

우리나라 금융옴부즈만제도의 발전방향

A Study on the Development of Korea's Financial Ombudsman System

함 정 호 (Hahm, Jeong Ho)*

ABSTRACT

In order to pursue the consumer protection objective, many countries have introduced the financial ombudsman system which, as an alternative dispute resolution system within the private law domain, resolves complaints and disputes posed between consumers and financial companies for a relatively low cost without depending on the court's procedure.

This paper compares their financial ombudsman systems of the major countries such as United Kingdom, Canada, Australia, etc. and derive some policy implications. Then it proposes some directions for further development of Korea's Financial Ombudsman System. In order to effectively pursue the consumer protection in the future, it is suggested that a new alternative dispute resolution institution be established, independent of influence from the Financial Supervisory Service(FSS) and/or financial industry.

Key Words: 금융소비자(financial consumer), 소비자보호(consumer protection), 금융옴부즈만(financial ombudsman), 분쟁해결대안제도(alternative dispute resolution system), 제3자 민원처리기관(third-party complaint handling institution)

I. 서론

금융시장이 급속히 발전하는 가운데 다양한 금융상품이 대거 등장하였다. 최근에는 금융 세계화가 진전되고 금융 업무영역이 붕괴되면서 금융상품은 더 다양해지고 더 복잡해지고 있다. 이러한 가운데 이들 다양한 금융상품을 소비하는 금융소비자들은 날로 늘어 가고 있으며, 심지어 전문적인 지식과 경험이 별로 없는 일반대중들도 이러한 금융소비자대열에 참여하고 있다.

이에 따라 은행예금, 신용카드, 금융상품 매매, 보험가입, 투자자문 등 소매금융상품 판매에 관련된 계약조건의 몰이해, 불충분한 설명, 과대광고, 투자손실, 금융사기 등에 관련된 금융민원과 분쟁, 그리고 금융스캔들이 무수히 발생하고 있다. 이러한 현상은 경제력과 정보력에 있어서 절대적인 우위를 차지하고 있는 금융회사에 대한 금융소비자 보호의 필요성을 더 한층 높이고 있다.

* 인천대학교 경제학과 교수

시장경제에서 금융회사는 경제력이나 정보력에서 절대적인 우위에 서있기 때문에 힘의 균형이 일반적으로 금융회사에 더 유리하게 되어 있다. 이러한 힘의 불균형을 시정하기 위해 금융소비를 보호하기 위한 다양한 제도를 정부를 비롯한 민간부문에서도 지속적으로 논의하고 연구해 왔다. 이러한 소비자보호 제도의 목적은 금융회사가 판매하는 금융상품과 서비스의 질을 보장하고, 가격 등 공정한 계약조건을 달성하고, 상품 정보와 리스크를 정확하게 설명하고, 과대광고와 끼워 팔기 등 불공정한 판매관행을 규제하고, 소비자 민원과 분쟁을 신속하게 해결하기 위한 것이다.

이 논문에서는 금융환경의 획기적 변화에 따른 금융소비자 보호제도의 필요성과 동향을 살펴보고, 금융소비자 보호를 위한 주요국의 금융옴부즈만제도의 특징과 시사점을 정리한 다음 이를 바탕으로 우리나라 금융옴부즈만제도의 발전방향을 모색해 본다.²⁾

최근의 세계적인 흐름을 보면 주요국은 금융소비를 보호하는 동시에 자국 금융산업의 건전한 발전을 도모하기 위해 금융회사와 소비자 사이에 발생하는 민원과 분쟁을 시간과 비용이 많이 드는 법적소송에 의존하지 않고 제3자가 중재와 조정을 통해 신속하고 저렴하게 해결하는 대안적인 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution system: ADRs)를 속속 도입하고 있다. 영국과 호주의 금융옴부즈만서비스(Financial Ombudsman Service: FOS)가 그 대표적인 경우이다.

영국의 금융옴부즈만 제도(FOS)는 민간 금융회사의 소매금융상품 판매에 관련된 금융소비자의 고충을 제3자가 해결하는 민간분야의 분쟁해결 대안제도, 즉 제3자 민원처리기관(third-party complaint handling institution)이다. 영국의 금융옴부즈만과 같은 제3자 민원처리기관은 시민 소비자들에게 책임 있는 공적 및 사적 서비스를 제공한다는 점에서 대단히 민주적인 제도로 인식되고 있다. 이러한 제3자 분쟁해결기관은 유럽 여러 나라의 경우 아주 오랜 전통을 가지고 있는 스웨덴형의 옴부즈만 제도에 그 바탕을 두고 오늘날 널리 보급되고 있다.³⁾

공법학자들은 옴부즈만 제도는 두 가지 별개의 기능을 수행하거나 수행해야 한다고 이야기하고 있다. 하나는 민원인의 개별적 고충을 신속하고 공정하게 해결하는 것이고, 다른 하나는 시민 소비자 전체의 이익을 위한 공적 및 사적 서비스의 질을 높이고 개

2) 옴부즈만(Ombudsman)은 스웨덴어로 다른 사람의 대리인이라는 뜻으로 오늘날은 민원처리자(Grievance Man), 중재조정자(Mediator), 의회감찰관(Parliamentary Commissioner), 국민상담관(Public Counsel), 시민보호관(Citizen's Defender) 등으로 통한다. 우리나라의 경우 호민관, 민정관, 행정감찰관 등으로 다양하게 사용하나 대부분 옴부즈만이라고 부르고 있다(국민고충처리위원회 2004, 2006).

3) 옴부즈만에는 공적 옴부즈만과 사적 옴부즈만이 있다. 공적 옴부즈만은 일반적으로 정부 행정관 결정의 적법성과 정당성에 관련된 공적분야 민원을 다루는데 행정옴부즈만, 의회옴부즈만, 지방행정옴부즈만 등이 있다. 한편 사적 옴부즈만은 민간기관에 관련된 민원을 다루는데 오늘날은 법적소송을 대체하며 때로는 법에 근거한 대안적인 구제책을 제시하기도 한다. 영국의 금융옴부즈만이 사적분야의 옴부즈만의 전형이다. 그러나 사적분야의 옴부즈만인 경우에도 정부에서 법에 의거 설립하는 공공기관 옴부즈만이 있으며, 금융회사나 협회 등이 설립하는 민간기관 옴부즈만도 있다. 영국의 금융옴부즈만제도는 사적분야의 옴부즈만인면서 법에 의해 설립된 공공기관적 성격을 가진다(조재현 2007, 오필환 2007, 김지연 2008, Gilad 2008).

선하는 것이다. 학자들과 실무행정가 사이에는 이러한 두 가지 상이한 기능의 균형을 실제로 어떻게 유지하는 것이 바람직한가에 대한 오랜 논쟁이 있어 왔다. 어떤 이는 제3자 민원처리기관은 비공식적 분쟁해결기법을 통해 주로 개별고충을 해결하는데 중점을 두어야 한다고 주장한다. 그러나 다른 이들은 제3자 민원처리기관이 공식적인 조사를 통해 공적 및 사적 서비스 제공을 개선하는데 중점을 두어야 한다고 주장하기도 한다(Gilad 2008).

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제II절에서 금융환경변화에 따른 금융소비자 보호의 필요성과 동향을 간략하게 살펴보고, 제III절에서는 영국, 캐나다, 호주 등을 중심으로 금융옴부즈만제도의 운영현황과 특징을 살펴본 후 주요한 정책적 시사점을 도출해 본다. 주요국들은 최근 들어 법적소송대신 제3자가 중재와 조정을 통해 금융소비자의 민원과 분쟁을 신속하고 저렴하게 해결하는 분쟁해결대안제도를 이미 도입했거나 도입하려는 흐름을 보이고 있다. 제IV절에서는 우리나라 금융감독원의 민원처리절차와 분쟁조정절차를 중심으로 금융소비자보호제도를 간략하게 살펴본다. 제V절에서는 제III절에서 도출한 정책적 시사점을 바탕으로 우리나라 금융옴부즈만제도의 발전방향을 모색해 본다. 그리고 마지막으로 제VI절에서는 주요 정책과제를 간략하게 정리한다.

II. 금융환경변화에 따른 금융소비자보호의 필요성과 동향

1. 금융소비자보호의 필요성

최근 들어 금융환경이 획기적으로 변화하였다. 시민 투자자 혹은 시민 금융소비자 계급의 등장, 금융시장의 발달에 따른 다양한 복합 금융상품의 출현, 그리고 금융시장의 세계화 진전 등으로 일반대중들의 투자활동이 국내외적으로 크게 증가하면서 금융상품에 관련된 민원과 분쟁 발생도 지속적으로 증가하는 경향을 보여 왔다. 이에 따라 각국 정부는 시민 투자자 혹은 금융소비자들을 효과적으로 보호하기 위하여 공적, 사적 금융옴부즈만제도를 비롯한 다양한 소비자 보호제도를 도입하여 운용하고 있다.

아래에서는 먼저 금융환경변화에 따른 금융소비자 보호의 필요성을 간략하게 살펴본다.

(1) 시민 금융소비자의 등장

시민 투자자 혹은 시민 금융소비자 계급이 대거 등장하였다. 오늘날 근로자들은 저축을 통해 세계 우수기업들의 주식을 상당부분 소유하고 있다. 1970년대만 하더라도 소수의 부유한 개인들이 대부분의 기업주식을 소유하고 기업을 통제하였다. 예를 들면 오

늘날에는 모든 미국 주식의 절반 이상을 소액투자자를 대표하는 펀드, 기관투자가, 은행 등이 소유하고 있다. 이와 유사한 경제적 권력구조의 급격한 이동은 영국에서도 발생했다. 1963년에는 대부분의 부유층 개인들이 영국 주식의 54%를 소유했다. 지금은 이들의 주식소유비율이 15%보다 작은 반면 시민 투자자의 자금을 바탕으로 하는 기관투자가가 70% 이상을 소유하고 있다. 호주, 프랑스, 독일, 일본, 네덜란드, 그리고 스웨덴 등 사실상 전 세계 주요 자본시장에서 기관투자가가 보유한 자본이 부유층 개인들의 자본을 앞서기 시작했다(Davis et. al 2006).

한때는 국가 혹은 귀족, 부유층 개인들의 영역이었던 국가 전체의 경제적 부를 움직이는 권력을 이제는 은퇴를 위해 저축하는 소방관, 경찰관, 자동차회사 근로자, 그리고 컴퓨터 프로그래머를 대변하는 기관투자가가 장악하였다. 대체로 전체인구의 65%에 상당하는 부분은 어떤 형태로든 자본시장에 참여하고 있다. 전문가들은 이들을 시민 투자자라고 부른다. 이들은 노후 퇴직 후를 준비하는 연금가입자이며, 동시에 기업의 종업원이면서 소비자이고 시민들이기 때문에 시민 금융소비자라고 부르기도 한다(Gilad 2008). 이러한 시민 투자자 혹은 금융소비자 계급이 북미, 유럽, 호주, 그리고 이제는 아시아의 일부 국가에서 급속하게 부상하고 있다.

그러면 왜 주식과 같은 금융상품의 소유가 과거 소수의 엘리트 계층으로부터 일반시민으로 확산되었는가? 이러한 변화의 요인은 인구통계학과 경제학으로 설명할 수 있다. 먼저 인구통계학적으로 보면, 세계인구가 증가하고 노동자와 중산층이 지속적으로 확장됨에 따라 노후 은퇴자금에 대한 수요가 증가하고 있다. 한편 의료서비스의 질과 생활수준이 높아짐에 따라 은퇴 이후 사람들의 생존 기간이 늘어나고 있다. 경제학적으로는 북미와 유럽에서 제2차 세계대전 이후의 베이비붐으로 연금 연령에 근접하는 노동자의 수가 증가함에 따라 일반 시민들은 정부의 은퇴 대비 프로그램이 충분하지 않다는 냉혹한 경제적 현실에 직면하게 되었다. 따라서 각국 정부는 시민들의 은퇴자금을 적어도 부분적으로나마 사전에 적립할 수 있도록 매우 다양한 프로그램을 개발해 온 결과 주식과 같은 금융상품의 보유와 투자문화가 확산되었다.

요약하면, 과거에는 대체로 돈이 많은 부유층들만 기업의 주식을 소유하고 기업의 의사결정을 독단적으로 행사하였으며, 상대적으로 많은 금융상품을 보유하고 있다. 이들은 상대적으로 부유하기 때문에 금융상품을 사고파는 과정에서 발생하는 여러 가지 문제점을 독자적으로 해결할 수 있는 능력을 어느 정도 보유하고 있었다. 따라서 정부가 이들을 특별히 보호할 필요성이 거의 없었다. 그러나 최근 들어 일반 시민 투자자들이 다양한 금융상품을 개인의 자산증식과 저축수단으로 애용하는 투자활동이 크게 증가하였다. 이와 같이 오늘날 수많은 대중들이 시민 투자자 혹은 금융소비자 대열로 진입하게 되면서 기관투자가, 펀드, 은행, 보험업자들을 통해 다양한 금융상품을 매매하고 보유하게 되었다. 그러나 이들은 막강한 정보력을 가지고 있는 금융회사에 비해 상대적으로 적은 정보를 가지고 있기 때문에 무지, 사기, 끼워 팔기, 계약불이행, 부적절한 판매 등에 관련된 다양한 민원과 분쟁이 발생하고 있다. 특히 이들 시민 투자자 혹은 금융소비

자들은 복잡한 법규나 계약조항에 익숙하지 못할 뿐만 아니라 불만사항과 민원이 발생 하더라도 이를 개별적으로 해결할 능력을 보유하지 못했다.

이러한 점에서 각국 정부는 소비자보호를 위한 다양한 제도를 도입하였으며, 특히 영국을 비롯한 여러 주요국들은 일찍부터 이들 금융소비자들의 불만과 민원을 비용이 많이 드는 법적소송을 통하지 않고 신속하고 저렴하게 해결하기 위하여 제3자 분쟁해결기관인 옴부즈만제도를 도입하여 운영하고 있다.

어떤 이는 서민과 중산층의 정치적 지지를 겨냥하여 이들을 효과적으로 보호하기 위한 다양한 금융소비자보호제도의 일환으로 금융옴부즈만제도가 설립되기 시작했다고 주장하기도 한다. 예를 들면 영국 노동당 정부는 1997년 비즈니스친화적인 정책을 공약으로 내세워 집권했지만 전통적 지지층인 서민들로부터 지속적인 지지를 확보하기 위해 소비자보호제도를 강화하였으며, 이에 따라 시민투자자들을 효과적으로 보호하기 위해 금융옴부즈만제도를 설립하였다(Yokoi-Arai 2004).

(2) 금융상품시장의 발달

금융시장이 급속하게 발전하면서 수많은 금융상품이 출현하였다. 규제완화로 은행, 증권, 보험 간의 업무영역이 무너지고, 금융혁신으로 수많은 복합 금융상품이 대거 등장하였다.

1990년대 이후 신자유주의체제 하에서 금융제도와 규제체제가 국가경쟁력을 좌우하는 중요한 요소로 인식되기 시작하면서 금융선진국을 중심으로 금융규제완화 현상이 광범위하고 지속적으로 그리고 경쟁적으로 가속화되었다. 특히 1990년대 신흥시장국 외환위기 이후 거의 모든 국가에서 자본거래 자유화가 진행되는 과정에서 환율제도와 외환거래 자유화가 확대되면서 금융부문 규제완화는 전 세계적으로 진행되었다.

이와 때를 같이하여 각국의 금융시장구조는 획기적으로 변화하게 되었다.

① 금융혁신으로 수많은 복합 금융상품이 대거 등장하였다. 심지어는 유사한 상품이 다르게 포장되어 판매되기도 하였다. 특히 정보통신기술이 급속히 발달하는 가운데 선진금융기법이 획기적으로 발전하면서 파생금융상품을 비롯한 새로운 금융상품시장이 폭발적으로 확대되었다. 결과적으로 리스크를 가늠할 수 없는 고위험 복합 금융상품들이 대거 출현하였다.

② 자산관리의 패러다임이 크게 변모하였다. 즉, 은행을 비롯한 금융기관의 투자패턴이 저축중심에서 투자중심으로 변하고, 투자의사결정에 있어서 위험을 회피의 대상이 아닌 관리의 대상으로 인식함으로써 위험에 대한 인식이 전환되었으며, 전체 금융자산 중에서 은행예금이 차지하는 비중이 큰 폭으로 감소하는 등 금융의 무게 중심이 은행에서 자본시장으로 이동하였다. 그리고 펀드화가 급속히 진행되면서 투자형태도 직접투자에서 간접투자로 바뀌었다.

③ 유동성 확보와 위험분산을 목적으로 자산유동화 또는 증권화(securitization)가 확

대되면서 신종 파생금융상품이 확대 재생산되는 양상을 보였다. 자산유동화를 통해 새롭고 다양한 금융상품들이 지속적으로 개발되고 보급되는 과정에서 내재된 위험의 관리문제가 제기되었으며, 최근 미국의 서브프라임 모기지 사태도 자산유동화로 인해 위기가 증폭된 사례로 지적되고 있다. 이는 규제감독기관의 관리능력이 미비한 관계로 다양한 유동화상품의 위험요소 추적이 어려웠기 때문이다.

이러한 금융시장의 발달에 따른 금융상품의 대거 출현은 한편으로는 금융소비자들에게 다양한 저축수단을 제공하기도 하였으나, 다른 한편으로는 복잡한 금융상품구조, 공급자와 소비자 간의 정보격차 등으로 금융소비자에게 적지 않은 불만과 손해를 발생시키기도 했다. 정보비대칭에 따른 무지, 부정과 사기, 과대광고, 계약불이행, 끼워 팔기, 부적절한 판매 등으로 금융소비자들은 많은 손해를 입기도 하였다. 특히 파생금융상품은 원래 위험을 피하기 위해 창안된 것이나 오히려 고위험·고수익을 겨냥하는 상품이 되었다. 고수익을 추구하는 시장의 탐욕이 높은 레버리지를 애용하고 복잡한 구조의 파생금융상품은 이러한 시장의 탐욕을 만족시키는 동시에 위험의 전가를 용이하게 만들어 주었다. 그러나 이러한 과정이 2차, 3차로 진행되면서 복잡성은 더욱 커지고 위험을 견잡을 수 없을 정도로 증폭시켜 결국은 꼬리가 몸통을 흔드는 꼴(wag the dog)이 되어 버렸다. 우리나라의 KIKO상품은 부적절하게 판매된 전형적인 예로 지적되고 있다.

이와 같이 정보가 부족하고 상대적으로 약자인 금융소비자에게 정보를 공급하고 금융교육을 제공하는 동시에 불만과 민원사항이 발생했을 때 이를 효과적으로 해결하기 위한 금융소비자 보호제도가 어느 때보다도 절실히 필요하게 되었다.

(3) 금융시장의 세계화

금융세계화의 급속한 진전으로 국경을 넘어 복잡한 금융상품들이 대거 거래되고 있다. 특히 펀드, 기관투자가, 보험회사, 은행 등이 세계 시장을 대상으로 투자활동을 적극적으로 펼치고 있다. 예를 들면 미국과 영국의 기관투자자들이 이런 움직임을 이끌고 있다. 북미와 영국 자본만 해도 세계 300대 연금펀드 보유자산의 약 60%를 차지하고 있다. 미국, 캐나다, 그리고 영국의 펀드를 합치면 이들은 세계 10대 증권시장에서 기관투자자들이 보유한 자산의 70%를 차지한다. 간단하게 말하면 파리의 주식시장에서 거래되는 대표적인 프랑스 다국적기업이 외부자금을 필요로 하게 되면 자국 내 투자자들 뿐만 아니라 뉴욕, 런던, 동경, 그리고 캐나다의 은퇴자를 회원으로 하는 펀드에 주식을 팔아야 한다.

위에서 살펴 본 금융구조의 변화 중 특히 자산유동화시장과 파생금융상품시장의 급성장은 미국뿐만 아니라 전 세계 대다수 국가에서 유동성 팽창과 주석가격 상승의 악순환을 초래한 근본적인 원인으로 작용하였다. 주지하는 바와 같이 미국에서 불거진 서브프라임모기지 위기가 곧 유럽을 위시한 전 금융시장으로 파급되면서 글로벌 금융위기가 전 세계적으로 확산되었다. 이는 글로벌 금융시장이 통합되면서 미국에서 발행된

MBS(Mortgage Based Securities)나 CDO(Collateralized Debt Obligation)가 전 세계 금융회사들의 투자대상으로 되었고 그 결과 미국 서브프라임 모기지 위기가 전 세계 금융시장으로 파급되었기 때문이다.

이러한 금융시장의 세계화는 자국의 일반 시민 투자자 혹은 금융소비자들을 보호하는 기관과 제도의 구축을 요구하고 있다.

2. 금융소비자 보호제도의 동향

소매금융시장이 급속하게 발전하는 가운데 금융의 업무영역이 불분명해지면서 금융상품의 종류는 더 많아지고 복잡성은 더 커지고 있다. 노령화 등을 대비한 투자수요가 크게 증가하고 있는 가운데 전문지식과 경험이 별로 없는 일반대중들도 투자대열에 합세하고 있다. 이와 같이 일반대중들의 투자활동이 국내외적으로 크게 증가하면서 금융상품에 관련된 분쟁과 스캔들 발생도 지속적으로 증가하고 있다.

이에 따라 주요국 정부는 이러한 시민투자자 혹은 금융소비자들을 효과적으로 보호하기 위하여 여러 가지 논의를 전개하여 왔다. 소비자 피해에 대한 구제방안으로 가장 기본적인 것은 법적소송을 통한 해결방식이다. 그러나 개별 소비자가 입은 피해는 대체로 소액인 경우가 많은데 손해배상청구를 위한 까다롭고 복잡한 요건을 모두 갖추고 입증한다는 것은 경험이 없고 전문지식이 부족한 개별 소비자로서는 대단히 어렵다. 또한 재판은 기본적으로 3심제를 전제로 하고 있기 때문에 최종 확정 판결까지는 많은 시간과 비용이 소요된다. 그리고 금융소비자가 대항하고 있는 금융회사는 경제력과 정보력에 있어서 절대적인 우위를 점하고 있기 때문에 시간과 비용 및 자원면에서 크게 불리할 수밖에 없다. 이러한 점에서 법적소송은 소비자분쟁해결과 피해구제방안으로 적합하지 않다는 문제가 있다(고형석 2009).

이러한 이유로 주요국에서는 시간이 많이 걸리고 절차가 복잡한 법적 소송에 의존하지 않고 소비자 피해와 분쟁을 간편하고 비용이 저렴하고 신속하게 해결할 수 있는 방안을 다각적으로 강구하여 왔는데, 그 대표적인 것이 바로 분쟁해결대안제도(Alternative Dispute Resolution system: ADRs)이다.⁴⁾ 이는 금융소비자에게 법적소송 대신(alternative to the courts), 그리고 분쟁 당사자인 금융회사의 내부 민원처리절차 대신(alternative to the complaints-handling procedure of the firm) 제3자가 비공식적으로 화해와 조정을 통해 분쟁해결서비스를 제공하는 제3자 분쟁해결기관(third-party

4) 이는 '대안적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution system: ADRs)', '제3자 민원처리기관(third-party complaint handling institution)', '외부 분쟁해결제도(External Dispute Resolution system: EDRs)', '법정외 분쟁해결제도', '법적외 분쟁해결제도', '법적소송외 분쟁해결제도' 등으로 다양하게 부르고 있으나, 여기서는 금융소비자 입장에서 법적 소송대신(alternative to the courts), 그리고 분쟁 당사자인 금융회사의 내부 민원처리절차대신(alternative to the complaints-handling procedure of the firm) 제3자가 비공식적으로 중재와 조정을 통해 분쟁을 해결한다는 의미에서 '분쟁해결대안제도'로 부르기로 한다.

complaint handling institution)이다.

최근 여러 국가에서 금융부문에서도 금융소비자의 민원을 효과적으로 해결하기 위해 금융옴부즈만과 같은 분쟁해결대안기구를 설립하려는 노력을 보이고 있는데, 2000년에 설립한 영국의 금융옴부즈만서비스(Financial Ombudsman Service: POS)가 그 대표적인 경우이다. 영국의 금융옴부즈만은 세계에서 가장 큰 금융 분쟁해결대안제도이며, 행정조직의 일부라는 점에서 혁신적인 것으로 간주되고 있다.

캐나다는 금융소비자와 소기업의 민원과 분쟁을 해결하기 위해 1996년부터 분쟁해결대안제도인 금융옴부즈만을 은행서비스 및 투자 옴부즈만(OBSI), 일반보험 옴부즈만(GIO), 그리고 캐나다 생명 및 건강보험 옴부즈만(CLHIO) 등 금융산업권역별로 운영해 왔으며, 최근에는 이들 세 옴부즈만서비스기관들이 금융서비스 옴부즈만 네트워크(Financial Services OmbudsNetwork: FSON)를 형성하고 있다.

호주는 지난 2008년 7월 은행 및 금융서비스 옴부즈만(BFSO), 금융산업 민원서비스(FICS), 보험 옴부즈만서비스(IOS) 등 기존의 세 주요 금융부문 외부분쟁해결기구를 새로운 국가기구인 금융옴부즈만서비스(Financial Ombudsman Service: POS)로 통합하였다. 그리고 2009년 1월 신흥분쟁해결센터(CUDRC)와 보험중개인분쟁해결회사(IBD)도 POS로 통합되었다. 이러한 통합으로 새로 설립된 금융옴부즈만서비스는 호주 전체의 은행, 보험, 투자관련 분쟁을 비공식적으로 해결하는 금융부문의 유일한 분쟁해결대안기구가 되었다.

일본은 2000년 금융감독당국(Financial Service Agency) 산하 금융제도위원회(Financial System Council) 주관으로 여러 소비자단체, 금융산업, 법률가, 그리고 금융감독당국이 모여 금융거래에 관련된 민원과 분쟁 해결을 위한 금융분쟁해결 대안제도(ADRs)의 설립안을 구체적으로 논의하기 시작했다.

그러다가 2004년 11월 분쟁해결대안법(ADR 촉진법)을 제정하여 2007년 4월 1일부터 시행하고 있다. 최근 일본은 4대 법률사무소를 주축으로 법무성과 사법지원센터가 옵서버로 참가한 가운데 금융소비자의 민원처리를 위한 금융부문 분쟁해결 대안기구 설립을 추진하고 있다.

미국은 금융소비자의 민원은 통화감독청, 연방준비제도, 예금보험공사 등의 소비자보호센터와 같은 내부 민원전담기구가 처리하고 있으며, 이와는 별도로 감독업무와 관련된 금융회사의 불만사항을 처리하기 위해 옴부즈만을 별도로 운영하고 있다. 예를 들어 연준의 경우 1995년 감독기관의 규제감독 활동과 관련된 민원해결을 위한 옴부즈만을 두고 있으며, 이러한 옴부즈만 활동과는 독립적으로 금융회사에게 피해를 입거나 불만을 가진 민원인을 위한 소비자민원처리센터를 내부적으로 직접 운영하고 있다.

이 밖에 독일은 금융소비자 보호를 목적으로 은행, 보험, 금고, 조합은행 등 금융권역별로 옴부즈만을 운용하고 있다. 독일 연방은행연합회(BdB)의 경우, 옴부즈만은 BdB 이사회가 판사임용요건을 가진 자 중에서 임명한다.

우리나라는 미국과 같이 현재 금융감독원이 모든 금융상품에 관련된 민원 및 분쟁업

무를 담당하고 있으며, 감독규제와 관련된 금융회사의 민원업무는 금융감독원내에 별도 존치한 독립적인 금융옴부즈만이 처리하는 방식으로 운용하고 있다.

아래에서는 영국, 캐나다, 호주 등의 금융옴부즈만서비스를 중심으로 주요국의 금융옴부즈만제도의 특징을 간략하게 개관해 보고 시사점을 정리해 본다.

III. 주요국의 금융옴부즈만제도의 특징과 정책적 시사점

1. 주요국 금융옴부즈만제도의 특징

(1) 영국⁵⁾

영국 금융옴부즈만서비스(FOS)는 2000년 금융서비스 및 시장법(Financial Services and Markets Act: FSMA)에 의거 설립된 독립적인 공공기관이다. 영국은 원래 금융상품 및 서비스별⁶⁾로 옴부즈만을 운용하다가 통합금융감독청(Financial Services Authority: FSA)⁷⁾ 산하의 금융옴부즈만서비스로 통합하였다. FOS의 목적은 금융회사와 금융소비자 사이의 개별적 분쟁을 공정하고 타당하게, 그리고 신속하고 비공식적으로 해결하는데 있다. FOS가 취급하는 업무범위는 은행, 보험, 모기지, 연금, 저축 및 투자, 신용카드, 대출 및 신용, 주식, 신탁, 채권, 금융자문 등 거의 모든 금융서비스를 포함한다.

영국의 금융옴부즈만은 금융회사와 금융소비자 사이의 개별적 분쟁을 법적 소송대신 공정하고 타당하게, 그리고 신속하고 비공식적으로 해결하는 금융분쟁해결대안제도(ADRs), 혹은 제3자민원처리기관이다. 이러한 분쟁해결대안제도는 원래 영국에서 전통적으로 널리 활용되지 않았다. 그러나 1990년대 들어 금융민원과 금융스캔들이 대거 발생했을 때 법원에서의 법적소송을 통한 분쟁해결이 그렇게 만족스럽지 못했기 때문에 법정외 분쟁해결기구가 필요하다는 분위기가 고조되었다. 그 당시 서베이 조사에 의하면 민간법원에서 법적소송을 통해 분쟁해결을 하고자 했던 사람들의 75%는 법원의 절차가 복잡하고 너무 오래 걸린다는 이유로 만족하지 않는다는 의견을 표명하였다(Yokoi-Arai 2004).

금융옴부즈만의 민원처리절차를 보면 금융소비자와 금융회사 사이에 불만이나 분쟁이 발생했을 경우 민원인은 금융회사에 대한 민원을 먼저 해당 금융회사에 제출하여

5) 이 부분은 영국금융옴부즈만 웹사이트(<http://www.financial-ombudsman.org.uk>), FOS(2009), Yokoi-Arai(2004), Gilad(2008) 등을 주로 참조하였다.

6) 영국은 2000년 4월 금융서비스 및 시장법(FSMA: Financial Services and Markets Act)에 따라 FSA 민원전담반을 포함하여 개인투자자협회옴부즈만, 투자옴부즈만스킵, 증권선물협회민원중재서비스, 은행옴부즈만, 주택금융조합옴부즈만, 보험옴부즈만, 개인보험중재서비스 등 기존 7개 자율적 금융분쟁해결기구를 FOS로 통합하였다.

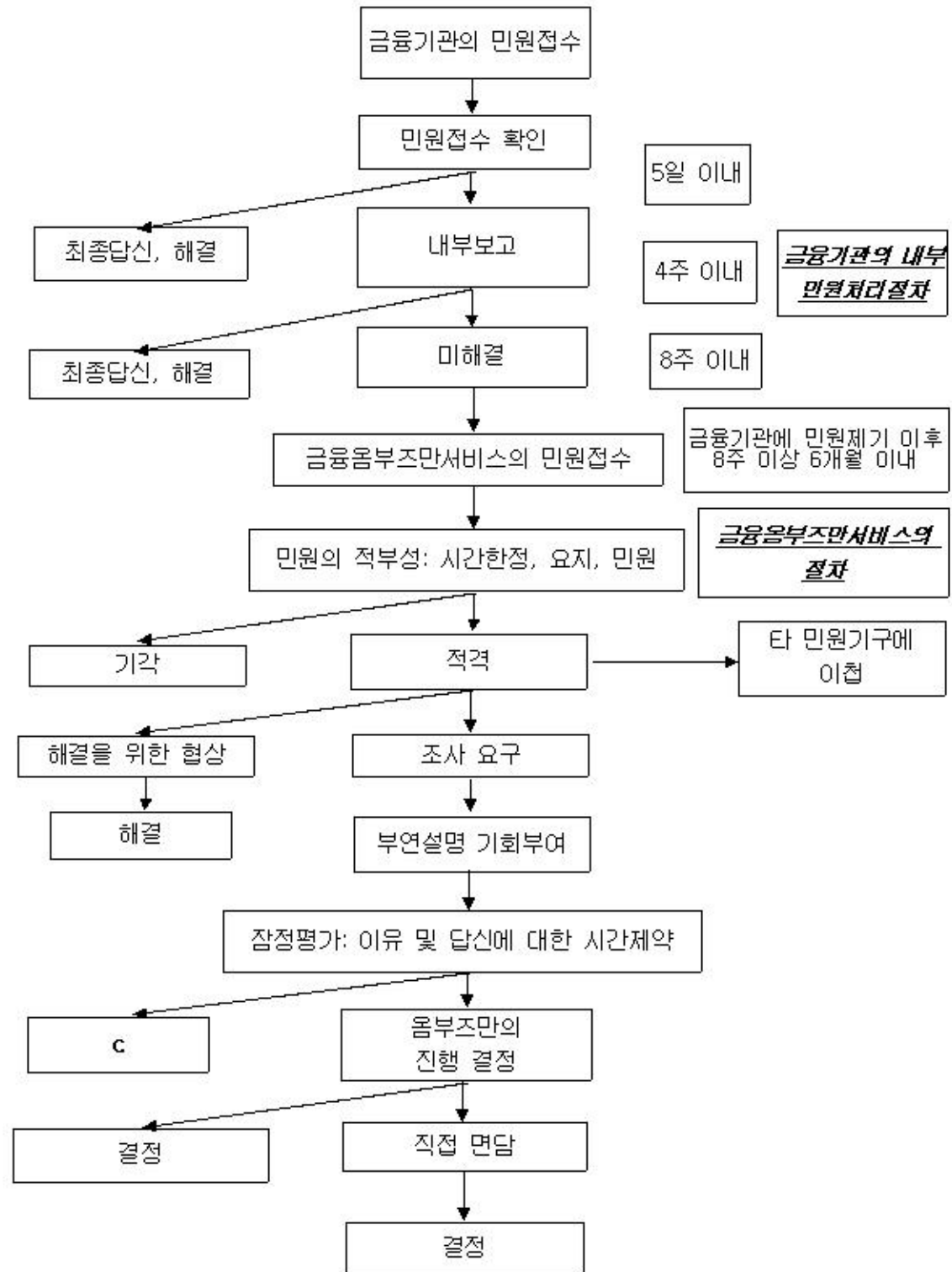
그 회사의 내부민원처리절차에 따른다. 그러나 민원인은 민원이 해결될 수 없거나 금융회사의 결정에 만족하지 않는 경우 금융옴부즈만에게 해당 민원을 제출한다. 따라서 금융옴부즈만이 다루는 민원은 금융회사의 내부 민원처리절차에 따라 해결하고자 하였으나 8주내에 해결되지 못한 것들로 이용가능한 해결책이 법적소송외에는 없는 경우이다.

금융옴부즈만의 민원처리절차는 크게 두 단계를 거친다(<그림 1> 영국 금융옴부즈만의 민원처리절차 참조).

첫 단계로 대부분의 민원은 옴부즈만 밑에 있는 중재조정자(adjudicator)가 비공식적으로 처리한다. 금융회사나 민원인이 중재조정자의 중재와 조정에 불복할 경우 다음 단계로 옴부즈만에게 중재조정자 결정의 내부적 재검토를 요청할 수 있다. 이러한 내부검토과정은 기제출된 증거의 재검토, 추가증거의 수집, 그리고 민원에 대한 최종결정으로 이어진다. 금융소비자가 옴부즈만의 최종결정을 받아들이는 경우 이 결정은 금융회사와 금융소비자 모두에게 구속력을 가진다. 그러나 소비자는 옴부즈만의 최종결정에 만족하지 않을 경우 해당 민원을 자유롭게 법정으로 가져 갈 수 있다.

영국의 금융옴부즈만제도가 설립된 이후 민원처리건수가 점증하고 있다. POS가 설립된 2000년에는 25,000건 정도의 민원을 처리했으나, 2009년에는 113,949건의 민원을 처리했다(Gilad 2008, POS 2009). POS에 대한 민원제기건수가 크게 증가하게 된 데에는 몇 가지 요인이 존재한다. 첫째는 소위 '닷컴버블'의 붕괴와 2001년 9.11 사태로 금융시장이 붕괴되면서 금융소비자들의 투자손실이 커졌다는 것이고, 둘째는 2002년과 2003년 주식시장이 별로 좋지 못했다는 점이다. 셋째는 1990년 이후 크고 작은 소매금융 스캔들이 발생하면서 언론과 방송에서 이를 대대적으로 다루는 과정에서 소매 금융 산업에 대한 공공의 신뢰가 크게 추락했다는 점을 들 수 있으며, 그리고 마지막으로 높은 사회경제적 배경을 가진 금융소비자들이 대거 등장하면서 이들의 기대가 상대적으로 크게 높아졌다는 점을 들 수 있다(Gilad 2008).

<그림 1> 영국 금융옴부즈만의 민원처리 절차(Yokoi-Arai 2004)



민원처리분석 결과에 의하면, 금융옴부즈만의 민원에 대한 최종결정이 기본적으로 금융회사보다는 소비자편에 서있다고 분석되고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 금융옴부즈만은 제출된 금융소비자 민원의 거의 65% 정도를 기각한 것으로 나타나고 있다.

영국의 금융옴부즈만 제도의 주요 특징은 대체로 아래와 같다. 첫째, 금융옴부즈만서비스(FOS)는 금융분쟁해결대안제도로써 제3자가 비공식적으로 중재와 조정을 통해 민원과 분쟁을 해결하는 민간법인이지만 법에 의해 통합금융감독청(FSA)의 하부기관으로 설립된 공공기관이다. 따라서 금융옴부즈만은 상위기관인 FSA에 설명책무를 가지며, FSA는 금융옴부즈만의 예산승인권과 이사 임면권을 가지며, 재무성의 승인을 받아 의장을 임명한다. 이러한 점에서 FOS의 결정은 독립적으로 이루어지지만 실제보다 과장되게 중요하게 받아들여질 수 있다는 우려와 업무처리의 독립성이 침해될 가능성이 있다는 우려가 종종 제기되고 있다.

둘째, 금융옴부즈만의 예산은 모두 회원인 금융회사가 일반부담금인 연간회비와 제기되는 민원건수에 비례하는 케이스비용으로 충당되기 때문에 금융소비자들은 금전적 부담 없이 금융옴부즈만의 서비스를 이용할 수 있다.

셋째, 금융옴부즈만은 금융규제자가 아니기 때문에 금융회사가 따라야 할 규율을 만들거나 혹은 금융회사가 규율을 어길 경우 벌금을 물리든가 하지 않는다. 이러한 일은 통합금융감독청(FSA)이 담당한다.

넷째, 금융옴부즈만의 민원처리절차는 주로 제출된 자료를 바탕으로 검토하며 공식적인 청문회나 직접면담에 의존하지 않는다. 이는 소비자를 위해 민원을 신속하게 처리하는 동시에 비용을 절약하기 위해서이다. 금융옴부즈만은 금융회사에게 민원을 처리하기 위해 필요한 정보나 기록 및 자료를 요구할 수 있다. 그러나 만약 양자 사이에 합의가 잘 이루어지지 않을 경우 양자를 모두 소환하여 직접면담을 통해 해결을 시도할 수도 있다.

다섯째, 금융옴부즈만은 제기된 모든 민원을 중립적인 입장에서 공정성과 타당성을 바탕으로 해결하도록 노력한다. 특히 금융옴부즈만은 적법성을 고려하지만 엄격한 법적 잣대의 적용에 제한을 받지 않는다. 옴부즈만은 유사한 과거의 민원에 대해 동일한 잣대를 적용하지 않고 가급적 개별 민원들이 발생하게 된 환경과 특징을 고려하여 유연하게 결정하도록 노력한다.

여섯째, 금융옴부즈만의 지배구조를 보면 이사회가 FOS의 전체 방향과 효율성을 감독하며 소비자 민원과 분쟁에 관련된 최종결정은 금융옴부즈만이 독립적으로 내린다. FSA가 이사 임면권을 가지며 재무성의 승인을 얻어 의장을 임명한다. 대표 옴부즈만(chief ombudsman)은 이사회가 임명하며 그 밑에 학계, 법조계, 금융계 전문 출신인 금융옴부즈만이 있다. 2009년 8월 현재 대표 옴부즈만을 포함하여 총 41명의 옴부즈만이 있다.

(2) 캐나다⁷⁾

캐나다에는 은행서비스 및 투자 옴부즈만(Ombudsman for Banking Service and Investments: OBSI), 일반보험 옴부즈만(General Insurance OmbudService: GIO), 그리고 캐나다 생명 및 건강보험 옴부즈만(Canadian Life and Health Insurance OmbudService: CLHIO) 등 금융산업별로 금융옴부즈만이 존재한다. 지금은 이들 세 옴부즈만서비스기관들이 금융서비스 옴부즈만 네트워크(Financial Services OmbudsNetwork: FSON)를 형성하고 있다. 그러나 FSON은 금융서비스관련 보상을 관장하는 전국적인 조직이지만 옴부즈만이 아니기 때문에 실제 소비자 피해구제와 옴부즈만서비스는 산업별 옴부즈만인 OBSI, GIO, 그리고 CLHIO 각기 제공하고 있다.

이 중 OBSI는 원래 은행에 대한 소기업의 민원을 해결하기 위해 1996년에 설립되었으나 얼마안가 금융회사에서 해결되지 못한 금융소비자 민원을 함께 처리하도록 하였다. 2002년에는 금융소비자 보호대책의 일환으로 정부와 금융산업, 소비자단체의 논의 결과 투자회사 연방금융서비스법 산하의 투자회사와 신용조합도 함께 참여하게 되었다. 이에 따라 OBSI는 현재 은행과 기타 예금취급기관, 투자회사, 뮤추얼 펀드 등 금융회사와 개별소비자와 소기업 사이에 발생하는 민원 중 해당 금융회사 차원에서 내부 민원처리절차에 따라 해결되지 못한 민원을 조사하고 처리하며 정부와 금융서비스산업과는 별개의 매우 독립된 조직으로 금융소비자 민원과 분쟁 해결업무를 수행하고 있다.

OBSI는 고객의 민원을 공정성, 일반적인 비즈니스관행, 산업전체에 통용되는 규준과 관행, 그리고 규제기관의 감독기준 등에 의거해서 판단을 내리며 최종결정은 오로지 옴부즈만이 독립적으로 결정한다. OBSI는 규제자가 아니며, 소비자편도 금융회사편도 아닌 불편부당한 입장을 유지하려고 노력하기 때문에 어떠한 금융 자문에도 응하지 않는다. 금융소비자는 OBSI의 최종결정을 수용하지 않으면 언제든지 법정에서 소송을 통하거나 다른 방법을 통해 자신의 민원을 해결할 수 있다.

OBSI는 비영리 독립적인 조직으로서 이사회의 감시감독을 받는데 대다수 이사들은 독립적이며 적어도 5년 동안은 정부와 금융기관에서 떠나 있었던 사람들로 구성되며 소수만이 산업 조직이 임명한다. 옴부즈만은 임명되기 전 5년 동안 정부 관료이었거나 금융회사에서 일했거나 아니면 밀접한 관계를 가지지 않았던 전문가 중에서 임명된다. OBSI의 재원은 참여 금융회사의 규모와 거래량에 따라 부과한 수수료에 의존하기 때문에 금융소비자는 무료이다.

캐나다의 금융옴부즈만 제도의 주요 특징은 아래와 같다. 첫째, OBSI는 영국의 FOS와 같이 금융소비자의 민원과 분쟁을 법적소송에 의존하지 않고 중재와 조정을 통해 해결하는 금융분쟁해결대안제도이다.

둘째, OBSI는 금융소비자 민원과 분쟁을 비공식적으로 공정하게 처리하여 최종결정

7) Williams(2004)와 OBSI 웹사이트(<http://www.obsi.ca>)를 주로 참조하였다.

을 내리고 해당 금융회사에게 그 이행을 권고한다. OBSI는 금융회사가 그 권고를 받아들이도록 강제하는 구속력이 상대적으로 약하다는 비판이 있다. 그러나 OBSI의 독립적인 지배구조가 권한을 상당부분 보장하는 방향으로 작용하고 있고, 권고를 거부하는 금융회사의 이름을 공개하는 방법을 통해 구속력을 상당한 정도로 보완하고 있다.

셋째, OBSI는 정부와 금융산업계로부터 독립을 매우 강조하고 있으며 금융소비자편도 금융회사편도 아닌 불편부당한 입장을 취하려고 노력한다. 이를 반영하여 대다수 이사들은 적어도 5년 동안은 정부와 금융업계에서 일했거나 밀접한 관계를 가지지 않은 독립적인 전문가들로 구성하고, 옴부즈만도 임명되기 전 5년 동안 정부관료이었거나 금융회사에서 일했거나 아니면 밀접한 관계를 가진 인사는 임명에서 배제하고 있다. 이는 금융민원과 분쟁을 공정하게 타당하게 해결하는데 필수적인 공공의 신뢰와 중립성을 확보하기 위한 노력으로 이해되는데 특히 우리나라에 그 시사점이 크다고 하겠다.

(3) 호주⁸⁾

호주에는 최근까지 금융부문에 다양한 외부분쟁해결제도(External Dispute Resolution system: EDRs)가 존재했다. 그러나 지난 2008년 7월 은행 및 금융서비스 옴부즈만(Banking and Financial Services Ombudsman), 금융산업 민원서비스(Financial Industry Complaints Service), 보험 옴부즈만서비스(Insurance Ombudsman Service) 등 기존의 세 주요 금융부문 외부분쟁해결기구를 하나로 통합하여 새로운 국가기구인 금융옴부즈만서비스(Financial Ombudsman Service: FOS)를 설립하였다. 그리고 신탁분쟁해결센터(Credit Union Dispute Resolution Centre: CUDRC)와 보험중개인분쟁해결회사(Insurance Brokers Disputes Limited: IBD)도 2009년 1월 FOS의 류추열, 보험중개부(Mutuals and Insurance Broking Divisions)로 편입되었다.

이러한 통합으로 새로 설립된 금융옴부즈만서비스는 호주 전체의 은행, 보험, 투자관련 분쟁의 80% 이상을 담당하게 되었으며, 금융부문의 유일한 분쟁해결대안기구로 기능을 수행하고 있다. 통합의 목적은 최근의 영국 등 국제적 조류에 따라 금융부문에 권역별로 산재해 있는 외부분쟁해결기구를 통합하여 일관된 소비자 분쟁해결서비스를 효과적으로 제공하는 데 있다. 이렇게 함으로써 금융소비자 친화적으로 전문적이고 효과적인 분쟁해결서비스와 교육훈련 서비스를 제공할 수 있게 되었다. 이와 함께 정부의 지원 하에 규모의 경제와 유능한 전문인력 흡수를 통하여 국민의 신뢰와 평판을 한층 높여 금융소비자의 접근을 용이하게 하는 동시에 중기적으로 비용 절감도 기대하고 있다.

호주 금융옴부즈만도 영국과 마찬가지로 금융소비자와 소기업이 해당 거래금융회사와 직접해결하지 못한 분쟁을 비공식적으로 신속하고 공정하게 해결하는 금융분쟁해결

8) 이 부분은 호주 금융옴부즈만서비스(FOS) 웹사이트(<http://www.fos.org.au>)를 주로 참조하였다.

대안제도이다. 이러한 분쟁해결절차는 법적소송절차를 통하는 대신 금융옴부즈만이 중재와 조정을 통해 분쟁을 해결하며 최종결정은 금융회사에 구속력을 갖는다.

POS는 소비자대표와 금융산업대표로 이루어지는 독립된 이사회의 감시감독을 받는다. 이사회는 금융옴부즈만의 업무를 감시하고 옴부즈만에게 정책에 관련된 지시를 하며 예산을 책정한다. 그러나 옴부즈만은 이사회의 간섭 없이 독립적인 결정을 내린다. 그리고 은행 및 금융, 보험, 그리고 투자 및 생명보험 등 각 권역별로 옴부즈만이 있으며, 그 위에 대표 옴부즈만(chief ombudsman)이 있다.

호주 금융옴부즈만서비스(POS)는 규모면에서 차이가 있을 뿐 대체로 영국의 금융옴부즈만서비스와 유사하다. 호주의 금융옴부즈만도제도도 단일체제로 통합되어 호주 전체의 은행, 보험, 투자관련 모든 금융민원과 분쟁에 대한 단일 서비스를 원스톱으로 제공하기 때문에 공공의 인지도가 높으며 금융소비자들이 쉽게 접근할 수 있다는 점에서 많은 장점을 가지고 있다. POS의 회원은 호주에서 영업하고 있는 모든 금융회사에 개방되어 있으며, 소비자의 민원과 분쟁은 무료로 처리해 준다. POS는 은행, 신용, 대출, 일반보험, 생명보험, 금융자문, 투자, 주식중개, 신탁 등을 포함하는 거의 모든 금융서비스에 관련된 민원과 분쟁을 담당한다.

민원제기절차를 보면, 금융소비자가 은행, 보험, 증권 등 특정 금융서비스에 대한 불만이 있을 때 먼저 해당 금융회사의 내부민원처리절차에 따라 민원이나 분쟁의 해결을 요구해야 한다. 해당 금융회사의 내부 민원처리절차를 통해 민원을 해결할 수 없거나 결정에 불복하는 경우 이를 외부분쟁해결기관인 금융옴부즈만에 가져가면, 금융옴부즈만은 필요시 조정과 조사과정을 통해 금융회사에 구속력을 가지는 최종결정을 내린다. 만약 소비자가 이 최종결정에 불복하면 법적소송을 제기할 수 있다.

(4) 일본⁹⁾

일본의 경우 그 동안의 경기침체에 따른 제로금리, 소매금융시장의 발달, 직접금융시장의 급속한 확대, 금융규제완화 등으로 개인들의 투자수요가 크게 강화되었다. 이러한 과정에서 복잡한 금융거래에 관련된 금융소비자의 민원과 분쟁이 급증하였다. 이에 따라 일본은 정부 차원에서 금융소비자를 보호하기 위한 다양한 법적 안전장치를 강구하였다.

그 동안 금융소비자가 금융회사의 설명부족이나 과대광고, 강제권유 등으로 금융상품을 구매했다가 손실을 보거나 불만이 있는 경우 재판을 통한 해결이 가능했지만 소송을 통한 판결까지는 절차가 복잡하고 시간이 오래 걸리고 비용이 많이 든다는 난점이 있었다. 특히 지난 버블시기에 판매가 집중적으로 이루어졌던 변액보험과 투자신탁 등에 관련된 소송은 판결까지 2~3년의 오랜 시간이 걸리는 문제를 노정했다.

9) 이 부분은 Yokoi-Arai(2004), 금융연구원(2007), 고형석(2009) 등을 주로 참조하였다.

이에 따라 일본은 2000년 이후 급증하는 소비자 민원과 분쟁을 해결하기 위한 다양한 논의를 지속해 왔다. 그러다가 일본 금융감독청(Financial Service Agency) 산하 금융제도위원회(Financial System Council) 주관으로 여러 소비자단체, 금융산업, 법조인, 그리고 금융감독당국이 모여 금융거래에 관련된 민원과 분쟁 해결을 위한 금융분쟁해결대안제도(ADRs)의 설립안을 구체적으로 논의하기 시작했다.

그러나 이 안은 너무 다양한 이해당사자들이 참여했기 때문에 영국의 금융옴부즈만 제도와 같은 이상적인 분쟁해결대안제도와는 많은 거리가 있었다. 이 안은 단지 금융산업 내부 민원처리지침과 분쟁해결기준을 제시했을 뿐이다. 민원처리기준은 각 민원처리기관의 내부 민원처리절차를 규정하고, 분쟁해결기준은 민원이 민원해결기관에 회부되었을 때의 처리절차를 설명하는 것이었다. 분쟁해결기능은 학자와 법률가, 소비자대표, 그리고 기타 중립적인 인사로 구성되는 전문가 위원회가 수행하는 것으로 되어 있었다. 그러나 이 분쟁해결기관은 금융산업이 주도하여 만든 내부적 기구이기 때문에 산업자체의 영향력이 크다는 문제 때문에 독립성에 상당한 의문이 제기되었다. 독립적이고 공정하고 타당한 결정이 내려질 수 있기 위해서는 독립적인 제3자 전문가의 참여가 대단히 중요하기 때문이다. 영국의 금융옴부즈만의 결정이 금융회사에 대한 상당한 구속력이 있는데 비해, 일본의 금융옴부즈만 모형은 금융회사를 구속하는 힘이 크게 부족하였다. 그리고 일본 금융옴부즈만 모형의 최대문제는 민원처리를 원스톱으로 처리하는 방식이 아니라는 것이다.

그러다가 일본은 2004년 11월 분쟁해결대안법을 제정하여 2007년 4월 1일부터 시행하고 있다. 최근 일본은 4대 법률사무소를 주축으로 법무성과 사법지원센터가 옵서버로 참가한 가운데 금융소비자의 민원처리를 위한 금융부문 분쟁해결 대안기구 설립을 추진하고 있다. 이러한 금융분쟁해결 대안기관이 설립되면 변호사와 금융상품전문가 등이 중립적인 입장에서 독립적으로 공정하게 분쟁을 해결할 수 있기 때문에 전문성과 중립성이 부족하거나, 아니면 비용과 시간이 많이 드는 기존의 소비생활센터나 각 업체단체 및 법원보다 신속하고 편리하면서 비용을 절감할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 실제로 새로 설립되는 분쟁해결 대안기관은 금융회사에 대한 민원이 제기되는 경우 금융회사와 금융소비자로부터 사실관계를 조사하고 1~2개월 이내에 해결책을 제시할 수 있도록 할 예정이기 때문에 소비자입장에서 신속하고 비용부담이 크게 줄어들 것으로 기대되고 있다.

몇 가지 특징을 보면, 첫째, 현재 논의되고 있는 일본 금융부문의 분쟁해결 대안제도는 크게 미흡하다는 지적이 있다. 금융소비자분쟁을 법적소송을 통하지 않고 신속하고 저렴하게 해결할 수 있는 분쟁해결대안제도를 마련하기 위해서는 새로운 법개정이 필요하다라는 지적이 있다. 2007년 시행하게 된 ADR촉진법은 정부가 공인하는 복수의 민간 ADR조직의 설립을 허용함으로써 일반 금융소비자들이 분쟁해결을 위해 ADR을 쉽게 선택할 수 있도록 하였다. 그러나 이 법은 너무 포괄적이고 공인 금융분쟁해결 대안기구가 존재하지 않기 때문에 분쟁이 있을 때 공적으로 보상을 추진하는 것이 어렵게

되어 있다는 것이다. 이러한 점에서 정부는 모든 금융거래에 관련된 분쟁해결을 포괄하는 새로운 법을 만들어 금융감독당국이 공인하는 금융분쟁해결 대안기구 설립을 촉진할 필요가 있다는 것이다.

둘째, 일본의 ADR 촉진법의 현저한 특징이라면 공인 민간기관 ADR제도를 도입하고 있다는 점이다. 이는 대부분 공공기관 ADR제도를 도입하고 있는 주요 선진국과는 대비되는 아주 특이한 점이라고 하겠다. 예를 들면 영국의 금융옴부즈만(FOS)은 의회가 법으로 설립한 독립적인 공공기관 분쟁해결 대안제도이다. 그리고 호주의 금융옴부즈만(FOS)도 다양한 금융옴부즈만을 통합해 국가적인 단일체제를 구축하고 있다. 이러한 점에서 일본의 민간기관 금융옴부즈만제도는 감독당국으로부터 인증을 받지만 금융분쟁해결 과정에서 금융회사에 대한 구속력이 약하다는 지적이 있다.

(5) 미국¹⁰⁾

미국의 경우 금융소비자의 민원은 통화감독청, 연방준비은행, 예금보험공사 등의 소비자보호센터와 같은 내부 민원전담기구가 처리하고 있으며 이와는 별도로 감독업무와 관련된 금융회사의 불만사항을 처리하기 위해 옴부즈만을 각기 운영하고 있다.

연준은 1995년 규제와 관련된 민원을 처리하기 위해 법에 의거 옴부즈만을 설치하여 운용하고 있다. 옴부즈만은 규제감독 활동과 관련된 민원해결을 위한 촉진자 혹은 중재자로 역할을 수행하며, 연준이나 지역준비은행의 규제활동에 관한 민원이 공정하고 신속하게 해결되도록 노력한다. 그러나 옴부즈만은 중립적인 위치를 유지하며, 기존 일상 민원처리절차에 따른 분쟁이나 민원은 취급하지 않으며, 인사나 물품조달과 같은 내부 연준 기능에 관련된 민원도 취급하지 않는다.

이러한 옴부즈만 활동과는 독립적으로 연준은 금융회사에게 피해를 입거나 불만을 가진 민원인을 위한 소비자민원처리센터를 운영하고 있다. 어떤 금융회사가 소비자보호법을 어기거나 소비자에게 피해를 입혔을 경우 금융소비자는 연준에 민원을 제출할 수 있다. 금융소비자에게 피해를 입힌 금융회사가 연준의 규제를 받는 회원기관이면 연준 담당 직원이 민원의 사실관계를 직접 조사하여 처리하고, 금융회사가 통화감독청이나 예금보험공사와 같은 다른 규제감독기관의 규제를 받는 경우이면 민원을 그 해당기관으로 이첩하여 처리하게 한다.

FDIC는 금융소비자 민원을 담당하는 소비자보호국과 별도로 자체 옴부즈만을 운용하면서 예금보험공사 감독업무 관련 불만사항을 처리하고 있으며, 미국 통화감독청(OCC) 옴부즈만은 통화감독청내 조직으로서 감독부서와 독립적인 위치에서 금융회사(국법은행)의 불만 사항을 처리한다. 금융회사는 통화감독청의 경영실태평가등급, 대손충당금 적정성, 건전성 분류의 적정성 등과 같은 공식적인 조치에 대한 이의를 옴부즈

10) 이 부분은 미 연준 웹사이트(<http://www.federalreserve.gov>)를 주로 참조하였다.

만에게 직접 제기할 수 있다.

통화감독청의 옴부즈만은 금융회사의 업무처리와 관련한 소비자의 질의, 불만 사항을 접수하고 처리하며, 금융회사를 대상으로 설문조사를 실시하여 그 결과를 통화감독청 경영진에게 전달하는 역할도 수행하고 있다.

2. 정책적 시사점

앞에서 살펴보았듯이 시민 금융소비자 계급의 대두, 정보통신기술의 획기적 발전과 금융시장의 비약적 발전에 따른 복잡하고 다양한 금융상품이 등장하면서 금융상품과 관련된 민원과 스캔들이 자주 발생함에 따라 주요국에서는 금융소비자를 보호하고 민원을 효율적으로 해결하기 위한 여러 가지 제도가 구축되기 시작하였다.

최근의 가장 두드러진 하나의 특징은 금융회사와 금융소비자 사이에 발생하는 불만과 분쟁을 효과적으로 해결하기 위해 법적소송에 의존하지 않고 제3자가 주로 중재와 조정을 통해 해결하는 분쟁해결대안제도(ADRs)를 많이 도입하고 있다는 점이다. 영국과 호주의 금융옴부즈만제도가 그 대표적인 경우이다. 주요국은 정도의 차이는 있으나 영국의 모형을 바탕으로 자국에 맞는 제3자 분쟁해결기구를 구축해 가고 있다.

그리고 또 하나의 특징은 금융시장이 세계화되고 금융 업무영역이 붕괴되면서 주요국은 금융부문 전체의 규제와 감독효율을 제고하기 위해 통합 금융감독기구를 발족하였다. 이러한 추세에 따라 지금까지 금융권역별로 존재하던 다양한 소비자보호기구나 금융옴부즈만을 하나의 통일된 기구로 통합해 가는 경향을 보이고 있다.

아래에서는 주로 영국, 캐나다, 호주를 중심으로 금융옴부즈만제도 설립과 운영에 관련된 주요 정책적 시사점을 정리해 보았다.

첫째, 제3자 민원처리기관으로서 금융옴부즈만제도는 조직과 운영상의 독립성이 최대한 확보되어야 한다. 이러한 독립성은 민원에 대한 결정을 내리는 과정과 결과의 공정성과 타당성이 하나의 지표가 될 것이다. 민원인이 금융기관을 상대로 민원을 제기했을 때 금융옴부즈만이 내리는 최종결정이 공정하고 타당해야 민원인과 해당 금융회사가 모두 그 결정을 용이하게 수용할 수 있을 것이기 때문이다. 만약 금융옴부즈만의 결정에 불복하여 법원으로 가는 경우가 많다면, 이는 금융옴부즈만의 결정이 공정하고 타당하지 않았다는 것을 반증하고 결국 금융옴부즈만의 명예와 권위를 크게 손상시키는 결과를 초래할 수 있다.

영국의 금융옴부즈만은 단일 법정기구로 정부와 독립되어 있다고 말하지만 사실은 영국 금융감독청(FSA)의 하부기관으로 설립되어 있다. 이들 사이에는 MOU가 체결되어 상호 독립적으로 운영되지만 금융감독청은 금융옴부즈만의 상위기관이고 금융옴부즈만의 예산 승인 등 운영상의 권한을 일부 가지고 있기 때문에 두 기관 간에는 암묵적인 계층관계가 존재한다. 따라서 금융감독청이 강력한 권한을 가진 금융규제당국이기 때문에 한편으로는 금융옴부즈만의 결정에도 권위가 실려 민원의 두 당사자가 그 결정

을 쉽게 받아들이도록 하는 장점도 있을 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 정부로부터 영향을 받아 금융옴부즈만의 독립성이 훼손될 가능성을 전혀 배제할 수 없기 때문에 금융옴부즈만이 내리는 최종 결정의 공정성과 타당성에도 영향을 미칠 수 있다는 지적이 있다(Yokoi-Arai 2004).

캐나다는 특히 정부와 금융산업으로부터의 독립을 강조하고 있다. 이를 반영하여 이사회를 구성하는 대다수 이사들은 적어도 최근 5년 동안은 정부 및 금융업계와 밀접한 관계를 가지지 않은 독립적인 전문가들로 구성하고 있으며, 옴부즈만도 임명되기 전 5년 동안 정부 및 금융회사와 밀접한 관계를 가지지 않았던 인사 중에서 임명하고 있다.

둘째, 금융옴부즈만의 결정에 따른 권고는 법적 강제력이 없다. 그럼에도 불구하고 영국, 캐나다와 같이 권고의 수용률이 높은 것은 옴부즈만의 결정에 대한 이행을 담보할 수 있는 강력한 수단이 구비되어 있기 때문이다.

금융옴부즈만의 결정이 강력한 구속력을 가지는 것이 좋은지 그렇지 않은지에 대하여는 다양한 의견이 있으며, 각국의 운영상황도 다양한 편이다. 영국의 경우 금융옴부즈만의 최종결정은 금융회사에 대한 구속력이 큰 편이다. 특히 영국 금융옴부즈만서비스는 법에 의해 설립된 공공기관이고 금융감독청의 하부기관이기 때문에 금융옴부즈만의 결정은 실제보다 더 큰 구속력을 가진다. 그러나 정부로부터의 영향력 가능성 때문에 독립성 및 중립성, 공공의 신뢰가 훼손될 수 있다는 우려가 있으며, 특히 금융회사 입장에서 그 결정의 공정성과 타당성에 의구심을 가질 수 있다는 지적이 있다. 캐나다의 경우 금융회사가 금융옴부즈만의 권고를 받아들이도록 강제하는 구속력이 상대적으로 약하다는 지적이 있다. 그러나 캐나다 금융옴부즈만은 독립성과 중립성을 강화하는 한편 자신의 권고를 거부하는 금융회사의 이름을 공개하는 방법을 통해 구속력을 확보하고 있다. 한편 일본의 경우 금융감독당국의 인증을 받는 민간기관 분쟁해결대안제도를 설계하고 있는데 일본의 금융옴부즈만 모형은 금융회사를 구속하는 힘이 크게 부족하다는 지적이 있다.

셋째, 금융옴부즈만의 결정에 대한 구속력은 민원에 대한 정보공개를 통하여 상당부분 보완될 수 있을 것으로 분석되고 있다. 민원정보공개는 금융옴부즈만의 신뢰구축과 금융산업의 발전에 기여할 수 있을 것이기 때문이다. 민원에 대한 정보가 공개되면 일반대중은 객관적인 방법으로 금융옴부즈만의 성과를 평가할 수 있기 때문에 공공의 신뢰가 더 높아질 수 있다. 민원정보가 공개되면 금융산업 전체로 민원 데이터베이스를 구축할 수 있기 때문에 민원에 관련된 체계적 분석이 가능해져 금융상품을 개선하고 고객과의 대화를 향상시키며, 내부 민원처리절차를 검토할 수 있어 금융산업 전체로 유리한 점이 많다. 민원정보를 공개하는 경우에는 특정 민원인과 해당 금융회사의 이름을 밝히지 않는 것이 바람직하다. 해당 회사이름을 공개하는 경우 이들은 시장으로부터 부당한 제재를 받을 수도 있기 때문이다. 그러나 해당 회사에 대한 민원이 일정기간동안 너무 많이 일어나거나 지속적으로 일어나는 경우에는 회사이름을 공개하는 것도 바람직하다. 이 경우 해당회사는 자기의 명성이 위협에 처하게 되기 때문에 문제를 해결하

기 위해 최대의 노력을 기울일 것이기 때문이다. 이러한 방법은 금융회사가 시장원리를 따르도록 간접적으로 유도하는 효과를 가져 올 수 있다.

넷째, 금융옴부즈만의 의사결정은 원칙적으로 민원 당사자와의 직접면담 없이 주로 자료에 근거해서 이루어지는 경향이 있다. 이는 민원처리를 신속하게 처리하기 위해 민원처리과정에 단계별로 일정한 처리기한을 두고 있기 때문이다. 예를 들어 영국의 경우 금융서비스 및 시장법(FSMA 2000)이 요구하는 바와 같이 소비자의 편의를 도모하기 위해 민원처리 단계별로 일정한 처리기한을 설정하고 있다. 이에 따라 금융옴부즈만은 특별히 요구하지 않는 한 직접면담 없이 주로 자료에 의거해 의사결정을 내리고 있다. 물론 금융회사는 민원관련 조사와 자료제출 등 민원처리에 금융옴부즈만에 전적으로 협력하게 되어 있다.

그러나 이러한 민원처리절차에는 몇 가지 문제점이 내포되어 있는 것으로 지적되고 있다. 하나는 직접면담 없이 단순히 제출된 자료만으로 의사결정을 내리는 경우 충분한 상황판단이 어렵다는 점에서 절차적 불공정을 야기할 수 있다는 점이다. 또 하나는 최근 들어 금융상품 관련 분쟁이 더 복잡해지고 있어 보다 세밀한 검토를 거쳐야 한다는 점에서 기간이 더 많이 필요하다는 것이다. 옴부즈만입장에서는 민원처리과정에서 자료 검토와 직접면담을 모두 시행하는 경우 시간이 많이 걸려 신속한 민원처리라는 소비자의 편의 도모에도 문제가 있을 뿐 아니라 분쟁해결의 단위비용도 증가하게 된다. 따라서 단계별로 일정 기한을 설정하고 직접면담을 생략함으로써 비록 절차적 불공정성에 대한 비판이 있을 수 있지만 시간과 비용을 절감할 수 있다.

다섯째, 금융옴부즈만제도는 소비자보호와 시장의 신뢰구축을 위해 설립되었다. 원래 소비자보호제도는 본질적으로 금융회사에게 많은 비용부담을 요구하는 제도이다. 대다수의 주요 국가에서는 금융회사들이 금융옴부즈만의 운영비를 부담하는 동시에 민원처리과정에서 소비자에게 분쟁해결을 위한 보상비용도 부담한다. 영국, 캐나다, 호주의 경우 금융옴부즈만에 대한 비용은 각 금융회사에 대해 제기되는 민원의 수에 비례해서 증가하게 되어 있다.

그러나 금융옴부즈만 운영에 대한 금융회사의 비용부담이 너무 부담스러워지면 금융옴부즈만의 목적과 존재 필요성이 의문시될 수도 있다. 이러한 점에서 금융옴부즈만제도는 소비자를 보호하는 동시에 금융회사들이 금융소비자와 관련된 분쟁을 유연하게 해결할 수 있도록 하는 방향에서 운영되는 것이 바람직하다. 소비자와 금융산업 전체를 위해 소비자권리가 과도하게 침해받는 것을 방지하는 것이 중요하기 때문이다. 이러한 점에서 소비자가 금융회사의 과실로 입은 손해를 보상받되 금융회사입장에서도 비용을 합리적으로 줄일 수 있는 방식에서 균형을 취할 필요가 있다.

주요국의 금융옴부즈만제도 운영에 있어서 일부 금융회사들이 금융옴부즈만의 최종 결정에 대해 불만을 제기하면서도 대부분이 금융옴부즈만제도를 이용하고 있다는 사실은 금융옴부즈만의 설립과 역할이 금융회사들에게 상당히 유용할 수 있다는 점을 반증하고 있다.

여섯째, 금융옴부즈만의 전문성은 금융옴부즈만이 내리는 최종결정의 공정성과 타당성에 대단히 중요한 역할을 한다. 금융옴부즈만이 소비자와 금융회사 양쪽으로부터 신뢰를 획득하고, 또 활발하게 이용될 수 있도록 하기 위해서는 이들이 내리는 최종결정의 공정성과 타당성이 필수적이기 때문이다. 금융옴부즈만이 전문성을 확보하여 각종 금융상품에 관련된 분쟁을 공정하고 타당하게 해결하면 금융소비자들은 필요시 금융옴부즈만을 적극적으로 활용할 것이고 금융옴부즈만의 역할과 기능에 대한 이해가 크게 확산되어 공공의 신뢰가 쌓이게 될 것이다. 이러한 역할과 신뢰는 훌륭한 유능한 전문가를 더 많이 끌어들이는 것이고 결과적으로 금융옴부즈만이 더 한층 발전하는 동인이 될 것이다.

일곱째, 주요국 대부분의 경우 금융옴부즈만의 최종결정에 대해 민원을 낸 금융소비자가 동의하면 그 결정은 금융소비자와 금융회사에 구속력을 가진다. 그러나 금융소비자는 그 결정에 불복하는 경우 자유롭게 법원에 법적소송을 제기할 수 있다. 만약 금융옴부즈만의 최종결정에 불복하여 법정소송으로 가야할 경우 분쟁 당사자로서는 시간과 비용이 많이 들뿐만 아니라 금융옴부즈만 입장에서는 공정성과 신뢰성이 치명적으로 훼손될 수밖에 없다. 법정소송으로 가는 경우가 많아지면 결국 금융옴부즈만의 존재와 역할 그 자체에 의문이 제기될 수밖에 없을 것이다. 한편 금융회사측에서는 민원처리과정에서 전적으로 협조해야 되는 동시에 모든 결정에 반드시 따라야 한다. 이러한 점에서 절차적 부적절성에 기인하는 어떤 문제가 제기될 때에는 법적검토의 가능성을 열어놓을 필요가 있다.

여덟째, 앞에서 이미 살펴 본바와 같이 소비자보호제도는 금융소비자의 이익을 우선시한다. 따라서 금융옴부즈만은 기본적으로 소비자측의 이익보호에 편향되어 있을 수 있다. 그러나 금융회사는 금융옴부즈만의 운영비용을 부담하고 민원인에 대한 보상도 부담한다. 어떤 때는 일부 소비자들이 과도하게 보상을 받기 위해 불평과 불만을 과장해서 호소하는 경우도 있을 수 있다. 따라서 금융회사들은 유사한 종류의 민원에 대해 특정 기준에 근거해 대처할 수 있도록 금융회사간 네트워크를 구성하고 데이터베이스를 구축하여 금융분쟁에 관련된 민원을 효과적으로 처리할 수 있도록 함께 노력할 필요가 있을 것이다.

아홉째, 주요국의 금융옴부즈만은 규제감독자가 아니라는 점을 강조하고 있다. 그러나 금융옴부즈만이 공공기관으로 설립되는 경우 금융회사에 대한 구속력이 커지기 때문에 금융회사의 입장에서는 금융당국과 금융옴부즈만의 역할을 명확히 구분해 줄 것을 강력히 요구하고 있다. 금융옴부즈만이 강력한 규제감독권한을 가진 금융감독당국과 너무 밀접한 관계를 유지하게 되면 금융옴부즈만의 결정의 중요성이 실제보다 더 크게 되고 금융회사는 금융옴부즈만의 결정을 수용할 수밖에 없는 암묵적인 권한으로 작용하게 된다. 이렇게 되면 금융옴부즈만이 내린 최종결정은 어떤 형태로든 판례법으로 남게 되고 이후의 유사한 사례는 이 판례법의 구속을 받게 된다. 결과적으로 금융옴부즈만이 추후 민원처리를 할 때 개별민원의 특정 상황과 환경에 따라 탄력적, 유동적으로

처리할 수 없고 과거의 판례에 구속을 받게 되기 때문이다. 이러한 점에서 영국의 금융 산업은 그 동안 금융옴부즈만서비스(FOS)가 제2의 금융규제감독자가 될 위험이 있다고 재무성에 불만을 토로해 온 것으로 알려지고 있다(Yokoi-Arai 2004).

열째, 분쟁해결대안제도 혹은 제3자민원처리기관인 금융옴부즈만은 일반민원인의 기대를 효율적으로 잘 관리하는 것이 대단히 중요하다. 때로는 대부분 시민이자 금융소비자인 민원인은 금융옴부즈만이나 금융회사에 대해 지나치거나 비현실적인 기대를 가질 수 있다. 소매금융관련 분쟁에 관한 민원처리자의 전문적인 판단과 민원인의 손해에 대한 인식, 그리고 이에 따른 보상에 대한 기대 사이에는 커다란 갭이 존재하는데 이 갭을 관리하는 것이 바로 금융옴부즈만의 중요한 역할이기 때문이다(Gilad 2008). 특히 금융옴부즈만은 민원인의 민원이 기각될 때 불만족의 정도를 완화하도록 노력해야 한다. 민원을 기각할 때라도 민원인의 만족과 신뢰를 획득할 수 있는 전략을 꾸준히 개발해 나갈 필요가 있다.

IV. 우리나라 금융소비자 보호제도와 금융옴부즈만 제도

우리나라는 미국과 같이 금융회사 업무처리와 관련한 금융상담, 금융민원, 분쟁업무는 금융감독원이 직접처리하고, 금융감독원의 감독 및 검사과정에서 발생하는 금융회사 및 민원인의 불평불만사항은 금융감독원내에 별도 존치한 독립적인 금융옴부즈만이 처리하는 방식으로 운용하고 있다.¹¹⁾

먼저 금융감독원이 직접처리하는 금융상담, 금융민원, 분쟁업무를 살펴보자. 금융감독원 원내에 소비자보호센터와 분쟁조정국을 두어 금융소비자의 권익을 보호하고 신속한 피해구제를 위해 금융상담, 민원처리 등 대국민 민원업무를 직접 처리하고 있다.¹²⁾

금융상담의 경우 민원인이 금융감독원을 방문하여 직접상담하거나 통합콜센터를 통해 전화로 상담을 할 수 있게 되어 있다. 상담내용은 금융거래 관련 감독제도·절차에 대한 질의, 건의 및 불만사항, 상속인 금융거래조회 등에 대해 상담할 수 있으며 법규 위반, 비위사실 고발, 이의신청 등 민원처리가 필요한 경우에는 공정성 확보를 위해 금융감독원 직원이 직접처리하며, 상담원은 민원서류 작성 및 접수절차 등만을 안내하고 있다. 방문상담 및 통합콜센터를 통한 전화상담 등을 위해 은행, 보험(생보, 손보), 증권·투신, 신용카드 등 금융권역별로 상담원을 배치하고 있다.

그리고 금융회사의 업무와 관련하여 금융소비자 및 기타 이해관계인으로부터 제기되

11) 이 부분은 금융감독원의 보도자료(2009.4)와 “소비자보호 제도 현황(2009.4)을 주로 참조하였다.

12) 소비자보호센터는 주로 금융소비자 보호제도 기획과 예방대책 수립, 금융소비자교육, 금융이용자 모니터제도 운영, 민원조사 및 처리업무 등을 담당하고 있으며, 분쟁조정국은 금융기관과 금융수요자 사이에 발생하는 금융분쟁의 조정, 금융분쟁 예방대책의 강구, 금융분쟁조정위원회의 운영 등을 담당하고 있다.

는 건의, 요청, 이의신청, 정보, 고발 등 민원업무는 금융감독원 해당부서에서 직접 처리하고 있으며, 금융회사와 금융이용자간의 권리·의무 또는 이해관계 등으로 인한 금융분쟁에 대해서는 금융감독원내에 설치한 법조계, 소비자단체, 학계 등 전문가로 구성된 금융분쟁조정위원회에서 피해를 구제하고 있다(<그림 2> 금융감독원 금융민원처리 절차 참조).

민원은 내용에 따라 민원분류 기준에 의거해 처리부서를 배정하는데 일반적으로 금융회사와 민원인과의 금전적인 다툼문제는 분쟁조정국에, 금융회사의 불법적인 업무취급 등 해당 기관·직원에 대한 징계 요구 및 불합리한 제도개선 등은 각 서비스국에, 금융감독원 소관외 업무를 포함하여 위에 열거한 민원을 제외한 모든 민원은 소비자보호센터에 배정하고 있다.

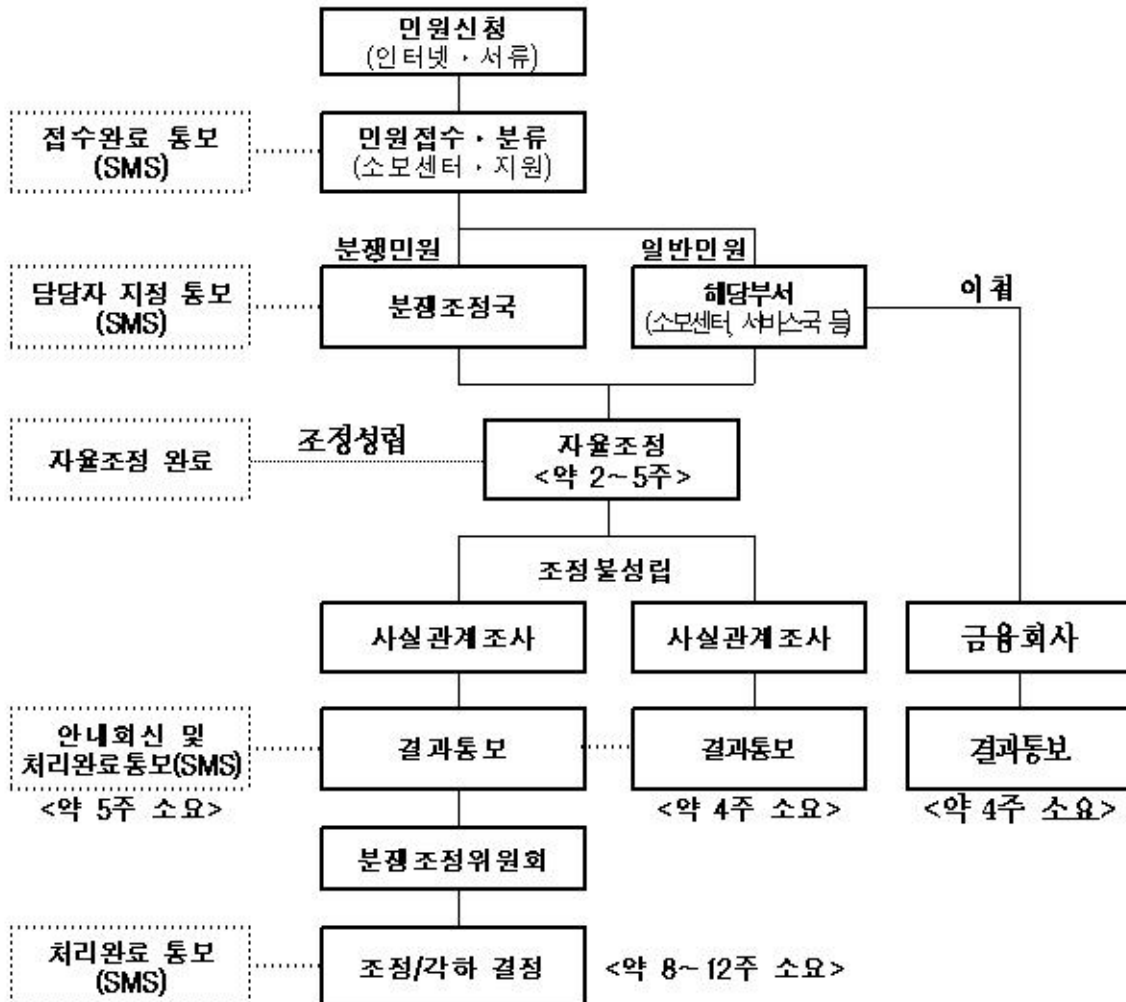
접수된 민원은 내용을 검토한 후 직접처리, 자율조정, 이첩처리로 나누어 처리한다. 직접처리는 금융회사의 법규위반 및 부당행위 고발성 민원, 금융제도 및 법규해석을 요구하는 민원 등은 민원처리담당자가 직접 처리한다. 그리고 금융거래계약에 기초한 권리구제 요청 등 이의신청성 민원¹³⁾은 금융회사에 당해 민원을 신청한 사실이 없는 경우 금융회사와 민원인간 자율조정을 실시하되 자율조정이 성립되지 않을 때 금융감독원이 직접처리 한다. 금융회사의 영업행위나 경영방침에 대한 의견·해명 요구 등 금융회사의 직접처리가 적절하다고 판단되는 경우에는 금융회사에 이첩하며 이첩과 동시에 민원은 종결처리된다. 이첩에는 단순이첩과 회보이첩이 있는데 단순이첩은 경미한 사항, 사실관계 확인이 필요하지 않은 경우에 해당하며, 회보이첩은 사실관계 확인이 필요한 경우에 하나 금융회사의 민원처리결과에 따라 금융감독원이 재조사를 요청할 수도 있음을 금융회사에 송부하는 이첩공문에 명시하고 있다.

그리고 금융소비자 등은 금융관련기관의 업무와 관련하여 분쟁이 생길 경우 직접 또는 대리인을 선임하여 금융감독원에 분쟁조정을 신청할 수 있다. 금융소비자가 조정신청의 취지 및 이유를 기재한 분쟁조정신청서 등을 제출하면 금융감독원은 분쟁조정신청서를 검토한 후 필요한 경우에는 신청인에게 상당한 기간을 정하여 조정사안에 대한 의견서 또는 답변서와 관련 자료의 보완을 요구한다. 필요시 사건에 대한 검사, 관련 자료조사 또는 관계자의 출석요구 등을 실시하거나, 관계기관에 감정, 조회 등을 의뢰할 수 있으며, 분쟁의 원만한 해결을 위하여 당사자에게 합의권고가 바람직하다고 판단되는 경우 당사자에게 합의안을 제시할 수 도 있다. 그러나 조정신청을 접수한 날로부터 30일 이내에 당사자간 합의가 이루어지지 않거나, 금융감독원의 직접처리, 해당기관 앞 이첩 처리 또는 합의권고가 부적당한 경우 분쟁조정위원회에 회부하고 당사자에게 위원회에 회부된 사실과 위원명단을 알리고 위원 기피신청을 할 수 있다는 사실을 통지한다.¹⁴⁾

13) 보험금 지급요청, 채무감면 또는 분할변제 요구, 신용카드 연회비청구 철회요청 등이 포함된다.

14) 분쟁조정신청사건에 영향을 미칠 수 있는 위원은 심의·의결에서 제척되고, 당사자는 위원

<그림 2> 금융감독원 금융민원처리 절차



자료: 금융감독원(2009.4)

조정위원회는 안건이 회부된 날로부터 60일 이내에 이를 심의하여 조정결정을 하며, 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 결정의 종류에는 (1) 신청사항을 전부 또는 일부 받아들이는 인용결정, 신청사항이 이유 없는 기각결정, 그리고 분쟁조정 신청 후 법원에 소를 제기하거나, 당사자의 주장이 상이하거나 증거 채택이 어려워 사실관계의 확정이 곤란한 경우 등 조정의 실익이 없다고 인정되는 경우 각하결정이 내려진다. 조정위원회에서 심의·의결된 사항은 원장의 재의요구가 없는 한

에게 공정을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 기피신청을 할 수 있으며 이 경우 기피 사유와 증거자료를 서면으로 제출하여야 한다.

당사자에게 조정결정서 또는 각하결정서를 첨부하여 즉시 통지한다.

그리고 금융감독원은 2009년 3월 감독·검사 과정에서 발생하는 불평불만 사안 등을 해당부서가 아닌 제3자의 입장에서 독립적으로 조사, 처리(자문)하는 옴부즈만 제도를 도입하였다. 옴부즈만은 금융감독원의 부당한 처분(비명시적 규제 포함) 등으로 금융회사 또는 민원인의 권익이 침해 되는 경우, 이를 해결하는 역할을 수행한다.

이러한 옴부즈만 제도는 금융회사 또는 민원인이 옴부즈만을 통하여 감독당국에 이의를 제기할 수 있는 채널을 새롭게 개방한 것으로 옴부즈만 처리 대상 고충민원은 아래와 같다. 첫째, 금융회사가 제기하는 금융감독원 감독·검사관련 고충민원, 둘째, 금융감독원 감독·검사관련 고충민원 중 금융회사를 제외한 민원인이 옴부즈만이 처리하기를 원하는 것, 그리고 셋째, 금융감독원 감독·검사관련 고충민원 중 금융감독원 소관부서가 옴부즈만이 처리하는 것이 타당하다고 판단하여 옴부즈만과 사전 협의한 것이다. 기존의 금융회사 영업과 관련한 금융민원과 인가·등록 등의 일상민원은 현행 민원처리 방식을 따르도록 되어 있다.

V. 우리나라 금융옴부즈만제도의 발전방향

우리나라의 경우도 최근 금융의 글로벌화, 자본시장통합법 실시에 따른 금융투자은행업무의 활성화, 금융 업무영역의 붕괴와 겸업화의 진전 등으로 각종 펀드와 고위험·고수익 복합 파생금융상품의 대거 출현, 보험의 은행 창구 및 인터넷 자유판매, 보험판매회사의 설립 추진 등으로 실로 다양한 금융상품이 등장하고 있다.

이러한 가운데 재산증식과 은퇴 후를 대비한 시민 투자자 혹은 금융소비자 계급이 대두하고 있으나 그 중 상당히 많은 일반 금융소비자들은 다양한 금융상품의 내용과 계약내용을 충분히 알지 못하는 경우도 많다. 더욱이 금융회사들은 냉정한 금융원리와 자율규제원리를 크게 일탈해 자신이 생산한 금융상품뿐만 아니라 국내외 타 회사 금융상품을 경쟁적으로 판매하고 있다. 이 과정에서 금융회사는 금융소비자의 투자목적과 수준, 그리고 위험성향 등을 충분히 감안하지 않고, 계약조건을 충분히 숙지시키지 않고, 과대광고를 통해 일방적으로 금융상품을 판매하는 과정에서 무지, 사기, 끼워 팔기, 계약불이행, 부적절한 판매 등에 관련된 다양한 민원과 분쟁이 발생하고 있다. 얼마 전에 많은 문제를 발생시키고 지금도 한창 문제가 되고 있는 엔화대출이나 KIKO와 같은 금융상품은 그 대표적인 사례라고 할 수 있을 것이다. 금융소비자들은 복잡한 법규나 계약조항에 익숙하지 못할 뿐만 아니라 기본적으로 금융상품을 공급하는 금융회사에 비해 상대적으로 적은 정보를 가지고 있으며, 불만사항과 민원이 발생하더라도 이를 개별적으로 해결할 능력도 보유하지 못하고 있다.

우리나라는 이러한 금융소비자를 보호하기 위해 미국과 같이 금융회사 업무처리와 관련한 민원업무는 금융감독원이 직접처리하고, 최근 감독·검사 과정에서 발생하는 금

금융회사의 불평불만 사안 등을 제3자의 입장에서 독립적으로 조사, 처리하는 옴부즈만 제도를 도입하였다.

그러나 현행 금융감독원의 소비자보호제도와 분쟁처리업무는 여러 가지 측면에서 아직은 충분하다는 평판을 받지 못하고 있다. 우선 금융감독원은 비록 민간 무자본 특수법인이지만 규제감독기관이기 때문에 무엇보다도 독립성과 중립성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 따라서 금융감독원 민원과 분쟁처리에 관한 결정이 충분히 공정타당하고 신뢰할 수 있다는 공감대가 형성되어 있지 못하다. 특히 금융회사 입장에서는 막강한 규제감독권을 가지고 있는 금융감독원내의 조직인 민원처리전담반의 결정을 따르지 않을 수 없는 처지에 있다. 이런 상황에서 감독원 민원처리전담반의 권고를 받아들이지 않을 경우 추후의 감독권행사와 검사시에 불이익을 우려할 수밖에 없을 것이다.

둘째, 금융감독원 민원 및 분쟁처리업무는 정부 감독당국으로부터의 독립성도 충분히 확보되어 있지 못하지만 금융회사의 영향력으로부터도 충분한 독립성을 확보하지 못하고 있다는 지적도 있다. 우리나라는 과거부터 금융회사의 최고 간부는 대부분이 금융감독원을 포함한 과거 재무부, 기획재정부 등 무수한 정부 관료들이 점령해 왔다. 그리고 현재 상당수 금융회사의 감사위원회와 감사위원은 거의 감독원이나 정부, 혹은 정치권 출신으로 구성되어 있다. 상황이 이렇다면 금융회사의 로비를 통한 영향력이 얼마나 클 수 있을지는 가히 미루어 짐작할 수 있을 것이다.

셋째, 금융감독원은 모든 금융회사를 규제 감독하는 통합 금융감독기관이지만 민원 및 분쟁 처리 절차는 모든 금융거래에 대해 충분히 포괄적이지 못하고 충분히 준비되어 있지 못하며 일반 소비자들에게 잘 알려져 있지 못하다. KIKO사태가 그 대표적인 사례다. KIKO는 부적절한 상품판매의 일부이지만 아직 이에 관련된 민원의 절차가 명확하지 못하고 미흡한 것이 사실이다. 이러한 이유로 금융감독원의 민원 및 분쟁처리 업무는 다른 나라에 비해 상대적으로 인지도가 낮은 편이며 접근성도 그렇게 용이하지 않다. 이러한 점에서 일반 금융소비자와 금융회사를 포함한 일반의 신뢰를 충분히 얻고 있다고 주장할 수 없는 실정이다.

넷째, 금융소비자 보호와 민원 및 분쟁업무를 효과적으로 처리할 수 있기 위해서는 담당직원의 능력과 전문성이 확보되어야 한다. 그래야지 일반의 신뢰를 얻을 수 있고 좋은 인재를 유인할 수도 있다. 그러나 현재의 금융감독원은 규제감독기관이면서 금융민원업무를 동시에 담당하고 있기 때문에 조직의 특성이 다분히 관료적인 경향이 크다. 더욱이 규제감독업무는 일종의 인기업무이지만 민원처리업무는 상대적으로 비인기 기피업무일 수 있다. 이러한 점에서 유능한 전문인력을 흡수하는 데는 상당한 제약이 존재한다. 예를 들어 독립적인 전문 금융옴부즈만이 40여명이나 포진해 있는 영국의 금융옴부즈만서비스와 관료적인 색채가 농후한 우리나라 금융감독원 민원처리전담반을 비교할 때 어느 곳이 더 유능한 전문인력을 유인할 수 있는 가능성이 큰가에 대한 대답은 명백하다.

다섯째, 금융소비자 보호는 공공재이다. 소비자 보호는 금융질서를 정립하고 금융산

업에 대한 공공의 신뢰를 확보함으로써 금융산업의 건전한 발전을 도모하는 것이기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우 민간의 금융산업레벨에서는 소비자보호와 민원 및 분쟁을 효율적으로 처리하려는 독자적인 노력이 대단히 부족하다는 비판이 만만치 않다. 일본의 금융산업이 민간기관인 분쟁해결대안기관 설립을 추진하고 있는 것은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다고 할 것이다.

이러한 점에서 우리나라도 영국, 캐나다, 호주의 금융옴부즈만제도와 분쟁해결 대안기구(ADRs)를 규제감독기관인 금융감독원과는 별도로 새로이 설립하는 것을 제안하고자 한다. 현재 금융감독원의 민원 및 분쟁 처리기구를 흡수, 확대하여 한국 금융옴부즈만서비스(Korea Financial Ombudsman Service: KFOS)를 공공기관이나 민간기관 어느 쪽이든지 독립적으로 설립하되, 다만 이사회 멤버와 옴부즈만은 철저히 중립적인 인사로 구성하여 독립성과 중립성을 확보하는 것이 필요하다. 그리고 캐나다와 같이 업무 운영의 독립성 확보차원에서 정부와 금융회사, 특정 로펌으로부터 적어도 5년 이상 떠나 있는 전문가를 확보해야 한다는 제약을 두는 것도 바람직하다.

VI. 정책과제

역사와 문화가 상이하고 법체계가 다른 영국, 캐나다, 호주의 금융옴부즈만제도를 모델로 하는 대안적 금융분쟁해결기구(ADRs)를 금융감독원과는 별개로 설립하자는 주장에 대해서는 이견이 있을 수 있을 것이다. 일반적인 금융소비자 보호제도가 상이함에도 불구하고 이들 나라의 제도를 그대로 도입해야 한다는 당위성은 더욱 없다. 어떤 나라에서는 명목적인 소비자 보호제도보다는 시장의 규율이 더 중요할 수 있기 때문이다.

그러나 금융옴부즈만제도와 같은 금융분쟁해결대안제도는 시민 금융소비자들에게 책임 있는 공적 및 사적 서비스를 제공한다는 점에서 대단히 민주적인 제도임을 우리는 잘 알고 있다. 우리나라는 지금까지 관치금융의 폐해로 금융산업의 발전이 지지부진하다는 비판도 적지 않았으며, 소비자보호를 위한 금융산업의 노력이 대단히 부족하다는 지적도 만만치 않았다. 또한 우리나라의 경우 민원처리 등 소비자보호 제도도 아직은 충분하지도 않고 잘 알려지지도 않았지만 금융소비자의 정보와 지식, 금융교육에도 아직은 많은 한계와 제약이 있다.

이러한 점에서 점증하는 소비자 민원과 분쟁을 법적 소송에 의존하지 않고 제3자기관이 중재와 조정을 통해 신속하고 공정하게 해결할 수 있는 독립적인 분쟁해결 대안기구를 설립하는 것은 중기적으로 검토해 볼만 하다고 생각된다. 정부와 금융산업에 독립적인 기구로 만들어 유능한 전문가를 확보해 금융소비자의 신뢰와 평판을 구축하여 금융소비자들이 용이하게 접근할 수 있도록 함으로써 금융소비자를 보호하고 나아가 금융산업 전체의 건전한 발전을 도모할 수 있기 때문이다.

우리나라가 새로운 분쟁해결 대안기구(ADRs)인 금융옴부즈만을 규제감독기관인 금

음감독원과는 별도로 설립하는 경우 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다. 우선 금융옴부즈만은 규제감독기관과 금융산업 모두로부터 독립적이어야 한다. 금융옴부즈만의 결정이 공정하고 타당해야 하기 때문이다. 정부나 금융회사의 로비로부터 영향을 받을 경우 옴부즈만의 결정은 공정성이 훼손되어 금융옴부즈만의 활용도가 크게 낮아 질 수밖에 없을 것이고 그렇게 되면 존재의 의미가 없다.

둘째, 금융옴부즈만제도의 독립성을 확보하기 위해 이사회 멤버나 옴부즈만은 정부와 금융회사, 특정 로펌으로부터 독립적인 인사로 구성하여야 한다. 특히 옴부즈만은 전문적인 지식과 고결한 인격 등의 자격요건을 강화할 필요가 있다. 캐나다와 같이 정부나 금융회사, 로펌에 적어도 5년 이상 떠나 있었던 전문가를 확보할 필요가 있다.

셋째, 금융옴부즈만을 법에 의해 공공기관 옴부즈만으로 할 것인가 아니면 정부의 인증을 받는 민간기관 옴부즈만으로 설립할 것인가 하는 문제는 신중한 검토가 필요하다. 공공기관 옴부즈만의 경우는 결정의 구속력이 클 수 있으나 독립성의 훼손이 우려되고 있고, 민간기관 옴부즈만은 자칫 잘못되면 독립성도 낮고 결정의 구속력이 상대적으로 약할 수 있다는 비판이 있다. 우리나라의 경우 오랜 동안의 관치금융문화의 영향 때문에 양쪽 모두 결코 쉬운 문제는 아니다.

넷째, 금융옴부즈만제도의 역할을 제대로 수행할 수 있기 위해서는 유능한 전문가의 확보가 필수적이다. 이를 위해서는 독립적인 옴부즈만 수를 늘리고 금전적 인센티브도 강화할 필요가 있다.

다섯째, 현재 우리나라의 경우 분쟁조정제에 회부된 사건에 대해 법적 소송이 제기되면 조정절차를 각하하도록 하고 있는데 일부 금융회사가 이를 악용할 가능성이 크다. 예를 들면 어떤 금융소비자가 분쟁조정을 신청한 경우 금융회사가 이를 알고 시간과 비용이 많이 드는 법적소송을 제기하여 분쟁조정을 각하하도록 함으로써 금융소비자로 하여금 분쟁조정을 포기하도록 압력을 행사할 수 있다. 이러한 점에서 지금 일본과 같이 분쟁조정위원회에 회부된 사건에 대하여는 추후 소송이 제기될 경우에도 담당 법원이 분쟁조정위원회의 의견을 감안하여 조정에 의한 분쟁해결이 이루어질 수 있도록 조정기간을 정하여 소송의 증지를 결정할 필요가 있다(고형석 2009).

다섯째, 금융옴부즈만은 금융소비자 보호의 일환으로 일반 시민들을 위한 금융교육에도 많은 노력을 투입해야 하며, 금융옴부즈만의 역할과 목적 등을 일반 금융소비자들에게 이해시키는 노력에도 만전을 기할 필요가 있다. 금융옴부즈만제도는 기본적으로 시민 금융소비자를 기반으로 하고 있으며, 일반 시민들의 자발적 참여와 협력을 통해 보다 효과적인 역할 수행이 가능하기 때문이다.

<참고문헌>

- 고형석(2009), "일본 소비자분쟁과 소송외적 분쟁해결제도에 대한 연구," 『소비자문제연구』 제35호, pp. 1-21.
- 국민고충위원회(2004), 『옴부즈만제도 연구자료집: 외국 전문옴부즈만 운영사례연구』, 연구자료집.
- 국민고충위원회(2006), 『국내외 옴부즈만 제도』, 정책자료집.
- 금융감독원(2009), "금융감독원의 신문고, 옴부즈만 제도 도입," 금융감독원 보도자료, 2009.4.
- 금융감독원(2009), "소비자보호 제도 현황," 금융감독원 자료, 2009.4.
- 금융연구원(2007), "일본, 금융거래분쟁해결 대안기관 설립 추진," 주간금융브리프, 16권 32호.
- 김지연(2008), 『영국의 금융 옴부즈만 제도에 관한 연구』, 서울대학교 석사학위논문.
- 김홍범(2002), 『금융감독 이대론 안된다』, 서울: 두산.
- 김홍범(2004), 『한국금융감독의 정치경제학』, 서울: 지식산업사.
- 김홍범(2008), "한국의 금융감독과 공공부문 지배구조," 『한국금융의 새로운 패러다임』, S&R경제경영연구원, pp. 330-411.
- 심재승(2008), "영국금융옴부즈만시스템의 운영체제와 기능에 관한 고찰," 『한국부패학회보』 제13권 제1호, pp. 117-136.
- 오필환(2007), "옴부즈만제도의 발전방안 연구," 『한국부패학회보』 제12권 제2호, pp. 17-43.
- 조재현(2007), "헌법상의 청원권과 옴부즈만제도에 관한 고찰," 『한국부패학회보』 제12권 제2호, pp. 77-96.
- BFSO(2008) Annual Review 2007/2008, Banking and Financial Services Ombudsman 2008 Annual Review, Australia.
- Davis, Stephen, Jon Lukomnik, and David Pitt-Watson((2006), *The New Capitalists: How Citizen Investors are Reshaping the Corporate Agenda*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.
- Farrand, Julian(2007), "An Academic Ombudsman," Journal of Financial Regulation and Compliance, Vol. 9, No. 1, pp. 11-29.
- Federal Reserve System: <http://www.federalreserve.gov>
- Financial Ombudsman Service(2007), "EU Retail Financial Service," Financial Ombudsman Service Conference, Speech made by Economic Secretary, UK, http://www.hm-treasury.gov.uk/speech_est_270907.htm.
- Financial Ombudsman Service: <http://www.financial-ombudsman.org.uk>
- FOS(2009) Annual Review 2008/2009, Financial Ombudsman Service UK.
- FOS: <http://www.fos.org.au>
- Gilad, Sharon(2008), "Accountability of Expectations Management?: The Role of the

- Ombudsman in Financial Regulation," *Law & Policy*, Vol. 30, No. 2, pp. 227-253.
- Gilad, Sharon(2008), "Exchange Without Capture: The UK Financial Ombudsman Service's Struggle for Accepted Domain," *Public Administration*, Vol. 86, No. 4, pp. 907-924.
- Gray, Joanna(2007), "Financial Ombudsman's Statutory Powers: Successful High Court challenge by financial Adviser Firms," *Journal of Financial Regulation and Compliance*, Vol. 15, No. 4, pp. 487-491.
- OBSI: <http://www.obsi.ca>
- Williams, Jacqueline J.(2004), "Canadian Financial Services Ombudsman: The Role of Reputational Persuasion," *Journal of Banking & Finance Law Review*, Vol. 20, No. 1, pp. 41-87.
- Yokoi-Arai, Mamiko(2004), "A Comparative Analysis of the Financial Ombudsman Systems in the UK and Japan," *Journal of International Banking Regulation*, Vol. 5, No. 4, pp. 333-357.