

# 금융회사 파산과 금융소비자보호\*

전선애\*\* · 오승곤\*\*\*

## <요약>

최근 발생한 저축은행 후순위채나 동양그룹의 CP 사태 등의 사례를 통하여 국내 금융소비자보호체계의 문제점과 개선방안에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 특히, 금융회사의 불완전판매 등으로 인한 금융소비자 피해에 대하여 해당 회사가 영업중일 경우에는 금융분쟁조정위원회 등의 결정을 통하여 보상을 받을 여지가 있지만, 해당 회사가 파산할 경우에는 현행 보호제도 하에서는 보상을 받을 제도적 장치가 없다는 문제점이 드러났다. 따라서 본고에서는 현행 국내 금융소비자보호체계 중 금융회사 파산 이후의 사후적 보호제도 현황을 살펴보고, 영국, 미국 등 해외사례를 참고하여 사후적 보호체계를 개선하는 방안들을 모색하였다. 통합예금보험제도를 시행하고 있는 우리나라에서는 금융회사가 파산하였을 경우 예금보험공사가 금융소비자들을 보호하고 있는 바, 본고에서는 불건전 영업행위에 따른 금융소비자 피해를 보상하기 위한 피해구제기금의 도입과 보호범위의 확대 필요성에 대하여 검토한다. 아울러, 이들 보호조치 강화에 수반되는 도덕적 해이나 채권자간 형평성 등에 대해서도 살펴본다.

핵심 주제어: 파산, 금융소비자보호, 불완전판매, 도덕적 해이

JEL 분류번호: G18, G20

---

\*본고는 2014년 예금보험공사의 외부지원연구논문을 보완 중인 논문으로 예금보험공사의 공식견해와는 무관합니다.

\*\* (제1저자) 중앙대학교 국제대학원 교수, 156-756 서울특별시 동작구 흑석로 84 [sechun@cau.ac.kr](mailto:sechun@cau.ac.kr), tel: 02-820-5821

\*\*\* (교신저자) 예금보험공사 선임연구위원, 100-180 서울특별시 중구 청계천로 30, [skoh@kdic.ac.kr](mailto:skoh@kdic.ac.kr), tel: 02-758-0222

## I. 서론

2007~2008년 글로벌 금융위기를 계기로 국내외적으로 금융소비자 보호의 중요성에 대한 인식이 부각되었다. 금융산업의 겸업화 및 글로벌화가 진행되고 자본시장 발달로 각종 파생상품을 비롯하여 금융상품이 복잡해지고 다양해져 왔으나, 글로벌 금융위기 이전 각국의 금융규제 및 감독당국들이 금융회사들의 미시건전성 규제와 감독에 치우치면서 금융소비자 피해가 커졌다는 반성이 제기되었다 (노형식 외, 2014). 이에 따라 미국, 영국 등 선진국들은 별도의 금융소비자보호기구를 설치하는 등 금융소비자 보호 기능 및 조직을 강화하였고, G20와 OECD, World Bank 등 국제기구들도 금융소비자보호를 강화하기 위한 가이드라인을 경쟁적으로 제시하였다 (OECD, 2011; World Bank, 2011). 여기에는 금융소비자보호 강화가 금융산업의 발전과 금융시스템의 안정에 도움이 될 것이란 기대감이 반영되어 있다.

우리나라의 경우에도 글로벌 금융위기 발발 이후 저축은행들의 도산이 이어지며 금융감독체계 개편 주장과 함께 금융소비자보호를 강화하기 위한 논의가 활발하게 이루어져왔다. 금융소비자보호를 위한 감독체계 개편을 주장한 학계 뿐만 아니라 정부와 국회에서도 금융소비자보호 수준을 제고하기 위하여 금융소비자보호원 설립 등을 내용으로 하는 입법안들을 발의하였다 (금융위원회, 2013; 강석훈의원 대표발의, 2013; 이종걸의원 대표발의, 2013; 윤석헌, 2014 등). 이러한 주장들의 배경에는 그동안 우리나라의 금융감독체계에서 금융위원회, 금융감독원 등이 금융기관의 건전성 감독을 영업행위 규제나 금융소비자보호보다 우선시 해옴에 따라 금융소비자 보호 체계가 미흡했다는 평가가 자리잡고 있다. 따라서 금융소비자보호를 강화하기 위해서 금융기관의 공시, 광고 및 약관, 금융상품 판매규제와 같은 사전적 보호규제와 함께 이미 발생한 금융소비자의 피해를 구제하기 위한 사후적 보호체도를 포괄하는 보호체계 전반에 대한 개선노력이 이루어질 필요가 있다.

그러나, 그동안 금융소비자 보호를 위한 사전적 또는 사후적 보호조치의 강화 주장들은 대부분 금융기관이 파산하지 않았을 경우를 전제하고 있어 2011년 이후 발생한 저축은행 후순위채 사태로 인한 금융소비자 피해구제에는 한계를 노출하였다. 즉, 금융회사의 불완전판매로 인한 금융소비자의 피해를 보상해야 하는 해당 금융회사가 파산한 경우 현행 금융소비자보호체계 하에서는 보호장치가 사전적으로 마련되어 있지 않아, 현실적으로 금융소비자들의 피해구제는 금융감독원의 금융분쟁조정 절차를 통해 피해구제가 파산재단으로 떠넘겨지게 되었다. 반면, 2013년에 발생한 동양그룹 회사채 사태의 경우에는 저축은행 후순위채 사태의 경우와 마찬가지로 금융회사의 불완전판매로 인해 발생한 금융소비자의 피해에 대하여 계속 영업중

인 해당 금융회사가 보상을 한다는 점에서, 금융회사의 파산 여부에 따른 금융소비자 피해의 사후적 보호의 실효성에 차이를 보이고 있다. 이에 따라 불완전판매와 같은 위법행위에 의해 발생한 금융소비자 피해에 대한 예방 뿐만 아니라 금융회사 파산 시 사후적 구제방안 마련에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다 (안수현, 2012; 노형식 외, 2014)

본고에서는 최근 강화되고 있는 금융소비자보호체계 개편과정에서 금융기관 파산 시 현행 보호제도의 문제점을 살펴보고 이를 보완하기 위한 제도개선 방안을 모색한다. 우선 저축은행 후순위채 사태, 동양그룹 회사채 사태 등을 겪으며 불완전판매 등 불건전 영업행위에 따른 금융소비자 피해를 보상할 수 있는 방안을 모색한다. 둘째, 부보금융기관의 금융소비자 이외에 비부보금융기관의 금융소비자까지 보호할 수 있도록 보호범위를 확대할 필요성에 대해 살펴본다. 특히, 금융투자업의 경우 투자권유와 관련된 투자자문·일임업자 및 신탁업자 수가 급격히 증가하고 있는데, 이들 금융투자회사들은 부보대상에 포함되지 않아 부실화될 경우 금융소비자 피해가 우려되는 상황이다.

본고의 구성은 I 장의 서론에 이어, II 장에서는 우리나라의 금융소비자보호제도의 현황과 문제점을 살펴본다. III 장에서는 금융회사 파산에 따른 금융소비자들의 손실을 보상하기 위한 제도 개선방안들을 제시하고, IV 장에서 맺는다.

## II. 금융회사 파산시 금융소비자보호제도 현황 및 문제점과 기존연구

### 1. 현황 및 문제점

우리나라의 금융소비자 보호체계는 은행법, 자본시장법, 보험업법 등 개별 금융업권을 관장하는 법률들과 “금융위원회의 설치 등에 관한 법률” 등에 의해 규정되어 있고, 한국소비자원, 공정거래위원회, 금융투자협회, 예금보험공사 등의 기관들과 함께 금융위원회와 금융감독원이 주관하여 담당한다고 할 수 있다. 그러나, 우리나라의 금융소비자보호가 업권별 감독규정을 바탕으로 하여 금융감독원을 중심으로 미시적 건전성 감독에 치중함에 따라 우리나라의 금융소비자 보호체계는 전반적으로 미흡하다는 평가를 받고 있다.<sup>1)</sup> 이는 금융회사와 금융소비자의 이해상충이 발생할 경우 금융감독당국이 금융회사의 손을 들어주는 경향이 강하게 나타났고, 저축은행

1) 김병연(2009), 이경주·이현복(2011), 노형식 외(2014) 등 참조.

후순위채 사태 등에서 보여지는 바와 같이 금융소비자의 피해예방과 구제에 한계를 노출했기 때문이다. 이에 따라 글로벌 금융위기를 거치며 미시건전성 위주의 감독 제도로 인하여 거시건전성 및 금융소비자 보호에 소홀했다는 반성과 함께, 국내에서 발생한 저축은행 후순위채를 계기로 우리나라 정부, 국회, 학계 등 다양한 분야에서 금융소비자 보호를 강화하기 위한 법안과 주장들이 쏟아지고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 논의들은 대부분 금융소비자 보호를 강화하기 위한 보호기구의 독립성을 강화하고, 영업행위 준칙과 규제 강화 등 사전적 보호제도 개선 뿐만 아니라 분쟁조정제도 개선이나 금융소비자 피해구제기금 설치 등의 사후적 보호제도 보완을 주장하고 있다.

본고에서 다루려고 하는 금융회사가 파산한 경우 금융소비자보호는 현행 금융소비자 보호체계하에서는 예금보험공사가 담당한다고 할 수 있다. 우리나라 예금보험제도를 조금 더 살펴보면, 예금보험공사는 <표 1>와 같이 은행, 금융투자, 보험, 종금 및 저축은행의 금융소비자들에 대하여 보호서비스를 제공하고 있다. 이들 부보대상 금융회사들이 파산할 경우 예금, 투자자예탁금, 보험계약 등 보호대상으로 규정된 금융상품의 경우 예금자보호법에 의거 예금보험공사가 1인당 5천만원까지 보호해주고 있다.<sup>3)</sup> 2013년말 현재 총 312개 부보금융기관들에 대하여 약 842조원 규모의 보호예금에 대하여 1인당 5천만원 한도로 보호되고 있다. 또한, 보호한도인 5천만원 이상의 거래에 대하여는 개산지급금 제도를 이용하여 금융소비자의 불편을 최소화할 수 있도록 유동성을 지원하고 있는데, 이는 보호한도 이내에서 지급하는 가지급금과 함께 거래 금융회사의 파산으로 인하여 금융소비자의 유동성이 묶이는 불편을 줄이기 위한 조치라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 예금보험제도는 부보금융회사 파산시 금융소비자들에게 보험금을 지급함으로써 금융소비자들을 보호하고 금융에 대한 신뢰와 금융안정을 도모하는 역할을 수행하고 있다.

**<표 1> 예보의 부보 현황**

(‘13.12월말 기준, 개, 십억원)

구 분	은행	금투	생보	손보	종금	저축	계
부보회사	57	117	25	23	1	89	312
부보예금	939,768	16,156	406,315	101,424	681	32,671	1,497,015
보호예금	374,167	10,240	334,628	91,468	539	30,866	841,908

자료: 예금보험공사

2) 금융위원회(2012), 강석훈(2013), 이종걸(2013), 윤석현(2014), 노형식 외(2014) 등

3) 예금자보호법 제2조는 상호저축은행의 보호대상 금융상품으로 계금·부금·예금 및 적금등에 의하여 조달한 금전과 상호저축은행중앙회가 자기앞수표 발행에 의해 조달한 금전으로 규정하고 있다.

4) 개산지급금제도에 관한 자세한 논의는 오승곤 외(2011) 참조.

그러나, 2011년에 발생한 저축은행 후순위채 사태는 금융회사 파산시 금융소비자 보호 문제 뿐만 아니라, 불완전판매와 같은 위법행위로 인한 금융소비자 피해를 구제하기 위한 장치가 미비한 문제점을 노출하였다. 저축은행이 발행한 후순위채의 경우 예보의 보호대상 금융상품에 포함되지 않아 파산한 저축은행의 후순위채 투자자들의 손실은 현행 보호제도의 사각지대에 놓여 있는 현실이다. 이에 반해 동양그룹 회사채나 CP에 투자한 금융소비자들의 피해는 분쟁조정 결과 판매회사로서 정상 영업중인 동양증권이 보상하도록 결정되어졌다.

**<표 2> 우리나라의 현행 금융소비자 보호체계**

영업행위	사전적 규제	사후적 보호	
		파산前	파산後
정상영업 행위 전반	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영업행위 준칙 및 규제 등</li> <li>- 공시, 광고, 약관 등</li> <li>* 예탁금 별도예치제 / 증권 집중예탁제<sup>1)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민원</li> <li>· 분쟁조정제도</li> <li>· 소송</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예금보험제도</li> <li>· 보험계약자 우선취득권<sup>2)</sup></li> </ul>
위법행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영업행위 규제 등</li> </ul>		없음

주: 1) 금융투자업의 경우 투자자예탁금은 증권금융회사에 예수금으로 예치 또는 신탁(자본시장법 제74조)하고, 투자자 소유 증권의 경우 예탁결제원에 지체없이 예탁(자본시장법 제75조)하도록 규정하고 있음.

2) 보험업법 제32조(보험계약자등의 우선취득권)는 보험계약자 또는 보험금액을 취득할 자에 대하여 주식회사자산에 대한 우선취득권을 규정하고 있음.

저축은행 후순위채 사태를 조금 더 자세히 살펴보면, 2011년 이후 저축은행 구조조정이 진행됨에 따라 저축은행들은 자기자본비율을 높이기 위해 후순위채권을 판매하였는데 이때 개인투자자들에게 후순위채의 위험성을 거의 설명하지 않는 등 불완전판매를 한 것이 문제가 되었다. 2013년말까지 24개의 저축은행이 발행한 후순위채 중 8,170억원 규모로 2만 3천여명의 투자자가 피해를 입은 것으로 나타났다. 그중 파산한 20개 저축은행의 후순위채 투자자들 중 13,883명이 금융감독원의 금융분쟁조정위원회에 조정신청을 하였고, 조정신청을 한 투자자중 13,387명(96.4%)에 대하여 저축은행의 불완전판매가 인정되었다. 이들 불완전판매에 의한 피해자들에 대한 배상결정금액은 1,240억원으로 전체 손해액 4,155억원의 29.8%로 결정되었다. 해당 저축은행들이 파산함에 따라 배상결정된 후순위채 투자자들의 피해보상은 파산한 저축은행의 파산재단으로부터 받게 되나, 보상의 우선순위가 예금채권보다 늦

고 잔여 자산이 미미함에 따라 결정된 보상률보다 훨씬 적은 수준의 보상이 이루어질 것으로 예상된다.5)

<표 3> 저축은행 후순위채 분쟁조정 결과

(기준 : '14. 6월말)

(단위 : 명, 억원, %)

구 분	발행액	투자자수	분쟁조정 신청인원	분쟁조정위 결정			손해액*	배상 금액	배상 비율	
				인용	기각	각하				
1차 (11.2.19.)	부산계열	1,132	2,789	1,696	1,500	44	152	502.2	213.0	42.4
	도민(私)	27	45	20	-	20	-	-	-	-
	<b>소계</b>	<b>1,159</b>	<b>2,834</b>	<b>1,716</b>	<b>1,500</b>	<b>64</b>	<b>152</b>	<b>502.2</b>	<b>213.0</b>	<b>42.4</b>
2차 (11.9.18.)	경은	71	191	56	55	1	-	17.7	3.6	20.4
	토마토	1,100	4,391	1,935	1,918	17	-	503.5	162.8	32.3
	토마토2			763	756	7	-	200.9	61.1	30.4
	제일	537	1,370	827	821	6	-	303.9	65.8	21.7
	제일2	200	549	336	329	7	-	113.6	47.0	41.4
	프라임	244	549	234	228	6	-	70.4	14.1	20.0
	프라임(私)			81	81	-	-	77.6	21.3	27.5
	파랑새(私)	50	38	17	-	17	-	-	-	-
<b>소계</b>	<b>2,202</b>	<b>7,088</b>	<b>4,249</b>	<b>4,188</b>	<b>61</b>	<b>-</b>	<b>1,287.5</b>	<b>375.7</b>	<b>29.2</b>	
3차 (12.5.6.)	솔로몬	1,150	4,029	2,465	2,424	41	-	712.5	185.2	26.0
	한국	917	2,731	1,674	1,668	6	-	601.0	192.5	32.0
	미래	179	145	131	-	109	22	-	-	-
	<b>소계</b>	<b>2,246</b>	<b>6,905</b>	<b>4,270</b>	<b>4,092</b>	<b>156</b>	<b>22</b>	<b>1,313.5</b>	<b>377.8</b>	<b>28.8</b>
진흥 ('12.11.16.)	400	1,602	978	970	8	-	259.0	83.9	32.4	
경기 ('12.12.28.)	850	2,437	1,714	1,704	10	-	489.6	123.3	25.2	
더블유 ('12.12.28.)	150	538	296	283	13	-	66.0	13.7	20.7	
서울 ('13.2.15.)	100	259	153	149	4	-	62.5	13.2	21.1	
영남 ('13.2.15.)	199	392	254	252	2	-	78.3	17.6	22.5	
신라 ('13.4.12.)	60	49	27	27	-	-	31.5	7.9	25.1	
한울 ('13.12.27.)	100	303	226	222	4	-	65.3	13.9	21.3	
<b>합계</b>	<b>7,466</b>	<b>22,407</b>	<b>14,636</b>	<b>13,387</b>	<b>322</b>	<b>174</b>	<b>4,155.4</b>	<b>1,240.0</b>	<b>29.8</b>	

\* 손해액 = 투자자의 후순위채 총 매입액 - 기수령 이자 (정기예금 금리 초과분)

자료: 금융감독원

한편, 2013년 동양그룹의 5개 계열사에 대한 기업회생 신청으로 불거진 동양그룹 회사채 사태의 경우 동양증권이 개인투자자 등에게 판매한 이들 계열사들의 CP와

5) 2013. 8월말 자료에 의하면 당시 25% 수준이었던 12개 부실저축은행의 후순위채 보상률은 판매액의 2.4%에 불과한 것으로 나타났다.

회사채로 4만 1천여명의 투자자가 1조 6,999억원 규모의 피해를 입은 것으로 나타났다. 2014년 2월까지 총 40,574건이 금융감독원 금융분쟁조정위원회에 접수되었는데, 그중 35,754건에 대한 조정결과 67.2%에 해당하는 24,028건에 대하여 동양증권의 불완전판매가 인정되었다. 금액기준으로는 총 손해액 2,727억원에 대하여 625억원의 배상결정이 이루어져 배상비율은 22.9%로 저축은행 후순위채의 경우보다 낮게 결정되었다. 그러나, 동양사태의 경우 위법행위의 주체인 동양증권이 계속 영업중이어서 불완전판매로 인한 소비자 피해는 동양증권이 보상한다는 점에서 파산한 저축은행의 후순위채 피해의 경우와 차이가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 부실저축은행의 후순위채 사태와 같이 금융회사의 불완전판매로 인한 금융소비자 피해는 현행 예보제도 하에서 보호대상이 아니고, 금융감독원의 금융분쟁조정위원회의 조정이나 민사적 소송 등의 방법으로 피해보상이 결정되어 파산재단이 구제하는 체계로 이루어지고 있다. 반면, 동양그룹의 회사채 사태 피해는 금융분쟁조정위원회나 민사적 소송 등의 방법으로 피해보상이 결정되고 계속 영업중인 판매금융회사가 보상을 담당하게 된다. 따라서 이들 사태를 겪으며 금융회사 임직원의 횡령, 사기 및 불완전판매 등 불건전 영업행위에 따른 금융소비자의 피해를 구제하기 위한 논의가 활발히 이루어지고 있는 바, 금융위원회는 징벌적 손해배상제, 배상명령제, 집단소송제 도입 등을 내용으로 하는 「금융소비자보호법」 제정을 추진 중이고, 학계 등을 중심으로 금융소비자의 피해를 구제하기 위해 금융회사의 위법·위규행위에 대해 징수한 과징금을 재원으로 하는 “금융소비자 피해구제기금” 도입도 논의되고 있다. 금융소비자보호를 강화하기 위한 이러한 제도개선이 이루어질 경우 사전적으로 불건전 영업행위에 대한 강력한 예방조치와 함께 사후적 분쟁조정기능과 손실보상 강화를 통하여 금융소비자보호가 한층 강화될 것으로 기대된다.

## 2. 기존연구 및 해외사례

### 1) 기존연구

금융소비자보호의 중요성, 국내외 현황 및 개선방안 등을 다룬 연구들이 다양하게 이루어져왔다. 우선, 금융소비자 보호의 이론적 배경으로는 금융소비자와 금융회사 사이의 정보의 비대칭성, 교섭력 차이, 제한된 합리성(bounded rationality) 등에 따라 금융소비자들의 후생이 침해되는 불균형 상태에 빠지게 되는 바, 금융소비자

보호를 통하여 궁극적으로 금융산업의 발전을 가져올 수 있다는 연구들을 들 수 있다 (Hadfield et. al, 1998; 김병연, 2009; 이경주·이현복, 2011 등) 권순현(2013)도 금융소비자보호를 통해 무엇보다도 금융시장에서의 금융기관과 금융소비자의 불균형을 시정하여 소비자의 후생을 증진시킬 수 있고, 이에 더하여 금융소비자보호 강화로 금융거래가 활발해지고 장기적으로 금융회사의 경쟁력을 향상시켜 금융시장의 발전에 기여할 수 있고, 금융시장의 체계적 위험을 감소시킬 수도 있다고 주장하였다.

윤석현(2014)은 금융소비자보호 강화를 위한 금융감독체계 개편을 주장하였는데, 금융회사 건전성 감독위주인 현행의 통합감독체계 대신 가칭 금융건전성감독원과 금융시장감독원으로 분리한 쌍봉형 감독체계를 도입할 것을 주장하였다.

한편, 기존의 예금보험기금 이외의 사후적 구제수단으로서 금융소비자의 손실을 보상할 수 있는 기금에 대한 논의들이 대두되었다. 이들 기금들의 명칭은 기존연구들에서 ‘금융소비자보호기금’, ‘금융소비자 피해구제기금’, ‘금융투자자보호기금’, ‘금융소비자보상기금’, ‘투자자보호기금’ 등 다양하게 사용되고 있다. 우선 노형식 등(2014)은 금융소비자보호기금을 ‘금융회사가 파산 등의 사유로 현금 인출, 재산의 반환 등 금융소비자의 청구에 대응하지 못할 때, 금융회사를 대신하여 금융소비자의 청구에 대응해주는 기금’을 의미한다고 정의하였다. 안수현(2012)은 위법·위규행위를 한 금융회사에 대한 손해배상의 신속한 구제 뿐만 아니라 부실, 파산 전이라도 배상금 지급의 신속성을 담보하기 위한 ‘금융소비자피해구제기금’의 필요성을 주장하였다. 홍성균(2011)은 금융회사가 도산하는 경우 주로 금융투자상품의 거래와 관련하여 당해 금융회사의 법규위반행위로 인하여 손해배상채권을 가지고 있던 금융소비자에게 그 채권액 중 일부를 보전해주는 ‘금융소비자보상기금’ 제도를 제안하고 있다. 이외에 전성인(2007), 맹수석(2008), 박경서(2011) 등은 투자자들의 보호에 집중하여 ‘투자자보호기금’을 다루었다.

우리나라의 경우 기존의 예금보험기금을 감안하여 금융소비자보호기금은 보상대상을 금융투자상품, 주택담보대출 등 다른 상품의 판매 또는 운용과정의 불건전 영업행위로 인해 발생한 손실까지 보상하는 것으로 확대되어 논의되고 있다. 이들 명칭의 다양성에도 불구하고 다수의 기존 연구들은 금융투자업에서의 불건전 영업행위에 따른 투자자 보호를 주로 다루고 있어 일반적 의미에서의 금융업권 전반의 금융소비자보호 보다는 다소 좁은 의미로 쓰이고 있으나, 본고에서는 불건전 영업행위에 따른 금융소비자들의 피해를 보상해 준다는 의미에서 ‘금융소비자 피해구제기금’의 명칭을 사용한다.

한편, 기존 연구들에서도 예금보험기금 이외에 불건전 영업행위에 따른 금융소비

자 피해보상을 위한 금융소비자 피해구제기금을 도입해야 한다는 점에서는 이견이 없어 보이지만 기금의 운영주체를 놓고 예보 또는 별도의 기관으로 의견이 나뉘고 있다. 노형식 등(2014), 송민규·임형준(2013), 정순섭·오승곤(2009) 등은 예금보험기금이 이미 금융업권 전반을 포괄하고 있어, 동 기금에 불건전 영업행위 등에 따른 피해보상 기능을 추가하여 예보가 운영하는 것이 현실적인 방안이라고 주장하고 있는 반면, 맹수석(2008)과 전성인(2007)은 금융투자업에 한정하여 예금자와 투자자의 기본적인 속성이 다른 바 별도의 투자자보호기구가 투자자보호기금을 신설하여 잘못된 투자조언 등에 의한 투자자 손실을 보상해야 한다고 주장하고 있다. 이외에 안수현(2012), 박경서(2011), 홍성균(2011) 등은 예보 또는 별도의 보호기구로 하여금 기금을 운영할 경우의 장단점을 고려하여 결정할 것을 제시하였다.

## 2) 해외사례

최근 글로벌 금융위기 이후 G20, 영국, 미국 등 전 세계적으로 금융감독체계 개편과 함께 금융소비자보호를 강화하기 위한 제도 개선이 이루어져왔다. 2011년 11월 G20 정상회의에서는 OECD가 마련한 ‘금융소비자 보호 강화에 관한 일반원칙’을 승인하였는데, 여기에서는 금융소비자가 금융서비스의 모든 접촉단계에서 평등하고 공정한 대우를 받아야 하고, 적절한 통제 하에서 사기나 횡령으로부터 보호되어야 한다고 명시하고 있다.<sup>6)</sup> World Bank도 2012년 ‘금융소비자보호 모범기준’을 발표하였다. 또한, 이번 글로벌 금융위기에서 금융소비자 보호부문의 취약점이 노출된 영국과 미국이 금융감독체계 개편과 함께 금융소비자보호를 대폭 강화하도록 제도를 개선하였다. 특히, 영국의 경우 통합금융감독체계를 쌍봉형체제로 전환하였고, 잘못된 투자자문이나 설명, 부실한 투자관리(poor investment management) 등으로 인한 금융소비자의 손실까지도 보호하고 있고, EU도 최근 투자자보호지침을 개정하며 사기, 불법행위(malpractice), 운영상 잘못(operational error), 잘못된 투자자문(bad advice)으로 인한 손실까지 보호대상에 포함시키는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

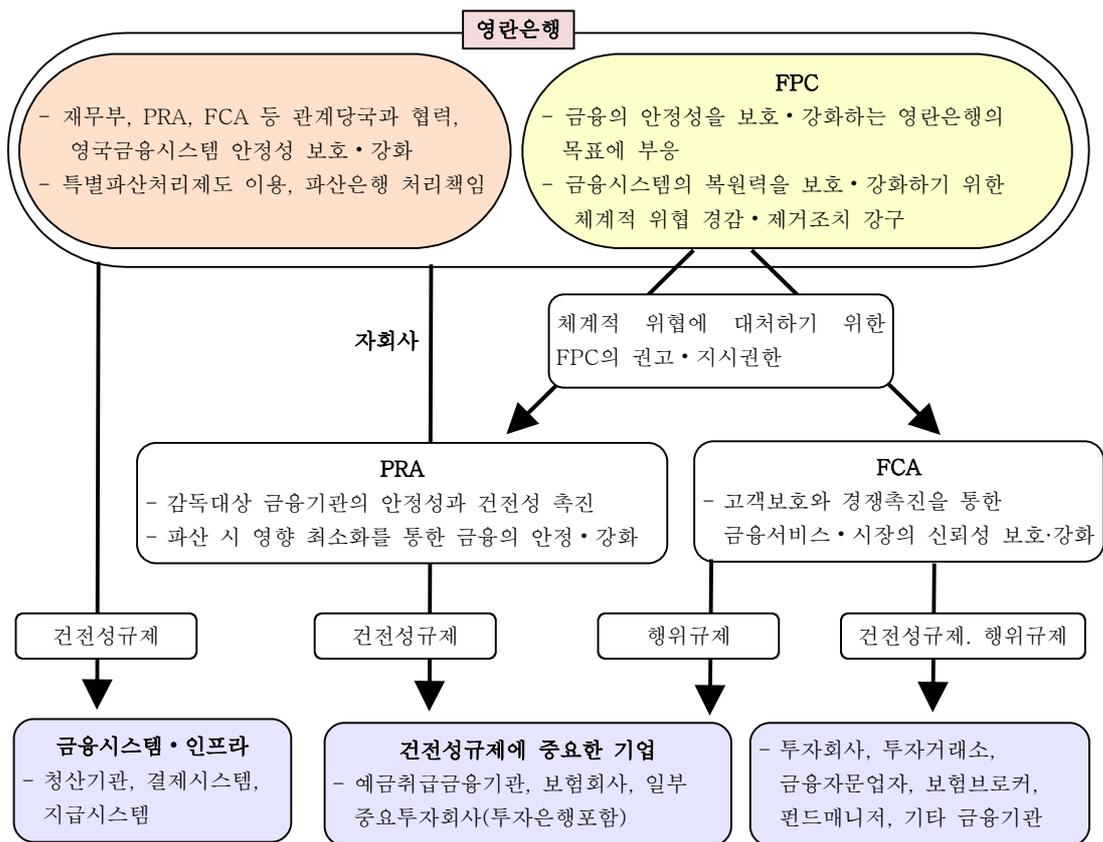
### ① 영국

영국의 금융소비자보호를 담당하는 기구로는 FCA, 금융옴부즈맨서비스(Financial Ombudsman Service, FOS), 금융서비스보상기구(Financial Services Compensation

6) OECD(2011), “High-level Principles on Financial Consumer Protection” 참조.

Scheme, FSCS)를 들 수 있다. FCA는 PRA와 FCA의 인가를 받은 모든 금융회사의 불공정 시장행위(market abuse)를 방지하고 금융소비자가 금융회사와 공정한 거래가 가능하도록 지원하는 것을 주요 기능으로 하고 있다. 또한, FCA는 PRA와 공동으로 FSCS와 FOS에 대한 감독권을 행사하고 이들 기구들의 금융소비자보호 관련 규정을 제정하는 권한을 보유하고 있다. FSCS는 FCA와 PRA의 인가를 받은 모든 금융회사가 수행하는 금융거래로부터 금융소비자를 보호하는 역할을 수행하는데, 해당 금융회사가 파산하고 잔여재산 등으로 금융소비자의 청구권에 대한 보상이 불가능한 경우 보상금을 지급한다. 또한 FSCS는 보험, 투자, 주택금융 부문에서의 불완전판매, 사기 등에 따른 금융소비자 피해도 보상하는 기능을 담당하고 있다. 한편, FOS는 2001년 설립된 독립기구로서 금융소비자와 금융회사 간 분쟁조정 기능을 수행하는 바, 금융소비자의 민원을 신속히 처리하기 위하여 기존 은행, 보험 등 5개 권역의 옴부즈만 업무를 하나로 통합하였다. 영국의 경우 금융회사가 파산하지 않고 영업중인 경우에 금융소비자와의 분쟁은 FOS를 통하여 조정하고 있고, 금융회사가 파산한 경우에만 FSCS의 보상절차가 진행되는 체계를 갖추고 있다.

<그림 1> 영국의 금융안전망 체계



자료: 영국 재무부(2011), 오성근(2014)에서 재인용

한편, 2013년 4월 금융감독체계가 PRA와 FCA로 양분되며 금융회사 파산 시 금융소비자보호를 담당하는 FSCS의 기금체제도 개편되었다. FSCS의 기금체제는 <그림 2>과 같이 PRA FSCS funding class와 FCA FSCS funding class로 나뉘어 구성되는데, 금융회사의 영업활동 유형 등에 따라 기능별(제조와 중개)로 분담금 납부그룹이 구분된다. PRA class는 예금수취업 및 보험과 연금의 제조회사들을 대상으로 27.9억 파운드까지 기금한도를 설정하여 업권간 상호보조를 금지시키고 있다. 반면, FCA class는 FCA가 감독하는 투자회사 및 중개회사(보험, 투자, 주택금융)들로부터 분담금(levy)을 징구하고, FCA Retail Pool이라는 공동계정을 설치하여 필요시 업권간 상호보조를 허용하고 있다.

<그림 2> 개편된 FSCS 기금체계

(단위 : £백만)

PRA Funding class			FCA Funding class	
예금 수취 <sup>2)</sup> (1,500)	생명보험_연금 _제조 (690)	손해보험 _제조 (600)	FCA Retail Pool(1,050) <sup>1)</sup>	
			FCA provider contribution classes <sup>3)</sup>	투자_제조 (200) <sup>4)</sup> 투자_중개(150) 생명보험연금_중개(100) 손해보험_중개 (300) 주택금융_중개(40)
			예금수취(110) 생명보험_제조(70) 손해보험_제조(35) 주택금융_제조(45)	

주: 1) 괄호 내의 금액은 그룹별 연간 분담금 부과한도, 2) 예금수취그룹은 은행, 신용협동조합, 건축조합 등으로 구성, 3) 중개회사 그룹(투자\_제조 제외)의 연간 분담금 부과한도 초과시에만 운영, 4) 투자\_제조 그룹의 연간 분담금 부과한도 초과시, 중개 그룹(투자, 생명보험·연금, 손해보험, 주택금융)으로부터 지원 가능(따라서 투자\_제조 그룹은 최대 최대 £790백만 까지 채원조달 가능)

자료: 예금보험공사

## ② EU

EU는 최근 글로벌 금융위기 이후 예금자보호강화를 위해 1994년에 제정한 예금자보호지침(EU Directive on Deposit Insurance Scheme)을 2010년에 개정하였고, 투자자보호 강화를 위해 1997년에 제정한 투자자보호지침(EU Directive on Investor Compensation Scheme)의 개정을 추진하고 있다. 투자자보호의 경우 금융회사 파산 시 기존 지침에서 보호하였던 투자자예탁금 등의 손실 뿐만 아니라, 이번 개정에서는 사기(fraud), 불건전한 영업행위(malpractice), 운영상 과실(operational error), 잘

못된 투자자문(bad advice)으로 인한 손실도 보호대상에 포함시키고 금융상품 수탁 기관(a third party custodian)도 부보대상 금융회사로 편입하는 등의 강화된 내용을 포함하고 있다. 또한, 기존 2만유로였던 보호한도를 5만유로(EU 집행위원회) 또는 10만유로(EU 의회)로 인상하고, 보호대상 자산이 2만유로 미만일 경우 90%만 보호 해주던 공동보험(co-insurance) 제도는 폐지하는 것으로 개정을 추진하고 있다.

**<표 4> EU 투자자보호지침 개정 추진내용**

구분	기존지침	EU집행위원회 제시안	EU의회 수정안
보호한도	EUR 20,000	EUR 50,000	EUR 100,000
보호대상	금융회사의 파산 등으로 투자자가 고객예탁금이나 투자자자산을 돌려받지 못하여 발생하는 손실	금융회사의 파산 등으로 투자자가 고객예탁금이나 투자자자산을 돌려받지 못하여 발생하는 손실 <sup>1)</sup> (보호되는 금융회사인 경우 투자사업 형태와 관계 없이 고객자산 보호)	사기(fraud), 불법행위(malpractice), 운영상 잘못(operational error), 잘못된 투자자문(bad advice)으로 인한 손실
부보금융회사	-	금융상품 수탁기관(a third party custodian), UCITS <sup>2)</sup> 수탁기관을 부보금융회사로 편입	금융상품 수탁기관 (a third party custodian)을 부보금융회사로 편입

주: 1) 사기(fraud), 불법행위(malpractice), 운영상 잘못(firm's error), 과실(negligence), 내부 통제상의 문제(problems in the firm's system and controls) 등으로 발생한 손실, 2) undertakings for collective investment in transferable securities.

자료: 예금보험공사

### ③ 미국

미국은 최근 글로벌 금융위기 이후 금융개혁법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)을 제정하여 금융소비자보호를 강화하였다. 우선, 기존 여러 감독기관들에 산재되어 있던 금융소비자 보호기능을 FRB 내에 신설한 소비자금융보호국(CFPB)으로 통합하였는데, CFPB는 연준이사회의 관리를 받지 않는 독립 행정기구로 연준의 이익으로 충당하는 소비자금융보호기금을 신설하여 비용을 조달한다. 또한, CFPB는 금융소비자보호 규정의 제정 및 개정, 대형 금융회사(자산 100억 달러 이상인 은행과 신탁 등)에 대한 검사와 제재, 금융교육 등을 담당하고, 금융상품·서비스의 판매, 설계, 거래 등을 영위하는 모든 기관을 감독하며 소비자보호와 관련하여 준사법권까지 보유하도록 규정하고 있다. 다만, 증권위원회(Securities

Exchange Commission, SEC), 상품선물거래위원회(Commodity Futures Trading Commission, CFTC), 주 증권 및 보험감독기구의 감독대상 금융회사 등은 CFPB의 관할에서 제외된다.

기금의 경우, CFPB는 금융회사의 위법행위로 발생한 대출 및 신용카드 관련 소비자들의 손실을 보상하는 피해자구제펀드(Consumer Financial Civil Penalty Fund)를 설치하여 연방금융소비자법을 위반한 법인 등에게 부과되는 과징금을 재원으로 기금을 적립한다. 한편, SEC는 횡령, 주가조작, 부실공시, 내부자거래 등의 증권법 위반행위로 인하여 피해를 본 투자자를 구제하기 위해 2002년부터 과징금 등을 재원으로 하는 Fair Fund(Federal Account for Investor Restitution Fund)를 운영 중이다.

금융투자자의 경우 브로커 또는 딜러의 지급불능이나 파산 시 이들 고객의 자산을 보호하는 역할은 증권투자자보호공사(Securities Investor Protection Corporation, SIPC)가 담당하고 있다. SIPC는 청산(Clearing) 브로커의 지급불능 시 고객 예탁금과 예탁 유가증권 보호를 주요 기능으로 하지만, 2011년 10월에 파산보호를 신청한 MF Global 사태와 같이 횡령이나 고객 증권계좌의 임의매매(unauthorized trading) 등으로 인한 고객 손실까지 보상하고 있다. 이때 보호한도는 고객 당 50만 달러로 그중 현금은 25만 달러까지만 보호된다.<sup>7)</sup> 그러나, SIPC는 브로커·딜러의 단순한 사기나 허위사실 기재(misrepresentation), 잘못된 투자 결정으로 인한 손실은 보장하지 않고 있으며, 미등록 투자계약, 미등록 확정연금 계약, 외국통화, 금·은 등 상품선물 계약이나 옵션 등과 회사 임직원, 5% 이상 지분을 보유한 대주주, 순자산 또는 순이익의 5% 이상 지분을 가지고 있는 파트너, 회사 경영이나 정책에 영향을 미칠 수 있는 자, 고객을 대행하지 않는 브로커·딜러 및 은행 이해당사자도 보호대상에서 제외하고 있다.

---

7) SIPC가 50만달러까지 보호를 해주고는 있지만 증권회사가 파산하여 투자자가 손실을 본 경우가 많지 않기 때문에, 이러한 보호제도가 투자자들로 하여금 증권을 구매하고 보유하려는 욕구를 제고한다는 증거는 제시하지 못한다 (Benston(2000) p.283).

<표 5> 미국 SEC의 Fair Fund와 CFPB의 피해자구제펀드 비교

구분	Fair Fund (Federal Account for Investor Restitution Fund)	Civil Penalty Fund (Consumer Financial Civil Penalty Fund)															
설치연도	2002년	2010년															
근거법률	Sarbanes-Oxley법 제308조 (a)항	Dodd-Frank법 제1017조 (d)항															
관리주체	SEC	CFPB															
재원	·증권법을 위반한 법인 등에게 부과되는 민사 제재금(Civil Penalty) 및 부당이득 환수금(Disgorgement)	·연방금융소비자법을 위반한 법인 등에게 부과되는 민사제재금(Civil Penalty)															
보호대상 소비자	·증권법 위반행위로 피해를 본 투자자 * 횡령, 주가조작, 부실공시, 내부자 거래 등	·금융회사(예금취급기관)의 위법행위로 손해를 본 금융소비자 - 주로 대출 및 신용카드 관련 소비자 보호 * SEC, 연방보험국, 주증권보험 감독당국 등의 규제대상 금융상품 관련 소비자는 보호대상에서 제외															
보상절차	·SEC와 관련 법인이 화해한 경우 독립적인 분배 자문위원 등이 분배계획을 수립하고 투자자에게 배분 ·민사소송을 제기한 경우 법원으로부터 Fair Fund 설치 및 분배계획에 대한 승인을 받아 투자자에게 배분	·기금관리자는 매 6개월 단위로 배분계획을 수립하고 보상절차 진행 - 법원판결에 따른 배상 등으로 보상받지 못한 손해를 보상															
운영실적	·기금 신설 이후 '09년말까지 약 70억달러를 투자자에게 반환	·기금 신설이후 '13년말까지 14개 금융회사로부터 81백만달러 조성 - 4개 금융회사 피해자에게 13 백만달러 보상 - 금융소비자 교육 등에 13.4백만달러 사용															
주요 지급사례	·WorldCom : 750백만달러 ·Banc of America Capital Management : 103백만달러 ·Invesco Fund Group : 418백만달러 등	(단위: \$) <table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>과징금</th> <th>보상액</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>PLDS</td> <td>5,000</td> <td>488,815</td> </tr> <tr> <td>Gordon</td> <td>1</td> <td>10,000,000</td> </tr> <tr> <td>ADSS</td> <td>15,000</td> <td>499,248</td> </tr> <tr> <td>NLHC</td> <td>0</td> <td>2,057,983</td> </tr> </tbody> </table>	구분	과징금	보상액	PLDS	5,000	488,815	Gordon	1	10,000,000	ADSS	15,000	499,248	NLHC	0	2,057,983
구분	과징금	보상액															
PLDS	5,000	488,815															
Gordon	1	10,000,000															
ADSS	15,000	499,248															
NLHC	0	2,057,983															

자료: 예금보험공사

### Ⅲ. 금융회사 파산과 금융소비자보호제도 개선방안

#### 1. 기본방향

현재 진행되고 있는 금융소비자보호체계 개선 논의에 있어 전술한 바와 같이 불완전판매 등 불건전 영업행위로 인한 금융소비자 피해에 대하여 해당 금융회사가 파산할 경우 전액손실 처리되거나 파산배당 여력에 따라 일부보상을 받게 되는 문제점이 있다. 이를 보완하기 위하여 위법행위를 예방하기 위한 엄격한 감독과 함께

사후적으로 금융회사 파산에 따른 금융소비자 피해를 구제하기 위한 실효성 있는 장치로서 금융소비자피해구제기금 조성방안 등이 검토될 필요가 있다. 예금보험제도나 투자자보호제도 등 공적기금에 의해 금융소비를 보호하고자 할 때 항상 제기되는 논점들에 대한 사전적 논의들이 있다. 첫째, 피해구제기금을 통한 보상이 금융회사와 금융소비자들의 도덕적 해이를 유발하지는 않는가? 둘째, 후순위채와 같이 투자성 상품으로 인한 피해구제가 채권자들 사이의 형평성을 훼손하지는 않는가? 셋째, 피해구제기금 제도를 도입하는데 있어 재원조달 및 관리방안, 운영주체, 피해구제 결정구조 등에 있어 금융회사들에게 과도한 부담이 지워지지 않고 금융거래를 위축시키지 않도록 설계되어야 한다는 것이다.

우선 이번 저축은행 후순위채 사태의 경우 불완전판매로 인한 금융소비자의 손실을 구제하는 경우 금융소비자들의 도덕적 해이를 우려하기도 하나, 금융시장에 대한 신뢰제고와 공정한 경쟁을 유도하는 기대효과가 도덕적 해이로 인한 부작용보다 클 것으로 기대된다. 금감원 자료에 의하면 제1차 저축은행 후순위채 불완전판매 피해구제 신청자의 46.4%가 60대 이상의 고령층으로 나타났는데, 일반적으로 이들 금융소비자가 금융회사에 비하여 정보력이 열위에 있고 교섭력이 낮아 불완전판매 등으로 인한 손해를 제대로 보호받기 어렵기 때문에 도덕적 해이에 대한 우려에도 불구하고 피해구제를 위한 제도보완이 필요하다고 판단된다. 다만, 피해구제에 따른 도덕적 해이의 여지를 줄이기 위해 불완전판매로 인한 손실보상을 위한 지원자격, 심사, 보상한도 등을 엄격히 설정하도록 제도를 설계할 필요가 있다.

**<표 6> 제1차 저축은행 후순위채 피해구제 신청자 연령분포 현황**

금액	0 ~ 19세	20 ~ 39세	40 ~ 59세	60 ~ 79세	80세 이상	계
신청인	13	99	487	504	15	1,118
비중(%)	(1.2)	(8.9)	(43.6)	(45.1)	(1.3)	(100.0)

자료: 금융감독원, 안수현(2012)에서 재인용

둘째, 불완전판매로 인한 후순위채 피해자에 대한 보상을 위하여 별도의 구제기금을 조성하는 문제는 여타 일반채권자들에 대하여 형평성 논란이 제기될 수 있다. 일반적으로 후순위채권은 예금채권이나 여타 일반채권에 비해 지급순위가 낮은 대신 수익률이 높은 투자자산이기 때문에 후순위채권을 일반채권과 동등하거나 우선적으로 보호하는 것은 투자에 있어 자기책임의 원칙에 어긋나기 때문이다. 불완전판매로 인한 후순위채 손해배상채권은 계약에 따른 예금청구권과 달리 우발채권에 해당하기 때문에 이번 경우와 같이 금융분쟁조정제에 따라 일반채권자와 함께 파산배

당을 받게 하는 것이 오히려 여타 일반채권자들의 배당여력을 줄이게 되는 결과를 가져오게 된다. 따라서, 금융소비자가 사전적으로 회피하기 곤란하고, 금융회사가 파산하여 사후적으로 보상할 여력이 없는 경우를 대비하여 사전적으로 위법행위에 의한 피해구제 목적의 기금을 적립하여 기타 일반채권과 분리하는 것이 더 채권자간 형평성을 사전적으로 고려한 제도가 될 수 있을 것이다.

셋째, 불완전판매 등 금융회사의 위법행위로 인한 금융소비자 피해구제기금을 조성할 때 가능한 한 금융회사들의 부담을 최소화하고 운영의 효율성을 도모할 수 있도록 운영주체와 구제체계가 설계되어야 한다. 새로운 기금조성을 위한 부담이 금융회사들을 위축시키고 금융산업의 발전을 저해하지 않도록 초기 도입에 따른 부담을 완화할 필요가 있다.

마지막으로 이번 저축은행 사태와 동양그룹 사태를 겪으며 금융소비자들도 충분한 경험과 교훈을 얻은 것으로 보이지만, 고령층 등 금융약자들에 대한 금융교육과 금융회사들의 위법행위를 예방하기 위한 감독활동은 지속적으로 강화될 필요가 있다.

## 2. 금융소비자 피해구제기금 설치

이번 절에서는 불완전판매 등 금융회사의 위법행위로 인해 금융소비자가 피해를 입었으나, 해당 금융회사가 파산할 경우 이들 피해를 구제하기 위한 보호장치로서 금융소비자 피해구제기금을 설치하는 방안을 살펴본다. 그동안 이러한 문제점들을 보완하고 금융소비자보호체계를 강화하기 위하여 불건전 영업행위에 대한 규제와 같은 사전적 제도와 함께, 민원, 분쟁조정, 소송, 금융회사에 대한 제재 등 사후적 제도를 보완하기 위한 논의들이 활발히 전개되고 있다. 여기에는 금융권역별로 신의성실의 의무, 적합성 원칙, 설명의무 등 영업행위 준칙을 확립하거나, 공시, 광고, 약관 등에 대한 규제를 강화함으로써 불건전 영업행위를 억제하는 등의 사전적 보호제도 강화 뿐만 아니라, 분쟁조정의 효율성을 제고하거나 금융소비자의 손실보상을 위한 기금을 조성하는 등의 사후적 보호제도 강화 논의들이 포함된다.

먼저 금융회사의 파산 시 불완전판매 등과 같은 불건전영업행위로 인하여 후순위채나 CP와 같이 예금보험제도의 부보상품이 아닌 경우에 발생한 금융소비자의 피해를 보상하는 이유로는 금융시장 및 금융산업에 대한 금융소비자들의 신뢰제고를 들 수 있다. 비록 불완전판매로 인한 후순위채나 CP 투자피해와 같은 비자발적 채권을 보호받지 못한다고 하더라도 금융시스템의 안정까지 해치는 경우가 발생할 것으로 예상하기는 어렵지만, 보호제도의 존재가 금융소비자들의 신뢰제고와 함께 금

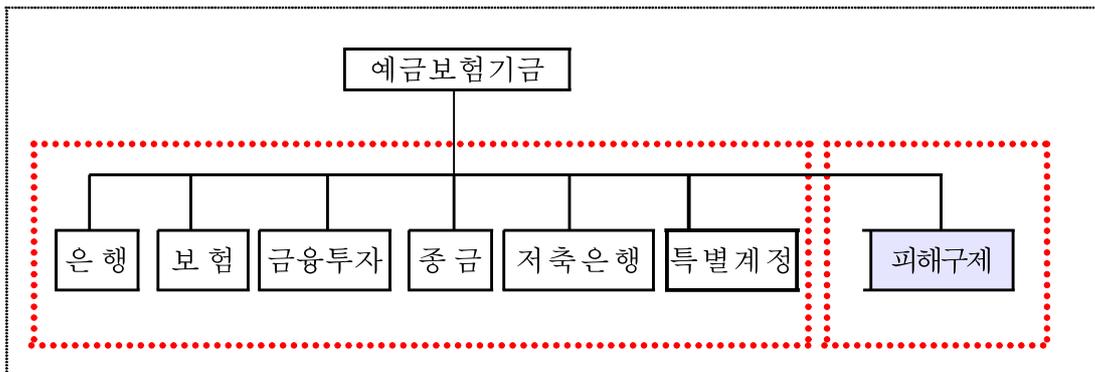
용회사의 영업행위 준칙을 준수하게 하는 인센티브로 작용할 것으로 기대되기 때문이다.

전세계적으로도 금융소비자보호를 강화하는 추세가 이어지고 있는 가운데, 특히 영국은 금융회사의 불완전판매, 횡령, 사기 등으로 인한 금융소비자 피해를 보상하는 제도를 갖추고 있다. 영국은 2013년 4월에 금융감독청(Financial Services Authority, FSA)을 금융건전성규제청(Prudential Regulatory Authority, PRA)과 금융행위규제청(Financial Conduct Authority, FCA)으로 분리하여 금융회사의 영업행위와 소비자보호를 FCA가 전담토록 하였고, 금융서비스보상기구(Financial Services Compensation Scheme, FSCS)가 투자회사의 잘못된 투자자문, 부실한 투자관리, 사기 등에 대한 손실 뿐만 아니라, 보험회사와의 보험계약에 있어 자문 및 중개 관련 불완전판매(mis-selling), 사기로 인한 손실과 부적절한(unsuitable) 모기지 대출 등 주택금융 관련 자문 및 중개에 따른 손실도 보상하고 있다. 한편, 미국도 2010년 금융개혁법(Dodd-Frank법)에 따라 FRB 내에 독립조직으로 소비자금융보호국(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)을 신설하여 금융소비자보호 관련 법규 제정 등의 기능을 부여하였고, 금융투자회사의 경우 증권투자자보호공사(Securities Investor Protection Corporation, SIPC)가 횡령, 절도 등으로 인한 투자자 손실을 보상하고 있다. EU도 이번 글로벌 금융위기 이후 1997년에 제정된 투자자보호지침(EU Directive on Investor Compensation Scheme)을 보완하여 잘못된 투자자문으로 인한 손실 보호와 고객 금융상품의 수탁기관을 부보금융회사로 편입하는 개정을 추진 중에 있다.

금융소비자 피해구제기금 도입의 당위성에 이어 다음으로는 피해구제기금을 어떻게 설계할 것인지를 구체적으로 살펴한다. 우선 본고에서 논의하고 있는 금융소비자 피해구제기금이 금융회사의 파산을 전제로 함에 따라 기금운영 주체에 대한 다양한 견해도 불구하고 예보가 맞는 것이 바람직하다고 판단된다. 그 이유는 예보의 고유업무가 부보금융기관들의 파산에 따른 은행, 보험, 금융투자 등의 소비자들의 예금 등을 보호하는 것으로, 금융회사의 파산 시 불건전 영업행위라는 사유로 발생한 금융소비자의 피해를 보상하는 것과 본질적으로 차이가 없기 때문이다. 또한, 기존 연구들에서 주장하는 바와 같이 금융소비자에 대한 보상업무에 대한 전문인력과 노하우가 축적된 기존 인프라의 효율적 활용이라는 측면에서의 장점을 활용할 수 있기 때문이다. 노형식 등(2014), 송민규·임형준(2013), 정순섭·오승곤(2009) 등은 예보가 기금의 운영주체가 되는 것이 바람직하다고 제안하였고, 안수현(2012)은 예보 이외의 공적기관으로서 금융감독기관이나 자율규제기관 또는 민간기관이 운영하는 경우의 문제점에 대하여 비교 기술하였다.<sup>8)</sup>

(피해구제기금 형태) ‘금융소비자 피해구제기금’을 예보가 맡아 운영하는 것이 효율적이라고 결정할 경우, 동 기금의 도입형태는 예보기금 내에 별도의 ‘피해구제계정’ 형태가 되는 것이 바람직해 보인다. 현재 예보기금 내에는 은행, 보험, 금융투자, 종금, 저축은행 및 특별계정이 각각 별도로 운영되고 있어, 불완전판매 등으로 인한 금융소비자 피해를 구제하기 위한 계정을 추가하여 별도 운영하는데 어려움은 없을 것으로 예상된다. 피해구제기금 규모가 금융회사 파산 시 예금보험 고유의 목적에 의한 금융소비자보호를 위한 기금(예금대지급 등) 규모에 비하여 훨씬 작은 점을 감안하여 예보기금 내에 별도의 ‘피해구제계정’ 형태로 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 2011년 10월 현재 부실저축은행 후순위채에 대한 불완전판매 피해신청금액은 1,447억원(4,093건)으로 25% 미만의 인정비율을 감안할 경우 보상규모는 약 350억원 미만으로 예상되고, 동양그룹의 CP 사태의 경우에도 금감원 분쟁조정위원회가 인정한 불완전판매 금액 5,892억원에 대하여 피해보상금액은 625억원에 불과한 것으로 나타나 부실저축은행 정리에 소요된 26조원의 비용에 비하여 그 규모가 미미한 수준이다.

<그림 3> 예보기금내 계정 내역



(기금적립) ‘피해구제계정’ 설정과 함께 기금적립 방안이 마련되어야 한다. 이를 위하여 우선 불완전판매 등 불건전 영업행위를 한 금융회사에 부과되는 징벌적 과징금을 ‘피해구제계정’에 적립할 수 있도록 법규정을 정리할 필요가 있다. 다음으로는 피해구제 이벤트 발생 시 해당 사고업권으로부터 사후적으로 기금을 각출하는 방안을 모색할 수 있다. 이는 기금 도입 초기 금융회사들의 보험료 납부부담을 경감하기 위해 최초 보험사고 발생 전까지는 보험료 납부를 유예하고, 영국의 사례를 감안하여 보험사고가 발생한 업권의 계정에서 자금을 차입하여 금융소비자들의 피

8) 금융감독기관이 운영주체가 될 경우 감독기구의 명성을 과도하게 의식하여 무리한 운영에 대한 우려를, 자율규제기관이나 민간기관의 경우에는 역선택과 기금가입 유인이 현저하게 떨어질 우려가 있다.

해를 구제하고 사후적으로 보험료를 각출하는 방안이다. 미국은 2010년 이후 소비자금융보호국(CFPB)이 연방금융소비자법을 위반한 법인 등에게 부과되는 과징금을 재원으로 금융회사의 위법행위로 손해를 본 금융소비자의 피해를 보상해주는 피해자구제펀드(Consumer Financial Civil Penalty Fund)를 운영하고 있고, 증권거래위원회(SEC)는 2002년부터 증권법 위반행위에 부과된 과징금을 재원으로 금융투자자의 피해를 구제해주는 Fair Fund(Federal Account for Investor Restitution Fund)를 운영하고 있다. 한편, 노형식 등(2014)은 예보와 새로운 금융소비자보호기금을 통합한 후 영국과 같이 개별 하위그룹별로 보상하되 기금부족 시 다른 업권의 기금을 사용하는 cross-subsidy 방식이 바람직하다고 제안하고 있는 바, 우리나라는 현행 예금자보험법에서 계정간 거래를 용인하고 있다. <표 7>는 2013년 9월 현재 예보기금 내 계정간 거래를 보여주고 있다.

<표 7> 예보기금 적립액 대비 계정간 거래금액

(‘13.9월말, 억원)

구 분	은행	금투	생보	손보	종금	저축	특별	계
기금 적립액 <sup>1)</sup>	59,192	3,093	34,421	8,103	252	△17,507	△157,495	△69,941
계정간 거래	△21,572	△1,282	△13,887	△3,070	△104	<b>22,055</b>	<b>17,860</b>	-
(비율)	36.4%	41.4%	40.3%	37.9%	41.3%	-	-	-

주: 1) 기금적립액은 2013.6월말 반기결산 기준

자료: 예금보험공사

(보호대상) 금융회사의 위법 또는 위규행위로 인한 피해를 구제받을 수 있는 금융소비자는 개인이나 중소기업과 같은 일반금융소비자로 국한한다. 금융소비자보호법상 금융소비자는 전문금융소비자와 일반금융소비자로 구분되는 바, 금융상품에 관한 전문성이나 소유자산 규모 등에 비추어 금융상품 계약에 따른 위험감수능력이 있다고 정의되는 전문금융소비자는 불완전판매 등으로 인한 피해구제에서 제외한다.

(보호한도) 현행 예금보험제도 보호한도와 의 일관성과 금융소비자간 형평성을 유지하기 위하여 금융소비자 1인당 피해구제금액은 일반 예금보호한도인 최대 5천만원 이하로 제한할 필요가 있다. 이때 불건전 영업행위로 인한 피해를 입은 금융소비자도 시장규율(market discipline)을 준수하지 못한데 대한 일정부분의 책임과 손실을 분담하도록 하여 도덕적 해이를 억제할 필요가 있다. 최근 저축은행이나 동양

그룹의 사례에서 보여지듯이 피해구제를 위한 보상금액은 심의절차를 거쳐 총손실액의 일부를 '피해구제계정'에서 보상받게 되는 바, 일반금융소비자에게는 1인당 최대 5천만원의 보호한도면 충분할 것으로 예상된다.

(배상심의위원회) 현행 금융소비자보호체계 하에서 금융소비자와 금융회사 간의 분쟁조정기구로서 금융감독원 등의 금융분쟁조정위원회에서 분쟁조정 기능을 수행하고 있다 (<표 8> 참조). 조정을 신청한 금융소비자와 금융회사가 분쟁조정위원회의 조정결정을 모두 받아들이면 법원의 판결과 같은 효력을 발휘하게 된다. 그러나, 이러한 분쟁조정은 금융회사가 파산하지 않고 계속 영업할 경우에 유효한 제도로 금융회사가 파산한 경우에도 현행 분쟁조정기구를 활용하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 이는 분쟁조정의 결과에 따라 '피해구제기금'이 사용되어야 함에 따라 기금비용의 최소화와 운영을 감안한 독립적인 심의기구가 더 적합할 것이기 때문이다. 따라서 금융회사의 파산시 예보 내에 불완전판매 여부, 피해 및 손해배상 규모 결정 등을 다룰 배상심의위원회를 설치하도록 한다. 그리고, 현재 운영되고 있는 금감원의 금융분쟁조정위원회와 차별화 될 수 있도록 금융회사 파산 전후에 대한 명확한 구분과 역할이 설정되어야 할 것이다. 즉, 금융회사가 파산하지 않은 경우에는 금융분쟁조정위원회에서 불완전판매 여부와 배상규모 등을 결정하고, 금융회사가 파산한 경우에는 예보에 접수된 구제신청에 한하여 배상심의위원회가 심의하여 보상여부를 결정하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 이때, 보상은 구제기금에서 지급되어야 하고 파산한 금융회사의 잔여재산에 대한 파산배당은 예금채권자, 일반채권자 등에 국한하여 채권자간 형평성을 유지할 수 있도록 해야 할 것이다.

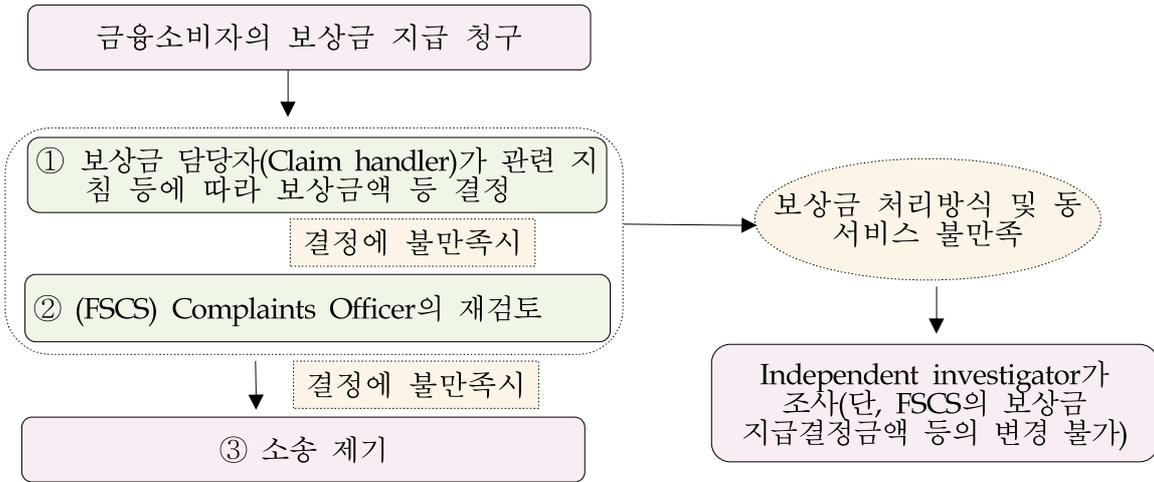
<표 8> 금융분쟁조정 기관 및 특성 비교

기관	금융감독원	한국소비자원	한국거래소	한국금융투자협회
분쟁조정위원회	금융분쟁조정위원회	소비자분쟁조정위원회	분쟁조정심의위원회	분쟁조정위원회
근거규정	금융위원회설치법 금융분쟁조정세칙	소비자기본법	자본시장법, 분쟁조정규정	자본시장법, 분쟁조정규정
조정대상	은행, 증권, 보험, 비은행 등에 관련된 분쟁	물품, 용역 및 금융관련 분쟁 등	유가증권시장, 코스닥시장, 파생상품시장에서의 매매거래와 관련하여 발생한 권리의무 또는 이해관계에 관한 분쟁	금융투자협회 회원(증권, 선물, 신탁 등)의 영업행위와 관련한 분쟁 조정 및 회원간의 착오매매와 관련된 분쟁
조정위원	7~11인 이내	5~9인 이내	5인 이상	15인 이내
심의기간	60일 이내	30일 이내 (연장 가능)	30일 이내	30일 이내 (15일 이내 연장가능)
조정수락기간	20일 이내	15일 이내	15일 이내	20일 이내
조정효과	재판상 화해	재판상 화해	민법상 화해계약	민법상 화해계약
재조정	30일 이내 신청	-	30일 이내 신청	30일 이내

자료: 허경옥·이기연(2014)

영국의 경우 금융소비자에 대한 손실보상은 금융옵브즈맨(FOS)과 FSCS가 담당하고 있다. FOS는 금융회사가 정상 영업중이거나, 파산하였다더라도 손실보상을 위한 충분한 잔여재산이 남아 있는 경우, 또는 다른 보상수단이 있는 경우 금융소비자와 금융회사간 분쟁조정 기능을 수행한다. 반면, FSCS는 해당 금융회사가 파산하였고, 잔여재산이 부족하고 기타 다른 방법에 의한 보상이 불가능한 경우에 금융소비자의 금전적 손실을 보상하는 기능을 수행한다. 영국의 경우 금융소비자가 손실보상을 위한 청구권(claims) 제기에 명시적인 기간 제한은 없는데, 청구 당시 해당 금융회사가 정상영업 중이면 FOS에, 파산한 경우에는 FSCS가 접수를 받아 처리하게 된다.

<그림 4> 영국 FSCS의 손실보상 절차



자료: 예금보험공사(2014)

### 3. 기타 고려사항

앞절에서는 불완전판매 등에 의한 금융소비자 피해에 대하여 파산한 금융회사 대신 보상기능을 가진 ‘금융소비자 피해구제기금’의 도입 방안을 제시하였다. 이외에도 금융회사 파산 이후 금융소비자 보호체계를 보완하기 위해 예보의 부보범위와 대상을 확대하고, 금융소비자 교육을 지속적으로 강화할 필요가 있다.

(부보범위 확대) 현행 투자매매업자와 투자중개업자만 예보의 부보금융회사로 되어 있는 바, 투자자문업자, 투자일임업자, 신탁업자 등과 같이 투자권유와 관련된 금융투자회사도 부보금융회사로의 편입을 검토할 필요가 있다. 이는 최근 정부의 자본시장 활성화를 위한 판매·자문업 선진화 추진에 따라 판매·자문업이 지속 성장할 것으로 예상되나, 중소형 판매채널은 상대적으로 취약한 내부통제 시스템 등으로 불완전판매 가능성이 높고 파산 시 손실보상능력이 낮아 금융소비자의 피해가 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 투자자문업의 경우 2014년 6월말 현재 영업중인 160개의 전업 투자자문사의 계약고는 22.6조원인데 반하여 평균 자본금 규모는 40억원 수준에 불과하여 금융소비자에 대한 손실보상능력이 매우 낮은 것으로 판단된다. 따라서, 이들 투자권유와 관련된 금융투자회사들에게서 금융소비자보호를 위한 기금을 조성하기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 2014년 4~6월 사이 이들 전업 투자자문사들의 당기순이익 규모가 149억원으로 나타난 바, 순이익의 일부를 구제기금으로 납부하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

(금융소비자 교육) 마지막으로 불완전판매 등에 따른 금융소비자들의 피해를 구제

하기 위한 사후적 보호장치 강화와 함께 금융소비자들에 대한 교육 등을 통하여 금융역량을 강화하는 사전적 예방활동도 병행되어야 하는데, 이를 위하여 전통시장, 노인대학, 초등학교 등 금융 소외계층과 청소년 등을 대상으로 금융교육을 강화하여 이들 계층의 금융역량을 강화하기 위한 교육활동을 지속적으로 전개할 필요가 있다.

## IV. 결론

2007~2008년 글로벌 금융위기 이후 금융제도를 개편하는 과정에서 금융소비자 보호의 필요성이 대두되었다. 우리나라에서도 최근 저축은행 후순위채권 사태, 동양그룹 CP사태 등의 사례에서 보여지듯이 금융상품의 다양화·복잡화, 금융회사의 실적경쟁 등으로 불완전판매 등에 다른 금융소비자 피해사태가 급증하면서 금융소비자 보호를 강화하기 위한 논의가 활발히 전개되고 있다. 금융소비자 보호를 위한 감독체계 개편을 포함하여 금융기관의 공시, 광고 및 약관, 금융상품 판매규제와 같은 사전적 보호규제와 함께 이미 발생한 금융소비자의 피해를 구제하기 위한 사후적 보호제도를 포괄하는 보호체계 전반에 대한 개선방안들이 정부를 비롯하여 국회, 학계 등에서 제안되고 있다. 금융위원회(2014)는 준법감시인의 법적지위와 권한, 직무상 독립성 등을 강화하고, 불완전판매 등 과도한 영업을 조장할 우려가 있는 단기성과 위주의 인센티브 체계 개선 등을 통하여 금융사고를 예방하기 위한 금융회사의 내부통제를 강화하는 정책방안을 발표하였다. 아울러 금융회사가 불완전판매로 얻은 수입에 대해 징벌적 과징금을 부과함으로써 불법이익을 환수하고 불완전판매 유인을 차단할 수 있도록 보험업권(수입보험료의 20%에서 30%로 상향 조정예정) 뿐만 아니라 전업권(수입의 30% 이내)으로 판매행위규제 위반에 대한 과징금을 확대 도입하였다.

그러나, 금융소비자 피해에 대한 사후구제의 실효성 제고를 위한 정부의 다양한 방안들에도 불구하고 금융회사가 파산한 경우의 피해구제 방안은 논의되지 않은 점은 아쉬움으로 남는다. 특히, 불완전판매 등 금융회사의 위법·위규행위에 의한 금융소비자의 피해에 대하여 해당 금융회사가 파산했을 경우에 구제할 수 있는 제도적 보완이 이루어지지 않고 있다. 최근의 저축은행 후순위채나 동양 CP 사례에서 보여지듯이 불건전 영업행위에 따른 금융소비자의 손실 중 상당 부분을 금융소비자가 감당해야 해 사회적 문제로 대두되었기 때문에, 이에 대한 보완방안이 현실적으로 제시되어야 할 것이다. 현행 금융소비자 보호체계는 금융회사 파산시 예금보험제도로 부보금융회사의 보호대상 금융상품에 대하여 금융소비자 1인당 5천만원까지 보

호하고 있다. 따라서, 후순위채나 CP 같이 예금보험제도의 보호영역 밖에 있는 금융소비자의 손실은 보상받지 못하는 문제점을 보완할 필요가 있다.

이러한 금융소비자 보호체계의 사각지대를 해소하기 위해 본고에서는 불완전판매 등에 의한 금융소비자 피해를 구제하기 위한 '금융소비자 피해구제기금'을 도입할 것을 제안하고 있다. '피해구제기금'은 도입 초기의 재원조달 부담을 완화하고, 관리 운영의 효율성을 감안하여 예금보험기금을 운영하고 있는 예금보험공사가 담당하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 도입초기에는 기 적립된 예보기금을 활용함으로써 금융회사의 부담을 최소화하고 예보의 기존 인력·시스템을 활용하여 새로운 기금 설치에 따른 사회적 비용을 절감하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 아울러 '피해구제기금'이 금융회사 파산 이후의 금융소비자 보호를 담당함에 따라 피해접수, 불완전판매 여부, 피해보상 결정 등을 담당할 권한을 가진 심의기구도 예보 내에 설치할 필요가 있다.

또한, 부보금융기관의 금융소비자 이외에도 불건전 영업행위의 경우 비부보금융기관의 금융소비자까지 보호할 수 있도록 보호범위를 확대할 필요성이 있다. 특히, 금융투자업의 경우 투자권유와 관련된 투자자문·일임업자 및 신탁업자 수가 급격히 증가하고 있는데, 이들 금융투자회사들은 부보대상에 포함되지 않아 부실화될 경우 금융소비자 피해가 우려되는 상황이다. 예금보험기금의 운영 노하우를 축적하고, 사전적 위험감시와 부실정리 및 파산관재 등을 담당하고 있는 점을 감안하면 예보가 기금관리를 통한 금융소비자 피해보상을 효율적으로 수행할 수 있을 것으로 평가된다.

## <참고문헌>

- 강석훈 의원 대표발의, “금융소비자 보호 기본법안”, 2013. 10. 28.
- 권순현, 『금융소비자보호법에 대한 입법평가』, 입법평가연구 13-24, 한국법제연구원, 2013.
- 길재욱·박영석·신진영, “자본시장의 시스템 리스크와 투자자보호,” 예금보험공사 외부연구지원 공모논문집, 2008.
- 김건식·정순섭, 『자본시장법』, 2009.
- 김건식·정순섭·최성근, “금융상품의 복합화·다양화에 따른 금융소비자 보호장치 강화방안연구”, 서울대 금융법센터 연구보고서, 2006.
- 김준호, “증권투자재산 보호제도에 대한 검토,” 『조사연구 Review』 제18호, 금융감독원, 2006.
- 금융위원회, “금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안”, 2012. 7. 6.
- 금융위원회, “금융소비자 정책 종합계획”, 보도자료, 2014. 12. 4.
- 노형식·송민규·연태훈·임형준, “금융소비자보호 효과 제고를 위한 실천과제: 규제, 사후관리, 역량강화”, KIF 연구보고서, 2014.
- 맹수석, “자본시장법상 금융투자자보호제도의 문제점과 예금보험제도의 개선방안,” 『금융안정연구』제9권 제2호, 2008, pp. 105~144.
- 석승훈·이선애, “예금 보험금 설계와 기금운영 방법 고찰,” 예금보험공사 외부연구 지원 공모논문집, 2007.
- 송민규, “예금보험기금의 투자자보호 강화 방안”, 주간금융브리프, 한국금융연구원, 2013.
- 송민규·임형준, “국내 금융시장에서 금융소비자보호기금과 투자자 보호 강화”, 금융 VIP 시리즈, 한국금융연구원, 2013.
- 안수현, “금융소비자 피해구제기금의 필요성과 도입방안,” 정책심포지엄 자료, 한국금융소비자학회, 2012.
- 예금보험공사, “EU 투자자 보상제도 운영 현황 및 시사점,” 금융분석정보, 2006.
- \_\_\_\_\_, “금융소비자보호제도—주요국의 현황 및 시사점”, 2006.
- \_\_\_\_\_, “주요국의 예금보험제도”, 2007.
- \_\_\_\_\_, “글로벌 금융환경 변화와 예금보험제도,” 2014.
- 오기석, “우리나라 예금보험제도 개선에 관한 소고 - 금융소비자를 중심으로,” 『금융소비자연구』제2권 제2호, 2012, pp. 48~64.
- 오성근, “영국의 금융감독체계의 개혁 및 입법적 시사점,” 『증권법연구』, 2014.

- 오승곤·김세완·홍정효, “금융기관 부실과 개산지급금 제도에 관한 연구 - 저축은행을 중심으로,” 『금융안정연구』 제12권 제11호, 2011, pp. 1~24.
- 윤석헌, “금융소비자 보호를 위한 감독체계 개편,” 『금융소비자연구』 제4권 제1호, 2014, pp. 1~35.
- 원승연, “금융소비자 보호의 필요성-사례분석을 중심으로,” 한국금융연구센터 2009년 하반기 정책 심포지엄.
- 이경주·이현복, “우리나라 금융소비자 보호체제의 평가,” 『금융소비자연구』 제1권 제1호, 2011.
- 이민환·원선희·김연경, “주요국 금융소비자보호제도의 현황 및 시사점,” 조사분석자료 2004-2, 예금보험공사, 2004.
- 이석훈, “투자자 보호제도에 대한 소고,” 자본시장 Weekly, 한국증권연구원, 2008. 5.
- 이종걸 의원 대표발의, “금융소비자 보호 및 금융상품 판매에 관한 법률안”, 2013. 11. 28.
- 전선애·오승곤, “금융소비자보호 강화에 따른 예금보험제도의 역할과 과제,” 예금보험공사 외부연구지원 공모논문집, 2014, pp. 1-38.
- 전성인, “자본시장법상의 투자자보호 제도와 향후 정책과제,” 한국재무학회-금융감독원 공동심포지움 발표자료, 2007.
- 정순섭·오승곤, “자본시장법상 투자자보호제도의 적정성에 관한 연구,” 『금융안정연구』 10(2), 2009, pp. 75-100.
- 하홍윤·육진관, “EU의 금융소비자 보호제도: 현황 및 시사점”, 조사분석자료 2007-1, 2007.
- 하홍윤·김정석, “금융회사의 파산과 투자자보호: 주요국 사례와 시사점,” 『금융리스크리뷰』, 제3권 제2호, 예금보험공사, 2006.
- 한국개발연구원, “금융소비자보호제도 현황과 개선방안,” 용역보고서, 2010.
- 허경옥·이기연, “금융소비자보호 강화를 위한 금융분쟁조정 제도 연구 및 개선방안 모색,” 『Financial Planning Review』 제7권 제1호, 2014, pp. 117~147.
- 홍성균, “금융투자업자에 대한 금융소비자보상기금 제도의 도입에 관한 연구,” 『서울대학교 법학』 52(1), 2011, pp. 247-297.
- 日野正晴, 『金融商品取引法』, 2008.
- Akinbami, Folarin, "Financial Services and Consumer Protection after the Crisis", *International Journal of Banks Marketing* 29(2), 2011, pp.134-147.
- Benston, George, "Consumer Protection as Justification for Regulating

- Financial Services Firms and Products", *Journal of Financial Services Research* 17(3), 2000, pp. 277-301.
- Bundesbank, "Deposit Protection and Investor Compensation in Germany," Deutsche Bundesbank Monthly Report, 2000.7, pp. 29~45.
- Campbell, John Y., Howell E. Jackson, Brigitte C. Madrian and Peter Tufano, "The Regulation of Consumer Financial products: An Introductory Essay with Four Case Studies", *M-RCBG Faculty Working Paper Series 2010-09*.
- FSA, "Implementing MiFID's Client Classification Requirements," 2006.
- FSCS, Annual Report 2008/2009.
- Garcia, Gillian and Henriëtte Prast, "Depositor and Investor Protection in the EU and the Netherlands: A Brief History," Research Series Supervision (discontinued), No. 54, Netherlands Central Bank, 2003.
- IADI, "Integrated Protection Schemes", unpublished paper, 2014.
- Lumpkin, "Consumer Protection and Financial Innovation: A Few Basic Propositions", *OECD Journal: Financial Market Trends* 1, 2010
- Merton, Robert C. and Zvi Bodie, "A Conceptual Framework for Analyzing the Financial Environment," *In the Global Financial System: A Functional Perspective*, ed. D. B. Crane et al, Ch.1, Boston, MA: Harvard Business Press, 1995
- Michael Blair and George Walker(eds), *Financial Services Law*, 2006.
- OECD, "G20 High-level Principles on Financial Consumer Protection", October 2011.
- Oxera Consulting Ltd., "Description and Assessment of the National Investor Compensation Scheme established in accordance with Directive 97/9/EC," January 2005.
- Schich, Sebastian, "Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects," *Financial Market Trends* ISSN 1995-2864, OECD, 2008.
- \_\_\_\_\_ and B.H Kim, "Guarantee Arrangements for Financial Promises: How widely Should the Safety Net be Cast?," *OECD Financial Market Trends* 2011/1, 2011. 7.
- SIPC, Annual Report 2008.
- Tufano, Peter and Andrea Ryan, "Blue Ocean or Stormy Waters? Buying Nix Check Cashing", *Harvard Business School Case, 210-012*, 2009.
- World Bank, "Good Practices for Financial Consumer Protection", Consultative Draft, March 2011.