

금융소비자 보호를 위한 합리적 방안은 무엇인가?



- | 일시 | 2012년 12월 27일(목) 오후 2:00 ~ 4:40
- | 장소 | 국회 입법조사처 대회의실 (도서관 421호)
- | 주최 | 민주통합당 정호준 국회의원 (국회 정무위원회)
참여연대 / 민변 민생경제 위원회
- | 패널 |
 - 금융경제연구소 - 조혜경 박사
 - 민주사회를 위한 변호사모임 - 백주선 변호사
 - 금융위원회 - 최유삼 중소기업금융국 과장
 - 은행연합회 - 마상천 상무
 - 국회입법조사처 - 김효연 변호사

| 목 차 |

1) 토론회 개요 4

“금융소비자보호를 위한 합리적 방안은 무엇인가?” 토론회

2) 축사 및 환영사

축사

- 국회부의장 **박병석** 6
- 민주통합당 원내수석부대표 **박기춘** 7
- 국회 정무위원회 위원장 **김정훈** 9
- 국회정무위원회 간사(민주당) **김영주** 10
- 금융위원회 위원장 **김석동** 11

토론회 환영사

- 국회의원 **정호준** 13

발제문

- 금융소비자피해사례와 규제입법의 방향** 15
- 정부입법의 문제점과 실질적 금융소비자보호방안** 25
- 금융소비자보호법의 입법취지와 정책방향** 33
- 금융소비자보호를 위한 합리적 규제와 금융권의 입장** 39
- 금융소비자보호 관련 법안의 문제점과 대안** 43

“금융소비자보호를 위한 합리적 방안은 무엇인가?” 토론회

- 일시 : 2012년 12월 27일(목) 오후 2:00 ~ 4:40
- 장소 : 국회도서관 421호 대회의실
- 주최 : 민주통합당 정호준 국회의원(국회 정무위원회)
참여연대
민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회
- 후원 : 서민금융보호전국네트워크

■ 토론회의 취지

- 최근 국회가 금융소비자 보호를 위한 입법논의에 나섰다. 이는 입법의 미비로 인해 일부 금융기관 등이 금융상품을 판매 내지 중개하면서 금융소비자들에게 충분한 설명을 다하지 않거나, 부당권유나 불공정영업행위를 일삼음으로써 금융소비자들에게 막대한 피해를 야기하고 있기 때문이다.
- 또한 채무자의 현재 소득 및 기대수익, 현재의 채무, 고용상황, 자산 등을 고려하지 않고 과도하게 대출하거나, 과도한 대출금리와 수수료를 적용하는 “약탈적 대출”도 이루어지고 있어 이에 대해서는 반드시 규제해야한다는 공감대가 형성되고 있음.
- 이에 본 토론회에서는 금융소비자의 권익을 증진하기 위한 정부의 ‘금융소비자보호법’ 제정안과 국회에 발의된 금융소비자 보호 관련 입법안들을 살펴본 후, 금융소비자를 실질적으로 보호하고 우리나라의 금융현실도 효과적으로 반영할 수 있는 입법안을 제시하고자 함.

■ 식순

○ 1부 : 국민의례 및 축사(15분)

○ 2부 : 발제(각 15분 /총 75분)

- 1) 금융소비자피해사례와 규제입법의 방향(민변 민생경제위원회 : 백주선 변호사)
- 2) 금융소비자보호법(정부안)의 입법취지와 정책방향(금융위 : 최유삼 과장)

- 3) 정부입법의 문제점과 실질적 금융소비자보호방안(금융경제연구소 : 조혜경 박사)
- 4) 금융소비자보호를 위한 합리적 규제와 금융권의 입장(은행연합회 : 마상천 상무)
- 5) 금융소비자보호관련 법안(들)의 문제점과 대안(국회입법조사처 : 김효연 변호사)

○ 휴식시간 : 10분

○ 3부 : 토론(60분) - “금융소비자보호를 위한 합리적 방안은 무엇인가?”

사회 : 참여연대 - 안진걸 팀장

패널 : 금융경제연구소 - 조혜경 박사

민변 민생경제위원회 - 백주선 변호사

금융위원회 - 최유삼 중소서민금융국 과장

은행연합회 - 마상천 상무

국회입법조사처 - 김효연 변호사

| 축 사 |

국회부의장 박병석입니다.



가계부채의 양적 증가와 질적 악화, 연체율 급등 등 서민과 중산층 가계 위험이 점차 높아지고 있습니다. 지난 11월 말 우리나라 가계부채는 총 938조원으로 1가구당 평균 빚이 5400만원을 넘고 있는 규모입니다.

이러한 위기는 국제적 경제위기와 국내 내수시장 위축 등 단기간에 해소되기는 어려운 것이 사실입니다.

그럼에도 불구하고 일부 금융권들은 상환능력이 없는 사람에게 자금을 빌려주고 높은 수수료와 연체료를 부과하거나 담보물을 싸게 취득하고 있습니다. 이른바 '약탈적 대출'을 통해 높은 수익을 올리면서 차입자에게 해를 끼치는 행위로 큰 사회적 문제입니다.

이러한 피해는 대부분 상환능력이 없는 학생, 청년, 주부, 영세 자영업자, 신용등급이 낮은 계층입니다. 이러한 고금리대출자들로 더 이상의 피해를 막기 위해 사회제도적인 보호대책이 시급합니다. 금융기관이 상환능력을 고려해 대출을 할 수 있도록 하는 과잉대출 금지, 채무자의 기본적인 권리를 보호할 수 있는 정보제공과 금융소비자보호제도 강화가 시급합니다.

금융권의 탐욕을 공정한 제도로 규제하지 못하면 가계부채 폭탄은 대규모 채무자들의 지급불능 사태로 현실화되고, 이는 담보로 잡혀있는 부동산 가압류와 경매로 이어져, 다시 서민들의 주거권을 박탈하는 악순환의 고리가 형성되게 됩니다. 건전한 금융질서를 세우기 위해 합리적 규제와 금융소비자 보호를 위한 적극적인 대책마련이 시급한 이유입니다.

오늘 토론회에서 금융소비자 보호의 여러 방안들이 논의되고 토론회의 성과물이 정책과 제도로 이어지기를 희망합니다.

시의적절하고 의미 있는 토론회를 다시 한 번 축하드립니다.감사합니다.

대한민국국회 부의장 박병석

| 축 사 |

여러분 안녕하십니까.



먼저, 오늘 뜻 깊은 토론회를 개최하신 민주당 정호준 의원님과 참여연대, 그리고 민주사회를 위한 변호사 모임 민생경제위원회와 서민금융보호전국네트워크 관계자 여러분께 진심으로 감사를 드립니다.

아울러, 오늘 토론회를 열띤 토론의 장으로 이끌어주신 발제자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

글로벌 경제위기를 거치면서, 금융 안정성을 재점검하고 금융의 사회적 역할을 보다 강화하는 “금융 시스템 개혁”이 전 세계적 화두가 되고 있습니다.

금융이 사회적인 역할을 수행하는 데에 있어서 가장 핵심적인 요소가 바로 금융 소비자 보호입니다. 금융소비자 보호는 정책당국이나 금융시장이 거스를 수 없는 시대적인 과제가 되었습니다.

국내 금융기관들의 소비자 불만 관련 상담 및 민원은 지속적으로 증가하는 추세입니다. 민원의 경우에는 2012년 상반기에 전년 동기 대비 27.7% 증가하여 47,494건을 기록하였습니다. 이처럼 금융소비자 불만이 지속적으로 증가하고 있는 것은 금융상품 및 거래의 복잡화와 금융기관의 경쟁심화 등 여러 가지 원인이 작용하고 있는 것으로 보입니다.

글로벌 금융위기 이전부터 미국, 영국, 일본 등에서는 금융소비자정책을 강화해 왔고, 글로벌 금융위기대책에서도 금융소비자에 초점을 두고 있습니다. 우리나라도 금융소비자 권익을 증진하는 금융소비자정책을 적극적으로 펼쳐야 할 때입니다.

현재 국회에서는 금융상품의 불완전 판매 규제 등 영업행위 규제를 강화하기 위한 다양한 입법논의와 함께, 독립적인 금융소비자보호기구 설치를 통해 금융소비자를 실질적으로 보호하고, 금융소비자보호 대책이 효과적으로 이루어질 수

있도록 하는 방안들을 논의 중에 있습니다.

글로벌 경제위기를 계기로 전 세계적으로 금융소비자 보호가 핵심 패러다임으로 부상하고 있습니다. 정호준 국회의원님과 참여연대, 민생경제위원회가 공동 주최하는 오늘의 토론회가 이러한 변화의 시기에 우리나라의 금융소비자 보호의 실태를 살펴보고, 금융소비자 권익증진을 위한 대안 모색의 장이 되기를 기대합니다.

다시 한 번 오늘 이 자리에 함께 해주신 모든 분들께 감사드리며, 추운 날씨에 항상 건강에 유의하시기 바랍니다.

감사합니다.

민주통합당 원내수석부대표 박기춘

| 축 사 |



안녕하십니까?

국회 정무위원회 위원장 국회의원 김정훈입니다.

먼저“금융소비자보호를 위한 합리적 방안은 무엇인가?” 라는 주제로 열리는 토론회 개최를 진심으로 축하드리며, 토론회 개최를 위해 많은 노력을 기울여주신 정호준 의원님과 관계자 분들의 노고에 감사드립니다.

현재 서민경제는 수출 둔화에 따른 기업 및 자영업자의 실적 악화, 내수부진, 고용의 질 악화 등으로 인하여 많은 어려움을 겪고 있으며, 이로 인하여 금융소비자인 서민들의 가계부채는 지속적으로 증가하고 있습니다.

특히 채무자의 상환능력에 대한 정확한 검증 없이 과도하게 대출하거나 높은 대출금리 및 수수료를 적용하는 이른바 ‘약탈적 대출’이 금융소비자들의 가계부채를 더욱 부추인다는 비판도 가해지고 있습니다.

오늘 이 자리는 금융소비자를 실질적으로 보호하고 우리나라의 금융현실도 효과적으로 반영할 수 있는 입법안을 마련하기 위해 많은 분들의 지혜를 모으는 소중한 자리입니다.

금융위원회, 민변, 은행연합회, 국회입법조사처, 금융경제연구소의 전문가 분들께서 훌륭한 발제를 이끌어 줄 것으로 기대하며, 여러 패널 분들과 금융소비자를 보호할 수 있는 실질적인 대안 및 입법안에 대해서도 심도 있는 논의가 진행되기를 바랍니다.

저도 국회 정무위원회 위원장으로서 오늘 제시된 다양한 의견들을 충분히 수렴하여 금융소비자 보호를 위한 입법 및 예산활동에 최선의 노력을 다하겠습니다.

끝으로, 이 자리에 함께하신 모든 분들의 가정에 항상 건강과 행운이 함께하시기를 기원합니다. 감사합니다.

국회 정무위원회 위원장 김정훈

| 축 사 |

안녕하세요 김영주입니다.
우선 오늘 토론회를 개최를 위해 수고하신
정호준 의원님과 관계자 여러분께
진심으로 감사드립니다.



지금 우리경제가 어렵습니다.

특히 서민경제가 어려워지면서 집값도 크게 하락하니까 '하우스푸어'라는 단어가 유행어가 되었습니다.

'하우스푸어'란 자조적인 말이 생긴 가장 큰 이유가 경제문제와 더불어 바로 약탈적대출 때문이라고 생각합니다.

채무자의 상환능력을 적정하게 평가하지 않고 담보만 있으면 얼마든지 대출해주는 금융기관의 잘못된 관행이 이런 '하우스푸어'를 양산했습니다.

더 큰 문제는 집도 없고 소득수준도 낮은 서민들입니다.

요즘 케이블 TV를 보면 대출광고가 홍수를 이룹니다. 서민들도 언제 어디서든 원하기만 하면 돈을 빌릴 수 있다고 착각에 빠지게 만듭니다. 그렇지만 막상 대출을 받으면 서민들이 감당하기 힘든 높은 이자에 허덕이게 됩니다.

잘못된 금융관행은 반드시 근절되어야 합니다. 서민들이 빚을 내서 빚을 갚는 악순환을 끊어야 합니다. 그러면 서민들이 돈을 구하기가 더욱 어려워진다고 걱정하는 분들이 있습니다. 금융의 사각지대에 놓인 서민들은 국가에서 책임을 져야 합니다. 정부 주도의 서민금융 활성화가 필요합니다.

오늘 토론회가 약탈적 대출을 막고 효과적으로 금융소비자를 보호하는 합리적인 방안을 마련하는데 큰 역할을 하리라 기대합니다.

이번 토론회를 개최하신 정호준 의원님과 발제 및 토론자로 참석해주신 여러분들에게 다시 한번 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

여러분의 많은 관심과 격려가 금융소비자들에게 큰 희망이 될 것이라 생각합니다. 감사합니다.

국회정무위원회 간사(민주당) 김영주

| 축 사 |

안녕하십니까?

금융위원회 위원장 김석동입니다.



먼저「**금융소비자보호를 위한 합리적 방안은 무엇인가?**」라는 뜻 깊은 주제로 열리는 **정책토론회 개최**를 진심으로 축하드립니다.

정호준 의원님은 평소에도 **사회적 약자들의 따뜻한 삶을 위해 노력**하고 계신 것으로 알고 있습니다. 특히, 이번에는 **금융소비자보호 입법**에 많은 관심을 갖고 **토론의 장을 마련**해 주신 점에 대해 감사의 말씀을 드립니다.

잘 아시는 바와 같이 우리는 전 세계적으로 **금융소비자 보호가 금융 패러다임 변화의 핵심 요소로 부상**하고 있음을 목격하고 있습니다. 이러한 변화의 시기에 우리나라의 **금융소비자보호를 위한 합리적 방안을 모색**하는 오늘의 **토론회**는 매우 **시의적절**하다고 생각합니다.

글로벌 금융위기를 계기로 신자유주의에 대한 반성과 더불어 **경제 안정성과 공정성을 보다 중시**하는 방향으로 **세계 경제·사회시스템**에 근본적이고 광범위한 **변화**가 진행되고 있습니다. 이러한 경제 패러다임 변화에 발맞추어 **금융 패러다임도 금융 안정성을 제고**하고 **금융의 사회적 책임과 역할도 보다 강화**하는 방향으로 변화하고 있습니다.

금융이 사회적 역할을 수행하는 데 있어서 핵심요소 중의 하나가 바로 **금융소비자 보호**라고 생각합니다. 이에 따라 금융위원회는 금융소비자 권익을 침해하는 불합리한 제도와 관행을 제거하기 위해 금융소비자에게 불합리한 요소가 많았던 **근저당 제도의 획기적 개선**, **연대보증제도 폐지**를 통한 중소기업의 부담 경감, **변액보험제도 개선** 등을 통한 **보험상품의 불안전판매 예방** 등 다각적인 정책적 노력을 경주하여 왔습니다.

그러나 이에 만족하지 않고, 금융시장에서 **금융소비자보호가 침해될 수 없는 확고한 가치**로 자리잡도록 다양한 정책과제를 검토하고 대응책을 세워나가겠습니다.

첫째, 조속히 금융소비자보호법이 제정됨으로써 **금융소비자보호를 위한 법적 기틀이 탄탄히 다져지기를** 기대합니다. 금융소비자보호법은 금융소비의 전과정에 있어 **금융소비자 보호의 사각지대를 해소**하고 금융소비자보호를 위한 **제도적 기반을 갖추는 출발점**이라고 생각합니다. 이 자리를 빌어 국회 차원에서의 **아낌없는 지원과 조언**을 당부드립니다.

둘째, 금융소비자보호 대책이 **실질적이고 효과적으로 영업현장에서 구현될 수 있도록**, 모든 조치를 취해 나가도록 하겠습니다. 금융시장에서 금융소비자보호와 관련된 법규가 충실히 집행되도록 관리와 감독을 강화해 나가는 가운데, 금융회사 **영업행위에 있어 소비자보호 관행이 정립**되도록 하겠습니다.

셋째, 금융소비자보호를 위한 **인프라를 구축**하는데 정책적 지원을 아끼지 않겠습니다. 금융소비자와 금융상품 공급자간의 **정보 격차가 해소**되고 **소비자 선택권**이 강화될 수 있도록, **금융상품 정보가 투명하게 공개**되고 소비자 눈높이에서 **알기 쉽게 비교**되도록 하여 서비스 개선 경쟁을 유도하겠습니다.

지난 40여년간 지속된 신자유주의를 대체하게 될 **새로운 패러다임이 출현하는 현 시점에** 개최되는 오늘 토론회를 통해 향후 금융정책에 소중한 자료로 활용될 수 있는 많은 정책대안이 제시되기를 바랍니다.

금융소비자보호를 위한 청사진 마련을 위해 애쓰시는 **정호준 의원님과 오늘 토론자 여러분들께도 다시 한번 깊은 감사**를 드리며 **축사를 마무리**하고자 합니다.

감사합니다.

금융위원회 위원장 김석동

| 토론회 환영사 |

반갑습니다.

민주당 정호준 의원입니다.



먼저, 어려움 속에서도 오늘 토론회가 있기까지 함께 노력해주신 참여연대와 민변 민생경제위원회, 그리고 서민금융보호전국네트워크 관계자 여러분께 진심으로 감사를 드립니다.

아울러, 오늘 토론회가 열띤 토론의 장이 될 수 있도록 해주신 발제자 여러분과 금융소비자보호방안 마련을 위해 건설적인 논의의 장에 함께해주신 모든 분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

최근 정부와 국회가 금융소비자 보호를 위한 입법논의에 나섰습니다. 이는 그동안 정부와 국회의 금융소비자 보호를 위한 제도개선 노력이 매우 미흡했기 때문이기도 하지만, 우리의 금융감독 기능이 금융권의 모럴해저드에 기인한 키코(KIKO), 저축은행 후순위채 사태 등을 미연에 방지하지 못하였을 뿐 아니라, 이로 인한 금융소비자들의 막대한 피해 역시 제대로 해결하지 못했기 때문이기도 합니다.

또한 일부 금융기관 등이 금융상품을 불안전판매하거나, 부당권유 또는 불공정영업행위를 통해 금융소비자들에게 막대한 피해를 야기하고 있음에도, 입법의 미비로 인해 이를 제대로 규제하지 못하고 있기 때문이기도 합니다.

이제는 우리의 금융시스템 자체를 바꾸어야만 합니다. 건전성만을 감독하는 획일적인 금융규제에서 벗어나, 가진 자 1%가 아닌, 못 가진 자 99%를 위한 금융, 금융소비자를 진정으로 보호하는 따뜻한 금융으로 변화할 수 있도록 다함께 노력해야 합니다.

정부와 국회는 금융소비자보호를 위한 다양한 법적 규제장치를 마련하고 금융의 시장지배력과 힘의 남용을 방지할 수 있는 정책을 개발하여야 할 것입니다.

또한 금융기관들도 공적책임을 가지고 소비자보호에 적극 나서야만 합니다.

본 토론회는 금융소비자의 권익을 증진하기 위한
정부의 '금융소비자보호법' 제정안과
국회에 발의된 금융소비자 보호 관련 입법안들을 살펴본 후,
금융소비자를 실질적으로 보호하고
우리나라의 금융현실도 효과적으로 반영할 수 있는 입법안을 제시하고자
마련되었습니다.

오늘을 새로운 출발점으로, 대한민국 금융산업의 발전과
금융소비자 보호의 근간이 만들어지는 역사적 계기가 되기를 기대합니다.

다시 한번 이 자리에 참석해주신 여러분들께 감사의 말씀을 드리며,
금융소비자 보호를 위한 합리적 방안을 마련하는데 있어
많은 관심과 애정을 가지고 지켜봐주시길 부탁드립니다.

감사합니다.

국회의원(민주당/서울 중구) 정호준

금융소비자피해사례와 규제입법의 방향

백주선(민주사회를 위한 변호사모임)

1. 들어가며

2000년대에 들어 대규모의 금융사고가 자주 발생하였다. 2003년에는 신용카드의 부분별한 발급으로 인해 결국 신용불량자가 양산된 신용카드대란이 있었고, 2008년에는 국내수출입기업에게 막대한 피해를 입힌 키코사태가 발생하였으며, 2011년에는 저축은행영업정지로 인해 5,000만원이상 예금자와 후순위채권자가 피해를 보게 된 저축은행사태 등이 있었다.

대체로 자본시장법이 도입되기 이전이거나 자본시장법이 도입된 이후라고 하더라도 자본시장법이 금융소비자를 보호하기보다는 금융업을 진흥하는데 초점이 맞춰져 있다 보니 금융소비자보호에 소홀한데서 기인한 것으로 생각된다.

아래에서는 대표적인 대규모 금융소비자피해사례를 살피고, 규제입법의 방향에 대해 서술한다.

2. 금융소비자피해사례

가. 소위 '키코(KIKO)' 사태

(1) 개요

키코(KIKO)란 환율이 일정 범위 안에서 변동할 경우, 미리 약정한 환율에 약정금액을 팔 수 있도록 한 파생금융상품으로 녹인, 녹아

웃(Knock-In, Knock-Out)의 영문 첫글자에서 따온 말로서 환율변동에 따른 위험을 피하기 위한 환헤지 상품이다. 약정환율과 변동의 상한(Knock-In) 및 하한(Knock-Out)을 정해놓고 환율이 일정한 구간 안에서 변동한다면 약정환율을 적용받는 대신, 하한 이하로 떨어지면 계약을 무효로 하고, 상한 이상으로 올라가면 약정액의 1~2배를 약정환율에 매도하는 방식이다¹⁾.

환율이 하한과 상한 사이에서 변동한다면 기업에게 어느 정도 이익을 안겨줄 수 있지만, 궁극적으로는 얻을 수 있는 이익에 비하여 손실의 위험성이 훨씬 크다.

키코(KIKO)사태라는 것은 2007년과 2008년 초 한국씨티은행, 한국스탠다드차타드은행 등 외국계 은행과 국민은행 신한은행 등 국내은행이 국내수출입 중소기업에 이 키코상품을 대규모로 판매하였는데 2008년 한국에서 원달러환율이 급등하면서, 은행과 키코 계약을 맺은 중소기업들이 큰 손실을 본 사건을 말한다.

(2) KIKO계약으로 인한 손실

1) 예를 들면, 어떤 기업이 약정액 100만 달러를 1달러당 약정환율 1000원, 하한 950원, 상한 1050원으로 정하여 은행과 계약하였을 때, 만기시 환율이 970원으로 내려가더라도 약정환율 1000원을 적용받아 이익을 얻을 수 있다. 또 만기시 환율이 1000원에서 1050원 사이에 해당할 때는 옵션계약을 이행하지 않고 시장가격에 매도하여 이익을 얻을 수 있다. 그러나 환율이 하한 이하로 내려가면 계약이 무효가 되어 환손실을 그대로 감수해야 하고, 상한 이상으로 올라가는 경우에는 더 큰 손실을 입는다. 보통 상한 이상으로 오를 경우 약정금액의 2배 이상을 팔아야 한다는 옵션이 붙기 때문에 손해가 더욱 커진다. 2배의 옵션인 경우, 약정액 100만 달러 외에 100만 달러를 오른 환율로 매입하여 은행에 매도해야 하기 때문이다.

금융감독원의 공식적인 발표에 의하면 은행과 KIKO계약 거래기업은 738개사이며, 2010년 6월 현재 이들 기업은 KIKO거래로 인해 3조 2,000억원의 손실이 발생한 것으로 파악되었다.

* 총손실(△3.22조원) = 실현손실(△3.15조원) + 평가손실(△0.07조원)
 중소기업(△2.32조원), 대기업(△0.89조원)

<표1> KIKO 계약기업 손익현황

(단위: 억원)

구분	실현손익(A)			평가손익(B)			총손익(A+B)		
	'08.12말	'09.12말	'10.6말	'08.12말	'09.12말	'10.6말	'08.12말	'09.12말	'10.6말
중소기업	△14,970	△21,935	△22,582	△8,842	△1,459	△678	△23,812	△23,394	△23,260
대기업	△5,980	△8,645	△8,987	△2,807	△245	0	△8,787	△8,890	△8,987
합계	△20,950	△30,580	△31,569	△11,649	△1,704	△678	△32,599	△32,284	△32,247

* 금융감독원이 은행을 통해 집계('08.1월 이후 누계) KIKO거래 관련 수출거래에서 발생한 환차익은 감안하지 않은 손익

** 2010. 10. 28. 금융감독원 발표

그리고 당시 중소기업중앙회가 조사한 은행별 키코계약건수를 보면 외국계 은행이 많은 건수를 차지하고 있지만, 국내은행도 키코 상품 판매에 상당부분 가세하였음을 알 수 있다.²⁾

<표2> 은행 별 KIKO 계약 건수

은행	계약 건수	비고
씨티은행	118	외국계
신한은행	93	국내은행
외환은행	92	국내은행
SC제일은행	75	외국계
우리은행	22	국내은행
국민은행	18	국책은행

2) 키코 판매가 외국계은행에 집중된 이유는 명확하게 밝혀진 바 없으나 상품 자체가 외국에서 설계된 상품이고 이 상품이 국내에 도입되는 과정에서 외국계 금융회사가 시장을 선점한 것으로 추정된다.

하나은행	17	국내은행
기업은행	15	국책은행
산업은행	14	국책은행
HSBC	7	외국계
골드만삭스	1	외국계
대구은행	1	지방은행
JP 모건	1	외국계
바클레이즈	1	외국계
	합계 475	

* 중소기업 중앙회 (조사 기간 : 2007. 7 ~ 2008. 3)

나. 저축은행 사태

(1) 개요

소위 저축은행 사태란 2011년 금융위원회가 국제결제은행(BIS) 기준 자기자본비율이 미달된 저축은행들에 영업정지 조치를 내리면서 발생한 사태금융위원회가 2011년 2월 17일부터 22일까지 모두 7곳의 저축은행에 영업정지 처분을 내리면서 시작된 사건이다. 이후 정부는 상호저축은행의 건실한 기반을 마련한다는 취지하에 7월 4일 '하반기 저축은행 경영건전화 방안'을 발표하고, 이에 따라 9월 18일 국제결제은행(BIS) 비율 1% 미만인 제일과 토마토를 비롯한 7개 저축은행을 각각 부실금융기관으로 지정하고 6개월간의 영업정지 조치를 내렸다.

이와 같은 영업정지 조치로 인해 5,000만 원 이상 예금자와 후순위 채권 투자자들이 손실을 입게 된 사건이다.

(2) 저축은행 피해 규모

2011년 영업 정지된 저축은행의 피해자는 약 7만 4천여 명에 이

르며 금액은 무려 2조 6천억 원을 상회한다. 피해자 중 5천만 원 초과 예금자는 6만 3천여 명에 금액은 2조 2천억 원 가량이며, 후순위채권 투자자는 총 1만 1천여 명에 금액은 3천 8백억 원가량인 것으로 파악되었다.

<표3> 2011년 16개 저축은행 피해자 수 · 금액 현황(억원,명)

<표1> 2011년 16개 저축은행 피해자 수 · 금액 현황(억원,명)

	저축은행명	영업정지일	5천만원초과		후순위채	
			예금자수	금액	채권자수	금액
1	삼화	1.14	4,958	2,843	617	255
2	부산	2.17	13,373	7,759	1,715	594
3	대전	2.17	2,851	1,514	52	80
4	부산2	2.19	9,073	5,090	1,079	381
5	중앙부산	2.19	1,190	643	40	77
6	전주	2.19	709	403	0	0
7	보해	2.19	4,155	2,392	1	100
8	도민	2.22	1,184	699	45	27
9	경은	8.5	271	36	191	71
10	제일	9.18	6,683	353	1,401	537
11	제일1	9.18	1,812	28	549	200
12	프리임	9.18	2,108	95	529	244
13	대영	9.18	634	7	237	101
14	토미토	9.18	10,480	755	4789	1100
15	에이스	9.18	3,555	307	0	0
16	파랑새	9.18	494	15	45	50
	합계		63,530	22,879	11,290	3,817

주) <금융위원회 보도자료> <저축은행 피해자구제법안 정무위 검토보고서> 재정리

한편 2012년 솔로몬 저축은행등 6개 상호저축은행에 대한 영업정지결정으로 인한 피해를 포함한 전체 저축은행 피해는 전체 26조 6711억 원이라는 보도가 있었다.

저축은행 피해 총 비용과 피해자 총규모

	500만원 초과분	후순위채 피해	예금보험공사 투입된 비용	예금보험공사 추가투입 예상비용	합계
피해 금액	5132	8571	17조5738	7조7270	26조6711
피해 인원	8만2333	2만6666	보호대상	보호대상	10만8999

(단위:억원, 명 자료:민병두 의원실)

* 2012. 10. 26. 경향신문 "저축은행 사태는 10만명이 피해를 본 26조원짜리 금융사고"

다. 기타

3. 규제입법의 방향

(1) 금융소비자보호기능의 독립 및 금융소비자보호원의 설치

현행의 금융감독체계는 금융산업진흥기능, 금융건전성감독기능, 금융소비자보호기능을 모두 가지고 있는 행정기관으로서 금융위원회가 있고, 그 밑에 이를 집행하는 특수법인인 금융감독원이 있는 구조이다. 문제는 금융산업진흥기능, 금융건전성감독기능, 금융소비자보호기능은 서로 갈등관계에 있다. 특히 금융소비자피해가 발생한 사례들은 금융감독기관이 금융산업진흥이나 금융건전성감독에 치중하여 금융소비자를 보호하는 일은 뒷전에 둔 결과이다. 따라서 최소한 금융소비자보호기능만은 다른 독립된 기관에서 별도로 담당하여야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 가칭 '금융소비자위원회'라는 별도의 행정기관이 있고 그 밑에 그 집행을 담당

하면서 금융소비자보호를 전담할 가칭 '금융소비자보호원'이 설치 되는 형태가 바람직해 보인다.

(2) 금융상품의 사전 등급심사

우리나라에서 유통되는 모든 영화나 모든 게임은 사전에 등급분류가 된다. 각 등급심사위원회에서 폭력성, 선정성, 사행성 등의 지표로 등급을 나눠 연령대별로 관람 또는 이용할 수 있는 대상을 제한하고 있는 것이다.

금융상품의 경우 금융소비자가 상품의 구입목적과 상품의 특성을 잘 알고 구입하기가 쉽지 않다. 따라서 금융상품의 경우에도 이를 판매하기 전에 투자성, 안정성, 보장성 등의 기준으로 등급을 분류할 필요가 있다. 예금, 대출 상품 등 모든 금융상품에 대해 등급을 분류하고 색깔로 구별하게 하는 한편 금융소비자를 일반금융소비자와 전문금융소비자로 나눠 각각이 구입할 수 있는 상품도 구별할 필요가 있다. 이는 금융소비자가 잘 모르고 고위험의 금융상품을 구입하지 않도록 하는 장치가 되는 한편 전문적인 금융소비자가 자기책임하에 금융상품을 소비할 수 있는 기능도 하게 된다.

(3) 판매장소 구별 및 판매면허제 도입

국민들이 일반은행의 창구에서 판매되는 금융상품에 대해서는 안전한 상품으로 신뢰하는 경우가 많다. 따라서 은행에서는 등급분류를 통해 고위험의 상품으로 분류된 상품은 판매하지 못하도록 하여 일반인의 신뢰를 보호할 필요가 있다. 고위험의 상품은 증권사 등에서 판매하도록 하여 안전성이 높은 상품은 은행에서, 그 외 고위험의 상품은 기타 금융회사에서 판매되도록 유도하여 자

연스럽게 금융상품의 성격과 금융회사의 성격에 따라 판매장소가 구별되도록 하는 것이다.

한편 금융상품에 대한 판매면허제를 도입하여 각 상품을 취급할 수 있는 면허자가 각 상품에 대한 정확하고 자세한 설명을 한 후에 판매하도록 할 필요가 있다.

(3) 징벌적 손해배상제도의 도입

앞의 2가지가 사전적으로 금융소비자를 보호하는 것이라면 징벌적 손해배상제도와 집단소송의 도입은 사후적으로 금융소비자를 보호하는 장치들이다.

징벌적 손해배상제도는 실제 손해의 3배 이내에서 법원이 결정하도록 하는 방식으로 도입하는 방안이 있다.

(4) 집단소송의 도입

미국에서의 집단소송은 민사소송절차에서 일반적으로 허용되는 것과 달리 우리나라는 증권관련 소송에서 그것도 아주 제한적으로 허용되어 있다.

장차 집단소송을 우리 민사소송법내로 흡수하는 것이 바람직하겠으나, 현실적으로 금융소비자보호법등을 만들어 유사한 금융피해에 대해 집단소송을 제기할 수 있도록 할 필요가 있다.

4. 결어

2000년대 들어 발생한 대규모 금융소비자피해사례는 금융소비자

보호법제가 미비한 상황에서 발생한 필연적인 사건이다. 1997년 금융시장을 개방하면서 금융산업을 적극적으로 육성하면서도 금융소비자를 보호하기 위한 장치를 만드는데 소홀한 것이 큰 원인인 것이다. 경제의 중추역할을 하는 금융과 금융기관의 중요성을 감안하더라도 금융소비자가 더 이상 금융기관의 봉으로 전락해서는 안 될 것이다. 정부기관에나 붙이는 기관이라는 표현을 쓸 만큼 공공성이 높은 금융기관이 이익창출에만 눈 먼 채 소비자보호를 등한해서는 부메랑이 되어 금융기관의 존립을 어렵게 할 수 있다. 그리고 정부로서는 금융소비자피해 사례가 반복되지 않도록 하루 빨리 제대로 된 금융소비자보호법을 제정하고 금융감독체제의 개편을 이루어야 할 것이다.

정부입법의 문제점과 실질적 금융소비자보호방안

조혜경 (사) 금융경제연구소 연구위원

정부의 금융소비자보호 입법 시도

2012년 7월 3일 「금융소비자 보호에 관한 법률」제정안 및「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」개정안이 국무회의를 통과했다. 2008년 글로벌 금융위기의 이후 전 세계적으로 금융소비자 보호의 필요성에 대한 문제의식이 대두되는 가운데 국내적으로 키코, ELS, 파워인컴펀드, 저축은행 사태 등 금융소비자 피해사례가 양산되자, 금융위가 먼저 금융소비자보호 강화를 위한 법제도 마련에 나섰다. 2010년 6월 금융소비자보호법 관련 공청회를 거쳐 금융소비자 보호법 제정과 금융소비자 보호원 설치를 핵심 내용으로 하는 법률안이 정부입법 형태로 발의되어 지난 2월 18대 국회에 제출되었다. 그러나 정무위에서 논의조차 못한 채 18대 국회 임기종료로 자동 폐기되었다가 19대 국회 개원과 함께 재입법이 추진되고 있다.

정부입법안의 주요내용 및 기본취지

정부가 입법예고한 금융소비자보호법안의 주요내용은 다음의 7가지로 구성된다: 1) 금융상품 및 판매행위에 대한 기능별 규제 체계 도입, 2) 개별 금융법상 판매행위에 대한 규제를 총망라해 판매행위 규제 원칙 규정 및 상품유형별 차별화된 규제적용 3) 금융상품직접판매업자

및 금융상품자문업자에 대해 판매행위 규제 위반을 토해 발생한 수입의 30% 범위 이내에서 부당이득을 환수하는 과징금 제도 도입, 4) 금융회사와 다양한 판매채널 간 관리책임 명시 및 사용자 손해배상 책임 원칙 일반화 5) 금융상품자문업 신설 및 대출모집인 관리 감독 강화, 6) 5백만원 이하 소액사건에 소송중지제도 도입 7) 금감원 내에 인사·예산·업무상 독립성을 갖는 금융소비자보호원 설치

법안의 제안배경을 보면 "금융업의 겸영화 추세에 따라 다양한 금융상품을 연계·결합한 복합금융상품이 등장하고 있으나 동일한 금융상품에 대한 판매규제가 금융업별로 상이하거나 판매행위 규제를 적용받지 아니하는 금융상품이 발생하는 등 현행 금융업에 대한 규제체계가 금융소비자의 보호에 미흡함에 따라, 금융상품 및 판매행위를 그 기능 및 유형별로 각각 재분류·체계화하여 동일한 기능을 가진 금융상품의 판매행위에 대해서는 동일한 규제를 하도록 하고, 금융 관련 분쟁 발생 시 소송 중지 제도 등을 도입하여 금융소비자의 사전 구제 절차를 강화하는 등 개별 금융 관련 법령에 산재한 판매행위 규제, 분쟁조정 등 금융소비자 보호에 관한 내용을 이 법에 규정하여 금융소비자의 권익 증진과 금융상품판매업 등의 건전한 육성을 위한 제도적 기반을 마련"하는 것이다.

즉, 금융상품 및 판매행위에 대해 "동일기능-동일규제"체계를 도입함으로써 금융업권별 규율체계에서 발생하는 규제차익과 규제 공백의 문제를 해결하는 것이 법안의 기본취지이고 규율의 사각지대 해소를 통해 불완전 판매로 인한 금융소비자 피해를 차단하는 효과를 기대하는 것이다.

이러한 기본취지는 법안의 구성 체계에도 반영된다. 법안은 제1장 총칙, 제2장 금융상품판매업자등의 등록 등, 제3장 금융상품판매업자등의 영업행위 준수사항, 제4장 금융소비자 보호, 제5장 감독 및 처분, 제6장 보칙, 제7장 벌칙으로 이루어져있는데 제4장의 금융소비자 보호를 제외한 나머지는 개별 금융법에 산재해있는 판매행위에 대한 규제를 총망라해 판매 및 영업행위의 일관성을 확보하고 신규 금융상품판매업 허용에 따라 요구되는 규율을 보강하는 내용이 주를 이루고 있다.

정부입법에 대한 평가

2008년 글로벌 금융위기 이후 금융의 패러다임이 금융산업 발전에서 금융소비자 보호로 중심이동이 진행되고 있다. 소비자보호의 관점에서 금융 감독 및 규율체계의 필요성이 제기된 것은 기존의 금융서비스 공급자 중심의 규제 패러다임의 근본적 한계에 대한 대안적 접근을 의미한다. 단순히 소비자 피해 최소화 차원이 아니라 금융시장의 거시적 안정성과 개별 금융회사의 건전성 확보를 위해서 금융소비자보호의 관점이 필요하다는 인식이 힘을 얻고 있기 때문이다.

금융산업의 태생적인 속성상 일반적인 주주-대리인 문제뿐만 아니라 금융회사와 소비자 사이 정보비대칭성과 이해상충의 문제가 중첩된다. 따라서 금융 감독 및 규율체계는 주주이익보호와 소비자이익보호의 균형적 접근이 요구된다.

주주이익보호를 위한 제도적 장치가 사전 규제와 사후 규제로 이루어져있는 것과 마찬가지로 소비자호이익에 대해서도 사전 규제와 사후 피해구제 방안이 제도적으로 보장되어야 한다.

이러한 맥락에서 볼 때 정부입법안은 금융상품 판매행위에 관한 법률이라는 명칭이 보다 적합하다. 소비자 권익보호를 내세우고 있으나 기본적으로 “금융상품판매업의 건전한 육성”에 초점이 맞추어져 있기 때문이다. 정부입법안의 제안배경에서 설명하고 있듯이 금융상품 판매행위 및 영업행위에 대해 일관된 규제체계를 확립하고 불완전 판매로 인해 소비자 피해가 발생할 경우 모든 판매채널에 대해 사용자 책임원칙을 적용하도록 함으로써 직접판매업자와 위탁판매업자 사이에 손해배상 책임소재를 분명히 규정한 것은 금융상품판매 채널 다양화와 복합금융상품의 판매 확산에 따른 부작용을 염두에 둔 것이다.

그러나 판매행위에 대한 통합된 규제를 마련하는 것과 소비자 보호 규제 수준을 높이는 것은 별개의 것이다. 기존의 개별법과 비교할 때 정부입법안에 제시된 소비자 보호는 사전규제가 보강된 것은 없으며, 이미 발생한 소비자 피해에 대한 사후 규제 측면에서 두 가지 새로운 내용이 포함되어 있다.

첫째 판매업자의 관리의무 이행 여부에 대한 사용자 입증책임을 도입한 것은 소비자 보호의 관점에서 유의미한 진전으로 꼽을 수 있다. 그러나 집단소송제도의 확대, 징벌적 손해배상제도 도입 등 강도 높은 사후 피해구제 방안은 모두 제외되었다.

대신 법 위반 행위에 대한 제재의 실효성을 높이기 위해 과징금 제도를 도입하기로 했다. 그러나 과징금 책정기준이 수입의 30% 범위 이내로 제한되는데 키코와 같이 제조업자와 판매업자가 다르고 반대거래를 동반하는 헤지용 파생상품의 경우 어디까지를 부당이익의 범주를 볼 것인지 애매모호하다.

사후 피해구제가 실효성을 가지려면 손해배상 및 과징금 제도에

서 금융회사에 대한 “채찍” 효과가 분명해야 한다. 그러나 정부입법안이 보장하는 소비자 피해 구제 제도개선 방안에서는 이러한 채찍효과를 기대하기 어렵다.

두 번째 500만원 이하의 소액사건에 한해 소송금지 제도를 도입하기로 했다. 그러나 소송금지가 적용되는 한도금액이 너무 낮을 뿐만 아니라 명확한 분쟁조정절차와 기준이 없고 분쟁조정 결과의 실효성을 높이기 위한 제도적 방안도 포함되지 않아 분쟁조정 제도의 개선은 요원한 과제로 남아 있다. 여전히 금융회사의 이익을 우선시하는 공급자 중심의 프레임에서 벗어나지 못하고 있으며, 소극적인 소비자 사후 피해구제 개선내용은 정부입법안이 주장하는 “소비자 권익보호” 실현과는 거리가 멀다.

금융회사와 소비자 사이의 정보비대칭성과 이해상충의 문제는 근본적인 해소가 불가능하고 복잡한 구조의 고위험 금융상품에 대해서 소비자의 이해와 합리적 판단을 기대하기 어렵기 때문에 금융회사의 불완전판매와 소비자 기만행위의 위험이 상존한다.

그에 더해 정보 우위에 있는 금융회사와 소비자 사이에는 협상력의 구조적인 불균형이 존재하며 그로 인해 불공정거래를 피하기 어렵다. 구조적인 불완전 판매와 불공정거래의 위험으로부터 소비자를 보호하기 위해서는 영업행위의 사전규제가 반드시 필요하다. 그러나 정부입법안은 소비자보호의 관점에서 실효성이 거의 없는, 현행 개별법상의 일반적인 판매영업행위 규제수준을 그대로 유지하고 있다. 실질적인 소비자보호를 보장하려면 판매자들조차 이해하지 못하는 복잡한 구조의 고위험 금융상품이나 상품구조상 투기성 금융상품이 은행창구를 통해 일반대중을 상대로 무분별하게 판매되는 것을 근본적으로 차단하는 영업행위의 사전규제를 도입

해야 할 것이다.

마지막으로 신설되는 금융소비자보호원의 위상과 권한을 보자. 정부입법안 제26조와 제27조에 따르면 “금융소비자의 권익 보호와 금융상품판매업등의 건전한 육성을 위하여 금융소비자정책을 수립”하는 주체는 금융위원회이며, 금감원 내에 설치되는 금융소비자보호원은 금융위원회가 수립한 금융소비자정책의 집행기구에 불과하다. 즉 현재 금융위/금감원의 구조에 편입되는 것이며 그에 따라 금융위는 금융산업정책에 더해 소비자정책 권한까지 관장하게 된다.

금감원과 금소원의 관계는 불명확한데 정부입법안이 내세운 금소원의 인사·예산·업무상 독립성 방안을 보면 금융위-금감원-금융소비자원의 위계질서를 엿볼 수 있다.

먼저 인사권에서 금소원 원장은 금감원 산하에 설치된 후보추천위원회”의 추천을 받아 금감원장 제청으로 금융위가 임명하는데 후보추천위원회는 금감원장이 위촉한 위원으로 구성된다.

예산은 금소원이 금감원과 협의해 편성하고 금융위가 승인한다. 업무와 권한 규정을 보면 금융분쟁조정, 금융교육, 민원처리 등 금소원의 전속업무에 대해서는 금감원장의 지시·감독을 배제하고 금융회사에 대한 감독·검사·제재는 금감원 권한으로 존치하되, 다만 금소원이 전속업무를 수행함에 있어 필요한 경우 금융회사에 대해 사실조사를 할 수 있는 권한과 사실조사 결과 필요한 사안에 대해서는 금융위·금감원에 대해 적절한 조치를 건의할 수 있는 권한이 부여된다.

과거 금감원이 수행했던 업무 가운데 금융분쟁, 교육, 민원처리 등의 일부업무를 금소원에 이전하는 내용이 사실상 전부라고 볼 수 있으며, 금소원은 금감원에 종속되고 금감원은 금융위에 종속

되는 위계구조에서 소비자보호기능이 무력화될 가능성이 높다.

금융소비자 보호를 제도적으로 보장하려면 내용인 측면에서 강도 높은 소비자보호의 사전규제와 사후 피해구제가 필요하고 이러한 규제내용이 실효성을 가지려면 강력한 권한을 가진 독립적인 소비자보호기구를 설립해야 한다.

소비자보호가 제대로 작동하려면 현행 금융 감독의 패러다임과 금융감독체계의 전면적 수정이 요구된다. 금융정책, 사전 사후 감독권한을 금융위가 독점하는 구조를 해체해야 하며 동시에 관치로부터 금융감독기구의 독립성과 중립성을 보장하는 제도적 방안이 마련되어야 한다.

즉 금융정책, 건전성 감독기능, 금융소비자보호 기능이 적절한 균형과 견제를 이루는 금융감독체계가 구축되어야 하는 것이다. 그러나 정부입법안의 금융소비자보호원 설립방안은 금융위의 권한 독점 해체, 균형과 견제원리를 구현하는 감독기구재편의 현실적 요구와 정반대의 내용을 담고 있다.

금융소비자보호법이라는 명칭이 무색할 정도로 금융소비자보호의 내용적 측면은 부실하고 조직구조에서는 금융위와 금감원의 기득권을 지키는데 급급했다는 비난을 면하기 어렵다.

.

금융소비자보호법의 입법취지와 정책방향

금융위원회 금융소비자과장 최유삼

I. 추진 배경

- 최근 국내외를 막론하고 **금융소비자·투자자 보호를 강화하는 방향**으로 **금융 자체의 패러다임이 변화**하는 추세
 - 그간 금융산업의 발전과 성장에 중점을 두어왔던 기존 금융패러다임에 **소비자보호 가치**가 새롭게 부각
- 개별 금융 관련 법규에 산재한 판매행위, 분쟁조정 및 금융교육 등 **관련 제도를 포괄하여 규정하는 단일법**을 마련
 - 「**사전 정보제공 - 금융상품 판매 - 사후피해 구제**」에 이르는 **금융소비의 쉐과정을 포괄**할 수 있는 **금융소비자보호에 관한 기본법 체계**를 구축
 - 동일한 기능에 대해서는 **동일 규제가 적용**되도록 하여 규제공백과 규제차익을 방지
 - **금융소비자보호 정책**을 일관되고 체계적으로 추진할 수 있는 **튼튼한 제도적 기반**을 조성

II. 주요 내용

1. 기능별 규제체계 도입

- 현행 **금융업권별 규율체계** 하에서는 **소비자 보호 요구에 효과적**으로 대응하기에는 한계
 - **판매규제가 부재한 영역(규제공백)**이 발생하거나 **유사한 상품**에 대해서도 **상이한 규제가 적용(규제차익)**되는 사례 발생
- 기능별 규제체계를 도입하여 **모든 유형의 금융상품·금융서비스가 소**

비자에게 전달되는 “판매행위 전반”을 규율할 수 있는 법체계 마련

- 금융회사가 어떤 형태로 금융상품을 판매하는지 여부에 관계없이 모든 “판매행위”를 규율하므로 사전적으로 불완전판매 방지 체계를 구축

□ 소비자 입장에서 금융상품 및 판매행위 속성을 재분류·체계화하여 “동일상품-동일규제” 체계 도입

- * 상품속성(Element, 예금성/투자성/보장성/대출성) X 행위속성(Activity, 직판/대리·중개/자문)의 4X3 매트릭스 구조로 구분하고 각각에 해당하는 판매행위 규제를 적용

⇒ 어떤 유형의 금융상품이든 판매과정에서의 불완전 판매를 걸러낼 수 있는 빈틈없는 규제체계를 구축함으로써, 업권별 규제체계 하에서 발생하는 규제공백·규제차익 문제 해소

2. 판매행위 규제

□ 개별 금융법상 판매행위 규제를 총망라하여 모든 금융상품 판매에 관한 「6대 판매행위 규제 원칙」을 규정

- * 적합성원칙, 적정성원칙, 설명의무, 구속성상품계약 체결 금지원칙, 부당권유 행위 금지, 광고규제

- 다만, 상품유형에 따른 위험 및 특성을 감안하여 상품별로 규제적용 여부 및 구체적인 규제내용을 차별화*

- * (예) 설명의무 (①투자성상품 : 투자 위험, ②예금성상품 : 이자율·중도해지 수수료, ③보장성상품 : 보험료, 보험금 지급제한 사유)

< 6대 판매행위 규제 원칙 주요내용 >

구 분	내 용
적합성원칙	금융소비자의 재산상황 등에 비추어 적합하지 아니한 상품의 구매권유를 금지하는 원칙
적정성원칙	금융소비자가 구매하고자 하는 상품이 해당 금융소비자의 재산 상황 등에 비추어 적정하지 않을 경우 이를 알려주도록 하는 원칙
설명 의무	금융소비자가 반드시 알아야 할 상품의 주요내용을 설명
구속성상품계약 체결금지	금융소비자가 원하지 않는 다른 금융상품도 같이 구매하도록 강요하는 행위 금지
부당권유금지	단정적 판단 또는 허위사실 제공하는 등 부당한 권유행위 금지
광고규제	금융상품 광고시 필수적으로 포함되어야 하는 사항과 금지되는 행위에 대한 규제

- 설명의무 등 판매행위 규제 위반시에는 과징금(수입의 30% 이내) 또는 과태료(최대 5천만원) 부과
- 금융상품판매과정에서 소비자가 직접적으로 접하게 되는 금융상품 판매대리·중개업자와 금융상품자문업자의 금지행위 및 의무사항도 별도로 규정

3. 과징금 제도 도입

- 과징금 제도를 도입하여 판매행위 규제 위반을 통해 형성한 부당 이득을 환수함으로써 법 위반 행위를 강력히 제재
- 금융상품직접판매업자 및 금융상품자문업자를 대상으로 금전적 제재 필요성 있는 규제위반 행위*에 대해 해당 위반행위로 인해 발생한 “수입”의 30% 범위에서 부과

* 설명의무, 부당권유행위금지, 구속성상품계약 체결금지, 광고규제 위반

4. 손해배상책임 확보

- “금융회사-대리·중개업자(판매채널)” 간의 사용자 책임을 손해배상의 일 반원칙으로 도입
- 대리·중개업자에 대한 금융회사의 관리책임 및 지휘·감독관계를 명시

⇒ 판매과정에서 위법행위로 금융소비자에게 손해를 발생시킨 경우 해당 판매채널 뿐만 아니라 금융회사에도 배상책임을 부담토록 하여 금융소비자를 두텁게 보호

5. 신규업자 신설 : 금융상품자문업, 대출모집인

- 이해상충 방지 장치 등 소비자 보호를 위한 규제체계를 갖춘 금융상품자문업(금융소비자에 대해 금융상품 포트폴리오 구성 및 자산운용 전략 등에 종합적인 컨설팅을 제공하는 금융업)을 신설
- 대출모집인에 대한 등록 규정을 마련하여 관리·감독을 강화
 - 대출모집인에 대해 설명의무, 적합성 원칙, 금지행위 등 판매행위 규제를 적용하고,
 - 대출모집인의 위법행위로 소비자에 손해가 발생한 경우 대출 모집을 위탁한 금융회사에 사용자책임을 부여

6. 분쟁조정제도 개선

- 현행 금융위설치법상 분쟁조정제도는 조정신청 전 또는 조정과정 중 어느 일방이 소를 제기하는 경우 절차가 중지
- 소송중지제도*를 도입하고 금융회사에 대해서는 소액사건(예 : 5백만원 이하)은 일단 분쟁조정 절차가 개시되면 완료되기 전까지 소송제기를 금지
 - * 분쟁조정 절차와 소송이 경합하는 경우 법원의 결정에 따라 소송절차 진행을 중지할 수 있는 제도

7. 금융소비자 관련 정책 추진체계 마련

- 금융소비자정책 수립, 금융소비자 교육, 금융상품 비교공시 등 금융소비자의 권익 보호를 위한 금융위의 역할 명시

- 금융소비자의 권익 보호를 위하여 **3년마다 금융소비자정책에 관한 종합계획 수립**
- 금융소비자의 능력 향상을 위한 **교육프로그램 개발**
- 금융소비자의 합리적인 금융상품 선택을 지원하기 위해 금융상품의 유형별로 금융상품의 주요내용을 비교 공시
- 금융회사 민원발생평가제도의 법적 근거 마련
- 금융소비자보호규준 기준 마련

금융소비자보호를 위한 합리적 규제와 금융권의 입장

마상천 전국은행연합회 상무이사

I. 금융소비자보호법 제정 및 합리적 규제 필요성

- 최근 금융상품은 금융소비자의 니즈가 다양해지고 첨단 정보통신 기술과의 결합으로 복잡·다기화되면서 고객과 금융회사 간에 정보비대칭성 문제 등이 증가되어 분쟁이 빈번하게 발생할 수 있고 분쟁처리에도 장기간이 소요되는 등의 문제가 있어 이에 효율적으로 대처하기 위해 현행 금융소비자보호 제도를 강화할 필요

또한 금융겸업화 진척으로 대부분의 금융업권에서 여신·수신·보험·금융투자상품을 모두 취급하고 있는 점을 고려하여 전체 금융업권을 규제하는 단일「금융소비자보호법」제정 필요

- 이와 관련하여 최근 국회 등에서 논의되고 있는 금융소비자 보호법 제정안은 현행 금융소비자보호제도의 문제점을 개선하고 금융소비자의 권익증진과 금융상품판매업 등의 건전한 육성을 위한 것이므로 금융권의 입장에서도 원칙적으로 찬성하나 집단소송제, 징벌적 손해배상제 등 일부 사안에 대해서는 신중한 검토와 금융산업에 미치는 영향을 고려할 필요

- 금융소비자보호가 금융기관에 대한 합리적 규제가 아닌 과도한 규제로 강화될 경우 금융기관의 자율성이 크게 침해되어 신상품 개발 등을 제약함으로써 금융소비자의 니즈를 제대로 충족시키기 어려운 문제 등이 야기될 수 있음
- 금융소비자보호를 위한 규제는 국제적으로 통용되는 'OECD G20 금융소비자 보호 원칙'에 충실하면서 우리나라 현행 법체계 및 금융 환경에 가장 적합한 규제로 입법되는 것이 바람직

Ⅱ. 개별사안에 대한 의견

1. 포괄범위

— (정부안) 새마을금고, 우체국, 대부업자 등 유사금융의 금융상품 판매행위에 대하여는 **금융소비자보호법의 적용대상에서 제외**되어 판매규제 등이 적용되지 않는 문제점

⇒ 의견 : 동일기능-동일규제를 통해 **규제공백.규제차익을 해소**하여 **금융소비자를 두텁게 보호**하기 위해서는 **새마을금고, 우체국, 대부업자 등에 대해서도 금융소비자보호법을 원칙적으로 적용 내지** **준용 필요.**

다만 **감독권한은 특수성을 감안**하여 현행과 같이 **관계부처(행안부, 지경부, 지자체 등)로 유지***하는 것이 바람직

* 유사한 사례로 자본시장법상 영업행위규제가 부동산투자회사법 등 개별법상 특수펀드(부동산투자회사등)에도 적용되지만, 감독권한은 국토해양부장관 등 소관부처가 계속 보유

2. 분쟁조정

— (정부안) 현행 금융위원회설치법상 분쟁조정제도는 조정신청 전 또는 조정 과정 중 어느 일방이 소 제기시 절차 중지.

이러한 문제 개선을 위해 **소송중지제도를 도입**하고 **소액 사건(5백만원 이하)의 분쟁조정절차 완료 전 금융회사의 소송제기 금지**

— (기타 논의안) 금융소비자가 **간편하고 신속한 권리구제**를 받을 수 있도록 하기 위해서 금융분쟁과 관련한 소 제기 전에 조정 절차를 반드시 거치도록 하는 **필요적 조정전치주의의 도입**이나 금융회사가 분쟁조정결정에 불복하여 소 제기하는 것을 금지하는 **편면적 구속력 부여 방안 도입 등이 논의 중**

⇒ 의견 : 금융소비자의 **간편하고 신속한 권리구제**를 도모하기

위해 분쟁조정 중 금융회사의 제소권 제한을 고려할 수 있으나, 제소권 제한은 헌법(§27)상 기본권인 재판청구권을 제한하므로 기본권 침해가 최소화되는 방식으로 검토될 필요

한편, 필요적 조정전치주의의 도입이나 편면적 구속력 부여 방안은 헌법상 재판청구권을 침해하는 과도한 규제임

3. 집단소송제

— (논의안) 불건전영업으로 인한 소액·다수의 금융소비자 피해를 효과적으로 회복시키기 위해 **집단소송제 도입**

⇒ 의견 : 금융상품의 불완전판매는 개별거래별로 불완전판매의 **존부 및 귀책범위** 등이 상이하므로, 판결의 효력이 모든 금융소비자에게 미치는 **집단소송의 대상으로 부적합**

4. 손해배상

— (논의안) 금융회사의 **악의적 불건전 영업**으로 인한 손해에 대해서는 **징벌적 손해배상제 도입**

⇒ 의견 : 손해의 3배를 배상토록 하는 **징벌적 손해배상제**는 손실만을 전보토록 하는 **민법상 손해배상제에 대한 중대한 예외**이므로 **특별한 사유가 있는 경우에만 허용**되어야 함

징벌적 손해배상제도를 도입한 **유일한 입법례인 하도급거래 공정화법(§35)**은 원사업자가 수급사업자의 기술력을 무단사용한 경우에 징벌적 손해배상책임을 부과하는 것으로, 원사업자의 기술유용을 사전적으로 규제할 효과적인 수단이 없고 사후적으로 손해배상이 이뤄지더라도 수급사업자의 파산 등으로 실질적 손실회복이 어려운 점 등이 고려된 것임

이에 비해 금융소비자의 손해는 설명의무, 적합성원칙 등 사전적인 규제를 통해 예방할 수 있고 분쟁조정.손해배상 등 사후적 규제를 통해 조속히 회복시킬 수 있으므로 징벌적 손해배상제 도입 불필요

5. 과징금제도

— (정부안) 판매행위 규제 위반을 통해 형성한 부당이득을 해당 위법행위로 인해 발생한 수입의 30% 범위에서 부과

⇒ 의견 : 불법이득환수를 위해 과징금제도 도입하는 것에 반대하지 않음. 다만 금융회사가 불건전영업 방지를 위해 **상당한 주의.감독을 한 경우에는 자기책임원칙**(헌법재판소 2010 헌가61)상 **과징금을 면제***하는 것이 타당

* **보험업법(§196②)**에서도 임직원등의 설명의무위반.부당권유를 이유로 보험회사에 과징금을 부과할 수는 있지만, **보험회사가 감독업무를 충실히 하였음을 입증한 경우 부과를 면제.**

금융소비자보호 관련 법안의 문제점과 대안

김효연 변호사(국회입법조사처 입법조사관, 변호사)

최근 금융규제의 화두는 '신자유주의의 극복'이다. 1980년대 미국에서 태동한 신자유주의는 규제의 완화, 금융의 세계화라는 거센 물결을 가져왔고, 이는 1998년 대한민국에 외환위기를 통해 환율정책의 자유화, 국내 금융시장의 해외투자자 개방이라는 물꼬를 트이게 하였고, 거센 파고는 세계적인 규제완화를 동반하여 2008년 글로벌 금융위기와 2012년 남유럽 국가의 재정위기라는 큰 해일을 야기하였다고도 볼 수 있다.

이러한 흐름을 극복하기 위하여 세계 각국은 금융규제를 강화하고, 대규모로 확대된 금융산업의 최대 피해자가 되고 있는 금융소비자를 보호할 필요성을 인식하고 이들을 보호하기 위한 체제를 갖추려고 많은 노력을 기울이고 있다.

그러한 시대적 흐름 속에 국내에서도 「자본시장법」 제정으로 투자자보호를 위한 시스템을 어느 정도 갖추었고, 이제는 예금자, 대출자, 신용카드거래자 등을 포함하여 각 기능별로 금융상품 판매관행을 규율하여 판매규제의 사각화를 없애면서, 금융소비자를 보호할 수 있는 방향으로 「금융소비자보호법」 제정안이 국회에 제출된 상태이다.

금융시장은 산업자본(비금융산업)의 경제적 메커니즘과는 다른 시각으로 볼 필요가 있다. 일반 제조회사들은 제한된 부채비율 범위 내에서 기업을 성장시키기 위하여 고용을 창출하여 국민경제에 긍정적인 작용을 줄 수 있다. 반면, 금융회사들은 국가가 부여한 독점적인 업무 라이선스를 보유한 상태에서 타인의 자금을 예치, 조달받아(부채를 통하여) 수수료, 이자 등의 수익을 올리는 것이므로 그 파산위험이 태생적으로 크기 때문에 국가경제적으로 금융안정 비용이 상당

히 투입된다. 또한 금융회사가 성장하는 경우에도 그 고용창출 효과가 그다지 크지 않으며, 위기시에는 고용감축으로 이익을 극대화하기 때문에 국가경제에 긍정적인 영향을 준다고 보기 어렵다. 또한 판매되는 상품도 타인자본으로 조달한 무형의 금융상품을 판매하는 것이기 때문에 금융소비자가 그에 대한 정보를 제대로 알고 소비하기가 어려우며, 그 불공정성이나 악의적인 구조에 대하여 개별적으로 다투기도 어렵다는 특징을 간과하여서는 아니 된다.

19대 국회에 제출된 「금융소비자보호법안」은 금융기관별로 산재되어 있어 금융소비자보호규제를 통일화시키고 금융소비자의 실효적 권리구제를 위한 민사적 제재수단 등도 보강되었다. 18대 박선숙 의원이 대표발의한 「금융소비자보호기본법안」이 주장하였던 집단소송 제도의 도입, 징벌적 손해배상제도의 도입, 입증책임 전환 제도 등은 도입되지 않았던 점에 아쉬움이 남는다. 각 제도의 장점에도 불구하고, 집단소송제도는 민사소송법상 소송당사자에게만 판결의 효력이 미치는 기판력 제도의 예외라는 점, 금융업자의 피소위험이 증가함에 따라 소송의 남발이 금융상품의 제조 및 판매비용으로 전가되어 금융소비자의 후생비용이 더 커질 수 있다는 점, 남소로 인한 금융회사의 도산으로 금융시스템에 미치는 악영향 등을 고려하여 도입 형태의 균형점을 찾아야 한다는 취지로 보인다. 징벌적 손해배상제도의 경우에는, 헌법상 비례원칙에 대한 위배, 민사법과 공법의 이원적 체계인 국내법 체계에 반하고, 피해자에게 실손해액 이상의 배상을 허용함으로써 인하여 남소의 우려가 있으므로 과징금과 같은 다른 수단으로 입법목적은 달성하도록 하여야 하고, 입증책임 전환제도의 경우에는, 민사소송법의 입증책임 원칙에 대한 예외를 부여하는 것이므로 입증이 어려운 예외적인 경우에 한하여 이를 도입하여야 한다는 논거에서 비롯된 것으로 보인다.

즉, 19대 국회에 정부법안으로 제출된 「금융소비자보호법안」은 위

제도들이 가지는 단점으로 인하여 논란을 피하기 위하여 위 세가지 제도를 법안에서 배제하고 있고, 입증책임 전화에 대하여만 '투자성 상품에 대한 설명의무 위반'에 한하여 제한적으로 채용하고 있다. 그러나 여러가지 단점에도 불구하고 동 제도들은 국가경제제도에 혁신을 불러일으킬 수 있는 매우 유용한 기능들이 있음을 살펴볼 필요가 있다.

집단소송제도의 경우에는 남소위험이 있다고 하는데, 도입된 증권 집단소송의 경우에도 도입 이후 3~4번 정도의 소송만이 제기되었고 아직까지 실질적으로 피해회복이 이루어진 사례를 보지는 못하였다. 그러나 피해자들이 집단소송을 제기할 수 있다는 제도가 있는 것만으로도 대상 회사들의 지배구조적 건전성, 공시의 투명성 확보 등의 긍정적 효과가 분명히 있었던 것으로 생각된다. 이는 금융산업에도 마찬가지로 적용될 것이다. 현실적으로 금융회사의 불공정한 행위에 대하여 금융피해자들이 쉽게 알기 어려운 구조이다. 근저당권 설정비를 금융소비자에게 전가한 행위, 대출금리의 기준금리가 되었던 CD 금리의 고정 등은 금융소비자들이 그 문제점을 미리 알기가 어렵고, 시민단체가 주도하여 문제를 발굴하거나 공정거래위원회, 금융감독기구 등 감독기관이 지적해낸 경우어야 금융회사의 불공정하고 부당한 거래관행을 파악할 수 있다. 그런데 이러한 집단적인 문제제기를 위해서는 반드시 필요한 것이 집단소송제도이다. 현재의 증권집단소송 제도는 거래소에 상장된 일반기업에 대한 소송으로서 법원의 소송허가와 엄격한 소송요건을 갖춘 경우어야 제기되고 있는데 이보다는 문턱을 낮출 필요가 있다. 또한 기획소송으로 되거나 소송꾼들이 소송을 모집하는 등의 남용문제를 없애기 위하여 금융소비자들이 제기하는 집단소송은 이보다는 간이화되고 시스템적으로 갖추어진 형태로 도입될 필요가 있다고 보인다.

징벌적 배상책임이라는 것은 경미한 과실을 저지른 사업자에게

천문학적인 배상책임을 부과하는 것이 아니며, 피해를 본 자에게 피해 이상의 손해를 선물처럼 선사하는 제도도 아니다. 우리나라에도 역사적으로 부여라는 국가에서 1책12법이라는 제도가 시행된 바 있고, 현재 「하도급공정화에 관한 법률」 제35조에 원사업자가 하도급업자의 기술을 유용한 경우 발생한 손해에 대하여 3배를 한도로 징벌적 배상책임을 인정하고 있다. 즉 실손해의 발생이 매우 경미하거나 손해입증이 어려운 경우에 해당하여 소송상 배상받을 액수가 매우 적음에도 불구하고, 권리침해행위가 매우 악의적이고 침해자의 이익은 매우 과도하고도 지속적으로 일어날 수 있는 경우에는 이러한 징벌적 배상책임 제도가 매우 유용한 것이다. 도입 자체가 문제가 되는 것이 아니라 어떻게 도입할 것인가가 쟁점이 되어야 한다고 생각된다. 징벌적 배상책임을 광범위하게 인정되고 있는 미국의 경우에도, 계약위반에 대하여는 징벌적 배상책임을 인정되지 않고, 폭력, 강압, 사기 등 비난할 가능성이 높은 행위가 개제된 경우에 한하여 인정되는 것이 원칙이다. 미국에도 도입 당시부터 그 위헌성 여부가 논의되어 왔는데, 민사책임과 형사책임의 중간단계에 있는 징벌적 배상책임은 이중처벌금지 원칙과 배치되지 않는가(수정헌법 제5조와 관련), 헌법상 비례성원칙을 위반한 것이 아닌가(수정헌법 제14조와 관련) 등의 논의가 있었으나, 합헌인 것으로 결론이 났다. 다만 1996년 통일주법위원회전국협의회(the National Conference of Commissioners on Uniform State Laws)에서 징벌적 배상책임 모델법(Model Punitive Damages Act)을 제정하여 배상책임액 산정이나 인정요건에 대한 기준을 제시하고 있다.

과징금제도를 이용하는 경우에도 유사한 기능과 효과를 가져올 수는 있으나 미리 금지되는 행위를 명시하여야 하고, 과징금으로 부과되는 금액은 국가로 귀속되므로 피해자들이 속한 책임영역을 위하여 사용되지 않는 등 징벌적 배상책임과는 많은 차이가 있을 수밖에 없고, 국가가 사업자 편에 있는 경우에는 악의적 사업자행위에 대한

여 규제력이 약화될 수 있다는 단점이 존재한다.

입증책임 전환과 관련하여, 금융업무 자체는 시스템적으로 또는 분업의 구조로 운영되기 때문에 금융회사의 개별 담당직원의 고의 과실 또는 구조화된 상품의 하자를 입증하기가 매우 어렵다는 특징을 고려할 때 입증책임의 전환, 손해배상책임액의 추정은 매우 필요하다고 본다. 금융거래는 금융사업자가 다수의 금융거래자를 대상으로 거래가 이루어지는 것이어서 금융사업자는 박리다매 형태의 엄청난 금융수익을 취득함에 반하여 잘못된 금융거래로 인한 개별 금융소비자의 피해는 매우 작게 발생할 수 있다. 이는 개별 금융소비자의 피해 문제가 아니라, 구조적인 불공정성 문제이기 때문에 사적인 영역으로만 치부하기 어렵고 공적인 규제가 개입되어야 하는 부분에 해당한다. 이를 해결하기 위해서는 집단소송, 징벌적 배상책임제도 등이 함께 도입되어야 할 것으로 생각된다.