 도입 필요(독립성 확보를 전제로)

- ❖ 중재는 양당사자 모두에게 구속력을 부여하는 제도로서 조정에 대해서 구속력을 부여하는 방안보다는 법논리적으로 보다 적절하다 볼 수 있음(미국, 스웨덴, 일본 등에서 소비자중재가 도입되어 있음)
- ❖ 다만, 소비자중재제도를 도입함에 있어 앞서 살펴본 중재위원의 독립성 확보 뿐만 아니라 다음과 같은 사항도 고려하여야 함
 - ✓ 사전중재합의 인정여부 : 일반금융소비자의 금융계약 경우 부합계약형식으로 이루어지는 만큼 사전중재합의가 재판청구권을 박탈한다는 것을 인식하기 어려운 일반금융소비자에 대해서 사전중재합의를 인정하기는 어려움이 있음
 - ✓ 사후중재합의의 유효성 : 법률적 지식 등의 비대칭성으로 인해서 사후 중재합의라고 하더라도 중재의 효력 및 이의제기 방법 등에 대해서 소비자가 충분히 인지한 상태에서 이루어진 합의가 전제되어야 함

19

5. 맺음말

- ❖ 금융소비자보호법의 제정 및 시행으로 금융소비자보호에 있어 진일보 했다고 할 수 있음
- ❖ 현행 금융소비자보호법은 사전규제 및 제재에 집중하고 있어, 금융소비자의 피해구제에 대한 부분이 미흡한 측면이 있음
- ❖ 금융소비자 피해구제를 위한 논의가 지속되고 있으나, 분쟁조정외의 편면적 구속력 등으로 집중되는 측면이 있음
- ❖ 금융분쟁해결제도의 실효성 제고를 위해서는 분쟁조정위원회 독립성 강화 뿐만 아니라 부권소송, 페어펀트, 동의를결제 등과 같이 다양한 수단 등을 다각도로 분석하여 우리나라에 적합하고 실효성 있도록 관련 제도를 개선 및 도입할 필요성이 있다고 생각함

20

Q & A

2022

21



금융소비자보호법 시행 1년 평가와 과제



지정토론

좌장 이성환 변호사(법무법인 안세)

고동원 교수(성균관대학교 법학전문대학원)

조혜진 교수(인천대학교 소비자학과)

김명아 연구위원(한국법제연구원 규제법제연구센터)

조윤미 상임대표(미래소비자행동)

권유이 과장(금융위원회 금융소비자정책과)

지·정·토·론

“금융소비자법 시행 1년 평가와 과제: 감독체계개편 및 금융분쟁조정기구 독립성 강화 방안 모색”에 대한 토론문

고동원 교수(성균관대학교 법학전문대학원)

I. 금융감독기구 체제 개편 관련

1. ‘수직적’으로 나누어진 ‘비정상적인’ 금융감독기구 체제의 ‘정상화’가 시급

- 2019년과 2020년에 걸쳐서 발생한 ‘사모펀드 사태’(즉, 사모펀드의 불완전판매와 환매 중단 사건)는 ‘비정상적인’ 금융감독기구 체제의 ‘정상화’ 개편 조치가 얼마나 필요한지를 나타내는 대표적인 금융감독 실패 사례
 - 이외에도 2011년 ‘상호저축은행 부실 사태’, 2013년 ‘동양증권 사태’ 등도 대표적인 금융감독 실패 사례
- 사모펀드 규제 완화 정책에 따라서 발생할 수 있는 문제점(사모펀드 운용회사들의 도덕적 해이 등)을 감독 강화 조치로 보완해야 하는데, 금융정책과 금융감독정책 기능 모두를 갖고 있는 금융위원회가 아무런 감독 강화 보완 장치 없이 사모펀드 규제 완화 조치를 시행함으로써 발생한 전형적인 금융감독 실패 사례
 - 금융위원회는 금융기관 인·허가권뿐만 아니라 금융감독에 있어서 중요한 ‘금융감독규정(規程)’(Regulation) 제·개정권을 갖고 있어(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제17조) ‘사실상’ 실질적인 금융감독 기능까지도 갖고 있음
- 금융감독 집행 권한만을 갖고 있는 금융감독원이 금융위원회의 정책 결정에 이의를 제기하거나 견제를 하기에는 법적으로도 한계가 있음
 - 금융감독원은 금융기관에 대한 검사 기능과 일부 제재 권한만 보유하고 있어(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제37조) 사실상 중요한 감독 기능을 수행하는데 한계
- 더욱이 금융위원회는 ‘금융감독원을 “지도·감독”할 수 있도록 되어 있어(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제18조), 금융감독원이 금융위원회에 ‘예속’될 수밖에 없는 법적인 문제점도 있음

2. 하나의 기관이 금융정책 기능과 금융감독 기능을 모두 가진 사례는 세계적으로도 잘 찾아볼 수 없는 아주 '기이한' 금융감독기구 체제

- 금융위원회는 금융산업정책 기능뿐만 아니라 금융감독정책 기능까지 갖고 있어(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제17조), 사실상 국내 금융에 모든 권한을 갖고 있는 '무소불위'의 기관이라고 할 수 있음
- 이에 따라 금융정책과 금융감독 사이에 '견제와 균형의 원리'가 작동할 수 없는 문제
- 외국의 경우 정부가 금융정책 권한을 행사하지만, 금융감독은 독립성을 갖춘 별도의 '비정부 조직'(즉 무자본특수법인인 공법인(公法人) 형태)이 감독 권한을 행사함으로써 견제와 균형의 원리가 작동
 - 비정부 조직인 공법인 형태가 금융감독의 독립성과 전문성을 확보할 수 있는 효율적인 체제
 - 정부 조직이 금융감독권을 행사하게 되면 정치권과 선거 등의 영향에서 자유로울 수 없어서 금융감독의 독립성을 확보하기가 어려움
 - 독립성을 확보한 한국은행과 같은 중앙은행 조직의 공법인 형태(무자본 특수법인) 참조
- 금융감독의 독립성을 확보하는 것이 금융감독의 국제적인 원칙이라는 점에 비추어 보아도 독립성이 확보되지 않은 현재의 금융감독기구 체제는 국제적인 기준에도 맞지 않음
 - 은행 감독에 관한 국제적인 기준을 제시하는 바젤은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision: BCBS)도 「은행감독핵심원칙」(Core Principles for Effective Banking Supervision) (September 2012)을 통하여 금융감독에 있어서 “운영상의 독립성”(operational independence)을 확보해야 한다고 강조
 - “Principle 2 – Independence, accountability, resourcing and legal protection for supervisors: The supervisor possesses **operational independence**, transparent processes, sound governance, budgetary processes that do not undermine autonomy and adequate resources, and is accountable for the discharge of its duties and use of its resources.”
- 따라서 금융위원회의 금융정책 기능은 기획재정부로, 금융감독정책 기능은 금융감독기구로 넘겨서 비정상화된 금융감독기구 체제의 정상화 필요

- 이렇게 되면 자연스럽게 국내 금융 정책과 국제 금융 정책의 통합이 이루어지고,
- 또한 정부의 재정 정책과 조화로운 금융 정책이 수립될 수 있을 것임

3. 금융감독기구를 '건전성감독기구'와 '금융소비자보호기구'로 나누어 금융감독의 전문성을 확보하고 금융소비자 보호 기능을 높여야 할 것임

- 금융감독의 전문성과 금융소비자 보호 기능을 강화하기 위해서는 기능별로 금융감독기관을 나누어 운영하는 체제가 바람직
- 통합감독기구는 조직이 비대하여 효율성이 떨어지고 전문성을 확보하기가 어려운 단점이 존재
- 급격하게 변화하는 금융 환경을 고려할 때 금융감독기구의 전문성 확보와 금융소비자 보호 강화 필요성은 과거보다 더욱 높아짐
 - 금융기술(FinTech)의 발전과 '암호자산'(crypto assets)의 등장에 따른 새로운 시장과 산업의 성장 등 금융 환경의 변화에 효율적인 대처 필요
- 다만, 기능별 금융감독기구 체제를 도입할 때 발생할 수 있는 감독의 중복이나 감독의 사각지대 발생 가능성의 문제는 두 기관 사이의 양해협약서(MOU) 체결 등의 방법으로 보완할 필요

4. 직원 순환 보직제를 폐지하여 금융감독기구의 전문성 제고 필요

- 금융감독기구의 전문성 확보는 성공적인 금융감독을 위해서는 아주 중요한 사항
 - 특히 최근 금융기술의 발전 등에 의해 다양하고 복잡한 금융상품의 등장은 더욱 더 금융감독의 전문성을 요구함
- 이런 점에서 보면, 현재 금융위원회뿐만 아니라 금융감독원에서 행하고 있는 직원 순환 보직제는 폐지하여 개선할 필요
 - 1년 내지 2년 마다 보직을 순환하는 이 제도는 금융감독기구 인력의 전문성을 높 이는데 최대의 장애 요소임
- 순환 보직제는 직원 공채 제도에 기인한 것이므로 직원 공채 제도를 폐지하고 직위에 따른 채용제(position recruiting)를 채택하여 직원들의 전문성을 높일 필요가 있음
 - 이러한 제도 아래에서는 자연스럽게 전문가를 채용할 수 있음

- 금융감독기구 설치 관련 법률에 이러한 내용을 포함시켜 제도 운영의 안정성을 확보할 필요
 - 금융감독기구의 장이 바뀌더라도 이러한 제도의 일관성을 확보할 필요

II. 금융분쟁조정 제도 개선 관련

1. 금융분쟁조정기구의 독립성 및 전문성 확보가 필요

- 현재 금융감독원이 수행하는 금융분쟁조정기구 체제는 ‘공정성’(fairness) 면에서 문제가 있음
 - 더욱이 전문성 확보도 되어 있지 않아, 금융분쟁조정 제도의 신뢰성 확보하기가 어려운 한계
- 금융감독원이 수행하는 금융분쟁 조정 기능을 분리하여 별도의 기구로 만들고 금융감독기관(금융소비자보호기구)의 산하 기구로 두는 것이 바람직
 - 내부에 두는 ‘금융분쟁조정위원회’는 위원 구성을 전원 외부 위원으로 해서 독립성을 확보하고, 위원의 전문성 요건을 규정하여 위원회의 조정안 결정의 신뢰성 확보 필요
- 또한 ‘중재’(arbitration) 기능도 부여하여, 금융 분야에서 ‘중재’ 제도의 활성화도 필요
 - 금융 분야에서는 소액 사건이 많고 다수의 금융소비자 피해 사례가 많다는 점에서 소송보다는 중재가 분쟁 해결에 더 효율적일 수 있음
 - ‘의료분쟁조정원’의 사례 참조

2. 금융분쟁조정안의 ‘일방적(편면적) 구속력’ 제도 도입 필요

- 금융분쟁조정 제도의 실효성 확보 위해서는 ‘일방적(편면적) 구속력’ 제도의 도입 필요
 - 소액사건(예를 들어, 3,000만 원 이하 사건)에 대해서 금융소비자가 조정안을 받아들이면 금융기관이 이에 구속되도록 하는 제도
- 소액 사건이 많고 다수의 금융소비자 피해 사례가 많은 금융 분쟁 사건의 특성을 고려할 때 이러한 제도의 도입은 필요

- 소송의 경우 비용과 시간이 많이 소요되어 금융소비자 피해에 대한 효율적인 구제책으로는 적당하지 않음
- 헌법상의 재판청구권 침해 논란이 제기될 수도 있으나, 소액 사건에 한정하고, 영국처럼 절차 등의 하자 사유를 이유로 해서 소송을 제기할 수 있도록 보완을 한다면 위헌 시비에서 벗어날 수 있을 것으로 생각됨
- 영국, 호주 등의 사례 참조. 끝.

지·정·토·론

금융소비자보호법 시행 1년 평가와 과제 토론문

김명아 연구위원(한국법제연구원 규제법제연구센터)

“감독체계개편 및 금융분쟁조정기구 독립성 강화 방안 모색”

2021년 3월 25일부터 시행되어 오고 있는 「금융소비자보호법」은 금융소비자보호의 6대 원칙(적합성 원칙, 적정성 원칙, 설명의무의 준수와 불공정영업행위, 부당권유행위, 허위·과장광고 행위의 제한·금지)을 채택하고 있고, 금융소비자는 금융회사 등에 대하여 「금융소비자보호법」상 규정된 각종 권리에 대하여 금융분쟁조정위원회에 금융분쟁조정을 신청함으로써 그 권리구제에도 유리하게 되었다는 점 등은 「금융소비자보호법」이 금융소비자보호에 상당한 기여를 하고 있다는 점에서 높이 평가할 수 있을 것입니다.

다만, 앞서 기초강연 및 각 주제발제에서 제기된 부분과 같이 「금융소비자보호법」과 관련된 세부적인 제도들은 개선의 필요성이 있을 것입니다.

우선, 「금융소비자보호법」상의 규정된 다양한 규정에 따라 금융분쟁조정 절차를 거친다고 하더라도 제시된 조정안을 당사자 일방(특히, 금융회사 등 사업자)이 수용하지 않으면 이를 강제할 수 없어 조정의 실효성을 확보하기에는 부족하다는 지적이 계속되고 있는 점을 들 수 있습니다.¹⁾

특히, 편면적 구속력에 대한 논의는 앞선 발제에서 언급하신 바와 같이, 재판을 받을 권리와 관련하여 일정한 전제 조건이 필요할 것입니다. 법률이 정한 법원에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리가 제한되는 경우로는 법률에서 정하는 바로 제한되고, “법관”의 지위와 명칭, 인원수 등은 「법원조직법」이 정하는 바에 따르게 됩니다. 다만, 「법원조직법」 제2조(법원의 권한) 제 2항에 따라 “행정기관에 의한 전심으로서의 심판을 금하지 아니한다.”고 하여 행정심판에 대한 일정한 법적 지위를 인정하고 있습니다.

1) 맹수석, 앞의 “금융소비자보호법상 분쟁조정제도의 문제점과 개선방안 -편면적 구속력과 집단분쟁조정제도를 중심으로-”, 226면; 이상제, “금융 분쟁조정 제도와 금융소비자 사후 구제 실효성 제고 방안”, 『금융포커스』 제30권 02호, 금융연구원, 2021.01., 18면 등

한편, 「중재법」 제3조(정의) 각 항에서 정하고 있는 바와 같이, “당사자 간의 합의로 재산권상의 분쟁 및 당사자가 화해에 의하여 해결할 수 있는 비재산권상의 분쟁을 법원의 재판에 의하지 아니하고 중재인의 판정에 의하여 해결하는 절차”로서 [중재] 제도는 같은법 제6조(법원의 관여) “법원은 이 법에서 정한 경우를 제외하고는 이 법에 관한 사항에 관여할 수 없다.”고 정한 바와 같이 중재판정부의 단독중재인 또는 중재인단은 법원의 지위와 유사하게 독립성과 전문성을 가지는 자로 이루어지게 됩니다.

또한, 「민사조정법」상의 “조정” 제도는 민사에 관한 분쟁의 당사자가 법원에 조정을 신청함으로써 이루어지는 것으로 각 법률상 규정하고 있는 행정상 조정 제도와는 구분되며, 국내 법률에서 규정하고 있는 대부분의 행정상 조정의 효력은 “재판상 화해”와 동일한 효력을 가지게 됩니다(「환경분쟁 조정법」 제35조의2(조정 효력), 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 제36조(조정결과의 통지), 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제23조(조정에 의한 합의 등의 효력) 등).²⁾ 법률상 분쟁조정위원회를 규정하고 있는 법률들, 즉, 「개인정보 보호법」 제47조(분쟁의 조정) 제5항, 「데이터 산업진흥 및 이용촉진에 관한 기본법」 제38조(조정 효력) 제3항, 「콘텐츠산업 진흥법」 제33조(조정 효력) 제4항, 「방송법」 제91조의5(조정 효력 등) 제3항 등에서 도 조정의 성립은 “재판상 화해와 같은 효력”을 갖는 것으로 규정하고 있습니다.

헌법 제27조의 재판받을 권리에 대한 원칙의 보장이라는 측면에서 편면적 구속력을 인정하기 위하여서는, 우선 금융분쟁조정위원회의 철저한 독립성이 전제되어야 할 것이며, 현행 법체계에 따라 금융감독원에 설치된 금융분쟁조정위원회의 경우에는 이러한 강제력을 부여하기에는 부절적인 측면이 있다 할 것입니다.

이에, 행정형 ADR의 성격을 가지는 현행 금융분쟁조정제도에 당사자 일방에 대한 편면적 구속력을 적용하기 위하여서는 분쟁조정제도의 공익성과 비용편익(탐색비용 및 집행비용), 분쟁조정기구의 독립성 등을 전제로 하여 헌법상의 재판 받을 권리의 보장을 위한 다양한 대안적 법리를 검토할 필요가 있겠습니다. World Bank의 ADR 모형(2011)에 따르면³⁾, 금융소비자보호법상 금융분쟁조정 제도는 중앙집권적이면서도 공공성을 가지며, 재판상 화해의 효력을 가지는 공적 분쟁조정제도로서의 성격을 가집니다.

이러한 공적 분쟁조정제도로서의 지위를 가지는 「금융소비자보호법」상의 금융분쟁조

2) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제61조(조정 효력) 제2항에 따르면, 노동쟁의의 조정에 따른 조정서의 내용은 단체협약과 동일한 효력을 가지고, 제60조 제4항의 규정에 의하여 조정위원회 또는 단독조정인이 제시한 해석 또는 이행방법에 관한 견해는 중재재정과 동일한 효력을 가진다.

3) 김정인, “행정형 ADR 기구 유형 재분류에 관한 연구”, 『한국행정논집』 제27권 제3호, 한국정부학회, 2015, 7면.

정제도가 그 제도의 실효성을 높이는 과정에서 잊지 말아야 할 것은, ‘당사자 간의 자율적 합의’를 기초로 하되, 금융감독기구와 금융분쟁조정기구의 분리를 시도함으로써 금융분쟁조정위원회가 제3자 조정기관으로서의 독립성과 공정성을 확보할 수 있을 것이라는 점입니다.

특히, 금융분쟁조정제도의 독립성과 공정성에 관한 논의에 대한 개선의 실마리는 그 첫걸음이 현행의 「금융소비자보호법」과 「금융분쟁조정세칙」의 세부 규정에서 금융감독원장에게 집중되어 있는 모든 절차적 권한을 금융분쟁조정위원회로 이관하는데에 있을 것이며, 장기적으로는 금융감독기구인 금융감독원의 업무와 금융분쟁조정기구로서의 금융분쟁조정위원회의 업무를 엄격하게 분리해 나갈 실익이 있을 것입니다.

금융소비자보호법 시행 1년 평가와 과제

감독체계개편 및 금융분쟁조정기구 독립성 강화 방안 모색



일시

2022. 7. 28.(목) 오전 10시-12시30분

장소

국회의원회관 제2세미나실

프 / 로 / 그 / 램

사회 · 김준현 상임이사 (미래소비자행동)

| 기초강연 | 금융소비자보호법 시행과 향후 과제
-소비자를 위한 금융소비자보호법 해설서를 발간하며-
한창희 공동대표 (사)소비자권익포럼, 금융소비자네트워크

| 발제 1 | 금융소비자보호를 위한 금융감독체계 개편 필요성 및 방안
이수환 국회입법조사처 입법조사관 (경제산업조사실 금융공정거래팀)

| 발제 2 | 금융소비자보호법상 분쟁조정기구의 독립성 강화
윤민섭 연구위원 (금융소비자보호재단)

| 지정토론 | 좌장 · 이성환 변호사 (법무법인 안세)
고동원 교수 (성균관대학교 법학전문대학원), 조혜진 교수 (인천대학교 소비자학과),
김명아 연구위원 (한국법제연구원 규제법제연구센터), 조윤미 상임대표 (미래소비자행동),
권유이 과장 (금융위원회 금융소비자정책과)

| 공동주최 | 이용우 국회의원 (더불어민주당) · 금융소비자학회
(사)소비자권익포럼 · 미래소비자행동

