



여의도연구원

국민행복을 디자인합니다

Vol. 2013-01

이슈브리프

ISSUE BRIEF

발행인 이주영

발행일 2013년 11월 4일

금융감독체계를 둘러싼 주요 논점과 개선 방향 - 동양사태로 재점화된 금융소비자보호 문제를 중심으로 -

+

- 목 차 -

I. 논의 배경	1
II. 금융감독체계를 둘러싼 논란의 본질	3
III. 해외 금융감독체계 (개편)사례	10
IV. 개선 방향	13
V. 맺음말	17
참고문헌	18

작성 : 이종인 연구위원
(02) 2070-3325

< 요약 >

- 동양증권의 회사채·CP(기업어음) 불완전판매 논란과 관련하여, 금융소비자 보호 문제가 다시 현안 쟁점으로 부각
 - 동양사태 소비자피해 문제는 해당 기업(군)의 도덕적 해이가 1차적 배경이며, 고금리 위험자산에 투자한 소비자 책임도 있지만
 - 금융감독 당국의 책임 소홀 및 감독체계상의 문제도 많다는 지적

- 금융감독체계 개편의 핵심 쟁점으로는
 - **(쟁점1)** 독립된 금융소비자보호기구 신설을 포함한 금융소비자보호 체계 개선과, **(쟁점2)** 현행 금융산업정책과 금융감독체계의 분리 여부임

- 상기 두 쟁점은 현행 정책체계상 밀접한 관련성이 있으므로 함께 논의·추진 되는 것이 바람직하다는 것이 학계의 주된 견해
 - 이해집단간 이견해소 및 정치적 타협 곤란 등 현실 감안 시에는 사안을 분리 추진할 수밖에 없는 실정
 - 금융감독원에서 기능을 분리, 금융소비자보호원을 신설하여 금융기관영업 행위 감독, 금융피해분쟁조정, 금융소비자교육 등 소비자보호를 전담
 - ※ 글로벌 금융위기를 계기로 영국, 미국 등도 건전성 감독과 (소비자보호를 포함한) 영업행위 감독을 분리하는 쌍봉형(win peaks) 체제 도입
 - ※ 동 사안은 2013년 3월 여·야간 정부조직개편 협상 시 합의사항이며, 대통령의 관련 요청 등에 따라 큰 변화 없이 추진될 것으로 기대
 - 근원적으로는 금융정책 담당 부처의 일원화 및 감독체계와의 분리 문제가 동시 추진되어야 할 과제라는 주장도 상당수 제기

- 상기 사안을 담을 법제 형태, 금융소비자보호원의 예산과 전문성 확보 및 운영 방안 등이 미확정인 상태에서 제도안착을 위한 입법 및 제도운영 방안으로는

ISSUE BRIEF

- 금융위원회가 발의하여 국회 법안심사소위원회에 계류 중인 「금융소비자 보호에 관한 법률」 제정안의 기본골격 유지가 바람직
 - 기능별 규제 도입, 판매행위규제 강화, 사용자책임제 도입을 통한 손해배상 책임 확보, 분쟁조정제도 개선 등 선진국 수준의 금융소비자보호 및 거래 적정화 방안 등이 내용
- 금융소비자보호원의 설치근거·기능·업무 사항을 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 개정안보다는 금융소비자 보호 관련 법안에 반영하는 것이 타당
- 금융소비자보호원 예산의 독립화 추진
 - 현 금융감독원 자산의 분할 등 금융업계 출연금 활용이 불가피하나, 중장기적으로는 정부예산(국가·지자체 출연금) 및 자체운영수익금 등으로 대체하는 방안이 바람직(법적 근거 필요)
- 독립기구 구성원의 전문성 제고 추진
 - 현 금융감독원의 2원적 분리·인적배치로는 기구의 전문성 제고 니즈 충족이 어렵고, 또한 현행 감독체제의 '형식적' 변화라는 비판에 직면할 가능성
⇒ 각 분야 전문 인력 활용이 바람직
- 금융업계의 소비자보호 자율규제 확대를 통해 금융소비자보호원의 감독 기능과 조화 필요
- 금융산업정책과 금융감독 체계의 분리 문제 및 여타 정책 문제는 정부조직 개편 논의와 함께 중점 검토과제로 추진
- 금융소비자보호 독립기구 신설과의 통합 추진 여부는 정책적 판단 사항

I. 논의 배경

- 동양증권의 회사채와 CP(기업어음) 불완전판매¹⁾ 논란과 관련하여 금융소비자 보호 문제가 다시 현안 쟁점으로 부각
 - 동양 계열사에 대한 개인투자자 약 50,000명(회사채 34,000여 명, CP 15,000여 명)의 투자액은 약 1조 6,000억 원 규모이며, 대부분 큰 피해가 불가피
 - 금융감독원(이하 '금감원'으로 약칭) 불완전판매신고센터에서 관련 소비자 피해 상담 접수 중이며, 민간단체에서도 불완전판매 피해사례 접수 중 (10월 15일 현재 13,000여 명, 28,000여 건 접수)
- 동양사태 관련 소비자피해 문제는 해당 기업(군)의 도덕적 해이가 1차적 배경
 - 그룹계열사의 위험성을 인지하고도 (자금사정 악화 해소 등을 위해) 무리한 회사채와 CP 발행 및 판매 강행 ⇨ 다수의 피해자 발생
 - 계열사간 부당한 자금 지원뿐 아니라, 사주의 경영권 방어를 위해 우량 계열사까지 법정관리를 신청함으로써 소비자 피해가 증폭
- 하지만, 금융위원회(이하 '금융위'로 약칭), 금감원 등 금융감독 당국의 책임 소홀뿐 아니라, 소비자보호를 위한 금융감독체계의 문제 등 제도상·제도 운용상의 문제도 적지 않다는 지적
 - 감독당국이 사전에 위험을 감지했음에도 대응이 불충분²⁾ ⇨ 사전감독에 소홀했다는 여론³⁾

1) 금융상품 판매 시 고객에게 해당 상품의 기본 내용과 투자위험성 등을 안내하지 않거나 불충분한 경우를 말함. 불완전판매 여부의 판정은 금융감독원에서 투자자의 과거투자경험, 학력, 나이, 판매당시 정황 등을 종합적으로 감안하여 보상비용 등을 결정하여 당사자에 권고. 불완전판매 분쟁의 최종판단은 법원에서 담당하게 됨

2) 금감원은 2006년 이후 4차례 동양증권을 검사하여 계열사 CP의 신탁편입 관련 기관경고, 대표 이사 중징계 등의 조치를 내렸고, 2009년에는 동양증권의 CP 판매규모 축소를 양해각서를 통해 유도하기는 했지만, 관련법(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(자본시장법))에 따라 적법한 CP 발행을 규제하는 데는 현실적으로 어려움이 따랐다고 해명(10월 18일 국정감사)

3) 예컨대 연합뉴스(10. 6.), 서울파이낸스(10. 7.), 아주경제(9. 30.), SBS뉴스(10. 25.) 및 10월 18일 국회 정무위 국감 질의 등

ISSUE BRIEF

- 금융당국이 책임회피를 위해 동양그룹 사주의 도덕적 문제 등을 의도적으로 부각시킨다는 시각도 있음
- 키코(KIKO)사태⁴⁾, 저축은행 부실사태, 금번의 동양사태 등 유사한 금융소비자피해 사건이 반복적으로 발생함에도, 사후약방문식의 처방을 하였다는 비판
- 특히, 동양사태는 현행 금융감독체계가 금융소비자보호에 실패했음을 재확인해 준 사건
- ‘안전’하다는 증권사 직원의 권유 등 불안전판매가 있었더라도, 연 8%이상의 고금리 위험자산임을 (부분)인지하고 투자한 금융소비자들도 책임에서 자유로울 수는 없는 상황⁵⁾
- 이러한 배경에서, 금융소비자보호의 중요성이 증대됨에 따라 관련 기구 신설의 필요성이 제기
- 금번 동양사태로 금융위나 금감원 분리 법안 발의 및 금융소비자보호 강화 움직임이 활발하게 전개
- 19대 국회에서도 여러 관련 법안이 발의된 가운데 금융위에서 분리하는 방안을 담은 법안이 의원입법으로 발의(10. 25. 강석훈의원)
- 금융업계·금감원측 및 (금융위 개편 주장 등) 국회의 이견이 존재
- 본고에서는 금융감독체계 개편을 둘러싼 논란의 본질을 살펴보고, 현행 금융감독 거버넌스의 문제점을 정리해 본 후, 해외 사례들을 참고하여 금융감독 체계의 개선방향과 금융소비자보호 기능 강화를 위한 향후 입법 및 제도운영 방향을 제시함

4) 키코(KIKO, knock in knock out)란 환율이 범위 내에서 변동할 경우, 미리 약속한 환율에 약정 금액을 팔 수 있도록 만든 파생금융상품을 의미함. 동 상품은 지정한 환율 범위를 벗어날 경우 상당한 손실이 생기는 환헤지 상품의 일종

5) CP의 경우 소비자 개인책임 아래 투자하는 금융상품이며, 예금보호의 대상에서 제외

II. 금융감독체계를 둘러싼 논란의 본질

1. 금융감독의 의의와 감독 체계

1) 금융감독의 의의

- 금융회사의 건전성 유지, 금융시장의 공정성과 질서 확립 및 금융소비자 보호 등을 위한 금융감독의 당위성은 금융서비스의 특성에 기인
 - 금융 분야는 거래당사자간 정보비대칭이 비교적 큰 전문서비스 분야⁶⁾의 하나로서, 일반거래와 같이 시장 자율에 맡길 경우 불공정·불건전 거래로 인한 소비자피해 발생 등 시장실패(market failures)의 개연성이 높음⁷⁾
 - 또한 금융회사는 일반(제조업이나 서비스업) 기업과는 달리 기업자본의 대부분이 고객의 금융거래 위탁금임. 따라서 시장자율에 맡길 경우 막대한 국민경제적 피해 발생 우려
- 금융감독의 의의 내지 목적은 관련법에 명시되어 있음

「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」(제1조) 이 법은 금융위원회와 금융감독원을 설치하여 금융산업의 선진화와 금융시장의 안정을 도모하고 건전한 신용질서와 공정한 금융거래 관행(慣行)을 확립하며 예금자 및 투자자 등 금융 수요자를 보호함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

2) 현행 금융정책·감독 체계

- 현행 체계는 2007년 12월 대통령직인수위원회의 개편 골격을 그대로 유지하고 있음
 - 금융정책의 경우 금융감독위원회 및 (구)재정경제부의 국내금융정책 기능을 통합하여 금융위가 담당

6) 대표적인 전문서비스 분야로는 법률서비스, 의료서비스 및 본고에서 다루는 금융서비스가 있으며, 시장거래당사자간 정보비대칭이 큰 분야로 분류됨

7) '금융감독'을 '금융규제'로 표현하거나 '금융감독·규제'로 나타내기도 함. 금융감독의 당위성은 다양한 이론에 의해 설명되고 있지만 가장 일반적인 경우는 이른바 공익이론임. 즉 타 시장과 마찬가지로 금융시장도 불완전하다는 전제 아래 외부효과와 정보의 비대칭성 등에 따른 시장 실패를 교정하기 위해 금융당국의 개입이 정당화된다는 논리임

ISSUE BRIEF

- 국제금융 업무는 (구)재정경제부에서 기획재정부로, 통화신용정책은 한국은행이 담당

※ 예금자보호는 예금보험공사에서 수행

- 금융감독기능의 경우(건전성규제, 행위규제 및 소비자보호규제를 통합하여) 금융위의 감독정책기능과 금감원의 감독집행기능으로 2원화

금융정책	금융감독
국내금융: 금융위원회 국제금융: 기획재정부 통화신용: 한국은행 (예금자보호: 예금보험공사)	감독정책: 금융위원회 감독집행: 금융감독원

- 2007년 12월 이전의 금융감독체계는 외환위기(IMF)를 전후하여 상당한 변화가 발생

- 외환위기 이전에는 한국은행과 재무부가 금융감독권을 양분하여 행사⁸⁾
 - 한국은행 산하 은행감독원, 재무부 산하 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금 등으로 분산되어 해당 업권별 감독 및 검사 업무 수행
- 외환위기 이후, 기존의 업권별 감독·규제체계의 한계극복, 글로벌 금융에 대한 효과적 대응 등의 취지로 통합감독기구인 금융감독위원회 및 금감원을 1998년 및 1999년에 각각 설립

2. 최근의 금융감독체계 개편 논점

- 핵심 논점은 금융소비자보호를 위한 독립된 기구 신설을 포함한 금융소비자 보호체계 개선(논점 1)이며, 금융정책과 금융감독기능이 통합된 현행 금융산업정책·감독체계의 분리 필요성(논점 2)도 지속적으로 쟁점화 되어 왔음
- **【논점 1】** 금감원의 금융기관에 대한 건전성감독과 금융소비자보호 기능 분리를 통한 금융소비자보호 강화

8) 국회입법조사처, 국정감사정책자료(2013, 1권), 168쪽

- **【논점 2】** 현행 금융위의 금융산업정책 기능을 기획재정부로 이관함으로써 금융감독기능의 독립성 확보⁹⁾

※ 판매행위규제와 소비자보호기능간의 분리·통합, 분쟁조정기구의 독립화 여부 등도 쟁점

1) 독립기구 신설을 통한 금융소비자보호 기능 강화 (논점 1)

- 2008년 금융위기, 2011년 저축은행 부실사태 및 후순위채 매입자 피해, 대부업체 횡포에 따른 채무자 피해 등 대규모 금융소비자 피해가 반복 발생

- 그럼에도 현행 금융업권별 규제체계의 한계 노출, 금융소비자보호를 위한 일반법 부재, 감독기구의 금융소비자보호 기능 취약 등의 문제점들이 부각
 ⇨ 금융소비자보호 강화 및 법제화 필요성 제기

※ 총리실 산하 「금융감독혁신TF」 출범 및 금융감독혁신방안 발표(2011. 8. 2.)

- 그동안 「금융소비자 보호 기본법」 제정안을 비롯하여 관련 기구 설립과 분쟁조정 기능 강화 등에 관한 다수의 제·개정 법안이 발의¹⁰⁾

법안 명	대표 발의	발의 일자
금융위원회의 설치 등에 관한 법률 개정안	고승덕 의원	2009. 6. 12.
	김영선 의원	2009. 9. 2.
	권택기 의원	2009. 11. 9.
	조문환 의원	2010. 11. 3.
	정부	2012. 2. 2.
금융소비자 보호 기본법안	박선숙 의원	2011. 7. 13.
금융소비자 보호에 관한 법률안	정부	2012. 2. 2.

- 상기 법안들은 사전적 금융소비자보호(기능별규제, 판매행위규제) 강화, 사후적 구제(분쟁조정)·제재, 금융소비자보호 감독체계 개선(금융소비자 보호기구 설치) 등의 내용을 포함

9) 금융위의 감독정책과 금감원의 감독집행을 통합하지는 주장과, 감독정책을 감독집행기구(금감원)의 상위기구로 설치하자는 학계 등의 주장도 있음

10) 세계적으로도, 미국의 금융개혁법(Dodd-Frank Act), 영국의 금융서비스법(Financial Services Act 2010) 등 금융소비자보호 강화를 위한 법제정 및 관련 감독기구 독립화 추세(구체적으로는 본고 제3장 참조)

ISSUE BRIEF

- 그 중 금융소비자보호기구(이하 '금융소비자보호원'으로 지칭) 설치 사항을 비교해 보면, 김영선·권택기·박선숙 의원안은 금융소비자보호원을 별도 기구로 독립화하는 방안인 반면, 정부안은 준독립기구로 금감원에 설치하는 방안

	김영선안	권택기안	박선숙안	정부안
설립 형태	별도기구·법인	별도기구 무자본특수법인	별도기구·법인	금감원 내 준독립기구
재원	정부출연금 금융기관출연금 운영수입금	정부출연금 운영수입금	국가·지자체출연금 운영수익금	별도규정 없음 (금감원수입)
권한	자료제출요구권	영업행위감독 및 명령지시권 자료제출요구권	규정 없음	자료제출요구권 금융기관조사권 조치건의권
주요 업무	피해구제·불만처리 상담기구운영 조사연구 금융교육	민원분쟁처리 판매행태감독·검사 정보제공 금융교육	불만처리·피해구제 ·분쟁조정 정책연구조사분석 정보제공교육홍보	분쟁조정 민원처리 소비자교육 조사연구

- 상기 제 법안들은 18대 국회 임기종료로 자동 폐기되었고, 이후 여러 토론회 및 입법공청회 논의를 반영한 정부안 재추진
- 관계부처 협의(2012. 5. 8.~18.), 입법예고(5. 11.~21.), 규제개혁위원회 및 법제처 심사를 거쳐 2012. 7. 3. 국무회의 통과 후 하반기 국회에 제출되었으나 대선기간 중 통과되지 못하고 계류 중

□ 19대 국회에서도 여러 건의 금융소비자보호 관련 법안이 발의

법안 명	대표 발의	발의 일자
금융소비자위원회 설치 및 운영에 관한 법률안	김기준 의원	2012. 11. 9.
금융소비자보호 법률안	정호준 의원	2013. 3. 11.
금융상품 판매 및 금융소비자 보호에 관한 법률안	민병두 의원	2013. 6. 12.
금융소비자 보호 기본법안	강석훈 의원	2013. 10. 25.

※ 금융위 설치법(일부)개정안도 5건의 법안이 발의된 상태

- 3월 국회에서 금융위에 금융소비자보호원 신설 문제를 포함한 금융감독 체계 개편 계획서 제출을 요구
- 이후, 금융위의 '금융감독체계 선진화TF'에서 금감원 내 금융소비자보호처를 내부 준독립기구화하는 등 금융감독체계 개편 방안을 발표(6. 21.)
 ⇨ 대통령의 금융소비자보호기구 독립화 방안 재검토 요청(6. 24.)
- 금융위 「금융감독체계 선진화 방안」 국무회의 보고 후 국회 제출(7. 23.)
- 금감원 내 금융소비자보호처를 분리하여 금감원과 대등한 권한의 (가칭) 금융소비자보호원을 2014년 상반기 설립 추진
- 동 사안은, 2012년 7월초 국무회의 통과된 「금융소비자 보호에 관한 법률안」을 상당 부분 수정·반영한 형태의 법안으로서 의원입법 형태로 발의(10월 25일, 강석훈의원) ⇨ 금년 중 입법화 예정

금융소비자보호원 설립안 주요 내용
- 금감원의 소비자보호기능을 분리하여 금융소비자보호원 신설 - 원장은 대통령 임명, 금융위 당연직 위원 - 기능: 분쟁조정, 민원처리, 금융상품판매 관련 영업행위 감독, 신상품약관심사, 불법사금융 단속, 대부업 검사, 교육, 조사·연구 - 권한: 금융사에 대한 자료제출요구권, 검사·제재권 등

※ 금융소비자보호원 설립안 이외의 금융행정체계 개편방안 등의 사항은 금융위 보도자료(7. 23.), 국정감사 관련 보도내용 등 참조

2) 금융산업정책과 금융감독의 분리 (논점 2)

- 현행 금융감독체계는 (앞서 소개했듯이) 외환위기 직후 감독기구인 금감위와 금감원이 설립되어 금융산업정책과 금융감독, 감독정책과 감독집행의 분리·혼재 형태

담당 영역	기관
거시경제정책, 국제금융정책	기획재정부
국내금융 및 감독정책(금감원 지도·감독)	금융위원회
금융건전성 감독, 금융소비자보호	금융감독원
통화신용정책, 지급결제기능	한국은행
예금자보호	예금보험공사

ISSUE BRIEF

- 통합·운영 중인 현행 금융정책과 금융감독 기능의 분리를 통한 감독업무 독립 필요성이 주로 학계를 중심으로 지속적으로 쟁점화¹¹⁾
- 최근에는 일부 연구기관, 시민단체 및 정치권(야권)에서도 유사한 주장이 제기¹²⁾
 - 금융위의 금융산업정책을 기획재정부로 이관하고 금융감독 기능은 별도의 기구로 두는 방안¹³⁾, 금융위의 감독정책과 금감원의 감독집행 기능 통합 방안, 감독정책을 감독집행기구(금감원)의 상위기구로 설치하는 방안 등
 - 금융정책기능과 감독 기능을 분리하는 내용의 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 개정안이 발의되기도 함(5월 17일, 민병두의원)
- 상기 **【논점 1】**과 **【논점 2】**의 정책 사안이 동시에 추진되어야 한다는 주장도 있음¹⁴⁾

3. 금융감독 거버넌스의 문제점

- 지금까지의 검토 결과 및 해외 금융감독체계 개편 사례 등을 바탕으로 금융 소비자보호를 위한 현행 금융감독 거버넌스의 문제점을 다음과 같이 정리할 수 있음
- 금융기관에 대한 건전성 감독과 금융소비자보호 기능을 동일한 금융감독 당국이 수행하는 과정에서 건전성 감독에 치중해온 경향 ⇨ 상대적으로 소비자보호에 소홀
 - 금감원이 동양사태의 문제점을 사전에 인지하고도 감시·통제 등 적절한 대처를 하지 못한 배경 중의 하나

11) 예컨대 지난 4월 4일 금융정책과 감독의 분리 등 금융발전을 위한 금융분야 학자 145인의 공동성명이 있었음

12) 국회입법조사처에서 금융산업·정책기능과 금융회사에 대한 감독기능을 분리할 필요가 있다는 내용의 현안보고서를 내기도 했음(2011. 7.)

13) 금융정책 이관으로 감독기능만 갖게 되는 금융위는 의결기구 중심의 독립성을 유지하는 최소 조직으로 전환하는 것이 바람직하다는 견해가 일반적임

14) 예컨대 10월 30일 개최된 여의도연구원 주최 서민금융 정책세미나에서는 금융정책과 감독 기능의 분리, 금융위와 금감원의 관계 재편, 금융소비자보호 기능 강화 등의 주장과 함께, 이러한 주장들을 동시에 추진해야 한다는 주장이 있었음

- 현행 금융위의 금융산업정책과 감독 기능의 통합 관장의 효과에 대하여 상반된 견해가 존재하나, 금융위의 금감원 감독업무까지 수행한다는 점에 대한 비판 의견이 우세¹⁵⁾
 - 금융산업발전을 위한 정책 기능과, 금융회사의 건전성감시·소비자보호를 위한 감독기능은 목표가 상충되는 경우가 많음
 - 금융정책 현안별로 금융위와 금감원 간 갈등 표출
- 금감원의 금융소비자보호 기능에도 불구하고, 현행 업권별 감독체계로 금융소비자보호의 사각지대 존재
 - 「저축은행법」의 설명의무 부재와 광고규제 미흡, 「은행법」의 부당권유 금지 미흡 등 업권별 법제의 한계로 불완전판매 감독이 체계화되지 못함. 또한 업권별 감독 및 제재 수준이 일정치 않음
 - 금융소비자보호에 관한 일반법 부재로 금융소비자교육, 정보제공, 피해분쟁 조정 등 관련 제도들이 각 개별법에 산재
- 금융감독 집행기구인 금감원 예산의 대부분이 감독대상 금융회사들의 감독 분담금(금융기관출연금)으로부터 발생하는 현행 구조는 금융소비자보호를 위한 체계에서는 타당하지 않음
- 현재 금융당국은 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 내에 금융소비자보호원 신설 근거·조직구성·업무 등을 규정하도록 추진하고 있는 바, 이는 기관법 속에 기관법을 두는 바람직하지 않은 형태

15) 특히 학자들은 그러한 거버넌스 체계는 국제적 기준에도 맞지 않다는 견해 피력

Ⅲ. 해외 금융감독체계 (개편)사례

- 미국 등 선진국들은 글로벌 금융위기를 계기로 금융소비자 보호 부문의 취약점이 노출되자 금융감독체계 개편 및 제도 정비를 추진해 옴
- 미국, 영국, 호주, 네덜란드 등은 기본적으로 건전성 감독과 (소비자보호를 포함한) 영업행위 감독을 분리하는 쌍봉형(twin peaks) 체제 도입

쌍봉형: 규제목적별로 서로 다른 접근이 필요하다는 인식 하에 건전성감독과 영업행위 감독을 별도의 기구에 맡기는 형태

- 영업행위 규제에서 금융소비자보호 부분을 별도 분리하지 않은 경우가 일반적이지만, 금융분쟁조정 기능은 독립된 형태로 운영되는 경우가 대부분
- ※ 독일과 일본은 건전성 규제와 영업행위 규제 미분리(이를 ‘통합형’으로 부르기도 함). 하지만 두 나라 모두 금융분쟁조정은 독립 기구에서 수행

1. 미국

- 금융위기 이후 미국은 수십 년간의 복잡하고 다기화된 감독체계가 위기의 원인이 되었다는 인식아래
- 금융안정감시위원회(FSOC)¹⁶)를 신설하여 거시건전성 정책을 총괄하게 함
- 연준(Fed) 산하에 CFPB(금융소비자보호국; Consumer Financial Protection Bureau)를 신설¹⁷)하여 은행·비은행권 소비자보호 업무 담당
 - CFPB는 독자적 예산수립 등 독립성 보장
 - ※ 증권·보험 분야의 경우 별도의 업권별 감독기구에서 수행(동 의미에서 ‘권역형’으로 부르기도 함)
- 저축은행감독청(OTS)을 폐지하는 대신 해당 기능을 통화감독청(OCC)으로 이관

16) 동 위원회는 미국의 연방준비위원회(Fed), 통화감독청(OCC), (신설)금융소비자보호국(CFPB), 증권거래위원회(SEC), 연방예금보험공사(FDIC), 상품선물거래위원회(CFTC) 등의 수장으로 구성

17) 연준(Fed), 통화감독청(OCC), 저축은행감독청(OTS), 연방예금보험공사(FDIC), 신용조합감독청(NCAU) 등 금융관련 기관들에서 소비자보호 기능들만 통합하여 연준 내에 설치한 조직

2. 영국

- 2008년 금융위기 시 뱅크런 위기 등 감독실패가 부각되어 금융감독체계의 개편 필요성이 제기되었으며, 정치적으로는 보수당 집권에 따라 2010년 통합형 체제에서 쌍봉형 체제로 전환
 - 영란은행(BOC)에 금융정책감독권과 건전성감독권을 부여
 - BOC 내의 금융정책위원회(FPC)에서 금융정책감독을, 건전성감독원(PRA)에서는 건전성감독을 담당
 - 통합감독기구인 금융감독청(FSA)을 폐지하여 건전성 감독과 소비자보호 감독을 분리
 - 소비자보호기구인 FCA(Financial Conduct Authority)를 독립기구로 설립

3. 호주

- 오래전부터 재무부에서는 경제정책 및 국내·국제금융정책을 관장하고, 금융 감독은 건전성감독청(APRA), 증권투자위원회(ASIC), 중앙은행(RBA)으로 3원화
 - 1997년부터는 건전성규제와 소비자보호 기능을 분리 운영하는 쌍봉형 금융 감독체계를 마련
 - 건전성감독청(APRA)은 은행·보험회사에 대한 인허가와 건전성규제를 담당
 - 증권투자위원회(ASIC)에서는 영업행위규제와 소비자보호를 담당
 - ※ ASIC는 증권·자산운용 분야 건전성 규제도 함께 수행
- 재무부는 금융규제정책과 법제화를 담당하면서, APRA 및 ASIC의 의장·집행위원 추천권을 행사

4. 일본

- 일본은 우리나라와 유사한 금융감독체계를 갖춘 국가
 - 총리대신 산하 내각부 직속 독립행정기관인 금융청에서 건전성감독과 영업행위 규제를 함께 수행
 - 금융분쟁조정 기능은 민간의 금융 ADR(대안적분쟁해결)에서 담당

5. 기타 국가

- 캐나다
 - 독립된 금융소비자보호 전담기구(FCAC)가 설치되어 있으며, 동 기구에서 영업행위 감독 및 교육과 정보제공 기능까지 함께 수행
- 독일
 - 금융감독청(BaFin)에서 건전성 감독과 금융소비자보호 감독 기능을 함께 수행(일본과 유사한 체계)
 - 금융분쟁조정은 업권별 ombudsman(옴부즈만)이 담당

IV. 개선 방향

- 앞서 정리·소개한 바와 같이 금융감독체계 개편에 관해서는 그동안 다양한 논의와 연구가 있었으며, 의견이 일치되거나 수렴된 부분도 상당 부분 존재
 - 예컨대, 금융소비자보호의 강화에 관해서는 의견 일치가 된 반면 금융소비자보호기구의 독립화 내지 운영주체 등에 관해서는 다소의 이견이 표출되고 있음
- 독립된 금융소비자보호기구의 신설 문제는, 금융정책과 금융감독의 분리 문제를 포함하여 금융감독체계 전반에 대한 개편 논의와 함께 추진되는 것이 타당
 - 하지만, 이해집단간 이견 상존 및 정치적 타협의 어려움 등을 감안할 때 동 사안을 별도로 추진하되, 금융위의 금융정책을 기획재정부에 이관하는 금융정책과 감독기능의 분리 문제는 향후 정부조직 개편 논의와 함께 검토·추진하는 것이 현실적인 방안
 - 독립된 금융소비자보호원을 신설하여 금융소비자보호 및 영업행위 감독 권한을 부여(미국, 영국 등과 같은 쌍봉형 체제)
 - ※ 동 사안은 2013년 3월 여·야간 정부조직 개편 협상 시 합의 사항이었으며, 대통령의 재검토 요청에 따라 큰 변화 없이 추진될 것으로 예상
 - ※ 금융산업정책과 금융감독의 분리 내지 재편 문제는 향후 검토·추진 과제로 설정
 - 다만, 동 사안을 담을 법제 형태, 금융소비자보호원의 예산과 전문성 확보 및 운영 방안 등이 미정인 상태에서 제도 안착이 우려되는 실정 ⇒ 입법·제도 운영 및 향후 추진 과제에 관한 의견을 제시

1. 금융소비자보호원 설치 사항 이외의 2012. 7. 3. 국무회의 통과 「금융소비자 보호에 관한 법률」 제정안의 틀 유지

- 기능별 규제 도입, 판매행위규제 강화, 사용자책임제 도입을 통한 손해배상 책임 확보, 분쟁조정제도 개선 등 법안 내용들은 선진국 수준의 금융소비자보호 및 거래적정화 방안을 담고 있음(구체적 내용은 금융위 보도자료(7.3.) 참조)

- 전문가토론회, 관계부처 협의, 입법예고와 규제개혁위원회·법제처 심사를 통해 다양한 의견을 수렴·조율한 결과 ⇨ 반복적 논의는 소모적 논쟁과 비용 증가 초래 예상
- 명분과 아전인수식 논리를 앞세운 일부 정치권 및 이해집단의 주장에 이끌려서는 정부의 금융감독체계 선진화를 위한 노력의 결실 획득이 곤란하거나 상당 기간 지연될 우려

2. 금융소비자보호원의 설치근거 외 구체적인 기능·업무 사항은 「금융소비자 보호에 관한 법률」에 반영

- 금융위의 「금융감독체계 선진화TF」(안, 6. 21.)에서는 「금융소비자 보호에 관한 법률」이 아니라 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 기구 설치의 근거를 두고 있음
- 이렇게 되면 금융소비자보호원이 독립되더라도 법형식 상 금융위의 직접 관할 아래 놓일 것으로 예상
- 금융위의 행정적 감독 하에 있더라도 업무수행 상 독립성 유지 필요
- 새로이 제정될 「금융소비자 보호(기본)법」에 금융소비자보호원의 설립 근거를 두되, 조직, 예산, 구체적 업무, 권한 등에 관한 조항과 함께 별도의 장으로 규정 검토

3. 금융소비자보호원 예산의 독립화 추진

- 현행 금융감독 예산 구조는 이른바 예산종속의 문제로부터 자유로울 수 없었다고 판단
- 신설 금융소비자보호원의 경우 현실적으로 현 금감원 자산의 분할 등 금융회사출연금을 활용할 수밖에 없을 것임
- 장기적으로는 정부예산(국가 및 지자체 출연금) 및 자체운영수익금으로 단계적으로 대체해야만 업무수행의 독립성이 확보될 것임

⇒ 이를 위한 출연 근거 등을 설립 단계에서 명확히 규정할 필요

- 기구의 성격을 정부기관으로 할 것인지 공적 민간기구로 규정할 것인지 여부도 함께 검토

※ 기금을 통한 자체운영수익금 마련 방안도 함께 검토

4. 독립기구 구성원의 전문성 제고 방안 추진

□ 효과적인 금융소비자보호를 위해서는 다양한 분야의 전문성이 요구됨

- 은행, 금융투자, 보험, 저축은행 등 업권별 상품에 관한 전문 지식과 금융 상품 판매 행위에 대한 경영 노하우뿐 아니라,
- 소비자정보 취득과 밀접한 표시·광고의 적절성 판단, 사후적 피해구제, 법제 분석, 금융소비자교육 및 정보제공, 소비자상담 서비스 등 여러 분야의 전문 지식과 실무경험 필요
- 신설 조직의 인적구성을 금감원의 2원적 분리·배치로는 이러한 전문성 니즈 충족이 어려울 뿐 아니라, 현행 감독기구 체제의 형식적 변화라는 비판에 직면할 우려
⇒ 시행착오를 줄이기 위해 각 분야의 전문 인력 활용이 바람직

5. 장기적 관점에서 자율규제 강화

□ 국가 주도의 금융소비자보호 강화가 세계적 추세이지만, 규제강화는 필연적으로 부작용 초래 ⇨ 금융경제발전을 위한 제 규제도 예외가 아님

- 장기적으로는 금융업계의 소비자보호를 위한 자율규제를 확대함으로써 금융 소비자보호원의 감독 기능과 조화 필요

※ 현 '금융소비자보호 모범규준'의 개선과 활성화가 좋은 예

- 금융소비자보호 기능을 기 수행하고 있는 타 기관·조직(예: 한국소비자원의 금융소비자분쟁조정 기능, 관련 민간단체의 상담·피해구제 기능 등)과의 선의의 경쟁과 협업을 통해 금융소비자보호원 서비스의 질적 개선과 효율성 제고 및 소비자후생 증대 추구

6. 금융정책과 금융감독 기능의 분리 검토

- 금융산업정책과 금융감독 체계의 분리 문제 및 여타 사안은 정부조직개편 논의와 함께 향후 중점 검토과제로 추진
 - 업계와 정치권 및 학계에서 표출된 관련 견해 및 아이디어 수렴
 - 금융위 금융산업정책의 기획재정부 이관 여부, 금융위의 감독정책과 금감원의 집행기능의 통합 방안, 감독정책을 감독집행기구(금감원)의 상위기구로 (총리실 등에) 설치하는 방안 등 제반 주장들의 장·단점에 대한 면밀한 검토 및 의견 수렴 후
 - 향후 정부조직 개편 논의와 함께 추진할 필요

V. 맺음말

- 지금까지, 동양사태로 재연된 최근의 금융감독체계 개편을 둘러싼 논란의 본질을 살펴보고, 해외 사례들을 참고하여 금융감독 체계의 개선방향과 금융 소비자보호 기능 강화를 위한 향후 입법 및 제도운영 방향을 제시
 - 금융감독 관련 동 사안들은 수년 전부터 반복적으로 제기되어 온 쟁점
 - 특히 금융소비자보호 문제가 2011년 10월 G20 재무장관·중앙은행총재회의 정식 의제로 채택되었고, 미국 등 선진국에서 건전성감독과 소비자보호 감독이 분리되는 등 글로벌 규범화됨에 따라 금융소비자보호를 위한 감독 강화 기류가 탄력을 받고 있음
 - 금융제도의 패러다임을 금융기관 위주에서 금융소비자 중심으로 전환할 시기
- 현시점에서 금융감독체계 선진화를 위한 핵심 과제는 법제화와 제도의 안착
 - 그동안 전문가 토론회와 관계부처 협의, 국회 입법심사 등 수많은 의견 수렴과 조율 과정이 진행
 - 기구 설립 및 법안 내용에 대한 소모적 논쟁은 지양해야¹⁸⁾ 할 필요
 - 정책 개선의 타이밍 확보를 통해 국가적 낭비 요인의 역제가 바람직
- 정치권에서는 관련 법안 제·개정 등 동 정책이 효과적으로 추진될 수 있도록 금융위, 기획재정부 등 관련 부처와 긴밀히 협의하고, 언론과 국민과의 객관적 정보 공유도 뒤따라야 할 것임
 - 제시한 입법·제도운영 방향 등이 입법화 과정에서 반영될 수 있기를 기대

18) 이종인, 조선일보 2013.8.15.일자 A29면3단

참고문헌

국회입법조사처(2013.10), 국정감사정책자료(1권)

국회입법조사처(2011.12), 금융소비자보호기구의 설립방향, 이대로 좋은가?

금융감독위원회(2003), 금융감독위원회 기구약사

금융위원회 보도자료(2013.7), 「금융소비자 보호에 관한 법률」 제정안 및 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 개정안 국무회의 통과

금융위원회(2012), 금융소비자보호에 관한 법률안

김효연(2013.7), 금융소비자보호 감독의 독립성과 입법정책과제, 국회입법조사처

이종인(2013), 금융소비자보호원 출발부터 예산독립해야, 조선일보(8.15일자)

정윤모(2012), 금융소비자보호법의 주요 이슈 분석

한국개발연구원·자본시장연구원·서울대금융법센터(2010.6), 금융소비자보호법 제정 기본방향 토론회 발표 주요 내용

한국금융연구원·김영선·권택기(2012.3), 금융소비자보호 강화를 위한 입법방향 공청회 자료

OECD(2011.10), G20 High-level Principles on financial Consumer Protection

금융위원회 웹사이트(www.fsc.go.kr)

금융감독원 웹사이트(www.fss.or.kr)

새누리당의 싱크탱크인 여의도연구원에서는 우리나라의 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 「이슈브리프」를 발간하고 있습니다.

「이슈브리프」의 전문을 www.ydi.or.kr에서도 보실 수 있습니다.

원고의 내용은 필자 개인의 의견이며, 새누리당 및 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.



여의도연구원

서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22 기계산업진흥회 신관 3층
전화: (02) 2070-3300 팩스: (02) 2070-3331 (우 150-729)