

금융소비자보호제도의 주요 이슈와 개선방안

김 병 연

2009. 11.

머 리 말

최근 글로벌 금융위기 이후 KIKO 사태 및 펀드가격폭락 등 금융소비자피해가 잇달아 발생함에 따라 금융소비자보호 문제가 사회적으로 큰 이슈로 대두되고 있다. 그러나 아직 우리나라에는 금융소비자보호에 대한 연구가 충분하지 않아서 정책당국이나 금융기관경영자들이 이에 대한 적절한 대책을 강구하는 데 있어서 어려움을 겪고 있다. 특히, 금융소비자보호의 개념정립과 외국의 사례에 대한 연구가 절실한 상황에서 본 연구는 이러한 수요에 부응한 것으로 볼 수 있다.

먼저 본 연구는 금융소비자보호의 의의 및 필요성에 대해서 논의하고 있다. 시장경제하에서 왜 금융소비자가 특별히 보호를 받아야 하는가에 대해서 분명한 논거를 제시하지 않으면 금융소비자보호정책의 필요성에 대해서 사회적 공감대 형성 및 정책의 추진에 필요한 지원을 얻기 어렵기 때문이다. 본 보고서는 금융소비자가 여타 소비자 산업 소비자에 비해서 정보비대칭성이 높고 교섭력에 있어서도 매우 불균형 상태에 있음을 밝히고 있다. 또한 금융소비자보호는 이러한 불균형을 시정할 뿐만 아니라 금융혁신을 촉진시켜 금융선진화에도 기여할 수 있음을 일깨우고 있다. 아울러 금융소비자보호의 관점에서 볼 때 우리나라 금융산업 발전과정에서 잉태된 여러 가지 어두운 면을 조명함으로써 우리나라 현실에 맞는 대안을 강구하는 데 중요한 시사점을 던져주고 있다.

이어서 본 연구는 우리나라의 금융거래에 있어서 소비자보호가 제대로 이루어지지 않거나 불공정거래가 이루어지는 여러가지 사안에 있어서 그 배경이 될 수 있는 갖가지 이슈들에 대해 다루고 있다. 공시, 거래약관, 광고, 끼워팔기, 불완전 판매, 담합 등을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시함으로써, 공정한 금융거래 질서를 확립하기 위하여 역점을 두어 수행해야 할 정책상의 여러 분야를 보여주고 있다. 이 밖에 피해구제제도, 개인정보이용제도, 금융소비자교육 및 금융

소비자보호조직 등 금융소비를 보호할 수 있는 제도상의 여러가지 취약점을 분석하고 이의 강화방안을 논의하고 있다. 이와 같이 본 보고서는 소비자보호를 위해서 관심을 기울여야 하는 사항을 이슈별로 망라해서 보여주고 있다. 이러한 내용 편제를 살펴볼 때 본 보고서가 소비자보호정책을 수립하고 추진하는 정책 당국에 길라잡이 역할을 하는 데 크게 부족함이 없을 것으로 생각한다.

한편, 본 보고서는 해외 소비자보호제도를 개관하고 각 이슈별로 각국에서 소비자보호 문제를 어떻게 다루고 있는가에 대해서 설명함으로써 우리나라와 선진 외국과의 소비자보호수준을 비교·평가하려고 노력하고 있다. 선진 외국에 대한 사례연구는 우리나라 소비자보호체제를 한 단계 업그레이드시킬 수 있는 방안을 강구하는 데 크게 기여하리라고 생각한다.

본 연구를 진행하여 준 김병연 박사께 감사드리고 또한 자료 정리와 교열을 담당해 준 이지운 연구원, 그리고 익명의 논평자들에게도 감사드린다. 아무쪼록 본 보고서가 우리나라 금융소비자보호 강화에 기여하고 우리나라 금융산업의 선진화에 디딤돌이 될 수 있기를 기대하는 바이다.

2009년 11월
한국금융연구원
원장 김 태 준

목 차

요 약

I. 서 론	1
II. 금융소비자보호의 의의	3
1. 금융산업에 있어서의 소비자의 위치	3
2. 금융환경변화와 금융소비자보호 정책에 있어서 새로운 접근방법의 필요성	6
3. 금융소비자보호의 3국면과 세계적 금융소비자 보호 추세	9
III. 금융소비자보호관련 주요 이슈 및 쟁점사항	14
1. 금융산업에 있어서 소비자보호이슈	15
2. 소비자보호이슈별 쟁점사항	23
IV. 각국의 금융소비자보호 제도 및 정책	56
1. 개 관	56
2. 각국의 이슈별 금융소비자보호정책의 차이	73
V. 금융소비자 보호에 있어서 관할권	96
1. 개 요	96
2. 금융회사 불공정거래에 대한 규제체계	97
3. 약관에 있어서 금융감독당국과 공정거래당국과의 관할권	100

Ⅵ. 우리나라 금융소비자보호 수준의 상대적 평가	102
1. 우리나라 금융소비자보호제도 개요	102
2. 금융소비자보호체제(regime)와 금융소비자보호 수준의 평가 ..	114
3. 우리나라 금융소비자보호 수준의 평가	123
Ⅶ. 결 론	139
참고문헌	143
〈부록 1〉 영국 FSA의 금융소비자보호를 위한 활동 상황	145
〈부록 2〉 캐나다 FCAC(Financial Consumer Agency of Canada) ..	156
〈부록 3〉 캐나다 FCAC가 천명하는 Consumer Rights and Responsibilities	163
Abstract	165

표 목 차

〈표 1〉 미국 금융소비자(consumer credit) 보호 관련 주요 법령	63
〈표 2〉 각 업법에 포함된 소비자보호 조항	71
〈표 3〉 EU Directive가 제시하는 데이터 주체가 누려야 할 권리	82
〈표 4〉 조정 및 중재의 장점 및 단점	91
〈표 5〉 FSA 및 OFT의 책임분담 내용	101
〈표 6〉 상담 현황	111
〈표 7〉 민원접수 현황	112
〈표 8〉 금감원 소비자보호 관련 주요 추진과제	124

그 림 목 차

〈그림 1〉 금융산업에 있어서 소비자의 교섭력	4
〈그림 2〉 금융산업에서의 정보의 비대칭성	5
〈그림 3〉 금융환경의 변화와 금융소비자위치의 변화	7
〈그림 4〉 금융서비스 소비자 및 공급자의 변화와 금융소비자보호	8
〈그림 5〉 금융소비자보호와 금융산업의 효율성	9
〈그림 6〉 금융소비자보호의 3국면	11
〈그림 7〉 금융섹터에서의 경쟁정책(공정거래정책)의 지위	16
〈그림 8〉 우리나라 금융산업의 발전과정과 소비자보호 문제	23
〈그림 9〉 소비자의 4대 권리와 공시수준	24
〈그림 10〉 금융소비자보호제도 및 인프라	102
〈그림 11〉 우리나라의 금융소비자보호제도 실행 체계	106

요 약

I. 서 론

- 금융상품이 복잡해지고 다양화되면서 불공정거래 발생 가능성이 높아짐에 따라 금융소비자보호 문제는 더욱 중요한 이슈로 대두
 - 소비자 피해 발생 소지가 있는 부분을 미리 파악하고 이에 대하여 필요한 예방조치를 사전적으로 강구할 필요성

II. 금융소비자보호의 의의

1. 금융산업에서의 소비자의 위치

- 정부가 소비자보호에 나서게 되는 것은 다음과 같은 요인으로 인한 시장의 실패에 주로 기인
 - 비경쟁적 시장에서 소비자가 충분한 교섭력을 갖지 못한 상황
 - 소비자에게 충분한 정보제공이 이루어지지 못하는 경우
 - 특정 소비자에게 유리하게 시장 형성
 - 이 중 교섭력 및 정보에 있어서의 불균형이 가장 심각
- 정보의 비대칭성을 높이는 요인
 - 상품의 복잡성 및 다양성
 - 상품의 효용성 및 기능 파악 곤란

- 상품의 소비자 적합성 파악 곤란
- 상품 선택의 용이성면에서도 타 소비자상품에 비해서 열위
- 적정가격 판단 곤란

■ 소비자의 교섭력 약화를 가져오는 요인

- 표준화된 상품이 많고 선택의 다양성 부족
- 타 소비재에 비해서 가격 네고 가능성 부족
- 거래교체비용이 높아 거래선 교체 곤란
- 서비스공급자와의 정보격차면에서 금융소비자는 다른 어떤 산업에 비해서도 열위

2. 금융환경변화와 금융소비자보호 정책에 있어서 새로운 접근방법의 필요성

■ 금융산업의 점업화 및 글로벌화의 진전과 자본시장의 발달에 따라 금융 소비자 보호를 위한 새로운 접근방식 필요성 증대

- 금융상품이 복잡화 및 다양화되면서 정보의 비대칭성을 심화시키고 교섭력의 불균형을 더욱 확대
- 금융기관간 판매경쟁으로 소비자가 불만족스러운 상태에서 거래가 이루어지는 불완전판매가능성 증대

■ 금융환경변화에 따라 금융소비자 및 금융산업의 성격이 모두 변화하면서 금융소비자보호 문제를 양면에서 접근할 필요성 증대

- 소비자니즈의 심층도가 증대하면서 소비자층의 다양화, 계층화 및 전문화에 따른 소비자보호정책 필요

- 금융기관의 수익성 추구성향과 신 금융상품의 출현으로 소비자권익을 위협하고 소비자피해를 조장할 수 있는 환경여건 조성

■ 한편, 환경변화에 따라 소비자보호조치가 금융기관들의 서비스개선 촉진 및 서비스수준의 업그레이드로 이어질 수 있는 환경 조성

- user-friendly 방식 추구
- 소비자선택권 확대
- 소비자 니즈 충족을 위한 제 노력 강구
- 계약관계의 명료화
- 소비자와의 불공정거래의 감축을 위한 제 노력 강화
- 소비자 모니터링 기능 확대

3. 금융소비자보호의 3국면과 세계적 금융소비자보호 추세

■ 금융소비자보호의 3국면

- 금융질서 확립에 초점
 - * 이해상충문제 해소, 시장교란요인 제거, 시장규율 확립 및 금융기관 파산 후 구제조치 강구
- 공정거래 확립에 초점
 - * 담합행위 근절, 독과점가격결정행위 구축, 부당광고행위 적발, 끼워 팔기행위 억제 및 불공정계약 방지를 통해 소비자 보호
- 소비자의 기본권리 보호에 초점
 - * 소비자의 기본 7대 권리(알권리, 선택할 권리, 의견반영할 권리, 피해보상받을 권리, 교육받을 권리, 안전할 권리) 보호

■ 각국의 금융감독당국들의 소비자보호기능의 초점은 기존의 금융질서 및 공정거래질서 확립에서 다음과 같이 진화

- 소비자의 이해 및 실정을 대변
- 소비자지상주의 이념을 추구하여 소비자의 7대 권리 보호
- 금융지식뿐만 아니라 소비자보호지식에 있어서도 전문성 확보
- 소비자보호에 보다 많은 감독자원 배분

■ 세계적 금융소비자보호 추세

- 소극적(reactive) 보호에서 적극적(proactive) 보호로 전환
- 금융질서 및 공정거래에서 소비자권리보호로 감독의 초점 이동
- 소비자보호기능이 금융감독에서 독립적으로 분화, 전문화 추구
- 권유, 권고 및 분쟁조정에서 업무표준 및 직무표준의 제정, 종사자 자격표준의 제정 등으로 소비자보호활동의 무게중심이 변화
- 금융기관의 독점적 지위 배제에서 소비자역량 강화에 중점
- 공시수준이 소비자 알권리 충족에서 소비자 선택권 보장 수준으로 업그레이드

Ⅲ. 금융소비자보호관련 주요 이슈와 쟁점사항

1. 금융산업에 있어서 소비자보호 이슈

■ 경쟁정책과 금융소비자보호

- IMF 금융위기 이후 아직 경쟁정책(또는 공정거래정책)은 제자리를 잡지 못하고 그에 따라 공정거래의 실현을 통한 소비자보호문제는 금융섹터에서 지배적인 이슈로 부상하는데 실패
- 소비자보호를 위한 공정거래의 실현이 금융섹터에서 지배적인 이슈가 될 수 있도록 정책당국이나 금융기관의 인식이 바뀌어 나아가야 할 필요

■ 금융산업의 경우 공정거래의 성격을 규정하는 데 있어서 다음과 같은 점을 감안할 필요

- 금융기관이 자금조달측의 소비자와 자금운용측의 소비자와 삼 당사자의 구조를 이루고 있어 이해상충의 문제로 인한 소비자보호 이슈가 발생
- 금융산업에 있어서는 금융기관과 소비자가 위험을 분담하여야 하는 경우가 종종 발생하는데 소비자가 부당하게 많은 부담을 하는 경우 소비자보호문제가 대두
- 금융기관의 공기업적 성격 때문에 금융상품은 종종 공익상품으로 분류되어 정부가 가격결정에 깊이 개입하게 됨에 따라 상품간 및 고객간 가격보조가 광범위하게 일어나 특정 상품이용자 또는 고객층이 부당하게 피해를 보는 사례 발생

- 금융산업의 경우 공동가격결정행위를 가격경쟁으로 인한 산업의 공멸을 막기 위한 자구행위로 인정하는 금융감독당국과 가격경쟁을 통해 소비자후생증대를 도모하려는 경쟁정책당국이 정면으로 충돌하는 결과가 종종 초래

■ 우리나라 금융산업의 발전과정과 금융소비자보호 문제

- 증권산업 및 보험산업에서 준예금상품 또는 유사상품 성행
 - * 계약관계 불명료가 상품공시수준을 매우 취약하게 한 동기
- 진입장벽이 높고 경쟁이 제한
 - * 소비자의 선택권 부족과 꺾기 및 끼워팔기 관행 성행
 - * 정보비대칭성 및 교섭력불균형 심화
- 판매채널 및 판매방법의 낙후성
 - * 전문성 및 소비자보호 인식 부족
 - * 판매액 및 약정액 중심의 인센티브시스템은 불완전판매 초래

2. 소비자보호이슈별 주요 쟁점사항

■ 공시수준의 개선

- 공시는 소비자의 4대권리(알권리, 피해보상권리, 선택할 권리 및 의견 반영할 권리)가 충분히 보장될 수 있도록 되어야 할 필요
 - * 상품별이자율 및 자산운용상황에 대한 정보제공과 주기적 공시(월 1회)가 제대로 이루어지지 않아 소비자의 알권리 보장 미흡
 - * 상품구입 시 피해사례 및 사례별 피해구제방법의 미적시로 소비자 피해보상권리가 침해될 가능성

- * 환경변화에 따른 수익률 및 리스크 비교공시와 소비자선택 도우미(웹상 계산기 장착 등) 미비로 소비자선택권 미보장
- * 소비자 판단 및 의견 개진을 위하여 필요한 정보 미제공으로 소비자 의견반영할 권리 미보장
- 공시수준을 업그레이드하기 위해서는 공시를 판매 전, 판매 시 및 판매 후에 필요한 공시로 나누어 관리할 필요
 - * 판매 전 공시를 통해 소비자가 여러 상품 중에서 선택할 수 있는 지식과 정보 소유 가능
 - * 판매 시 공시를 통해 상품구입에 따른 혜택 및 문제점에 대한 정확한 이해가 가능하도록 함으로써 소비자 구입판단을 지원
 - * 판매 후 공시를 통해 구입상품 현황에 대한 충분한 정보 습득으로 교체필요성 판단에 기여

■ 거래약관제도의 개선

- 우리나라 금융거래 약관제도는 전통적으로 금융기관들의 면책범위는 극대화된 반면 소비자 보호 측면 반영은 미미
- 우리나라 금융거래에서 사용되고 있는 거래약관의 성격
 - * 약관의 구성이 면책내용 중심이고 약관의 명료성 결여
 - * 주로 서비스 공급자의 이해와 실정을 반영해서 마련
 - * 소비자의 이해와 실정을 반영한 차별화 부족
 - * 일률적 계약조건으로 소비자의견 반영 및 선택권행사 여지 부족
 - * 소비자이해에 관계되는 부분에 소비자 직접서명 관행 미정착
 - * 수수료 및 이자율 조건에 대하여 생각할 시간 및 조건을 변경할 수 있는 시간적 여유 면에서 미흡

- * 분쟁이 있을 때 해결방안에 대한 충분한 서술 부족
- * 중요한 보장 및 면책 내용에 대한 요약기술 부족

■ 광고규제제도의 개선

- 금융기관의 광고관련 이슈 및 규제조치의 주요 내용
 - * 보험, 대부업 및 투자자문사의 과장 광고, 보험 홈쇼핑 광고, 사모펀드의 광고로 인한 소비자피해사례가 최근 이슈로 대두
 - * 허위·과장광고 규제, 광고 자체를 금지, 홈쇼핑 및 사이버 광고 규제 및 광고사전심의제 등이 주요 규제조치의 사례
- 광고규제에 있어서 개선 및 재고가 필요한 사항
 - * 광고에 대한 소비자의 인식 및 지식에 관한 조사 및 연구를 토대로 정책방향 설정 필요
 - * 보험광고사전심의제는 지나친 규제라는 비판 참작
 - * 소비자보호를 위한 지나친 규제보다는 소비자에 대한 금융교육을 통하여 소비자역량을 강화하도록 하는 것이 보다 바람직
 - * 소비자의 눈높이에 맞춘 광고평가기준 제정 및 시행

■ 끼워팔기규제제도 개선

- 끼워팔기규제에 관한 주요 쟁점사항
 - * 끼워팔기(Tied Selling)에 대한 명확한 판단기준 적용 필요
 - * 지나친 규제는 교차판매(Cross-selling)의 장점 및 효용성을 살리지 못하도록 함으로써 사회적 후생 감소를 초래할 가능성
 - * 소비자편익 증가의 경우 경쟁정책과 소비자보호정책 분리 필요
- 끼워팔기 규제제도 개선방안

- * 직접적인 규제보다는 기업의 행동강령이나 공정거래준수 프로그램을 통하여 자율적 규제를 하도록 유도 필요
- * 결합상품 판매 당시의 배경이나 상황 등과 관련된 기록을 보존 하도록 함으로써 끼워팔기 해당여부 판단
- * 끼워팔기 규제의 대상범위를 축소하되 자율규제를 강화하고 소비자 편익의 증가 여부를 가지고 규제여부 판단

■ 담합규제제도 개선

- 우리나라 금융기관들의 전통적인 금리 및 수수료체계 결정관행이 공정위로부터 담합행위로 간주될 수 있는 소지
 - * 금융기관 담당자들이 회의를 열어 금리 및 수수료 결정을 하던 과거의 전통이 아직도 암암리에 영향력 행사
 - * 상품 및 비용 구조의 동질성이 비슷한 가격수준 유지 및 가격 동조화 경향 초래
 - * 금리 및 수수료체계가 정부의 정책에 따른 것이 많아 원가이하 서비스 및 고객간 가격보조가 많은 실정으로 가격현실화 필요성
- 담합규제 개선방안
 - * 금융기관은 적정원가산출 바탕으로 합리적 가격책정기준 마련
 - * 공정위는 행위 그 자체보다는 은행의 비용구조, 소비자의 편익 및 수익자 부담원칙 등을 다각적으로 고려하여 담합 여부 결정
 - * 금감원은 가격 행정지도 및 가격사전심의제(손해보험료 등) 등 가격에 대한 규제는 가급적 억제할 필요

■ 금리 및 수수료 규제

- 금융기관의 금리 및 수수료 체계가 사회적 논란이 되어온 이유
 - * 과거 금융기관들의 공기업적 성격 때문에 광범위한 고객 및 상품 간 가격보조 존재 및 원가에 바탕을 둔 가격체계 미흡
 - * 금융산업의 높은 진입규제 및 대형화, 상품 및 비용구조의 동질성, 비효율적인 판매채널
 - * 합리적 이익관리체계 미정착과 비용 및 원가면에서의 합리화 노력 부족
- 금리 및 수수료체계 합리화 방안
 - * 원가를 반영한 수수료체계 정착
 - * 사업비, 판매비 및 운영비 등을 운영합리화를 통해 절감
 - * 상품별·고객별 원가 및 수익기여도 계산체계의 확립과 이익관리 시스템의 정착
- 비용 및 상품개발면에서 경쟁우위확보 노력

■ 불완전판매

- 즉, 소비자의 합리적인 선택, 거래과정의 공정성 및 금융기관의 합리적 상품개발이 모두 이루어져야 불완전판매 방지 가능
- 불완전판매를 근절하기 위한 정책적 과제
 - * 경쟁적인 시장구조로의 전환으로 소비자중심의 판매구조 정착
 - * 소비자 및 금융종사자들에 대한 교육
 - * 판매직원의 행동강령 수립 및 공정거래자율준수프로그램 운영
 - * 금융상품 가격 및 수수료의 합리적인 결정 유도
 - * 불완전 판매를 방지할 수 있는 상품개발환경 조성

■ 펀드 등 투자상품의 판매와 투자자보호

- 투자자 보호기금 조성문제
 - * 담당직원의 횡령 및 과오로 인한 금융기관 파산으로 투자자들이 손해를 볼 경우에 대비 ‘투자자보험기금(가칭)’ 설립 필요
- 펀드상품의 공시
 - * 펀드상품 다양성에 비추어 투자상품과는 별도 기준 마련 필요
 - * 중도 환매필요성에 대해 충분한 정보 제공 및 공시주기의 단축 필요성(예를 들면 주보, 순보, 월보 등)
 - * 펀드상품의 유동성에 대한 공시 필요
- 펀드판매수수료 및 보수
 - * 수수료수준이 너무 높고 또한 충분한 공시가 이루어지지 못하고 있다는 비판
 - * 사후관리서비스에 대한 수수료가 원가 등 타당한 근거 없이 책정되어 있어 이의 개선이 필요하다는 주장
 - * 일천한 펀드업 도입 역사를 감안 그 수수료체계의 적정성에 대한 지속적인 모니터링 및 논의 필요
- 판매회사의 시장지배력
 - * 판매회사의 교섭력이 운용회사에 비해 훨씬 강한 상태에서 소비자들의 운용회사선택권이 제한될 가능성
 - * 운용회사들의 경쟁우위가 대형판매회사와의 계열관계 등에 좌우되어 이러한 시장구조가 소비자 피해로 귀결될 가능성
- 판매직원의 전문성
 - * 전문요원확보면에서 아직 양적 및 질적으로 미흡한 실정
 - * 판매대리점 금융기관에서도 동등 수준의 자격요건 부과 필요

- * 자격증제도 및 전문요원확보제도의 개선과 전문교육의 개선을 통해 판매직원의 전문성을 획기적으로 제고할 필요

■ 신용정보의 집중과 이용

- 신용정보의 집중과 이용과 관련된 문제점
 - * 개인에 대한 집중 신용정보의 범위가 점차 확대되어 감에 따라 개인의 프라이버시 침해 가능성
 - * 신용정보의 보존기간이 장기일 경우 그 활용성을 높일 수 있으나 신용불량자가 부당하게 장기간 신용혜택 제한받는 결과 초래
 - * 동법이 당초 기업의 신용정보의 집중 및 이용에 초점을 맞추어 제정되었기 때문에 개인의 프라이버시 보호문제에 대한 충분한 고려가 부족할 수 있다는 점이 지적
- 신용정보시장의 바람직한 시장구조
 - * 신용정보의 집중이 제도운영상 이점이 있으나 이것이 경쟁을 제한하여 시장의 효율성을 저해한다는 반론도 존재
 - * 신용정보의 집중, 가공 및 활용의 각 시장이 각각 서로 다른 형태의 경쟁체제를 구축하는 것이 바람직하다는 주장도 존재
- 금융소비자를 보호하기 위한 개선방안
 - * 신용정보의 집중, 가공 및 활용 등 목적별로 차별화된 법체계 유지, 개인정보에 대한 안전장치 강구, 기업 및 개인 신용정보의 집중체계를 이원화할 수 있도록 법체계 정비
 - * 신용정보 집중, 가공 및 활용시장에서 차별화된 경쟁체제 구축
 - * 신용정보 활용목적별 보존기간 차별화방안 강구
 - * 신용회복지원시스템과의 상충문제 해소
 - * 신용사회로 나아가기 위한 인프라구축관점에서 재조명

■ 소비자피해 구제제도

- 소비자 피해 구제제도에 관한 제 쟁점사항
 - * 분쟁조정위원회의 판결이 법적 구속력이 없기 때문에 소비자피해 구제에 한계
 - * 자본시장통합법의 도입으로 투자자보호를 위한 법체제가 갖추어 지는 계기를 맞았지만 사적 분쟁 해결기능이 취약한 실정
 - * 피해구제장치에 대한 소비자 인지도 매우 저조
 - * 금융문맹률이 높아 이것이 금융분쟁해결에 있어서 사회적 비용을 높이는 요인으로 작용
- 금융소비자피해 구제제도를 강화하는 방안
 - * 중재방법도 선택가능하도록 함으로써 민원분쟁해결방법에 대한 소비자선택권을 제고
 - * 업법에 소비자피해구제 조항을 포함하고 분쟁조정특별법을 제정
 - * 공익광고 강화를 통해 소비자피해구제 기구 및 방법 홍보
 - * 금융문맹률을 낮추기 위한 소비자교육의 강화
 - * 금융소비자피해 구제 전담 금융소비자보호기구 강구

■ 개인정보보호제도

- 우리나라 개인정보보호는 법령 제정 및 운용에 있어서 낙후성을 보임.
 - * 우리나라는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 및 「금융실명 거래 및 비밀보장에 관한 법률」의 특별법이 개인정보보호를 위하여 제정된 것이나 이 법률로써 보호를 받을 수 있는 경우는 매우 제한적

- 향후 추진하여야 할 정책적 과제
 - * 개인정보이용 극대화와 개인정보보호 극대화를 동시 추진
 - * 상위 등급정보에 대해서 다중접근 차단제 실시 등 개인정보보호 관리체계의 확립
 - * 마케팅목적의 데이터베이스는 신원정보를 암호화하거나 별도 관리하는 등 재가공될 필요
 - * 금융기관직원의 고객정보에의 접근을 제한할 필요

■ 금융소비자에 대한 금융교육의 강화

- 금융교육에 관련된 주요 쟁점사항
 - * 교육주체를 효율성, 인센티브 및 편리성 등을 감안하여 선정
 - * 교육대상, 교육범위, 교육수준을 감안하여 교육비용계획 수립
 - * 체계적 및 종합적 강사양성계획의 수립을 통한 강사확보
 - * 교육목적에 따른 차별적인 교육대상자선정의 문제
 - * 교육전담기구의 설립을 통해 많은 물적 및 인적자원 투입
- 금융교육 강화를 위하여 향후 추진하여야 할 과제
 - * 국가 전체의 차원에서 금융교육에 대한 계획을 수립하고 이를 추진할 책임을 가진 기관을 설립 또는 지정할 필요
 - * 효과적인 교육실시를 위한 교육목표의 명확화
 - 도달목표의 선정, 목표에 도달하기 위한 단계별 추진방향 설정, 교육목적 부합성에 대한 피드백 및 평가시스템 구축
 - 금융교육전담기구가 체계적 소비자 분석 및 교육계획 수립 · 추진을 위해 필요

■ 금융소비자보호조직의 재구축

• 현황 및 문제점

- * 금융소비자 보호 기능이 금융감독원, 공정거래위원회 및 소비자원 등 여러 기관에 분산되고 각 기관에서 금융소비자 보호 기능은 최우선적인 것이 되지 못하고 미흡한 인적 및 물적 자원만 투입
- * 금융소비자보호를 위해 필요한 불공정거래 적발, 소비자권익의 증진 및 금융에 대한 전문지식 모두에 정통한 기관 부재
- * 세 기관 모두 일반 금융소비자들에게 인지도 및 친숙도 부족
- * 금융감독원 내에 소재한 소비자보호센터가 외국과 같이 독립된 기관으로 위상을 정립하는 데 실패

• 금융소비자보호기능을 강화하기 위한 새로운 조직체계 필요

- * 금융소비자보호기능이 하나의 조직에 통일
- * 대부분의 물적 및 인적자원이 금융소비자보호를 위해 투입
- * 금융, 공정거래 및 소비자보호의 모든 면에 전문성 보유
- * 높은 소비자의 친숙도, 인지도 및 접근성 유지
- * 금융교육이 전체 기능에서 큰 비중을 차지
- * 강력한 소비자 피해 구제 역할 담당 기관

⇒ 위에서 언급한 제 조건을 만족시키기 위해서는 통합된 금융소비자보호 전담기관이 필요

■ 현재 각국에서 진행되고 있는 독립된 금융소비자전담감독기구 설립에 관한 논의

- 현재 독립자 금융소비자원을 운영하고 있는 캐나다로서 2001년 금융소비자보호 전담감독기관인 금융소비자원(Financial Consumer Agency of Canada)을 설립

- 한편, 글로벌 금융위기 이후 미국의 오바마행정부가 국회에 제출한 법률안과 영국의 보수당정부가 발표한 백서에서 독립된 금융소비자 보호기구 설립 필요성을 논의
- 위 세 나라는 금융기관 건전성 감독과는 확연히 분리된, 소비자보호 업무 중심의(Consumer-Oriented, Consumer-Focused) 업무체제를 갖춘, 그리고 소비자보호문화가 창출되고 유지될 수 있는 조직구조를 가진 금융소비자보호전담기관의 설립이 필요하다는 인식을 공유

IV. 각국의 금융소비자보호 제도 및 정책

1. 개 관

■ 미 국

- 금융소비자보호업무 수행기관
 - * 연방준비제도이사회는 금융권 전반에 걸쳐 발생한 민원업무를 접수하지만 직접 분쟁조정은 하지 않으며, 민원이 해결되지 않을 경우 범위만 여부를 알려주고 필요하면 법적 상담을 권유
 - * 증권관리위원회는 그 권한의 일부를 자율규제기관에 위임하여 자율 규제기관별로 소비자보호 및 분쟁조정업무 수행
 - 증권업협회는 분쟁조정업무를 수행하고 공시제도를 통해 브로커·딜러에 관한 정보를 투자자에게 제공
 - * 보험산업의 경우 주별로 각기 다른 보험감독제도의 문제점을 보완하기 위해 ‘보험감독관협의회’를 설치, 동 협의회에서 표준법령을 제정

- * 이 외에도 소비자보호청과 연방공정거래위원회가 금융소비자 보호기능을 담당
- 금융소비자보호관련 법체계
 - * 미국의 소비자보호는 주로 법령의 제정을 통하여 이루어지고, 감독당국은 금융기관들이 이를 잘 준수하고 있는지의 여부를 모니터링하는 수준에 국한
 - * 금융소비자보호관련 연방법규의 대표적 예로서 신용평등법, 진실 대부법, 소비자리스법, 공정신용·지불카드법 등이 존속

■ 영 국

- 금융소비자보호업무 수행기관
 - * 통합금융감독기관인 금융감독청(Financial Service Authority : FSA)이 모든 업권의 소비자보호업무를 담당
 - 금융감독청(FSA) 내 Consumer Education Forum은 소비자 교육 제반사항에 대한 자문기구로 활용
 - * 금융기관과 소비자 간에 발생한 분쟁이나 민원 등의 신고를 접수하여 처리하는 금융 옴부즈맨 제도(Financial Services Ombudsman Scheme: FSOS) 운영
 - * 공정거래청(Office of Fair Trading)은 Consumer Credit Act에 의거 소비자신용에서의 불공정거래를 감시 및 적발
- 소비자보호관련 법률 체계
 - * 영국은 2000년 Financial Services and Markets Act(FSMA, 2000)를 제정하여 모든 금융관련 법령을 통합
 - * FSA는 FSMA 2000에서 부여한 권한에 의거 법적 구속력 있는 (legally binding) 각종 소비자 관련 규정을 제정

- * FSA 감독규정 중 영업표준(Business Standard)에서는 각 업종별 영업행위준칙(Code of Business)을 마련
- * FSA 감독규정 중 피해구제(Redress)규정에서는 소비자피해에 따른 분쟁조정(Dispute Resolution)에 관련된 내용을 포함
- * FSMA 2000에 포함되지 않는 금융관련 업종을 규제하기 위한 법령으로서 Consumer Credit Act 존재
- * 금융관련법이 아닌 일반법(general law)으로서 금융소비자보호 관련 법률은 Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations 1999(UTCCRs) 및 Enterprise Act 2002(EA02) 등이 존재

■ 캐나다

- 금융소비자보호업무 수행기관
 - * 캐나다는 2001년 업권별로 흩어져 있던 소비자 보호기구를 묶어 하나의 독립된 금융소비자보호원(FCAC: Financial Consumer Agency of Canada)을 설립
 - * 증권딜러 및 뮤추얼펀드에 대해서는 다음과 같은 협회를 통한 자율규제제도 시행
 - Investment Dealer Association
 - Mutual Fund Dealer Association
- 소비자보호관련 법령
 - * Bank Act : Section 449부터 453까지에서 발견
 - * Insurance Company Act에서는 Complaint Information, Cost of Borrowing, Credit Information, Public Accountability Statements 에 관한 규제 포함

- * 보험, 증권거래딜러 및 신용협동조합 등 주정부에 의하여 설립된 금융기관들은 주정부의 관계법령에 의하여 구속

2. 각 이슈에 있어서 국가별 소비자보호정책의 차이

■ 각국의 금융소비자보호정책은 발전 과정

- 경쟁정책 및 불공정거래시정의 관점에서 약자의 보호 및 소비자권리의 보호라는 관점으로 정책의 초점이 바뀌어 가는 중
- 각국에 있어서 소비자보호를 위한 법제화의 경향이 뚜렷
 - * 이는 법제화를 통한 강제구속력을 갖지 않으면 기존의 관행을 깨뜨리기가 어렵다는 데 인식을 같이하고 있기 때문
- 개별법(업법) 및 일반법(특별법)
 - * 미국의 경우 업법과 별도로 사안별로 소비자보호에 관한 특별법을 제정
 - * 캐나다의 경우 주로 업법에 소비자보호조항 삽입
 - * 영국의 경우 FSMA 2000에서 금융소비자보호에 관한 거의 전 영역을 망라

■ 공시 및 투명성

- 미 국
 - * 소비자보호에 관한 연방법에서 구체적 공시에 관한 법령이나 감독의 가이드라인이 발견
 - 정보제공 타이밍에 대한 규정에서는 판매 전, 판매 시 및 판매 후 모두 필요한 공시가 이루어져야 함을 규정
 - 법령들은 또한 정보의 내용 및 형식에 있어서 핵심요소를 규정

→ 또한 이러한 법령들은 평이한 용어의 사용을 강제함으로써 일정한 수준의 읽기용이성 및 이해용이성을 갖추도록 요구

- * 1981년 주정부의 보험청의 감독관들의 협의회에서 손해보험서류의 작성을 위한 “Model Readability Act”는 최소 언어와 양식의 표준설정을 통해 읽기용이성에 초점

- * Consumer Credit Protection Act에서는 미연방준비위원회로 하여금 각 법령별로 다량의 표준 모델 양식을 만들도록 함으로써 금융기관들의 법의 준수를 보다 용이하게 하도록 규정(Compliance Assistance by Law)

- EU 국가들

- * 1993년 EU 조약(일명 Maastricht Treaty)은 통합된 단일 유럽 시장을 형성함에 있어서 소비자보호의 중요성을 강조

- * 1993년 공표된 Unfair Contract Terms Directive에서 계약서가 평이하고 이해할 수 있는 용어로 작성되어야 한다고 규정

- * 영국의 경우 Banking Code 및 Mortgage Code에서 소비자와 공정한 거래를 위한 최선의 행위에 대한 표준 설정

■ 개인정보비밀 보호

- 대부분의 산업화된 국가에서 프라이버시에 관한 법률은 1980년에 OECD에서 채택된 제 원칙에 근거

- 한편, EU의 경우 더욱 발달된 개인비밀보호제도에 관한 Directive를 제정하고 회원국가들에 이의 도입을 독려

- * 상기 Directive에서 EU는 부적절한 데이터보호장치가 되어 있지 않는 비회원국가(nonmember countries without adequate data protection)에 정보유출 제한

- 한편, 영국 및 뉴질랜드의 경우 전체 금융산업을 아우르는 프라이버시법을 제정
- 미국의 경우에는 금융소비자보호법이 각 섹터별 또는 업권별로 제정되고 있으며 개인정보보호조항은 이러한 법률들에 포함
- 캐나다의 경우 업권을 아우르는 법률의 제정은 이루어지고 있지 않으며 각 업법에 CSA모델 도입을 요구하는 조항 반영

■ 끼워팔기

- 미 국
 - * 끼워팔기를 반독점금지법의 규정하에서 규제
 - * 한편, 은행지주회사법은 1970년 개정에서 끼워팔기 행위를 규정하고 있으며 단, 법적으로 정해진 은행의 전통적 상품들간에 대하여는 끼워팔기의 예외가 적용
 - * 미국연방준비은행(FRB)법에서는 은행의 경제에서의 특수한 역할, 특히 신용공급에서의 은행의 힘을 감안할 때 다른 시장에서도 경쟁우위를 받은 것이 허용되어야 한다는 입장
 - * 법 위반자에 대해서는 벌과금 및 과징금 부과 및 피해의 수 배에 해당하는 피해보상(소송비용 포함) 청구 가능
- 영 국
 - * 끼워팔기에 대한 자율규제조치를 강조
 - * 공정거래감독당국의 지휘 아래 각 업권의 협회에 준비기간을 주고 행동강령을 만들도록 유도
- 캐나다
 - * 경쟁당국에서는 끼워팔기의 동기가 경쟁을 저해하는 것이 아니라면 끼워팔기를 규제하는 데 불찬성

- * 1998년 미래의 금융산업 발전 방안 마련을 위해 구성한 태스크 포스는 강압적 끼워팔기는 법적으로 금지하되 끼워팔기가 소비자에게 유리한 경우를 정의
- * 강압적 끼워팔기 판매에 의한 피해는 법적 강제 집행조치에 의한 구제조치가 가능

■ 금융소비자피해 구제제도

- 미 국
 - * 법적장치에 의한 구제장치가 어느나라에 비해서도 가장 잘 발달되어 있음.
 - * 그러나 옴부즈맨제도와 같이 민간 차원에서 형성된 법적구제장치는 대부분의 경우 이용 저조(증권 및 손해보험의 경우에는 일부 적용)
- 영 국
 - * FSA의 통합과 함께, 단일의 옴부즈맨제도를 채택
 - * 그러나 영국의 옴부즈맨제도(FOS, Financial Ombudsman Service)는 FSA와 독립된 기구
 - * FOS의 결정은 10만파운드(약 1억 8천만원) 범위 내에서 구속력 보유
- 캐나다
 - * 캐나다는 법령제정을 통하여 업권 공통의 단일 옴부즈맨(OBSI: Ombudsman for Banking Services and Investments)제도 채택
 - * 옴부즈맨의 지배구조가 업계의 이해관계와 완전히 독립적이 될 수 있도록 그 역할, 구성방법 등을 법적으로 규정
 - * OBSI는 비록 법령에 의해 설립되었지만 중재(arbitration)권한 보다는 법적 구속력이 없는 조정(mediation)권한 보유

- 매년 연차보고서에 결정에 따르지 않은 금융기관들을 공개함으로써 사실상 구속력을 갖는 효과 보유
- OBSI는 350,000달러까지 소비자 피해보상 판결 가능

V. 금융소비자 보호에 있어서 관할권

1. 금융회사 불공정거래에 대한 규제체계

■ 미 국

- 연방(공정)거래위원회(Federal Trade Commission)는 금융회사를 포함한 모든 기업의 불공정 또는 사기적 행위 등을 규제·감독하고 있으나 규제·감독대상에서 은행, 저축대부기관 및 신용협동조합은 제외(15 USC §45)
- 증권회사의 불공정거래 행위에 대해 독점금지법이 적용되는지 여부에 대해서는 명확한 결론 부재
- 보험회사의 경우 FTC는 주정부가 규제하는 보험업(business of insurance) 이외의 행위에 대해서만 보험회사를 규제

■ 영 국

- FSA 감독대상 금융회사에 대해서는 공정거래청(OFT)이 담당하는 경쟁법상의 불공정행위 금지조항 적용 배제
 - * 다만, FSA의 감독규정 및 감독행위의 반경쟁성 여부에 대하여 OFT가 상시조사를 실시함으로써 FSA를 견제
- OFT와 FSA는 업무의 중복 및 이중규제와 관련 2006년 4월말 합동 액션플랜(Joint Action Plan)을 발표

■ 일 본

- 경쟁당국(공정거래위원회)과 금융감독당국(금융청)은 각각의 감독·규제 준거법에 의거 업무를 수행
- 금융회사의 합병·분할 및 영업의 양수·양도 등과 관련해서는 금융당국과 경쟁당국이 중첩적인 규제 조치
- 금융상품 판매 등과 관련해서는 금융청 소관법령으로 “금융상품판매 등에 관한 법률” 제정

2. 약관에 있어서 금융감독당국과 공정거래당국과의 관할권

■ 미 국

- Consumer Credit Protection Act는 미 연방준비은행으로 하여금 각 법령별로 약관에 대한 다량의 표준 모델양식을 만들도록 규정
- 손해보험의 경우 1981년 주정부의 보험청의 감독관들의 협의회에서 보험서류작성을 위한 “Model Readability Act”를 제정

■ 영 국

- 2002년 Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations 1999 (UTCCRs) 및 Enterprise Act 2002(EA02)의 집행에 있어서 FSA와 OFT 간의 협약(Concordat) 체결
- 동 협약에 의한 OFT and FSA의 책임의 분담

Ⅵ. 우리나라 금융소비자보호수준의 평가

1. 우리나라 금융소비자보호제도 개요

1) 법체계

■ 금융소비자 보호제도와 관련된 법규

- 예금자보호법, 약관의 규제에 관한 법률, 표시·광고의 공정화에 관한 법률, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률, 소비자기본법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 존재
- 경영지도를 통한 소비자보호활동은 각종 업법에 구체화

■ 업법에 의한 소비자보호 규정

- 은행의 경우 은행업감독규정 제8장에서 금융거래약관, 불건전영업행위 및 금융거래조건 공시에 대해서 규정
- 증권·의 경우 자본시장법 제4장(영업행위규칙)에서 주로 소비자보호에 관한 사항을 규정
 - * 특히 제37조(신의성실의무), 제46조(적합성의 원칙), 제47조(설명 의무) 등이 소비자보호의 핵심내용 규정
- 보험의 경우 보험업법 제4장에서 모집관련 준수사항 및 보험계약자의 권리, 제7장에서 소비자보호에 관한 사항을 규정
 - * 보험업감독규정 제7장에서 공시, 보험경영 일반 및 보험상품 제출 기준 등을 규정

- * 보험감독업무 시행세칙의 별표에서는 표준약관의 형식 및 내용에 대해서 제시

2) 소비자보호관련 기관

■ 법령 등에 의거 금융소비자보호활동을 하고 있는 공적 기관

- 예금보험공사는 금융기관 파산 시 예금자 보호
- 공정거래위원회는 공정경쟁제도 및 거래약관제도 관장
- 금융위원회는 소비자보호정책 개발, 공시제도, 경영지도 및 신용정보 이용면에서 소비자보호활동을 수행
- * 아울러 예금보험공사 및 공정거래위원회와 중복해서 예금자보호제도 및 공정경쟁·거래약관제도에도 관여
- * 산하에 소비자보호센터 및 금융분쟁조정위원회를 운영

■ 각 금융소비자보호업무 수행기관의 역할

- 금융소비자보호 업무는 금융감독원이 종합적으로 담당하고, 소비자원
 - 예금보험공사 · 공정거래위원회 등의 정부기관, 기타 소비자 및 시민단체 등에서 부분적으로 수행
- 소비자원은 소비자상담 및 피해구제, 소비자보호관련 제도 및 정책의 연구 건의, 소비자보호 관련 교육연수 및 홍보 등의 기능을 수행
- 공정거래위원회는 특히 금융분야에 있어서는 불공정거래, 약관, 표시 및 광고 등에 대한 규제를 통하여 금융소비자 보호업무를 수행

3) 금융감독원 소비자보호활동

■ 소비자 불만처리 활동(옴부즈맨 활동)

- 금융감독원이 시행하고 있는 민원서비스에는 민원상담, 민원서류(금융분쟁조정신청서) 접수 및 처리, 상속인 등의 금융거래에 대한 조회서비스 등이 포함
- 분쟁조정을 위하여 분쟁조정위원회를 운영하며 위원회에서 심의·의결된 조정결정을 양 당사자가 수락하면 조정이 성립

■ 금융감독원은 소비자보호센터를 통하여 상담 및 민원처리활동 수행

- 상담 실적 및 민원처리건수를 보면 각각 1999년 68,204건 및 17,432건에서 2006년 200,898건 및 60,368건으로 증가

■ 금융감독원은 금융교육활성화를 위한 인프라 구축, 학교금융교육 강화, 금융이용자 특성별 교육실시, 금융이용자에 대한 홍보 및 정보제공 확대 등 금융교육프로그램을 추진

2. 금융소비자보호 체제(regime)와 금융소비자보호 수준의 평가

■ 각국의 금융소비자보호 체제는 다음과 같은 기준에 의해 구분 가능

- 규제체계
- 소비자보호 이념 및 소비자보호활동의 단계
- 소비자보호정책기관간 조화

■ 규제체계상으로 본 소비자 보호 수준

- 우리나라의 경우 소비자보호를 위한 법제가 선진외국에 비해서 미발달
 - * 미국의 경우와 같이 금융소비자보호목적으로 법률이 제정되거나 보완된 경우를 뚜렷하게 찾기 곤란
 - * 금융소비자보호관련 법령은 업권별로 이루어졌다는 데 특징
- 금융감독기관의 권한은 금융기관의 경영지도 형식으로 강화
 - * 약관사전심사제, 광고사전심의제, 가격에 대한 규제 및 보험료 등의 사전심의제, 구속성 예금의 강제상계 등 감독기관의 규제의 강도가 다대
- 공정거래위의 경우에도 금융기관의 담합행위, 부당광고행위, 부당거래약관, 끼워팔기에 있어서 주도권을 가지고 규제
 - * 그러나 원칙보다는 행위의 형태 그 자체를 가지고 부당행위로 판정하는 경우가 많아 금융기관의 불만 소지
- 금융감독기관의 법령 제정권
 - * 우리나라의 경우 영국의 FSA나 미국의 SEC와 같은 법적 구속력 있는 법령제정(rule making) 권한을 갖지 못해 일관성 있는 규제체계 확립 및 처벌강도 조절 곤란
- 자율규제
 - * 우리나라의 경우 선진 외국의 경우와 같이 협회 및 금융기관들이 자율적으로 소비자보호를 위한 행동강령(code of conduct)을 제정하고 이를 공시하는 형태로 하는 자율규제제도 미발달
 - * 영국의 FSA의 경우 금융기관에 스탠더드 또는 원칙을 제시하고 금융기관이 자율적으로 자신의 상황에 맞는 자율규제체제를 형성해 나가도록 유도

■ 금융소비자보호 이념

- 우리나라의 경우 적극적으로 소비자의 권리를 옹호하거나 소비자의 역량을 강화하는 데 필요한 이념이 아직 미형성
- 소비자의 7대 권리를 금융산업에 적용하려는 노력을 통하여 소비자 보호이념을 재정비하는 것이 필요

■ 금융소비자보호 기관

- 금융감독원은 금융소비자보호의 주 전담기관으로 되어 있으나 그 역할을 담당하는 데 필요한 인지도, 소비자 관련 지식수준 및 조직 내 인센티브 등의 면에서 외국의 선진 금융감독기관에 비해서 미흡
- 소비자보호 관련 연구업적과 실제 보호사례 축적의 관점에서 볼 때 소비자보호 관련 지식 및 경험의 축적수준이 일천
- 소비자보호 역할은 금융기관의 건전성 감독에 비추어 후순위 업무로 간주되어 자원이 미흡하게 배분
- 독립된 금융소비자보호원의 필요성
 - * 각 소비자보호기관의 소비자보호기능을 한데 묶어 독립적 기관을 설립하는 방안을 한 대안으로 고려할 필요

3. 우리나라 금융소비자보호수준의 평가

■ 개 관

- 우리나라의 경우 2000년도 이후 금융감독원은 영국 등 외국감독기관을 벤치마크하는 등 다각적 노력 경주

- 소비자 보호 환경

- * 소비자보호를 위한 법제가 상대적으로 미발달되어 있고 금융소비자보호문제를 국가 전략적 차원에서 접근하는 데 실패
- * 금융소비자보호를 위한 자원 배분의 불충분하고 금융기관직원의 자질, 금융기관의 업무수행 스탠더드 및 소비자들의 금융지식 수준이 선진 외국에 비해 열위
- * 금융거래에 있어서 공정성 및 투명성 확보를 위해 해온 노력 등이 아직 일천

- 소비자보호에 대한 인식 및 마음가짐

- * 우리나라의 경우 소비자보호정책이 아직 단순한 소비자피해의 예방 및 구제에 역량이 집중되고 있는 데 반해 선진외국의 경우 한걸음 더 나아가서 소비자의 역량강화에 보다 초점이 맞추어지고 있는 데 주목할 필요

- 소비자보호조치의 계획 및 집행 방법

- * 종합적인 마스터플랜이 부족하며 어떤 효과를 기대할지에 대해서 명확한 목적의식 부족
- * 소비자피해를 발생시키는 원인에 대한 진단 및 이에 대한 처방책을 구하는 데 있어서 소극적인 자세 견지
- * 또한 계획을 집행하는 데는 어떠한 장애가 있으며 각 소비자보호제도 및 프로젝트추진 비용 및 효과에 대한 분석이 제대로 이루어지고 있지 못한 점도 간과할 수 없는 부분
- * 피드백을 통하여 꾸준히 개선해 나가는 노력이 선진 외국에 비해서 부족

■ 투명성 및 공시수준의 비교

- 선진 외국의 경우 판매시점은 물론 그 사전 및 사후를 모두 고려의 대상으로 하고 있는 데 비해 우리나라의 경우 판매시점의 공시에 국한
- 협회 등을 통한 상품별 사전적 비교 공시는 상품의 종류와 매칭될 수 있는 상품인지 여부가 확인되지 않아 실효성 결여
- 판매시점에 반드시 이루어져야 하는 공시 중 수수료, 이자율 및 중도 해지 시 수수료율 이외의 다른 사항에 대해서는 공시 미흡
- 사후적으로 공시가 필요한 부분이 많으나 이 정보를 주기적으로 제공해 주는 관행이 아직 미정립
- 공시는 소비자의 눈높이에서 이루어져야 하는데 이러한 점에서 우리나라는 미흡
 - * 핵심적인 조건 하이라이트
 - * 계약서 및 홍보물의 평이성, 읽기용이성 및 이해용이성

■ 끼워팔기

- 선진 외국에 비해 허용될 수 없는 끼워팔기 행위에 대한 명확한 법적 정의, 금융기관들의 행동강령 제정 및 창구직원 훈련 등의 면에서 부족
- 또한 끼워팔기는 위법행위라는 것을 창구에 게시하는 등 끼워팔기의 위법성의 공시 면에서 미흡

■ 개인비밀정보보호

- OECD권고안을 받아들여 법률제정 및 감독에 나서고 있으나 EU의 Directive의 제시 기준에는 아직 미달
 - * 데이터관리자의 등록제도 미실시 등

- 기타 소비자가 누려야 할 권리에 대한 명확한 천명 부족과 개인정보 관리체제 확립 및 마케팅 목적 정보이용 강령 수립 등의 면에서 미흡한 수준

■ 옴부즈맨 제도

- 통합된 관 주도의 옴부즈맨제도를 가지고 있다는 점에서 장점
- 그러나 선진 외국에 비해서 충분한 법적 뒷받침이 부족하여 제도의 활성화 및 자원배분 면에서 부족을 초래
- 옴부즈맨제도의 시행에 대한 충분한 홍보(awareness) 부족
- 각 금융기관 차원에서의 소비자불만 처리 및 피해구제조치가 미발달
- 옴부즈맨제도에 대한 주기적인 평가와 지속적인 개선 노력이 선진 외국에 비해서 미흡
- 분쟁조정에 참여하고 있는 민원인에 대한 지원시스템이 부족

Ⅶ. 결 론

- 본 보고서에서는 우리나라에서 금융소비자보호 문제를 다음의 세 가지 관점에 입각해서 고찰

- 금융소비자보호정책의 의의 및 위상
- 우리나라 금융거래에 있어서의 공정성 여부 판단 문제
- 금융소비자보호체제의 바람직한 대안 문제

- 금융소비자보호정책의 의의 및 위상

- 그간 금융소비자보호정책은 금융산업보호정책 및 건전성규제정책 등에 밀려서 그 위상면에서 낮은 수준 유지

- 과거의 금융환경에서 생성된 소비자보호이념, 법령체계 및 감독기구의 형태를 버리고 새로운 소비자보호체제의 재구축 필요
- 금융질서의 확립 또는 공정거래의 확립이외에 소비자의 7대 권리의 보호를 더욱 중요한 이념으로 부상시킬 필요

■ 우리나라 금융거래에 있어서의 공정성 여부 판단 문제

- 단순한 법리적 공방뿐만 아니라 우리나라의 금융시장 및 산업의 건전한 발전을 위하여 가장 합리적인 판단 필요
- 금융산업에서의 삼 당사자구조, 위험분담, 공익상품 및 공동의사결정 등이 공정성 여부를 가릴 때 추가적으로 고려되어야 할 점

■ 금융소비자보호체제의 바람직한 대안

- 우리나라 경우 금융산업의 발전과정에서 형성된 금융관행 때문에 불완전 판매 및 불공정거래 발생 가능성이 상존
- 법제화수준, 금융기관의 법적 책임에 대한 정의, 소비자보호감독기관에 대한 권한 부여, 소비자피해구제제도의 설계에 있어서의 적정성을 유지할 수 있는 소비자보호체제의 대안 강구 필요
- 본 연구에서는 외국과 우리나라 금융소비자보호수준을 상호비교함으로써 우리나라의 금융소비자보호체제의 바람직한 대안 모색

■ 우리나라 금융소비자보호수준

- 금융소비자보호 프로젝트를 수행할 수 있는 환경이 열악
- 소비자보호를 위한 법제, 국가전략적 차원의 소비자보호계획 수립, 감독자원의 배분, 금융기관직원 자질 및 소비자들의 지식수준, 금융거래에 있어서 공정성 및 투명성 개선 노력도 등 면에서 선진 외국에 비해서 미흡

- 영국의 FSA 등에 비해 분명한 목표와 의지를 가지지 못하고 방법론에 있어서도 열세
- 금융소비자보호이념의 미정립

■ 본 보고서에서 우리나라 금융소비자보호를 위하여 가장 필요하다고 강조하는 사항

- 금융소비자보호이념의 재정립
- 금융소비자보호전문 감독기관의 신설

■ 추가 연구 필요사항

- 우리나라 실정에 맞는 금융소비자보호관련 법제화수준, 금융기관의 법적 책임에 대한 정의, 소비자보호감독기관에 대한 권한 부여, 소비자 피해구제제도의 설계 등에 관한 연구
 - * 그러나 최근에 시행된 자본시장법과 관련시켜 연구될 필요
- 금융분쟁해결시스템으로서의 중재제도와 조정제도에 대한 연구
- 옴부즈맨의 효율적 운영방안에 대한 연구

I. 서론

금융상품이 더욱 복잡해지고 다양화되면서 금융기관과 금융소비자 간의 정보의 비대칭성이 더욱 심화되고 불공정거래 발생의 가능성이 높아짐에 따라 금융소비자보호 문제는 새로운 국면을 맞이하고 있다.

특히 파생상품 및 하이브리드상품이 등장함에 따라 소비자들이 금융상품에 내재한 위험을 파악하기 어렵게 된 반면 금융기관들은 수수료수익의 증대에만 몰두한 나머지 소비자에게 위험의 실상을 고지하지 않은 채 판매하고 사후 손실이 발생하였을 경우 그대로 소비자에게 전가하는 사태가 발생함으로써 많은 민원발생의 소지가 되고 있다. 이에 덩달아서 인터넷 및 홈쇼핑거래가 활발해짐에 따라 비대면거래의 특성상 소비자를 오도하거나 과장하는 마케팅전략이 성행하여 이것들이 각종 금융분쟁의 원인이 될 소지가 높아지고 있다.

이와 같이 소비자피해가 속출하는 것에 당면하여 그간 주로 소비자 피해의 사후적 구제에 치중했던 각국의 금융감독당국들은 소비자 피해가 발생할 수 있는 소지가 있는 부분을 미리 파악하고 이에 대하여 사전에 필요한 예방조치를 강구하는 것이 소비자보호를 위해 중요하다는 것을 깨닫기 시작하고 있다.

이와 같은 금융환경변화에 대응하여 금융소비자보호 문제를 새로운 관점에서 재조명해 보고 이를 토대로 금융소비자보호 문제에 대한 새로운 해결방식을 모색하는 것이 필요하게 되었다.

본 보고서는 일곱 장으로 구성되어 있다. 제 I 장 서론에 이어 제 II 장에서는 소비자보호의 의의에 대해서 다룬다. 여기에서는 소비자보호를 위한 경제적 근거는 어디에 있으며 금융거래에 있어서 서비스공급자에 비추어 볼 때 소비자의 위치는 어떠한가 환경변화에 따라 이러한 소비자의 위치는 어떻게 변화할 것인가에 대해서 논의한다. 아울러 환경변화에 따라 금융소비자보호정책은 어떻게 변화

해야 되는가에 대해서 다루고자 한다.

제Ⅲ장에서는 최근에 우리나라에서 현안이 되어온 제 이슈를 중심으로 금융산업의 소비자보호 문제를 논의하고자 하며, 이 논의에서는 앞 장에서 지적인 소비자보호 문제에 대해서 금융산업이 가지고 있는 독특한 면을 충분히 반영하려고 한다.

제Ⅳ장부터 제Ⅵ장까지는 외국의 금융소비자보호제도와 보호활동추진 사례에 대해서 검토한다. 먼저, 제Ⅳ장에서는 각국의 금융소비자보호제도에 대하여 소개한다. 여기에서는 미국, 영국 및 캐나다의 금융소비자보호관련 법체계, 금융소비자보호업무 수행기관, 금융감독기관의 역할 및 소비자피해 구제제도에 관한 논의가 이루어진다. 제Ⅴ장에서는 이슈별로 각국의 금융소비자보호정책의 차이에 대해서 검토한다. 여기에서는 공시제도, 끼워팔기, 개인정보비밀보호, 소비자피해 구제제도에 대하여 각국이 어떠한 차이를 보이고 있는가에 대해서 논의한다. 제Ⅵ장에서는 불공정거래의 규제 및 감독업무에 대한 관할권 문제를 다룬다. 여기에서는 미국 및 영국이 불공정거래규제체계를 두고 공정거래위원회와 금융감독기관 간에 어떻게 업무조정이 이루어지고 있는가에 대해 검토한다.

제Ⅶ장에서는 제Ⅳ장부터 제Ⅵ장까지의 외국의 사례에 대한 검토를 토대로 우리나라의 금융소비자보호 수준에 대한 전반적 평가가 이루어진다. 이 장은 세 부분으로 구성되어 있다. 먼저, 우리나라 금융소비자보호제도에 대해 개략적으로 설명한다. 이어서 금융소비자보호의 유형, 단계 또는 체제(regime)를 구분하고 우리나라의 금융소비자보호제도 및 활동은 어떤 체제 또는 단계에 속하는가를 검토한다. 마지막으로 우리나라의 금융소비자보호의 질적 수준에 대한 평가가 이루어진다. 여기에서는 외국과의 비교를 통하여 금융소비자보호환경, 금융소비자보호활동의 추진과정 및 금융소비자보호활동 수준에 대하여 평가한다. 금융소비자보호활동 수준의 평가는 공시제도를 중심으로 하여 이슈별로 검토한다.

Ⅱ. 금융소비자보호의 의의

1. 금융산업에 있어서의 소비자의 위치

정부가 정책적으로 소비자를 보호하기 위해 나서게 되는 것은 다음과 같은 요인으로 인한 시장의 실패 때문이다. 첫째, 시장에서의 경쟁이 충분하지 못하여 소비자가 충분한 교섭력을 갖지 못하고 있는 상황에 처했을 때이다. 둘째, 소비자가 자신의 최선의 이익에 부합하는 의사결정을 할 수 있도록 충분한 정보제공이 이루어지지 못하는 경우에도 소비자에게 유리한 의사결정환경이 이루어질 수 있도록 정부가 개입하는 경우를 들 수 있다. 셋째, 특정 소비자에게 유리하게 시장이 형성되고 있어 그 결과 전체 소비자가 피해를 보는 상황이다.

위와 같은 요인 중 특히 교섭력 및 정보에 있어서의 불균형문제가 금융산업의 경우 가장 심각할 수 있기 때문에 금융산업에 있어서 소비자보호문제는 이 두 가지 점을 중심으로 고찰할 필요가 있다.

즉, 금융거래는 상당한 정보와 지식을 필요로 하는 경우가 많음에도 불구하고 금융기관과 소비자 간에 상당한 정보비대칭상태하에서 이루어지고 있기 때문에 소비자들은 자신의 이익에 가장 부합하는 의사결정을 하는 데 있어서 애로를 겪게 된다. 또한 금융거래는 대형금융기관과 개인과의 거래가 많기 때문에 개인인 소비자는 금융상품선택 및 거래조건결정에 있어서 교섭을 하고 선택을 할 수 있는 여지가 많지 않다. 즉, 개인인 소비자(retail consumer)는 스스로 자신의 권리를 보호하는 데 있어서 매우 연약한 위치에 있기 때문에 공적으로 이들의 권리를 보호하는 제 조치를 강구할 필요가 있다. 위의 두 가지 점을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

4 금융소비자보호제도의 주요 이슈와 개선방안

먼저 금융산업에 있어서 소비자의 교섭력을 살펴보면 소비자의 교섭력을 측정할 수 있는 척도로서 사용될 수 있는 선택의 다양성, 가격네고가능성, 거래교체 용이성 및 정보력의 우위 등의 네 가지 점에서 금융산업은 다른 산업에 비해서 소비자들이 열악한 위치에 있다.

〈그림 1〉 금융산업에 있어서 소비자의 교섭력



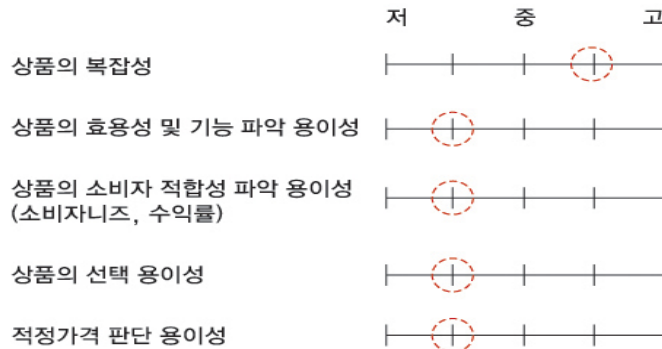
금융상품의 경우 소비자가 선택할 수 있는 상품의 다양성과 폭은 매우 제한적이다. 그 결과 소비자들은 금융기관들이 만든 표준화된 상품들을 별 조건 없이 받아들일 수밖에 없는 실정이다. 즉, 소비자의 니즈가 충분히 충족되지 못한 채로 상품이 판매되고 있는 것이다. 또한 가격을 가지고 흥정할 수 있는 상황은 매우 제한적이다. 대부분의 거래의 경우 소비자들은 금융기관들이 일방적으로 정한 가격표를 가지고 거래에 임하게 된다.

또한 금융권 및 상품별로 차이가 있겠지만 일단 거래선을 정하고 나면 소비자들은 상당한 손해를 감수하지 않고서는 거래선을 교체하기 어렵다. 특히 대출상품의 경우 그렇다. 정보력에 있어서도 금융산업의 소비자들은 다른 산업의 소비자들에 비해서 결코 우위에 있지 못하다. 다른 소비재상품의 경우 입소문이라든가 소비자가 직접 두루 다니며 눈으로 확인하고 충분히 설명을 들어서 상당히

충분한 정보를 입수할 수 있지만 금융상품에 있어서는 한계가 있다. 특히 금융 환경의 변화에 따라 복잡한 상품 및 옵션이 많아지면서 이러한 정보의 비대칭성은 더욱 심각해지는 경향에 있다.

한편, 다음과 같은 점이 금융산업에 있어서 정보의 비대칭성을 높이는 요인으로 지적되고 있다. 첫째, 금융상품은 상품의 종류가 매우 다양하고 복잡하다. 예를 들어 저축 및 투자상품의 경우 소비자는 은행, 증권 및 보험권에서 각각 다른 상품의 종류에 접할 수 있으며, 또한 각 금융권별로도 무수하게 많은 상품이 개발되어 있어서 어떠한 상품이 존재하는지를 파악하기가 어려우며 전문가적 지식수준에 도달하지 않으면 그 내용을 파악하기가 어려운 상품들이 많다. 그 결과 어느 다른 소비재산업에 비해서도 금융산업에서 상품의 효용성 및 기능을 파악하기가 용이하지 않다. 둘째, 소비자들 자신이 자신의 니즈를 정확하게 파악하지 못하는 경우가 많으며 아울러 각 상품이 소비자니즈 및 수익률 등 면에서 어떻게 소비자 적합성을 갖추고 있는지를 정확하게 알 수 있는 경우가 드물다. 그 결과 상품 선택의 용이성면에서도 다른 소비자상품에 비해서 뒤떨어지며 적정가격을 판단하기가 어렵다.

〈그림 2〉 금융산업에서의 정보의 비대칭성



이와 같이 금융산업에 있어서 소비자권리의 보호가 열악한 수준에 있기 쉽기 때문에 소비자보호를 위해서는 소비자의 권익을 추구하는 적극적인 활동이 필요하게 된다. 그러므로 금융산업은 어떤 산업보다도 소비자의 7대 권리(알권리, 선택할 권리, 의견을 반영할 권리, 피해보상을 받을 권리, 교육을 받을 권리, 안전할 권리 및 단체조직 및 활동권)에 대해서 하나하나가 제대로 보호되고 있는지를 감시하고 부족한 부분에 대해서는 보완해 나갈 필요가 있다.

2. 금융환경변화와 금융소비자보호 정책에 있어서 새로운 접근방법의 필요성

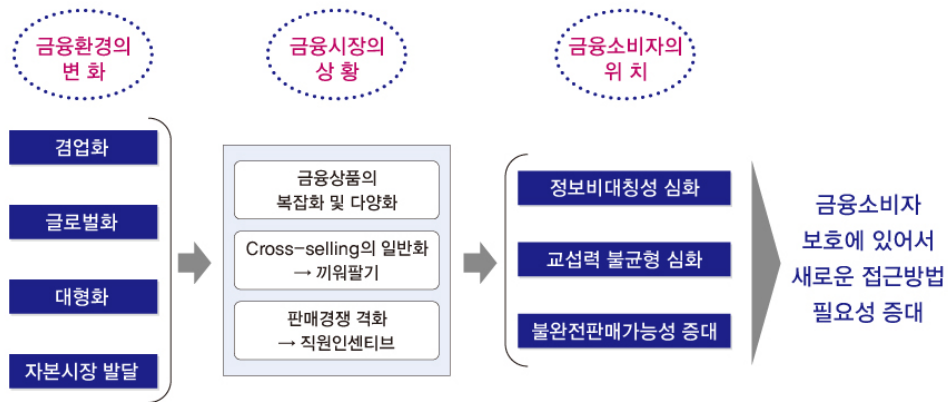
최근의 금융환경의 변화는 금융소비자의 위치를 더욱 불리하게 하고 있다. 즉, 금융산업의 점업화 및 글로벌화가 진행되고 자본시장이 발달하면서 금융상품이 복잡화되고 더욱 다양화되고 있으며, 교차판매가 성행하고 금융기관간 판매경쟁이 격화되면서 정보의 비대칭성 및 교섭력 면에서 불균형이 더욱 심화되어 소비자의 위치가 점점 더 악화되고 있다.

이와 같은 금융상품의 복잡화 및 다양화는 소비자와 금융기관 간 정보의 비대칭성을 심화시키고 있으며, 교차판매는 끼워팔기의 폐해를 낳으면서 교섭력의 불균형을 더욱 확대하고 있다. 또한 금융기관간 판매경쟁은 금융기관직원에 대한 보상을 판매실적에 더욱 연동시키는 결과를 초래하면서 소비자가 불만족스러운 상태에서 거래가 이루어지는 불완전판매가능성이 상존하게 되었다. 그 결과 금융소비자보호에 있어서 새로운 접근방식의 필요성이 증대하고 있다.

아울러 금융산업 및 금융시장이 발전하면서 금융소비자 및 금융산업의 성격이 모두 변화하고 있으며 이러한 변화들이 서로 상승작용을 일으키면서 금융

소비자보호문제를 더욱 어렵게 하고 있다. 금융소비자의 경우 소비자니즈의 심층도가 증대하면서 소비자를 예금자와 투자자로 뚜렷하게 구분할 필요성이 증대하였고 금융투자자의 경우에 있어서도 다양화, 계층화 및 전문화가 이루어져 전문투자자와 일반투자자로의 분화가 진행되고 있다. 금융소양격차(literacy gap)도 확대되어 보다 사용자친화적(user-friendly)인 상품을 개발할 필요성이 증대하고 있는데 즉, 금융소비자들이 다양한 층을 형성하게 됨에 따라 각 층에 적합한 소비자보호정책이 필요하게 되었다.

〈그림 3〉 금융환경의 변화와 금융소비자위치의 변화

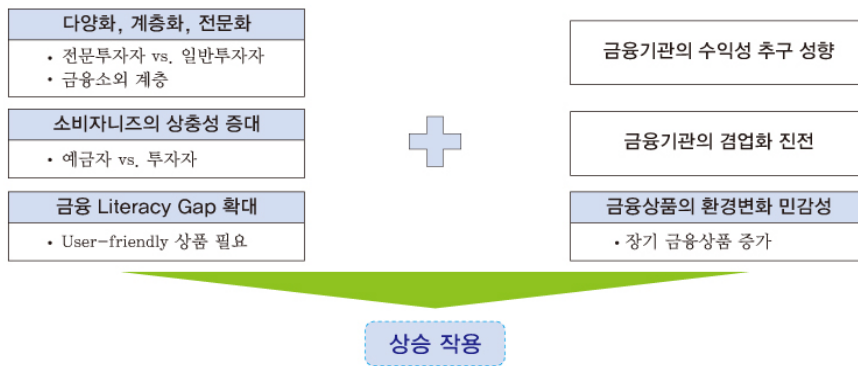


이와 더불어 금융산업의 경우 금융기관의 수익성 추구성향이 심화되고 금융기관의 겸업화의 진전과 금융상품의 환경변화에 대한 민감성도 증대하여 장기 금융상품의 비중이 증대하고 있다. 즉, 금융산업에서의 경영전략 및 상품성격의 변화는 소비자권익을 위협하고 소비자피해를 조장할 수 있는 환경여건을 조성하고 있다.

이와 같이 금융소비자 및 금융서비스제공자 양면에서의 성격 변화는 이 중 어느 일면보다는 소비자 및 서비스제공자 양면에서 각각 소비자보호에 영향을 미칠 수 있는 점들이 무엇이며, 이들이 어떻게 상승작용을 일으키는가를 면밀히 파악하고, 이에 대처하여야 효과적으로 소비자를 보호할 수 있는 환경이 되어가고 있다.

한편, 이러한 금융환경변화에 따라 금융소비자보호를 위한 제 조치가 금융산업의 효율성의 제고로 이어질 수 있는 환경이 점점 조성되고 있다. 즉, 소비자 보호조치가 궁극적으로 금융산업의 경영혁신 촉진 및 금융인력의 전문화를 촉진하는 계기가 될 수 있는 여건이 점점 마련되고 있으며 결과적으로 소비자보호는 바로 금융산업을 한 단계 업그레이드시키는 데 기폭제가 되고 있다.

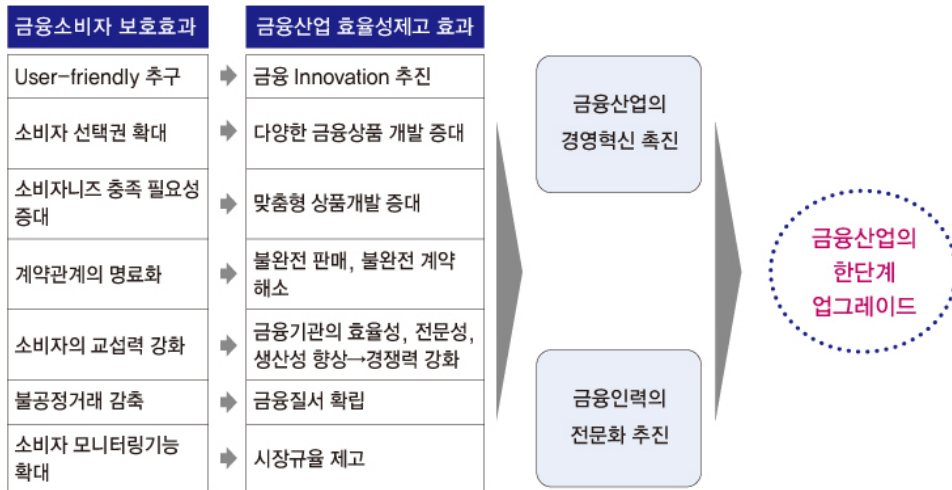
〈그림 4〉 금융서비스 소비자 및 공급자의 변화와 금융소비자보호



예를 들면, 금융서비스에 있어서 사용자친화적(user-friendly) 방식을 추구하다 보면 이것이 바로 금융산업에 있어서 혁신(innovation)을 가져오는 결과를 초래할 가능성이 높아지고 있다. 또한 소비자 선택권 확대는 다양한 금융상품 개발이 증대되는 계기가 될 수 있으며 소비자 니즈 충족을 위한 제 노력은 맞춤형

상품 개발을 촉진할 것으로 예상되고 있다. 계약관계의 명료화는 불완전판매 및 불완전 계약을 크게 감소시켜 불공정거래를 감축시키는 데 기여하고 이를 통해 금융질서를 확립하고 신용사회로 나아가는 데 도움을 줄 것으로 예상된다. 특히 소비자의 교섭력강화는 금융기관의 효율성, 전문성 및 생산성을 향상시켜 금융기관의 경쟁력을 제고하는 데 지렛대가 될 수 있을 것으로 판단된다.

〈그림 5〉 금융소비자보호와 금융산업의 효율성



3. 금융소비자보호의 3국면과 세계적 금융소비자 보호 추세

앞 절에서 금융환경변화에 따른 금융소비자보호에 있어서 새로운 접근방식의 필요성을 보였다. 여기에서 제시된 제 과제에 대한 적절한 대응책을 강구하기 위해서는 금융소비자보호문제를 다음과 같은 3국면에서 바라볼 필요가 있다. 첫째, 금융질서를 확립함으로써 소비자를 보호하는 국면이다. 이에는 이해상충

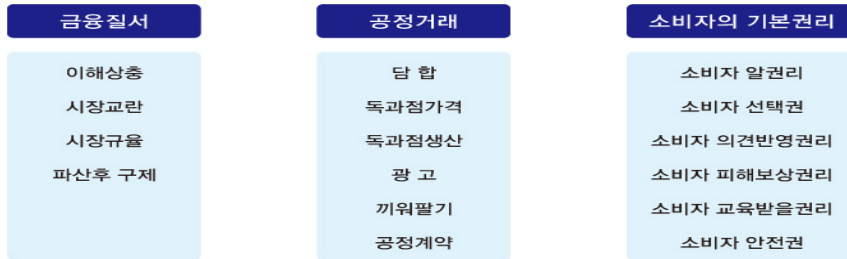
문제를 해소함으로써 소비자의 정당한 권리를 보호하는 면, 시장교란요인을 없앴으로써 이로 인해 부당하게 소비자가 피해를 보는 것을 방지하는 면, 시장규율을 확립함으로써 소비자가 시장에 신뢰를 갖도록 하고 소비자의 합리적 선택에 기여하는 면, 금융기관파산 후 구제조치를 명확히 함으로써 금융기관파산에 따른 소비자피해를 최소화할 수 있는 방안을 강구하는 면 등을 들 수 있다.

둘째, 공정거래를 확립함으로써 소비자를 보호하는 국면이다. 이에는 담합행위를 근절함으로써 소비자가 이로 인해 피해를 보는 것을 방지하는 면, 독과점 가격결정행위를 구축함으로써 소비자가 부당하게 높은 가격을 지불하는 것을 방지하는 면, 부당광고행위를 적발함으로써 소비자가 광고에 오도되어 피해를 당하는 것을 방지하는 면, 끼워팔기행위를 억제함으로써 소비자의 의사에 반하는 판매행위를 방지하는 면, 공정계약을 맺도록 함으로써 불공정거래계약으로 인해 소비자가 피해를 보는 것을 방지하는 면 등을 들 수 있다.

셋째, 소비자의 7대 기본 권리를 보호함으로써 소비자를 보호하는 국면이다. 이에는 무엇보다도 소비자의 알권리를 충족함으로써 소비자가 무지한 상태에서 피해를 당하지 않도록 하고, 소비자의 선택권을 확대함으로써 소비자가 다양한 상품군 중에서 자신에게 가장 적합한 상품을 고를 수 있도록 하는 것 등이 해당된다. 더 나아가서는 소비자의 의견을 적극적으로 반영함으로써 소비자에게 가장 적합한 상품을 개발할 수 있도록 노력하는 것이 포함될 수 있다. 또한 소비자 피해에 대해 적절하게 보상할 수 있는 체제를 구축하고 소비자가 금융상품을 적절하고 합리적으로 선택할 수 있도록 하는 데 필요한 금융교육을 받도록 하는 것이 이 국면에서의 중요한 정책적 과제이다. 마지막으로 소비자가 금융서비스 거래를 하는 데 있어서 언제나 안심하고 안전하게 할 수 있도록 하는 것이 또한 이 국면에서 중요한 소비자보호조치가 될 것이다.

〈그림 6〉

금융소비자보호의 3국면



지금 세계 각국에서의 금융소비자보호를 위한 제 정책적 아젠다(agenda)는 그 초점이 앞에서 언급한 첫 번째 및 두 번째 국면-즉, 금융질서확립과 공정거래질서의 확립-에서 점점 세 번째 국면-금융소비자의 기본권리를 함양하는 방향-으로 바뀌어 가고 있다. 이에 맞추어 각국의 금융감독당국 등 금융소비자보호관련 기구들의 금융소비자보호기능도 전술한 소비자보호의 3국면 중 소비자 기본권리의 함양을 보다 중시하는 방향으로 나아가고 있다.

이와 같은 세계 각국에서의 금융소비자보호에 있어서 세 번째 국면의 강조는 세계적 금융소비자보호추세가 다음에서 서술하는 방향으로 나아가도록 유도하고 있으므로 우리나라 금융소비자보호도 이에 발맞추어 나갈 필요가 있다고 생각된다. 첫째, 소비자 보호수준에 있어서는 소극적(reactive) 보호수준에서 적극적(proactive) 보호수준으로 나아가고 있다. 금융산업의 효율성제고에 금융소비자보호가 핵심적 역할을 할 수 있는 인식이 확산되고 있다. 둘째, 소비자 보호목적에 있어서는 금융질서 및 공정거래에서 소비자 7대 권리 보호 추구로 그 초점이 움직여 나가고 있다. 즉, 소비자지상주의 이념을 금융산업에 있어서도 추구해 가고 있다. 셋째, 금융감독기관의 소비자보호기능에 있어서는 금융감독에 부수적인 것에서부터 금융감독에 독립적인 것으로 분화되어 전문화가 추구하고

있다. 캐나다의 경우 금융감독과는 독립된 금융소비자보호기관을 설립함으로써 금융소비자보호조직을 강화하고 전문화하고 있다. 넷째, 소비자보호업무의 추진에 있어서는 권유, 권고 및 분쟁조정에 초점이 맞추어져 있었으나 점차 업무표준 및 직무표준의 제정, 종사자 자격표준의 제정 등 소비자보호를 위한 업무표준의 제정에 초점이 맞추어져 가고 있다. 영국의 경우 자격증제도 및 인증제도를 활용하여 소비자보호에 만전을 기하고 있다. 다섯째, 소비자와 금융기관 간 교섭력 불균형시정을 위해서는 금융기관의 독점적 지위 배제에 주력하여 왔으나 점차 소비자역량을 강화하는 데 보다 중점을 두고 있다. 소비자금융교육 중시 및 소비자어드바이스 기능 확대를 위하여 노력을 경주하고 있다. 여섯째, 공시수준에 있어서는 소비자의 알권리 충족수준에서 더 나아가 소비자 선택권 확대 수준으로 그 수준을 업그레이드하는 등 소비자 선택이 용이하도록 공시의 방법 및 범위 면에서 변경·확대되고 있다.

한편, 우리나라의 금융소비자보호의 주무부서인 금융감독당국의 기존의 소비자보호기능을 살펴보면, 금융질서 및 공정거래질서에 보다 초점이 맞추어져 있었으며 소비자보호기능은 항시 우선순위에 있어서 금융기관감독에 밀리었고 또한 민원·분쟁처리가 중심이 되어 있었던 것을 알 수 있다. 그 결과 상시접촉 면에서 소비자보다는 금융기관에 치중하여 소비자보다는 금융기관의 이해 및 실정에 보다 동정적인 성향을 갖게 되는 결과를 초래할 가능성이 있으며, 인센티브 면에서도 소비자보호보다는 금융기관감독에 보다 많은 인센티브가 주어져 소비자보호에 배분되는 감독자원이 상대적으로 미흡하게 되었다. 아울러 지식 및 전문성면에 있어서도 금융감독에 훨씬 높은 메리트를 가지고 있었으며 소비자보호문제에 있어서는 전문성 부족으로 전문성이 요구되는 소비자보호분야에 있어 정책을 계획하고 집행하는 데 한계를 가지고 있었다.

그러나 세계적인 추세에 맞추어 금융감독당국의 새로운 소비자보호기구의

기능은 다음과 같이 변화하여야 할 것으로 판단된다. 첫째, 금융소비자에 대한 접촉빈도를 크게 늘림으로써 소비자의 이해 및 실정을 대변하는 기관이 될 수 있도록 하여야 한다. 둘째, 소비자지상주의 이념을 추구하여야만 소비자의 7대 권리를 제대로 보호할 수 있는 기능을 수행할 수 있다. 셋째, 금융지식뿐만 아니라 소비자보호지식에 있어서도 전문성을 가져야만 전문성이 요구되는 소비자보호 분야에서 소비자보호기능을 제대로 수행할 수 있다. 넷째, 소비자보호에 보다 많은 인센티브를 갖도록 소비자보호에 보다 많은 자원이 배분될 수 있도록 하여야 한다.

Ⅲ. 금융소비자보호관련 주요 이슈 및 쟁점사항

앞 장에서는 금융산업에서 정보비대칭성 및 교섭력의 불균형으로 인해 발생할 수 있는 불공정거래로부터 소비자를 보호할 필요성을 제기하였다. 아울러 금융환경변화에 따라 금융소비자보호문제는 새로운 국면을 맞이하고 있고 세계적인 금융소비자보호추세는 급변하고 있는 상황을 설명하였고, 이에 비추어 보았을 때 금융소비자보호활동을 어떠한 관점에서 바라보아야 하는가에 대해서 논의하였다. 이와 더불어 금융소비자보호활동을 통해 우리나라 금융산업의 선진화를 앞당길 수 있는 계기를 마련할 수 있다는 점에서 그 의의가 크다는 점을 강조하였다.

본 장에서는 우리나라 금융산업의 현실로 들어와서 우리나라 금융산업의 발전과정에서 볼 때 우리나라의 금융소비자보호 이슈는 어떠한 특이한 성격을 가지게 되었으며 어떻게 이러한 점들을 충분히 감안하여 개선방안을 도출할 것인가에 대해서 논의하고자 한다.

제1절에서는 금융산업에 있어서의 소비자보호이슈를 다루고자 한다. 먼저 경쟁정책과 금융소비자보호이슈와의 관계를 살펴봄으로써 금융소비자이슈가 정부정책에 있어서 어떠한 위치에 있는가를 살펴보고자 한다. 이어서 금융산업에 있어서 공정거래실현을 위한 소비자보호이슈는 타 산업에 비해서 어떠한 특이한 성격을 갖게 되는 것인가에 대해서 검토하고자 한다. 마지막으로 우리나라의 금융산업발전과정이 금융소비자보호 문제를 어떻게 어렵게 하였는가를 살펴봄으로써 개선방안도출에 참고가 되고자 한다.

제2절에서는 제1절의 논의를 토대로 공시수준 등 현재 우리 사회에서 실제로 큰 논란이 되어 왔던 소비자보호이슈 13가지에 대한 쟁점사항을 살펴보고 개선방안을 강구해 보고자 한다.

1. 금융산업에 있어서 소비자보호이슈

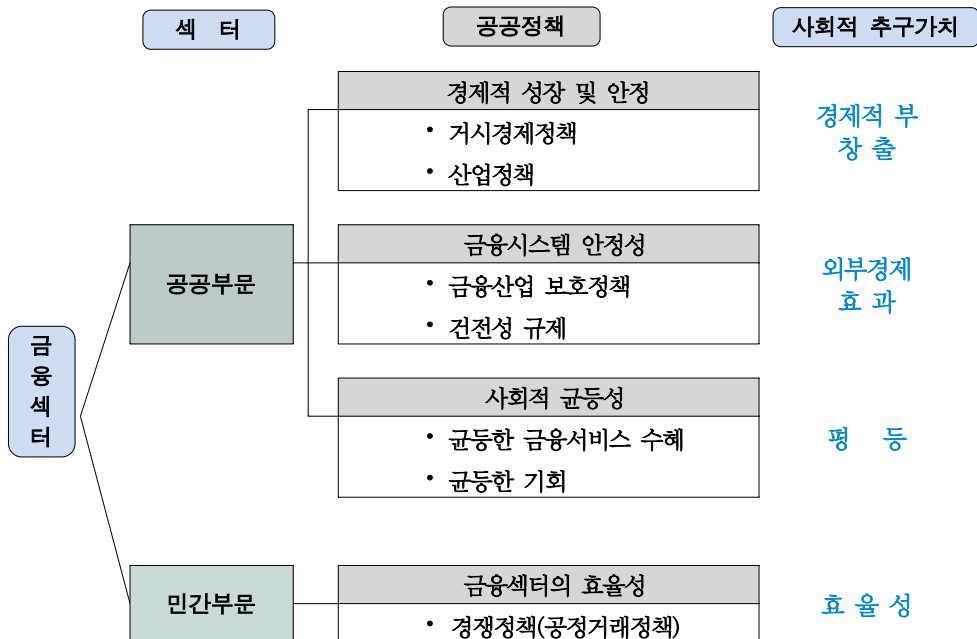
1) 경쟁정책과 금융소비자보호이슈

어느 산업이건 소비자보호문제에 있어서 가장 중요하게 여겨져 왔던 이슈는 공정거래에 관한 것이다. 우리나라 금융산업에 있어서도 예외없이 소비자보호이슈는 경쟁정책 및 공정거래정책의 일환으로 간주되었다. 그래서 최근까지 금융소비자보호이슈는 일반소비자보호의 주무부서인 공정거래위원회가 공정거래를 해칠 수 있는 이슈를 발굴하고 이에 대처하는 과정에서 사회적 주목을 받게 되었다. 즉, 시장의 독과점, 담합, 끼워팔기, 가격고정화, 불공정한 거래약관, 과대광고, 교섭력의 우위를 이용한 횡포 등은 공정거래를 해칠 수 있는 행위들로서 종종 뉴스미디어 등에 소비자피해를 일으키는 이슈로 지목받고 있는 사례들이다.

그러나 우리나라가 개발경제상태를 완전히 벗어나지 못하고 금융산업에 대한 정부의 입김이 매우 강했던 IMF 금융위기이전에만 해도 불공정거래로 인한 소비자보호이슈는 크게 주목을 받지 못하였다. 개발경제하에서의 금융기관은 그것이 공기업이든 사기업이든 정부의 정책을 수행하기 위한 강력한 수단으로 동원되었던 것을 볼 수 있다. 이 경우 금융기관은 소비자와 동등하게 자신의 이익을 추구하는 상거래의 상대방으로서 만나지 않고 정부가 국민에게 제공하는 금융서비스의 대행자로서 그 수혜자인 소비자와 만나게 되는 관계를 형성하게 된다. 이는 소비자후생의 정도를 가지고 경제의 효율화의 척도로 삼고 있는 미국 등 자유시장경제를 추구하는 선진 경제국가와는 뚜렷한 대조를 보인다고 할 수 있다. 이들 국가에 있어서는 오래 전부터 금융산업의 경쟁촉진을 통하여 소비자 후생의 극대화를 도모하여 왔으며 경쟁정책이 소비자보호정책의 주요 근간을 이루고 있다.

〈그림 7〉에서 볼 수 있는 바와 같이 금융섹터를 공공부문과 민간부문으로 나눌 수 있다면 그간 우리나라를 포함한 많은 개발경제에서는 금융산업을 통한 사회적 가치 추구활동은 공공부문이 지배적이었다고 할 수 있다. 반면 금융섹터의 효율성을 높여 금융소비자의 후생을 극대화하고자 하는 노력은 등한시되는 경향에 있었다. 그 결과 금융산업에 있어서는 경제 및 산업발전, 금융시스템의 안정성 및 사회적 균등성의 실현 등을 달성하기 위한 정부의 정책이 주류를 이루었고 소비자후생을 높이기 위한 경쟁정책(또는 공정거래정책)은 큰 힘을 발휘하지 못하였다.

〈그림 7〉 금융섹터에서의 경쟁정책(공정거래정책)의 지위



자료 : 김병연(2003)

하지만 우리나라 금융산업은 IMF금융위기 이후 금융기관경영이 대폭적으로 자율화되어 많은 외국의 금융기관들이 진출하였으며 금융섹터에 있어서 민간 부문의 역할이 중요시되어 가고 있다. 그러나 아직 과거의 유산 및 잔재를 완전히 떨어버리지 못해 경쟁정책(또는 공정거래정책)은 제 자리를 잡지 못하고 공정 거래의 실현을 통한 소비자후생의 증대 및 소비자보호문제가 금융섹터에서 지배적인 이슈가 되지 못하고 있다. 그러나 시대적 변화에 맞추어 소비자보호를 위한 공정거래의 실현이 금융섹터에서 지배적인 이슈로 자리매김할 수 있도록 정책 당국 및 금융기관의 인식이 바뀌어 가야 할 것이다.

공공부문을 통한 사회적 가치의 추구행위가 민간부문으로 이관됨에 따라 금융 기관들은 경제적 부의 창출, 외부경제효과 및 평등 등 사회적 제 가치의 실현을 위해 일정 부문 정부 대신 노력해야 하는 사회적 책임을 짊어지게 되었다. 특히, 균등한 금융서비스(금융소외지대의 해소 등) 및 균등한 기회 제공 등의 사회적 가치추구에 있어서는 민간금융기관이 핵심적인 역할을 담당하지 않으면 안되게 되었다. 그러나 본 보고서에서는 공정거래의 실현을 통한 소비자후생의 증대에 초점을 맞추어 소비자보호이슈를 논의하고자 한다.

2) 공정거래의 실현을 위한 금융소비자보호 이슈

금융산업에 있어서 소비자와의 공정거래문제를 적절히 다루기 위해서는 금융 산업이 다른 산업과 다른 특징을 보이고 있는 거래의 삼 당사자간 문제, 위험 분담의 문제, 공익서비스와 가격보조, 가격의 공동결정 문제 등에 대해서 보다 천착이 필요하다.

거래의 삼 당사자간 문제는 대체로 구매선 및 판매선과의 거래에 해당된다. 일반적으로 소비자보호정책을 수립함에 있어서 이러한 삼 당사자 문제를 독립적

으로 또는 종합해서 다루지만 사안에 따라서는 대체로 독립적인 관점에서 해결하는 사례가 많다. 왜냐하면 구매선과 판매선의 산업구조가 판이하게 다를 수 있고 또한 교섭력의 관점에 있어서도 상이한 양상을 보이는 경우가 많기 때문이다.

금융산업의 경우 대체로 금융기관이 자금조달측의 소비자 및 자금운용측의 소비자와 삼 당사자 구조를 이루고 있다. 은행의 경우 예금자와 대출의 차주가 있으며 신용카드사의 경우 일반개인회원과 가맹점고객이 금융기관을 축으로 하여 삼 당사자 구조를 이루고 있다. 금융산업의 경우 어떤 산업에 비해서도 삼 당사자간 관계구조에서 비롯되는 소비자보호문제가 심각할 수 있다. 그것은 교섭력이 약한 측의 고객들을 희생해서 교섭력이 강한 측의 고객들에게 혜택을 주는 경우인데 특히 은행의 경우 대출고객이 이러한 거래에 있어서 희생자가 되기 쉽다. 그러나 이러한 것들이 불공정거래에 해당하는가에 대해서는 아직 일관된 논리가 개발되어 있지 못하다.

아울러 금융산업의 삼 당사자간 구조관계에서 생각해 볼 수 있는 소비자보호 문제는 이해상충의 문제이다. 예를 들면 금융기관은 즉 자금수탁자로서의 선포의 의무가 있음에도 불구하고,¹⁾ 시장상황에 맞추어 수탁자의 이해에 반해서 자금의 운용 및 관리를 할 경우 이해상충의 문제가 발생한다. 금융산업에서 겸업화가 발전하면서 이해상충의 문제는 더욱 심각한 양상을 띄게 된다. 이는 서로 상이한 이해관계에 있는 자금수탁자들을 수용하게 되기 때문인데 이 경우 이들이 동시에 만족할 수 있는 자금운용전략을 수립하기가 더욱 어렵게 된다.

금융산업의 소비자보호문제와 관련된 또 하나의 독특한 이슈는 위험분담의 문제이다. 대표적인 케이스로 들 수 있는 것이 신용카드를 분실하였을 경우 그로 인한 손실분담이다. 우리나라를 비롯한 많은 나라의 경우 신용카드분실이 비록 소비자의 과실임에도 불구하고 소비자에게 면책특권을 주고 있다. 즉, 분실

1) 금융기관의 자금수탁자로서의 선포의무가 금융산업에 있어서의 소비자보호이슈를 가장 특이하게 하는 일면이다.

후 일정기간내에 신용카드사에 신고하면 그 신용카드의 불법사용에 대한 손실은 소비자를 대신해서 신용카드사가 부담하게 된다. 또 하나 위험분담의 사례로서 들 수 있는 것은 은행당좌거래에 있어서 인감확인 문제이다. 인감을 이용하여 본인 확인을 하던 과거 우리나라 은행의 당좌거래에 있어서는 비록 사용된 인감이 위조된 인감이라고 할지라도 상당한 주의를 가지고 육안으로 보았을 경우 식별할 수 없는 경우에는 은행은 면책하도록 대법원 판례가 예시하고 있다.

보험회사들은 보험상품판매에 있어서 약관상에 면책조항을 두고 있는데 이 또한 금융기관과 소비자 간의 위험분담의 전형적인 케이스라고 할 수 있다. 향후 당면하게 되는 많은 예기치 못한 위험에 대한 면책조항에 대해서 보험회사가 상품판매 시 소비자에게 충분히 고지하고 설명하지 않을 경우 소비자보호문제가 발생할 수 있다. 이 경우 어느 편이 얼마나 위험을 부담할 것인가에 대해서는 각 국가마다 다른 입장을 보이고 있는데, 이는 국회가 정한 법령이나 법원의 판결을 통해서 확정된 판례로 엿볼 수 있다.

각국이 위험분담을 판단하는 데 있어서 소비자의 감당가능성, 시장실패가능성, 발생피해의 크기, 발생사례의 다발성 및 테크놀로지의 발달 등이 중요한 기준으로서의 역할을 한다. 신용카드분실의 경우 그 피해의 크기가 소비자가 부담하기에는 너무 큰 반면 발생사례가 그렇게 많지 않고 발생피해의 크기도 금융기관이 감당할 만한 수준이기 때문에 금융기관이 감당하도록 하는 경우라고 할 수 있다. 물론 신용카드사의 경우에도 이와 같은 소비자보호조치가 신용카드사업을 초기에 대폭적으로 확장하는 데 크게 기여할 것으로 판단하고, 이를 수용한 결과라고 할 수 있다. 은행의 당좌거래에 있어서는 그 당시 인감이외에는 본인임을 확인할 수 있는 뾰족한 수단이 없었으며 다른 확인절차를 거치려고 할 경우 은행이 감당할 수 없을 만큼 많은 비용이 발생하게 되어 만일 이러한 관행을 인정하지 않는다면 아예 당좌거래 자체가 실종되고 마는 경우를 초래할 수 있게 된다. 즉, 당좌거래시장에서 시장실패가 일어나는 경우라고 할 수 있는데 이는 당초

상거래활성화를 위하여 당좌수표를 사용하도록 한 취지에 크게 어긋나는 것이라고 할 수 있다. 또한 이러한 사례가 크게 빈번하게 발생하지 않았던 것도, 소비자 입장에서서는 매우 억울한 경우임에도 불구하고 이러한 관행이 통용되었던 것을 알 수 있다.

금융소비자보호와 관련된 또 하나의 이슈는 공익사업의 가격보조문제이다. 많은 금융기관들이 전술한 바와 같이 공기업 또는 공기업적 성격을 가진 기관으로서 존재하였기 때문에 정부의 정책에 따라서 금융상품의 가격이 결정되어 왔다. 그래서 가격체계가 금융기관의 비용구조나 시장에서의 수요 및 공급에 의해서 이루어진 것이 아니고, 상당분야가 정책적 목적에 의해서 결정되었다. 그 결과 많은 분야에서 고객간 및 상품간 가격보조가 이루어져 어떤 특정 상품 이용자 및 고객층이 부당하게 피해를 당하는 사례가 일어날 수 있다. 어떤 상품의 경우 원가이하 또는 무료상품이 많고 어떤 상품의 경우 터무니없이 비싸게 가격이 결정되는 경우가 많다. 무료서비스를 갑자기 유료서비스로 바꿀 경우 여론의 질타를 받는 경우를 많이 볼 수 있으며 새로 정해진 수수료에 대해서 원가 공개 압력을 받기도 한다. 신용카드사의 가맹점수수료나 송금수수료의 결정 등에서 이러한 사례를 찾아볼 수 있다. 이와 같은 사례가 금융산업에서 많이 발생하는 것은 금융서비스가 지하철사업과 같이 공익사업으로 간주된 오랜 전통에서 비롯된 것이라고 할 수 있는데, 그 결과 금융기관의 가격체계가 매우 왜곡된 구조를 가지고 있음을 알 수 있다.

이와 관련된 사항으로서 가격 및 수수료의 공동결정문제이다. 어느나라이건 금융산업의 가격 및 수수료는 상당부분 공동결정형태를 띠고 있다. 예를 들면, 1970년도 이전의 미국의 경우 머니센터 은행들이 금리수준을 결정하게 되면 이것을 프라임레이트로 하여 다른 지역의 은행들이 금리결정을 하는 데 기준으로 삼았다. 이와 같은 금융산업의 공동결정관행은 정부의 수수료 및 가격규제에 크게 기인한 바 크며 또한 금융산업에 있어서 가격경쟁은 산업의 공멸로 이어질 수

있기 때문에 가격경쟁을 가급적 회피하려는 관행에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 가격경쟁회피의 대표적인 경우가 신용카드사의 가맹점수수료라고 할 수 있다.

이와 같은 금융산업에서의 가격 및 수수료 결정행태는 경쟁정책당국의 소비자보호정책이념과 정면으로 상충된다. 경쟁정책당국에서는 경쟁의 촉진 및 시장구조의 개선을 통하여 가격문제에 있어서 소비자보호문제에 접근하려고 노력한다. 그러나 이러한 경쟁정책당국의 입장은 금융기관의 부실을 막아 예금자 및 투자자를 보호하고 금융시스템의 안정성을 도모하려는 금융정책당국의 입장과 종종 충돌하곤 한다.

금융산업에 있어서 소비자보호이슈는 대부분 공정거래에 관한 이슈로 수렴하지만 이것은 주로 사전적 예방을 위한 조치에 관한 것이다. 그러나 사후적 피해구제에 관한 이슈 또한 소비자보호문제에 있어서 중요한 한 축을 이루고 있다고 할 수 있다. 예를 들면 금융기관 및 펀드의 파산에 대비한 예금자보호제도 및 투자자보호기금제도 등도 소비자보호를 위한 중요한 이슈라고 할 수 있다. 또한 소비자피해상당, 소비자와의 분쟁처리 및 피해보상의 문제도 사후적 피해구제책에 관한 이슈에서 큰 비중을 차지하고 있다. 아울러 개인정보보호제도는 소비자와의 직접적인 거래에 관한 것은 아니지만 수탁선관의 의무 및 프라이버시보호에 관한 문제로서 특히 미국 및 서구 등의 국가에서 가장 중요한 이슈 중 하나로 간주되고 있다. 또한 최근 이들 국가에서는 소비자역량을 강화하지 않고서는 소비자보호가 제대로 이루어지지 않는다는 인식하에 금융교육강화 문제가 소비자보호를 위한 주요 이슈로서 대두되고 있다. 기타 소비자보호에 관한 법체계, 소비자보호 문제 관할관청²⁾ 및 민간소비자보호조직 문제도 금융소비자보호 논의에 있어서 빠뜨릴 수 없는 중요한 이슈라고 할 수 있다.

2) 대부분의 국가에서 금융산업에서의 소비자보호 문제를 담당하는 주무부서는 경쟁정책당국(공정거래위원회 등)보다 금융감독당국으로 되어 있는데 우리나라의 경우 이 분야에 관할권 문제가 명확하게 되어 있지 않아 이중규제, 또는 상호상충규제의 문제점을 안고 있다.

3) 우리나라 금융산업의 발전과정과 금융소비자보호 이슈

다음에서는 우리나라 금융산업의 발전과정에서 비롯된 우리나라 금융소비자 보호이슈의 특이한 점을 살펴보고자 한다. 우리나라 금융시장에서의 소비자는 저축에 대한 수요는 많았지만 투자 및 보험에 대한 수요는 많지 않아 증권산업 및 보험산업이 발달하면서 시장을 키우기 위하여 준예금상품 또는 유사상품 등을 개발하여 판매하여 온 것이 소비자보호에 있어서 여러 가지 문제점을 일으키고 있다. 이러한 관행의 결과 확정금리를 주는 이면계약이 성행하였고 소비자와의 계약관계가 불명료하고 금융상품의 공시수준이 매우 취약하게 되었는데 이러한 관행 및 전통이 IMF 금융위기 이후 10년이 지난 지금도 쉽게 불식되지 않고 있다.

또한 금융산업에 있어서 진입장벽이 높고 경쟁을 제한하는 비명시적 규제도 많아 금융기관간 경쟁이 부족하고 소수의 대형 금융기관들이 금융시장을 독과점하는 체제를 유지한 결과, 소비자의 선택권이 부족하고 꺾기 및 끼워팔기 관행이 은밀하게 자행되는 결과를 초래하게 되었다. 이러한 점이 우리나라 금융산업에 있어서 정보비대칭성 및 교섭력불균형을 낳는 주요 원인이 되고 있다.

우리나라 금융산업에 있어서 판매채널 및 판매방법의 낙후성도 소비자의 권익이 제대로 보호를 받지 못하게 되는 주 원인이 될 수 있다. 증권산업 및 보험산업에서는 단기간에 시장을 크게 확대하기 위하여 전문성이 부족하고 소비자보호에 대한 인식이 부족한 보험설계사 및 증권세일즈맨 인원을 대거 투입하여 판매채널을 운용하다 보니 소비자 피해가 발생하는 경우가 많았다. 은행산업의 경우에도 방카슈랑스 및 펀드판매제도가 도입되고 주식거래창구가 개설되었으나 이에 대한 전문성 있는 직원을 확보하지 못하여 제대로 어드바이스 기능을 하지 못하고 있다. 위와 같은 업무에 있어서 판매액 및 약정액 중심으로 인센티브를 부여하게 됨에 따라 단순히 판매 증대만을 목적으로 소비자를 기만하는 사태가 발생할 가능성이 높다.

〈그림 8〉 우리나라 금융산업의 발전과정과 소비자보호 문제



이와 같이 우리나라 금융산업은 그 발전해온 과정 중에서 여러 가지 소비자의 권익을 침해할 수 있는 관행과 시장구조를 과거의 유산으로 물려받고 있기 때문에 소비자보호문제를 다루는 데 있어서 이러한 점들을 간과해서는 안되며 오히려 가장 먼저 극복되어야 할 과제로서 자리매김하여야 할 것이다.

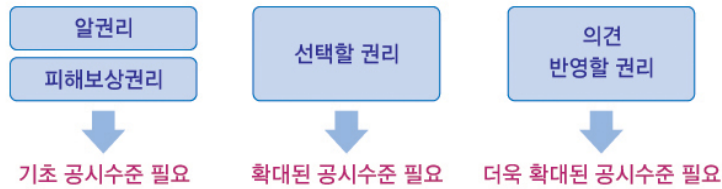
2. 소비자보호이슈별 쟁점사항

1) 공시수준

공시는 소비자의 4대 권리(알권리, 피해보상권리, 선택할 권리 및 의견반영할 권리)와 관련되어 있는 것으로서 소비자보호를 위하여 가장 중요한 과제라고 할 수 있다. 공시수준은 소비자의 알권리 및 피해보상권리를 보호하기 위해서

필요한 수준(기초공시수준)과 선택할 권리를 보호하는 수준 및 소비자의 의견을 반영할 권리까지 보호할 수 있는 수준으로 나누어 차별화하여 접근하여야 하는데 전자에 있어서는 기초 공시수준이 필요한 반면 후자에 있어서 더욱 확대된 공시수준이 필요하다. 특히 후자 중 의견반영 할 권리를 보호하기 위해서는 매우 확대된 공시수준이 필요하다.

〈그림 9〉 소비자의 4대 권리와 공시수준



먼저, 우리나라의 알권리 충족 수준의 공시를 살펴보면 선진 외국에 비해 아직 미흡한 실정인데 소비자의 알권리 충족을 위하여 필요한 예금주 및 차주의 상품별 이자율 제공, 자산운용상황 정보 제공 및 주기적 공시(월 1회)가 제대로 이루어지고 있지 않아 소비자가 현재 자신의 예금, 대출, 보험 및 펀드의 현황 및 이자율이 어떻게 되고 있는가에 대해 충분한 정보를 가지고 있지 못하고 있다.

또한, 금융거래에 있어 피해를 사전에 예방하고 피해를 당하였을 때 어떻게 구제받을 수 있고 보상받을 수 있는가에 대한 정보가 충분히 소비자에게 공시되지 않고 있어 소비자의 피해보상권리 충족수준은 낮다고 할 수 있다. 즉, 각 상품구입 시 구입에 따른 피해사례를 적시함으로써 피해를 예방할 수 있도록 하고 피해발생의 경우 사례별 구제방법을 적시함으로써 피해 소비자가 신속히 대응할 수 있도록 공시가 이루어지고 있지 못하고 있다.

다음으로 선택할 권리보호를 위한 공시수준을 살펴보면 우리나라의 경우 소비자가 여러 상품 중에서 자신에게 가장 적합한 상품을 선택하여 구입할 수 있도록 정보인프라가 아직 갖추어져 있지 않으며 다양한 상품정보에 대한 비교 공시는 아직 기본프레임워크 형성단계에 머무르고 있어 소비자의 선택할 권리 충족 수준은 낮은 단계에 있다. 각 상품별 수익률 및 리스크가 비교공시되지 못하고 있으며 환경변화 시나리오에 따른 수익률 및 리스크가 비교공시되지 못하고 있다. 선진 외국에서 볼 수 있는 소비자선택 도우미(웹상 계산기 장착 등)가 아직 충분히 개발되어 있지 못하다.

마지막으로 소비자 의견을 반영할 권리를 보호하기 위한 공시수준을 살펴 보면 우리나라의 경우 소비자가 금융거래 시 적극적으로 자신의 의견을 반영하는 데 필요한 정보에 대한 공시는 아직 구상단계에 있다고 할 수 있다. 이 경우에는 단순히 상품의 비교공시수준을 벗어나서 연령별, 소득별 및 금리선호도별로 적합한 상품에 관한 정보, 소비자 판단 및 의견 개진을 위하여 필요한 정보 및 자문서비스 등이 제공되어야 한다. 또한 상품별로 의견반영에 필요한 지식 및 판단 수준을 공시함으로써 소비자가 의견반영을 할 권리를 찾기 위해서는 어느 정도의 지식과 판단수준을 가져야 하는가에 대해서 알 수 있도록 하여야 한다.

공시수준을 업그레이드하기 위해서는, 이와 같이 각 소비자의 7대 권리를 보호할 수 있는 수준의 공시의 내용과 형식을 유지하고 갖추도록 함과 아울러 판매 전, 판매 시, 및 판매 후에 필요한 공시의 내용과 수준을 구분하여 관리할 필요가 있다. 첫째, 판매 전 공시는 광고, 웹 또는 전단지 등을 통하여 판매 전에 소비자가 충분히 금융정보를 습득할 수 있도록 함으로써 여러 상품 중에서 선택할 수 있는 지식과 정보를 갖도록 하는 것이라고 할 수 있다. 둘째, 판매 시 공시는 소비자가 상품구입을 통하여 얻을 수 있는 혜택 및 문제점에 대한 정확한 이해를 돕도록 함으로써 소비자의 구입판단에 도움이 될 수 있도록 하는 것이라고

정의할 수 있다. 셋째, 판매 후 공시는 현재 구입상품의 현황에 대해서 충분히 알림으로써 교체가능성 판단에 도움이 될 수 있도록 하는 것으로 구분할 수 있다.

판매 전 공시에는 각 상품별 수익률 및 리스크의 비교 공시, 환경변화 시나리오별 수익률 및 리스크의 비교 공시, 상품구입에 따른 피해 사례들이 충분히 포함됨으로써 소비자의 선택할 권리가 충분히 충족될 수 있도록 하여야 한다. 판매 시 공시에는 소비자 유형별 상품 구분 공시 및 소비자 판단이 가능하도록 하는 정보 및 자문서비스 제공 등과 같은 내용들을 포함함으로써 소비자의 의견반영할 권리가 충분히 충족될 수 있도록 하여야 한다. 판매 후 공시에는 구입상품의 현 수익률 공시, 자산운용상황 공시 및 피해사례별 구제책 공시 등의 내용들을 포함함으로써 소비자의 알권리 및 피해보상권리가 충분히 충족될 수 있도록 하여야 한다.

2) 거래약관제도

거래약관은 소비자와의 거래계약서로서 상호간의 권리와 의무 및 면책의 내용과 범위를 규정한 것이다. 그러나 일반계약서와는 달리 다수의 소비자를 상대하는 기업 및 기관들이 제정한 표준양식에 의해서 소비자들은 단지 거래약관에 표시된 내용만을 읽어보고 이에 서명하는 방식으로 계약이 이루어지도록 하는 계약서이다. 약관은 상호 서명에 의해 법적으로 구속력을 갖는 문서임에도 불구하고 소비자들의 의사가 반영될 여지가 적고 또한 약관을 제정한 기업 및 기관의 교섭력을 남용하여 소비자가 부당하게 피해를 볼 소지가 많아 공정거래위원회 등 소비자보호 당국의 규제대상이 되어 왔다.

특히 금융거래약관은 정보의 비대칭성 및 교섭력의 불균형이 매우 심한 금융산업에서 다수의 개인 소비자와 이루어지는 계약의 형식과 내용을 보여주는 것

이기 때문에 그 공정성의 유지 여부는 공시수준과 더불어 금융소비자보호 당국의 주요 관심사가 되어 왔다.

우리나라의 경우에도 공정거래위가 “약관규제에 관한 법률”을 제정하여 약관상에 불공정거래조항이 불식되도록 노력하고 있지만 불공정거래시정에 초점이 맞추어져 있고 기타 소비자불만사항에 대한 고려가 불충분한 실정으로 금융 소비자보호의 관점에서 보았을 경우에 아직 미흡한 점이 많다고 지적할 수 있다.

우리나라 금융거래 약관제도는 전통적으로 금융기관들이 자신들의 면책범위의 극대화에 초점을 맞추어 제정된 면이 많기 때문에 소비자 보호 측면의 반영은 상대적으로 미미했다고 할 수 있는데 우리나라 금융기관에서 금융거래에 사용되고 있던 전통적인 거래약관의 성격을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 약관의 구성이 면책내용 중심으로 되어 있고 보장내용 중심으로 되어 있는 것은 많지 않다. 둘째, 약관의 명료성이 결여되어 항시 분쟁의 소지를 안고 있으며 분쟁발생 시 피해자가 보다 더 손해를 보게 되는 구조로 되어 있다. 셋째, 상호이해바탕 하에서 작성된 약관은 많지 않으며 서비스 공급자(금융기관)의 이해와 실정을 반영해서 마련된 약관이 많다. 넷째, 약관이 소비자의 이해와 실정을 충분히 반영하려고 하면 가급적 소비자특성에 많도록 차별화되어 있는 것이 바람직하나 대부분의 약관들이 차별화되어 있지 않다. 다섯째, 고객별 차별화뿐만 아니라 계약조건의 다양성이 갖추어져야 소비자가 자신의 의견을 반영하고 선택권을 행사할 기회가 있을 수 있음에도 불구하고 계약조건이 일률적으로 되어 있어 그렇게 될 여지가 많지 않다. 여섯째, 소비자의 이해에 관계되는 중요한 내용에 대하여는 소비자가 직접 서명을 하도록 하여야 소비자가 그 부분에 주목할 수 있게 되어 올바른 선택을 할 수 있음에도 불구하고 이러한 점이 대부분 만족스럽게 되어 있지 않다.

최근 감독기관의 소비자보호정책에 따라 이러한 점들이 많이 시정되고 특히,

보험의 경우 “핵심설명제도”가 도입되는 등 개선된 사항들이 많으나 아직까지 형식적인 것에 그치고 미흡한 점들이 많은데 그 중의 일부를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수수료율 및 이자율 비용의 구체적 기술에 대해서도 최근 많이 개선되기는 하였으나 충분히 생각할 시간을 준다거나 조건을 변경할 수 있는 시간적 여유를 주는 면에서는 미흡한 점이 많다. 둘째, 분쟁이 있을 때의 해결방안에 대해서도 약관에 충분히 서술되지 않고 분쟁시의 해결방법에 대한 합의가 계약서에 반영되지 않아 소비자가 피해를 당하는 경우가 발생할 수 있다. 셋째, 중요 보장 내용 및 면책 내용이 요약 기술되어야 함에도 불구하고 이러한 점을 간과한 약관의 형식을 많이 볼 수 있다.

3) 광고규제제도

최근 금융기관의 경영이 자율화되고 금융기관간 경쟁이 심화됨에 따라 각종 미디어를 통해 금융기관의 광고가 홍수처럼 쏟아져 나오고 있다. 특히, 인터넷, 홈쇼핑 및 가두광고 등 이전에 볼 수 없었던 각종 광고방식이 등장하고 있어 이로 인한 소비자피해사례가 자주 발견되고 있고 향후 더 많은 피해사례의 발생이 우려되고 있다.

금융기관의 광고로 인한 최근의 소비자 피해사례를 살펴보면 다음과 같다. 보험상품의 경우 과장광고가 많아 소비자 피해가 답지하는 사례를 살펴볼 수 있는데 예를 들면 “무조건 보장”, 또한 “무제한 보장” 등 소비자의 오해를 불러일으킬 수 있는 광고의 사례가 많아 2006년 중반부터 보험광고 사전 심의제를 도입한 점을 들 수 있다. 이를 통하여 변액보험과 같은 투자형 보험상품은 원금손실의 가능성을 명시해야 하고 보험료 예시 때 그 기준을 제시하도록 하고 있다.

대부업의 경우 공개적이고 적극적인 광고를 통하여 마케팅활동을 하고 있는데 특히 인터넷을 통한 대부업 부당광고에 의한 소비자피해를 줄이기 위해 금융감독원은 2007년 1월 이후 “불법대부광고 사이버감시단”을 설치하여 수백 건의 위법사례를 적발하였다. 아울러 많은 보험홈쇼핑에 관한 소비자들의 피해사례가 금융감독원 및 소비자원에 알려지고 있다. 이러한 홈쇼핑에 관한 분쟁은 광고에서의 설명과 보장내용이 달랐다는 것이 주류를 이루고 있는데 소비자의 무지 및 오해와 그리고 보험사의 약관이나 모집인의 불분명한 설명 때문에 양 당사자간에 해석상의 차이를 보이는 경우가 대부분이다.

현재 우리나라의 금융기관에 대한 광고규제제도의 주요 내용을 보면 허위, 과장 광고 규제, 광고 자체를 금지, 홈쇼핑 및 사이버 광고 규제 및 광고사전심의제 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 광고규제는 다음과 같은 부작용을 낳을 수 있으므로 신중할 필요가 있다. 첫째, 광고규제를 통한 소비자보호 조치는 금융기관에 대한 지나친 규제가 될 가능성이 높기 때문에 소비자보호문제를 규제 및 감독으로만 해결하려고 할 경우 부작용이 발생할 소지가 있다. 둘째, 소비자에게 공시를 필요로 하는 사항 중에 기업의 영업촉진 및 시장의 성장을 저해할 가능성이 있는 것에 대해서는 이러한 부작용이 최소화될 수 있도록 절제 있는 규제가 필요하다

그러므로 금융기관에 대한 광고규제에 대한 정책방향은 다음과 같은 점을 감안하여 설정되어야 할 것이다. 첫째, 광고에 대한 소비자의 인식 및 지식에 관한 조사 및 연구를 토대로 정책방향이 설정될 필요가 있다. 예를 들면 보험광고의 규제 시 보험관련용어에 관한 소비자지식을 조사할 필요가 있다. 즉, 감독당국은 조사를 통하여 계약, 보장내용, 보험금, 보험종류 및 등급상황관련 용어에 대한 소비자인식 및 지식에 대한 이해를 높여야 한다. 둘째, 우리나라에는 많은 외국 금융기관들이 진출해 있어 지나친 규제는 이들의 우리나라 진출의 의의를 훼손

할 가능성이 있는데, 예를 들면 보험광고사전심의제는 지나친 규제라는 외국 금융사의 비판이 있는 만큼 재검토할 필요가 있다. 셋째, 소비자에 대한 금융교육을 통하여 소비자역량을 강화하도록 함으로써 규제보다는 소비자가 스스로 자신의 권익을 보호하고 부당한 광고로부터 피해를 당하지 않도록 하는 것이 바람직하다. 넷째, 광고평가기준을 마련하여 평가해야 할 항목을 선정하고 각 항목의 평가시에도 소비자의 눈높이에 맞추어 할 필요가 있다. 평가항목의 예로서 허위·기만, 오도가능성·과장, 중요정보누락, 충동·선동적 구매 유도 등을 들 수 있다.

지금까지의 논의를 요약한다면 정부의 금융기관의 광고에 대한 규제정책은 사전규제보다는 소비자역량 강화 및 광고평가제 강화를 통한 소비자보호의 방향으로 전환하는 것이 바람직하다는 것이다.

4) 끼워팔기 규제 제도

현재 금융기관의 겸업화 및 대형화가 진전됨에 따라 은행-증권-보험의 결합 상품 또는 교차판매상품이 급증하고 있는데, 이 과정에서 끼워팔기가 성행할 가능성이 있어 각국은 이로 인한 소비자피해를 방지하기 위한 규제제도 정비에 고심하고 있다.

최근에 끼워팔기로 인해 사회적 논란을 야기한 사건을 보면 다음과 같다. 은행대출 때 방카슈랑스 상품 판매 및 펀드연계상품을 파는 경우 이를 끼워팔기에 해당한다고 하여 규제하는 경우를 한 사례로 들 수 있다. 소비자가 원하지 않음에도 불구하고 대출을 승인받았으니 그 반대급부로 은행이 권유하는 상품에 대한 구매압력이 암암리에 작용하였으므로 이는 불공정거래에 해당된다는 것이 규제당국의 의견이다. 아울러 자산운용회사 및 판매회사들이 다른 금융회사 또는 비금융 서비스제공업체와 업무 제휴 등의 방식을 통하여 펀드판매와 다른 상품·

서비스를 연계하는 형태의 판매방식이 끼워팔기에 해당하는지의 여부가 논란에 휩싸인 적이 있다. 또한 암보험 판매 시 타 보험을 끼워파는 것도 소비자보호 관점에서 바람직한 것인가 하는 것도 도마에 오르고 있다.

그간 끼워팔기규제에 관한 많은 논란의 주요 쟁점사항을 살펴보면 다음과 같다. 무엇보다도 끼워팔기(Tied Selling)에 대한 명확한 판단기준을 적용하여 규제하는 것이 필요하다는 것이다. 그 기준으로서 우월적 지위 이용 여부, 한 상품의 판매조건으로 타상품의 판매, 강요에 의한 것인지 여부 등이 제시되고 있다. 끼워팔기 규제에 너무 집착하다 보면 교차판매(Cross-selling)의 장점 및 효용성을 간과하여 끼워팔기 규제가 결국 사회적 후생을 감소시키는 결과를 초래할 수 있다는 것이다. 즉, 교차판매는 소비자에 교차판매를 통한 편익제공(할인혜택, 패키지상품 등) 및 기업의 생산비용 감소 등의 사회적 후생이 있다는 것이다. 또한 비록 경쟁제한적이나 소비자의 편익이 증가하는 경우에는 경쟁정책 및 소비자보호정책을 분리할 필요가 있다는 주장도 있다.

그러므로 끼워팔기 규제는 위에서 논의된 내용 및 외국의 사례 등을 감안하여 볼 때 끼워팔기 규제의 대상범위를 축소하되 자율규제를 강화하고 소비자 편익의 증가 여부를 가지고 규제 여부의 판단의 잣대로 하는 것이 바람직하다고 할 수 있는데 그 구체적인 실천방안을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 끼워팔기에 대한 직접적인 규제보다는 기업의 행동강령이나 공정거래준수 프로그램을 마련하도록 함으로써 자율적 규제로 유도하는 것이 바람직하다. 둘째, 결합상품 판매 당시의 배경이나 상황 등 결합상품 판매와 관련된 기록을 보존하도록 함으로써 끼워팔기에 해당하는지를 판단하기 용이하도록 하는 것이 필요하다. 즉, 자율적 규제가 제대로 지켜지고 있는지에 대해서 모니터링할 수 있도록 하고 일률적인 규제보다는 상황에 적합한 규제조치가 가능하도록 할 필요가 있다. 단, 이 경우 규제수준에 따른 과도한 비용이 발생할 수 있는데 이를 경계할 필요가 있다.

5) 담합규제제도

최근 공정거래위원회의 금융기관에 대한 담합규제가 강화됨에 따라 이로 인해 많은 사회적 물의가 일어나고 있다. 은행들이 금융감독원의 지시를 받아들이기 위해 부득이 외환수수료를 신설한 것을 가지고 이것을 담합으로 규정하여 과징금이 부과되었다. 또한 손보사들이 보험료를 일률적으로 결정한 것을 가지고 담합으로 간주하여 과징금을 부과하였다. 은행의 뱅커스유산스수수료, CD공동망수수료 및 지로수수료 결정 행태를 담합행위로 간주하여 과징금을 부과하였다.

이와 같이 우리나라 금융기관들이 금리 및 수수료 결정과정에서 자칫 공정거래위원회로부터 담합행위로 제재를 받기 쉬운 것은 전통적으로 내려온 우리나라 금융기관들의 금리 및 수수료체계와 관련이 있다. 금융기관 담당자들이 회의를 열어 금리 및 수수료에 관한 금융단협정을 만들었던 과거의 전통이 아직도 암암리에 영향을 미치고 있다고 할 수 있다. 또한 은행 상품 및 비용 구조의 동질성이 매우 높다 보니 자연 비슷한 가격수준을 유지하게 되고 또한 가격 동조화 경향을 보이는 것도 담합행위로 간주되기 쉬운 요인이라고 할 수 있다. 무엇보다도 금리 및 수수료체계가 경쟁이나 비용구조에 맞추어 결정된 것이 아니고 그 때 그 때 정부의 정책이나 금융기관의 정책에 맞추어 결정되다 보니 원가 이하 또는 무료인 서비스가 많고 또한 고객간에도 가격보조(어떤 특정계층에는 많은 수수료를 부과하고 또 다른 계층에는 적은 수수료 부과)가 광범위하게 일어나게 된 것이 금융기관들의 가격결정행위가 불법행위로 오해받을 수 있는 큰 배경이 되고 있다. 그 결과 기존의 왜곡된 가격결정체계를 바로 잡기 위해 취해지는 가격현실화 또는 가격보조³⁾ 축소 과정에서 금융기관간 공동보조를 맞출 수밖에 없는

3) 우리나라 금융기관의 가격결정체계를 보면 아직도 상당부분 고객간 및 금융상품간 가격보조가 광범위하게 이루어지고 있다.

경우가 종종 발생하게 된다.

공정거래위원회의 담합규제와 관련되어 금융기관들의 비판 의견을 종합해보면 다음과 같다. 첫째는 담합판단의 기준을 세움에 있어서 단순히 공동적으로 가격결정을 했다고 해서 이것을 담합으로 몰아부칠 것이 아니라, 이것이 진정으로 경쟁회피를 목적으로 한 것인가를 가지고 결정해야 한다는 것이다. 둘째는 공정거래위원회와 은행의 담합에 대한 인식의 차이가 있는 데서 발생한 것인데, 은행의 경우 공정거래위원회가 과거의 관행 및 시장상황을 무시한다고 비판하고 있고 공정거래위원회는 행위 및 원칙에 의해 판단하려는 경향이 있다. 셋째는 공정거래위원회가 금융감독원과도 인식차이가 큰 데서도 발생한다. 금융감독원의 경우 금융기관간 경쟁에 의해 금융기관들이 부실화될 것을 우려하는 경향(즉, 예금자 보호를 우선으로 함.)이 높은 한편, 공정거래위원회의 경우 금융기관으로부터 직접 서비스를 받는 일반소비자를 보호하는 데 초점을 맞추고 있다.

기존의 금융기관의 가격결정체제와 공정거래위원회의 금융기관 및 금융감독원과의 인식차이를 감안하여 판단해볼 때 금융기관에 대한 담합규제개선을 위해서는 각 이해당사자가 다음과 같이 그 업무수행 자세와 관행을 개선하는 것이 바람직하다고 생각된다.

먼저 금융기관은 적정원가산출을 바탕으로 한 합리적 가격 책정 기준 마련으로 가격 현실화 및 가격보조를 없애는 노력을 할 필요가 있다. 이 과정에서 협회가 주도하는 것을 지양하고 금융기관이 독자적으로 결정하도록 하여야만 담합 논란에서 자유로울 수 있을 것이다. 다음으로 공정거래위원회는 금융기관들의 행위 그 자체보다는 그 비용구조, 소비자의 편익 및 수익자 부담원칙 등을 다각적으로 고려하여 담합 여부를 판단하여야 할 것이다. 이 때 모든 문제를 일거에 고치려고 하기보다는 점진적이되 지속적인 개혁을 추진하는 것이 바람직하다고 하겠다. 마지막으로 금융감독원의 가격 행정지도는 공동가격결정으로 인정되어

담합으로 판단될 개연성이 많기 때문에 가격 행정지도는 가급적 지양할 필요가 있다. 특히 가격사전심의제(손해보험료 등) 등과 같은 가격에 대한 규제는 가급적 억제할 필요가 있다.

6) 금리 및 수수료 규제문제

일반적으로 금융기관의 금리 및 수수료에 대해 규제가 가해지는 것은 그것이 담합 및 독과점 가격을 판단하는 경우이다. 공정거래위원회는 금융기관의 금리 및 수수료의 가격결정이 금융기관간 공동행위를 통해 이루어지거나 금융기관간 차별없이 결정되었을 때 그것을 담합가격으로 의심하게 된다. 한편, 원가에 비해 턱없이 높게 금리 및 수수료가 책정되어 있거나 존재하지 않던 금리 및 수수료가 갑자기 신설되는 경우에는 독과점가격으로 치부되기 쉽다. 아울러 금리 및 수수료가 하향 조정되는 일이 없이 상승 일로에 있을 경우에도 독과점가격으로 의심받게 된다.

최근 주로 논란이 되어온 수수료 분야는 신용카드수수료, 자동화기기수수료, 생보사의 사업비, 펀드판매수수료, 손보사의 수수료 및 외환수수료 등을 들 수 있으며 감독당국이 나섰으나 대부분 크게 조정하지 못하고 미조정에 그쳤다. 이들 사안들은 대부분 소비자 민원 및 불만의 발생으로 이슈화되었다. 신용카드 수수료의 경우 가맹점에서 너무 수수료율이 높다는 불만이 팽배해지자 감독당국에서 수수료체계의 재조정 방안을 강구하게 되었다. 자동화기기 수수료는 특히 타행송금 시 수수료율이 너무 높다는 여론이 비등함에 따라 감독당국에서 원가 분석을 하는 등 개선 방안을 강구하였고 은행의 경우 요금의 현실화에 불과하다고 맞대응하였다. 생보사의 사업비는 적절하지 못하다는 소비자들의 의견이 많았다. 특히, 변액보험관련 사업비의 징수방법에 대해 소비자의 민원이 속출하였다.

펀드판매수수료는 수수료체계(특히 운용보수의 문제) 및 수수료의 수준에 대해서도 적절하지 못하다는 비판 여론이 많다. 소비자가 원금손실상황에 있는 경우에도 수수료는 변함없이 원래의 수준에서 징수되고 있어 소비자에게 불공정하다는 의견이 비등하다. 즉, 소비자가 향유하는 서비스수준에 비해서 가격이 과다하거나 서비스개선이 이루어지지 않은 상황에서 과거와 동일한 또는 더 높은 가격을 징수하는 경우 소비자들의 불만이 터져 나오게 되어 있다.

금융기관의 금리 및 수수료 체계가 사회적 논란이 되어온 이유로는 대부분의 금융기관 상품의 가격구조가 왜곡되어 있다는 점, 금융기관이 비경쟁적 원가 및 비용 구조를 가지고 있다는 점, 그리고 금융기관의 비합리적 금리 및 수수료 결정 체계 등의 3가지가 주로 지적되고 있다.

금융기관 상품의 가격구조가 왜곡된 배경을 살펴보면 다음과 같다. 과거 우리나라 금융기관들이 금융단의 일원으로서 협정의 형식으로 금리 및 수수료를 공동으로 획일적으로 결정해 왔던 관행이 금리 및 수수료 결정에서 아직도 강하게 작용하고 있다고 볼 수 있다. 또한 과거 금융기관들이 공기업적 성격이 강했던 점이 아직도 정부가 금리 및 수수료를 직접 규제하거나 가격결정에 직접 개입하는 등 정부의 간섭을 초래할 수 있는 여지를 제공하고 있다. 그 결과 고객간 및 상품간 가격보조가 광범위하게 일어나 가격구조를 왜곡시키고 있으며 감독당국이 과당가격경쟁을 방지하기 위해서 행정지도를 하는 관행이 아직 불식되지 못하고 있다.

비경쟁적 원가 및 비용구조를 초래한 원인은 무엇보다도 금융산업에 있어서 높은 진입규제 및 대형화로 경쟁체제가 구축되어 있지 못하고 있다는 데서 찾을 수 있다. 이러한 산업구조는 가격차별화를 통한 경쟁우위확보 노력을 촉진시키지 못한다. 또한 금융산업의 특성상 금융기관간 상품 및 비용구조의 동질성이 심하다는 점을 들 수 있다. 상품의 차별화가 힘들고 생산방식의 혁신이 어려운

산업의 특성이 동질성을 조장하는 요인이다. 아울러 금융기관의 판매채널이 효율적이지 못하고 높은 비용구조를 가지고 있는 점도 간과할 수 없는 요인이다. 이는 공급자 위주의 시장에서 소비자의 편의 및 후생을 감안한 판매채널 및 판매방식이 구축되지 못하였기 때문이다.

비합리적 금리 및 수수료 결정체계를 갖게 된 원인을 살펴보면 무엇보다도 먼저 합리적 원가 및 고객기여도 산출 시스템의 미흡으로 합리적 이익관리체제가 아직 정착되어 있지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 바꾸어 말하면, 합리적인 금리 및 수수료 결정은 합리적인 원가 및 고객기여도 산출을 토대로 한 이익관리시스템이 정착된 이후에만 가능한 것이다. 그러나 우리나라 금융기관에는 아직 정교한 원가산출 및 고객기여도 분석시스템이 개발되지 못하고 있다. 과거에는 정보시스템의 미비에 그 원인이 있었지만 최근에는 과거의 이익관리체제가 합리적인 이익관리시스템의 정착을 가로막는 장애요인으로 작용하기 때문으로 생각된다. 이와 더불어 금융기관간 전략적 차별화 부족으로 비용이나 원가면에서 합리화노력이 부족한 점도 비합리적인 금리 및 수수료 결정체계를 가져오는 원인으로 지적할 수 있다. 전술한 바와 같이 가격차별화 및 상품차별화가 어려운 우리나라 금융산업의 특성이 금융기관간 전략적 차별화를 어렵게 하고 이것이 또한 비용 및 원가의 합리화를 어렵게 하고 있다. 그러나 최근의 금융환경변화는 상품의 혁신 및 차별화를 통한 전략적 차별화를 가져올 수 있는 여건을 조성하고 있기 때문에 현재의 원가 및 비용수준에 걸맞도록 상품 및 서비스 질의 개선을 도모하거나 그것이 용이하지 않을 경우 가격차별화를 통해서 소비자의 불만을 잠재울 수 있는 여지가 늘어나고 있다.

금리 및 수수료체계를 합리화하기 위해서는 다음과 같은 방안이 강구될 필요가 있다. 과거의 공동결정관행을 불식하고 원가를 반영한 수수료체계를 정착시키는 등 금리 및 수수료의 결정 관행이 개선되어야 한다. 둘째, 금융기관의 사업

비, 판매비 및 운영비 등의 제 비용을 금융기관의 운영합리화를 통해 절감할 수 있도록 유도하여야 한다. 셋째, 상품별·고객별 원가 및 수익기여도 계산체계의 확립과 이익관리시스템의 정착을 통하여 금리 및 수수료 결정체계를 합리화하고 고객간 및 상품간 가격보조를 축소하여야 한다. 넷째, 비용 및 상품개발면에서 경쟁우위확보 노력을 통하여 전략적 차별화를 할 수 있도록 여건을 조성하여야 한다.

7) 불완전판매의 원인 및 방지 대책

불완전판매란 판매자와 소비자 사이에 사실상 거래내용에 대한 의사가 완전히 합치되지 않는 상황에서 소비자가 원하지 않는 상품이나 거래조건으로 거래가 성사된 경우를 이야기하며 최근 발생한 소비자 민원건수 중 큰 비중을 차지하고 있다. 즉, 소비자가 합리적 선택에 의한 의사결정을 할 수 있는 여건이 조성되지 않는 상황에서 판매가 이루어진 것을 말한다.

불완전판매는 여러 경로를 통해 발생한다. 먼저, 소비자들이 구매상품을 꼼꼼히 따져보지 않고 타 소비자들에 동조해서 소위 ‘묻지마 투자’를 한다거나 모집 및 광고에 의한 충동구매를 하는 등 소비자의 잘못된 행동에 의한 경우를 꼽을 수 있다. 다음으로 소비자에 대한 공시 및 설명부족과 소비자의 상품에 대한 지식 및 이해 부족 등 소비자가 합리적 선택을 할 수 있도록 상품에 대해 충분한 지식 및 정보를 갖지 못한 데서 발생한 경우를 생각해 볼 수 있다. 이와 더불어 끼워팔기, 꺾기, 담합 등 순전히 불공정거래에 의한 경우가 있을 수 있고 서비스 공급자의 합리적 상품개발과정과 노하우 및 의지의 부족 등 서비스공급업자의 나태 및 해태에서 그 원인을 찾아볼 수 있는 경우도 있을 것이다.

불완전판매는 소비자에게 귀책사유가 있는 것, 금융기관에게 귀책사유가 있

는 것 및 제도상의 문제가 있는 것의 세 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 소비자에 귀책사유가 있는 것으로는 동조투자, 충동구매 및 소비자의 지식 부족 등을 들 수 있다. 이로 인한 불완전판매의 소지를 줄이기 위해서는 소비자의 구매행위를 교정하고 소비자의 지식을 업그레이드할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 또한 소비자에 대한 충분한 홍보와 교육도 소비자에게 귀책사유가 있는 불완전판매를 줄이기 위해서 반드시 수반되어야 할 과제이다. 아울러 자본시장통합법의 판매권유준칙에서 나타난 바와 같이 모든 금융상품에 어느 정도의 ‘적합성’ 및 ‘적정성’ 원칙을 적용할 경우 소비자의 잘못된 구매행위를 줄일 수 있을 것이며 이는 불완전판매 감소에 크게 기여할 것으로 생각된다.

한편, 금융기관에 귀책사유가 있는 것으로는 공시부족, 불공정거래 및 상품개발과정에서의 비합리적인 요소들을 들 수 있다. 공시부족 및 불공정거래로 인한 불완전판매는 앞 절에서 공시수준의 개선과 켄기규제제도 및 담합규제제도 개선을 위해 제시한 제 방안이 충분히 실행된다면 자연히 소멸될 수 있을 것이다. 한편, 합리적인 상품개발과정을 저해하는 요소로는 계약관계의 불명료성, 비합리적인 프라이싱 및 상품개발과정에서 소비자의 수요조사가 미흡한 점 등을 들 수 있는데(추가 논의는 후술하는 내용 참조) 불완전판매를 줄이기 위해서는 이러한 점들을 시정하는 것이 필요하다. 요약하면, 소비자의 합리적인 선택, 거래과정의 공정성 및 금융기관의 합리적 상품개발의 세 가지 조건이 모두 충족되어야 불완전판매의 여지가 거의 없도록 할 수 있을 것이다.

불완전판매를 근절하기 위하여 필요한 정책적 과제로서 다음과 같은 점들을 들 수 있다. 첫째, 무엇보다도 시장구조가 경쟁적이고 생산자와 소비자 간의 교섭력상의 불균형이 적을 때 소비자 중심의 판매구조가 이루어져 불완전판매의 여지가 적어진다. 둘째, 소비자 및 금융종사자들의 교육을 통하여 소비자에게는 불완전판매를 일으킬 수 있는 요인들에 대한 경각심을 불러일으키고 금융종사자

에게는 불완전판매를 하지 않도록 훈련이 필요하다. 셋째, 판매창구에서 불완전 판매가 일어나지 않도록 판매직원들에 대한 행동강령을 수립하고 공정거래 자율 준수 프로그램을 운영하는 등 불완전판매에 대한 금융기관의 자율규제체제가 확립되어야 한다. 넷째, 원가연동형 가격체계 확립, 상품 및 고객 간 가격보조 해소 및 가격에 대한 공시체제 확립 등 금융상품의 가격 및 수수료가 합리적으로 결정되는 데 도움을 줄 수 있는 제 방안을 강구하여야 할 것이다. 다섯째, 소비자의 금융수요에 대한 철저한 파악, 합리적인 금융상품가격의 결정, 명확한 상품 성격 및 계약관계의 규정 등을 토대로 상품을 개발할 수 있도록 제 환경을 조성하는 것이 필요하다.

우리나라 금융기관의 상품개발과정에서의 비합리성에 기여한 요인들을 보다 자세히 설명하면 다음과 같다. 과거 우리나라에 투자상품 및 보험상품의 수요가 적은 상태에서 증권 및 보험회사 등이 시장을 키우기 위하여 준예금상품 또는 유사상품 등을 개발하여 판매한 결과 확정금리를 주는 이면계약이 성행하였는데, 이것이 소비자와의 계약관계도 불명료하게 하고 금융상품의 공시수준을 취약하게 하였으며, 바로 이러한 점이 상품개발과정의 비합리성에 크게 기여하였다. 또한 과거 우리나라 금융기관은 공기업적 성격이 강하여 정부가 수수료 및 금리 체계에 깊이 개입하게 됨에 따라 원가에 연동하여 합리적으로 결정되지 못하였으며, 그 결과 광범위한 고객간 및 상품간 가격보조가 존재하게 된 것도 상품개발과정의 비합리성을 초래하는 요인이었다. 아울러 소비자의 금융수요에 대한 철저한 조사와 소비자의 합리적인 상품선택을 전제로 해서 상품개발과정이 이루어지지 않고 많은 경우 약간의 프리미엄 및 부가가치를 붙여 판매확대와 수수료 증대에 초점을 맞춘 상품개발이 성행한 것도 상품개발과정의 비합리성을 부추기는 요인이었다고 할 수 있다.

8) 펀드 등 투자상품의 판매와 투자자보호

펀드 등 투자상품의 판매와 관련하여 많은 소비자보호문제가 현안과제로서 대두되고 있다. 그 중에서도 투자자 보호기금 조성문제, 펀드상품의 공시, 펀드 판매수수료 및 보수, 판매회사의 시장지배력, 판매직원의 전문성 및 실물펀드 상품의 투자자 보호문제 등이 지금까지 가장 사회적 논란을 일으킨 주제들이라고 할 수 있다.

투자자 보호기금조성문제가 소비자보호를 위한 이슈로 대두된 배경에는 담당 직원의 횡령 및 과오로 인해 당해 금융기관의 파산 또는 거대한 적자 실현으로 투자자들이 손해를 볼 수 있는 것에 대비해서 예금보험기금과 같은 ‘투자자보험 기금(가칭)’을 만들자는 주장이 있다.⁴⁾ 이는 비록 투자상품은 투자자들이 자기 책임으로 구매하고 그 운용결과에도 책임을 지는 것으로 그 성격이 규정되어 있으나 이 때 담당 직원들의 횡령이나 과오로 인한 손해에 대한 책임도 고려대상에 포함되었다고 보기 어려운 실정에 주목하게 된 결과라고 할 수 있다. 즉, 이러한 논의는 투자상품 구매에 따른 손실에 대한 사회적 보험이 발달하지 않는다면 투자상품의 성장자체를 저해할 가능성에 대한 우려가 사회적으로 표출된 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이 보험료도 결국 투자자들이 부담할 수밖에 없는 만큼 투자자들의 저항에 부딪힐 가능성이 있기 때문에 보험상품의 구입을 자발적 또는 강제적으로 할 것인가 등 보험상품의 구조에 대하여 충분한 논의가 필요하다.

또한, 펀드상품의 공시에 대한 논의가 최근 활발하게 이루어지고 있는 것은 현재 투자상품에 준한 공시수준만 요구되고 있는 펀드상품에 대해서 그 다양성에 비추어 볼 때 별도 기준을 마련할 필요성이 대두되고 있기 때문이다. 특히,

4) 학계 및 예금보험공사에서 논의 및 검토단계에 있음.

펀드상품에 대해서는 투자자들이 중도에 환매필요성에 대해 충분한 정보가 주어져야 할 것으로 판단된다. 이를 위해서는 투자수익률에 대한 정확한 공시가 이루어져야 하는데 투자수익률 산정기준의 표준화 등을 통해서 타 상품과의 비교가능성을 제고하여야 할 것이다(예를 들면 6개월 단위 복리기준으로 하여 연이율로 환산한 것 등). 또한, 투자자들의 요청에 의해서 공시주기의 단축도 가능할 수 있도록 하여야 할 것이다(예를 들면 주보, 순보, 월보 등). 펀드상품의 유동성에 대해서도 어느 정도 공시할 필요성이 대두되고 있는데, 이는 유동성이 부족한 상품의 편입 비중이 높은 펀드의 경우 갑자기 환매가 몰릴 경우 환매거부사태가 발생할 가능성이 있기 때문이다.

한편, 현재 가장 사회적 논란이 큰 이슈로 부상되고 있는 것은 펀드판매수수료 및 보수문제이다. 현재의 펀드수수료는 판매대가로 징수하는 펀드판매수수료와 펀드의 운용에 대한 보수로 운용수수료를 받는 구조로 2원화되어 있다. 그러나 소비자에게 징수하는 수수료수준이 너무 높고 또한 충분한 공시가 이루어지지 못하고 있다는 비판이 있다. 즉, 투자신탁 등 자산운용업의 영업구조가 대폭 변경되어 투자에 따른 모든 손실을 투자자가 부담하고 있음에도 불구하고 수수료는 과거의 수준을 유지하고 있다. 또한 펀드판매수수료 중 ‘계좌 관리서비스 수수료’ 등 판매이후에 투자자에게 지속적으로 제공되는 사후관리서비스에 대한 수수료가 원가 등 타당한 근거가 없이 책정되어 있어 이의 개선이 필요하다는 의견이 제시되고 있다. 펀드업이 우리나라에 도입된 역사가 아직 일천하기 때문에 그 수수료체계의 적정성을 지속적으로 모니터링하고 논의할 필요성이 있으며 아울러 펀드수수료에 대한 공시수준을 업그레이드할 필요가 있다(앞 절의 ‘공시수준의 개선’ 부분 참조).

펀드판매와 관련하여 사회적 논란을 야기한 또 다른 이슈는 판매회사의 시장 지배력 문제이다. 우리나라의 펀드시장의 구조를 보면 판매회사가 운용회사보다

규모가 훨씬 크고 많은 점포망을 보유하고 있어 판매회사의 교섭력(bargaining power)이 운용회사에 비해 훨씬 강하다. 그 결과 소비자들의 운용회사선택권이 제한되고 있고 운용회사들의 경쟁우위가 운용실적 및 경영의 효율성에 있는 것이 아니라 대형판매회사와의 계열관계 등에 좌우되는 경향이 발견되고 있다. 이와 같은 시장구조로 인한 폐해는 결국 소비자의 피해로 귀결될 공산이 크다. 현재 계열회사에 대한 판매비중을 규제함으로써 이러한 시장구조를 시정하려고 노력하고 있으나 충분하지 않다는 의견이 우세하다. 운용회사에도 직판권을 주는 등 운용회사의 교섭력을 강화시킬 수 있는 제도적 보완이 필요하다는 의견도 많다.

최근 펀드투자자들이 국내외 주식가격의 폭락으로 많은 손실을 입게 되자 판매직원의 전문성문제가 큰 이슈로서 대두되고 있다. 현재 자격증소지자만 판매에 임할 수 있게 하고 전문요원확보를 위한 다양한 노력이 경주되고 있으나 아직 양적으로나 질적으로나 미흡한 실정이다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 은행, 증권사 및 보험사 등 판매대리점업만 하는 곳에서는 자격증제도와 전문요원확보제가 운용되고 있지 않거나 완화된 수준에서 운용되고 있는데 이들에 대해서도 동등한 수준의 자격요건을 부과할 필요가 있다. 또한 현재 운용중인 자격증제도 및 전문요원확보제도를 재검토하여 개선방안을 마련하고 전문교육의 질적 및 양적 개선을 통해 판매직원의 전문성을 획기적으로 제고할 필요가 있다.

실물펀드상품판매에 있어서의 투자자 보호문제도 충분한 논의가 필요한 대상이다. 선박펀드 등 실물펀드상품은 한때 인기가 폭발하여 급성장을 구가하였으나 가격의 변동이 매우 심하여 소비자피해사례가 속출함에 따라 각종 규제조치가 취해졌다. 개방형펀드의 가격변동성으로 인한 소비자피해발생 사례를 감안하여 공모형펀드의 경우 폐쇄형만 허용하고 부동산펀드에 대한 감독이 강화되었다. 그러나 폐쇄형은 소비자의 욕구를 충족시키는 데 미흡한 수단이므로 실물

펀드상품에 대해서는 별도의 공시기준을 만들어 관리하고 모니터링시스템을 구축하는 등 소비자에게 실질적인 도움이 될 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

9) 신용정보의 집중과 이용

신용정보의 집중과 이용을 둘러싼 제 논란의 배경을 보면 다음과 같다. 신용사회의 정착을 위해서는 신용정보의 집중, 평가 및 활용이 활성화되어야 하나 이것이 개인의 프라이버시 침해, 신용조회와 관련된 소비자의 피해, 불량정보의 장기보존에 따른 개인의 신용혜택권의 부당한 제한 등의 문제를 야기시키고 있다. 그러므로 신용사회의 정착과 소비자보호문제가 서로 상충되는 점을 조화시킬 수 있는 방안 강구가 필요하게 되었다.

신용정보의 집중과 이용에 관한 제 이슈는 ①집중 신용정보의 범위, ②신용정보의 보존기간, ③개인의 신용정보와 기업의 신용정보의 분리관리, ④신용정보 시장의 바람직한 시장구조 및 ⑤신용정보조회제도의 개선의 5가지로 집약된다.

집중 신용정보의 범위는 그 범위가 확대됨에 따라 개인프라이버시의 침해가능성이 높아지면서 이슈화된 문제이다. 또한 신용불량정보뿐만 아니라 우량정보의 집중필요성이 높아짐에 따라 집중의 범위를 어느 정도 수준으로 제한하여야 할 것인가에 대해서도 많은 논의가 일어나고 있다. 집중대상 신용정보는 처음에 기업의 대출형태별 잔고 및 불량신용정보에 국한되었으나 대출상환기록, 공과금 및 세분화된 연체정보 등 그 범위가 점차 확대되어 가고 있다. 기업신용정보뿐만 아니라 개인의 신용정보도 집중대상에 포함되었다. 개인의 신용정보의 경우 신용경력정보(credit history) 등으로 그 수집 및 집중대상이 확대되었다. 개인에 대한 집중 신용정보의 범위가 크게 확대됨에 따라 개인의 프라이버시가 침해될 가능성이 높아졌다.

집중 신용정보의 보존 기간에 대한 문제도 활발하게 논의가 일어나고 있는 이슈이다. 집중 신용정보의 활용성을 높이기 위해서는 그 보존기간이 장기일 필요가 있으나 불량신용정보의 보존기간이 지나치게 길 경우 일단 신용불량자로 기록된 자가 부당하게 장기간 신용혜택을 제한받는 결과를 초래하게 되었다. 그 결과 단순한 신용정보통계의 모집단 정보로서의 보존기간과 신용불량자관리를 위한 정보의 보존기간을 차별화할 필요성이 대두되었다. 즉, 개인의 신상정보가 제외된 신용정보의 경우 장기간 보존을 인정하자는 의견이 제시되었다. 집중 신용정보의 보존기간문제는 특히 개인의 신용지원회복시스템의 효과적 운용에 신용불량자의 신용정보의 보존기간이 장애요인으로 작용할 가능성이 제기됨에 따라 크게 이슈화되었다.

개인 및 기업의 신용정보의 분리 관리문제도 신용정보의 집중 및 이용과 관련하여 논의가 많이 필요한 과제이다. 현재 「신용정보의 집중 및 이용에 관한 법률」이 개인 및 기업의 신용정보의 집종을 동시에 규제하는 법률로 되어 있다. 동법이 당초 기업의 신용정보의 집중 및 이용에 초점을 맞추어 제정되었기 때문에 개인의 신용정보의 집중 및 이용을 규율하는 법률로 부적절할 가능성이 있는데 특히 개인의 프라이버시 보호문제에 대한 충분한 고려가 부족할 수 있다는 점이 그 예로 지적될 수 있다.

신용정보시장의 바람직한 시장구조는 신용정보시장이 크게 확대됨에 따라 크게 이슈화되었는데 신용정보의 집중, 가공 및 활용시장에서 경쟁체제 및 시장구조가 어떻게 형성되는 것이 바람직한 것인가에 대해서 많은 논란이 있어 왔다. 제도적으로 신용정보가 집중되는 것이 여러 가지 이점이 있으나 이것이 경쟁을 제한하여 시장의 효율성을 저해한다는 반론도 존재한다. 신용정보의 집중, 가공 및 활용의 각 시장이 서로 다른 형태의 경쟁체제를 구축하는 것이 바람직하다는 주장도 많다. 즉, 시장별로 담당기관을 일원화할 것인가 아니면 다원화할 것인가 하는 것으로 쟁점이 집약될 수 있다.

신용정보 조회제도의 개선문제는 소비자가 요구하지 않는 신용정보의 조회로 소비자가 부당하게 피해를 보는 사례가 발생함에 따라 사회적 이목이 집중된 사안이다. 예를 들면 대부업체에서 신용정보의 조회가 오는 경우에는 은행의 경우 신용평가에서 감점 대상이 될 우려가 제기되고 있다.

신용정보의 집중 및 이용과 관련하여 금융소비자를 보호하기 위해서도 다음과 같은 개선방안이 강구될 필요가 있다. 첫째, 법체계를 정비할 필요가 있다. 신용정보의 집중, 가공 및 활용의 단계별로 법체계를 정비함과 아울러, 개인정보에 대한 안전장치를 강구하고, 기업 및 개인 신용정보의 집중체계를 이원화할 수 있도록 법체계를 정비할 필요가 있다. 둘째, 신용정보 시장구조의 바람직한 발전방안을 모색하여야 한다. 신용정보의 집중, 가공 및 활용시장에서 차별화된 경쟁체제 구축이 신용정보시장의 발전을 위하여 매우 필요하다. 즉, 집중시장에서는 일원화의 방향으로, 기타 시장에서는 다원화의 방향으로 추진할 필요가 있다. 셋째, 신용정보 활용목적별 보존기간 차별화방안을 강구하여야 한다. 통계목적의 신용정보의 보존은 장기간 허용하고 개인신용정보와 기업신용정보의 보존기간을 차별화하여야 한다. 넷째, 신용회복지원시스템과의 상충문제를 해소하여야 한다. 이를 위해서는 신용사회정착을 위한 인프라구축 목적과 신용회복지원의 목적을 조화하는 방안이 모색되어야 한다. 즉, 신용회복지원대상자에 대한 차별적인 대우 방안을 강구하되 도덕적 위해(Moral Hazard) 발생을 차단하는 장치를 마련하여야 할 것이다. 다섯째, 신용사회로 나아가기 위한 인프라구축관점에서 재조명하여야 한다. 개인 및 기업이 올바르게 신용혜택을 받기 위해서는 신용정보의 집중, 가공 및 활용시스템이 잘 구축되어야 한다. 특히 신용정보의 집중에 따라 신용경력관리를 제대로 하지 않을 경우 자신도 모르는 사이에 피해를 당할 경우가 많이 발생할 것이므로 신용경력관리의 중요성에 대하여 대국민 홍보 필요성이 있다.

10) 소비자피해구제제도 개선 방안

현재 소비자피해의 구제를 담당하고 있는 기관은 금융감독원 및 소비자원이다. 금융감독원은 금융기관자율조정시스템을 감독하고 있으며 관내에 금융소비자보호센터를 설치하여 민원의 상담 및 처리업무를 수행하고 있다. 금융분쟁을 해결하기 위하여 금융분쟁조정위원회를 운영하여 민원분쟁의 조정역할을 하고 있는데 조정이 성립되지 못할 경우 법적 구속력을 가지고 있지는 못하다.⁵⁾ 금융기관에 대한 민원평가제도(=민원발생건수-자율해결건수)를 운영하여 민원발생을 줄이고 민원의 자율적 해결을 유도하고 있다.

한편, 소비자원은 금융소비자뿐만 아니라 일반소비자의 상담 및 합의 권고업무를 담당하고 있다. 소비자분쟁조정위원회를 두어 분쟁 조정에 나서고 있으나 이 또한 조정이 성립되지 못할 경우 법적 구속력을 가지고 있지 못하다. 이 밖에 분야별 전문가가 참여하는 전문위원회를 설치하여 소비자 피해발생 원인을 규명하고 있으며 민사소송 도우미제도를 운영하고 있다.

소비자 피해 구제제도에 관한 제 쟁점사항들을 살펴보면 다음과 같다. 금융감독원 및 소비자원의 분쟁조정위원회의 판결이 법적 구속력이 없기 때문에 소비자피해를 구제하는 데 한계가 있다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 그러나 판결의 법적구속력이 있는 중재제도는 우리나라뿐만 아니라 타 국가에 있어서도 아직 법적 장치가 잘 갖추어져 있지 않고 관행으로도 정착되어 있지 못해 현실적으로 금융분쟁해결에 도입하기가 어려운 점이 있다. 또한 법적 구속력을 갖는

5) 소비자분쟁조정위원회의 조정이 성립되면 조정서를 작성하게 되고, 조정서의 내용은 ‘재판상 화해’와 동일한 효력을 보유하게 되는데 재판상의 화해의 경우 ‘민법상 화해’의 경우와 달리 법원을 통한 소송 등의 절차 없이 곧바로 집행문을 부여받아 강제집행을 할 수 있는 보다 강력한 효력이 있음. 조정이 성립되었으나 결정 내용을 이행하지 않을 경우 대법원규칙 제 1768호(각종 분쟁조정위원회 등의 조정조서 등에 관한 집행문 부여에 관한 규칙)에 따라 법원으로부터 집행문을 부여받아 강제집행을 할 수 있음.

만큼 청문회(hearing) 및 증인채택 등 일반 법원판결에 준하는 형식을 요구하고 아울러 심의기간도 길고 처리가 지연되는 경우가 많아 조정제도에 비해 운영비용이 높다. 이와 같은 문제점 때문에 금융소비자피해를 구제하는 제도로서의 적절성에 대해 아직 지지자가 많지 않은 실정이다. 그러나 법원의 판결제도보다는 신속하고 저비용으로 운영할 수 있는 판결제도로서 법원을 통한 소비자보호장치가 잘 발달되어 있지 않는 국가에서는 중재제도를 통한 소비자보호장치의 도입을 적극 고려할 필요가 있다.

우리나라의 경우 자본시장통합법의 도입으로 투자자보호를 위한 법체제가 갖추어지는 계기를 맞았지만 사전적 법적 구제장치는 아직 취약한 편이며 금융감독원의 감독장치에 소비자피해구제를 주로 의존하고 있어 사적 분쟁 해결기능이 취약한 실정이다. 소비자보호를 위한 법제가 잘 갖추어졌다고 할지라도 실제 소비자피해구제에 많은 비용이 소요될 경우에는 실효성이 없으므로 법제정의 효과를 높이기 위해서는 법제정이후에 실제적으로 저비용으로 소비자들이 법적 보호를 받을 수 있는 장치를 마련하여야 할 것이다.

또한 피해 구제장치에 대한 소비자 인지도(visibility)가 낮아서 피해자 중 소수만 민원을 신청하는 실정이다. 그러므로 피해구제 기구 및 방법에 대한 일반의 무지를 깨우칠 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다. 반면 금융감독원 및 소비자원에 답지한 민원을 보면 비합당한 민원이 상당한 비중을 차지하고 있어 낮은 민원 수용률을 보이고 있다. 이는 금융문맹률(literacy)과 관계가 있는 것으로 금융문맹률을 낮춤으로써 사회적 비용을 줄일 필요가 있다.

금융소비자피해 구제제도를 강화하는 방안으로서 다음과 같은 점을 고려해볼 필요가 있다. 첫째, 민원분쟁해결방법에 대한 소비자선택권을 제고하기 위해서 중재방법도 선택가능하도록 제 제도를 정비하여야 한다. 이 경우 약관상에 소비자희망에 따라 분쟁해결방법을 선택 가능하도록 하여야 한다. 둘째, 업법에

소비자피해구제 조항을 포함하고 분쟁조정특별법을 제정하는 등 소비자 피해구제를 위한 법적 장치를 강화하여야 한다. 셋째, 공익광고 강화(TV 매체 등)를 통해 금융소비자피해구제 기구 및 방법을 널리 알려야 한다. 넷째, 금융문맹률을 향상시키기 위해서 체계적이며 단계적인 소비자 교육을 강화함으로써 소비자피해 구제기구의 효율성을 제고하여야 한다. 다섯째, 앞에서 제시한 소비자피해구제제도 강화방안을 효율적으로 실천하기 위해서는 이를 전담할 수 있는 금융소비자보호기구가 필요하다.

11) 개인정보보호제도

최근의 급격한 환경변화는 개인정보보호의 필요성을 크게 증대시키고 있다. 정보통신기술의 발달에 따라 개인정보에 대한 데이터축적이 전자적으로 이루어지고 정보의 유통이 용이해짐에 따라 개인 정보의 대량 유출 및 유통의 가능성이 높아지고 이를 범죄에 이용할 가능성도 또한 높아지고 있다. 특히 금융거래에 관한 정보는 개인의 사적 비밀에 관한 사항이 많아 이를 보호할 필요성이 높다.

한편, 금융산업이 지식 및 정보산업화함에 따라 금융상품을 개발하는 데 있어서 개인정보의 축적 및 데이터관리의 필요성이 높아지고 이 과정에서 개인정보가 부당하게 축적되고 유통되는 것을 방지할 제도적 장치가 요구되고 있다. 더욱이 금융기관의 마케팅활동 및 신용위험관리를 위하여 축적된 개인정보에 대한 데이터마이닝활동이 적극 권장됨에 따라 이 과정에서 개인의 프라이버시가 부당하게 침해받지 않도록 하는 장치가 필요하게 되었다.

반면, 전자금융 발달에 따른 비대면거래가 발달함에 따라 소비자의 의도 및 의사에 대한 명확한 의사소통 없이 개인정보의 이용이 이루어지는 경우가 많이 발생하게 되어 소비자피해의 소지가 높아지고 있다.

이와 같은 개인정보이용에 따른 소비자피해 증대가능성에 대한 주장 제기와 대조적으로 그간 국내외에서 개인정보이용의 유용성에 대해서 부각된 주요 내용들을 정리해보면 다음과 같다. 개인정보이용에 대한 규제가 개인의 비밀보장을 위한 긍정적 역할을 할 수 있는 반면, 그 규제가 과도할 경우 개인정보가 소비자 이익이나 금융산업 발전면에서 유용하게 사용될 수 있는 여지를 줄일 수 있다는 것이다. 즉, 잘 축적되고 관리된 개인정보는 신용위험관리에 크게 유용하게 활용될 수 있으며 아울러 금융기관의 마케팅활동에 이용됨으로써 소비자의 편익을 크게 증대시킬 수 있다. 또한 개인정보가 잘 축적되고 가공되어 있다면 개인별 맞춤형상품개발이 용이해지게 된다.

이와 같은 메리트 때문에 개인정보에 대한 사회적 수요가 크게 증대하고 있으므로 이러한 수요증대에 상응하여 개인의 비밀 보장장치를 어떻게 설계할 수 있는가가 금융소비자보호에 있어서 증대한 과제가 되고 있다.

한편, 이러한 시대적 상황과 선진 외국의 경우와 비교해 볼 때 우리나라 개인정보보호제도는 법령제정 및 운용 등 여러 면에 있어서 상당히 뒤떨어져 있다고 할 수 있다. 우리나라의 개인정보비밀보장에 관한 법률을 보면 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 및 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 법령 등은 개인정보가 침해받을 수 있는 구체적 사례들에 대해서 충분한 검토가 없이 이루어진 감이 있으며 또한 이 법들에 의해 보호를 받을 수 있는 경우는 매우 제한적이다.

전술한 내용 등을 고려해 볼 때 환경변화에 대응하면서 개인정보보호를 위하여 향후 추진하여야 할 정책적 과제로는 다음과 같은 점들을 짚어볼 수 있다. 첫째, 개인정보 이용 극대화와 개인정보 보호 극대화를 동시에 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 법령 등 제도적 장치를 강화하는 한편 보다 정교한 정보기술을 개발할 필요가 있다. 둘째, 개인정보보호관리체계를 다음과 같이 확립할

필요가 있다. 개인정보 종류별로 보호대상 등급을 결정하고 등급별로 보호수준을 차별화함으로써 개인정보보호는 극대화하되 그 비용은 최소화하고 아울러 상위 등급정보에 대해서는 다중접근 차단제를 실시함으로써 보호장치를 더욱 강화한다. 셋째, 마케팅목적의 데이터베이스를 마케팅활동을 위하여 유용하게 활용하기 위해서는 신원정보를 암호화하거나 별도 관리할 수 있도록 데이터베이스 내의 정보가 재가공될 필요가 있다. 넷째, 금융기관직원의 고객정보에의 접근을 적절하게 제한할 필요가 있다. 고객의 결제계좌의 입출금거래 내용에 대해서는 일괄적으로 열람·확인하는 것을 제한하도록 하고 고객의 요청에 의하여 필요한 정보만 열람 가능하도록 하여야 한다. 이와 동시에 직원의 개인정보 열람 기록을 보존하도록 하여야 하며 개인정보의 사적 보관 및 이용을 금지하도록 하여야 한다.

12) 금융소비자에 대한 금융교육의 강화

금융상품이 복잡해지고 다양해짐에 따라 이들을 이해하는 데 더 많은 교육이 필요하게 되었다. 여기에다가 신상품이 지속적으로 개발될 경우 이에 맞추어 금융교육을 지속적으로 강화해 나갈 필요성은 더욱 증대하게 된다. 한편, 거래약관은 더욱 복잡해짐에 따라 이를 올바르게 이해하고 소비자에게 불리하지 않은 계약을 성사시키도록 하기 위해서는 이에 대한 교육이 필요하다. 또한 금융환경 변화에 따라 새로운 리스크들이 출현하고 있기 때문에 이러한 요인들에 대한 정확한 이해가 수반되지 않으면 소비자 자신도 모르게 금융상품투자로 인해 높은 위험에 노출될 가능성이 높다. 즉, 소비자들의 합리적인 선택을 위해서 금융교육 강화의 필요성이 점점 높아지고 있다.

금융교육에 관련된 주요 쟁점사항을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 교육주체의

문제이다. 이를 결정하는 데는 효율성, 인센티브 및 편리성 등이 감안되어야 한다. 현재 금융교육을 담당하는 많은 사설교육기관(인터넷교육기관 포함)이 있으며 공적교육기관으로는 대학교, 한국은행, 금융감독원, 각 금융협회 등이 기관의 일부 자원을 동원해서 금융교육에 임하고 있다(특히 인터넷을 통한 교육에 중점). 둘째, 교육비용의 문제이다. 교육비용은 교육대상, 교육범위, 교육수준에 따라서 천차만별일 수 있기 때문에 먼저 이러한 세 가지 항목들에 대한 계획의 수립이 선행되어야 한다. 교육비용은 이와 같이 수립된 계획에 따른 체계적인 교육비용의 산출과정을 통하여 적정하고 감당가능한 수준에서 결정하여야 할 것이다. 셋째는 강사확보의 문제이다. 강사가 제대로 확보되지 않으면 금융교육을 효과적으로 실시할 수 없기 때문에 강사양성계획을 체계적 및 종합적으로 수립하여야 한다. 넷째는 교육대상자선정의 문제이다. 인구통계변수 및 지식 수준면에서 다양한 소비자층이 있기 때문에 이 중 적정 교육대상자를 골라야 하며 교육목적에 따라 차별적으로 대상자를 선정하는 것이 필요하다. 위에서 살펴본 바와 같이 금융교육을 실시하는 데는 매우 많은 난제들에 봉착할 수밖에 없기 때문에 교육전담기구의 설립 및 지정을 통해서 많은 물적 및 인적자원을 투입할 수 있도록 하여야 할 것이다.

금융교육을 강화하기 위하여 향후 추진하여야 할 과제들을 살펴보면 다음과 같다. 전술한 바와 같이 금융산업 및 금융소비자의 특성을 감안할 때 무엇보다도 국가 전체의 차원에서 금융교육에 대한 계획을 수립하고 이를 추진할 책임을 가진 기관을 설립 또는 지정할 필요가 있다. 이와 더불어 금융교육계획을 효과적으로 수립하고 추진하기 위해서는 금융소비자들의 특성(가치맵, 저축 및 투자행태)을 분석할 수 있는 노하우가 개발되어야 하며 아울러 금융권별 상품에 대한 소비자들의 지식·이해 수준이 지속적으로 측정될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 금융소비자에 대한 체계적인 리서치가 필요하다.

이와 같은 교육전담기구의 설립·지정 및 리서치의 강화 등의 인프라 구축 이외에도 금융교육을 성공적으로 이끌어 나가기 위해 필요한 요건은 교육을 실시하는 제 과정을 효과적으로 계획하고 집행할 수 있는 시스템의 설계이다. 먼저 주어진 예산하에서 가장 효과적인 교육을 실시하기 위해서는 교육목표의 명확화가 중요하다. 이를 위해서는 도달목표를 선정하여야 하며 목표에 도달하기 위한 단계별 추진방향이 모색되어야 한다. 아울러 추진되고 있는 교육에 대해서 교육목적에 부합하여 교육이 이루어지고 있는가에 대해서 피드백 및 평가를 할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다.

13) 금융소비자보호 조직의 재구축

우리나라의 경우 금융소비자 보호 기능은 금융감독원, 공정거래위원회 및 소비자원 등 여러 기관에 분산되어 있다. 이들 기관들의 기능 중 금융소비자 보호 기능은 최우선적인 것이 되지 못하여 미흡한 인적 및 물적 자원만이 투입되고 있는 실정이다. 금융소비자보호의 주무기관인 금융감독원도 다른 두 기관에 비해서는 낮지만 흠족한 인적 및 물적자본을 금융소비자보호에 투입하는 데는 실패하고 있다.

이들 기관 중 공정거래위원회는 불공정거래 적발의 측면, 소비자원은 일반적인 소비자권익의 증진 측면에는 전문성이 있지만 금융에 대해서는 전문지식이 부족하다. 반면 금융감독원은 금융에는 전문성이 있는 반면 불공정거래 적발 및 소비자의 권익 증진 측면에는 전문성이 없다.

또한 세 기관 모두 일반 금융소비자들에게 상담 및 민원 욕구가 있을 때 가장 먼저 도움을 요청할 수 있는 곳으로 인지되고 있지 못하다. 즉, 이들 기관들은 친숙하지도 않고 무엇을 하고 있는 기관인가에 대해서 일반 금융소비자들은

이해도가 부족한데 이는 이들 기관들의 대민 홍보가 부족하였기 때문이다. 단, 소비자원은 가장 많이 뉴스미디어에 노출되고 있어 세 기관 중 가장 인지도가 높으나 아직도 친숙도가 금융기관들에 비해서 현저히 떨어지고 있는 상태이다.

현재 금융감독원 내 소재 소비자보호센터가 소비자피해 구제기능을 담당하고 있으나 외국과 같이 독립된 기관으로 존재하지 못하고 금융감독원에 부수되고 있으며 그 기능도 외국에 비해 취약한 실정이다.

이와 같은 점들을 감안해볼 때 금융소비자보호기능을 강화하기 위해서는 다음과 같은 성격을 가진 새로운 조직체계가 필요하다.

- 금융소비자보호기능이 여러 기관에 분산되어 있지 않고 하나의 조직에 통일되어 있음.
- 금융소비자보호기능이 주 기능이어야 하고 대부분의 물적 및 인적자원이 금융소비자보호를 위해 투입되어야 함.
- 금융산업의 특성상 금융소비자를 제대로 보호하기 위해서는 금융 및 소비자보호 양면에 전문성을 가지고 있어야 함.
- 소비자에 친숙도, 인지도 및 접근성이 높은 조직이어야 함.
- 금융교육이 전체 기능에서 큰 비중을 차지할 수 있도록(적어도 40% 이상) 금융교육전담조직을 운영하여야 함.
- 강력한 소비자 피해 구제 역할을 담당할 수 있는 기관이어야 함.

위에서 이야기한 제 조건을 만족시키기 위해서는 통합된 금융소비자보호전담 기관이 필요하다. 즉, 현재의 금융감독원, 공정거래위원회 및 소비자원이 나누어

담당하고 있는 금융소비자보호기능을 한 군데로 묶어 통일하는 것이 요구된다.

현재 금융소비자원을 운영하고 있는 캐나다의 경우 2001년 금융소비자보호 전담감독기관인 금융소비자원(Financial Consumer Agency of Canada)을 설립하였다. 캐나다의 경우 소비자의 역량을 강화하지 않으면 금융소비자의 보호와 금융산업의 선진화가 어렵다는 인식하에 독립된 금융소비자보호기관을 설립하였다. 캐나다의 금융소비자원은 소비자보호관련 법의 준수 여부 및 소비자에 대한 금융교육에 중점을 두고 업무를 수행해 나가고 있다.

한편, 글로벌 금융위기 이후 미국과 영국에서도 독립된 소비자보호기관을 만들려는 움직임을 보이고 있는데, 미국의 오바마행정부의 ‘소비자금융보호원(Consumer Financial Protection Agency: CFPA)’ 설립안의 국회 제출과 영국의 보수당정부가 발표한 백서에서 독립된 금융소비자보호기구 설립 필요성을 밝힌 것이 그것이다.

미국 오바마행정부의 CFPA의 설립 취지는 금융규제시스템에 있어서 소비자보호규제가 독자적 위상을 확립할 수 있도록 하려는 데 있다. 이를 통해서 금융시스템에 있어서 소비자보호에 큰 가치를 부여하는 문화가 창출되고 유지되기를 희망하고 있다. 미국에 있어서는 글로벌 금융위기 이후 일반대중의 금융시장에 대한 신뢰가 크게 무너졌기 때문에 그들에게 금융시장은 공정하다는 인식을 다시 심어주어야 규제에 있어서 안정성을 확보할 수 있고 또한 금융산업의 성장 및 효율성의 제고도 기약할 수 있게 되었다고 생각하고 이러한 목적하에 독립된 금융소비자보호기구의 설립을 추진하고 있다. 신설된 소비자보호기구에 대해서는 금융상품시장에 있어서 투명성, 단순성, 공정성, 책임성 및 금융접근성을 크게 제고할 것을 주문하고 있다. 이러한 기구의 설립을 통하여 소비자법령의 공정한 제정·운용 및 강력한 집행, 연방정부감독기관간의 겹 축소, 주정부간의 기능조정 향상, 금융기관에 대한 높은 업무기준 확립, 비슷한 상품에 있어서 일

관성 있는 규제 촉진 등의 효과를 기대하고 있다. 그러나 CFPA는 저축, 결제, 신용카드, 여신업무 등에 있어서의 소비자보호 업무를 관장하도록 하고 있고, 증권 및 투자업무에 대해서는 SEC를 통하여, 보험업무에 대해서는 주정부의 보험감독국을 통하여 소비자보호를 강화할 수 있는 방안을 마련하고 있다.

영국의 보수당정부의 백서에서는 금융소비자 이익보호를 위해서는 다른 규제 및 감독업무와는 완전히 분리된 순수한 소비자보호자 및 안내자(Genuine Guardian)가 될 수 있는 기관이 필요하다고 밝히고 있다. 기존의 금융 감독 및 소비자 보호기관이었던 FSA보다 소비자보호를 중심으로 업무가 이루어지고(Consumer-Oriented), 업무처리가 투명하고(Transparent), 소비자보호에 초점이 맞추어져 있는(Focused) 기관의 설립이 필요하다는 것이다. 동 백서에서는 FSA는 법의 준수(Compliance)의 감독에만 너무 업무의 초점이 맞추어지고 있다는 비판을 하고 있다. 한편, 신설된 금융소비자보호기관에 대해서는 소비자보호를 위한 강력한 수단을 동원할 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다고 주장하고 있다. 즉, 소비자 이익에 반하는 잘못된 관행(판매방법, 가격, 소비자선택권보장면에서)을 발본색원할 수 있어야 하며 규제위반기관에 대해서는 그 이름을 공시하도록 하고, 민원을 처리한 방법을 구체적으로 공시하도록 하여야 한다는 것이다. 요약하면, 동 백서에서는 소비자보호를 위한 강력한 기관의 설립 필요성을 밝히고 있는데 업무중심, 조직문화, 법집행(Orientation, Culture, Enforcement)에 있어서 기존의 FSA보다는 훨씬 효과적인 기관을 요구하고 있다.

위에서 언급한 세 나라의 사례를 살펴볼 때 동 국가들은 금융소비자보호가 제대로 이루어지기 위해서는 금융기관 건전성 감독과는 확연히 구분된, 소비자보호업무 중심의(Consumer-Oriented, Consumer-Focused) 업무체제를 갖춘, 소비자보호문화가 창출되고 유지될 수 있는 조직구조를 가진 금융소비자보호전담 기관의 설립이 필요하다는 데에 인식을 같이하고 있다.

IV. 각국의 금융소비자보호 제도 및 정책

1. 개 관

1) 미 국

법제화를 통해 금융소비자보호제도를 가장 먼저 발달시킨 미국의 금융소비자 보호제도의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 금융소비자보호와 관련하여 통합된 감독기관이 없으며, 금융감독이 영역별로 분산된 다수의 금융감독기관들에 의해 수행되고 있다. 그 결과 금융소비자보호관련법은 연방정부의 권한이 가장 잘 미치는 은행들에 대한 업무규제를 중심으로 발달되었다.

둘째, 미국의 금융감독기관들은 금융시장의 안정과 질서유지 외에, 금융소비자에게 금융정보 및 교육서비스를 제공하고 민원의 접수와 상담을 통한 적절한 민원해결 절차를 소개하고 있다.

셋째, 특히 금융분쟁의 해결은 법원을 통해 이루어질 수 있지만, 일부 증권업 협회(NASD) 및 주보험청과 같이 분쟁조정업무를 수행하는 경우 그 조정결과에 구속력을 부여함으로써 법적 효력을 강화하고 있다.

가. 개 요

미국의 경우 금융소비자의 권익보호를 위해 연방정부 및 주정부는 금융기관과 소비자 간의 거래관계를 규제하는 다수의 법률 및 규정을 제정·운용하고 있다. 금융소비자보호와 관련하여 통합된 금융감독당국은 없으며, 은행의 경우에는 영역별로 감독기관이 분산되어 있어 다수의 금융감독관련 기관들이 금융소비자

보호기능을 부분적으로 담당하여 수행하고 있다. 금융소비자의 권리는 금융기관의 행위를 규제하는 연방 및 각 주의 법규들에 근거하여 보호받고 있으며, 다수의 연방 및 주 금융감독당국들은 금융기관들이 소비자보호관련 법규를 잘 준수하고 있는지의 여부를 모니터링하고 있다.

미국의 현행 금융소비자보호제도는 금융기관과의 거래에서 소비자의 불만이 발생할 때 해당 금융기관의 책임자와 우선적으로 직접 접촉하여 해결하도록 권고하고 있는데, 이는 금융기관과 소비자 간 자율적인 조정과 화해를 유도하려는 데 목적이 있다. 금융감독기관들은 감독대상 금융기관들에게 금융소비자가 자신의 불만을 해결해 줄 것을 요청할 때 이를 원만히 해결할 수 있도록 지도하고 있다. 만약 금융소비자가 해당 금융기관과 불만사항에 대해 직접 해결하지 못할 경우 해당 금융기관의 감독기관에 불만사항의 해결을 의뢰할 수 있다. 해당 감독기관은 불만사항을 접수한 날로부터 수일 이내에 접수 사실을 불만신청인인 금융소비자에게 통보하며, 다른 기관으로 관할권이 넘어간 경우에도 이에 대하여 통보하도록 규정하고 있다. 감독기관이 금융소비자 불만사항을 접수하여 조사에 착수하게 되면 이 사실을 해당 금융기관에게 통보하고 소비자불만에 관한 신청서류 사본을 전달할 수 있도록 하고 있다.

그러나 미국의 경우 금융소비자보호를 위한 특별법이 잘 발달되어 있고 직접 소송을 통한 소비자피해 구제가 세계 어느 나라에 비해서도 용이하게 가능하도록 되어 있기 때문에 미국의 금융기관들은 법적 책임을 면하기 위해 소비자보호에 만전을 기하도록 노력하고 있다.

나. 금융소비자보호업무 수행기관

1913년에 설립된 연방준비제도이사회(Federal Reserve Board: FRB)는 통화 신용정책, 은행의 건전성 감독 및 검사 업무 이외에도 민원처리 등 소비자보호

업무를 수행하고 있다. 소비자보호는 관련 법률과 연방준비이사회 규정을 제정한 후 이의 준수 여부를 감독하고, 위반하는 금융기관이나 담당자를 처벌하는 방향으로 업무를 수행한다. 이를 위해 은행의 안정성과 건전성(safety and soundness)에 대한 정기검사와는 별도로 소비자보호관련 법규 준수 여부를 중점적으로 점검한다. 연방준비제도이사회는 은행권뿐만 아니라 금융권 전반에 걸쳐 발생한 민원업무를 접수하지만 직접 분쟁조정은 하지 않으며, 민원이 해결되지 않을 경우 법위반 여부를 알려주고 필요하면 법적 상담을 권유하고 있다.

증권감독은 증권관리위원회(Securities and Exchange Commission: SEC)를 중심으로 이루어지고 있으며, 증권관리위원회는 권한의 일부를 증권업협회(The National Association of Securities Dealers: NASD) 등의 자율규제기관에 위임하여 자율 규제기관별로 소비자보호 및 분쟁조정업무를 수행하도록 하고 있다. 동 위원회는 인터넷, 민원, 조직내부로부터 수집된 소송 및 행정제재조치 관련 정보, 내부자거래 관련자에 대한 정보, 전문변호사 관련 정보 등을 인터넷, 정기간행물, 언론매체 등을 통하여 전달하고 있다. 소비자교육은 증권업협회, 소비자단체와 함께 자료(책자, 비디오 테이프)를 제작하고, 강사를 선정하여 전국을 순회하면서 학생·직장인을 대상으로 세미나 및 캠페인 등을 실시한다. 소비자상담은 18명의 전문상담원이 담당하며 불만사항에 대하여는 법적 대응방법 등 문제해결 방안을 제시하고 있다.

증권업협회는 자율규제기관으로서 증권관리위원회로부터 규제권한의 일부를 위임받아 소비자보호업무를 수행하면서 ‘중재에 관한 증권산업협의회’에서 제정한 ‘통일중재규정’에 의거하여 분쟁조정업무를 수행한다.

분쟁조정의 신청대상은 브로커·딜러의 영업활동과 관련하여 발생한 문제 중 통상 6년이 경과하지 않은 사항이어야 하며, 신청인은 일반투자자가 되고 변호사에게 위임도 가능하다. 중재결과에 대하여 법원의 검토(court review)가 가능

하지만 일반적으로 중재결과는 최종적이며 구속력이 있는(final and binding) 법률적 효력을 지니게 된다. 또한 증권업협회는 공시제도(public disclosure program)를 통해 브로커·딜러의 과거기록, 취급 업무의 범위, 영업활동상 기록된 제재조치 및 소송결과 등의 정보를 투자자에게 제공함으로써 올바른 브로커·딜러의 선택을 유도하고 있다.

보험산업은 주정부에서 감독하고 있으며 주별로 각기 다른 보험감독제도의 문제점을 보완하기 위해 ‘보험감독관협의회’를 설치하여 동 협의회에서 표준법령을 제정하도록 하고 있다. 예를 들면, 뉴욕주 보험청은 주보험법에 의거하여 보험상품, 보험요율, 모집인 관리 등의 보험회사 경영에 관한 규제와 공시자료 제공, 민원의 상담 및 처리, 중재 등의 소비자보호업무를 수행한다.⁶⁾

이 외에도 금융소비자보호와 관련된 주요한 기관으로 소비자보호청(The Office of Consumer Affairs: OCA)과 연방공정거래위원회(Federal Trade Commission: FTC)를 들 수 있다. 1971년 설립된 소비자보호청은 미국 연방기관 중 소비자보호를 위해 가장 활발한 활동을 하고 있는 기관으로서 소비자정책·법령을 심의하고 연방기관간 소비자보호업무를 종합적으로 조정하는 한편, 소비자교육 등 포괄적인 소비자보호 업무를 담당하고 있다. 연방공정거래위원회는 1914년에 설립된 기관으로 그 기능은 크게 경쟁의 촉진과 소비자보호로 볼 수 있으며 금융소비자보호와 관련하여 규제뿐만 아니라 다양한 교육프로그램을 개발하여 소비자교육에도 주력하고 있다.

한편, 금융소비자 민원은 다양한 기관에서 접수하고 있다. 전국시중은행에 대한 민원의 접수는 통화감독청(Office of the Comptroller of the Currency: OCC)에서, 연방준비이사회 회원 은행에 대한 민원은 연방준비이사회 및 각 주정부의

6) 미국의 주 보험청은 재판 이외의 분쟁해결제도로서 중재·조정·약식심판 등의 효력을 갖는 ADR(Alternative Dispute Resolution)제도를 시행하고 있음.

금융감독담당 부서에서, 연방예금보험 가입 은행에 대한 민원은 예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC) 및 각 주정부의 금융감독담당 부서에서 담당하고 있다. 연방예금보험 가입 비은행금융기관에 대한 민원은 신용감독기구(Office of Thrift Supervision: OTS)에서, 증권사 및 투신사에 대한 민원은 증권관리위원회 및 증권업협회에서, 보험사에 대한 민원은 각 주정부의 보험감독청에서 담당하고 있다. 기타 금융기관에 대한 민원은 연방공정거래위원회 및 각 주정부의 금융감독담당 부서에서 담당하고 있다.

다. 금융소비자보호관련 법체계

미국의 소비자보호는 주로 법체계를 통하여 이루어지고, 감독당국은 금융기관들이 이를 잘 준수하고 있는지의 여부를 모니터링하는 수준에 그치고 있다.⁷⁾ 연방 정부 및 국회는 금융소비자의 권리를 보호하기 위해 금융기관의 거래행위를 규제하는 다수의 법규를 제정하였는데, 금융소비자보호관련 연방법규의 대표적 예로는 신용평등법, 진실대부법, 소비자리스법 및 공정신용·지불카드법 등을 들 수 있다.

신용평등법(Equal Credit Opportunity Act)은 대출 신청 시 연령, 성별, 기혼 여부, 종교, 인종, 민족, 출신지, 장애 여부에 따른 차별을 금지하고 연방 금융소비자 관련법의 준수를 이유로 대출을 차별하는 행위를 금지하고 있다. 동 법은 금융소비자의 대출신청이 기각된 경우 이를 대출신청인에게 서면으로 통보해 줄 것을 의무화하고 있다. 또한 대출신청인이 통보 받은 날로부터 60일 이내에 금융기관에 거절사유를 서면으로 제공할 것을 요구할 수 있도록 규정하고

7) 예를 들어, 금융소비자가 변동이자율로 주택담보대출을 받는 경우 (1)이자율이 상승할 수 있는 상황, (2)이자율상승으로 인한 영향, (3)이자율이 상승함으로써 회수금액이 기간별로 어떻게 달라지는지에 대한 사례별 설명 등을 계약서에 명시하도록 법에 규정하고 있음.

있다.

진실대부법(Truth in Lending Act)은 금융소비자가 금융상품간의 가격비교를 할 수 있도록 수수료, 이자율 등을 공개할 것을 의무화하고 있다. 동 법은 도난당하거나 분실한 신용카드에서 발생한 채무에 대하여 제한규정을 두고 있다. 연방공정거래위원회에서는 공정하지 못하거나 오해의 소지가 있는 광고를 금지시킬 수 있는 권한을 가지고 있다. 그러나 금융기관에 대한 조사업무를 직접 실시하거나 금융기관으로부터 보고를 받는 업무를 할 수는 없으며, 다만 은행에 대하여 적절한 행동을 취하도록 지도할 수 있다.

미국 FRB(연방준비제도이사회)는 진실대부법의 시행령에 해당하는 「Regulation Z」를 제정하고, 그 해설서인 「Regulation Z 주석서(commentary)」를 제정·운용하고 있다. 미국 의회는 진실대부법 이외에도 부당한 추심행위의 금지 및 금융소비자에 대한 공정한 신용이용기회 보장 등을 내용으로 하는 다음과 같은 다양한 금융소비자 보호 관련 법률을 제정하였다.

소비자리스법(Consumer Leasing Act)은 금융소비자에게 리스 비용과 기간, 신용구매와 현금구매 간 비용 및 기간 비교 등 의사결정에 도움이 될 수 있는 관련정보를 공시하도록 규정하고 있다. 단, 부동산 구매와 관련된 리스 혹은 4개월 이하의 리스에 대하여는 예외를 인정하고 있다.

공정신용·지불카드법(Fair Credit and Charge Card Disclosure Act)은 신용카드 등의 발행주체가 금융기관 또는 일반회사인지 등에 대하여 의무적으로 명시하게 하고 있다. 동 법은 카드발행사가 연회비를 받는 경우 카드갱신에 앞서 반드시 카드 사용자에게 연회비에 대하여 통보할 것을 규정하고 있다. 카드발행사의 요구로 신용보험에 가입한 경우 카드발행사는 보험회사의 교체에 따른 이자 부담 증가, 보험의 축소범위 등에 대하여 카드이용자에게 통지하도록 하고 있다.

신용시행규칙(Credit Practices Rule)에서는 자금을 대여하는 기관이나 개인으로 하여금 대출자의 임금을 압류하는 등의 특정행위를 대출조건에 기재하지 못하도록 규정하고 있다. 동 규정은 보증인의 채무부담을 명확히 밝히고 이를 보증인에게 반드시 통보하도록 규정하고 있으며, 또한 고리대 수준의 연체료를 금지하고 있다.

전자자금이체법(Electronic Fund Transfer Act: EFTA)은 현금인출카드 혹은 기타 전자신용에 해당하는 모든 종류의 금융거래로부터 금융소비자를 보호하도록 규정하고 있으며, 전자금융거래 시 발생할 수 있는 부당 이체에 대하여 금융소비자의 채무를 엄격히 제한하고 있다.

연방공정거래위원회법(Federal Trade Commission Act: FTCA)은 연방금융감독기관들로 하여금 금융소비자보호 문제 담당 부서를 개설하여 운영할 것을 지시하고 있다. 금융소비자가 감독기관의 대상이 되는 금융기관과 문제가 있거나 불만이 있는 경우 이를 해결하는 데 지원하도록 하고 있다. 이는 금융소비자가 금융기관의 불공정 또는 허위 행위에 대해 불만을 제기하고자 할 때 필요한 정보를 제공하기 위한 것이다.

기타 신용회복지원기관법(Credit Repair Organization Act)에서는 금융소비자가 신용기록 및 신용등급 등의 개선을 위해 신용회복지원기관에 서비스 요청 시 동 소비자의 권익보호에 필요한 장치를 마련하고 있다. 공정신용보고법(Fair Credit Reporting Act)에서는 신용정보회사 등의 보고내용에 대한 규제와 동 보고내용에 대한 금융소비자의 알권리 및 정정요구권 등에 대해서 규정하고 있고, 공정채무추심행위법(Fair Debt Collection Practices Act)에서는 채무추심전문기관의 부당한 추심행위에 대한 규제가 이루어지고 있다.

〈표 1〉 미국 금융소비자(consumer credit) 보호 관련 주요 법령

법률명	주요내용	시행규정
신용평등법 (Equal Credit Opportunity Act)	· 대출 신청 시 연령, 성별, 기혼 여부, 종교, 인종, 민족, 출신지, 장애 여부에 따른 차별을 금지하고, 연방 금융소비자 관련법의 준수를 이유로 대출을 차별하는 행위금지	-
진실대부법 (Truth in Lending Act)	· 금융소비자가 다양한 여신조건을 용이하게 비교할 수 있도록 중요정보의 공개를 의무화 · 부정확하거나 불공정한 신용 및 신용카드 관행으로부터 금융소비자를 보호	연 준 Regulation Z Regulation M
소비자 리스법 (Consumer Leasing Act)	· 금융소비자가 리스 비용과 기간, 신용구매와 현금구매 간 비용 및 기간 비교 등 의사결정에 도움이 되도록 관련정보를 공시하도록 규정	-
공정신용·지불카드법 (Fair Credit and Charge Card Disclosure Act)	· 신용카드 등의 발행주체가 금융기관 또는 일반회사인지 등에 대하여 의무적으로 명시	-
신용시행규칙 (Credit Practices Rule)	· 자금을 대여하는 기관이나 개인으로 하여금 대출자의 임금을 압류하는 등의 특정행위를 대출조건에 기재하지 못하도록 규정	-
연방거래위원회법 (Federal Trade Commission Act)	· 연방금융감독기관들로 하여금 금융소비자 문제를 위한 부서를 개설하여 운영할 것을 규정	-
신용회복지원기관법 (Credit Repair Organization Act)	· 금융소비자가 신용기록 및 신용등급 등의 개선을 위해 신용회복지원기관에 서비스 요청 시 동 소비자의 권익보호에 필요한 장치 규정	-
공정신용보고법 (Fair Credit Reporting Act)	· 신용정보회사 등의 보고내용에 대한 규제와 동 보고내용에 대한 금융 소비자의 알권리 및 정정요구권 등 규정	-
공정채무추심행위법 (Fair Debt Collection Practices Act)	· 채무추심 전문기관의 부당한 추심행위에 대한 규제	-
전자자금이체법 (Electronic Fund Transfer Act)	· 전자자금 이체거래와 관련한 각종 금융 소비자 보호장치 규정	연 준 Regulation E

2) 영 국

가. 개 요

영국에서는 법제화에 주로 의존하는 미국과는 달리 통합금융감독기관인 금융감독청(Financial Services Authority: FSA)의 소비자보호에 대한 역할을 중시하고 있다. 금융감독청은 금융기관에 대한 건전성 감독 및 검사와 함께 소비자보호를 위한 소비자교육, 정보 제공, 민원상담 업무 등을 수행하고 있다. 금융감독청은 소비자보호활동을 하는 데 있어서 인터넷을 많이 이용하고 있는데 인터넷 홈페이지를 개설, 금융거래 관련 불만에 대하여 금융 옴부즈맨, 기타 법률전문가와 상담할 수 있도록 각 지역 변호사 협회 주소, 전화번호 등을 안내하고 있다. 소비자관련 부서 내에서는 Inquiries Helpline을 설치하여 금융전반에 관한 상담 및 민원을 처리하고 상담처리결과는 정책입안 및 소비자교육 프로그램에 반영하고 있다.

한편, 금융분쟁 및 소비자 불만의 처리는 통합된 금융옴부즈맨(Financial Services Ombudsman Scheme)을 통해 수행되고 있다. 옴부즈맨도 금융감독기구와 같이 통합되어 보다 종합적이면서도 효율적인 소비자피해구제체제를 갖추게 되었는데 그간 금융영역별로 나누어져 있던 8개의 금융 옴부즈맨과 5개의 예금·보험·투자자보호기구가 2001년 현재 각각 단일기구로 통합되어 운영되고 있다. 그러나 금융 옴부즈맨에게 불만을 제기하고자 하는 소비자는 반드시 해당 금융기관의 공식적인 불만처리 절차를 미리 거쳐야 한다. 금융 옴부즈맨의 결정은 해당 금융기관에 대해 구속력을 가지지만 소비자에 대해서는 구속력이 없으며 결정에 불복하는 소비자는 법원에 소송을 제기할 수 있다.

금융상품에 대한 사전정보 공개 원칙에 따라 투신, 증권사 등 금융기관은 실적

배당상품을 판매할 때 상품의 위험성에 대한 고지뿐만 아니라 투자자의 경제 여건 등을 충분히 고려하여 거래하여야 한다. 이를 위반 시 향후 발생하는 손실에 대해서는 금융기관이 보상을 하도록 하고 있다. 그러므로 금융기관은 개인 투자자와 거래할 경우 이들의 총재산 대비 투자자금 규모, 주택대출자금 규모 등을 충분히 검토하여야 하며, 부적절한 투자로 판단될 경우 투자를 만류한 뒤 ‘투자 부적격 사유’를 문서화하여야 한다.

나. 소비자보호관련 법률 체계

영국은 2000년 「Financial Services and Markets Act(FSMA 2000)」을 제정하여 모든 금융관련 법령을 통합하였다. 이 법에서 통합 금융감독기관인 FSA로 하여금 영업원칙(principles of businesses)과 규정(rules), 증거규정(evidential provisions) 및 규약(codes), 지침(guideline)을 제정할 수 있는 권한을 부여하였다.

FSA는 FSMA 2000에서 부여한 권한에 의거 법적 구속력 있는(legally binding) 각종 소비자 관련 규정을 제정하였다. FSA 감독규정 중 영업표준(Business Standard)에 다음과 같은 각 업종별 영업행위준칙(Code of Business)을 마련하고 있다. COBs(New Conduct of Business sourcebook)에서는 리테일소비자를 대상으로 하는 투자직무에 관한 준칙이 마련되고 있다. ICOBs(New Insurance Code of Business sourcebook)에서는 투자직무이외의 보험업무와 관련된 준칙을 규정하고 있다. 한편, MCOBs(Mortgage and Home Finance: Code of Business sourcebook)에서는 모기지 및 주택상품 판매와 관련된 준칙이 제정되어 있다. 또한 동 영업표준에서는 CASS(Client Assets), MAR(Market Conduct), TC(Training and Competence)에 관한 준칙을 포함하고 있는데 CASS에서는 고객의 자산

및 금전의 보유와 관련하여 금융기관이 준수하여야 할 의무를, MAR에서는 증권 시장에서의 시장남용(market abuse)행위 규제와 공정거래에 관한 내용을, TC에서는 금융기관직원들의 훈련 및 역량의 요건 등을 규정하고 있다.

FSA 감독규정 중 피해구제(Redress)규정에서는 소비자피해에 관련된 분쟁조정(Dispute Resolution)에 관련된 내용을 담고 있다. 여기에서는 소비자의 불만 처리를 공정하게 처리(Treating Complaints Fairly)하는 데 있어서 준수하여야 할 제 원칙들을 천명하고 있으며 아울러 통합옵부즈맨인 FOS(Financial Ombudsman Service)의 소비자불만처리 절차에 관한 사항을 규정하고 있다.

FSMA 2000에 포함되지 않는 금융관련 업종을 규제하기 위한 법령으로서 「Consumer Credit Act」가 있다. 이 법의 규제대상에는 우리나라의 경우에 비추어 볼 때 주로 여신전문업법의 적용을 받는 업종들이 많이 포함되고 있으며 공정거래청이 주 감독기관으로 되어 있다. 한편, 금융관련법이 아닌 일반법(general law)으로서 금융소비자보호와 관련된 법률로는 「Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations 1999」(UTCCRs) 및 「Enterprise Act 2002」(EA02) 등이 있는데 동 법의 집행과 관련 영국의 FSA와 공정거래청은 2002년 협약(Concordat)을 체결⁸⁾한 바 있다.

다. 금융소비자보호업무 수행기관

영국은 금융관련법률이 통합됨에 따라 감독기관도 금융감독청(FSA)으로 통합되고 이에 따라 소비자보호업무도 금융감독청으로 단일화되었다. 금융감독청은 금융서비스산업에 대한 대중의 이해제고 및 소비자보호강화를 목적으로 1997년에 설립된 통합금융감독기구로서 감독대상 범위와 소비자보호 기능이 우리나라

8) VI장, 2절, 2) 영국편을 참조

금융감독원의 기능과 유사하다. FSA는 「The Financial Services and Markets Act」에서 동 기구의 4대 설립목적 중 하나로서 소비자보호를 채택하고 있다.⁹⁾

금융감독청 내 Consumer Education Forum은 소비자교육 전략 등 소비자교육 제반사항에 대한 자문기구로 활용되고 있다.¹⁰⁾ 동 포럼은 금융계, 정부인사, 소비자 등 이해관계자로 구성되며 분기마다 1회 개최된다. 그 주요 기능으로는 소비자교육 전략에 관한 자문, 교육프로그램의 개발 및 실행에 관한 아이디어 지원, 소비자교육활동에 대한 모니터링 및 평가기술에 관한 자문, 외부기관과의 제휴통로 제공 등이 있다. 소비자교육은 성인뿐만 아니라 학교교과과정에도 반영, 학생을 대상으로 금융소양교육(education for financial literacy)을 실시하고 있다.¹¹⁾ 성인을 대상으로 하는 교육은 금융제도 및 금융상품에 대한 이해능력이 취약하거나 정보접근이 어려운 계층을 대상으로 우선 실시한다.

금융감독청은 정부 관련기관, 소비자 관련단체, 금융감독청 등에 접수된 상담 또는 불만사항과 금융기관으로부터 수집된 정보를 소비자에게 제공한다. 제공하는 주요 정보로는, 건전금융기관 및 전문적 조언이 가능한 금융전문가에 대한 정보, 소비자불만을 호소할 수 있는 명확한 경로와 대처방법, 금융상품 거래 시 발생한 피해에 대하여 보상받을 수 있는 방법, 소비자의 이익을 극대화시킬 수 있는 금융설계 방법과 관련 금융상품에 대한 정보 등이 있다. 또한, 특정 계층의 소비자에게 적합한 상품의 유형 및 그 상품의 특징에 관련된 정보를 제공하여 소비자의 선택을 돕고 있으며 아울러 소비자가 자신의 조건에 적합한 금융상품

-
- 9) 동 법에서는 상이한 금융거래나 투자에 내재하는 위험의 정도, 상이한 금융소비자의 지식과 경험의 정도, 자율적인 의사결정에 따른 금융소비자의 책임범위 등을 고려하여 적정수준의 소비자보호가 이루어져야 함을 명시하고 있음.
- 10) 소비자교육은 금융체계에 대한 이해를 촉진하는 것이며, 특히 투자 혹은 금융거래와 관련하여 이익과 위험을 깨달을 수 있도록 하고 적절한 정보와 충고를 제공하는 것으로 정의되고 있음.
- 11) 금융소양교육의 주요 내용은 계산·계수 등에 대한 기초지식, 금융정보에 접근하는 방법, 금융정보 해석방법, 금융관련 결정에 따른 파급효과, 소비자의 권리와 책임, 리스크와 이익의 계량 방법 등이 있음.

을 합리적으로 선택할 수 있도록 연금, 저축상품 등의 금융상품을 서로 비교할 수 있는 자료에 대한 공시도 하고 있다.

금융서비스법에 의거 금융감독청은 파산금융기관으로부터 피해를 당한 금융소비자에 대해 보상제도를 마련할 의무가 있다.¹²⁾ 일상적인 보상청구업무는 독립기관인 투자자보상기구(Investor's Compensation Scheme: ICS)에서 수행하도록 하고 있다.¹³⁾ 한편, 예금자 보상은 1979년의 은행법에 따라 설정된 예금보호위원회(Deposit Protection Board)에 의해 관리되는 예금보호제도에 의해 이루어지고 있으며, 보험가입자에 대한 보상은 보험가입자보호위원회(Policyholders Protection Board)에 의해 관리되는 보험가입자보호제도에 의해 이루어지고 있다.

금융기관과 소비자 간에 발생한 분쟁이나 민원 등은 단일화된 금융옴부즈맨 제도(Financial Services Ombudsman Scheme: FSOS)를 통하여 접수하고 처리하도록 되어있다. 먼저 금융기관은 금융소비자의 불만을 적절하게 처리할 책임이 있으며 금융기관의 처리결과에 만족하지 못하는 고객에게는 금융옴부즈맨에게 분쟁처리를 신고할 권리가 있음을 알려주어야 한다. 금융 옴부즈맨은 전반적인 상황을 고려하여 무엇이 공정한 것인가를 판단할 권리가 있으며 금융기관의 불공정한 행위가 인정되는 경우 해당 금융기관에 대해 벌금을 부과할 수 있다. 금융 옴부즈맨의 결정은 해당 금융기관에 대해 구속력을 가지나 금융소비자에 대해서는 구속력이 없다.

이율표시방법 및 복리 계산방식 등 예금광고에 관한 규약은 영란은행(Bank

12) 금융소비자 보상제도는 투자자 1인당 최초 3만파운드까지 전액을 보상하고 경우에 따라 최대 4.8만파운드까지 보상하도록 하고 있음. The Financial Services and Markets Act 2000에 따라 이들 분야별 보상제도는 통합된 단일 보상체제로 전환되었음.

13) 5개의 예금·보험·투자자 보상기구 중 하나이며 투자회사(규제기관의 인가를 받은 금융기관)가 도산되었을 경우 개인투자자에게 보상해주는 기구로서 투자회사의 출연으로 설립된 비영리 조직임.

of England)의 지도하에 은행협회 등이 공동으로 제정하게 되며 제정 이후에도 영란은행은 각 은행에 규약 준수를 요구할 수 있다. 재무부는 은행법에 의거 예금광고 등에 대한 규칙을 제정할 때 영란은행과 협의할 수 있다.

소비자의 경제복지 보호강화 및 경쟁정책의 추진을 위해 1973년 설립된 공정거래청(Office of Fair Trading)은 소비자의 권익에 반하는 거래행위의 적발·시정, 반경쟁적 행위 및 시장지배력 남용 여부의 조사, 시장조치 등의 기능을 수행하고 있다. 또한 Consumer Credit Act에 의거 소비자신용에서의 불공정거래를 감시 및 적발을 하는 업무도 수행하고 있다.

3) 캐나다

가. 개 요

캐나다는 2000년 이전에는 미국과 마찬가지로 보험의 감독권은 주정부산하에 있었으며 또한 증권규제는 자율규제형태로 되어 있기 때문에 자연 소비자보호도 업권별로 이루어지고 있었다. 그러나 캐나다는 1996년 “캐나다 금융산업의 미래를 준비하는 태스크포스”를 구성하고 5년여에 걸친 작업 끝에 새로운 금융감독시스템 및 소비자보호시스템을 탄생시켰다. 2001년 통합금융소비자보호기관인 금융소비자보호원(Financial Consumer Agency of Canada)이 설립되었고 연방정부허가로 설립된 은행과 신탁에 대한 통합옴부즈맨인 「Ombudsman for Banking Service and Investment(OBSI)」이 발족되었다.

소비자보호를 위한 새로운 법제도 마련은 미국과는 달리 별도의 법률의 제정 없이 대부분 기존 업법의 확충을 통하여 이루어지고 있다. 불만이나 고충이 있는

소비자의 경우 먼저 금융기관내부의 불만처리시스템이나 옴부즈맨제도를 먼저 이용하는 것이 올바른 절차이며 여기에서 만족하지 못할 경우 위에서 말한 바와 같은 제3자 옴부즈맨제도를 이용할 수 있다. 모든 은행 및 리테일협회(Retail Associations), 그리고 연방정부에 의해서 설립된 신탁회사, 보험회사 및 대출회사는 법에 의하여 자체 소비자불만 처리기구를 두도록 되어 있다. 주정부에 의해서 설립된 금융기관에 대해서는 각 주정부의 법령에 의해서 실시하는 소비자불만처리시스템을 이용하여야 한다.

나. 소비자보호관련 법률 체계

캐나다의 저축기관 및 보험회사에 대한 소비자보호조항은 「Bank Act」 및 「Insurance Act」에 명시되어 있는바, 이것이 연방정부에 의하여 설립된 금융기관을 구속하고 있으며 또한 주정부의 소비자보호관련 법령에도 영향을 미치고 있다.

「Bank Act」에서의 소비자보호에 관한 법 조항은 Section 449부터 453까지에서 발견할 수 있다. Section 450은 차입비용, Section 453은 광고 등 공시에 관한 사항을 규정하고 있다. 「Bank Act」 및 「Insurance Company Act」 안에 포함된 소비자보호 규정을 보면 공시에 관한 규정(Cost of Borrowing Regulations 등), 보고 및 홍보의무에 관한 규정(Notice of Branch Closure Regulations 등), 영업준칙을 규정한 법규(Insurance Business 등), 사회적 책임을 천명한 법규(Public Accountability Statements 등), 금융소외지대해소에 관한 법규(Access to Basic Banking Services Regulations 등)이 있다(〈표 2〉 참조).

한편, 보험, 증권거래딜러 및 신용협동조합 등 주정부에 의하여 설립된 금융기관들은 주정부의 관계법령에 의하여 구속을 받는다. 예를 들면 Quebec주의

보험사들의 끼워팔기는 「The Act representing Market Intermediaries, section 17」에 의해 규제된다. 이 법에 의하면 보험업을 하는 어떤 금융기관도 소비자에게 다른 상품판매를 강제하는 계약을 맺지 못하도록 하고 있고 만일 끼워팔기에 해당하는 계약은 계약일로부터 10일 이내에 내용증명서류 통지를 통하여 취소할 수 있도록 하고 있다.

〈표 2〉 각 업법에 포함된 소비자보호 조항

	Bank Act	Insurance Company Act
공시 ¹⁴⁾	<ul style="list-style-type: none"> • Cheque Holding Policy Disclosure Regulations • Complaint Information Regulations • Cost of Borrowing Regulations • Disclosure of Charges Regulations • Disclosure of Interest Regulations • Disclosure on Account Opening by Telephone Request Regulations 	<ul style="list-style-type: none"> • Complaint Information Regulations • Cost of Borrowing Regulations • Credit Information Regulations
보고 및 홍보	<ul style="list-style-type: none"> • Notice of Branch Closure Regulations • Notices of Deposit Restrictions(Authorized Foreign Banks) Regulations • Notices of Uninsured Deposits Regulations 	
영업준칙 및 사회적 책임	<ul style="list-style-type: none"> • Insurance Business Regulations • Prescribed Deposits(Banks without Deposit Insurance) Regulations • Public Accountability Statements Regulations 	<ul style="list-style-type: none"> • Public Accountability Statements Regulations
금융소외지대 해소	<ul style="list-style-type: none"> • Access to Basic Banking Services Regulations 	

14) 기타 공시관련 규정으로서 index-linked Deposits Interest Disclosure Regulations, Insurance Business(Banks and Bank Holding Companies) Regulations, Disclosure of Interest(Banks) Regulations, Disclosure on Account Opening by Telephone Request(Banks) Regulations, Index-linked Deposits Interest Disclosure Regulations, Insurance Business(Banks and Bank Holding Companies) Regulations 등이 있다.

다. 소비자보호 기구

캐나다는 2001년 업권별로 흩어져 있던 소비자 보호기구를 묶어 하나의 독립된 금융소비자보호원(FCAC: Financial Consumer Agency of Canada)을 설립하였는데 그 주요 미션은 다음과 같다. 첫째, 연방정부 설립 금융기관의 소비자 보호 관련 법령 준수 여부를 확인하는 것이다. 둘째, 금융기관의 자율적인 행동 강령(code of conduct) 준수 여부를 모니터링하는 것이다. 셋째, 소비자들에게 금융기관과의 거래에 있어서 소비자들의 권리와 책임에 관한 정보를 제공하는 것이다.¹⁵⁾ 넷째, 다양한 금융상품을 잘 이해하고 쇼핑을 할 수 있도록 시기적절하고 객관적인 정보 및 수단이 제공될 수 있도록 하는 것이다.

증권딜러 및 뮤추얼펀드에 대해서는 Investment Dealer Association 및 Mutual Fund Dealer Association 등의 협회를 통한 자율규제제도가 시행되고 있다.

캐나다는 연방정부가 설립한 금융기관에 대한 소비자의 불만처리를 위해서 세 가지 옴부즈맨을 운영하고 있다. 은행 및 신탁회사에 대한 불만처리를 위해서는 「Ombudsman for Banking Service and Investment(OBSI)」를 이용할 수 있다. 생명보험 및 의료보험회사에 대한 불만처리를 위해서는 「Canadian Life and Health Insurance Ombudsman(CLHIO)」을 이용할 수 있다. 주택, 자동차 및 비즈니스관련 보험회사에 대한 불만처리를 위해서는 「General Insurance Ombudsman(GIO)」을 이용하도록 되어 있다.

15) 부록의 FCAC의 Consumer Rights and Responsibility를 참조

2. 각국의 이슈별 금융소비자보호정책의 차이

1) 각국의 금융소비자보호제도의 발전과정

각국의 금융소비자보호정책은 당초 경쟁정책의 일환 또는 이와 병행하여 추진되었는데 이는 시장에서의 경쟁이 제대로 이루어지면 자연히 소비자의 이익이 보호된다는 논리에 근거한 것이다. 그러나 금융소비자보호정책은 이와 같은 단순한 경쟁정책의 일환에서 벗어나서 기업과 소비자 간에 불공정거래를 방지하고 자하는 보다 적극적인 정책으로 바뀌고 있다. 이는 금융산업에서 점점 심각해지는 교섭력의 불균형 및 정보의 비대칭성 때문에 소비자들이 부당하게 불이익을 받지 않도록 하는 배려에서 비롯된 것이다.

최근에는 이에 더욱 나아가서 소비자의 역량을 강화하고 소비자권리의 보호라는 관점에서 소비자보호정책이 추진되고 있다. 소비자 역량강화 관점에서의 소비자보호정책은 소비자가 자신의 금융역량에 맞추어 금융상품을 선택하도록 하고 또한 금융기관에서는 이러한 역량에 맞추어 상품을 팔도록 하는 데 초점을 맞추고 있다. 한편, 소비자권리의 보호라는 관점에서의 소비자 보호정책은 소비자가 당연히 누려야 할 권리를 설정하고 이를 보다 적극적으로 보호하려는 정책으로서 이는 소비자지상주의(Consumerism)의 이념을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 계약서의 예를 들면 과거에는 계약서상에 공정성이 결여된 부분만을 문제 삼았지만, 최근에는 소비자의 눈높이에 맞추어서 계약서가 읽기 쉬우면서도 이해하기 쉽도록 작성될 것을 요구하고 있다. EU의 경우 일반 소비자상품에 대하여 소비자가 누리는 권리를 금융상품에도 적용하여 상품반환권을 금융소비자에게 주려고 하고 있는 것도 이러한 관점을 반영한 한 예라고 할 수 있다. 이러한

관점에서 소비자보호정책을 펼치고 있는 정책당국들은 금융교육 및 금융소비자 보호단체의 강화 등 소비자들이 자신의 권리를 스스로 찾을 수 있도록 금융역량의 강화(Empowering)를 위한 각종 프로그램을 운영하고 있다. 즉, 시간이 경과함에 따라 경쟁정책 및 불공정거래의 관점에서 약자의 보호 및 소비자권리의 보호라는 관점으로 정책의 초점이 바뀌어져 가고 있는 것이 세계적인 추세이다.

소비자보호에 있어서 또 다른 세계적인 추세는 법제화를 통한 강제구속력의 강화 경향이다. 각국의 소비자보호에 있어서 법제화의 경향이 뚜렷한데 이는 소비자보호를 위해서는 금융서비스공급자의 노력이 필수적임에도 불구하고 대부분의 경우 이에 대한 인센티브가 결여되어 있기 때문이다. 그래서 점점 각국은 법제화를 통한 강제구속력을 갖지 않으면 기존의 관행을 깨뜨리기가 어렵다는 데 인식을 같이 하게 되었다. 각국의 소비자보호현황을 비교하여 보았을 경우 최근까지 소비자보호를 위한 법제화에 선구적인 역할을 한 미국이 가장 앞서나가고 있다는 사실이 법제화의 메리트를 부각시키고 있다고 할 수 있다. 또한 영국의 경우에 있어서도 EU에 가입하면서 성문법 중심의 유럽국가와 보조를 맞추기 위해서 금융관련법의 법제화가 일어나고 있다. 이와 같은 미국 및 영국의 법제화경향은 캐나다와 같은 과거의 Common Law 및 판례법 중심의 Common Wealth 국가들에게도 깊은 영향을 미치고 있다. 법제화를 하는 경우 계약서 등 소비자와의 교류의 내용 및 형식 등에서 매우 구체적인 것을 요구하게 되기 때문에 법규준수를 위해서는 모델양식 자체를 법제화하는 경향이 많아지고 있다.

이와 같은 법제화 경향은 법제화가 소비자보호에 미칠 수 있는 긍정적 영향에 대한 기대를 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 이는 소비자보호조항을 법에 명문화하는 자체가 금융기관에 상당한 구속력을 가질 뿐만 아니라 또한 피해를 받은 소비자들이 법적 소송을 통해서 피해보상을 받을 길이 열릴 수 있기 때문이다. 단순히 감독규정 및 지도에만 의존할 경우 행정제재이외에는 소비자보호를 위한

조치를 강구하기가 어려움을 인식한 결과라고도 할 수 있다. 그러나 법제화는 소비자보호문제가 정치적 이슈로 부각되는 상황에서 여론의 힘에 밀려 진행될 경우 과도하게 금융기관에 비용을 부담시키는 방법으로 진행될 가능성이 높다. 미국의 은행들의 예에서 볼 수 있듯이 최고경영층에 법률전문가들을 포진시키고 있는 것 등은 법제화로 인한 법규준수비용이 높다는 것을 이야기하여 주는 것이라고 할 수 있다. 또한 법제화는 저렴한 비용으로 용이하게 소송을 진행할 수 있도록 민사소송 및 변호사제도가 잘 발달되어 있거나 집단소송제도가 도입되어 있어 법규위반 금융기관에게 큰 피해를 줄 수 있는 국가가 아닌 경우 그 효력이 제한적일 수 있다는 점에서 그 단점 또한 간과할 만한 것이 아니라는 점을 명심할 필요가 있다.

각국의 소비자보호법은 소비자보호조항을 개별적인 업법에 포함시키는 경우도 있고 모든 금융산업에 일반적으로 적용될 수 있도록 업법과 별도로 특별법을 만드는 경우가 있다. 미국의 경우 업법과 별도로 사안별로 소비자보호에 관한 특별법을 만들어 왔다. 캐나다의 경우 주로 업법에 소비자보호조항이 삽입되었다. 이러한 전통이 형성된 것은 은행은 주로 연방정부에, 보험은 주정부에, 증권은 자율규제기구에 그 감독권이 있었기 때문인 것으로 판단된다. 영국의 경우 「Financial Service and Market Act 2000」에서 별도의 특별법을 제정할 필요가 없을 정도로 금융소비자보호에 관한 거의 전 영역을 망라하도록 하고 있다. 단, 감독기관이 없는 리테일 소비자금융전문기관(우리나라의 경우 여신전문기관)에 대한 소비자보호 책임은 「Consumer Credit Act」에 의거 공정거래청(OFT)가 맡고 있다.

업법에 포함시킬 경우 관할 감독기관이 분명해지기 때문에 감독기관을 통해 법을 집행하기가 용이한 반면 특별법으로 할 경우 법을 집행할 감독기관을 따로 법에 명시할 필요가 있다. 감독기관을 법에 명시하지 않을 경우 일반적 소비자

보호관청인 공정거래위원회가 법의 집행을 떠맡게 될 가능성이 많다.

한편, 최근의 금융산업에서 볼 수 있듯이 업권간 업무영역경계가 허물어지고 지주회사제도가 발달되어가고 있는 상황에서는 어떤 특정한 상품의 소비자 보호 담당 감독기관을 따로 정하기 어려운 경우가 발생할 수 있다. 미국의 경우 금융산업의 소비자보호법의 집행에 있어서 금융지주회사 감독기관인 FRB에 주도적 역할을 맡기는 경향을 보이고 있다.

2) 공시 및 투명성

가. 공시 및 투명성에 있어서 선진 각국의 과제

각국이 소비자보호를 위한 공시 및 투명성 제고를 추진함에 있어서 ①필요한 정보의 공시, ②공시의 질, ③공시의 타이밍 및 ④소비자를 상대로 한 계약서 및 홍보물의 내용 및 양식이 주요 논의의 대상으로 대두되고 있다.

공시의 질을 평가하는 기준을 정함에 있어서 각국은 소비자에게 전달되는 서류가 읽기 용이하도록 표준을 설정하고 이를 법제화하는 노력에 초점을 맞추고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 먼저 평이한 용어(Plain Language)가 사용되고 있는가하는 점이 중요한 기준이 되고 있다. 이는 서비스, 프로세스 및 상품에 대한 묘사에 있어서 표준화된 방법을 사용하고 있는가를 보는 것이다. 또 다른 하나의 기준은 읽기가 용이한가(Readability) 하는 점이다. 이는 수동체 문장에 있어서 동사의 비중, 문장의 길이, 표현물의 명료성(legibility) 및 이해의 용이성(Comprehensibility) 등이 판단의 척도로 사용되고 있다. 이 중 이해의 용이성에 있어서는 읽는 당사자의 인지 정도(awareness), 사용 언어(language), 표현 방법(presentation), 문맥(context)의 구성에 따라 달라질 수 있다. 그러나 서류는

작성자의 의도(intention), 법적 요구사항, 업계의 요구사항 및 의미하는 바를 모두 반영하여야 하기 때문에 이러한 점들이 이해용이성을 낮추는 요인으로 작용할 수 있다.

한편, 공시의 타이밍에 있어서는 공시는 상품 판매 전, 판매 시 및 판매 후에 모두 이루어져야 할 필요성을 각국은 제기하고 있다. 각국에서는 소비자가 판매 상품 및 계약의 내용을 충분하게 인지하고 이해할 수 있도록 공시가 소비자와의 계약을 체결 또는 상품을 판매하기 이전에 이루어져야 함에도 불구하고 그렇지 못해온 점을 깨닫고 이의 개선을 위하여 노력하고 있다. 신용카드 및 생명보험 계약서의 경우 상당부분 계약체결 이후에 약관 등이 소비자에게 송부되도록 하고 있다. 판매 후에도 대출 원리금 또는 보험료의 납부가 계속 이루어지고 있거나 소비자에게 수수료가 징수되고 있는 경우에는 이에 대한 지속적인 정보제공을 요구하고 있다. 계약서 및 홍보물은 위에서 설명한 공시의 질 및 타이밍이 적절한 수준을 유지할 수 있도록 그 내용과 형식을 갖추어야 할 필요성을 각국에서 제기하고 있다.

나. 미 국

투명성제고는 과거 수십 년간 미국 정부 소비자보호정책의 핵심과제였다. 구체적 공시에 관한 법령이나 감독의 가이드라인을 소비자보호에 관한 연방법에서 발견할 수 있는데, 이에는 「Truth in Lending Act」(Consumer Credit, Credit Card), 「Electronic Fund Transfer Act」(Debit Card) 및 「Truth in Saving Act」(Savings Account) 등을 들 수 있다.

이러한 법률들은 특히 정보제공의 형식에 관한 조항들을 포함하고 있다. 예를 들면 정보제공 타이밍에 대한 규정에서는 판매 전, 판매 시 및 판매 후 모두 필

요한 공시가 이루어져야 함을 밝히고 있다. 즉, 소비자가 상품정보를 전반적으로 탐색하고 있을 때 광고 및 판매촉진을 통하여 필요 정보의 제공이 필요하며, 계속적 거래관계에 있을 때에도 주기적 청구서 송부, 적금불입, 주기적 이자납부, 보험금신청 등에 대하여 정보의 제공이 이루어져야 한다. 또한 민원상담이나 분쟁이 일어날 경우 이의 처리방법에 대해서도 정보제공이 필요하다.

법령들은 또한 정보의 내용 및 형식에 있어서 지켜져야 할 핵심적인 공시요건을 규정하고 있다. 고객에게 보여지는 계약서 및 부속 근거서류에 있어서 서비스의 가장 핵심적인 조건들이 눈에 잘 띄일 수 있도록 표시(highlight)할 것을 요구하고 있다. 또한 미래의 환경변화가 어떻게 소비자의 권리 및 의무에 영향을 미칠 수 있는가를 예를 들어 설명할 필요성에 대해서도 규정하고 있다. 즉, 대출거래에 있어서의 이자율의 변동 및 증권거래에 있어서의 시장가격의 변동 등 환경변화에 따라 영향을 받을 수 있는 사항들에 대한 설명이 수반되어야 한다. 아울러 이러한 법령들은 서비스공급자의 과거 실적기록에 관한 정보제공을 의무화하고 있으며 또한 평이한 용어의 사용을 강제함으로써 일정한 수준의 읽기 용이성 및 이해용이성을 갖추도록 요구하고 있다.

미국 정부가 소비자와의 계약서류작성에 있어서 리더쉽을 보인 단적인 예는 1981년 주정부의 보험청의 감독관들의 협의회에서 손해보험서류의 작성을 위한 「Model Readability Act」를 제정한 경우라고 할 수 있다. 이 법은 최소 언어와 양식의 표준설정을 통해 읽기 용이한 계약서류를 만들도록 하고 있다. 구체적인 지시사항은 단순한 문장구조 및 짧은 문장을 사용하도록 하고 일반적으로 이해될 수 있는 단어를 사용하도록 하는 것 등이 있다. 또한 가능하면 기술적 법률용어는 회피하도록 하고, 다른 조항을 참조하라는 표현도 최소화하며, 내용의 구성 및 지면의 배색에 있어서 명료성을 확보하도록 하는 등 상당히 자세히 그 형식을 기술하고 있다. 또한 이 법은 표준계약서의 제정 등을 통해 좀 더 구체적인

표현양식을 제시하고 있다. 그 내용을 살펴보면 보험증권의 글자체는 10포인트보다 적지 않을 것, 종이와 활자색은 적절하게 대조를 이루어 읽기 편하도록 할 것, 표제어 및 중간제목의 구성과 배열의 조정과 함께 단어와 문장의 간격조정을 통하여 전체적으로 명료하게 보이도록 할 것 등이다.

미국의 법령들은 피해에 대한 손해보상, 법령상의 벌과금 및 각종 소송비용의 부담 등을 무겁게 함으로써 법규 위반자에 대해 높은 비용부담을 안겨줘 법의 구속력을 높이고 있다. 법의 위배에 따른 벌과금이 높기 때문에 「Consumer Credit Protection Act」에서는 미연방준비위원회로 하여금 각 법령별로 다량의 표준 모델 양식을 만들도록 함으로써 각 금융기관들이 법에 위배되는 양식을 사용하지 않도록 하는 데 도움을 줄 수 있도록 지시하였다. 이에 의존하여 계약서, 홍보물 및 증권들을 만들 수 있도록 함으로써 금융기관들의 법의 준수를 보다 용이하게 하였다(Compliance Assistance by Law).

다. EU 국가

1993년 EU 조약(일명 Maastricht Treaty)은 통합된 단일 유럽시장을 형성함에 있어서 소비자보호의 중요성을 강조하고 있다. 동 조약은 EU가 소비자보호 강화에 기여할 것을 요구하고 있다. 또한 다수의 Directive에서 소비자에 대한 정보제공에 관한 조항을 포함하고 있다. 1993년 공표된 「Unfair Contract Terms Directive」에서는 계약서의 형식에 대해서 지침을 주고 있는데 여기에서는 계약서가 활자화되어 있을 경우 평이하고 이해할 수 있는 용어로 작성되어야 하고 뜻이 모호할 경우 소비자에게 유리한 방향으로 해석하도록 지시하고 있다.

영국의 경우 Banking Code 및 Mortgage Code에서 소비자와의 공정한 거래를 위한 최선의 행위에 대한 표준을 설정하고 독립적 검사기관(Review Body)에

의해 법규 준수 여부가 모니터링되고 검사되도록 규정하고 있다. 그러나 이 기관에서 소비자불만을 처리할 수 있으나 제재의 권한은 없다.

3) 개인정보비밀보호

대부분의 선진국에서 프라이버시에 관한 법률은 1980년에 OECD가 제시하는 제 원칙에 근거를 두고 있다. 이와 같은 원칙이 제정된 배경에는 컴퓨터기술의 발전에 따라 개인정보의 수집, 정렬 및 통합, 이전 및 새로운 목적으로의 이용이 용이해지고 또한 이에 따라 전문적인 정보산업이 대두되면서 개인정보의 보호의 필요성이 높아진 데 기인하고 있다. OECD는 개인 정보의 수집 및 이용과 관련해서 8가지 항목에 대한 원칙을 천명하고 있는데, 이는 정보수집의 제한(Collection Limitation), 데이터 질의 유지 의무(Data Quality), 목적의 명확화(Purpose Specification), 이용의 제한(Use Limitation), 안전장치(Security Safeguard), 공개성(Openness), 관계개인의 참여권(Individual Participation) 및 정보수집 및 이용기관의 책임(Accountability) 등이다.

한편, EU(European Union)는 역내 정보의 흐름을 원활하게 하기 위해서 역내 전 국가에 공통으로 일관성 있게 적용할 수 있는 높은 수준의 개인정보보호를 위한 Directive를 제정하게 되었다. 1990년 7월 EU는 Draft Directive를 제정하고 1993년 1월까지 회원 각국에서 법률제정 의무를 부여하였다. 공적기관이나 사적기관이 보유하고 있는 개인 정보에 모두 적용할 수 있는 포괄적인 법령을 제정하고 개인정보를 수집 및 활용하고자 하는 데이터 운영자(data controller)는 공적기관에 등록하거나 면허를 획득하도록 하고 있다. EU국가 중 가장 앞선 국가들은 프랑스 및 영국으로 프랑스는 이미 1978년에 면허제도를 도입하였고, 영국은 1984년에 등록제도를 도입하였다. EU의 Directive에 의하면 데이터

운영자는 개인정보를 취급하기 전에 당해 감독당국에 이를 통보할 필요가 있으며 이 때 정보수집, 운영의 목적, 정보가 노출될 당사자, 예정된 제3국에의 유출에 대한 정보가 포함되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 EU Directive의 준수 여부를 모니터링하고 강제하기 위하여 조사권한, 개입권한 및 위반자에 대한 법적 소송을 할 수 있는 독립적인 감독기관의 지정을 요구하고 있다.

그러나 이와 같은 포괄적이고 면허 및 등록을 요하는 법령제정은 미국 및 캐나다 등 비유럽국가에게는 예외적인 것이다. 미국의 경우 모든 면에서 일반적으로 통용될 수 있는 법률의 제정이나 이러한 법 준수 여부를 모니터링하고 감시할 수 있는 독립적인 기관을 마련하고 있지 않다. 캐나다의 경우 OECD의 원칙에 따라서 1984년에 가이드라인을 만들었고 대부분의 금융기관 협회들이 이 가이드라인에 맞추어서 행동강령(code of conduct)을 만들었다. 1996년에는 산업, 정부 및 소비자그룹의 공동노력으로 캐나다 표준협회(CSA: Canadian Standard Association)가 10가지 개인정보보호원칙을 제시한 CSA Model Code를 만들도록 하였고 여기에 맞추어 각 금융기관 및 협회는 행동강령을 개정하거나 개발하였다. 그러나 캐나다에서는 다른 어느 국가와 마찬가지로 연방정부기관이 보관하고 있는 개인정보보호를 위한 법률제정은 이루어졌으나(Privacy Act, 1983) 단, 사적기관이 보관하고 있는 개인정보에 대해서는 연방정부 차원에서의 법률 제정이 이루어지지 않았다(단, Quebec 주에서는 사적기관이 보관하고 있는 개인정보에 대한 법률제정이 이루어짐). 캐나다에서는 CSA 모델의 도입을 통하여 자발적인 협회의 행동강령이 제정되었으며 각 금융권은 이러한 행동강령에 맞추어 개인정보보호를 위한 자율규제체제를 유지하고 있다. 단, 이와 같은 개선이 이루어질 수 있도록 각 업법에 반영하고 있다.

EU의 Directive가 지시하는 제 지침을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공정하고 합법적으로 이루어질 것(process fairly and lawfully), 둘째,

특정의, 명백한, 합법적인 목적으로 정보가 수집되고 가공될 것, 셋째, 수집목적에 비추어 적절하고 관련이 있고 과도하지 않을 것(adequate, relevant, not excessive in relation to the purpose for which data are collected), 정확하고 업데이트되어 있을 것(accurate and up-to-date), 다섯째, 필요한 기간 이상을 보유하지 않을 것(kept for no longer than is necessary) 등을 요구하고 있다.

여기에 더하여 EU Directive 지침은 개인데이터는 데이터 주체가 명시하게 동의를 주었을 경우에만 보관 및 운영될 수 있도록 규정하고 있다. 예외로 인정될 수 있는 경우는 ‘특정 계약 및 법적 의무 이행을 위하여 필요한 경우’와 ‘데이터 주체(data subject) 또는 데이터 운영자(data controller)의 매우 중요하고 합법적인 이익의 보호나 충족을 위하여 필요한 경우’ 등 매우 제한적인 경우로 국한하고 있다. 한편, 개인데이터의 수집 및 이용이 금지되는 경우도 규정하고

〈표 3〉 EU Directive가 제시하는 데이터 주체가 누려야 할 권리

데이터 주체가 누려야 할 권리

- 개인데이터가 수집될 때 수집목적 및 데이터운영자의 신원에 대한 정보를 받을 권리
- 자신의 정보에의 접근 및 수정할 권리를 갖고 있다는 것을 통지받을 권리
- 데이터가 해당 데이터주체로부터 직접 입수되지 않는다고 할지라도 동 데이터에 관한 정보를 제공받을 권리
- 다이렉트마케팅의 목적으로 자신의 정보가 이용되는 것을 반대할 수 있는 권리
- 순전히 자동데이터프로세싱에 의해 이루어지는 의사에게 불리하게 결정될 경우 이에 종속되지 않을 수 있는 권리
- 법률에 의하여 보장된 권리가 침해되었을 경우 법원을 통해 피해를 구제받을 수 있는 권리

있다. 종족, 출생지, 정치적 견해, 종교 및 철학적 믿음, 노동조합 가입 여부 등을 노출시킬 수 있는 개인 데이터의 운용이나 개인의 건강이나 성적 생활에 관한 정보의 수집과 운용은 금지사항이다. 또한 데이터주체가 누려야 할 권리에 대해서도 상세하게 기술함으로써 데이터주체가 자신의 권리를 보호할 수 있는 제 조항을 마련하고 있다(〈표 3〉 참조).

EU Directive에서는 적절한 데이터보호장치가 되어 있지 않는 비회원국가(nonmember countries without adequate data protection)에 대해서 정보유출을 제한하고 있다. 이는 EU회원국가에서 금융산업 및 정보산업을 영위하려는 국가들에게 EU Directive에 합치하는 개인정보 및 데이터보호제도를 채택할 것을 요구하는 결과를 초래하였다. EU는 비회원국가가 적절한 수준의 보호장치를 가지고 있는가를 평가하도록 요구하고 있으며 이 때 다음의 사항을 고려할 것을 지시하고 있다. 데이터의 특성, 데이터 목적 및 보유 기간, 정보출처국가 및 최종도착국가, 법률에 정해진 룰 등 일반적인 경우와 함께 각 분야별 보호수준, 현재 집행중인 보호수준, 전문적인 규율수준 및 안전장치가 되어 있는가를 조사하여 평가하여야 한다. 단, 적절한 보호장치가 없는 경우에도 제3국에의 데이터 유출이 가능한 경우가 있는데, 이는 ①소비자의 명백한 동의, ②소비자와 관련 기관과의 계약을 집행하기 위하여 필요한 경우, ③소비자의 이익을 위해서 데이터운영자와 제3자와 체결된 계약, ④공중의 이익을 지키기 위해서 필요한 경우, ⑤소비자의 중대한 이익의 보호를 위해 필요한 경우 및 ⑥일반 공중에게 또는 적법한 이해관계에 있는 누구에게나 접근이 허용되고 있는 등록소에서 만들어진 경우이다.

각국의 프라이버시 법률 제정 현황을 보면 영국 및 뉴질랜드의 경우 전체 금융산업을 아우르는 프라이버시 법을 제정하고 있다. 영국의 경우 「Data Protection Act 1984」, 뉴질랜드의 경우 「Privacy Act 1993」을 제정하였다. 미국의 경우

에는 개인정보보호조항은 각 섹터별 또는 업권별로 제정된 금융소비자보호에 관한 제 법률들에 포함되어 있다. 캐나다의 경우 업권을 아우르는 법률의 제정은 이루어지고 있지 않으나 각 업법에 CSA모델 도입을 요구하는 조항을 반영하고 있다.

4) 끼워팔기(Tied Selling)

가. 미 국

미국의 경우 끼워팔기를 반독점금지법의 규정하에서 규제하고 있는데 이 법에 의하면 끼워팔기의 조건은 다음과 같은 세가지 경우에 성립한다고 규정하고 있다. 첫째, 서비스공급자가 시장지배력을 가지고 있을 것, 둘째, 끼워팔기행위가 끼워팔려고하는 상품의 시장에서 경쟁억제적인 영향을 미칠 것, 셋째, 끼워팔기행위가 주간(州間) 상업활동에 심각한 영향이 있을 것 등이다.

한편, 1970년 개정된 미국의 은행지주회사법은 끼워팔기행위를 “은행이 팔려고 하는 상품에 대한 고객의 구매기회를 제한하거나(restriction on availability), 고객이 은행이나 은행자회사가 제공하는 다른 상품을 추가로 구매하는 조건에 따라 본 상품의 구매조건(considerations)을 변화시키는 행위”로 정의하고 있다. 단, 법적으로 정해진 은행의 전통적 상품들 간에 대하여는 끼워팔기의 예외가 적용되고 있는데 예를 들면 대출, 예금, 신탁 등의 전통적 은행상품들 간에는 끼워팔기가 허용되고 있다. 대출 승인 받은 조건으로 모든 예금거래를 할 것을 고객에게 요구할 수 있게 되어 있다(1997 개정). 동 상품들을 은행 자회사에 의해서 공급될 때에도 끼워팔기가 가능하도록 되어 있다. 그러나 비 전통적 은행

상품의 끼워팔기는 법규위반이 된다. 미국연방준비은행(FRB)법도 은행에 유리한 입장을 취하고 있는데 이는 은행의 경제에서의 특수한 역할, 특히 신용공급에서의 은행의 힘을 감안할 때 다른 시장에서도 경쟁우위가 허용되어야 한다는 입장을 반영한 것이다. 반면, 은행의 끼워팔기행위를 규제하기 위한 법제정의 필요성에 대해서는 공식적인 입장을 밝히지 않고 있다.

미국의 경우 법위반자에 대해서는 매우 엄중하게 처벌하고 있다. 은행감독기관이 벌과금 및 과징금을 물릴 수 있으며 법무부 및 피해자 개인은 법정의 금지명령(injunctive relief)을 구할 수 있도록 되어 있다. 또한 민사소송을 통해 피해의 수배에 해당하는 피해보상(소송비용 포함)을 청구할 수 있다.

한편, 1997년 미국의 GAO(General Accounting Office)는 보고서에서 끼워팔기에 대한 입장을 밝힌 바 있다. 여기에서 GAO는 감독기관의 감사, 민사소송 발생건, 이해관계자의 면접결과 등을 종합해볼 때 은행의 끼워팔기행위를 입증할 수 있는 증거는 매우 제한적이라는 조사결과를 내놓고 있다. 그러나 왜 이러한 결과가 나왔으며 이것이 의미하는 바는 무엇인가에 대해서는 공감대가 형성되어 있지 않다고 보고하고 있다. 아마 소비자가 공식적 불만제기를 꺼려하는 면과 끼워팔기 행위를 찾아내기가 매우 어려운 점이 이러한 결과가 나온 원인일 것이라고 설명하고 있다.

한편, 은행대표들은 시장의 힘이 끼워팔기가 발생할 기회를 거의 주지 않을 것이므로 이에 대한 법제정이 필요 없다고 주장하고 있다. 이에 동조해서 일부 감독관들과 증권회사들은 증거자료가 부족하다는 것은 끼워팔기가 거의 일어나지 않고 있다는 것을 이야기하는 것이라는 의견을 보이고 있다. 즉, 끼워팔기를 금지하는 법률조항이 억제효과를 발휘하고 이와 함께 감독기관이 모니터링을 해온 결과라고 해석하고 있다. 그러나 소비자들이 그간의 은행과의 좋은 관계를 계속 유지하기를 희망하고 있기 때문에 공식적 불만제기를 꺼려한 결과일 수도

있다고 하는 유보적 견해도 보이고 있다. 즉, 끼워팔기 행위의 입증자료가 부족한 것은 소비자와 감독기관들이 끼워팔기에 관한 규정위반사례를 찾아내기 어렵기 때문일 가능성도 배제할 수 없다는 것이다.

나. 영 국

영국의 경우 끼워팔기에 대한 자율규제조치를 강조하고 있다. 영국에서는 모기지상품의 판매 시 보험상품 등의 끼워팔기가 이슈가 되어 왔었는데, 기본 입장은 패키지상품판매를 금하려는 것보다는 소비자가 충분히 정보를 습득하고 상품을 선택할 수 있도록 하는 데 초점이 두어졌다. 공정거래감독당국의 지휘 아래 각 업권의 협회에 준비기간을 주고 행동강령을 만들도록 유도하고 있다.

다. 캐나다

캐나다의 경우 업권간 및 감독당국간 많은 견해차이가 존재한다. 보험 및 증권업계에서는 은행의 시장지배력이 상대적으로 큰 만큼 은행이 보험상품 및 증권상품을 끼워팔기하지 못하도록 끼워팔기를 완전히 금지하여야 한다고 주장한다. 은행의 시장지배력으로 보아 이를 남용할 잠재력이 매우 크므로 은행의 점포에서 보험상품이 판매되어서는 안된다는 견해이다. 한편, 은행업계에서는 시장의 힘, 경쟁법(Competition Act) 및 자율규제로 부당한 끼워팔기를 막는 데 충분하다는 입장이다. 교차판매로 인해 보다 많은 고객에게 대출혜택이 돌아갈 수 있기 때문에 끼워팔기규제는 오히려 소비자에게 독이 된다고 주장하고 있다. 기존의 고객들에게 혜택이 돌아가는 교차판매영업을 혼란시키지 않고 끼워팔기규제를 하기 어렵다는 것이다. 경쟁당국에서도 끼워팔기의 동기가 경쟁을 저해하는

것이 아니라면 끼워팔기를 규제하는 데 찬성하지 않고 끼워팔기를 막는다면 오히려 가격을 올려 소비자에게 불리하게 될 가능성이 있다는 입장을 보이고 있다.

캐나다에서는 1998년 미래의 금융산업 발전 방안 마련을 위해 구성한 태스크포스는 끼워팔기에 대한 소비자보호방안에 대하여 다음과 같은 제안을 하였다. 첫째, 연방정부가 승인한 모든 금융기관에 대해서 강압적 끼워팔기는 법적으로 금지하도록 하자는 것이다. 이는 강압적인 판매행위를 억제하는데는 법제화가 효과가 있다는 판단에 기인한 것이다. 둘째, 끼워팔기가 소비자에게 유리한 경우를 소비자가 모든 옵션에 관한 정보를 바탕으로 자유롭게 선택이 가능하고 강압성이 없고 선택에 관한 정보가 충분히 공시되어 있을 때로 정의하고 소비자 보호제도의 정비로 이와 같은 환경이 조성될 필요가 있다고 강조하고 있다. 셋째, 선택에 관한 충분한 정보를 주기 위해서 법제화가 필요하다고 주장하고 있다. 법제화를 통해서 판매가 일어나기 전 금융기관이 제시하는 패키지상품을 사는 것과 그렇지 않는 경우를 비교해서 소비자가 선택할 수 있도록 관련 모든 정보를 제공하도록 하여야 하고 강압적 끼워팔기는 불법이라는 사실을 판매가 일어나기 전에 고객에게 서면으로 알리도록 하여야 한다는 것이다. 동 태스크포스는 끼워팔기로 인한 소비자 피해에 대한 구제를 위해 다음과 같은 조치가 필요하다고 주장하였다. 첫째, 강압적 끼워팔기 판매는 법 위반이 되도록 함으로써 법적 강제 집행조치에 의한 구제조치가 가능할 수 있도록 한다. 둘째, 끼워팔기 상품 구매 권유에 의하여 구매가 이루어진 상품에 대해서는 구매가 이루어진 후 짧은 기간 내에 어떤 비용부담 및 벌과금 없이 소비자가 그 구매계약을 취소할 수 있는 권리를 갖도록 한다. 셋째, 법에 위반해서 끼워팔기 구매를 강요당했을 때는 소비자는 징벌적 손해배상(punitive damage)에 관한 민사소송을 제기할 수 있도록 한다. 넷째, 소비자들이 이용하는 옴부즈맨에서의 판정기준도 법에서 나타난 제 원칙에 충실해서 만들어져야 한다.

한편, 경쟁법에 나타난 끼워팔기에 대한 규제는 개인 소비자보호를 위한 적절한 표준으로서의 역할을 하기에 부족하며 또한 소비자가 피해구제를 손쉽게 받을 수 있는 방안에 대한 어떤 규정도 하고 있지 않다.

한편, 자율규제는 한 조직에서 최선의 행동양식이 뿌리내릴 수 있도록 하는 데 있어서 가장 중요하며 그런 의미에서 자율규제제도는 계속 강화될 필요가 있다고 주장하고 있다. 그러나 자율규제는 소비자의 관점에서 문제를 바라보는 면이 부족하며 또한 소비자와 금융기관이 힘에 있어서 불균형상태에 있다는 점에 대해서 충분한 고려가 이루어지기 어렵다는 점에서 한계가 있다는 주장을 하고 있다.

5) 소비자피해 구제제도

가. 소비자피해 구제제도의 유형

각국의 소비자 피해구제제도를 보면 법에 의해 피해구제수단을 강구하는 것과 주로 옴부즈맨을 활용하도록 하는 것으로 나눌 수 있다. 대부분의 국가에서 두 가지 제도를 모두 혼용해서 사용하고 있지만 소비자보호의 법체계를 잘 갖추어 놓고 이에 의존해서 소비자피해구제기회를 많이 제공하는 법 중심의 피해구제제도를 운용하는 국가들이 있는가 하면 법보다는 옴부즈맨의 효율적인 활용을 통해서 소비자보호에 만전을 기하려고 하는 옴부즈맨 중심의 피해구제제도를 운용하는 국가들을 발견할 수 있다.

법 중심의 피해구제제도는 감독기관이 금융기관에 대한 법 준수 여부 감독(oversight)을 통해 피해구제수단을 강구하는 방법과 더불어 소비자가 자체적으로 민사소송을 할 수 있는 길도 열어놓음으로써 훨씬 강력한 소비자보호제도

라고 할 수 있다. 법체계가 잘 갖추어져 있을 경우 감독기관은 비준수 금융기관에 대한 제재 및 처벌(과징금, 임용제한), 형사소송(prosecution) 및 검찰에 대한 기소 요청 등을 통하여 소비자피해구제수단을 강구할 수 있다. 그러나 법적인 피해구제제도는 소비자가 법정에서 민사소송을 통해서 자신의 피해를 구제받을 수 있는 길이 열려있다는 점에서 장점이 있지만 소송을 통해서 구제받아야 할 만큼 심각한 경우가 많지 않으며 또한 소송비용이 많이 들기 때문에 이를 감당할 만한 여력을 가진 소비자는 많지 않다는 점에서 그 단점이 있다고 할 수 있다.

옴부즈맨모델은 보다 소비자의 관점에서 소비자에 걸맞게 고안된 피해 구제 제도로서 대부분의 국가에서 이러한 제도를 도입하고 있다. 이는 소비자의 불만 및 고충을 가장 빠르게 청취하고 효과적으로 처리할 수 있으며 또한 소비자에게 가장 손쉽게 접근할 수 있는 창구로서의 역할을 할 수 있다는 점에서 장점이 있다.

옴부즈맨모델은 다양한 형태를 가질 수 있지만 그 유형을 구분하는 기준을 세 가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 민원처리 주도기관의 형태와 옴부즈맨의 업권별 분산 또는 통합형태에 따라 그 유형을 구분하는 것이다. 이 기준에 의한 옴부즈맨의 유형을 구분하여 볼 때 ①금융기관의 자율 민원처리시스템에 전적으로 의존하는 옴부즈맨제도, ②업권별로 협회 중심으로 옴부즈맨을 운영하는 제도, ③민원접수창구를 금융산업 전체적으로 단일화하여 민원통합접수시스템(협회 중심)을 운영하는 제도, ④업권별 감독기관이 주관하는 민원처리제도, ⑤전업권을 통합하여 운영하는 옴부즈맨제도(이 경우 일반적으로 감독기관 주관) 등이 있음을 살펴볼 수 있다. 둘째, 옴부즈맨의 지배구조 및 위원회 구성방법에 따라 그 유형을 구분하는 것이다. 이는 업계 대표자, 독립적 인사 및 소비자이익 대변인 중 어떤 인사들에 의해 위원회가 구성되느냐에 따라 구 유형을 구분하는 기준이다. 셋째, 옴부즈맨의 결정의 구속력이다. 설득(suasion)에 의하여 구속력을

가질 수 있는 옴부즈맨제도가 있는가 하면 별로 금융기관에 대한 구속력이 없는 옴부즈맨제도가 있다.

금융기관협회 운영 옴부즈맨제도의 장점은 업계의 실무에 정통한 금융기관 직원들이 민원처리에 참여하기 때문에 처리가 신속하고 소비자불만에 대한 해결책 제시에 가장 적합하다는 것이다. 특히 과도하게 불공평한 처사의 개선에 도움이 되고 비합리적인 과거의 관행개선에 도움이 될 수 있다. 그러나 금융기관에 추가비용부담이 크게 될 수 있는 처리방안을 내놓기 곤란하다는 점이 금융기관 중심의 옴부즈맨제도의 한계이다. 그러므로 금융기관의 잘못된 관행으로 인해 고착된 고비용구조해소가 필요한 경우 소비자불만을 처리하기가 곤란하다. 또한 일반적으로 먼저 금융기관의 민원처리시스템을 통과해서 그 다음에 협회주관의 옴부즈맨제도로 나와야 하는 단점을 가지고 있다.

정부관할의 업권통합 옴부즈맨제도의 장점은 소비자의 관점에서 금융기관과 독립성을 유지할 수 있는 것처럼 보이기 때문에 소비자의 신뢰를 얻는 데 도움이 된다. 또한 보다 많은 자원의 투입이 가능하고 보다 눈에 더 잘 띄게 되어 소비자의 탐색비용을 줄이고 접근을 용이하게 한다. 또한 소비자보호에 관한 전문적 지식 및 노하우 축적에 보다 용이하다. 그러나 금융기관협회 운영 옴부즈맨제도에 비해 처리가 신속하지 못하다는 단점이 있다.

옴부즈맨제도에 의한 조정(Mediation) 및 중재(Arbitration)는 일반적으로 선택의 결정과 입증자료의 물에 구애를 받지 않는다는 점에서 장점이 있다. 또한 옴부즈맨제도하에서는 구속력은 서비스공급자에게만 적용되고 소비자에게는 구속력이 없다는 점에서 소비자에게 보다 많은 옵션을 주는 것이라고 할 수 있다.

그러나 조정 및 중재는 각각 장점과 단점을 가지고 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다. 조정은 법적 구속력이 없고 중재는 법적 구속력이 있기 때문에(단, 계약서상에 분쟁 시 중재에 의한다는 조항이 명시되어야 함) 소비자피해구제의

효력이라는 점에서는 중재가 보다 우수한 장치인 것처럼 보인다. 그러나 중재에 의한 이러한 구속력은 절차상의 적합성을 요구하게 된다. 즉, 공중 앞에서 판결이 이루어질 필요성(public hearing)이 있으며, 당사자는 법적으로 대표성을 갖추어야 하고, 증인이 소집되고 상호 교차 심문이 이루어져야 하며 판결은 출간되어야 한다. 그러나 이러한 요구사항은 ombudsman제도의 장점인 단순성, 접근성, 속도성을 해칠 가능성이 있다.

〈표 4〉 조정 및 중재의 장점 및 단점

조 정 제 도	중 재 제 도
<ul style="list-style-type: none"> • 법적 구속력이 없음. • 신속한 처리가 가능 • 처리절차가 단순 • 처리비용이 저렴 • 접근성이 좋음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 구속력이 있음. • 조정에 비해 신속성이 떨어짐. • 처리절차가 조정에 비해 복잡함. • 처리비용이 조정에 비해 높음. • 접근성이 조정에 비해 상대적으로 낮음.

나. 미 국

미국의 경우 ombudsman제도와 같이 민간 차원에서 형성된 법적 구제장치는 대부분의 경우 이용되지 않고 있다(증권 및 손해보험의 경우에는 일부 적용). 이는 이러한 제도들이 아무래도 서비스공급자에 편향된 경향을 보일 수밖에 없는 한계를 가지고 있다는 점을 중시한 결과로 나타난 현상으로 볼 수 있다. 또한 계약서가 일반적으로 금융기관에 의하여 일방적으로 씌어졌고 이 또한 서비스공급자와 소비자 간에 동등한 교섭력 및 균형적인 이익추구의 바탕 하에서 작성

되지 않음을 감안할 때 민간 중심의 옴부즈맨제도는 강력한 소비자보호를 위하여 불충분하다는 사회의 일반적 견해를 반영한 것으로 볼 수 있다. 아울러 어느 나라에 비해서도 법적 장치에 의한 구제제도가 잘 발달되어 있다는 점도 작용하고 있다고 할 수 있다. 이는 독립적이면서도 철저하고 공정하게 일을 처리하는 감독시스템에 대한 사회적 신뢰를 바탕으로 법적 구체장치가 제대로 작동할 수 있기 때문에 가능한 것이다.

다. 영 국

당초 영국에는 소비자불만을 처리하기 위한 8개의 기관이 존재하였다. 그 중 4가지는 감독기관(Personal Investment Authority Ombudsman Bureau)의 옴부즈맨이며 나머지 4개는 업계에서 마련한 「Banking ombudsman」, 「The Insurance Ombudsman for property and casual Insurance」 등이다. 그러나 FSA의 통합과 함께, 단일의 옴부즈맨제도를 채택하였다. 이는 옴부즈맨제도가 각각 업권별로 나누어져 있을 경우의 소비자의 불편을 감안한 것이라고 볼 수 있다. 단 연금에 대해서는 별도로 「Pension Ombudsman」제도가 존재하고 있다. 이 제도에 의하면 모든 소비자불만의 접수창구를 단일화하고 일단 접수된 불만 건은 관계부서에 이첩된다. 그러나 영국정부는 구속력 있는 중재제도 도입을 거절하였다.

통합된 영국의 옴부즈맨(FOS; Financial Ombudsman Service)는 FSA와 독립된 기구로서 「금융서비스와 시장법(FSMA: Financial Service and Market Act)」 2000의 Part X VI에 의하여 설립되었다. 조직상으로는 FSA산하에 있는 것으로 되어 있지만 서로 업무구분이 되어 있고, FSA는 FOS의 결정에 간여할 수 없다. 비록 금융소비자보호정책수립 업무 및 금융교육, 금융정보 제공 및

홍보업무는 FSA에서 이루어지지만 금융민원은 FOS에서 처리되고 있다. FSA는 FOS 위원장과 이사의 임면권을 행사하며 예산의 승인권을 행사하지만 구체적인 사항들은 FSA와 FOS 간의 MOU를 통하여 해결하고 있다.

FOS는 기존의 은행업무 Ombudsman, 주택금융공제조합 Ombudsman, 보험 Ombudsman, 투자 Ombudsman, FSA 민원사무국 등을 통합한 것으로서 FOS는 FSA의 감독을 받는 금융회사의 민원은 물론 당해 금융감독대상이 아닌 금융회사의 민원까지도 조정업무 수행이 가능하다. 전자를 강제관할(Compulsory Jurisdiction), 후자는 임의관할(Voluntary Jurisdiction)이라고 칭하기도 한다. FOS의 민원처리에서 특이할 사실은 당해 금융회사와의 조정을 거친 민원만을 접수한다는 점이다.

FOS의 조직형태 및 주요 업무 내용을 살펴보면 법적형태는 공적민간기구로서 금융회사 분담금으로 운영되고 있다. 조직은 400명 정도의 임직원 및 20명 정도의 옴부즈맨으로 구성되어 있다. FOS의 결정은 10만파운드(약 1억 8천만원) 범위 내에서 구속력을 가진다. 그러나 금융회사에게는 결정내용을 수용해야 하는 강제성이 있으나 소비자에게는 강제성이 없는 방식을 취하고 있다. FOS는 연간 약 50만건의 금융민원을 상담하고 약 9만건을 민원으로 접수하여 처리하고 있다. 이 중 40% 정도는 초기단계에서 해결하고 50% 정도는 조사 등 공식적인 처리과정에서 해결(수용률 약 25%)한다. 그 중 약 10% 정도만 Ombudsman에 의해 조정 결정(수용률 약 37%)이 이루어진다.

라. 캐나다

캐나다는 법령제정을 통하여 업권 공통의 단일 옴부즈맨(OBSI : Ombudsman for Banking Services and Investments)제도를 채택하고 있다. 이와 같이 단일

옴부즈맨제도를 채택한 이유는 창구 및 불만 처리기관을 단일화함으로써 여러 기관을 접촉함으로써 발생할 수 있는 소비자들의 불편 및 혼란을 줄이고 기타 자원의 집중, 관리의 효율성 및 소비자들의 피해구제기관에 대한 인지도를 높여려는 목적이 있다. 이 제도를 통해 모든 리테일소비자(리테일 증권투자자 포함)의 피해는 구제가 가능하다. 또한 금융기관간의 업무영역경계가 허물어지고 다양한 상품을 취급할 수 있도록 됨에 따라 과거의 업권 중심의 옴부즈맨제도보다 소비자들의 편의를 증진하고 있다.

옴부즈맨의 지배구조가 업계의 이해관계와 완전히 독립적이 될 수 있도록 그 역할, 구성방법 등을 법적으로 규정하고 있다. 과거의 옴부즈맨제도가 금융기관을 중심으로 구성됨에 따라 각 업계의 이해관계와 완전히 자유로울 수 없는 폐단이 있었다. 캐나다의 경우 위원회의 구성멤버 중 다수는 업계와 이해와 관련이 없는 독립적인 인사들로 구성되고 그 중 일부는 소비자그룹의 배경을 가진 인사들에서 선출한다. 매년 국회에 활동상황들을 보고할 의무가 있으며 재무부장관은 옴부즈맨의 목적, 업무범위, 활동내용 등 업무에 관한 제 기준(Terms of Reference)을 승인할 권리를 가지고 있다.

캐나다의 OBSI는 비록 법령에 의해 설립되었지만 그 결정이 법적 구속력을 가지고 있는 중재(arbitration)권한보다는 법적 구속력이 없는 조정(mediation) 권한을 갖고 있다. 이는 캐나다의 과거의 소비자피해구제 경험으로 보아 조정의 역할로도 거의 법적 구속력과 같은 효력을 가질 수 있고 그러면서도 조정이 갖고 있는 장점-유연성, 신속성, 단순성-들을 누리하고자 하는 데 그 목적을 갖고 있다. 매년 연차보고서에서 결정에 따르지 않은 금융기관들을 공개함으로써 사실상 구속력을 갖는 효과를 누리도록 하고 있다. OBSI는 350,000달러까지 소비자 피해보상 판결이 가능하다.

그러나 캐나다의 옴부즈맨제도는 민간의 옴부즈맨제도가 진화된 것으로 볼

수 있으며(특히 Canadian Banking Ombudsman 제도가 확대 재창출된 것으로 볼 수 있음) 그 결과 옴부즈맨제도 운영에 따른 모든 비용은 관계 금융기관이 부담한다. 각 금융기관에서 먼저 소비자 불만을 처리하고 해결되지 않는 것만 옴부즈맨제도에서 처리하는 것은 과거의 민간베이스 옴부즈맨제도의 방식과 동일하다. 시장점유율 및 불만처리량이 비용분담률을 결정하는 데 고려요소가 된다. 캐나다는 옴부즈맨제도를 발달시키기 위해서 지속적으로 그 효율성을 평가하고 있으며 그 평가기준으로서 다음과 같은 10가지 기준이 제시되고 있다.

- 신속성(quick) : 얼마나 신속하게 피해구제가 이루어질 수 있는가?
- 저렴성(affordable) : 소비자가 부담해야하는 비용이 과다하지 않고 기꺼이 피해구제를 청구할 의욕이 생길 수 있는 수준
- 투명성(transparency) : 모든 절차가 투명하게 이루어짐.
- 공정성(fair) : 절차 및 판결이 공정하게 이루어짐.
- 효율성(effective) : 소비자 불만 및 피해가 얼마나 효과적으로 처리될 수 있는가?
- 사용편의성(user-friendly) : 절차가 복잡하지 않고 소비자가 이용하기 편하도록 설계되어 있음.
- 접근성(accessibility) : 소비자들이 필요할 때 언제나 용이하게 접근할 수 있음.
- 홍보성(well-publicized) : 일반대중에게 잘 알려져 있음.
- 단순성(straightforward) : 모든 절차가 단순화되어 있음.
- 전문성(professional) : 담당 직원들이 피해구제에 대해 전문성을 가지고 있음.

V. 금융소비자 보호에 있어서 관할권

1. 개 요

각국에서 소비자보호문제는 대부분 경쟁정책을 주관하는 공정거래위원회에서 관할하고 있는데 상품·서비스 공급자의 시장지배력 및 교섭력우월에 따른 소비자와의 불공정거래행위를 규제하는 데 초점이 맞추어져 있다. 그러나 각국은 금융산업을 위한 감독기관을 별도로 유지하고 있기 때문에 금융감독기관이 금융산업에 있어서의 불공정거래를 규제하다 보면 중복규제 문제가 발생하게 된다. 특히, 최근에 소비자보호문제가 금융감독에서 중요한 현안으로 등장하게 됨에 따라 두 감독기관간 마찰의 가능성은 더욱 높아지고 있다.

특히, 소비자보호문제에 있어서 중요한 이슈로 등장하고 있는 상품·서비스의 판매 시 체결되는 계약 또는 약관에 대한 법률 제정 및 내용규제에 대한 감독권을 둘러싸고 다툼이 발생하는 것을 발견할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 법상으로 관할권을 조정하거나 두 감독기관간 협약에 의하여 업무조정을 하는 사례들을 발견할 수 있다. 미국의 경우 연방(공정)거래위원회법에서 은행 등 저축기관에 있어서의 불공정거래에 대해서는 금융감독기관에 감독권을 부여하고 있다. 영국의 경우 금융서비스와 시장법(FSMA)에서 FSA 감독관할범위 내의 행위에 대해서는 경쟁법의 적용을 배제하고 있는데 소비자와의 거래에 있어서 약관의 불공정조항에 관한 법의 집행에 있어서는 두 감독기관이 협약에 의해 조정한다. 그러나 우리나라나 일본의 경우 경쟁당국과 금융감독당국이 각각의 준거법에 의해서 업무를 수행하며 규제중복문제에 대해서 상호협이나 업무조정이 없는 실정이다.

2. 금융회사 불공정거래에 대한 규제체계

1) 미 국

미국의 연방공정거래위원회(Federal Trade Commission)는 금융회사를 포함한 모든 기업의 불공정 또는 사기적 행위 등을 규제·감독하고 있으나 규제·감독 대상에서 은행, 저축대부기관 및 신용협동조합은 제외하고 있다(15 USC § 45).

은행, 저축대부조합 및 신용협동조합의 경우 불공정거래관련 감독 및 제재 권한을 해당 금융감독기관에 부여하고 있다. 동법 §57a(section 18)의 (f)에서는 은행, 저축대부기관 및 신용협동조합의 불공정 또는 사기적 행위·관행에 관해 FRB 및 신용협동조합중앙회 등이 규칙을 제정해야 한다고 규정하고 있다. 이에 근거하여 FRB는 「FRB Regulation AA」에 신용거래규정(subpart B)을 제정하여 불공정 또는 사기적 행위·관행의 내용 및 범위 등을 규정하고 있다. FDIC는 「Federal Deposit Insurance Act」의 Section 30에서 금융회사의 안정성과 건전성에 영향을 미치는 불공정거래 계약을 금지하는 규정을 두고 있으며, Section 8에서는 이러한 위반행위에 대해 FDIC가 취할 수 있는 조치권한을 규정하고 있다.

증권회사의 불공정거래 행위에 대해 독점금지법이 적용되는지 여부에 대해서는 명확한 결론이 나지 않은 상태이다. 투자은행(Investment Bank)을 비롯한 증권회사의 경우 독점금지법이 적용되지 않는다는 판례가 있다(Friedman v. Salomon/Smith Barney Inc. 판례). 하지만 최근에는 독점금지법의 증권회사 적용을 인정하는 판례도 나와 아직 이에 대한 명확한 결론이 나지 않은 상태이다(Billing v. Credit Suisse First Boston, Ltd., 426 F.3d 130(2d Cir. 2005)).

보험회사의 경우 FTC의 불공정거래 규제 예외적용이 법에 명시되어 있지는 않으나 McCarran-Ferguson법이 보험사 규제권한을 주정부에 부여함에 따라 FTC는 주정부가 규제하는 보험업(business of insurance) 이외의 행위에 대해서만 보험회사를 규제하고 있다. 미국 상무성에 따르면 McCarran-Ferguson법(15 U.S.C. §1011 et seq.)이 보험업에 대한 규제를 주정부에 위임하고 있기 때문에 주정부에 의해서 규제되고 있지 않은 범위 내에서 FTC의 보험회사에 대한 규제가 이루어질 수 있다.

2) 영 국

영국의 경우 FSA의 감독대상 금융회사에 대해서는 공정거래청(OFT)이 담당하는 「The Competition Act 1998」상의 불공정행위 금지조항 적용을 배제하고 있다. 다만, FSA의 감독규정 및 감독행위의 반경쟁성 여부에 대하여 OFT가 상시조사를 실시함으로써 FSA를 견제하고 있다.

영국의 경쟁당국(Competition Commission)은 경쟁법(The Competition Act 1998)에 의거하여 반경쟁적 계약 및 시장지배적 지위 남용을 금지하고 있으나 「금융서비스와 시장법(FSMA)」에 의거 FSA의 감독과 규정에 근거하여 이루어진 행위에 대해서는 동 금지조항이 적용되지 않는다(FSMA 제164조, 제311조, 제312조).

그러나 OFT 의장은 FSA의 감독규정 및 감독행위가 경쟁에 부정적 영향을 미치는지에 대해 상시조사하고 반경쟁적이라고 판단될 경우 그 세부내용에 대한 보고서를 작성하여 재무부(Treasury), 경쟁위원회(Competition Commission) 및 FSA에 제출하는 한편 일반에게 공개하여야 한다(FSMA 제160조, 제161조). 동 조사와 관련하여 OFT는 필요하다고 판단되는 누구에게나 서면으로 자료 또는

정보의 제출을 요구할 수 있다(FSMA 제161조). OFT가 FSA의 감독규정 또는 감독행위가 반경쟁적이라는 보고서를 발표하거나, 반경쟁적이지 아니더라도 OFT가 조사를 요청하는 경우 경쟁위원회는 이에 대한 조사를 실시하여야 한다(FSMA 제162조).

경쟁위원회가 FSA의 감독규정·행위를 반경쟁적이고 정당화되지 않는 것으로 판정할 경우 재무부(Treasury)는 FSA에 시정명령을 취하고 이를 대외적으로 공개하는 한편 의회에 제출하여야 한다(FSMA 제163조). FSA는 시정조치를 시행할 권한을 보유하고 있지 않거나 시정조치가 FSMA 2000에 의한 FSA의 기능 및 의무와 상충되는 경우 시정명령을 이행하지 않을 수 있다(FSMA 제163조(7)). OFT와 FSA는 업무의 중복 및 이중규제와 관련 2006년 4월말 ‘개선된 규제성과 달성’을 목표로 한 합동액션플랜(Joint Action Plan)을 발표하였다. 이에 의하면 OFT와 FSA에 의해 동시에 규제받는 회사는 19,000개 정도로 규제영역이 상호 중복되는 영역에 대해 원활한 합동규제를 도모할 수 있도록 되어 있다.

3) 일 본

일본의 경쟁당국(공정거래위원회)과 금융감독당국(금융청)은 각각의 감독·규제 준거법에 의거 업무를 수행한다. 금융회사의 합병·분할 및 영업의 양수·양도 등과 관련해서는 금융당국과 경쟁당국이 중첩적으로 규제를 행한다. 금융상품 판매 등과 관련해서는 금융청 소관법령으로 「금융상품판매등에관한법률」이 있다.

그러나 양 기관 모두 제재중복 문제와 관련하여 상호협이나 업무조정은 없다. 금융회사의 행위가 독점금지법 등에 저촉될 경우 금융관련 법률상의 제재 여부를

불문하고 공정위가 독자적으로 조사·제재조치를 취하고 있다. 공정위에서 과거에 은행에 대하여 제재조치를 취한 사례가 있었는데 공정위의 상기 제재건에 대해 금융청에서 별도로 조사해 제재하지는 않았다.

3. 약관에 있어서 금융감독당국과 공정거래당국과의 관할권

미국의 경우 「Consumer Credit Protection Act」에 의거 미연방준비위원회가 각 법령별로 약관에 대한 다량의 표준 모델양식을 만들도록 되어 있다. 한편, 손해보험의 경우 1981년 주정부의 보험청의 감독관들의 협의회에서 손해보험 서류의 작성을 위한 “Model Readability Act”를 제정하였다.

영국의 경우 2002년 「Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations 1999」(UTCCRs) 및 「Enterprise Act 2002」(EA02)의 집행에 있어서 FSA와 OFT 간에 협약(Concordat)이 체결되었다.

동 협약에 의거 FSA와 OFT는 UTCCRs 및 EA02에서 규정된 상대방에 대한 의무에 더해서 추가적인 의무를 지게 되었는데 이를 살펴보면 다음과 같다. 모든 이슈가 가장 적절한 곳에서 일이 처리되도록 노력하고 중복을 피하기 위하여 상대방과 상의하고 연락을 취하여야 한다. 또한 이 협약에 의거 상대방의 역할과 관련된 불공정 거래 조건에 대한 새로운 가이드를 정하거나 정책을 바꿀 경우 상대방과 상의하여야 하며 성공적 법집행의 구체적인 내용을 Consumer Regulation Website(CRW)와 상대방의 웹사이트에 공표하여야 한다. 아울러 주체국 감독당국의 지배권(Home Authority Rule)을 존중하여야 한다.

동 협약에 의한 OFT and FSA의 책임의 분담내용을 살펴보면 다음과 같다. 각각 <표 5>에 열거된 해당 상품거래에 있어서의 불공정거래 계약 조건에 관한

감독을 관장하도록 되어 있다. 특히 OFT는 「Consumer Credit Act 1974」에 의한 상품 이외에도 FSA의 비인가대상 상품들의 거래에 있어서 불공정거래 계약 조건에 관한 감독을 관장한다. 한편, 소비자불만이 어느 쪽에 접수되었건 가장 적절한 곳에 송치되도록 하고 있다.

〈표 5〉 FSA 및 OFT의 책임분담 내용

FSA의 관장 상품	OFT의 관장 상품
<ul style="list-style-type: none"> • mortgages and the selling of mortgages • insurance and the selling of insurance • bank, building society and credit union savings accounts • life assurance • pensions • investments • long term savings. 	<ul style="list-style-type: none"> • second charge mortgage loans • buy-to-let mortgages • non-mortgage personal loans (including credit cards)

Ⅵ. 우리나라 금융소비자보호 수준의 상대적 평가

1. 우리나라 금융소비자보호제도 개요

금융소비자보호제도는 사전적인 것과 사후적인 것으로 나눌 수 있다. 사전적 보호제도는 법, 규제, 감독, 교육 및 경영지도 등을 들 수 있는데 공시제도, 약관제도, 소비자교육제도, 정보이용제도, 시장구조개선, 불공정거래규제 및 업무표준·자격증제도는 이 범주에 속한다고 할 수 있다. 사후적 구제제도는 분쟁조정, 파산시 구제제도 등을 들 수 있는데 민원처리제도, 분쟁조정제도 및 예금자보호제도는 이 범주에 속한다고 할 수 있다.

〈그림 10〉

금융소비자보호제도 및 인프라



우리나라 금융소비자보호활동이 본격적으로 시작된 것은 금융감독원에 2000년 금융소비자보호센터가 발족하게 되면서부터이다. 금융소비자보호센터 발족을 계기로 매년 금융소비자보호를 위해 추진하여야 할 과제가 부여되고 이의 실행 여부에 대해서 평가를 받게 됨에 따라 지속적으로 소비자보호문제를 발굴하고 개선해 나갈 수 있는 기본 인프라가 갖추어진 셈이다. 특히 우리나라의 업권별 금융감독기관이 금융감독원으로 일원화되면서 소비자보호문제를 통일적으로 바라볼 수 있는 토대가 마련되었다. 우리나라와 비슷하게 금융감독기관이 단일화된 영국의 FSA는 우리나라 금융감독정책뿐만 아니라 금융소비자 보호정책 수립에 있어서도 중요한 벤치마킹대상이 되어 왔다.

1) 법체계

1980년에 제정된 소비자보호법은 금융소비자보호활동이 강화됨에 따라 모델 법과 같은 위치를 점하게 되었다. 이 법은 상품·서비스에 대한 위해의 방지, 계량·규격표시 적정화, 공정자유경쟁의 확보, 계발활동과 교육의 추진, 소비자의견의 시책에의 반영 등에 대하여 규정하고 있다. 소비자보호법이외에 금융소비자 보호제도와 관련된 법규를 목적별로 살펴보면 예금자보호제도, 약관제도, 공시제도, 정보이용제도, 분쟁조정제도에 관한 법률이 있으며 이 밖에도 시장구조개선 및 불공정거래규제를 위한 법률이 있다.

예금자보호제도에 관한 법률로는 「예금자보호법」 및 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 등이 이에 해당되며 약관제도에 관한 소비자보호사항은 「약관의 규제에 관한 법률」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 및 각종 업법(은행법, 신탁업법, 자본시장통합법, 보험업법) 등의 법률에 표시되어 있다. 공시제도에 관한 소비자보호사항은 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 「주식회사의 외부감사에

관한 법률」 및 각종 업법 등에 표시되어 있다.

공정한 정보이용 및 효율적 정보이용에 관한 법률로는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」이 있으며 분쟁조정제도에 관한 법률로는 “소비자보호법” 및 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」이 있다.

이 밖에 시장구조개선을 위한 법률로는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」이 있으며 불공정거래규제를 위한 법률로는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」이 있다.

이 밖에 은행법, 자본시장법 및 보험업법 등 업법과 이에 의한 금융기관 업무의 감독 및 검사 규정 등에 금융소비자보호조항이 포함되어 있다. 아울러 경영지도를 통한 소비자보호활동은 각종 업법에 구체화되어 있다.

업권별 소비자 보호조항을 살펴보면 다음과 같다. 은행의 경우 은행업감독규정 제8장(금융기관 이용자 권익보호 및 사고예방)의 제84조부터 제90조까지의 조항에서 은행업관련 소비자보호문제를 규정하고 있는데, 여기에서 금융거래약관, 불건전영업행위 및 금융거래조건 공시에 대해서 다루고 있다. 또한 은행감독업무세칙 제7장(금융기관이용자 권익보호)의 제59조부터 제80조까지 감독규정 제8장의 세부 지침과 구속성예금에 대해서 규정하고 있다.

증권의 경우 자본시장법 제4장(영업행위규칙)에서 소비자보호조항을 가장 많이 다루고 있는데, 특히 제37조(신의성실의무), 제44조(이해상충의 관리), 제46조(적합성의 원칙), 제46조의 2(적정성의 원칙), 제47조(설명의무), 제48조(손해배상책임) 및 제49조(부당권유의 금지), 제58조(수수료의 공시) 등의 조항이 소비자보호의 핵심적인 내용을 담고 있다. 금융투자업감독규정에서는 제4편(영업행위준칙) 제2절(투자권유)이 금융상품판매와 관련된 소비자 보호내용이 포함되어 있다.

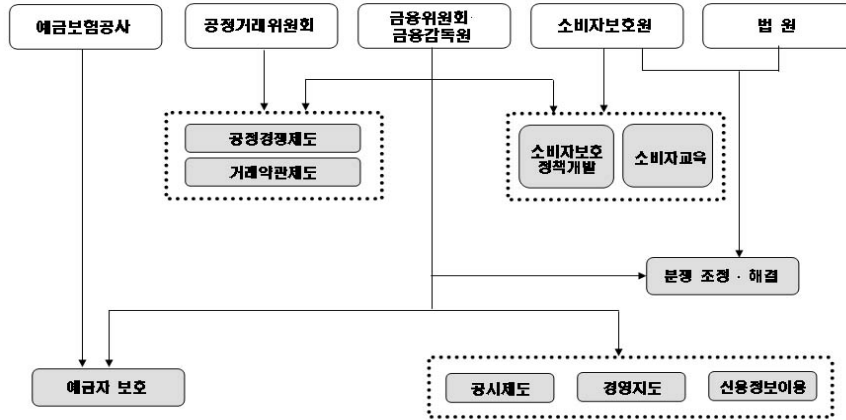
보험의 경우 보험업법 제4장 2절(모집관련 준수사항) 및 제3절(보험계약자의 권리)과 제7장(감독)에서 소비자보호에 관한 사항을 규정하고 있다. 한편, 보험업 감독규정 제7장 6절(공시), 제7절(보험경영 일반), 제8절(보험상품 제출기준 등)에서 소비자보호조항을 찾아볼 수 있다. 보험감독업무 시행세칙 제5-13조(표준 사업방법서 및 표준약관)의 별표에서는 생명보험, 손해보험 및 자동차보험의 표준약관의 형식 및 내용에 대해서 제시하고 있다.

2) 소비자보호 관련 기관

금융소비자보호를 위하여 법령 등에 의해 금융소비자보호활동을 추진하고 있는 공적 기관은 예금보험공사, 공정거래위원회, 금융위원회·금융감독원을 들 수 있다. 예금보험공사는 금융기관파산 시 예금자를 보호하기 위하여 설립되었다. 공정거래위원회는 금융산업 이외에 전 산업에 걸쳐서 소비자보호를 위한 주무 부서라고 할 수 있는데 공정경쟁제도 및 거래약관제도를 관장하고 있다.

금융위원회·금융감독원은 금융소비자보호에 관한 한 가장 광범위한 역할을 수행하고 있는데 소비자보호정책 개발, 공시제도, 경영지도 및 신용정보이용면에서 소비자보호활동을 수행하고 있으며 아울러 예금보험공사 및 공정거래위원회와 중복해서 예금자보호제도 및 공정경쟁·거래약관제도에도 관여하고 있다. 또한 산하에 소비자보호센터 및 금융분쟁조정위원회를 운영하여 금융소비자의 민원처리 및 금융분쟁조정 업무를 맡고 있다. 우리나라의 경우 금융소비자 업무 가운데 공정위원회와 금융위원회 각각에 중복되는 업무들이 명확하게 교통정리가 되어 있지는 않으나, 세계적으로는 대체로 금융위원회에 관할권을 인정하는 추세이다.

〈그림 11〉 우리나라의 금융소비자보호제도 실행 체계



자료 : 김성훈 외(2001)

가. 금융감독원

금융감독원 내 감독·검사부서는 금융기관에 대한 감독과 검사를 통하여 직·간접적으로 금융소비자보호 업무를 담당하고 있다. 금융감독원의 주요 업무는 금융기관의 건전성 감독·검사, 자본시장의 효율성 제고 및 기업경영 투명성 확보, 금융거래관행 공정성 제고 등이다. 금융감독원 소비자보호담당 부서의 기능으로는 금융소비자 대상의 금융정보 제공, 소비자교육 실시, 금융소비자보호 센터를 통한 민원상담 및 민원 처리, 금융피해구제 업무 수행 등을 들 수 있다.

금융감독원 내 소비자보호국은 원내 부서, 민원, 금융기관, 언론매체, 모니터 등을 통하여 소비자에게 유용한 정보를 수집·발굴하여 이해관계자에게 정보를 제공한다. 제공되는 소비자정보로는 예금자보호안내, 은행·증권거래 및 보험 가입 시 유의사항, 파이낸스 등 사설금융회사 투자위험, 인터넷을 통한 주식 공모 유의사항, 분쟁조정사례, 민원서비스 이용안내 등이 있다.

정보의 제공은 언론매체나 인터넷을 활용하는데 특히 금융감독원의 웹사이트에 개별 금융기관의 웹사이트를 연결시켜 놓음으로써 인터넷 이용자가 개별 금융기관의 사이트에 접근이 용이하도록 하고 있다. 또한 소비자보호단체 등 사회교육단체를 대상으로 금융강좌를 개설하고, 사회교육단체로부터 교육요청이 있을 경우 강사를 파견하여 교육을 실시하는 등 금융소비자 교육을 추진하고 있다.

이와 더불어 금융소비자보호센터를 개설, 전화 및 내방 민원인에 대하여 원스톱(one-stop) 민원서비스를 제공하고 있으며 방송상담 및 인터넷을 통한 민원접수 등의 업무도 수행하고 있다. 금융소비자보호센터는 소비자보호기획팀, 민원상담팀, 소비자교육팀 및 민원처리파트로 구성되어 있다. 분쟁조정실은 분쟁조정지원팀, 은행비은행분쟁조정팀, 증권분쟁조정팀, 생보분쟁조정팀 및 손보분쟁조정팀으로 구성되어 있다.

나. 소비자원

소비자원은 소비자보호법에 근거하여 1987년 설립된 정부출연기관으로서 소비자상담 및 피해구제, 소비자보호관련 제도 및 정책의 연구 건의, 소비자보호 관련 교육연수 및 홍보 등의 기능을 수행하고 있다. 1999년 4월 6일부터 개정 소비자보호법이 시행됨에 따라 소비자원에 설치된 소비자분쟁조정위원회도 금융관련 분쟁조정업무를 수행하게 되었다.

소비자의 피해구제신청이 청구일로부터 30일 이내에 해결되지 않을 때는 소비자분쟁조정위원회에 조정을 요청하고 그 결정에 따라 처리한다. 또한 소비자 소송지원 변호인단을 운영하여 조정결정에 불복한 사건 중 소비자가 민사소송을 제기한 경우 변호인을 추천하는 등 소송을 지원한다.

이 밖에 국내외 모니터, 간행물, 인터넷 등을 통해 소비자정보를 수집하고 통합 소비자민원 정보시스템(SOBINET)을 통해 이해관계자에게 제공한다. 아울러 초·중·고등학생, 소비자학과 관련 대학생, 교사, 기업체직원 등을 대상으로 소비자교육 과정을 개설하고 있다. 2006년 개정 소비자보호법은 2007년 3월부터 한국소비자보호원을 한국소비자원으로 이름을 바꾸고 감독기관을 재정경제부에서 공정거래위원회로 바꾸도록 하였다.

다. 공정거래위원회

공정거래위원회는 정부조직법상 국무총리 소속하의 중앙행정기관으로서 경쟁정책을 수립하고 공정거래제도를 운영하는 합의제 형태의 준사법적 기관이다. 공정거래위원회는 경쟁적 시장환경의 조성과 거래형태의 개선을 통해 시장에서의 공정한 거래질서를 확립하는 등 금융소비자보호에 직·간접적인 영향을 행사한다. 동 위원회의 운영법규로는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「약관의 규제에 관한 법률」, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 등이 있다. 특히 금융 분야에 있어서는 불공정거래, 약관, 표시, 광고 등에 대한 규제를 통하여 금융 소비자 보호업무를 수행하고 있다.

2008년 2월 정부조직법 개정으로 「소비자기본법」 소관부처가 공정거래위원회로 통합됨에 따라 종전까지 소비자정책 수립 및 법령 제·개정업무는 구 재정경제부에서, 한국소비자원 감독 등 집행업무는 공정거래위원회에서 하도록 이원화되었던 것이 일원화되었다. 법집행뿐만 아니라 정책 수립, 법령의 개정 등 소비자관련 업무가 공정위로 일원화됨에 따라 일관성 있고 보다 적극적인 소비자정책 추진이 가능해질 것으로 예상되고 있다.

3) 금융감독원 소비자보호활동

금융감독원의 금융소비자를 위한 보호활동으로서 금융분쟁조정위원회의 분쟁 조정제도, 금융소비자보호센터의 민원서비스제공, 업권별 금융이용자모니터 제도, 금융이용자 및 학생을 대상으로 한 금융교육 실시 등을 들 수 있다.

가. 소비자 불만처리 활동(옴부즈맨 활동)

① 개 요

금융감독원의 소비자보호활동은 민원서비스 활동내용, 분쟁조정제도의 활동 내용 및 금융이용자 모니터제도 활동내용 등으로 나누어 생각할 수 있다. 먼저 민원서비스활동내용을 보면 다음과 같다. 금융감독원이 시행하고 있는 민원서비스에는 민원상담, 민원서류(금융분쟁조정신청서) 접수 및 처리, 상속인 등의 금융 거래에 대한 조회서비스가 있다. 민원상담은 각 지원에 설치된 금융소비자보호 센터에서 금융감독원 직원과 금융회사 실무자로 구성된 전문상담원을 배치하여 금융회사 이용자의 피해 및 불만사항에 대해 전화, 인터넷, 내방상담을 실시하는 서비스이다. 민원서류(금융분쟁조정신청서) 접수 및 처리는 민원인의 성명, 주소, 전화번호, 민원 내용을 기재한 민원서류를 우편, FAX 및 금융감독원 홈페이지를 이용하여 제출하면 이를 접수하고 처리하는 서비스이다. 제출한 민원서류는 분쟁조정신청은 30일, 그 외의 경우는 7~14일 내에 처리된다.

다음으로 금융감독원의 분쟁조정제도의 활동내용을 보면 다음과 같다. 금융감독원 내 설치된 금융분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원

으로 구성되며, 위원장은 금융감독원 부원장으로 하고 위원은 금융감독원 부원장보와 법조계, 소비자단체, 금융계, 학계의 인사와 의사 중에서 금융감독원이 위촉한다. 회의는 매회 위원장 1인을 포함하여 7인 이상 11인 이내의 위원으로 구성하여 운영되며 의결은 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 가결한다. 금융분쟁처리절차는 조정신청, 분류심사, 보완요구 및 사실조사, 분쟁의 처리 순으로 이루어지며, 위원회에서 심의·의결된 조정결정을 양 당사자가 수락하면 조정이 성립되며 불수락할 경우에는 불성립된다. 분쟁조정대상은 금융회사의 업무와 관련해 발생한 권리 또는 의무 등에 대한 이해 당사자가 분쟁의 신청인이며, 은행, 농수협, 중금사, 상호저축은행, 신협, 여신전문회사 등 금융감독원의 검사대상기관이 피신청인이 된다.

마지막으로 금융이용자 모니터제도 활동내용을 보면 다음과 같다. 금융감독원이 선정한 금융이용자 모니터요원은 금융감독원에서는 매년 금융이용자모니터 등록신청을 받아 100~300명을 선발하여 모니터요원으로 위촉한다. 금융과 관련된 전문지식을 겸비한 경력자 및 소비자원 모니터 경력자 등을 대상으로 단체 모니터 및 개인모니터 요원을 선발하고 있으며 2007년 기준 250명의 모니터요원을 운용하고 있다. 제보내용의 질적 우수성을 5단계 등급으로 구분하여 관리하고 있으며 제보실적 등을 평가하여 우수모니터요원에게 포상을 실시한다.

② 상담 및 민원처리 활동 실적

금융감독원이 소비자보호센터를 통한 상담 및 민원처리 활동은 다음과 같다. 상담활동을 보면 금융소비자보호센터 설치 초기인 1999년부터 2001년에는 예금자보호와 대우채권 환매 연기조치와 관련된 문의가 많았으나, 신용카드 문제가 확산된 2002~2004년에는 신용카드 및 채권추심과 관련한 상담이 꾸준히 증가

하는 추세이다.

금융소비자보호센터를 통한 상담 실적을 보면 1999년 68,204건에서 2001년 96,771건으로 증가하였으며 2007년 220,752건으로 급격히 증가하였다.

〈표 6〉 상담 현황

(단위 : 천건)

구 분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
은행·비은행	13.8	34.5	37.9	40.8	56.8	74.0	88.6	103.8	117.3
증권·투신	7.6	7.2	7.2	2.6	4.4	5.2	7.7	7.4	9.2
보험	46.8	43.7	51.6	35.2	33.1	45.4	77.4	89.7	94.2
계	68.2	85.4	96.8	78.6	94.3	124.5	173.6	200.9	220.8

민원인의 권리의식 신장 및 인터넷 등 통신수단 발달로 민원접수가 용이해짐에 따라 민원접수 건수는 매년 꾸준히 증가하고 있다. 1999년 17,915건이 접수된 것을 시작으로 2002년 34,099건, 2003년 55,725건, 2004년 64,476건 접수가 되어 연평균 30%씩 증가하였다. 그러나 2005년부터는 접수건수가 감소하여 2005년 59,510건, 2006년 60,861건 접수된 것으로 나타났다. 특히 신용카드 남발이 사회문제가 된 2003년의 경우 전년 대비 63.4%가 증가하였다. 한편 2005년의 경우 전년 대비 7.7% 감소된 59,510건이 접수되어 금융감독원 출범이후 처음으로 민원이 감소추세를 보였다. 이는 금융시장의 안정, 금융감독원의 금융소비자 보호노력, 금융기관의 자발적인 민원감축 노력 및 금융교육 등에 의한 소비자의 선택능력 향상에 기인한 것으로 분석된다.

은행·비은행 부문은 1999년 7,105건이던 것이 2001년 10,927건, 2002년

20,146건, 2003년 39,321건, 2004년 45,139건으로 크게 증가하였다. 2003년에 은행·비은행 부문이 크게 증가한 것은 신용카드사의 유동성 위기와 함께 채권 추심 관련 민원이 크게 증가한 데 기인한다. 한편 신용카드 사태가 진정되면서 2005년의 경우에는 전년 대비 20.5% 감소된 35,879건이 접수되었으며, 2006년 30,296건이 접수되어 꾸준히 감소하고 있다

〈표 7〉 민원접수 현황¹⁶⁾

(단위 : 천건)

구 분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^{주)}
은행 · 비은행	7.1	7.5	10.9	20.1	39.3	45.1	35.9	30.3	20.7
증권 · 투신	2.6	3.2	2.3	2.8	2.7	2.5	2.0	3.0	2.1
보 험	8.2	9.4	10.9	11.2	13.7	16.9	21.6	27.5	25.5
계	17.9	20.1	24.1	34.1	55.7	64.5	59.5	60.9	48.3

주 : Q&A는 제외

나. 금융교육 활동내용

금융감독원은 금융교육활성화를 위한 인프라 구축, 학교금융교육 강화, 금융이용자 특성별 교육실시, 금융이용자에 대한 홍보 및 정보제공 확대, 그리고 국민과 함께하는 금융교육 특성화 프로그램 운영 등을 실시하고 있다.

금융감독원은 금융교육활성화를 위한 인프라를 구축하기 위해 금융교육 유관기관과의 네트워크를 구축해 금융교육의 시너지창출효과를 도모하고 있다. 또한

16) 민원처리실적은 민원접수실적과 거의 비슷하므로 생략함.

금융교육용 표준강의교재 제작 및 활용을 통해 금융교육 지원체계를 구축하고 있으며 금융교육 전문강사 풀(pool)제 운영 및 강좌개설확대를 통해 체계적이고 양질의 금융교육서비스를 제공하려고 노력하고 있다.

학교 금융교육 강화를 위해 금융관련내용의 교과서 수록 확대 추진, 다양한 금융교육교재 개발, 금융교육 시범학교 선정·운영, 청소년 금융강좌 및 교원 대상 금융연수 강화 등의 사업을 추진하고 있다. 또한 금감원 홈페이지에 어린이와 청소년을 위한 금융교실을 운영하고 있다.

금융소비자 특성별 교육실시를 위해 계층별 및 특성별 수요자 요구에 부합하는 금융교육을 실시하고자 일반소비자군과 청소년군으로 구분하여 특화교육을 실시하고 있다. 금융소비자에 대한 홍보강화 및 정보제공 확대를 위해 언론기관을 활용한 금융교육 홍보를 강화하고 있으며 금융거래 계도용 교재 및 영상물을 제작 및 보급하고 있고 인터넷 홈페이지 ‘소비자종합광장’ 등을 지속적으로 보완하고 있다.

국민과 함께하는 금융교육 특성화 프로그램 운영을 위해 청소년 금융백일장 개최 및 금융교육 우수사례 공모를 시행하고 있으며 대학생 및 대학원생을 대상으로 금융논문 공모행사를 개최하고 있다.

다. 상속인 등의 금융거래에 대한 조회서비스

금융감독원은 상속인 등의 금융거래에 대한 조회서비스를 실시하고 있다. 이 서비스는 상속인이 피상속인 등의 예금, 대출, 보증 등 금융거래사실 확인을 위하여 해당 구비서류를 갖추어 모든 금융회사를 일일이 방문하는 수고를 덜어 주기 위해 시작되었는데 금융감독원이 조회를 원하는 상속인의 조회신청을 받아 피상속인의 금융거래내용을 일괄조회하여 주는 방식으로 실시한다.

라. 예금보험제도

예금보험공사는 금융기관이 영업정지나 파산 등으로 고객의 예금을 지급하지 못하게 될 경우 고객들의 예금을 보호하는 제도인 예금보험제도를 운영하여 금융소비자를 보호하고 있다. 예금보험공사는 예금보호제도의 인지도 제고 및 예금자보호서비스 강화에 기여하고자 예금보험제도에 대한 안내교육을 체계적으로 제공하고 있다. 연수대상은 일반인 및 금융기관 종사자이며 연수내용은 예금보험제도의 개요, 우리나라의 예금보험제도, 예금보험관계 표시제도 및 기타 예금보험제도에 관한 관심사항 등이다.

2. 금융소비자보호체제(regime)와 금융소비자보호 수준의 평가

1) 금융소비자보호체제(regime)

각국은 각국의 특성에 맞추어 독특한 소비자보호체제를 발달시켜왔기 때문에 각국의 금융소비자보호활동을 평가하는 데 있어서 이러한 체제를 이해하는 것이 필요하다. 각국의 소비자보호활동은 그 나라의 법령 및 규제체계, 금융산업의 발달의 정도 및 소비자보호에 대한 이념을 반영하여 발달하여 왔기 때문에 이러한 점을 충분히 감안하여 평가하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 소비자보호 활동에 있어서 여러 개의 경쟁적인 체제를 상정하고 각국이 어떠한 체제에 속해 있는가를 비교 평가할 경우 각국의 소비자보호활동의 성격을 파악하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

소비자보호활동의 체제는 규제체계, 소비자보호 이념 및 소비자보호활동의

단계 및 소비자보호정책기관간 조화를 기준으로 구분할 수 있는데 어느 체제가 우월하다고 말할 수 없으며 각기 장·단점을 가지고 있다.

가. 규제체계에 의한 소비자보호체제의 구분

소비자보호 규제체계를 기준으로 하는 소비자보호체제는 법령의 제정(또는 자율 규제)에 의존하는 정도에 따라서 아래와 같이 구분할 수 있다. 법령의 제정에 있어서도 소비자보호조항을 업법에 귀속시키는 경우와 별도의 특별법을 제정하는 경우로 나누어 다른 체제를 상정해 볼 수 있다.

○ 법령제정 중심 → 감독규정 중심 → 협회규제 중심 → 금융기관자율규제 중심

법령제정을 중심으로 하는 소비자보호체제를 생각해 볼 때 우선 미국의 경우가 벤치마크가 될 수 있을 것이다. 미국의 경우 법령의 제정에 의한 소비자보호 체제를 일찍부터 발달시켜온 반면 영국 및 캐나다는 협회규제 및 자율규제 중심의 체제로 발전시켜 오다가 점차 최근 법령제정 중심의 체제로 옮겨가는 경향에 있다. 한편, 우리나라의 경우 법령의 제정이나 협회 및 금융기관의 자율규제보다는 감독기관의 감독에 크게 의존하는 소비자보호형태를 보이고 있다.

소비자보호조항의 관련 법규 귀속문제도 규제체계에 의한 소비자보호체제를 고찰할 때 고려되어야 할 요소이다. 캐나다와 같이 연방국가이며 은행, 증권 및 보험의 감독기관이 각기 다른 국가에 있어서는 소비자보호조항을 업법에 포함시키는 경우를 볼 수 있다. 그러나 미국의 경우 사안별로 모든 금융업권을 아우르는 특별법(general law)을 만들어 소비자보호관련 법령을 제정하여 왔다. 한편, 영국과 같이 금융관련법을 통합하고 감독기관도 단일화를 이룬 경우 소비자

보호법도 자연히 업권에 따라 차별화되지 않고 단일화된 형태를 가질 수 있게 되었다. 우리나라의 경우 감독기관은 단일화되었으나 금융관련법이 통합되지 않아 소비자보호법도 각 업권법에 분산되어 있는 형태이다.

나. 금융소비자보호 이념과 금융소비자보호활동의 단계에 의한 소비자 보호체제의 구분

금융산업에서의 소비자 보호 이념은 다른 산업과 마찬가지로 당초 경쟁정책 당국이 경쟁정책 및 불공정거래시정 정책을 추구하는 데 필요한 이념의 일환으로서 발전하여 왔으며 금융감독당국이 이러한 이념을 계승하는 차원에서 소비자 보호활동이 이루어지고 있었다.

그러나 복잡하고도 위험한 금융상품이 많이 출현하면서 금융기관과 개인소비자와의 정보의 비대칭성 및 지식의 갭이 확대됨에 따라 소비자의 권익(benefit) 극대화 또는 소비자지상주의 이념을 바탕으로 소비자보호활동이 발전하게 되었다. 이와 같은 이념의 발전에 따라 소비자보호활동은 다음에 서술하는 3단계의 과정을 거쳐 발전하는 모습을 보이고 있다. 첫째 단계는 소비자 피해 예방 및 구제 단계로서 이는 가장 기본적인 소비자보호 단계라고 할 수 있다. 둘째 단계는 여기에서 더 나아가서 소비자의 권리를 선언하고 이를 보호해나가는 단계로서 소비자권리의 함양 단계라고 할 수 있다. 그리고 마지막 셋째 단계는 금융교육 및 금융문맹퇴치 등을 통한 소비자역량 강화에 중점을 두고 소비자보호활동을 펴나가는 소비자역량강화단계라고 할 수 있다.

우리나라의 경우 아직 소비자피해 구제에 모든 역량이 집중되어 있으며 소비자 피해 예방을 위한 각종 제도를 마련 중에 있다. 그러나 영국 및 캐나다 등 선진 외국의 경우 소비자권리의 함양단계에서 소비자 역량강화단계로 나아가고 있다.

다. 소비자보호정책기관의 역할 및 기관간의 조화에 따른 소비자보호 체제의 구분

금융소비자보호활동은 그 주도기관에 따라서 아래의 3가지 체제 또는 형태(regime)를 상정해 볼 수 있다. 금융산업의 발전의 단계, 소비자보호의 이념, 소비자보호활동의 단계 및 금융감독원의 소비자활동에 있어서의 위상 등이 이러한 차이를 가져오는 요인이라고 할 수 있다.

○ 공정거래위의 활동이 지배적 → 소비자들이 주도적 → 금융감독기관이 주도적

각국의 소비자보호정책기관들간의 조화에 있어서도 소비자보호의 이념 및 소비자보호활동의 단계에 따라서 상이한 모습을 보이고 있다. 또한 금융감독기관의 소비자보호활동의 위상에 따라서 정책기관간의 조화에 있어서 큰 차이를 보일 수 있다.

2) 규제체제상으로 본 금융소비자 보호 수준

가. 법체계

우리나라의 전통적인 금융소비자보호관련 법체계의 특징을 보면 미국에서 볼 수 있는 바와 같이 뚜렷하게 금융소비자보호목적으로 법률이 제정되거나 보완된 경우를 찾아 보기 어렵다.¹⁷⁾ 한편, 최근 제정된 자본시장법은 금융소비자보호의 목적이 뚜렷하게 반영된 경우라고 할 수 있으며 또한 최근 소비자보호

17) 단, 여신전문업법은 소비자보호에 초점을 맞추어 제정된 법이라고 할 수 있음.

목적으로 업권별 감독규정이 크게 보완되고 있어 금융소비자보호관련 법체계가 많이 바뀌고 있음을 짐작할 수 있다.

또한 우리나라 금융소비자보호관련 법령은 전통적으로 업권별로 이루어졌다는 데 특징이 있는데, 이는 영국과 같이 금융법 통합이 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 한편, 업권별 감독규정에서 소비자보호에 관한 사항을 상세하게 규정하고 있었다. 은행법의 경우 소비자 보호조항에 대한 규정을 거의 찾아보기 어려운 반면 은행업감독규정에서 소비자 보호조항을 포함하고 있다. 증권법의 경우 자본시장법이 제정되기 이전에는 증권감독규정에서 소비자보호문제를 상세하게 기술하고 있었다. 단, 보험의 경우에는 보험모집 및 공시에 관한 감독 등에 대해서 법에 구체적으로 소비자보호에 관한 사항을 명시하고 있다.

영국의 경우 「금융서비스 및 시장법(FSMA 2000)」에서 FSA가 법적 구속력 있는 규정을 제정할 수 있는 권한을 포괄적으로 위임받고 있다. 결론적으로 우리나라의 소비자보호를 위한 법제화는 미국 및 영국 등 선진 외국에 비해서 아직 걸음마단계에 있다고 평가할 수 있다.

나. 감독기관의 역할

우리나라의 경우 선진 외국에 비해서 소비자를 위한 법제의 발달 정도가 미흡한 반면 감독기관의 권한은 금융기관의 경영지도의 형식으로 매우 강화되어 있다. 금융감독기관의 약관사전심사제, 광고사전심의제, 가격에 대한 규제 및 보험료 등의 사전심의제, 구속성 예금의 강제상계 등 선진 외국에 비해서 소비자보호의 명목으로 행해지는 감독기관의 규제의 강도가 심하다고 할 수 있다.

또한, 공정위의 경우에도 금융기관의 담합행위, 부당광고행위, 부당거래약관, 끼워팔기에 있어서 사실상 주도권을 가지고 규제를 하여 왔다. 공정위는 상기

행위들을 규제하는 데 기본 근거법이 되는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「약관의 규제에 관한 법률」, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 등에 있어서 집행 주관자로서 그 역할을 금융산업의 영역에까지 확장하여 왔다. 그러나 규제에 있어서 원칙보다는 행위의 형태 그 자체를 가지고 부당행위로 판정하는 경우가 많아 금융기관의 불만이 커지고 있다.

한편, 공정위와 금융감독기관 간의 상호업무조정이 제대로 이루어지고 있지 않아 금융기관에 일관성 있는 메시지를 주지 못하고 있다. 또한 우리나라 금융감독기관의 경우 영국의 FSA나 미국의 SEC와 같은 법적 구속력있는 법령 제정(rule making)의 권한을 갖지 못하고 있다. 그 결과 일관성 있는 규제체계의 확립 및 처벌의 강도의 조절 등을 통한 효과적인 소비자보호정책을 펴나가지 못하고 있다.

다. 자율규제

각국에서 소비자보호 목적으로 행해지는 금융기관행위에 대한 규제는 소비자의 불만 및 민원이 일정 수준 이상을 초과하여 여론의 집중 조명을 받기 전까지는 대부분 자율규제의 형태로 이루어져 왔다. 그러나 모기지상품 및 보험상품 등 장기거래상품이면서 복잡한 구조를 가진 상품들이 발달하면서 소비자의 민원이 폭증하게 되고 이것이 정치이슈화되면서 법제화를 서두르게 하는 동기를 부여하였다. 예로써 움부즈맨제도의 발달과정을 보면 당초에는 이것이 금융기관 또는 협회 중심으로 운영되다가 이에 대한 소비자의 불만이 커지면서 공적기관이 주도하는 제도로 발전하게 되었다.

우리나라의 경우 몇 가지 예를 제외하고는 소비자의 민원이 법제화로 이어진 경우가 드물며 반면 최근까지 소비자보호를 위한 자율규제활동은 미미한 실정이

었다. 단, 소비자민원은 보험업개정의 계기가 되었으며 대부분의 소비자민원은 감독규정 내의 소비자보호조항을 보장하는 데 기여하였다.

선진 외국의 경우 자율규제는 협회 및 금융기관들이 자율적으로 소비자보호를 위한 행동강령(code of conduct)을 제정하고 이를 공시하는 형태로 발달되어 왔다. 일부 감독기관들의 경우 이것을 소비자와의 계약의 일종으로 간주하여 행동강령을 어긴 금융기관은 실제로 소비자와의 계약사항을 준수하지 않은 것으로 처리하자는 논의도 있었다. 우리나라의 경우 금융감독기관의 주선에 의해서 각 협회에서 표준행위준칙을 만들어 각 금융기관이 준수하도록 하고 있는데 이러한 준칙이 금융기관직원들의 행위를 구속하는 규범으로서의 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 이것은 선진 외국의 경우에 비해 우리나라 금융기관들이 자율적으로 행동강령을 제정하고 이를 반드시 준수해 나가는 전통이 확립되어 있지 못하기 때문이다.

영국의 FSA의 경우 자신에게 위임된 법령제정권을 행사함에 있어서 금융기관에게 스탠더드 또는 원칙을 제시하고 금융기관이 자율적으로 자신의 상황에 맞는 자율규제체제를 형성해 나가도록 유도하고 있다. 이는 법제화의 이점과 자율규제의 이점을 동시에 살릴 수 있는 방안으로 주목되고 있다. 특히 환경이 급변하고, 매우 복잡하고 위험한 상품이 끊임없이 등장하는 금융산업에 있어서는 원칙중심의 소비자보호법령이 효과적일 수 있다. 우리나라의 경우에도 영국의 FSA를 벤치마킹하여 “원칙중심의 금융감독”을 도입하려고 노력하고 있으나 아직 제 여건이 성숙되어 있지 못하고 있다.

3) 금융소비자보호 이념

우리나라 금융산업에 있어서는 선진 외국에 비해 적극적으로 소비자의 권리를

찾는대든가 또는 소비자의 역량을 강화하는 데 필요한 소비자보호 이념이 아직 형성되지 못하고 있다. 이와 같은 소비자보호이념이 발달하지 못한 것은 무엇보다도 그간 금융산업이 정부의 국가산업발전 및 경제·사회정책 집행의 한 수단으로 전락하면서 금융산업에 경쟁정책이 제대로 실현되지 않았고 정부에서도 큰 관심을 갖지 못하였기 때문이다. 그 결과 정보의 비대칭성 및 교섭력에 있어서 불균형이 선진 외국에 비해 극심하게 되었다. 또한 영국과 같이 금융산업을 국가전략산업으로 육성하면서 뿌리를 내린 소비자의 권리함양과 역량강화가 필수적이라는 인식이 우리나라에는 아직 확산되지 못하고 있고 이를 소비자보호 이념으로 승화하는 데는 상당한 거리가 존재한다. 그 결과 이와 같은 소비자보호 체제(regime)가 소비자권리 함양 및 역량강화의 단계로 넘어가는 데 필요한 국가적 동기부여 및 자원배분이 적절하게 이루어지고 있지 못하고 있다.

우리나라 금융산업에서의 소비자보호활동이 단순한 피해구조수준의 단계에서 소비자권리 함양 및 역량강화의 단계로 나아가기 위해서는 미국 등 선진국에서 소비자지상주의 이념을 실현해 나가면서 제창한 소비자의 7대 권리(알권리, 선택할 권리, 의견반영할 권리, 피해보상받을 권리, 교육을 받을 권리, 안전할 권리, 단체조직 및 활동권)의 금융산업에의 적용을 통하여 소비자보호이념을 재정비하는 것이 필요하다.

4) 금융소비자보호 기관

금융감독원은 금융소비자보호의 주 전담기관으로 되어 있으나 인지도, 소비자 관련 지식수준 및 조직 내 인센티브 등의 면에서 그 역할을 담당하는 데 있어서 외국의 선진 금융감독기관에 비해서 미흡하다.

또한 금융감독원이 주 금융소비자 보호기관으로 되어 있으나 금융소비자들에

게 인지도가 낮다. 이는 소비자원 및 공정거래위원회의 소비자보호활동은 자주 뉴스 미디어에 노출되는 한편 금융감독원의 활동은 그렇지 못한 데 상당부분 기인한다. 많은 금융소비자들에게 금융감독원은 그 이름이 시사하는 바와 같이 단순히 금융기관 감독기관으로서 금융소비자들이 친근하게 접근하기 어려운 곳으로 비춰지고 있어 그 결과 금융감독원에 대해서 잘못된 느낌 및 편견을 가지고 있는 상당수의 민원인들이 심적으로 부담이 적은 소비자원에 의존하는 경향을 보이고 있다.

반면, 금융감독원에 청원되는 소비자보호 민원 중 상당부분은 법적 구제를 받기 어렵거나 소비자의 주장이 현재의 법체계에서 수용되기 어려운 것들이 많아 수용률이 낮은 편이다. 즉, 금융감독원의 금융기관에 대한 권위를 이용해서 자기의 주장을 무리하게 관철하고자 하는 측에서 금융감독원을 선호하는 경향이 있다. 그런 의미에서 비록 최근 많이 개선되어 있기는 하나 금융감독원이 진정한 신문고의 역할을 하고 있다고는 보기 어렵다.

공정거래위원회 및 소비자원은 소비자보호활동에 있어서 오랜 경험과 지식이 쌓여 있는 점에서 금융감독원에 비해서 소비자보호활동에 있어서 장점을 가지고 있다. 두 기관은 소비자보호전문기관으로서 많은 소비자보호관련 연구업적과 실제 보호사례를 축적해 가고 있다는 점에서 이에 따른 일반적 지식을 금융소비자보호에 적용할 수 있는 기반이 마련되어 있다고 할 수 있다.

한편, 금융감독원에 있어서 소비자보호의 역할은 금융기관의 건전성 감독에 비추어 후순위 업무로 간주되어 충분한 물적 및 인적자원배분이 이루어지지 못하고 있다. 조직 내 위상도 높지 못하기 때문에 조직 내에서 인센티브에 있어서도 공정거래위원회 및 소비자원 등에 비해서 크게 미치지 못하는 실정이다. 이와 같은 여건이 금융감독원이 금융소비자보호에 있어서 주도적 역할을 담당하는데 있어서 걸림돌이 되고 있다. 또한 미국 및 영국과는 달리 우리나라 금융감독원과

공정거래위원회가 그 역할이 분명하게 조정되지 못하고 있어서 중복규제 및 혼선을 초래하고 있다.

이와 같은 점을 감안했을 때 우리나라에서 금융소비자보호활동이 제대로 이루어지기 위해서는 독립된 금융소비자보호원이 필요하다. 캐나다의 금융소비자보호원 설립의 사례를 모델로 삼아 공정거래위원회, 소비자원 및 금융감독원의 소비자보호기능을 한데 묶어 수행할 수 있는 독립적 기관을 설립하는 방안을 한 대안으로 고려할 필요가 있다.

3. 우리나라 금융소비자보호 수준의 평가

1) 개 관

우리나라의 경우 금융감독원 소비자보호센터를 중심으로 영국 등 외국감독기관을 벤치마크하는 등 다각적 노력을 하여 왔다. 그 결과 감독원이 실시해 온 제 소비자보호 프로젝트는 양적인 면에 있어서는 선진 외국에 비해서 크게 뒤떨어지지 않는다(〈표 8〉 참조).

그러나 실제 금융기관 현장에서의 소비자보호 수준 및 소비자가 느끼는 체감도면에서는 상당한 격차가 있는 것으로 판단되는데 그 이유로 지적할 수 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 선진 외국에 비해서 소비자보호 프로젝트를 추진할 수 있는 환경이 매우 열악하며 계획 및 집행이 체계적이지 못하고 분명한 목표 및 의지를 가지고 추진되지 않고 있다. 둘째, 소비자보호당국의 의지 및 마음가짐에서의 차이가 선진 외국과 격차를 보이는 원인이라고 할 수 있는데 시간적 데드라인을 가지고 필요한 스탠더드를 확보해 나가는 등 영국 등 선진 외국의 경우

에 비해 방법론에 있어서도 우수한 수단을 갖지 못하고 있다. 셋째, 우리나라의 경우 소비자보호를 위하여 마련된 제 제도가 실제로 현장에서 강제성을 가지고 받아들여지고 있지 못하고 있다(weak enforcement).

〈표 8〉 금감원 소비자보호 관련 주요 추진과제

	은 행 · 비은행권	증 권 권	보 험 권
'02	<ul style="list-style-type: none"> · 휴먼예금 찾아주기 운동 · 선이자 징수 관행 개선 · 신용카드 약관 개선 · 불합리한 수수료 폐지 및 개선 · 상호저축은행 경영공시제도 개선 	<ul style="list-style-type: none"> · 증권회사 경영공시의 실효성 제고 · 증권회사 홈페이지를 통한 부당 업무 관행 시정 조치 · 증권회사 경영지표 등 비교 공시 	<ul style="list-style-type: none"> · 휴면보험금 관리제도 개선 · 보험계약조회시스템 운영 · 자동차보험료 회사별 · 상품별 비교 공시 · 초과보험 해소를 위한 제도 개선 · 생명보험의 직업별 위험률 개선 · 보험금 신속지급을 위한 제도 개선
'03	<ul style="list-style-type: none"> · 대부업 조기 정착과 사금융 피해 방지 · 은행금리 및 수수료에 대한 직접 비교공시 추진 · 상품설명서 교부제도 추진 · 상호저축은행 표준약관 제정 	<ul style="list-style-type: none"> · 비상장 · 비등록금융회사에 대한 경영공시 강화 방안 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 보험회사 종합정보 비교 공시 · 공시이율제도 개선
'04	<ul style="list-style-type: none"> · 은행대출모집인제도 개선 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 증권회사의 회계투명성 확보 방안 	<ul style="list-style-type: none"> · 보증보험회사의 연대보증제도 개선 · 보험회사의 연금지급안내방법 개선 · 장애등급분류표 개선 추진
'05	<ul style="list-style-type: none"> · 비상장 은행의 경영공시 강화 · 불법 가맹점에 대한 삼진아웃제 · 은행약관 개선방안 추진 · 금융사고자금 지급정지시스템 구축 방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> · 부동산펀드에 대한 운용실태 점검 실시 	<ul style="list-style-type: none"> · 해약환급금 지급기준 및 표준 이율 산출식 개선 · 자동차보험 표준약관 개정 · 방카슈랑스 부조리 신고센터 활성화 방안 · 보험회사의 자동갱신 특약 개선 · 보험용어 개선

(다음 Page로 연결)

(앞 Page에서 연결)

	은 행 · 비은행권	증 권 권	보 험 권
'06	<ul style="list-style-type: none"> · 전자금융거래 안전성 제고방안 추진 · 서민금융 119 서비스 개시 	<ul style="list-style-type: none"> · 증권회사의 CMA업무실태 · 증권투자 관련 서류 간소화 추진 · KP거래의 고객보호 및 투명성 강화 방안 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 자동차보험제도 개선(대리운전) · 통신수단을 이용한 보험모집 가이드라인 마련 · 홈쇼핑 보험대리점 직원교육 실시
'07	<ul style="list-style-type: none"> · 신용카드 회원 불법모집신고 코너 설치 · 주택담보대출 소비자보호방안 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 대출약관상에 금리변동가능성 명시 자필서명 · 유사수신 행위 실태 분석 · 대출상담자 조회시스템 구축 완료 · 상호금융 여수신업무 모범안 · 신용카드 업무개선 <ul style="list-style-type: none"> - 포인트 관련 기본내용 약관 명시 - 여전대출모집인등록제도 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 펀드 불완전판매 방지 종합대책 추진 · 환매조건부채권제도의 투자자 보호 및 투명성 강화 · 펀드투자자 불편해소방안 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 투자위험요소 공시 개선방안 - 소비자편의 중심의 펀드 공시 체계 추진 - 펀드와 다른 상품·서비스 연계 판매에 대한 행위준칙 마련 	<ul style="list-style-type: none"> · 보험상품 설명서제도(보험상품별 표준상품설명서 마련) · 보험상품 공시제도 강화(변액보험, 주가지수연동형보험 등) · 보험상품 허위 과장광고 및 부당 모집행위 집중 점검 · 보험금 지급내역 설명제도 · 보험약관 개선 · 변액보험 관련 제도 개선

자료 : 금융감독원 연차보고서

가. 우리나라의 금융소비자보호 환경의 평가

우리나라의 금융소비자보호 환경은 한마디로 열악하다고 할 수 있다. 무엇보다도 금융소비자보호를 위한 법제가 충분히 발달되어 있지 않다는 점이 그 원인을 제공한다고 할 수 있다. 선진 외국에서는 소비자보호를 지원하는 각종 법제도를 정비하고 있는 반면, 우리나라의 경우 주로 업권별 감독규정에 의존하고 있어 소비자 피해 예방 및 구제에는 한계가 있었다. 물론 최근에는 자본시장법제정으로 소비자보호관련 법환경이 크게 개선되었지만 이 법의 제정으로 기대하는 만큼 소비자보호수준이 획기적으로 향상되는 데는 아직도 상당한 시간이 걸릴 것으로

예상된다.

또한 국가적인 지원면에서 선진 외국에 비해 크게 뒤떨어져 있는 점이 소비자 보호 환경이 열악한 수준을 벗어나지 못하는 큰 원인이라고 할 수 있다. 외국에서는 금융소비자보호문제를 국가 전략적 차원에서 다루고 있는 데 비해서 우리나라에서는 아직 이러한 단계에 이르지 못하고 있다. 영국의 경우 소비자 재무역량(financial capabilities) 강화를 국가 핵심전략의 하나로 선정하고 있으며 EU국가들의 경우 소비자보호를 EU성공의 한 큰 축으로 생각하고 있다. 그 결과 금융소비자보호를 위한 자원의 배분이 충분히 이루어지고 있지 못하고 있다. 금융감독원의 경우에도 금융소비자보호가 자원배분에 있어서 최우선순위에 있지 못하고 있다. 금융허브를 지향하는 국가들 중에서도 금융소비자보호를 국가전략의 하나로 추진하고 이를 감독자원의 배분에 있어서 가장 중요한 위치에 두는 경우를 많이 발견할 수 있다.

아울러 금융기관직원의 자질, 금융기관의 업무수행 스탠더드 및 소비자들의 금융지식 수준이 선진 외국에 비해 열위에 있는 점도 높은 수준의 소비자보호 제도를 운영할 수 있는 환경을 만드는 데 장애요인이 되고 있다.

이와 같이 우리나라 금융소비자보호 환경이 아직 열악한 상태에 머물러 있는 이유를 시장에서 거래되는 금융상품 중 복잡하고 위험한 상품의 범위와 종류가 선진 외국에 비해 훨씬 제한적이라는 점에서도 찾을 수 있다. 이는 상품이 단순한 만큼 소비자보호를 위한 제 과제도 단순하게 될 수밖에 없다는 이치와 같다. 소비자피해가 가장 많이 발생하는 것으로 보고되고 있는 모기지상품, 연금상품, 자문서비스상품, 펀드상품 및 신용보험상품 등이 우리나라에서는 아직 발달되지 못하고 있다. 게다가 소비자피해가 많이 발생하는 부분에 있어서는 광고, 가격 및 약관에 있어서 사전심의제가 도입되고 있기 때문에 소비자피해가 발생할 수 있는 여지를 그만큼 줄여준다고 할 수 있다.

그 밖에 금융거래에 있어서 공정성 및 투명성 확보를 위해 해온 노력 등이 아직 일천하여 그 결실을 기대하는 데 상당한 시간이 필요한 점도 우리나라 금융소비자보호환경을 열악한 상태에 남아있게 하는 요인이다. 우리나라의 경우 아직 감독당국이 홀로 분투하는 양상이 있으며 금융기관의 관행 및 업무절차의 개선에 있어서 소비자보호문화가 정착되지 못하고 있다.

금융산업에 있어서 높은 진입규제 및 대형화의 진전으로 인해 경쟁의 도가 선진 외국에 비해 낮은 점도 소비자보호수준이 개선되기 어려운 환경을 제공하고 있다고 볼 수 있다. 한편, 각국의 경쟁정책당국은 경쟁의 촉진을 소비자보호의 최선책으로 간주하고 있음을 볼 수 있다.

우리나라의 금융소비자보호에 대한 전반적 인식을 보면 외국에 비해 소비자보호활동을 단순히 소비자피해 구제활동 등으로 그 범위를 매우 제한하고 있다. 그 결과 이러한 활동이 더욱 발전·확대되어 금융산업의 고도화와 질적 제고를 위한 활동으로 이어지는 모멘텀이 아직 형성되지 못하고 있다. 또한 금융소비자가 갖는 정보의 비대칭성 및 교섭력에서의 열세 때문에 금융소비자가 당연히 가져야 할 권리를 상정하고 이러한 권리의 보호라는 관점에서 접근하지 않으면 올바르게 소비자보호에 나설 수 없다는 인식이 외국에 비해 부족하다. 이를 위해서는, 1960년대 이후 미국의 소비자보호운동에서 제창되었던 소비자의 7대권리가 금융소비자들에게도 적용되도록 인식의 전환이 선행될 필요가 있다. 이러한 인식의 부족으로 우리나라의 소비자보호정책은 아직 단순한 소비자피해의 예방 및 구제에 역량이 집중되고 있는 데 반해 선진 외국의 경우 한걸음 더 나아가서 소비자의 역량강화¹⁸⁾에 보다 초점이 맞추어지고 있다. 그 결과 각 계층별 금융교육의 강화 및 금융문맹(financial illiteracy)의 퇴치에 주력하고 있다.

18) empowering consumer 또는 strengthening financial capabilities라는 모토아래 소비자보호정책이 추진되고 있음.

나. 금융소비자보호활동의 추진 과정의 평가

우리나라의 금융소비자보호조치의 계획 및 집행 방법을 보면 선진 외국에 비해서 부족한 점을 많이 보이고 있다. 종합적인 마스터플랜이 부족하며 어떤 효과를 기대할지에 대해서 명확한 목적의식이 부족하다. 소비자보호활동이 단기간에 큰 성과를 볼 수 있는 사항이 아닌 만큼 최종목표에 도달하기까지의 단계를 정하고 각 단계의 목표달성을 위해 노력함으로써 꾸준히 성과를 제고해 나가는 노력이 필요하다.

또한 소비자피해를 발생시키는 원인에 대한 진단 및 이에 대한 처방책을 구하는 데 있어서 소극적인 자세를 보이고 있다. 영국 FSA의 경우 다음의 두 가지 장기 프로젝트 추진을 통하여 철저하게 소비자피해발생의 원인 진단 및 예방/구제책을 도출하고 있다. 즉, Retail Distribution Review(RDR)를 통하여 개인금융시장(retail market)에서 발생할 수 있는 소비자피해의 근본원인(root cause)을 철저하게 분석하고 있으며 또한 “Treating Customers Fairly(TCF)”라는 목표하에 소비자피해의 예방책 및 구제책을 도출하고 있다.

또한 계획을 집행하는 데는 어떠한 장애가 있으며 각 소비자보호제도 및 프로젝트추진 비용 및 효과에 대한 분석이 제대로 이루어지고 있지 못한 점을 간과할 수 없다.

이 외에도 피드백을 통하여 꾸준히 개선해 나가는 노력이 선진 외국에 비해서 부족한 점을 발견할 수 있다. 소비자보호활동이 효과적이기 위해서는 설문조사 및 패널조사 등의 피드백들을 통하여 평가를 받고 그 결과에 따라 지속적으로 개선해 나가는 노력이 필요하다. 영국 FSA처럼 소비자패널을 만들어 최소한 매년 1번씩 이 패널이 소비자보호활동진행상황을 평가하고 점검할 수 있도록 함으로써 소비자의 관점에서 소비자보호활동을 평가하고 여기에서 지적된 문제점을

개선해 나가는 노력이 필요할 것이다. 우리나라의 경우에도 소비자패널이 설립되어 있으나 인터넷상에 그 활동상황이 공개되지 않아 어떠한 활동을 하는지 명확하지 않다.

다. 금융소비자보호수준의 평가

소비자 권리의 적극적 보호라는 관점에서 우리나라의 소비자보호는 아직 미흡한 수준에 머물러 있다. 선진 외국의 경우 구체적으로 소비자의 권리를 명시¹⁹⁾하고 이를 보호하기 위하여 노력하고 있다. 캐나다의 금융소비자보호원이 제시하는 대출에 관련된 금융소비자의 권리는 다음과 같다.

- 차입금에 대한 비용 및 기타 비용 또는 적용될 수 있는 위약금에 대한 정보를 적시에 제공받을 권리
- 각 상황별로 달라지는 대출금의 연간 금리에 대한 정보를 달러나 센트 단위의 금액으로 제공받을 권리
- 주택담보대출을 제외한 모든 대출에 있어서 만기일 이전에 위약금 없이 조기 상환할 권리
- 소비자 본인이 동의하지 않는 한 최소 신용 잔액을 유지할 의무로부터 면제될 권리

소비자의 권리 중 가장 중요한 부분은 소비자가 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 충분한 도움을 받을 수 있는 권리라고 할 수 있는데 우리나라의 경우 아직 이러한 부분에 대한 배려가 부족하다. 소비자가 합리적인 선택을 할 수 있기 위해서는 이러한 결정을 할 수 있도록 충분한 정보가 제공되어야 하는데, 이를

19) 법적으로 명시된 권리조항도 많이 발견할 수 있음.

위해서는 비교공시가 이루어져야 한다. 또한 모든 거래가 소비자의 눈높이에 맞추어서 이루어져야 한다. 계약서 및 판촉물 등은 단순하고, 평이하고 눈에 잘 보이도록 하여야 한다. 아울러 복잡한 거래와 위험한 거래로부터 충분히 보호를 받도록 역량이 부족한 소비자에 대해서는 특별한 보호조치가 필요하다. 그러나 보다 많은 소비자들이 복잡하고 위험한 거래에 뛰어들 수 있도록 하여야만 이러한 시장을 확대할 수가 있게 되는데 이러한 점을 충분히 감안한 공시가 요구된다. 소비자가 자신의 권리를 찾기 위해서는 그에 걸맞는 역량을 갖추어야 하며 이를 위해서 연령대별로, 직장별로 교육프로그램 및 홍보프로그램이 갖추어져 있어야 하는데 이러한 점에서 선진 외국과 상당한 격차를 보이고 있다.

우리나라의 소비자의 보호가 아직 낮은 수준에 머물러 있는 데는 스탠다드의 설정 등 소비자보호 수준을 지속적으로 업그레이드시킬 수 있는 방법론이 부족한 것도 한 몫을 하고 있다. 금융기관직원들의 업무관행 및 행태에 있어서 도달되어야 할 수준을 정하고 이러한 수준에 도달할 수 있도록 노력을 할 때 개선의 목표가 뚜렷하기 때문에 수준을 업그레이드시키는 데 효과적일 수 있다. 이를 위해서는 담당직원 및 대리점직원의 훈련이 필요하며 숙달 정도를 테스트(proficiency test)하는 제도가 필요하다. 그러나 이와 같은 스탠더드의 설정을 통한 개선추구방식은 아직 우리나라 금융산업에 정착되지 못하고 있다. 아직 우리나라는 이러한 방식에 익숙해져 있지 못하고 있는데, 이를 도입하기 위해서는 수준을 측정하기 위한 객관적인 기준이 마련되어야 할 것이다.

소비자보호제도가 금융기관 현장에서 약한 강제 집행능력(weak enforcement)을 보이고 있는 것도 우리나라가 금융소비자보호수준을 업그레이드하는 데 중요한 장애요인으로 작용하고 있는데 그 이유를 살펴보면 다음과 같다. 첫째는 소비자보호당국이 이를 실현시키려는 의지가 약한 점을 한 원인으로 들 수 있다. 그 한 가지 이유로서 영국 FSA의 경우와 같이 금융법상 소비자보호가 4가지 설립

목적 중의 하나로 명시되어 있지 못한 점을 들 수 있다. 우리나라 금융법상 규정된 바에 의하면 그 자체가 목표를 가지고 실현하여 나아가야 할 구체적 목적으로 표현되기보다는 다른 설립목적들의 실현을 통하여 결과적으로 달성될 수 있는 선언적 목적으로 되어 있어 충분한 자원배분이 이루어질 수 있는 근거가 취약하다. 아울러 규칙위반자에 대한 징벌이 약한 것이 현장에서 소비자보호조치 미비로 인한 처벌에 대한 경각심을 약하게 하는 원인이다. 벌과금제도의 활용을 통하여 징벌수위를 높여가고 있는 외국의 경우에 비해 우리나라는 아직 징벌 수위가 낮은 편이다.

2) 투명성 및 공시수준의 비교

선진 외국의 경우 투명성 및 공시수준을 평가할 때 판매시점은 물론 그 사전 및 사후에 있어서의 투명성 및 공시수준도 모두 고려의 대상이 되고 있다.

가. 사전적 공시수준

사전적 공시의 필요성은 소비자가 구입을 하기 전에 시중에 나와 있는 상품을 비교 평가하여 자신에 맞는 상품을 고르는 데 필요한 정보를 제공하는 데에서 찾을 수 있다.

영국 FSA 등은 감독기관의 웹사이트에 상호 비교를 할 수 있도록 비교공시를 하는 난을 마련함으로써 소비자의 선택을 돕고 있다. 우리나라의 경우 협회 등을 통하여 상품별로 비교 공시를 하고 있으나 공시되고 있는 상품들이 정작 자신이 찾고 있는 상품의 종류와 매칭될 수 있는 상품인지의 여부가 확인되지 않아 실효성이 떨어지고 있다.

그러므로 비교공시가 효과를 거두기 위해서는 자신이 찾는 상품을 입력해서 컴퓨터가 광범위한 상품군에서 매칭되는 상품만을 골라내는 소프트웨어가 필요하며 이를 위해선 감독당국의 선제적 역할이 절대 필요하다. 또한 적시에 각 금융기관에서 해당정보를 컴퓨터에 정확하게 입력하는 노력이 필수적이다. 아울러 어떠한 정보를 어떤 시기에 어떻게 입력할 것인가에 금융기관 간 합의가 이루어져야 하며 이 합의에 대해 강제적인 준수 의무가 부과되어야 할 것이다.

이러한 것들은 경쟁이 격심한 환경하에서는 가능한 조건이 되지만 그렇지 않을 경우 정부에서 법적으로 규정하여 의무화하는 경우에만 가능하게 될 것이다. 그러나 이를 법제화하는 나라는 찾아보기 어렵고 대부분의 경우 감독당국에서 협회를 통하여 자율적 의무규정으로 하도록 하고 있다. 또한 영국 등 외국에서는 감독기관들이 광범위한 상품에 대한 지식과 상품선택 시 유의할 사항들을 적은 홍보책자를 배포함으로써 소비자의 선택에 크게 도움을 주고 있다. 요약하면 우리나라의 경우 사전공시에 있어서 감독기관의 역할은 영국 등에 비해서 제한적이라고 할 수 있으며 그만큼 소비자의 선택의 폭이 좁다고 할 수 있다.

나. 판매시점(point of sale) 공시

외국의 경우 판매시점의 공시가 효과적으로 이루어지기 위해서는 소비자가 사전에 알아야 할 내용에 대한 통지 의무에 대해서 규제가 필요하다는 주장이 많다. 이 때 공시가 반드시 이루어져야 하는 내용에 대해서는 다음과 같은 점들이 거론되고 있다.

- 수수료, 이자율(년간 이자율, 복리가중실제이자율)
- 중도해지 시 수수료율
- 피해 시 구제방법 설명

- 법규 위반 끼워팔기의 유형 설명
- 소비자의 권리 공시
- 계약취소권에 대한 사전 통지
- 펀드의 경우 과거의 실적에 대한 공시
- 미래의 환경변화에 따른 거래조건(수익률, 리스크)의 변화에 대한 정보 제공

우리나라의 경우 상기 항목 중 수수료, 이자율 및 중도해지 시 수수료율 이외에 다른 사항에 대해서는 충분한 공시가 이루어지고 있지 않다. 판매시점의 공시수준이 소비자보호수준을 평가할 때 가장 높은 평가배점을 받을 수 있는 항목이라는 점을 감안할 때 이 부문에서의 열세는 우리나라의 소비자 보호수준을 낮게 평가하게 하는 요인이 될 수 있다. 외국의 경우 판매시점의 공시내용이 너무 많아지게 되자 소비자의 혼란을 줄이기 위해서 항목을 줄이거나 간략하게 하자는 주장마저 나오고 있다.

다. 사후적 공시

일단 상품이 판매된 후에는 공시가 소홀해지기 쉬우나 소비자들은 자신이 구입한 상품의 현황에 대해 많은 궁금증을 갖게 되므로 사후적 공시가 제대로 이루어지지 않으면 소비자보호에 만전을 기할 수 없게 된다.

사후적 공시가 필요한 부분으로서 다음과 같은 점이 지적되고 있다.

- 주기적 현황 통보
- 적립예금의 실효 이자율
- 현재의 적용 이자율(예금, 대출)
- 수수료 및 보수의 발생현황(펀드의 경우)

- 대출이자 상환현황(상환시 적용이자율 포함)
- 현재의 수익률
- 보험 커버 현황 및 해약환급금 등

우리나라의 경우 소비자가 구입한 상품에 대한 정보를 주기적으로 제공해주는 관행이 아직 정립되어 있지 않아서 이를 얻기 위해서는 콜센터에 문의하거나 웹사이트에 접속하여야 하는 경우가 많다. 그 결과 사후적 공시수준이 외국에 비해서 가장 떨어지는 부분이 되어 있으므로 이의 개선을 위하여 많은 노력이 요구된다. 즉, 기존 구입상품에 대해 적용하는 금리 및 수수료율의 공시에 있어서도 실제 이율을 적시하지 않는 경우가 많아 소비자에게 불편을 주고 있다. 예를 들면, 변동금리의 경우 단순히 CD금리 + α %, 예금금리 + α %라고 적시하기보다는 가장 최근의 CD금리 및 예금금리를 함께 보여줌으로써 소비자에게 현재의 대출이자율 및 예금수익률을 파악할 수 있도록 하여야 할 것이다.

라. 공시의 내용과 형식

선진 외국의 경우 공시가 소비자의 눈높이에서 이루어져야 함을 강조하고 표준 공시의 내용 및 형식이 법 또는 감독당국의 규정에서 정해지는 경우가 많다. 즉, 핵심적인 조건의 하이라이트와 계약서 및 홍보물의 평이성, 읽기용이성 및 이해용이성 등을 요구하고 있다. 우리나라의 계약서 및 홍보물의 경우 이를 주관하는 공정위가 불공정성 시정에 보다 초점을 맞추고 있어 앞에서 논의한 공시의 내용과 형식에 대해서는 아직 충분한 관심이 모아지지 못하고 있다. 또한 우리나라의 소비자보호문제는 업권별 감독규정에서 규정²⁰⁾하는 바가 많아 위반자의 처벌에 있어서는 행정제재에 국한할 수밖에 없기 때문에 법의 제정을 통해

20) 최근 자본시장법의 제정과 함께 이러한 상황이 많이 바뀌었음.

구체적인 공시의 내용 및 형식을 규정하는 것보다는 소비자보호에 제한적일 수밖에 없다. 아울러 공시 및 정보제공의 질을 높이기 위해서는 공시를 통해서 구체적으로 달성하려고 하는 목표가 천명될 필요가 있으며 그렇지 않을 경우 노력이 분산될 수 있다. 영국의 FSA의 경우 공시 및 정보제공의 목적을 소비자에게 가장 합리적인 선택을 할 수 있게 하기 위한 것으로 규정하고 있다(informed decision).

마. 소비자 주의보 발령(Consumer Alert)

외국의 경우 문제가 될 만한 상품 -복잡하고 위험한 상품의 경우-이 출시될 때 이에 대한 주의보를 발령함으로써 소비자를 보호하고 있다. 우리나라의 경우 일부 품목에 대해서는 상품 및 약관에 대한 사전 심사제를 통하여 그러한 상품의 출시를 사전에 차단하는 장치가 되어 있어 외국에 비해 오히려 강화된 소비자 보호장치를 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 사전 차단은 혁신을 가로막는 부작용을 가져올 수 있으므로 상품출시를 자유롭게 허용하되 일단 출시된 상품에 대해서는 소비자주의보 발령제도를 활용하도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

3) 기타 금융소비자보호 이슈에 있어서의 수준 비교

가. 끼워팔기

각국은 금융기관의 끼워팔기 행위에 대한 규제에 대해서 많은 견해의 차이를 보이고 있으나 대체로 최종소비자에게 혜택이 돌아가는 것에 대해서는 허용하는 입장이다. 그러나 허용될 수 없는 끼워팔기 행위에 대해 법적인 정의를 내리고

금융기관들로 하여금 행동강령을 만들고 창구직원을 적절하게 훈련시키도록 함으로써 소비자를 보호하려고 노력하고 있다.

캐나다의 경우 강압적 끼워팔기의 법적 정의와 이에 대한 법적 금지조치를 하고 있으며 미국의 경우에도 허용될 수 있는 것과 그렇지 않는 것을 명확하게 구분함으로써 소비자보호에 만전을 기하고 있다. 또한 끼워팔기는 위법행위라는 것을 창구에 게시하도록 함으로써 창구직원 및 소비자들에게 모두 경각심을 불러 넣어주고 있다.

우리나라의 경우 법적인 명확한 정의, 창구에서의 공시, 창구직원의 훈련 및 행동강령의 제정이라는 면에서 선진 외국에 비해 미흡하다고 할 수 있다.

나. 개인비밀정보보호

우리나라의 경우 OECD회원국으로서 OECD권고안을 받아들여 개인비밀정보 보호를 위한 법률제정 및 감독에 나서고 있다. 특히 최근 개인정보의 이용에 대해서는 소비자의 사전 동의를 받도록 하는 등 소비자보호조치가 강화되어 왔다. 그러나 EU의 Directive에서 제시하고 있는 기준을 충족하고 있는 수준에는 아직 미달되어 있다고 판단된다. EU Directive에서는 개인정보를 수집 및 활용하고자 하는 데이터 운영자(data controller)는 공적기관에 등록하거나 면허를 획득하여야 한다. 또한 소비자가 누려야 할 권리에 대해서 명확하게 되어 있지 않는데, 예를 들면 다이렉트마케팅의 목적으로 자신의 정보가 이용되는 것을 반대할 수 있는 권리 등을 들 수 있다.

또한 개인정보관리체제 확립, 마케팅 목적의 개인정보 이용 행동강령의 수립, 금융기관직원들의 개인데이터 접근에 대한 적절한 통제장치 마련 등의 면에서 아직 선진외국의 수준에 도달하지 못하고 있다고 할 수 있다.

다. 옴부즈맨제도

통합된 관 주도의 옴부즈맨제도를 가지고 있다는 점에서는 다른 어느 국가에 비해서도 장점을 가지고 있다. 그러나 선진 외국에 비해서 충분한 법적 뒷받침을 받지 못하고 있어 충분한 자원배분을 받지 못하고 있으며 반면 그 만큼 법적 책임도 부담하고 있지 않다. 영국 및 캐나다의 옴부즈맨은 완전히 독립된 기관인 반면 우리나라의 경우 금융감독원의 소비자보호센터 안의 기구로서 운영되고 있다.

또한 옴부즈맨제도의 시행에 대한 충분한 홍보(awareness)가 이루어지고 있지 못하고 있다. 소비자가 불만 및 피해를 어떻게 처리할 것인가에 대해서 아직도 계도장치가 선진 외국에 비해서 발달되어 있지 못하다. 금융감독원의 웹사이트상에 제시되어 있는 소비자 해결책에 있어서도 선진 외국에 비해 불충분하다.

아울러 옴부즈맨제도 성공의 선행조건이라고 할 수 있는 각 금융기관 차원에서의 소비자불만 처리 및 피해구제조치가 선진 외국에 비해 발달되어 있지 못하다. 옴부즈맨제도에 대한 주기적인 평가와 지속적인 개선 노력이 선진 외국에 비해서 미흡한 점이 이러한 결과를 가져온 원인이라고 할 수 있다. 이는 평가기준을 설정하고 성과를 측정할 수 있는 노-하우가 충분히 축적되어 있지 못한 데 기인한다. 특히 옴부즈맨제도에 참여하고 있는 사람들의 전문성에 대해 충분한 분석 작업이 이루어지고 있지 못하고 있다.

이 밖에도 분쟁조정제에 참여하고 있는 민원인에 대한 지원시스템이 부족한 점을 우리나라 옴부즈맨제도의 약점으로 지적할 수 있다. 영국 등에 비해 법률자문역이 충분히 배정되어 있지 못하다. 또한 분쟁조정시스템에 참여하고 있는 민원인들이 분쟁조정절차를 통해서 얻을 수 있는 편익 및 한계에 대해서 명확한 인식을 갖게 하고 또한 소비자 피해구제를 받기 위한 최선의 길을 사전에 선택

하는 데 도움을 줄 수 있는 의사소통, 자문 및 조율시스템이 충분히 갖추어져 있지 않다. 이러한 시스템을 운영하기 위해서는 많은 물적 및 인적 자원이 갖추어져야 한다. 현재 소송지원시스템을 운영하고 있으나 상기한 시스템이 갖추어져 있지 않을 경우 충분한 효과를 거둘 수 없을 것이다.

VII. 결 론

본 보고서는 우리나라에서 금융소비자보호 문제를 다음의 세 가지 관점에 입각해서 고찰하였다. 첫째, 금융소비자보호정책의 의의 및 위상에 관한 것이다. 그간 금융소비자보호정책은 금융산업보호정책 및 건전성규제정책 등에 밀려서 그 위상이 높지 못하였는데 과거의 금융환경에서 생성된 소비자보호이념, 법령체계 및 감독기구의 형태를 과감히 버리고 새로운 소비자보호체제의 재구축을 통하여 그 위상을 재정립할 필요가 있다. 특히 소비자보호이념의 재정립이 필요한데 전통적으로 소비자보호의 주 목적이 되어 왔던 금융질서의 확립 또는 공정거래의 확립 이외에 소비자의 7대 권리(알권리, 선택할 권리, 피해보상을 받을 권리, 의견반영할 권리, 안전할 권리, 교육을 받을 권리 및 단체조직 및 활동권)의 보호를 더욱 중요한 이념으로 부상시킬 필요가 있다.

둘째, 우리나라 금융거래에 있어서의 공정성 여부 판단 문제이다. 이를 위해서는 단순한 법리적 공방뿐만 아니라 우리나라의 금융시장 및 금융산업의 건전한 발전을 위하여 가장 합리적인 판단이 무엇인가를 고려하여야 할 것이다. 본 보고서는 금융산업에서의 삼 당사자구조, 위험분담, 공익상품 및 공동의사결정 등이 금융기관과 소비자 간의 거래에서 공정성 여부를 가릴 때 따져보아야 할 점으로 제시하고 있다. 특히, 우리나라의 경우 금융산업의 공정거래 실현을 위한 갖가지 이슈들을 분석함에 있어서 이러한 점들을 충분히 고찰하여 판단하지 않으면 잘못된 결론에 도달할 가능성이 높다. 본 보고서에서는 우리나라 금융산업의 공정거래 실현을 위한 13가지 이슈를 발굴하고 이에 대한 정책적 과제를 제시하였다.

셋째, 금융소비자보호체제의 바람직한 대안에 관한 문제이다. 우리나라의 경우 금융산업의 발전과정에서 형성된 금융관행 때문에 불완전 판매 및 불공정거래

발생의 가능성이 매우 높다. 그러므로 이와 같이 뿌리 깊게 고착된 금융관행을 바로 잡기 위해서는 법제화수준,²¹⁾ 금융기관의 법적 책임에 대한 정의,²²⁾ 소비자보호감독기관에 대한 권한 부여,²³⁾ 소비자피해구제제도의 설계²⁴⁾에 있어서 적정성을 유지할 수 있는 소비자보호체제의 대안을 강구할 필요가 있다. 본 보고서에서는 금융소비자보호 수준에 대해 외국의 사례를 우리나라와 비교함으로써 우리나라의 금융소비자보호체제의 바람직한 대안을 모색하였다.

바람직한 금융소비자보호 수준의 대안을 강구하기 위해서 외국의 사례와 우리나라 소비자보호수준을 평가해 본 결과, 무엇보다도 선진 외국에 비해서 금융소비자보호 프로젝트를 수행할 수 있는 환경이 열악하다는 것이 약점으로 지적되었다. 소비자보호를 위한 법제, 국가전략적 차원의 소비자보호계획 수립, 감독자원의 배분, 금융기관직원 자질 및 소비자들의 지식수준, 금융거래에 있어서 공정성 및 투명성 개선 노력도 등의 면에서 선진 외국에 비해서 미흡하다.

또한 금융감독원에서 영국의 FSA를 벤치마크하여 많은 과제를 추진하였지만 FSA에 비해 분명한 목표와 의지를 가지지 못하고 방법론에 있어서도 크게 떨어지는 면을 볼 수 있는데, 이는 무엇보다도 소비자보호 문제가 국가전략적 차원에서 검토되고 있지 못하여 감독자원의 배분면에서 후순위로 밀리고 있기 때문으로

21) 소비자보호조항을 법에 명문화하는 수준을 이야기하는데 법제화가 잘 되어 있을수록 과거의 관행을 일거에 무너뜨리는 데 효과적이라고 할 수 있다.

22) 금융기관의 법적 책임을 보다 포괄적으로 또는 광범위하게 할수록 과거의 관행을 바로 잡는데 효과적일 수 있다. 예를 들면 선관의무에 있어서 사후적 선관의무까지 부과하거나 신의성실의 원칙을 보다 광범위하게 적용할 때 금융기관의 법적 책임을 보다 포괄적으로 또는 광범위하게 하는 경우가 될 것이다. 단, 이 경우 금융기관의 법적 준수비용을 높여 금융시장의 발전을 늦추는 부작용이 또한 있음을 유념하여야 할 것이다.

23) 소비자보호 감독기관에 법령 제정권(영국의 FSA의 예) 및 검찰권(미국의 SEC의 예)을 부여할 때 잘못된 관행에 대한 적발 및 처벌을 보다 효과적으로 할 수 있다. 그러나 금융기관의 경영권의 침해 및 자율규제의지를 꺾을 수 있는 폐단이 있음을 주의하여야 한다.

24) 소비자피해구제제도에 의해 신속하고 작은 비용으로 소비자가 피해보상을 받을 수 있는 제도가 잘 발전되어 있을수록 금융기관의 잘못된 관행을 시정하는 데 효과적일 수 있다.

판단된다. 아울러 우리나라에서 금융소비자의 보호가 금융산업의 고도화와 질적 제고를 위해 필수불가결한 요소라는 점에 대해서 아직 공감대가 형성되어 있지 못하고 이와 더불어 금융소비자보호의 이념이 명확히 정립되어 있지 못한 점도 이러한 결과를 낳은 원인으로 볼 수 있다.

결론적으로 본 보고서에서는 금융소비자보호이념의 재정립과 금융소비자보호 감독기관의 신설이 우리나라 금융소비자보호 수준을 획기적으로 개선하기 위해서 필요하다고 주장하고 있다. 금융소비자보호이념을 금융소비자가 당연히 가져야 할 7대 권리를 적극 보호하는 방향으로 정립되어야 아직 낮은 단계에 머물러 있는 우리나라 소비자보호 수준을 획기적으로 끌어올릴 수 있다고 생각한다. 또한 독립되고 전문화된 금융소비자보호 감독기관을 설립하는 것이 감독자원의 배분면에서나, 소비자보호의 전문성과 소비자의 인지도 및 친숙도를 제고하기 위해서나 불가결하다.

본 보고서는 주로 이슈의 발굴 및 문제의 제기에 연구의 초점을 맞추고 있기 때문에 감독당국이나 금융기관이 현장에서의 소비자보호 활동에 실제로 적용하기 위해서는 각 이슈 및 과제별로 보다 심도 있는 연구가 필요하다고 하겠다.

또한 전술한 법제화수준, 금융기관의 법적 책임에 대한 정의, 소비자보호감독기관에 대한 권한 부여, 소비자피해구제제도의 설계에 있어서의 적정성 문제는 각 주제별로 보다 심도 있는 연구가 필요한 분야라고 할 수 있다. 그러나 이들은 최근에 시행된 자본시장법과 관련시켜 연구할 필요가 있다. 자본시장법은 어떠한 업법보다도 체계적이고 다양한 소비자보호조항을 포함하고 있기 때문에 향후 소비자보호에 있어서 모델법과 같은 지위를 누릴 것으로 예상되는 만큼 자본시장법과 일관성 및 정합성을 가지지 못하는 대안들은 평가절하될 가능성이 높기 때문이다.

그 밖에 본 보고서에서 충분히 다루어지지 않으면서 금융소비자보호를 위하여

추가로 연구가 필요한 과제로는 다음과 같은 것을 들고 싶다. 먼저 소비자와 금융기관 간의 분쟁해결시스템으로서 중재제도와 조정제도에 대해서 심도 있는 연구가 필요한 분야라고 할 수 있다. 우리나라와 같이 법원에서의 소송비용이 매우 크고 법조계에서 금융분야전문가가 부족한 현상이 나타나는 곳에서는 법원 이외의 효과적인 분쟁해결시스템의 구축이 소비자보호를 위하여 반드시 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 옴부즈맨의 효율적 운영방안에 대한 연구가 필요하다. 캐나다의 경우 옴부즈맨 운영사항에 대한 평가기준을 마련하고 매년 이러한 기준에 입각해서 실제 활동상황을 평가함으로써 개선방안을 도출하고 있는 것을 충분히 참고할 필요가 있다. 옴부즈맨제도가 그 역할을 제대로 수행하기 위해서는 지속적 개선 노력을 통해서 효율성을 제고할 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

- 김병연, 「금융산업에 있어서의 경쟁정책」, 『금융동향 : 분석과 전망』, 2003년 여름, 한국금융연구원, pp.1~20.
- 김성훈 · 김우진 · 안정석, 『금융소비자보호 제도의 실태조사결과 및 개선 방향』, 한국금융연구원, 2001.
- 임병철, 『개인정보시장 인프라 구축방안』, 한국금융연구원, 2003.
- 양원근, 『은행의 금융상품 표시 · 광고 기준제정에 관한 연구』, 한국금융연구원, 1997.
- 이병윤 · 이석호, 『금융회사 불공정거래에 대한 규제체계』, 한국금융연구원, 2007.
- 금융감독원, 『민원백서』, 2006년 3월.
- _____, 『연차보고서』, 2001~2007.
- Soderlind, Steven D., *Consumer Economics*, Armonk NY, : M. E. Sharpe, 2001.
- Controller of the Currency, *Banking Laws for Examiners*, December 1998.
- Financial Consumer Agency of Canada(FCAC), *Annual Reports*, 2001~2007.
- Financial Service Authority(FSA), “Informing Consumers: Product Disclosure at the Point of Sale,” *Consultation Paper #170*, February 2003.
- _____, *Annual Reports*, 2001~2007.
- General Accounting Office, “Bank Oversight: Few Cases of Tying Have Been Detected,” GAO/GGD-97-58, p.4.
- Simon Bailey of Social and Enterprise Development Innovations (SEDI), “Why Financial Capability Matters?” Synthesis Report on Canadians and Their Money: A National Symposium on Financial

Capability held on June 9-10 2005 in Ottawa, Canada.

Task Force on the Future of the Canadian Financial Service Sector,
Change, Challenge, Opportunity, Final Report of the Task Force,
September 1998.

Empowering Consumer, background paper #3, September 1998.

U.K. Conservatives, *From Crisis to Confidence Plan for Sound Banking*,
White Paper, July 2009.

U.S. Department of the Treasury, *Financial Regulatory Reform: A New
Foundation*, June 2009.

〈부록 1〉 영국 FSA의 금융소비자보호를 위한 활동 상황

1. FSA의 금융소비자보호에서의 위치

■ 영국의 FSA는 매년 금융소비자보호를 위한 전략적 목표(strategic aim)를 설정하고 이를 실천해 나가고 있음.

- 2003년도에는 다음과 같은 두 가지 전략적 목표를 설정
 - * consumers are better able to make informed choices
 - * achieve fair deals in their financial dealings
- 2004년도에는 전략적 목표를 효율적 시장의 완성이라는 보다 상위 개념에 두고 소비자보호는 이러한 시장을 만들어가기 위한 전제조건으로 상정
 - * 즉, 효율적 시장이 되기 위해서는 소비자가 좋은 선택대안을 가질 수 있도록 하여야 하는데 정보 및 영향력에 있어서 서비스공급자와 소비자 간의 불균형은 이를 저해하므로 이를 해소하기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족될 수 있도록 정책이 수립되고 이행되어야 함.
 - * 소비자의 조건 : 공정한 대우를 받을 수 있기 위해서는 보다 좋은 교육과 정보제공이 이루어져야 하며, 소비자는 소비자 나름대로 책임있고 확신 있는 행동을 하여야 함.
 - * 서비스공급자의 조건 : 소비자에게 밀접한 관련이 있고 이해할 수 있는 정보가 제공되어 하며, 공정하게 대우하여 주어야 하고 어떤 소비자 불만도 즉시, 그리고 정확하게 처리되어야 하며, 소비자가 불이익을 받는 경우가 발생하였을 경우에는 정당한 피해보상조치가 이루어져야 함.

- 2005년도 이후에는 전략적 목표를 “소비자가 공정한 대우를 받을 수 있도록 도와주는 것(Helping Retail Consumers Achieve Fair Deal)”으로 하고 다음과 같은 4가지 과제를 선정
 - * Capable and Confident Consumers
 - * Clear, Simple, Understandable Information Available for, and Used by Consumers
 - * Soundly Managed and Adequately Capitalized Firms that Treat their Customers Fairly
 - * Risk-based and Principle-based Regulation

■ 기본 인프라

- Consumer Help Website 구축
 - * 2006년부터 “MoneyMadeClear” brand site 운영
- Consumer Helpline 서비스 제공
- FSA 조직 내에 소비자보호 전담부서로서 “Treating Customers Fairly Division” 및 “Financial Capability Division”을 설치
- 금융기관의 소비자에 대한 공정한 행동 지침을 정한 Conduct of Business 제도를 운영
- 소비자들에 대해서는 각 부분별로 금융기관들이 소비자에게 불공정한 행위를 하거나 금융거래에서 피해를 입었을 경우 어떻게 할 것인가에 대해서 설명하는 Fact Sheet를 배포
 - * 소비자들에 대해서는 각 단계별 (step-by-step) 가이드를 제공

■ MoneyMadeClear 웹사이트에는 다음과 같은 소비자를 지원하는 각종 코너를 마련

- 상품비교와 상품선택을 지원하는 각종 수단을 제공
 - * Compare products, Check our Register, Financial healthcheck, Budget calculator, Debt test, Loan calculator, Mortgage calculator, Pension calculator, Stakeholder pensions, Parenting calculators, Free printed guides
- 또한 각종 금융상품을 소개하는 난을 마련
 - * Bank accounts, Credit cards, Equity release, Funeral plans, Insurance, Investments, Loans, Long-term care, Mortgages Pensions, Retirement options, Savings, With-profits policies
- 소비자의 금융활동을 지원
 - * 기본 금융활동 지원
 - Get to grips with your money, Are you covered?, Saving for tomorrow, Getting financial advice, Making a complaint, Staying safe against scams
 - * 인생의 중요한 행사에 대비
 - Starting a job, Buying a home, Starting a family, Living on your own
 - * 노후에 대비
 - Retiring soon, Managing in retirement
- 불량상품이나 금융기관의 잘못된 행태에 대한 주의 메시지 전달

2. 공시제도

- 2004년 FSA는 모기지 및 일반보험상품에 대한 “Key Facts” 라고 명명하는 문서를 생산

- 이는 상품에 관한 정보를 단순화하면서 초점이 있게 설명하는 것으로서, 상품이 갖고 있는 위험에 대해서는 경고메시지를 포함하고 있으며 또한 소비자가 상품에 대한 핵심정보에 쉽게 접근할 수 있도록 안내함.
- 소비자들이 상품을 구입할 때 이 문서를 참조할 수 있도록 책자를 도서관 등에 배포하였으며 금융기관들이 상품판매 시 소비자들에게 직접 제공하도록 함.

■ 또한 FSA는 “Menu”라는 문서를 생산함으로써 소비자들에게 자문서비스에 대한 대가로 지불하는 수수료 지불방법에 대해 여러 가지 다른 옵션을 제시

- 이것은 해당서비스의 수수료는 어떠해야 하는가에 대해 지침을 주고 각 서비스에 대한 수수료지불비용을 어떻게 시장평균과 비교할 것인가에 대한 정보를 제공

■ 투자상품의 판매에 대해서는 밝혀야 할 핵심요소(key feature)를 정의한 문서(Key Feature Document: KFD)를 소비자에게 제공할 것을 요구

- 그러나 KFD의 소비자 이용도가 매우 적자 최근에는 투자상품에 대해서 “Quick-Guide” 요약 시트를 개발
- 이는 물건을 구입하기 전에 소비자가 반드시 고려하여야 할 중요한 요소들을 간결하고 초점이 있도록 부각시켜야 할 것으로서 판매 시 KFD대신 Quick-Guide를 소비자에게 전달할 것을 요구

■ 패키지상품에 대해서는 소비자들에게 미래의 잠재적 수익률에 대해서 구체적인 예시를 제공하도록 요구하고 있음.

■ 적합성 원칙(Suitability Principle)

- 투자상품에 대한 자문을 할 때 그것이 소비자에게 적합한 것임을 요구

- 자문서비스제공자는 자신에게 판매 허용된 상품 중에서 가장 적합한 상품을 골라야 하며 왜 그 상품이 소비자에게 가장 적합한 것인가를 설명하는 문서(suitability letter)를 소비자에게 제공하여야 함.

3. 기타 소비자보호 이슈

■ 소비자에 대한 공정대우(TCF: Treat Customers Fairly) 프로젝트

- 2004년 7월 FSA는 “Treating Customers Fairly: Progress and next steps” 라는 보도자료에서 다음과 같은 점을 지적
 - * 동 프로젝트의 추진에 있어서 금융기관의 상위경영층의 책임을 강조
 - * 또한 공정성은 상품판매시점뿐만 아니라 상품수명주기의 모든 국면에서 고려되어야 함.
- Product design, Marketing promotion, Sales and Advice, After-sale information, Complaint-handling
- 2005년 7월 FSA는 “Treating Customers Fairly: Building on Progress” 라는 보도자료에서 금융기관의 전략, 운영 및 문화 등 기업활동의 모든 국면에서 TCF원칙이 반영되어야 한다고 강조
 - * FSA의 감독관의 내부훈련에 TCF 원칙 및 개념을 도입하였으며 금융기관들이 TCF프로젝트를 효과적으로 추진할 수 있도록 금융기관직원들에 대한 훈련프로그램을 개발

■ 판촉활동(Financial Promotion)

- FSA는 금융기관의 광고 및 판촉활동의 스탠더드를 높이기 위해 지속적으로 노력
 - * 금융기관들이 명확하고(Clear), 공정하고(Fair), 오도하지 않는(Not misleading) 판촉활동을 하도록 지원

- * 신문, TV 및 인터넷의 판촉물을 조사해서 정기적으로 이에 대한 결과를 발표함으로써 금융기관들의 판촉활동에 있어서의 문제점을 개선하도록 노력
- 가장 문제점으로 지적되고 있는 부분은 다음과 같음.
 - * 중요한 정보를 작은 활자체로 잘 보이지 않게 하는 것(important information buried in small print)
 - * 위험경고한 부분이 충분히 눈에 띄게 하지 않는 것(inadequate prominence given to risk warning)
- 2004년 중 대형금융기관의 자회사를 상대로 “Sales Quality Action Plan”을 추진
- 2004년 7월 판촉물에 관한 핫-라인(Financial Promotion Hotline)을 설정함으로써 소비자와 금융기관들이 오도로 보여지는 판촉물에 대해서 보고하는 채널을 마련
- 2005년 2월 금융기관들의 판촉활동과 관련하여 FSA가 무엇을 기대하고 있는가에 대한 내용을 설명한 자료(Financial Promotions: Taking Stock and Moving Forward)를 배포하고 FSA 웹사이트에 이러한 문제에 대해서 의사소통할 수 있는 페이지를 마련
- 위와 같은 노력의 결과로서 2006년에 5,000건의 판촉물을 조사한 결과 456건에서 문제점을 발견하였고 그 중 절반에 대해서는 그 내용을 변경하거나 판촉을 중단하라고 지시
 - * 투자상품의 조사에 있어서는 스탠더드에 미달한 비율이 2004년에 조사 대상의 52%이었던 것이 32%로 감소되었음.
 - * 그러나 서브프라임론이나 손해보험 및 자동차보험에 있어서는 만족한 결과를 얻지 못하였음.

■ 불공정거래조건

- 영국은 1999년 약관상의 불공정조항에 관한 법률(Unfair Terms in Consumer Contract Regulation)을 제정하고 소비자에 대한 계약상의 불공정조건을 개선하기 위한 노력을 본격적으로 개시
- 2004년 영국의 공정거래청(OFT) 및 옴부즈맨과 상의하여 “Statement of Good Practice”를 발표
 - * 이것은 금융기관들로 하여금 법률상 정해진 그들의 책임의 범위에 대해서 이해할 수 있도록 하고 계약상의 조건이 불공정할 경우 운영상의 위험 및 평판상의 위험에 노출될 수 있다는 것을 알 수 있도록 함.
- 2005년 5월 금융기관들이 표준약관을 만들 때에 공정한 거래조건을 어떻게 고안할 수 있을지를 설명한 “Fairness of terms in consumers contracts”를 발표
- 2006년 9월 빌딩소사이어티협회에서 그 회원사들이 소비자와의 계약에서 사용할 모델적인 계약조건을 제정한 것을 발표
- 2007년 1월 “The statement of good practice in Mortgage Exit Administration Fees”를 발표
 - * 금융기관이 동 수수료를 부당하게 증가시키는 것을 방지

■ 소비자불만 처리(Complaint-Handling)

- 각 사안별 소비자불만처리문제 대응에 있어서 FSA의 사전규제를 통한 선제적 행동과 옴부즈맨(FOS)의 사후 불만처리과정이 상호 어떻게 균형을 이루어 나갈 것인가에 대해서 상호 협의 채널을 가동
- 각종 컨퍼런스 개최, 금융기관직원 훈련 및 e-learning 패키지 등을 통하여 FSA가 기대하는 스탠더드를 알게 하는 일 외에 소비자 불만처리 케이스 중 바람직한 것과 그렇지 못한 것을 소개

- 2006년 3월 금융기관들의 소비자불만처리의 개선에 도움을 줄 수 있도록 소비자 불만 처리가 올바르게 된 부분과 그렇지 못한 부분을 밝힌 Fact Sheet를 발간
- 2006년 10월 원칙 중심의 소비자불만처리 방법을 제안
 - * 이 새로운 룰은 소비자불만을 공정하게 그리고 즉시 처리하여야 한다는 등 금융기관의 핵심 의무에 초점을 맞춤.
- 2006년 FSA가 금융기관에 대한 소비자불만처리상황을 조사한 결과 금융기관들은 2.7백만건의 소비자 불만을 접수하여 8주 이내에 89%를 처리하였고, 그 중 45%를 수용하여 수용된 불만 건당 1,126 파운드를 지불한 것을 발견

■ 불완전 판매

- 2007년 지불보장보험(PPI: Payment Protection Insurance)에 대한 판매 표준(sales standard)을 설정
- 2006년 중 50개 투자회사에 대한 모의쇼핑(mystery shopping)을 통하여 다음과 같은 개선의 여지가 있음을 발견
 - * 훈련 및 역량에 있어서 스탠더드
 - * 소비자의 니즈 및 위험선호도를 결정하는 과정
 - * 자문서비스과정, 자문서비스 수수료지불 옵션행사, 적합성 문서에 대한 모니터링 시스템 및 통제
- 2007년 1월 모기지시장에서 활동하는 250개 금융기관의 자문서비스 과정의 질에 대한 조사의 결과 발견한 내용을 공표
 - * 단지 1/3의 금융기관만 적절한 서비스를 제공하고 있는 것으로 드러났으며 자문서비스과정의 모든 국면에서 개선 필요성을 발견

- 소비자 웹사이트인 MoneyMadeClear에서 PPI에 대한 편향되지 않은 정보를 제공하며 서비스구매 전 소비자가 고려하여야 할 질문사항을 부각 시킴.
- 불완전판매가 가장 많이 일어나는 Mortgage Endowment Policies 및 precipice bonds에 대해서는 금융기관의 소비자불만 처리과정을 지속적으로 모니터링하고 감독기관의 임점검사 및 옴부즈맨을 통해 정보를 수집

4. 금융소비자 역량(Financial Capability) 강화

■ FSA는 효율적 시장을 만들기 위해서는 역량있고(capable), 확신있는(Confident) 소비자가 필요한데 이를 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다고 지적하고 이를 위하여 각종 소비자 지원 프로젝트를 수행

- Plan ahead more effectively
- Get expert help when they need it
- Buy products that meet their needs
- Manage their debts and other commitments

■ FSA는 금융역량강화를 위한 국가전략수립에 있어서 다양한 분야에서 영국 정부의 협력자가 되고 있음.

- 2004년 5월 금융역량 청사진을 제시한 “Building Financial Capability in the U.K.”에서 FSA는 선순위 추진사항을 설정
- 7개 부문의 working group을 구성하고 동 그룹들이 모인 가운데 2004년 9월 세미나를 개최
- FSA와의 협력자로서 Financial Education Group, BBC online, Financial Services Skill Council 등을 들 수 있음.

- FSA는 학교 커리큘럼에 금융교육이 포함될 수 있도록 관계 교육당국과 공동 작업

■ 2006년 3월 영국정부는 금융역량강화를 위한 베이스라인 서베이를 실시 (Financial Capability in the U.K.: Establishing a Baseline)하였는데 여기에서는 다음과 같은 목표를 설정

- People are able to make ends meet
- Live within their means
- Keep track of their finance
- Choose financial products
- Stay informed about financial matters

■ 2006년 3월 세븐 포인트 프로그램(seven point program)을 수행하고 각 부분별로 working group을 구성

- Schools: Learning Money Matters
- Young Adults: Helping Young Adults Make Sense of Money
- Work Place: Make the Most of Your Money
- Consumer Communication
- On-line tools
- New Parents: Money Box
- Money Advice

■ 2005년 중 소비자와의 의사소통(Consumer Communication) 상황

- FSA의 소비자웹사이트에 2백만건이 방문
- 11백만 권의 소비자 관련 책자에 대한 주문 쇄도
- 소비자접촉센터(Consumer Contact Center)에서는 230,000건의 소비자 질문을 처리
- 소비자에게 정보를 제공하는 데 새로운 접근방법으로서 다음과 같은 세 가지 캠페인을 실시
 - * Mortgage Laird Bare : 110,000건의 방문
모기지에 대하여 비편향적이고 기술적 용어(jargon)가 없는 정보 제공
 - * Pension Made Clear : 14,000건의 방문
→ 연말이 되기 전에 자신의 연금상황을 검토
 - * Money Laird Bear : 285,000건의 방문
→ 자신의 금융을 통제

〈부록 2〉 캐나다 FCAC(Financial Consumer Agency of Canada)

1. 설립연혁, 조직 및 목적

■ 2001년 Financial Consumer Agency of Canada Act에 의거하여 설립

- 1998년 금융소비자보호를 위한 전문 국가기관의 설립이 필요하다는 타스크 포스의 주장을 받아들여 설립
- 금융소비자보호에 관한 제 법령의 준수 여부 감독과 금융교육을 전담할 수 있는 기관으로 설립
- 소비자가 충분한 정보에 의해 상품을 선택할 수 있도록 상품공시에 관한 법령 준수와 각종 상품정보의 제공이 주 업무가 됨.

■ FCAC의 조직은 크게 3개의 부서로 되어 있음.

- 소비자 교육 및 부서(Consumer Education and Public Affairs Branch),
법령 준수·감독 부서(Compliance and Enforcement Branch) 및 관리부서

■ 소비자 교육 및 다음과 같은 일을 담당

- 금융기관의 소비자보호에 관한 법적 의무, 각종 금융상품 및 서비스에 관한 지식을 제고시키기 위해서 정보제공 자료를 생산
- 조사 및 서베이를 수행
- 미디어, FCAC의 웹사이트 및 이해관계자 등을 통해서 정보를 배포
- 사회적 그룹(community group), 협회, 기타 이해관계자들과 접촉
- 소비자들과의 연락, 교류 및 상담을 담당하고 콜센터를 운영(예금보험기구와 공동으로)

■ 법령준수 및 감독 부서는 다음과 같은 일을 담당

- 법령의 준수 여부 감독
 - * 소매예금계좌의 개설에 관한 법령 준수 여부
 - * 연방정부 수표의 현금화에 관한 법령 준수 여부
 - * 점포의 폐쇄에 관한 법령 준수 여부
 - * 끼워팔기
- 공시에 관한 법령 및 규칙 준수 여부 감독
 - * 수표소지정책에 관한 공시
 - * 계좌수수료 및 금리에 관한 정보 공시
 - * 차입비용에 관한 공시
- FCAC에 관하여 소비자에게 정보 제공
- 금융기관의 공적책임에 대한 진술서(Public Accountability Statements)를 제공
- 민원을 처리할 수 있는 절차를 수립
- 소비자법규조항에 포함된 민원에 대한 조사 및 응답
- 법규준수프레임웍을 관리하고 금융기관들이 이를 잘 준수하는가를 확인

2. FCAC의 주요 성과

■ FCAC는 소비자 교육을 위하여 다음과 같은 자료를 발간하여 배포함.

- Opening a Personal Bank Account
- Cashing Your Government of Canada Cheque for Free
- The ABCs of Mortgages
- The Cost of Payday Loans

- Credit Card and You
- Cost of Banking Guide
- Savings
- Service Fees for Credit Cards

■ 발간물 “Credit Card and You”에는 다음과 같은 소책자(Booklets) 포함.

- Getting the Most from Your Credit Cards
- Your Rights and Responsibilities
- Managing Your Money
- Playing it Safe
- Considering an Investment Products Tied to the Stock Market Performance
- What You Know if Your Branch Closes
- Tip Sheets for Consumers

3. Voluntary Code of Conducts 및 Public Commitments

■ FCAC는 금융기관들이 소비자보호관련 법규뿐만 아니라 자체적으로 정한 자율 행동준칙(Voluntary Code of Conducts) 및 공적 약속(Public Commitments)을 잘 준수하고 있는지를 감시

■ 금융기관들이 자발적으로 행동준칙을 준수함으로써 소비자보호를 위한 자율 규제를 하는 것은 다음과 같은 것이 있음.

- Canadian Bankers Association Code of Conduct for Authorized Insurance Activities

- Canadian Code of Practice for Consumer Debit Card Services
- Code of Conducts for Bank Relation with Small and Medium-Sized Business
- Principle of Consumer Protection for Electronic Commerce

■ 금융기관들이 공적 약속(Public Commitments)을 한 내용은 다음과 같은 것이 있음.

- Credit Cards: Unauthorized Use of Credit Cards
 - * 이는 불법신용카드사용에 대하여 금융기관이 책임을 부담할 수 있는 한계에 대해서 약속한 내용임.
- Guidelines of TRP Maximum time for Transferring Deposit
 - * 예금계좌이체에 있어서 최대한 걸리는 시간을 준수할 것을 약속한 것임.
- Low-Cost Accounts
 - * 저소득층이 이용할 수 있는 저렴한 비용의 은행계좌를 신설할 수 있도록 약속한 내용
- On-Line Payments
 - * 온-라인 송금에 대해서 금융기관이 약속한 내용
- Plain-Language Mortgage Documents
 - * 모기지서류를 작성할 때에는 쉬운 용어를 쓸 것을 약속한 내용

4. 주요 업적

■ 공중인지도 제고(Enhance awareness)

- 미디어에의 노출을 통하여 FCAC가 어떠한 기관이며 이를 이용할 경우에는 어떻게 해야 하는 것인가를 일반대중이 잘 인지할 수 있도록 함으로써 소비자의 FCAC의 이용도를 높이도록 노력

■ FAQ(Frequently Asked Questions)

- FCAC에서 오는 각종 질의 및 문의 등을 정리해서 데이터베이스를 만들.
- 간편하고 사용하기 편리한 검색기능을 장착하여 쉽게 필요한 의문사항에 대한 답을 구할 수 있도록 함.
- 주제어(Keyword), 카테고리(category), 소카테고리(Sub Category)별로 검색할 수 있도록 함.
- 위와 같은 검색어별 검색뿐만 아니라 검색빈도(Most Viewed) 순, 등록(Latest Added) 순으로도 찾을 수 있도록 함.

■ 웹사이트(Website)

- 정보전달 source로서의 충분한 역할을 할 수 있도록 웹사이트 디자인
- 웹사이트에 다음과 같은 Interactive Tool을 장착함으로써 소비자가 웹을 통한 상호대화를 통하여 스스로 원하는 정보를 찾을 수 있도록 함.
 - * 2004 FCAC Quizzes
 - * 2004 Cost of Banning Guide Interactive Tool
 - * 2004 Complaint Handling Process Search Tool
 - * 2004 “Credit Card and You” Interactive Tool

■ MasterCard와 함께 Plain-Language 프로젝트 수행

- 쉬운 용어프로젝트를 수행함으로써 금융지식이 부족한 계층 및 청년층에게 보다 좋은 신용카드서비스가 가능하도록 함.

■ 다음과 같은 기관과 파트너십을 형성함으로써 발간자료를 널리 배포할 수 있도록 하고 FCAC의 대중에 대한 인지도를 높임.

- Canada Revenue Agency
 - * 세제혜택을 받는 대중에게 홍보가 될 수 있도록 함.

- Human Resource Social Development Canada
- Community Volunteer Income Tax Program
 - * 소득세도우미 자원봉사기관을 통하여 홍보활동
- Agriculture and Agri-Food Canada
- British Columbia Securities Commissions
- The Investor Education Fund
- Social & Enterprise Development Innovations

5. 소비자의 권리와 책임(Your Rights and Responsibilities)

■ FCAC는 대출, 민원제기, 모기지(계약변경, 갱신 및 생명보험) 및 평이용어 사용에 관한 소비자의 권리와 책임사항을 규정하고 주지시킴으로써 이를 소비자가 잘 습득하고 실천할 수 있도록 노력함.

■ 대출에 관한 소비자의 권리의 내용을 요약하면 다음과 같음.

- 대출에 관해서 소비자는 적시에 중요한 정보를 받을 권리
- 금융기관은 소비자에게 차입금에 대한 비용 및 기타 비용 또는 적용될 수 있는 위약금에 대한 정보를 제공해야 함.
- 금융기관은 대출금에 대해 특정 상황에 따른 연간 금리와 달러나 센트 단위의 금액으로 알려줘야 함.
- 소비자는 주택담보대출을 제외하면 만기일 이전에 위약금 없이 조기상환할 권리가 있음.
- 소비자가 동의하지 않는다면 최소 신용 잔액을 유지할 필요가 없음.

■ 카드사용에 있어서 소비자가 또한 알아야 하는 것

- 카드의 연간 금리
- 이자 계산 방법
- 필요한 경우 유예 기간에 관한 사항
- 만기일 및 만기일 이후 이자발생에 관한 사항
- 얼마나 자주 명세서를 받을지(한 달에 한 번 이상이어야 함)
- 요금청구서를 받았을 때 그 전액을 결제해야 하는지 아닌지, 그리고 그렇지 않았을 때 적용되는 이율로 지불해야 되는지 아닌지
- 소비자의 최소 결제금액 또는 어떻게 지불금액이 결정되어지는지
- 소비자의 초기의 신용 한도-신용카드 발행인이 아직 결정하지 않은 경우를 제외하고(이 경우, 발행인은 최초 결제 명세서나 그 이전에 신용 한도에 대한 정보를 주어야 함.)
- 신용 잔액 보험과 같은 추가 옵션 서비스를 사용할 수 있는지, 그리고 각각의 옵션 서비스에 대한 청구 금액 및 철회를 위한 상황
- 기타 요금이나 수수료의 적용
- 영업시간 동안에 소비자의 계정에 대한 정보 얻기

〈부록 3〉 캐나다 FCAC가 천명하는 Consumer Rights and Responsibilities

1. Loans

Applying for a loan, changing your loan agreement, loan payments

When it comes to loans, you have a right to have important information disclosed to you in a timely manner. If you have-or plan to get-a loan, a line of credit, a credit card or a charge card from a federally regulated financial institution, you should know the following:

- Financial institutions are required to provide you with information about the cost of borrowing and any charges or penalties that may apply.
- Financial institutions must express the cost of borrowing as a rate per year and, in certain circumstances, as an amount in dollars and cents.
- You are entitled to pre-pay a loan before it comes due, without penalty, unless the loan is secured by a mortgage on real property.
- You are not required to maintain a minimum credit balance, unless you agree to do so.

You should also know:

- the card's annual interest rate;
- how the interest is calculated;
- the grace period, if any;
- the date on or after which interest accrues;

- how often you will receive your statements (it must be at least once a month);
- whether you have to pay the balance in full when you receive your statement, and the interest rate that applies if you don't;
- your minimum monthly payment or how this payment is calculated;
- your initial credit limit-unless the credit card issuer hasn't determined it yet (in this case, the issuer must give you this information with or before your first statement);
- any optional services available, such as credit balance insurance; the charges for each optional service; and the conditions for cancellation;
- any other charges or fees that apply;
- a local or toll-free telephone number that you can call, during business hours, to obtain information about your account.

2. Making a complaint

Every federally regulated financial institution must have a complaint-handling process in place and a copy of this process on file at FCAC. This complaint-handling process usually includes access to an independent dispute-resolution process such as an ombudsman.

- To learn more about the public policy framework for the operation of the independent dispute resolution OmbudServices, visit "The Financial Services OmbudsNetwork-A Framework for Collaboration" section on FCAC web site.
- To learn more about the steps to take for making a complaint or to find the complaint-handling process for your financial institution visit the Making a Complaint section on FCAC web site.(이하 생략, 추가 내용은 www.fcac.gc.ca 참조)

Abstract

Inquiring into the issues complicating the protection of financial consumers

Information asymmetry and imbalance in bargaining power between service providers and consumers in the financial industries has been regarded to pose a significant threat on the consumer protection in the industries. As financial products are evolving into the ones which embody the properties with a very high degree of complexity and diversity, the predicaments in the consumer protection of financial industries may aggravate.

This paper addresses the question of how the issues of consumer protection in the financial industries may develop in correspondence with the environmental changes and of what measures public authorities need to be equipped with to better protect consumers in such swinging financial market places.

To improve the position of financial consumers, public measures need to be focused on establishing fair trade conditions and promoting seven types of consumer rights. To achieve such purposes, the two-sided approaches are mandatory which may lead to empowering consumers with their own knowledge and capabilities through financial educations as well as abating market power of suppliers by fixing market conditions. Also, a new financial consumer protection agency, independent of traditional supervisory functions of financial institutions, needs to be established.

한국금융연구원 자료판매 코너

총판 : 정부간행물 판매센터(02-394-0337)

지 역	서 점 명	전 화 번 호	위 치
서 울	본사 직영서점	(02) 734 - 6818	한국언론재단빌딩 www.gpcbooks.co.kr
	교보문고(본점)	(02) 397 - 3628	광화문 사거리 www.kyobobook.co.kr
	영풍문고(본점)	(02) 399 - 5632	종각 www.ypbooks.co.kr
	(강남점)	(02) 6282 - 1353	강남고속버스터미널
	리브로 올 지	(02) 757 - 8991	을지로 입구 www.libro.co.kr
	서 울 문 고 (반디 앤 루디스)	(02) 6002 - 6071	삼성역(무역센터 내)
부 산	영 광 도 서	(051) 816 - 9500	서면로타리
	동 보 서 적	(051) 803 - 8000	태화백화점 옆
광 주	삼복서점(운남점)	(062) 956 - 3888	신사 사거리
인터넷서점	yes 24	www.yes24.com	
	알라딘	www.aladdin.co.kr	

※ 위 코너 외에 교보문고 및 영풍문고는 각 지방 분점에서도 판매 중입니다.

김 병 연(金 炳 淵)

■ 약력

- 연세대학교(경영학 학사)
- 텍사스주립대학교 대학원(경영학 석사)
- 텍사스주립대학교 대학원(경영학 박사)
- 한국외환은행
- 현) 한국금융연구원 금융회사경영연구실 선임연구위원

■ 주요 논저

- 우리나라 일반은행의 수익구조 : 현황분석 및 개선방안모색(KIF금융Paper, 한국금융연구원, 1997)
- 은행경영평가제도 개선방안(금융조사보고서, 한국금융연구원, 1997)

정책조사보고서 2009-04

금융소비자보호제도의 주요 이슈와 개선방안

2009년 11월 19 일 인 쇄
2009년 11월 23 일 발 행

발 행 인 김 태 준
발 행 처 한 국 금 융 연 구 원

서울시 중구 명동 1가 41 은행회관 5·6·7·8층
전 화 : 3705-6300 FAX : 3705-6309
<http://www.kif.re.kr> : wmaster@kif.re.kr
등록 제1-1838(1995. 1. 28)

