

IGE brief+

Institute for Global Economics

금융소비자 보호 정책과 금융 옴부즈만 제도

이재웅 | 성균관대학교 경제학부 명예교수

세계 속의 한국경제 길잡이-

IGE www.igenet.com

자료문의 세계경제연구원(IGE)

주소 서울시 강남구 삼성동 159 무역센터 2505호

전화 02-551-3334~7 팩스 02-551-3339

1. 금융소비자 보호정책의 필요성

최 근 국내에서 키코(KIKO) 사태, 저축은행 영업정지, 양도성예금증서(CD) 금리 담합 및 은행들의 무분별한 가산금리 운용 등을 계기로 금융소비자들의 감독당국 및 업계에 대한 불신이 고조되고 있다. 특히, 금융소비자의 피해가 영세업체와 서민계층에 집중되어 사회갈등으로 비화된다. 정부도 금융감독 체계의 문제점과 금융소비자 보호의 필요성을 인식하고 관련법 개정을 추진하고 있다. 금융위원회는 이미 불완전 판매 규제 및 금융소비자 보호기구 설치 등을 골자로 하는 “금융소비자보호에 관한 법률”을 입법예고했다. 금융소비자 보호를 강화하기 위해 과징금 제도를 도입해 규제 위반 행위를 강력하게 제재할 수단도 마련할 계획이다. 또한 금융감독원 내 ‘금융소비자보호원’을 준 독립기관으로 설치하고 분쟁조정, 금융교육, 민원처리 등을 전담하도록 규정했다. 앞으로 동 법안이 국회에서 어떻게 처리되느냐에 따라 금융소비자 보호제도의 윤곽이 드러날 것이다. 이와 함께 금융옴부즈만 제도를 활성화하는 것도 중요하다.

금융소비자보호에 관한 법률의 주요 내용

항목	주요 내용
감독체계 전환	- 업권별 규제체계에서 기능별 규제체계로 전환
불완전 판매 규제 강화	- 비교공시, 설명의무를 강화하고 부당권유 행위 등을 금지 - 규제 위반 시 과징금을 적용해 금융사 부당이익을 환수
손해배상책임 제도 개선	- 사용자(금융사) 책임을 손해 배상의 일반원칙으로 도입
금융소비자 보호기구 설치	- 금융소비자보호원을 금융소비보호 전담기구로 신설 - 분쟁조정, 금융교육, 민원처리를 전속적 업무로 규정

자료: 금융위원회 (2011.11.16) “〈금융소비자보호에 관한 법률 제정안〉 및
〈금융위원회 설치 등에 관한 법률〉 개정안 입법예고” 보도자료

세계적으로도 글로벌 금융위기를 계기로 금융소비자 보호의 필요성이 크게 대두되었다. 파생상품과 같은 복잡한 금융상품의 불완전 판매가 금융위기의 단초를 제공한 것으로 인식되면서 금융사들의 무분별한 영업 행위 및 탐욕과 이를 방치해온 감독당국에도 비판이 집중되었다. 이에 따라 주요 선진국들은 보다 강화된 금융소비자 보호를 위한 제도 개혁이 추진되고 있다. 미국, 영국 등 주요국은 금융소비자 보호를 별도의 규제목표로 설정하고 이를 전담할 강력한 책임과 권한을 가진 독립 감독기관 설립을 추진한다. 이 같은 노력에도 불구하고 금융소비자 보호는 이제 막 시작하는 단계이다.

2. 주요국의 금융소비자 보호 동향

최근 선진국에서는 금융소비자 보호에 관한 논의가 주로 금융상품의 복잡성 제한, 체계적인 금융교육 강화, 취약계층에 대한 배려, 감독 목표 간의 조화를 강조하는 방향으로 진행되고 있다.

금융상품의 복잡성 제한

미국의 서브프라임 모기지 사태는 금융소비자들이 새로운 금융기법 및 복잡한 금융상품에 내재한 리스크를 명확하게 인식하지 못한 결과 글로벌 금융위기를 촉발했다는 비판이 있다. 따라서 금융소비자를 보호하고 금융시장의 안정을 유지하기 위해서 금융상품의 복잡성을 규제하려는 움직임이 관찰된다. 금융상품의 설계, 제조, 판매의 초기 단계에서부터 관계당국이 개입하려는 경향도 보인다. 하지만 이러한 규제는 금융혁신을 억제하고 소비자의 선택을 제한하는 문제점이 있다. 따라서 금융상품 자체를 직접 규제하기보다 판매과정

에서 공시를 투명하게하고 정보전달을 명확하게 하도록 규제하는 것이 바람직하다. 아울러서 금융교육을 강화해서 금융소비자들의 상품에 대한 이해의 폭을 넓힐 필요가 있다.

금융교육 강화

금융상품의 구매는 결국 소비자의 선택이기 때문에 급변하는 시장 환경과 금융상품의 복잡화 추세 속에서 피해를 최소화하기 위해서는 금융소비자의 합리적 의사결정이 필수적이다. 소비자가 금융문맹(Financial Illiteracy)에서 벗어나게 되면 각종 금융사기, 과잉부채, 사금융 의존 등에 따른 피해를 미연에 방지할 수 있다. OECD는 세계 각국에 금융소비자 보호를 위해 금융교육을 적극적으로 펼쳐나갈 것을 권고했다. 이미 미국, 영국, 캐나다 등 선진국들은 정부 주도로 다양한 금융정보, 교육 및 상담 프로그램을 보급하고 있다. 우리 정부도 금번 법률 제(개)정을 통해 금융소비자 교육의 컨트롤타워로서 금융위원회의 의무를 명시하고 정부가 주도하는 교육 시스템을 구축할 방침이다. 현재는 한국은행, 금융감독원, 금융투자협회 내 금융교육 관련 부서에서 자체 개발한 교재를 활용 중이다.

취약계층에 대한 배려

저소득, 저신용층의 금융소외 현상은 시장의 '불완전성'에 기인하기 때문에 이를 시정하기 위한 정부의 적극적인 개입이 필요하다는 공감대가 형성되고 있다. 예컨대, 미국은 기존 '지역재투자법(CRA)'을 강화해서 은행들의 저소득층 대출을 유도하고, 사금융에 노출된 금융소외자의 은행 이용을 적극 지원한다. 일본 금융청도 2005년 '지역밀착형 금융기능 강화 액션 플랜'을 도입한 이래 은행들의 영세 자영업자와 소기업 대상 무담보(보증) 대출을 독려한다. 한편, 빈곤층에 금융지원을 통해 경제적 자활을 지원하는 '마이크로 크레디트' 모델이 저신용층의 금융소외를 해소할 유력한 대안금융으로 주목된다. '마이크로 크레디트'는 고위험, 고비용으로 시장조성 자체가 어려운 서민금융 문제를 그룹대출(연대책임), 교육, 컨설팅을 통한 사후 추적관리 등 다중의 통제장치를 통해 극복하려는 독특한 시도이다. 통제장치가 원활하게 작동하면 정보비용(신용 위험)이 하락해 상업적 원리에 따라 재원을 배분할 수 있다. 최근에는 수익성을 강화하고 상업화하는 방향의 서민금융 모델이 다수 등장하고 있다. 상당수의 서민금융기관이 고객층을 차상위 계층으로 확대하고 고금리 대출전략을 채택한다. 재원도 기부금이 아닌 자체 수신, 주식 및 채권 발행 등을 통해 조달한다.

한국도 미소금융, 햇살론, 새희망홀씨 등 서민금융 특화상품이 잇달아 출시되면서 금융소외계층을 포용하려는 범사회적 노력을 전개하고 있다. 특히, 한국판 '마이크로 크레디트'인 미소금융은 2009년 12월 사업을 개시한 이래 2019년까지 재계와 금융권 기부금으로 총 2조원의 기금을 조성해 서민금융 지원에 활용한다는 계획이다.

금융감독 목표의 조화

소비자들은 금융기관과 분쟁 발생시 협상력이 낮아 일방적인 피해를 당할 우려가 있기 때문에 정부가 소비자 입장에서 개입할 필요가 있다. 소비자들이 금융회사보다 정보량이나 능력 면에서 열위에 처해 있는 현실을 보완하려는 것이다. 금융감독 패러다임도 금융기관 건전성 규제 위주에서 금융소비자의 권익을 적극적으로 보호하는 방향으로 전환하고 있다.

현행 금융감독 체계는 단일 감독기구가 금융기관의 건전성과 영업행위를 모두 규율하는 통합형으로 감독목표 간 이해상충의 문제가 발생할 소지가 있다. 이에 별도의 금융소비자 보호기구를 설치하고 금융기관 영업행위 감독권을 부여하는 ‘트윈 피크(Twin Peaks)’형 감독체계로의 이행이 논의된다. 건전성 감독과 영업행위 감독 간 적절한 균형을 추구한다는 취지이다.

실제로 미국과 영국은 금융감독체계 개편의 일환으로 독립된 소비자 보호기구 신설에 적극 나서고 있다. 미국은 <도드-프랭크법>(2010.7.21 발효)을 통하여 금융소비자보호국을 신설하고, 연준과 통화감독청(OCC) 등 감독기관들에 산재해 있던 소비자 보호 기능을 통합했다. 이 기구는 연준 내에 설치되지만 인사, 예산, 운

주요국의 금융소비자 보호 체계

구분	금융규제 · 감독기구	금융소비자 보호기구	민원 · 분쟁처리기구
미국	- 은행: FRB, OCC - 증권: SEC - 보험: 주 보험감독청	- 권역별 감독기구	- 권역별 감독기구 - 증권업협회(NASD), JAMS 등
	- 신설: FSOC(총괄), NBS(은행), ONI(보험) - 유지 · 기능조정: FRB, SEC, FDIC	- CFPB: 정책 수립, 정보 제공, 기준 설정 및 준수 감시	- 상동
영국	- FSA 폐지(2012년): 영란은행 내 신설 FPC(거시건전성 감독), PRA(미시건전성 감독)로 분화	- FCA(예정): FSA가 담당하던 소비자보호 기능을 계승 발전한 독립 기관, 모든 금융기관의 영업행위를 규제	- FOS(금융옵부즈맨): 독립적 공적민간기구
캐나다	- 은행·보험: OSFI - 증권: 주 정부, 증권위원회	- FCAC: 정책 수립, 금융교육, 정보 제공, 준수 감시	- OBSI 등 5개의 독립기구
호주	- APRA(건전성 감독) - ASIC(행위규제)	- ASIC: 정책 수립, 민원 상담, 교육, 정보 제공	- FOS 등 6개의 독립기구
한국	- 금융위원회, 금융감독원	- 금융감독원: 정책 수립, 정보 제공, 민원 상담, 분쟁 조정, 교육	- 금융감독원(분쟁조정위원회): 공적민간기구

자료: 주규준(2010), “금융소비자보호의 현황과 정책방향”, 국회입법조사처

영상 독립된 기구로 담당 직무와 관련된 각종 법규 제정과 금융기관에 대한 검사·제재 권한을 보유한다.

영국은 통합 감독기구인 금융감독청을 폐지하고 건전성 감독과 소비자보호감독을 분리하는 방향으로 감독체계 개편을 추진한다. 거시건전성 감독은 금융정책위원회(FPC)가, 개별 금융기관의 미시건전성 감독은 건전성감독원(PRA)이 각각 담당하는 것으로 감독기능을 분화했다.

이런 추세를 반영해 한국정부도 소비자 보호기구 신설 등 일부 감독업무 기능을 조정할 계획이다. 금감원 내 준 독립기구로 설치되는 금융소비자보호원은 분쟁조정, 교육, 민원처리 등을 전담하고 업무상 필요시 사실조사 및 금융위원회와 금융감독원에 조치건의가 가능하다. 선진국들이 건전성 감독기구와 금융소비자 보호기구를 완전 분리시킨 것에 비하면 다소 미흡한 감이 없지 않다.

3. 금융소비자 보호를 위한 옴부즈만 제도

금융소비자 보호 제도가 마련되더라도 금융감독 관행이 개선되지 않으면 소비자 권익을 충분히 기대하기 어렵다. 가령 조세제도를 개선하더라도 세정이 문란하면 납세자의 권익이 보호되기 어렵다. 금융감독 서비스를 개선하기 위해서 금융감독원은 감독, 검사 과정에서 발생할 수 있는 금융소비자 및 금융사의 불평불만 사항을 독립적으로 조사, 처리, 자문하는 옴부즈만(ombudsman) 제도를 운용한다. 옴부즈만은 금융감독원의 위법, 부당한 처분(비명시적 규제 포함) 등으로 금융회사 또는 민원인의 권익이 침해되는 경우, 이를 해결하는 역할을 한다. 고충민원에 대한 옴부즈만의 의견은 금융감독원의 소관부서가 특별한 사정이 없는 한 존중하고 제도의 실효성을 보장 한다. 이로써 금융회사 또는 민원인이 감독당국의 처사에 이의를 제기할 수 있는 언로(言路)가 개방된 것이다.

옴부즈만 제도는 흔히 정부의 행정권 확대 및 재량권의 증가에 따라 국민의 권리가 침해되는 것을 막기 위한 구제수단으로써 국민의 권리 보호의 기회를 확대하는 것이 주요 기능이다. 우리나라에서 처음으로 옴부즈만 제도가 도입된 것은 1994년 국무총리 산하에 국민고충처리위원회를 설립, 행정부에 대한 종합적인 옴부즈만 제도를 도입하였다. 현재 옴부즈만 제도는 대한무역투자공사, 관세청, 중소기업청, 서울시 등 여러 기관에서 실시하고 있다. 이들은 관료들의 불법행위 또는 부당한 행정처분으로 피해를 입은 시민의 민원을 객관적 입장에서 행정관행 등을 개선하는 제도이다. 금융감독 관련 외국 사례로는 미국의 통화감독청(OCC) 옴부즈만, 예금보험공사(FDIC) 및 연방준비제도이사회(FRB) 옴부즈만 등이 있다. 영국 및 독일에서도 금융회사 및 금융소비자 보호를 목적으로 금융 옴부즈만을 운용한다. 당초에 금융감독원은 대통령직속 국가경쟁력 강화위원회에서 제기한 금융감독 관행 개선방안의 하나로 옴부즈만 제도를 도입했다. 금융감독 서비스의 개

선을 통해서 고충민원을 해소하고 금융산업의 발달 내지는 국가경쟁력을 강화하기 위한 것이다.

불합리한 감독관행 등으로 발생하는 민원을 당사자인 금융감독원이 스스로 해결하기에는 한계가 있다. 이런 고충민원은 소관부서와는 독립적인 옴부즈만이 해결하도록 해야 한다. 금융옴부즈만 제도가 성공적으로 정착해서 감독관행 및 감독 서비스가 크게 개선되기를 기대한다. 특히 ‘금융소비자보호원’이 준 독립기관으로 설립된다면 금융옴부즈만 제도를 활성화해서 감독 목표 간의 이해상충을 해소하는 것이 필요하다. 금융 소비자 보호정책과 금융옴부즈만 제도는 함께 가는 것이 바람직하다.

4. 금융소비자 보호 정책 개선방향

서민금융 지원체계를 재정립

양극화가 심화되고 저성장 기조가 예상되는 상황에서 다양한 금융지원 프로그램을 도입해도 서민금융시장의 초과수요를 메우기에는 부족한 상황이다. 따라서 경제적 능력이 없는 서민층에 대한 정부 지원은 계속 하되, 서민금융기관이 자발적으로 시장에 자금공급을 지속할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 서민금융 지원이 수익성을 확보하지 못한 채 기부나 보조금에만 의존하면 외부 지원이 끊김과 동시에 사업은 중단하게 될 가능성이 크다. 따라서 서민금융은 저리 지원보다 자금 가용성(availability) 확대에 정책역량을 집중해야 한다.

금융교육의 내실화

금융교육은 이론 위주의 경제교육을 지양하고 신용카드 사용법, 대출과 상환 원리, 퇴직에 대비한 연금투자 등 특정 금융활동에 초점을 맞춘 구체적, 실용적인 프로그램을 교육하는 것이 바람직하다. 교육 효과는 학습한 내용을 실제 활용하기 직전에 극대화되는 점을 감안해 해당 연령대에서 체감할 수 있는 내용 전달에 집중해야 한다. 금융시장에서 빈번하게 관찰되는 ‘쏠림현상(herd behavior)’과 노후빈곤 문제의 상당부분은 시장참가자들의 금융상품에 대한 이해부족에 기인하므로 금융상품에 대한 교육이 중요하다.

중복규제 가능성 최소화하고 신설기관의 권한과 책임 확립

금융소비자보호원의 설립으로 감독기관 내 소비자보호기능이 분화됨에 따라 예견되는 이중규제 가능성을 제거해야 한다. 금융회사가 금융소비자 보호기구를 또 하나의 규제기관으로 인식하지 않도록 해야 한다. 금융소비자보호원이 금융감독원 내 준 독립기관으로 설치되는 만큼 금융기관 영업행위 단속 관련 업무의 책임소재가 불분명해질 소지도 있다. 금융소비자보호원의 업무범위를 명확히 해 추후 감독 혼선을 방지해야 한다. 그럴수록 금융옴부즈만 제도가 활성화될 필요가 있다.

이재웅 (李在雄)

성균관대학교 경제학부 명예교수

1966	서울대학교 상과대학 졸업
1974	미국 서던 메소디스트 대학원 경제학 박사
1974~1978	미국 Manufacturers Hanover Trust 은행(뉴욕) 이코노미스트
1978~1982	산업연구원 동향분석실장
1980~1981	부총리 겸 경제기획원장관 자문관
1994~1998	금융통화위원회(한국은행) 위원
1982~2007	성균관대학교 경제학부 교수
1999~2003	성균관대학교 부총장
2007~현재	성균관대학교 명예교수
1984~1996	매일경제신문 논설위원
1993~1994	한국금융학회 회장
1999~2000	한국국제경제학회 회장
2005~2006	한국경제학회 회장
2009~현재	금융감독원 옴부즈만

*상훈

1980 매일경제 "이코노미스트상" 수상

IGE 행사안내

국내의 전문가들과 정책담당자들을 초청하여 “통일과 한국경제”에 관한 국제회의를 개최합니다. 특히 이번 국제회의에는 통독 당시 독일 재무차관이었던 Manfred Carstens와 독일의 경제전문가들이 참여합니다. 국내에서는 많은 전문가들과 함께 박재완 기획재정부 장관, 김성환 외교통상부 장관, 유우익 통일부 장관 등이 참여합니다.

한국수출입은행, KDI, 미국의 피터슨국제경제연구소(PIIE), 그리고 독일의 콘라드아데나워재단(KAS)이 공동개최하는 이 회의는 10월 21일(일) 환영만찬에 이어 22일(월) 오전 9시부터 오후 5시 45분까지 개최됩니다. 여러분의 많은 참여 부탁드립니다.

행사명 IGE/KEXIM/KDI/KAS/PIIE “통일과 한국경제” 국제컨퍼런스

일 시 2012년 10월 21~22일

장 소 롯데호텔(소공동) 3층 사파이어룸

세계경제연구원 후원회 가입안내

IGE MEMBERSHIP GUIDE

법인 회원

- 1 구좌당 연 1,000만원 (중소기업 연 500만원)
- 연구원 주최 각종 행사에 5인까지 무료 참가 가능
- 연구원 발간 간행물 제공
- 법인회원을 위한 특별 간담회, 세미나 개최 등

개인 회원

- 1 구좌당 연 30만원
- 연구원 주최 각종 행사에 우선 초청
- 연구원 발간 간행물 제공

학생회원 대학(원)생

- 1 구좌당 연 5만원
- 연구원 주최 각종 행사에 우선 초청
- 연구원 발간 간행물 이메일 서비스

※ 모든 후원금은 관련법에 따라 **세금공제** 가능

| 회원가입 문의 | 서울시 강남구 삼성동 159 무역센터 2505호



T 02-551-3334~7

F 02-551-3339

E-mail igenet@igenet.com

<http://www.igenet.com>