

현안분석 2010-10

성 승 제

Study on Improvement of Legislation to
Protect Financial Consumers

연구자 : 성 승 제(부연구위원)
Seong, Seoung-Je

2010. 11. 30.



I. 배경 및 목적

- 최근 세계적 금융위기가 2007년초 소위 서브프라임모기지 채권 부실화가 표면화되기 시작하고 2008년 본격화한 이래 그 여파가 현재에까지 미치고 있음
 - 미국 월스트리트의 거대 은행들이 부도가 나거나 위태로운 상황에 빠지면서 전세계 금융시장을 교란하였음
 - 미국을 비롯한 각국은 전례없는 금융위험을 극복하기 위하여 많은 노력을 기울이고 특히 금융규제 정책을 다시금 재정비하게 되었음
 - 자유주의 및 시장경제의 본산이라고 할 미국도 천문학적인 공적자금을 투입하였으며,
 - 다양한 각도에서 금융규제 정책을 재검토하고 입법화하였음
- 금융소비자보호기관의 설립 등의 문제는 그 중에서도 각국의 정책당국이 적극적으로 고려하고 있는 문제임
 - 결국 금융위기는 민간자산의 부실이 폭발하여 다수 금융기관을 위협한 상태로 몰아넣은 문제이기 때문이며
 - 따라서 종래 법상 투자자로 인식해 온 금융소비자도 일반적인 보호를 부여함으로써 위험상태를 관리할 필요를 인식하게 됨

II. 주요 내용

□ 금융위기에 따른 규제개혁 검토

- 종래 금융시장에서도 규제완화와 개방이 확대되어 왔음
 - 업종간 칸막이를 철폐하고 금융시장 개방화에 따라 거대 금융 기업들이 나타났으나, 거대 금융기업들도 결국은 영리 추구에
만 의존할 뿐임
 - 결국 위기상황에서는 거대 금융기업들 중 하나가 위험하게 되
면 그 위기가 전세계로 확산될 수 밖에 없다는 의미가 됨
 - 오히려 small bank가 국내 정부의 정책을 준수하도록 유도하기도
쉽고 혹시 일부 small bank가 위험에 직면하더라도 시장 전체로
위험이 확산되는 것을 막을 수 있다는 장점이 있을 수 있음
- 자본시장법은 업종간 칸막이 철폐에 따른 경쟁을 유도함으로써
mega bank를 유도할 수 있음
 - 경쟁의 결과 금융회사를 거대화하게 되면 통제하기도 힘들고 too
big to fail(대마불사) 할 수 밖에 없는 측면도 나타남

□ 금융소비자보호 기관

- 종래 금융소비자는 실무상 그 용어를 사용하는 경우는 적지 않았
으나 법상 금융소비자 개념은 선뜻 포섭되기 힘들었음
- 금융소비자도 예컨대 최신 파생금융상품거래의 경우 최종 거래의
말단 소비자적 지위를 갖고 있으므로 일반적인 소비자 개념에
포섭될 수 있으며

- 금융소비자 대부분 전반적으로 일반 소비자와 별다른 차이가 없을 정도로 정보력이 취약하고 위험전가가 곤란한 지위에 있으며 협상능력이 취약하다는 점을 고려한다면
- 금융소비자 개념을 설정하고 보호함으로써 금융위기의 사전 조짐을 차단할 수 있음
- 예컨대 캐나다와 같이 일반 금융소비자들로 하여금 서브프라임 모기지 거래를 할 수 없게 함으로써 금융위기의 직격탄을 스쳐지나간 사례가 흔히 거론되고 있으며,
- 이 경우 독립적인 금융소비자보호기구 또는 기관이라야 하며 금융감독당국이 동시에 소비자보호를 담당할 경우 기관 성격상 취지를 살리지 못한다는 점 등이 거론되고 있음

Ⅲ. 기대효과

- 우리나라는 산업경쟁력을 키우고 세계화하며 경제를 발전시킬 수 있었음
 - 하지만 위험차단을 위한 방편과 기법을 채용하는 것도 게을리할 수 없음
- 금융산업 선진화를 위해서는 최근 금융위기에 노출된 다른 나라를 타산지석으로 삼고, 아울러 소규모개방경제체제인 우리나라의 특성상 외부 경제의 충격이 그대로 밀려들어오지 않도록 조절할 필요를 외면할 수 없음
 - 금융소비자개념을 채용하되 전문투자자와 일반투자자를 구분하여 후자를 금융소비자로 인식함으로써

- 전문투자자와 구분된 일반 금융소비자를 보호할 수 있고, 일반적인 금융감독기관과는 권한이 분리된 독립된 금융소비자보호기구 설치를 검토할 필요가 있음
- 외부 금융위기를 사전에 차단할 가능성을 높이는데 이바지할 것으로 생각함

▶ 주제어 : 소비자, 금융소비자, 금융소비자보호기관, 금융위기, 일반투자자

Abstract

I . Background and Purpose

- The effect of recent international financial crisis, which rose up to the surface with 2007 sub-prime mortgage bond insolvency and hit its max in 2008, still remains in our society.
- Many countries including U.S., are putting a lot of effort to overcome financial dangers which has never occurred in the history, and is especially focusing on reconstructing financial policies.
- Establishment of Financial Consumer Protection Organization is the main issue that is being considered by the authorities.

II . Main Summary

- Overlook on reformed legislation of financial crisis
 - There has been expansion of alleviation in policies and open market
 - Walls between businesses have been abolished and open in financial market made the appearance of huge financial corporations, but big financial corporations also relies on producing profits
 - On the other hand, it is easier for government to enforce small bank to follow the policies, and even if small bank are put into

threat, expansion of these threats into the whole market is easier to resist

Financial Consumer Protection Organization

- The concept of 'financial consumer' was commonly used in reality, but it was not easy to connote its concept in legal terms.
- Financial consumer can also be included in the concept of 'consumer' as it has the status of consumer at final transaction in derivative markets,
 - The fact that financial consumer, like ordinary consumers, lack in information, difficult to transfer the dangers, and lacks capacity to negotiate should be considered
 - Institute or organization to protect financial consumer should be independent, and if financial authority is in charge of consumer protection, the purport of this system may be diminished due to its characteristics

III. Expected Outcomes

- In order to develop financial industry, we need to learn lessons from countries which were exposed to recent financial crisis, and there is necessity to control the effect of external shock due to traits of small open economic system
- We need to overlook on establishing independent financial consumer protection organization, separate from ordinary financial organizations

in order to protect normal consumers which differentiates with professional investors.

► **Key Words : Consumer, Financial consumer, Financial Consumer Protection Organization, Financial crisis, Ordinary investors**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
I. 들어가며	13
II. 금융위기와 금융규제개선	15
1. 규제강화와 미국 금융규제개혁법	15
(1) 금융규제완화의 반대 움직임	15
(2) 미국의 금융규제개혁법	17
2. 금융위기와 자본시장법	21
(1) 금융위기와 자본시장법의 역할	22
(2) 자본시장법 기능의 검토	24
III. 금융소비자보호와 금융소비자보호기관	27
1. 소비자와 금융소비자	27
(1) 소비자	27
(2) 금융소비자	29
2. 전문투자자와 일반투자자	33
(1) 자본시장법상 분류 기준	33
(2) 자본시장법상 일반투자자 보호 제도	35
3. 일반투자자와 금융소비자	38
(1) 자본시장법상 일반투자자 보호 제도	38

(2) 금융소비자와 합리적 투자자 가설	40
(3) 금융소비자의 구분	41
(4) 금융소비자보호 법제 현황	42
IV. 금융소비자보호기관	45
1. 금융규제기관의 설계방식	45
2. 주요국 금융소비자보호 기구 설립 동향	47
3. 우리나라의 동향	49
4. 금융소비자보호기구 설치 논의 검토	52
IV. 맺음말	57
참 고 문 헌	61

I. 들어가며

최근의 금융위기는 2007년초 미국에서 소위 서브프라임모기지 사건으로 인화되기 시작하였다. 미국에서 2008년 7월에는 정부계 거대 부동산 회사들을 위험에 빠지게 되었고 그로 말미암아 9월에 공적자금을 투입하여야 하였다. 2008년 9월에는 월가의 거대 금융회사들로 하여금 위험에 빠트렸다. 금융위기의 직접적인 원인은 미국에서 소위 IT 버블과 함께 금융완화 정책 및 주가 급등에 뒤이어 부동산 가격이 급등한 데에서 찾을 수 있다. 그 이후 긴축과 함께 경기침체가 찾아왔다. 직접적인 원인은 잘 알려진 바와 같이 비우량주택 담보대출(서브프라임) 사태로 촉발되어 2008년 9월 15일 리먼 브러더스가 뉴욕 남부법원에 파산보호를 신청하면서 전세계 금융시장이 대혼란에 빠지게 되었다.¹⁾

미국을 비롯한 세계 각국이 금융위기에 빠진 이후 금융감독체계에 대한 문제점을 느끼고 금융개혁을 추진하고 있다. 그 주요한 공통점 중의 하나는 금융소비자보호를 강화하자는 것이고 독립된 금융소비자보호기구의 신설을 주장하는 법안이 제기되기도 하였는데, 2009년 6월 미국 정부는 금융위기가 금융감독의 부실에서 초래된 것으로 보고 포괄적 금융규제개혁안을 발표하였고, 같은 해 12월에는 미국 하원이 이를 바탕으로 하여 “월가개혁 및 소비자보호법안(Wall Street Reform and Consumer Protection Act)”를 통과시켰으니, 그 법안의 주요한 골자들은 연방준비제도이사회(FRB)의 권한 강화, 금융서비스감독위원회(Financial

1) 성승제, “금융위기와 자본시장법”, 비교사법(제17권 제1호), 한국비교사법학회, 2010.3, 489면, 참조하여 작성; 그 이전인 2008년 3월에도 Bear Sterns가 JP Morgan에 매각되고 같은 해 9월 Fannie Mae와 Freddie Mac 이 미국 정부의 구제금융을 받았으며, 그리고 대형은행으로는 Lehman Brothers 뿐만 아니라 Merrill Lynch가 BOA(Bank of America)에 의해 총 500억 달러에 인수되고 AIG 보험회사가 미국연방준비제도이사회(FRB)로부터 850억 달러를 긴급지원 받는 등 2008년 미국의 금융시장 불안이 전세계를 갈하였다(김정환, “리만 브러더스 사태와 글로벌 금융충격”, 『주간금융브리프』(제17권 제36호(2008.9), 한국금융연구원, 8면)

I. 들어가며

Services Oversight Council) 신설, 새로운 은행감독기구(National Bank Supervisor) 신설, 주요 금융회사에 대한 정리체계 정비, 금융회사에 대한 감독 및 규제강화, 소비자 및 투자자보호기능 강화, 정부의 금융위기 대응능력 강화, 국제감독기준의 강화와 국제적 협력의 개선 등으로서, 거기서 제안된 개혁법안은 8개이고 그 중 하나가 금융소비자보호청법안(Consumer Financial Protection Agency Act)이었다.²⁾ 이어서 미국 하원은 6월 30일, 상원은 7월 15일 각각 양원 합의에 의한 금융감독개혁법안을 가결하였던 바 정부, 은행, 소비자, 투자자 등 4개 부문에 걸쳐 광범위한 개선조항을 포함하고 있으며 특히 소비자보호와 관련하여 가장 역점을 두고 있는 것이 소비자금융보호국(Consumer Financial Protection Bureau)의 신설이다.³⁾

위와 같이 종래 일원적 금융감독체계를 갖춘 경우가 많았으나 글로벌 금융위기를 거친 후 캐나다·호주 등이 금융소비자보호 등 영업행위 감독을 맡은 금융소비자보호 기구에 의하여 개별 금융회사 건전성 감독 뿐 아니라 금융소비자의 자산보호를 위한 금융감독체계하에서 금융위기를 빚어나갈 수 있었던 경험에 따라 미국·영국 등 주요외국은 이원적 금융감독체계를 갖추는 방향으로 입법을 하거나 검토하는 경우가 증가하였다. 이 글은 종래 투자자로 인식되어 온 금융소비자라는 개념을 사용하여야 할 필요성을 인정하기 위하여 전문투자자와 구별되는 소위 일반투자자의 경우에는 금융소비자로 인정하거나 소비자 개념에 포섭된다는 점에 대한 검토를 행하고 아울러 현행과 같은 일원적 금융감독체계에 대비되는 이원적 금융감독체계 즉 금융소비자보호 감독기구의 효용성을 검토하고자 한다.

2) 장덕조, “독립 금융소비자보호기구 설립동향과 시사점”, 상사법연구(제29권 제1호), 2010.5, 283~284면.

3) 국제금융 이슈, “미국 소비자금융보호국의 신설 및 향후 과제”, 주간금융브리프(19권 29호), 금융연구원, 16면.

II. 금융위기와 금융규제개선

1.

(1) 금융규제완화의 반대 움직임

다른 분야와 마찬가지로 금융산업에 대하여서도 개방과 규제완화가 지속적으로 추구되어 왔다. 1차적으로 금융제도에 대한 개혁의 움직임이 있었다. 영국의 금융 혁신⁴⁾을 시발점으로 하여 미국⁵⁾을 비롯한 주요 선진국들이 금융규제 완화를 실행에 옮겼다. 금융규제 완화를 실행에 옮긴 것은 금융환경의 변화에 따라 국제금융시장으로서의 지위를 확보하

4) 그 배경은 런던 금융시장이 국제금융환경의 변화를 따라가지 못하여 국제금융시장으로서의 지위를 상실하고 성장이 둔화되는 등 경쟁력이 약화된 데 있었다. 당시 영국은 증권거래소 회원이 아닌 자에 대한 출자를 제한함에 따라 은행과 증권회사 간 경계가 분명하고 주식거래도 매매와 중개 업무의 범위가 제한되어 영세한 다수의 증권회사는 외국계 금융기관보다 자본력과 영업능력이 떨어졌다(高木仁外, 金融システムの國際比較分析, 東洋經濟新報社, 2000, 139頁: 재인용). 그리하여 금융관련 법규를 통일하고 동 은행과 증권회사 간의 벽을 허물고 금융상품의 벽을 허물고 금융시장을 개방하였다. 그 결과 비록 다수 자국 증권회사가 피인수 또는 해산되었으나, 그 대신 런던은 국제금융의 중심지로서 지위를 회복하고 국가 경제가 되살아나는 데 기여하였다. 그리하여 런던 소재 국제금융센터에 따르면 2004년도 영국의 해외 주식과 외환, 금융파생상품 및 국가간 은행대출 등에서 세계시장 점유율이 가장 높았다(<http://www.ifsl.org.uk/output/tradepolicy-1.aspx> 재인용). (위 내용은, 김원규, “21세기 세계금융위기의 원인과 자본시장법의 과제”, 『경영법률』, 제19권 제3호(2009), 한국경영법률학회, 201면 이후 참조).

5) 미국은 1980년대 중반에서 1990년대 초반에 걸친 저축대부조합(S&L; Savings and Loan Association) 위기가 나타났을 때부터 각종 규제완화 법규와 연방예금보험공사 개선법 등 은행의 건전경영에 대한 법안들을 마련하여 왔다. 그 핵심은 이자율 규제 폐지로 시작한 규제완화 정책과 아울러 그것을 보완하기 위한 은행 건전성 감독에 있었고 효과를 거두었다고 할 수 있지만, 결과적으로 금융회사간 무한경쟁과 무분별한 부동산관련 담보대출을 부추겼고 부동산 가격의 폭등과 폭락을 이끌어내어 위기상황을 초래하였다고 할 수 있다고 한다. 1999년 금융서비스현대화법에 의하여 모든 금융산업간 진입 장벽을 허아버림으로써 더욱 거대화해지게 된 금융회사간 무한경쟁에 의한 파국을 초래한 측면을 고려하여야 한다고 한다(위 내용은 김원규 앞의 글 207면 이하 참조).

II. 금융위기와 금융규제개선

기 곤란해졌고 그에 대한 진단으로 지나친 공적규제에 의한 시장운영의 폐쇄성이 원인이라고 생각하였다. 그리하여 규제완화와 시장개방을 주요한 내용으로 하여 금융제도를 혁신하고자 하였다. 그리고 런던, 뉴욕, 동경 등은 국제금융시장으로서의 지위를 굳힐 수 있었다.⁶⁾ 업종간 장벽 철폐, 금융시장 개방 등의 추세에 따르게 되면 거대화된 금융회사들은, 무한경쟁에 매몰될 수 밖에 없기 때문에, 비록 규제를 마련하는 등 대책을 수립하더라도 구조적으로 금융적 과국을 초래하게 될 것이라고 한다.

금융분야는 일반적으로 정보의 비대칭성으로 인하여 감독이 필요한 산업으로 인식되었다. 금융감독의 이론적 근거는 바로 이러한 정보의 비대칭성이나 외부효과와 같은 시장실패(market failure) 요인들에서 찾을 수 있다.⁷⁾ 그러나 시장실패가 있다고 해서 감독기관 개입이 반드시 필요하다고 할 수는 없기 때문에, 그것이 규제의 직접적 근거가 될 수는 없으므로 감독기관의 개입은 개입 비용과 시장실패 비용을 비교衡量하여야 할 것이다.⁸⁾

아울러 금융산업은 사적부문이지만 동일한 카드가 더욱 널리 사용될수록 효율적인 것처럼 단일 지급시스템이 가장 효율적일 수 있게 되고, 따라서 자연독점이 형성될 가능성이 크기 때문에 금융서비스 공급자의 독점이윤 추구하고 금융서비스를 이용하는 소비자들에게 기본적인 금융 접근권과 공정한 경쟁을 보장하기 위한 규제가 필요하다. 둘째 소매고객은 금융회사가 파산한 경우 스스로를 구제할 능력이 없는 경우가 많으므로 개별 기관의 유동성, 지급능력, 위험도 및 일반적인 재

6) 이상 김원규, 앞의 글 참조.

7) 금융규제 목적은, ① 금융시스템 안정, ② 금융기관 건전성과 안전성 유지, ③ 소비자보호, ④ 금융시스템에 대한 소비자 신뢰 확보와 시장의 무결성(integrity) 보전에 있다고 보았다(Llewellyn, David, "The Economic Rational for Financial Regulation", FSA Occasional Paper Series No.1. 1999.4.)

8) 이종한 외 3인, 주요국 금융규제개혁에 관한 비교연구, 한국행정연구원, 2006, 14면.

무상태 등에 대한 감독을 요하므로, 건전성규제, 영업행위규제, 시스템 규제가 필요하게 된다.⁹⁾

(2) 미국의 금융규제개혁법

1) 2009년 상반기 정부 금융규제개혁안

2009년 6월 18일에 미국 정부는, 금융부문에 과도한 리스크가 축적된 데다가 금융의 규제와 감독이 불충분했던 것이 금융위기의 요인으로 작용했다는 반성 하에 위기의 재발방지를 위하여 기존 금융규제 체계를 개혁하고자 하는 개혁안(새로운 기반: 금융감독 및 규제 재구축(A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation))을 내놓음으로써.¹⁰⁾ 금융시장 안정화 대책의 일환으로 시스템리스크 관리와 함께 금융소비자 보호 방안을 제시하고 있다.

동 개혁안은 몇 가지 부분으로 구분될 수 있다.¹¹⁾

첫 번째 모든 금융기관에 대한 강력한 감독·규제, 금융시장에 대한 포괄적 감독 체제의 확립이다. 전체적으로 정부 및 연방준비제도이사회(FRB)의 금융감독 권한을 강화하는 방향으로 가닥을 잡고 있다. 즉 기존에 업종별로 복수의 금융감독기관에 맡긴 금융감독 권한을 연방준비제도이사회(FRB)에 집중시켜서, 기존의 거대 상업은행 이외에도 비은행 대형 금융기관에 대해 감독할 수 있는 권한을 부여하였다. 즉 FRB는 은행과 은행지주회사 이외의 금융시장 안정에 영향을 줄 수 있는 모든 금융회사에 대한 감독권을 부여하고자 하고 있다.

9) 이종한 앞의 글 17~22면 참조.

10) U.S. Department of the Treasury, *Financial regulatory reform: A New foundation: Rebuilding financial supervision and regulation*, 2009.6.18.

11) 전창환, “2009년 미국의 금융위기와 오바마 정부의 새로운 뉴딜? -금융안정화 및 금융규제 개혁정책을 중심으로-”, 『동향과 전망』, 제78호(2010.2), 한국사회과학연구소, 270면 이하 참조.

II. 금융위기와 금융규제개선

두 번째 금융시장의 규제 강화를 추진하고 있다. 신용부도 스왑(CDS) 등 신용파생상품 거래를 중심으로 최근 급격히 확대되고 있는 장외(OTC: Over the Counter) 시장거래의 불투명성을 해소·완화하는 것을 염두에 둔 것으로서, 헤지펀드 등 투기세력의 자산·부채 현황 등을 규제해 투명성을 강화함과 동시에 일정 규모 이상의 헤지펀드나 사모펀드에 대해 증권거래 위원회(SEC) 등록을 의무화하였고, 아울러 투자은행의 자기자본을 강화함으로써 거래상대방 리스크(counter-party risk)를 줄이고자 하고 있다.

세 번째 금융소비자 보호는 글로벌 금융위기를 통하여 가장 의회가 강하게 요구하였던 사항으로서 금융폐해(financial abuse)로부터 금융소비자를 보호하기 위하여 금융상품 및 금융투자상품의 투명성, 공정성, 적합성을 높이는 규제를 대폭 강화하려고 하기로 하고, 금융소비자보호를 전담할 기구로 가칭 소비자금융보호청(CFPA: Consumer Financial Protection Agency)을 설치하며 모기지(mortgage), 신용카드 등에 대한 감독도 맡기도록 하고 있다.

끝으로 금융규제에 대한 국제협조 추진이, 미국이 자국 금융위기 재발을 방지하기 위하여 혼자서만 금융규제를 강행할 경우, 미국 금융기관들이 해외로 빠져 나가는 금융 공동화 현상을 초래하고 미국 금융산업의 경쟁력을 약화시킬지도 모른다는 점에서 제안되고 있다.

2) 2009년 하반기 금융소비자보호청 법안

이어 미국은 금융규제개혁안에 따르는 금융소비자 보호방안을 구체화하기 위하여 금융소비자보호청법(Consumer Financial Protection Agency Act of 2009: CFPA 법)안과 투자자보호법(Investor Protection Act of 2009)안을 마련하여 입법화를 추진 중이다.¹²⁾

12) 자세한 것은, 자본시장연구원, “미국금융소비자보호청(CFPA)법안(해외입법동향)”,

CFPA의 목표는 금융소비자가 합리적인 금융상품 구매결정을 할 수 있도록 실질적으로 필요한 정보를 제공(법안 §121(b)(1))하고, 금융시장의 불공정, 기망, 차별, 남용행위로부터 금융소비자를 보호(법안 §121(b)(2))하며, 금융시장이 공정하고 효율적으로 운영됨으로써 지속적 성장과 혁신을 달성하도록 보장하고(법안 §121(b)(3)), 그 동안 소외된 소비자와 지역사회의 대출, 투자, 기타 금융서비스에 대한 접근성을 높일 수 있도록 보장(법안 §121(b)(4))하기 위한 것이다. 그 목표를 달성하기 위하여, CFPA는 금융소비자 보호를 위한 규칙·명령·명령·지침 제정권한을 가지며 해당 법령 이행 여부를 확인하기 위한 조사·보고요구 등 집행권한을 보유한다(법안 §122).

3) 금융개혁법과 금융소비자보호국

위와 같은 과정을 요약하면 2009년 정부안이 제출된 이후, 동년 8월 전미변호사협회가 열려서 이 문제에 관한 토론회를 가졌고 이후 그 골자는 유지하나 일부 수정된 하원안이 동년 10월에 작성되고 동년 12월에 하원을 통과하였는데, 그 통과한 하원안 이외에 상원 금융주택위원회 Christopher Dodd 위원장이 하원의 Barney Frank 금융서비스 위원장이 공동으로 입안하였다. Dodd 위원장은 하원안과 자신의 독자적 안을 기초로 하여 공화당과 민주당 양당간의 협상을 통해 수정안을 만들고 그 안을 상원 은행위원회에 상정하였고 이 수정안이 2010년 5월 상원 본회의를 통과하였고 그 공식적 명칭은 『도드-프랭크 월가개혁 및 소비자보호법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 이하 ‘금융개혁법’)』이다.¹³⁾

금융개혁법은 미국 정부의 금융개혁 의지를 집대성한 2,317면의 방대한 법안이다. 동법은 은행지주회사법(Bank Holding Company Act of

2009.9 참조.

13) 다음 글 참조 작성함, 서병호, “미국금융개혁법의 주요 내용과 국내 파급효과”, 주간금융브리프 논단(19권 29호), 2010.7.16, 3면; 장덕조, 앞의 글 284면.

II. 금융위기와 금융규제개선

1956), 증권거래법(Securities Exchange Act of 1934, 연준법(Federal Reserve Act) 등 각종 금융관련 법안들의 수정안을 포함하고 있으며, 금융회사에 대한 규제개선과 금융시장의 투명성 확보 그리고 금융소비자 보호 강화와 대출관행 개선 등 이슈를 포괄적으로 다루고 있다.¹⁴⁾

금융소비자 보호를 강화하기 위해서는 연준, 연방예금보험공사 등에 산재되어 있던 소비자보호 기능을 모두 담당하는 독립적 소비자금융 보호국(CFPB; Consumer Financial Protection Bureau)을 신설한다(동법 제1011조). 동 기구는 소비자 보호를 위한 규정의 제정, 금융상품이나 서비스에 대한 모니터링, 소비자에 대한 금융교육 등을 담당하게 된다(동법 제1021~1037조). 또한 소비자는 금융회사로부터 자신의 신용 점수(credit score) 및 신용점수 산출근거를 보고받을 수 있으며(동법 제1033조), CFPB에 민원을 제기할 수 있다. CFPB는 전술한 정부안과 하원안은 대통령 직속의 독립기구였으나 수정된 상원안은 그 기구를 FRB 산하에 두도록 하고 그 명칭도 바뀌었다. 하지만 이사의 구성은 상원의 추천 및 동의에 따라 대통령이 임명하는 이사 4인과 신설되는 국가은행감독청장(Director of National Bank Supervisor) 등 임기 5년의 5인으로 구성되는데 대통령이 그 중 1인을 의장으로 지명하게 되며 임직원 구성, 업무처리 원칙을 동 조직이 직접 결정할 수 있도록 하는 권한을 인정하고 있어 자율성이 인정될 뿐 아니라 예산의 독립성 인정, 법률 제·개정권 그리고 집행권도 부여되고 있는 점에서 동일하게 독립적 기구의 성격을 갖고 있다.

한편 금융소비자 보호를 위해 금융시장의 투명성을 높이는 조치들도 취해진다. 우선 장외파생상품도 증권거래위원회(SEC; Securities and Exchange Commission)와 상품선물거래위원회(CFTC; Commodity Futures Trading Commission)의 감독을 받게 되며, 동 상품의 거래내역이 보고된다(동법 제729조). 또한 금융회사는 주택저당증권(mortgage-backed secu-

14) 자세한 것은 서병호 윗글 참조.

rities) 등 증권화 상품을 발행하는 경우 해당 채권을 5% 이상 보유하여야 하며, 증권화 상품의 발행자는 동 증권과 반대 방향의 포지션을 취하는 것이 금지된다(동법 제941조), 신용평가사(credit rating agency)의 이해상충(conflict of interests) 문제를 해결하기 위하여 내부통제가 강화되며(동법 제932조), 경영진의 구체적 보수체계에 대한 주주 발언권(say on pay)이 생긴다(동법 제953조). 이 밖에 금융개혁법에는 주택금융 및 대출은행(동법 제1400~1498조), 지급결제시스템(동법 제801~814조), 헤지펀드(동법 제401~416조) 등에 대한 규제개선 방안도 포함되어 있다.¹⁵⁾

2.

글로벌 금융위기로 인하여 세계경제는 서로 물고 물리는 교착상태를 형성하였고 2009년 초에는 소위 G20 정상들이 한 자리에 대책을 논의한 후, 각국은 1조 1000억 달러의 재정투입을 가급적 빠른 시일 내에 실행하고 동시에 신금융 파생상품 규제 등을 포함한 국제금융제도도 중장기적으로 개선하겠다고 언명한 바 있다. 작금의 금융위기는 몇 가지 특징을 갖고 있다.¹⁶⁾ 첫째, 최대 경제 대국인 미국에서 시작된 것이다. 둘째, 실물경제에 혈액을 공급하는 금융회사, 최고의 엘리트들이 운영한다고 여겨지던 첨단 선진 금융기관으로부터 시작된 부실이라는 점이다. 셋째, 경제적 탐욕에 대한 공공적 통제의 결여로 발생한 경제위기라는 점이다. 금번 금융위기의 배경은 여러 가지로 분석¹⁷⁾되고 있는데, 첫째, 금융위기는, 미국 연방준비제도이사회(FRB)가 2000년 이후 경기부양을 위하여 지나치게 장기간 저금리 정책을 주도하고 통화량 팽창을 용인함으로써 주식·부동산 폭등을 초래한 과잉유동성 및 확장적

15) 서병호 앞의 글 6면.

16) 국가발전정책연구원, 경제회복과 국가경쟁력 강화를 위한 재정정책 방향과 전략, (사)국가발전정책연구원, 2009.7, 14면 이하 참조.

17) 자세한 것은 국가발전정책연구원 보고서, 23면 이하 참조.

II. 금융위기와 금융규제개선

금융정책에서 비롯되었다¹⁸⁾는 것 그리고 둘째, 검증 되지 않은 복잡한 금융상품과 기법의 등장으로 인한 금융위험관리(규제) 정책의 한계성이 노출되었다¹⁹⁾는 것 등이다.

(1) 금융위기와 자본시장법의 역할

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(2007.8.3. 법률 제8635호 제정, 2009.2.4. 시행)」(이하 자본시장법)은 국내 자본시장을 동북아 금융허브로 육성·발전시킨다는 정부의 자본시장 발전 전략에 따라 제정된 법률으로써, 금융업종간 차별적인 규제를 철폐함으로써 금융산업 전반의 효율성을 제고하여 국내자본시장의 국제경쟁력을 강화할 목적으로 기존의 각종 자본시장 관련 법률을 통합한 것이다.²⁰⁾ 자본시장법은 자본시장에 대한 규제개혁과 투자자보호 강화에 초점을 맞추고 있으며, 기능별 규제체제 및 금융상품의 포괄주의 채택, 금융투자업자의 업무범위 확대, 금융투자업자의 의무강화 등 투자자보호를 위한 제도를 채택하고 있다.²¹⁾

자본시장법은 금융투자업자로 하여금 투자자에 대하여 선관주의 의무로서 집합투자재산을 운용할 것을 규정하고 있는데 이는 주의적 규정으로 보인다(법 제79조 제1항). 아울러 투자자의 이익을 보호하기 위한 충실의무를 규정하고 있다(동조 제2항). 그런데 상법 중 회사편도 선관주의의무와 충실의무가 아울러 규정하고 있는데, 회사법상 두가지 의무를 병렬적으로 규정한 것에 대하여, 그 해석상 선관의무를 구체적으

18) Anna J. Schwartz, *Origins of the Financial Market Crisis of 2008*, CATO, 2009.5.8.

19) Barry Bosworth and Aaron Flaaen, *America's Financial Crisis: The End of An Era, The Brookings Institution, Paper to be Presented at ADBI Conferece: Global Financial and Economic Crisis: Impacts, Lessons and Growth Prebalancing*, 22~23 April 2009, Tokyo, Japan.

20) 재정경제부, “자본시장과 금융투자업에 관한 법률안 설명자료”, 2006.6.30.

21) 맹수석, “자본시장통합법상 금융투자자보호제도의 문제점과 예금보험제도의 개선 방안”, 『금융안정연구』, 제9권 제2호(2009.1), 예금보험공사, 106면 등.

로 부연 설명한 것에 불과하다는 견해²²⁾와 선관의무와는 다른 본래의 충실의무를 규정한 것이라는 견해²³⁾로 갈리고 있다.

그런데 자본시장법이 집합투자업자에 대하여 이 두 가지 의무를 병렬적으로 규정한 것을 어떻게 해석해야 할까. 충실의무는 중요한 것만 짚어봐도 다음과 같이 매우 광범위한 내용을 담고 있는 것이다.²⁴⁾ 첫째 회사(위임인)과의 경쟁(competing with corporation)금지, 회사기회유용(usurpation of corporate opportunity) 금지, 임원(수임인)의 보수(executive compensation) 과다지급 또는 불공정 지급 금지, 증권거래에 있어 진실을 은폐하거나 혹은 허위사실을 말하는 등 사기적 수단에 의한 주식매매의 금지(Securities Exchange Act of 1934 §10(b); SEC Rule §10(b) 5)²⁵⁾, 지배주주와 이사에게 부여하는 소수자주주에 대한 공정의무(fairness to minority shareholders), 지배주주는 지배주식의 매각(sale of control) 등의 경우 거래 상대방에 대하여 상당한 주의를 기울여 회사재산을 탈취(looting)하는 등의 불법한 목적을 가진 자가 아닌가를 조사하여 거래 상대방을 선택할 의무를 진다.²⁶⁾ 자본시장법상 선관주의의무와 충실의무 두 가지를 병렬적으로 규정한 것에 대하여, 선관주의의무는 금융투자업자의 주의의무를 등에 대하여 규정한 것이라고 보아야 하고 반면 충실의무는 집합투자업자의 속성상 그대로 영미법상의 충실의무(duty of loyalty)를 수용한 것으로서, 자본시장법상의 선관주의의무와 충실의무는 서로 다른 의무로서 규정된 것이다.

22) 손주찬, 상법(상)(제13정증보판), 박영사, 2002, 841면; 이철송, 회사법강의(제16판), 박영사, 2009, 601면; 이범찬·최준선, 상법개론(제4판), 삼영사, 2001; 정찬형, 회사법강의(제3판), 박영사, 2003, 608면; 최기원, 신회사법론(제12대정판), 박영사, 2005, 635면 등.

23) 강위두·임재호, 상법강의(상), 형설출판사, 2006, 539면; 권기범, 현대회사법론(제2판), 삼지원, 2005, 658면; 임홍근, 회사법, 법문사, 2000, 501면; 정동윤, 회사법(제7판), 법문사, 2001, 431면 등.

24) 이철송 앞의 책 602~603면 참조.

25) 성승제, “자본시장통합법과 미국법상 적합성의 원칙”, 『법제연구』, 제36호(2009.6), 한국법제연구원, 381면 이하 등 참조.

26) Cary, William L. & Eisenberg, Melvin A., Corporations, unabridged, 7th ed., The Foundation Press, Inc.(New York), 1995. p.566 et seq.

(2) 자본시장법 기능의 검토

우리나라는 금융산업을 선진화하기 위한 노력을 기울여 왔다. 특히 개방화 및 글로벌화 되어가는 금융환경의 추세에 발맞추어 이에 대응할 수 있는 제도개선 및 글로벌 스탠더드 도입에 노력하여 왔다. 그러나 소위 금융선진국들을 진원지로 하는 글로벌 금융위기가 발발함에 따라 이들 나라들을 벤치마크하여 추진하여 오던 금융선진화 작업을 재고해 볼 필요가 있다. 이는 금융거래의 복잡화(금융파생상품 및 결합상품), 증권화 및 글로벌화가 금융위기의 단초를 제공하였다는 데 대한 의구심에서 출발하는 것이다.²⁷⁾

자본시장법은 전술한 바와 같이, 금융투자업자에 대하여 선관주의의무, 충실의무와 아울러, 행위규제와 관련된 투자권유규제(법 제46조 등) 및 투자광고규제(법 제57조) 등을 하고 있다. 이는 관심의 초점을 투자권유단계의 규정에 초점을 맞춘 것일 뿐이기 때문에, 금융투자업자가 파산하는 등 심각한 문제로 대두한 경우와 같이 투자자에 대한 사후적 보호방안이나 예금자보호법과의 관계 등을 보완하자는 논의도 있다.²⁸⁾ 즉 자본시장법은 투자자를 보호하기 위하여 투자매매업자 또는 투자중개업자는 투자예탁자금을 고유재산과 구별하여 증권금융회사에 예치 또는 신탁하도록 하고 있고(법 제74조), 아울러 투자자 소유 증권을 예탁결제원에 예탁하도록 하고(법 제75조) 있어서, 안전판(safety net)에 의하여 금융투자업자 자산 건전성 문제를 해결하려고 하고 있지만 투자자 손해를 담보하기에는 여전히 부족한 것이 현실이므로 미국 일본의 예를 들어 별도의 투자자보호기구를 유지할 필요가 있다는 것이다.²⁹⁾

27) 김병연, “금융선진화의 과제와 금융소비자보호”, 『주간 금융브리프』, 제18권 제49호(2009.12.12), 한국금융연구원, 3면 이하.

28) 맹수석 앞의 글 106면 참조.

29) 맹수석 앞의 글 139면 참조.

최근 금융환경의 변화는 금융상품을 더욱 복잡하고 다양하게 하면서, 종래 금융투자자로 인식되어 온 금융상품을 구매하는 대중의 지위를 더욱 일반 소비자와 같은 유사한 상황임을 인식할 수 있게끔 하고 있다. 후술과 같이 캐나다에서의 금융위기에 대처하는 방법론상 우수한 결과를 보였던 소비자보호를 위한 감독기관에 대한 시사점을 얻어서, 금융위기의 진원지였던 미국도 소비자금융 보호감독청을 설립하기 위한 입법작업을 진행하고 있다. 이는 금융소비자 보호를 위해서는 불공정거래의 시정 뿐만 아니라 금융소비자역량 강화와 아울러 강력한 소비자 피해구제 전담기관이 필요함을 인식했기 때문이다. 이는 기존 금융감독체제에서는 한정된 감독자원 배분 과정에서 금융소비자 보호감독이 후순위로 밀려나기 쉬우며 감독기구 구성원의 역량 및 전문성이 소비자 보호에 부적절하기 쉽기 때문이다.³⁰⁾

첫째로 자본시장법은 금융위기를 경험하면서 효용성을 의심할 수 밖에 없게 된 금융업종간 장벽 제거 및 그에 따라 필연적으로 금융회사 대형화를 추구하게 되는 시스템이라는 점에서 동법령에 대한 대대적인 재검토 및 보완없이 계속 자본시장법을 사용해도 되는가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 금융위기후 각국의 금융정책 동향은 아마도 금융업종간 장벽 제거 및 그에 수반하는 금융회사 대형화 현상에 대하여 적어도 반성 및 재검토를 하고 있는 것으로 보인다.

둘째로 자본시장법은 동법 표현상 투자자 보호 제도와 관련되는 여러 가지 장치를 마련하고 있으나, 별다른 문제의식없이 계수된 법적 장치인, 그 규정들이 곳곳에 산재 또는 방치하고 있을 뿐이라는 점에서도 개선책 내지 적어도 정비 방안이 필요한 것 같다. 다시 말해 금융안정을 위해서는 기존의 투자자 보호 제도를 조금 더 개선하고 기존의 개별 회사 건전성(미시 건전성)과 아울러 주요한 가치를 갖는 개념

30) 김병연, “금융소비자보호 전문 감독기관의 설립 필요성”, 『주간 금융브리프』, 제 18권 제28호(2009.7.11), 한국금융연구원, 8면.

II. 금융위기와 금융규제개선

으로 금융소비자보호를 위한 대책을 보완하면서 변화하고 있는 금융 감독을 요하는 상황에 대처할 필요성이 있는데 이는 금융시장의 세계화, 신종파생금융상품 등의 확대에 의한 금융소비자들의 정보비대칭성의 증대 등의 요인 때문에 중요성이 높아진 측면이 있다.

Ⅲ. 금융소비자보호와 금융소비자보호기관

1.

(1) 소비자

소비자라 함은 사업자³¹⁾와 대립되는 개념으로서 사업자가 공급하는 상품 또는 용역을 거래과정의 말단에서 최종 구매하는 수요자로서, 사업자가 제공하는 재화 등을 소비생활을 위하여 사용하거나 이용하는 자(최종소비자)를 말한다. 소비자의 개념에 대해서는 다양한 정의가 제시되어 있지만 소비생활을 영위하기 위하여 상품이나 용역을 구입·이용하는 자로서 공급자에 대립하는 개념으로서 인식하는 것이 일반적이다.³²⁾ 소비자는 정보, 기술적 조작, 부담전가(리스크 전가), 조직력·시장지배력 등에 있어서 사업자보다 열등한 지위에 놓여있는데, 오늘날 산업사회에서 소비자는 자기생활을 영위하기 위하여 가격이나 거래조건을 강요당하기 쉬운 지위에 있기 때문에 근대 시민법의 원칙을 관철하지 않고, 소비자의 권익을 기본적 인권의 차원으로 승화시켜야 할 상황에 이르게 되었다.³³⁾ 그리하여 소비자의 권리는 새로운 유형의 현대형 인권으로서 헌법 제124조를 ‘소비’ 등 개념이 명시된 근거로 하면서도 다양한 기본권들(헌법 제10조, 제23조 제1항, 제34조 제1항, 제36조 제3항, 제37조 제1항)의 보완적 뒷받침을 받는 복합적 기본권의 성격을 갖는다.³⁴⁾

31) 물품을 제조(가공 또는 포장)를 포함한다)·수입·판매하거나 용역을 제공하는 자를 말한다(소비자기본법 제2조제1항).

32) 권오승, 경제법(제5판), 법문사, 2005, 488~489면; 권재열, 경제법(사정판), 법원사, 2005, 375면.

33) 권오승 앞의 책 490면 이하 참조.

34) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2008, 579~580면 참조.

Ⅲ. 금융소비자보호와 금융소비자보호기관

한편 소비자 보호에 대한 기본법으로서 소비자기본법은 소비자의 개념을 “사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함한다)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함한다)하는 자(소비자기본법 제2조 제1호 전단)”라고 하면서도 동시에 생산활동을 위하여 사용하는 사업자로서 대통령령이 정하는 자(소비자기본법 제2조 제1호 후단)³⁵⁾도 소비자에 포함시키고 있다. 그리하여 사실상 소비자와 동일한 지위 및 거래조건으로 거래하는 자라면 대통령령에 의하여 소비자에 포함시킬 수 있도록 하고 있다.³⁶⁾

위와 같은 소비자의 개념에 대하여 금융 상품과 금융 용역 구입자인 일반 대중들도 소비자에 포함될 것인지가 문제된다. 전술한 바와 같이 소비자기본법은, 소비자를 “사업자가 제공하는 물품 또는 용역을 소비생활을 위하여 사용하는 자”로서 정의하고 있고 일반적으로 소비자란 소비생활을 영위하기 위하여 상품이나 용역을 구입·이용하는 자로서 공급자에 대립한 관념으로 인식하고 있다. 그리하여 소비자는 유통과정의 마지막 단계에 있는 최종소비자만을 의미하며 이를 전매하거나 이를 소재로 하여 생산활동을 영위하는 중간소비자는 포함되지 않는다. 왜냐하면 최종소비자는 거래과정에서 받은 피해를 다른 사람에게 전가할 수 있는 방법이 없는데 반하여 중간소비자들은 그 피해를 다른 사람에

35) 소비자기본법 시행령 제 2 조 「소비자기본법」 제2조 제1호의 소비자 중 물품 또는 용역(시설물을 포함한다)을 생산활동을 위하여 사용(이용을 포함한다)하는 자의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 제공된 물품 또는 용역(이하 “물품등”이라 한다)을 최종적으로 사용하는 자. 다만, 제공된 물품등을 원재료(중간재를 포함한다), 자본재 또는 이에 준하는 용도로 생산활동에 사용하는 자는 제외한다.
2. 제공된 물품등을 농업(축산업을 포함한다. 이하 같다) 및 어업활동을 위하여 사용하는 자. 다만, 「축산법」 제21조제1항에 따라 농림수산물부령으로 정하는 사육규모 이상의 축산업을 영위하는 자 및 「원양산업발전법」 제6조제1항에 따라 농림수산물부장관의 허가를 받아 원양어업을 하는 자는 제외한다.

36) 권재열, 앞의 책 375면; 신현윤, 경제법, 법문사, 2006, 489면; 이기수·유진희, 경제법(제7판), 세창출판사, 2006, 413면; 정호열, 경제법, 박영사, 2006, 464면; 후술과 같이 배제해야 한다는 반대설 있음(권오승, 앞의 책 489면).

게 전가할 수 있는 가능성이 있기 때문이라고 한다.³⁷⁾ 한편 정책적(또는 사실상) 소비자의 개념이 있는데, 소비자기본법 시행령이 인정하고 있는 자³⁸⁾에 대해서 인정되고 있다.³⁹⁾

(2) 금융소비자

1) 종래의 법적 개념⁴⁰⁾

전통적으로 금융 관련법은 금융업자(은행법상 ‘금융기관’(제2조 제1항 제2호), 자본시장법상 ‘금융투자업자’(제8조 제1항), 보험업법상 ‘보험회사’(제2조 제5호) 등 금융업무를 제공하는 자를 일반적으로 포함하기로 함)에 대한 금융거래의 상대방을 가리키는 용어로서 ‘예금자’(은행법 제1조), ‘투자자’(자본시장법 제1조), ‘보험계약자’(보험업법 제1조) 등을 사용하여 왔다. 특히 증권과 파생상품과 같은 위험상품에 대한 규제를 내용으로 하는 자본시장법은 금융투자거래에서 금융투자상품거래에서 금융투자업자의 상대방을 가리키는 용어로서 ‘투자자’

37) 권오승 앞의 책 489면.

38) 현행 규정을 보면, 동법 시행령 제2조 제1호 제공된 물품이나 용역을 최종적으로 사용하거나 이용하는 자(다만 제공된 물품을 원재료(중간재를 포함한다) 및 자본재로 사용하는 자를 제외한다)와,

제2호 제공된 물품을 농업(축산업을 포함한다) 및 어업활동을 위하여 사용하는 자(다만 축산법 제21조 제1항의 규정에 의하여 농림부령이 정하는 사육규모 이상의 축산업을 영위하는 자 및 수산업법 제41조 제1항의 규정에 의하여 해양수산부장관의 허가를 받은 원양어업자를 제외한다)

39) 그런데 이 정책적 또는 사실상 소비자 개념에 대하여, 이들이 거래과정에서 피해를 보았다더라도 그 피해를 제3자에게 전가할 수 있으므로, 비록 이들이 소비자와 같이 특별한 보호를 받을 필요가 있는 사회적 약자라는 점은 인정할 수 있지만, 그렇다고 하여 이들을 소비자보호법에서 ‘최종소비자’와 같은 차원에서 그리고 같은 정도로 보호할 필요성은 없기 때문에 입법론상으로는 소비자보호법상 소비자의 범위에서 제외시키는 것이 바람직하다는 일면 타당한 견해도 있다(권오승 앞의 책 489면). 사건으로는 헌법 제124조가 규정하는 바와 같이 널리 소비자 보호 등에 법규 목적이 부합한다면 굳이 법리를 좁게 해석할 필요는 없을 것 같다.

40) 정순섭, “금융규제개혁과 금융소비자 보호”, 상사판례연구(제22집 제4권), 한국상사판례학회, 2009.12.31, 6~7면 전재 또는 재인용.

Ⅲ. 금융소비자보호와 금융소비자보호기관

라는 용어를 사용하고 있으며, 이는 금융투자상품이나 금융투자업과 함께 자본시장법의 기초개념에 속한다.

전통적으로 ‘투자자’는 소비자와 다른 처지에 있는 것으로 이해되었지만 오늘날 금융투자자는 일반 소비자와 크게 다르지 않는 것으로 이해되어 왔다.⁴¹⁾ 소비자는 유통과정의 최말단에서 상품을 매입하여 소비하는 자로서 상품의 위험을 고스란히 부담하는데 비하여, 투자자는 상품의 매입 뿐만 아니라 매도도 가능하기 때문에 위험을 시장에 전가하는 것이 가능하며 최근 유행하는 신종금융상품에 투자하는 투자자는 일단 매입하면 위험 전가가 불가능하다는 점에서 소비자와 처지가 크게 다르지 않다.⁴²⁾ 아무튼 일반소비자에 관하여는 각종 소비자보호기관이나 단체 등이 상품의 위험도 분석 등을 통하여 상품에 내재하는 위험을 파악하고자 노력하고 있지만, 금융상품의 경우에는 이러한 접근은 그다지 강하지 않았던 것이 현실이다.⁴³⁾

2) 금융소비자의 개념⁴⁴⁾

‘금융거래의 상대방으로서 금융업자와 금융상품을 거래하는 당사자’를 표현할 때 사용하는 용어에 따라 금융업자와의 법률관계에 관한 인식의 차이가 반영될 수 있다. ‘거래상대방(counterparty)’은 금융거래의 상대방을 지칭하는 용어로서 금융거래의 모든 단계에서 일반적으로 사용

41) 소비자와 투자자의 구별에 관한 논의로서, 國民生活センタ(編), 『金融商品の多様化と消費者保護-横斷的金融市場ルールに向けての提言』(2002), 5-6면 참조

42) 이는 기본적으로 유통시장이 형성되어 있는 상품과 그렇지 않은 상품의 차이라고도 볼 수 있으며, 금융분야에서의 소비자보호의 특수성을 입증할 수 있을 정도의 근본적인 차이라고 보기 어렵다는 지적도 있을 수 있다.

43) Australian Treasury, *Financial System Inquiry: Final Report*(1997), p177. 다만 호주 법상 모든 금융업무가 투자와 관련된 것은 아니라는 지적은 Gail Pearson, ‘Risk and the Consumer in Australian Financial Services Reform’ (2006) 28 Sydney Law Review 99, p104. 다만 예금에 대해서는 정부가 예금보험의 형태로 일정한 한도내에서 원본에 대한 보장을 제공하고 있다.

44) 정순섭 앞의 글 8~10면 전재

될 수 있다. 그리고 ‘고객(customer, client)’은 금융상품의 공급자가 아니라
 라는 의미에서의 금융시장 참가자 일반을 가리키는 용어로서 역시 금융
 거래의 모든 단계에서 일반적으로 사용될 수 있다(금융업자의 거래상대
 방으로서 금융업자가 아닌 자가 주로 포함될 것임). 그러나 소비자라고
 하면 보호 상대방이라는 가치판단이 내포되어 있다는 인상을 줄 수 있
 다. 금융거래의 단계별 구분에 따르면 ‘투자자’라는 용어는 금융거래를
 위한 계약이 체결되기 이전의 ‘매입하고자 하는 자’도 포함하는 것으로
 볼 수 있지만, ‘예금자’나 ‘보험계약자’는 금융거래를 위한 계약이 체결
 된 이후의 금융이용자를 대상상품이나 거래의 종류에 따라 부르는 용어
 이다. 따라서 예금자와 투자자, 보험계약자 그리고 대출채무자를 포괄하
 는 공통개념이 필요할 수 있다. 다만 이와 같이 “금융업자와 금융상품계
 약을 체결하는 등 금융거래를 하는 상대방”으로서 예금자와 투자자, 보
 험계약자, 대출채무자를 모두 포괄하는 공통개념으로서 ‘금융소비자’라
 는 표현을 사용할 경우 다음과 같은 문제를 고려하여야 한다. 즉 소비자
 문제로서의 금융소비자의 인식 또는 금융‘소비’자라는 용어의 사용과 관
 련하여 금융상품이나 금융거래를 ‘소비’한다는 표현이 가능한지 여부에
 대해서 의문이 남으며 예금자와 보험계약자를 소비자로 인식하는 것에
 비하여 투자자를 소비자로 인식하는 것이 더 곤란하다는 지적⁴⁵⁾이 있는
 데, 하지만 금융상품의 보유 그 자체를 금융상품의 소비라고 볼 수 없는
 것은 아니다.⁴⁶⁾

45) Peter Cartwright, “Consumer Protection in Financial Services: Putting the Law in Context” in Peter Cartwright(ed), *Consumer Protection in Financial Services*(1999), pp.5-6(정순섭, “금융규제개혁과 금융소비자 보호”, 상사판례연구(제22집 제4권), 한국상사판례학회, 2009.12.31 각주 15 재인용).

46) 특히 영국에서는 ‘투자’를 ‘소비의 이연(移延)(deferred consumption)’이라는 점에서 투자자보호는 소비자보호와 동전의 양면과 같은 관계에 있으며, 투자자는 자문업자나 투자중개업자, 투자매매업자, 집합투자업자 등의 서비스의 소비자에 해당한다는 견해가 있다고 한다(정순섭 앞의 글 각주 16).

Ⅲ. 금융소비자보호와 금융소비자보호기관

그 밖에 금융소비자 개념의 성립가능성을 주장하는 견해를 보면 금융거래에서의 소비자가 ‘최종소비자’ 인지 여부에 대해서는 거래별로 검토할 필요가 있지만, 예금과 보험의 경우에는 ‘최종소비자’로 볼 수 있다고 하면서도, 적어도 증권투자와 같이 금융투자상품거래에서의 소비자는 구입한 상품을 전매할 수 있기 때문에 위 규정상 문언대로 해석할 경우 이러한 유형의 거래는 소비자기본법의 적용대상에서 제외되어야 할 것이라는 견해⁴⁷⁾도 있고 금융소비자가 전적으로 소비자보호법상 소비자 개념에 포함된다고 판단한 듯한 견해도 있다.⁴⁸⁾ 그럼에도 불구하고 전자와 같은 일부유보설도 금융소비자의 보호 특수성 및 환경변화에 부응한 보호의 필요성 그리고 금융산업의 환경변화에 따른 금융소비자보호의 강화 필요성에 따라 금융소비자란 개념을 도입해야 한다고 보고 있다.⁴⁹⁾ 그리하여 우리나라의 금융소비자보호제도는 그 목적에 따라 ① 정보의 비대칭으로 인한 문제를 해소 내지 완화하기 위한 제도, ② 금융시장에서의 경쟁을 촉진하기 위한 제도, ③ 금융기관의 효율성을 제고하기 위한 제도로 3분하여 보기도 하고⁵⁰⁾, 금융소비자 보호를 금융질서의 확립, 공정거래의 확립, 소비자 7대 기본권리의 보호라는 세가지 국면으로 구분한 다음 ‘세계 각국에서의 금융소비자보호를 위한 제정책적 아젠다’는 그 초점이 첫 번째와 두 번째 국면에서 세 번째 국면으로 전환되는 단계에 있다고 한다.⁵¹⁾

47) 안수현, “금융소비자 보호와 자본시장법의 과제”, 『기업법연구』, 제22권 제4호 (2008.12), 한국기업법학회, 74면.

48) 김병연, 금융소비자보호제도의 주요 이슈와 개선방안, 한국금융연구원, 2009.11, 103면 참조).

49) 자세한 것은 안수현, “(가칭)자본시장통합법과 소비자보호법의 접점”, 『증권법연구』, 제7권 제2호, 한국증권법학회, 2007, 206~207면 참조; 안수현, “(가칭)자본시장통합법과 소비자보호법의 접점” 앞의 글, 208~211면 참조.

50) 김성훈 외, 금융소비자보호 제도의 실태조사결과 및 개선 방향, 한국금융연구원, 2001.9, 10면..

51) 김병연, 금융소비자보호제도의 주요 이슈와 개선방안, 한국금융연구원 2009.11, 10~11면.

2.

(1) 자본시장법상 분류 기준

1) 자본시장법 9조와 동시행령 제10조⁵²⁾

자본시장법은 제9조에서 몇 가지 용어를 정의하면서 그 제5항 및 제6항에서 각각 전문투자자와 일반투자자로 투자자 개념을 분류하고 있다. 우선 전문투자자라 함은 금융투자상품에 관한 전문성 구비 여부, 소유자산규모 등에 비추어 투자에 따른 위험감수능력이 있는 투자자라고 정의하면서 국가(제1호), 한국은행(제2호), 대통령령으로 정한 금융기관, 주권상장법인⁵³⁾, 기타 대통령령으로 정한 자를 제시하고 있다(법 제9조 제5항 전단). 이러한 경우에도 일반투자자로서 대우받겠다는 의사를 금융투자업자에게 서면으로 통지할 경우 금융투자업자는 정당한 사유가 없을 경우 동의하여야 한다(동항 후단).

한편 동조에 의한 시행령(동령 제10조)은 일반투자자와 전문투자자를 구분하는 동법 제9조의 기준을 조금 더 구체화하려 하고 있다.

첫째, 전문투자자일 뿐 일반투자자로 전환할 수 없는 그룹이다. 국가(동령 제10조 제1항 제1호), 한국은행(제2호), 동령 제10조 제2항 소정의 각종 금융기관(제1항 제3호 → 제2항), 예금보험공사·한국자산관리공사·한국주택금융공사·한국투자공사·한국정책금융공사·협회·한국예탁결제원·한국거래소·금융감독원·집합투자기구·신용보증기금·기술신용보증기금(이상 동령 제10조 제3항 제1호~제11호), 외국정

52) 성승제 앞의 글(금융위기와 자본시장법) 507~509면.

53) 주권상장법인은 오히려 반대로, 금융투자업자와 장외파생상품 거래를 하는 경우, 전문투자자와 같은 대우를 받겠다는 의사를 금융투자업자에게 서면으로 통지하여야 전문투자업자로 간주하게 된다(동항 제4호 단서)고 하여 파생상품 거래의 위험성을 감안하고 있다.

Ⅲ. 금융소비자보호와 금융소비자보호기관

부·조약에 따른 국제기구·외국중앙은행(동령 제3항 제18호)이 해당한다.

둘째, 전문투자자로 지정되어 있지만, 금융투자업자에 대한 서면통지로서, 일반투자자로 전환하여 동법상 투자자보호 제도의 혜택을 볼 수 있는 그룹이다. 법률에 따라(신보·기술신보 제외) 설립된 기금(동령 제3항 제12호), 법률에 따른 공제사업 경영하는 법인(제13호), 지방자치단체(제14호), 해외 증권시장에 상장된 주권 발행 국내법인(제15호), 관련자료 제출일 전날의 금융투자상품 잔고가 100억원 이상이거나 그것을 증명할 수 있는 자와 그 자료 제출일로부터 2년 미경과한 법인 또는 단체(16호), 그리고 관련 자료 제출일 전날의 금융투자상품 잔고가 50억원 이상이고 금융투자업자에게 계좌개설한 날로부터 1년이 지났으며 관련 자료 제출일로부터 2년 미경과한 개인(제17호)이다.

셋째, 외국인은 일괄적으로 전문투자자일 뿐 일반투자자로 전환할 수 없다. 외국인 개인, 법인, 단체도 전문투자자로만 인정된다(동령 제10조 제1항 제4호·제5호 반대해석 → 동령 제10조 제3항 제16호·제17호 단서). 외국정부·조약에 따른 국제기구·외국중앙은행도 전문투자자로만 인정되고 일반투자자로 전환할 수 없다(동령 제10조 제1항 제5호 → 동조 제3항 제18호). 외국 금융기관 및 정책금융기관도 전문투자자일 뿐 일반투자자로 전환할 수 없다(동령 제10조 제1항 제6호 → 동항 제3호·제4호).

2) 자본시장법상 분류에 대한 비판⁵⁴⁾

이에 대해 시행령의 기준을 요약하자면, 동법 제5항 본문이 제시하고 있는, “전문성의 구비여부, 소유자산규모 등에 비추어 투자에 따른 위험 감수능력이 있는 자로서 다음 각 호”에 해당하는 자로 정의하고 등 각

54) 성승제 앞의 글(금융위기와 자본시장법) 509면.

호에 해당하는 자를 구체적으로 나열하고 있으면서도 다시, “전문성의 구비여부, 소유자산규모 등에 비추어 투자에 따른 위험감수능력”이라는 불확정 개념을 사용하면서 이를 동시에 요구하고 있어 향후 구체적인 해석상 어려움을 예고하고 있다는 비판이 있다.⁵⁵⁾ 예컨대 각 호에서 구체적으로 나열된 법인인 경우에도 개개 거래건별로, 그리고 시점별로 위험감수능력이 있는지 여부를 별도로 따져 보아야 한다는 의미로 읽히는데, 그 판단기준이 될 전문성 구비여부와 소유자산 규모 등은 어떠한 기준에 따를 것인지가 어려운 문제가 될 것이라고 한다.⁵⁶⁾ 이러한 비판은 일단 동령 제10조 제3항 제16호·제17호의 ‘관련 자료를 제출’를 주목한 듯 한데, 필자로서는 일응 획일적 기준이 필요하다는 의미로 새기고 있다. 그래서 우리나라의 자본시장법도 영국·일본의 사례를 들어, 투자자를 전문투자자, 일반투자자, 준전문투자자로 세분하여 보호하는 것이 좋다는 지적⁵⁷⁾은 모호한 분류를 낳을 가능성이 있어서 곤란할 듯하다.

(2) 자본시장법상 일반투자자 보호 제도⁵⁸⁾

자본시장법은 아래와 같이 일반투자자를 특히 전문투자자와 구분하여 조금 더 강화된 규제를 가하고 있다. 즉 적합성의 원칙, 설명의무 그리고 부당권유행위금지 등 투자권유 규제에 대한 것을 말한다. 투자권유 규제 제도는 미국법상 발원한 것으로서 연원이 오래되었고⁵⁹⁾, 현재에도 미국 증권업협회(NASD; National Association of Securities Dealers) 및 그에 이은 금융업규제회(FINRA; Financial Industry Regulatory Authority)⁶⁰⁾의 규

55) 한국증권법학회, 자본시장법(주석서 I), 박영사, 고창현 집필부분, 2009, 54면.

56) 한국증권법학회 앞의 책 54면.

57) 여은정, “자본시장통합법하의 투자구분제도 현황 및 시사점”, 『주간 금융브리프』 (제17권 제9호(2008.3)), 한국금융연구원 13면.

58) 성승제 앞의 글(금융위기와 자본시장법) 510~513면.

59) 성승제 앞의 글(금융위기와 자본시장법) 381면 이하 등 참조.

60) 2007년 6월 전미증권업협회(NASD)와 뉴욕 증권거래소(NYSE)의 회원 규정을 통합하여 금융업규제회(FINRA)가 출범하였다. 미국에서 가장 큰 증권업자율규제기구(SRO)로

Ⅲ. 금융소비자보호와 금융소비자보호기관

칙 및 각 증권거래소의 상장규정 등 증권업자율기구(SRO; Self-Regulatory Organization) 규범으로 채택되어 있다.⁶¹⁾ 물론 SEC Rule 10b-5에 의한 소송제기 요건에 해당할 경우 사기·기망에 해당되어 제소할 수 있다.⁶²⁾

1) 적합성의 원칙

전술한 일반투자자와 전문투자자를 구별하도록 함으로써, 자본시장법은 금융투자업자로 하여금 일반투자자인지 전문투자자인지 여부를 확인하여 달리 대처하도록 하고 있다(자본시장법 제46조 제1항). 즉 금융투자업자는 일반투자자에게는 투자권유를 하기 전에 면담·질문 등을 통하여 일반투자자의 투자목적, 재산상황 및 투자경험 등의 정보를 파악하고 그 일반투자자로부터 서명⁶³⁾, 기명날인, 녹취 그 밖에 대통령령이 정하는 방법⁶⁴⁾으로 확인을 받아 유지·관리하여야 하고, 그 확인된 내용을 투자자에게 지체없이 제공하여야 한다(자본시장법 제46조 제2항).

이와 같이 자본시장법이, 금융투자업자로 하여금 일반투자자와 전문투자자를 구분하여 투자권유를 하도록 하고 있는 이유는 일반투자자 보호를 위한 것이다. 그리하여 금융투자업자가 일반투자자에게 투자권유를 하는 경우, 일반투자자의 투자목적·재산상황 및 투자경험 등에 비추어 그 일반투자자에게 적합한 투자권유를 하도록(자본시장법 제46조 제3항) 유도하고 있다. 상기한 자본시장법 규정은 투자위험 감수능력이 부족한 일반투자자를 보호하기 위하여 투자를 권유하기 전에 투자자

서 증권거래위원회(SEC)의 감독을 받는다(<http://www.finra.org/AboutFINRA/index.htm>).

61) 김건식, 증권거래법(제4판), 두성사, 2006, 571면.

62) Thomas Lee Hazen, *The Law of Securities Regulation*(5th ed.), St. Paul Thomson West, 2005, p.478.

63) 전자서명을 포함한다(자본시장법 제46조 제2항). 이 전자서명은 서명자를 확인하고 서명자가 당해 전자문서에 서명을 하였음을 나타내는데 이용하기 위하여 당해 문서에 첨부되거나 논리적으로 결합시킨 전자적 형태의 정보이다(전자서명법 제2조 제2호).

64) 대통령령(자본시장법 제46조 제2항)이 규정한 방법은 전자우편 기타 이와 비슷한 전자통신, 우편, 전화자동응답시스템이다(동시행령 제52조).

에 대하여 파악한 자료를 기초로 투자자의 특성에 맞게 투자를 권유하도록 하는 적합성의 원칙(suitability rules)을 규정한 것이다.⁶⁵⁾

2) 설명의무

금융투자회사가 투자자에게 금융투자상품의 투자를 권유하는 경우에 그 상품의 내용과 위험 등 법령에 정한 사항을 투자자가 이해하도록 설명해야 할 의무를 말한다.⁶⁶⁾ 금융투자업자는 일반투자자를 상대로 투자권유를 하는 경우에는 금융투자상품의 내용, 투자에 따르는 위험, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 일반투자자가 이해할 수 있도록 설명하여야 한다(자본시장법 제47조 제1항).⁶⁷⁾ 그리고 금융투자업자는 그 설명한 내용을 일반투자자가 이해하였음을 서명, 기명날인, 녹취 그 밖의 대통령령으로 정하는 방법 중 하나 이상의 방법으로 확인을 받아야 한다(자본시장법 제47조 제2항).⁶⁸⁾ 금융투자업자는 투자자의 합리적인 투자판단 또는 해당 금융투자상품의 가치에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사항을 거짓 또는 왜곡⁶⁹⁾하여 설명하거나 중요사항을 누락하여서는 아니 된다(자본시장법 제47조 제3항).⁷⁰⁾

65) 성승제, 앞의 글(적합성 원칙) 등 참조.

66) 정순섭, “자본시장통합법의 구조와 내용”, 『새로운 금융법 체제의 모색(BFL 총서 2)』, 2006, 368면.

67) 자본시장법 시행령 제53조 (설명 의무) ① 법 제47조제1항에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 금융투자상품의 투자성(법 제3조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 투자성을 말한다. 이하 같다)에 관한 구조와 성격
2. 법 제58조제1항에 따른 수수료에 관한 사항
3. 조기상환조건이 있는 경우 그에 관한 사항
4. 계약의 해제·해지에 관한 사항

68) 자본시장법 제53조 ② 법 제47조제2항에서 “대통령령으로 정하는 방법”이란 제52조 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법을 말한다.

69) 동항은 이를 불확실한 사항에 대하여 단정적 판단을 제공하거나 확실하다고 오인하게 할 소지가 있는 내용을 알리는 행위라고 규정함.

70) 성승제, 앞의 글(적합성 원칙) 379~380면 등 참조.

3) 부당권유행위금지

전술한 두 건의 투자권유와 관련된 규범과 달리, 자본시장법이 이 부당권유 행위를 일반투자자에게 국한하여 금지하고 있는 것은 아니지만, 투자권유 규범으로서 일반투자자를 좀 더 보호하는 기능을 할 수 있을 것으로 보인다.

자본시장법은 부당권유의 개념을 정의하고 있지 않다. 하지만 자본시장법 제49조는 부당권유의 금지를 규정하면서 투자권유라는 용어를 사용하면서 이를, “특정 투자자를 상대로 금융투자상품의 매매 또는 투자자문계약·투자일임계약·신탁계약(관리신탁계약 및 투자성 없는 신탁계약을 제외한다)의 체결을 권유하는 것”으로 정의하고 있다(자본시장법 제9조 제4항). 이를 미루어 볼 때 부당권유는 부당하게 이루어지는 투자권유로서 고객의 건전한 투자판단을 저해하는 행위로 이해할 수 있다.⁷¹⁾

3.

(1) 자본시장법상 일반투자자 보호 제도⁷²⁾

우리나라 판례에 있어서 금융투자에 관한 적합성 원칙 위반이 위법한 것으로 평가되려면 고객의 투자상황에 비추어 과대한 위험성을 수반하는 거래를 적극적으로 권유한 경우에 해당되어야 한다는 기준이 통용되고 있는데, 그러한 위법성의 판단기준으로 판례는 ‘보호의무’라는 개념을 도입하고, 투자권유자가 고객에 대한 보호의무를 위반한 경

71) 김병연, “증권투자권유규제에 관한 소고-자본시장통합법(안)과 관련하여-”, 『비교사법』, 제14권 제1호(2007), 한국비교사법학회, 474면; 한국증권법학회, 자본시장법(주석서 I), 권재열 집필부분, 박영사, 2009, 258면.

72) 성승제 앞의 글(금융위기와 자본시장법) 514~515면.

우에는 불법행위의 위법성 요건을 충족하는데 그 보호의무 위반의 모습을 보여야 한다는 것, 그 첫째는 투자자에게 거래행위에 필연적으로 수반되는 위험성에 관한 올바른 인식형성을 방해하는 행위, 둘째는 고객의 투자상황에 비추어 과대한 위험을 수반하는 거래를 적극적으로 권유하는 행위 등을 상정하고 있다.⁷³⁾ 그런데 판례의 태도에 의하면 전술한 첫째 항목의 ‘투자자에게 거래행위에 필연적으로 수반되는 위험성에 관한 올바른 인식형성을 방해하는 행위’는 적합성 원칙에 따른 의무위반이 아닌 것으로 판정되는데, 그러나 이것에는 단정적 판단 제공에 의한 권유, 손실부담 내지 이익보증 특약에 의한 권유, 허위의 표시 또는 오해를 생기게 하는 표시에 의한 권유 등 자본시장법상 부당권유행위의 금지를 내용으로 하는데, 이러한 것들은 미국법상 나타난 적합성 원칙에 기한 의무위반의 전형적인 사례라고 할 수 있다.⁷⁴⁾ 오늘날 고도 정보화 사회에서 금융상품의 종류는 세분화되고 그 금융상품의 위험도도 천차만별로 갈라지고 있는 이 때, 대중을 비롯하여 정보에 소외될 수밖에 없는 자들에 대해서는 금융투자업 전문가들의 적절한 조언 내지 위험 차단이 매우 중요하기 때문에 투자자 보호 법제가 준비된 것이다.⁷⁵⁾ 물론 자본시장법은 다음고 같은 벌칙조항들이 있다. 즉 투자권유대행인은 투자권유의 대행과 관련하여 적합성의 원칙을 위반한 경우 금융투자업자의 투자권유대행인 등록을 취소하거나 그 투자권유대행인에 대하여 6월 이내의 업무정지를 할 수 있다.(자본시장법 제53조 제2항). 하지만 명시적인 손해배상책임 규정을 두고 있지 않는 등, 판례를 비롯한 실제 법 운용상 지나치게 투자자보호에 대한 법원칙을 과소범위내에서 해석하는 경향이 있다.⁷⁶⁾

73) 양석완, “판례로 본 증권투자권유에 따른 적합성원칙”, 기업법연구, 제12집(2003.3), 325~326면.

74) 양석완, 전제논문 326면.

75) 성승제 앞의 글(적합성 원칙) 401면.

76) 윗 글 401면.

Ⅲ. 금융소비자보호와 금융소비자보호기관

위와 같은 국내법 운용의 미흡한 점 그리고 전술한 바와 같이 캐나다가 글로벌 금융위기를 비껴갈 수 있도록 했던 금융소비자보호청에 의한 자국 대형은행들에 대한 서브프라임모기지 대출을 제한하였던 금융소비자보호 정책 운용 사례 등은 금융소비자보호의 필요성을 부르는 중요한 예시가 될 수 있을 것 같다.

(2) 금융소비자와 합리적 투자자 가설

전통적으로 투자자는 정보가 정확하고 충분하다면 독자적인 투자판단능력을 가진 합리적인 인간이라는 전제가 있었으나 현실적으로 그렇지 못한 사람이 존재하고 있으며 알기 힘든 고도로 복잡한 신종금융상품이 거래되는 상황하에서는 더 이상 유지되기 곤란하다. 금융거래에서 정보는 첫째 금융소비자가 금융상품 매입 전에 그 특징을 파악하는 것은 매우 곤란하며, 둘째 금융상품이 복잡화하면서 정보가 제공되더라도 이해하기 쉽지 않으며, 셋째 금융상품의 효과는 장래까지 알 수 없다는 특징이 있으며 이러한 문제는 특히 취약소비자(vulnerable consumers)의 경우에 더욱 심각해질 수 있다. 취약소비자는 연령, 질병 그 밖의 불이익으로 인하여 필요한 정보를 취득하고 이해하는데 곤란을 겪는 자를 말하는데, 자본시장법은 금융투자상품에 대한 정보를 제공하는 것만으로는 보호할 수 없다는 의미에서 소비자와 유사한 투자자의 개념을 받아들이고 있다. 그러므로 금융소비자는 ‘정보가 정확하고 충분하다면 독자적인 투자판단능력을 가진 합리적인 인간’ 이 아닌 예금자나 투자자 보험계약자와 대출채무자를 포함하는 새로운 개념으로 이해되어야 한다.⁷⁷⁾

전술한 바와 같이 자본시장법은 금융투자업자의 거래상대방인 투자자를 위험감수능력에 따라 ‘전문투자자’와 ‘일반투자자’로 구분하여

77) 정순섭 앞의 글 9~10면

규제를 달리하고 있다.⁷⁸⁾ 전자는 투자자보호와 관련한 규제의 대부분을 적용하지 않는데 비하여 후자를 상대로 금융거래를 수행하는 금융투자업자에 대해서는 적합성원칙과 적정성원칙, 그리고 설명의무를 부과하고 있다(제46조, 제46조의2, 제47조).⁷⁹⁾

(3) 금융소비자의 구분

금융소비자는 광의와 협의로 나누어 이해되어야 한다. 광의의 금융소비자는 금융거래의 전문성이나 자산규모 등 위험감수 능력을 불문하고 금융업자의 거래상대방으로서의 예금자나 투자자, 보험계약자와 대출채무자를 포함하는 개념이다. 협의의 금융소비자는 금융거래의 전문성이나 자산 규모 등 위험감수능력을 갖추지 못한 일반적인 예금자나 투자자, 보험계약자와 대출채무자 등을 말한다. 현행법상 금융규제목적상 시장의 분리를 위한 금융소비자의 구분은 자본시장법상 투자자를 투자목적과 투자경험 그리고 자산 상황을 포함한 위험감수능력에 따라 일반투자자와 전문투자자로 구분하는 것이 유일하였다(제9조 제6항·제7항). 다만 2011년 1월 24일부터 시행되는 개정 보험업법도 보험계약자를 보험계약에 관한 전문성과 자산규모 등을 기준으로 일반보험계약자와 전문보험계약자로 구분하고 있다.⁸⁰⁾ 은행법상 예금

78) 이는 거래상대방을 소매고객(a retail client), 전문고객(a professional client, 적격 거래상대방(무 eligible counterparty)로 구분하는 영국(COBS 3.3.1R), 소매고객(retail client)과 도매고객(wholesale client)로 구분하는 호주(Corporations Act, section 761G), 그리고 특정투자자와 일반투자자로 구분하는 일본(금융상품거래법 2조 31항, 45조)과 기본적으로 동일한 접근방식을 채택한 것이다.

79) 정순섭 앞의 글 11면.

80) 제 2 조 (정의) 제19호 “전문보험계약자”란 보험계약에 관한 전문성, 자산규모 등에 비추어 보험계약의 내용을 이해하고 이행할 능력이 있는 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 다만, 전문보험계약자 중 대통령령으로 정하는 자가 일반보험계약자와 같은 대우를 받겠다는 의사를 보험회사에 서면으로 통지하는 경우 보험회사는 정당한 사유가 없으면 이에 동의하여야 하며, 보험회사가 동의한 경우에는 해당 보험계약자는 일반보험계약자로 본다.

가. 국가

Ⅲ. 금융소비자보호와 금융소비자보호기관

자나 대출채무자의 경우 금융규제목적상 시장분리를 위한 구분이 필요한지 여부에 대하여 검토가 필요하겠지만, 파생상품결합예금이나 파생상품결합대출 등에 대해서는 필요하다고 한다. 나아가 금융소비자 일반을 대상으로 시장의 분리를 위한 구분을 할 경우에는 전문거래자와 일반소비자로 구분하고 전문거래자에 대해서는 규제상 보호조치의 적용을 일부 면제하는 방안이 적절할 수 있다.⁸¹⁾

(4) 금융소비자보호 법제 현황⁸²⁾

금융소비자보호는 민법과 형법 등 일반법에 의해서도 보호되고 있다. 또한 금융소비자 중 일부는 소비자에 해당하므로 금융소비자보호는 공정거래법을 포함한 일반적인 소비자보호법제의 적용대상이기도 하다. 그러나 금융규제법상 금융소비자보호의 초점은 기본적으로 사전적 보호로서의 정보공시를 포함한 판매권유규제와 사후적 보호로서의 손해배상의 확보에 있어야 한다. 다만 ‘법령에서 정한 일정한 정보’를 ‘적시에’ ‘정확한 내용으로’ ‘적당한 방법으로’ 제공하면 스스로 판단하여 자기책임의 원칙에 따라 투자하는 전통적 의미에서의 합리적인 투자자가 아닌 ‘금융소비자’를 가정할 경우 그 보호의 범위가 확대될 뿐이다. 그러한 의미에서 일반적인 소비자보호법제와 금융규제법상 금융소비자보호법제는 양립할 수 있다.

금융소비자보호는 금융중개기능의 효율성을 높이고 최근의 금융위기에서 나타난 바와 같은 금융안정성에 대한 위험 감소에 간접적으로

나. 한국은행

다. 대통령령으로 정하는 금융기관

라. 주권상장법인

마. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

제20호 “일반보험계약자”란 전문보험계약자가 아닌 보험계약자를 말한다.

81) 정순섭 앞의 글 13면.

82) 정순섭 앞의 글 16~20면

기여할 수 있다. 금융소비자 보호는 시스템 위험의 방지와 같은 전통적인 규제목적과 모순되지 않는 것이지만 시스템 보호를 중핵으로 하는 건전성 규제와 금융소비자를 핵심으로 하는 영업행위규제는 규제목적상 충돌할 수 있으며, 규제에 필요한 전문성 또는 능력에서도 본질적인 차이를 보이고 있다.

은행법은 전형적인 안전상품을 대상으로 설계된 규제법으로서 정도의 차이는 있지만 금융회사의 거래상대방인 금융소비자 보호라는 관점은 찾아보기 어렵다. 은행법은 ‘예금자의 보호’를 규제 목적의 하나로 규정⁸³⁾하고 있지만, 여기서 말하는 예금자보호는 예금의 원본보전성을 확보하여 은행의 안정적인 지급결제기능 수행을 가능하게 하는 차원에서의 규제목적이라고 보아야 할 것이므로 정보의 제공을 핵심으로 하는 금융소비자 보호의 관점은 은행법상 존재하지 않는다. 이러한 규제의 공백은 오늘날 변화된 은행 실무와는 상당한 괴리를 가지는 것인데 다만 대출채무자에 대해서는 은행법 등 관련 법규가 상당한 수준의 보호규정을 두고 있다. 특히 대출과 관련하여 예금을 강요하는 이른바 ‘구속성 예금’(꺼기)을 금지하고 있고(은행업 감독규정 제88조 제1호), 금융기관 보험대리점으로서 보험계약을 판매하는 과정에서 대출을 조건으로 보험을 강요하는 이른바 구속성보험을 요구하는 행위도 보험업법상 명시적으로 금지(제100조, 동시행령 제48조)되어 있는데 한편 「대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」에서도 상당한 수준의 보호 규정을 찾을 수 있다.

보험업법은 은행법과 마찬가지로 ‘보험계약자의 보호’를 규제목적⁸⁴⁾의 하나로 규정하고 있지만 그 보험계약자 보호라 함은 위험상품에 대

83) 은행법 제1조 (목적) 이 법은 금융기관의 건전한 운영을 토모하고 자금중개기능의 효율성을 제고하며 예금자를 보호하고 신용질서를 유지함으로써 금융시장의 안정과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

84) 보험업법 제1조 (목적) 이 법은 보험업을 영위하는 자의 건전한 운영을 도모하고 보험계약자·피보험자 그 밖의 이해관계인의 권익을 보호함으로써 보험업의 건전한 육성과 국민경제의 균형있는 발전에 기여함을 목적으로 한다.

Ⅲ. 금융소비자보호와 금융소비자보호기관

한 정보공시를 핵심으로 하는 영업행위규제를 내용으로 하는 것이라고 하기 어려운 바, 예컨대 일반 보험상품과 그 위험구조에서 명백히 구별되는 변액보험상품에 대하여 정보 공시를 비롯한 영업행위규제가 별도로 존재하지 않고 다만 보험계약이 자본시장법상 ‘투자성있는 보험’에 해당할 경우 자본시장법상 영업행위규제 중 일부의 적용을 받게 될 뿐이다(제77조 제2항). 2011년 1월 시행될 개정 보험업법은 보험계약자를 전문보험계약자와 일반보험계약자로 구분하고 적합성 원칙(제95조의2)과 설명의무(제95조의3)를 명시하는 등 영업행위 규제를 강화하였다. 물론 자본시장법은 ‘투자자의 보호’를 규제목적의 하나로 명시⁸⁵⁾하고 정보공시를 핵심으로 하는 영업행위 규제를 강력하게 규정하고 있다.

이와 같은 금융감독상 중점의 차이는 각 업종에서 거래하는 금융상품의 위험도를 반영한 것이라고 볼 수 있다. 금융소비자보호는 주로 증권과 투자신탁 부문에서 영업행위 감독으로 집중적으로 논의되어 왔고, 은행 및 보험권에서는 주로 재무건전성 규제가 문제되어 왔다. 하지만 이러한 현상은 은행이 위험상품을 취급하면서 정당화될 수 없게 되었다.⁸⁶⁾

85) 자본시장법 제 1 조 (목적) 이 법은 자본시장에서의 금융혁신과 공정한 경쟁을 촉진하고 투자자를 보호하며 금융투자업을 건전하게 육성함으로써 자본시장의 공정성·신뢰성 및 효율성을 높여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

86) Group of Thirty, *The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace*(2008), p 23.

IV. 금융소비자보호기관

1.

금융규제체계 개편에 관한 논의는 여러나라에서 계속되어 왔는데 우선 규제체계의 일원화를 위한 개선에는 건전성 감독과 영업행위 감독을 하나의 기관에서 담당하는 경우와 각각 다른 기관이 담당하는 경우로 구분할 수 있다. 하나의 기관에서 담당하는 경우가 우리나라와 영국 그리고 일본으로서 meaga regulator 라고 한다. 각각 다른 기관이 담당하는 경우가 호주가 있다. 호주는 금융회사의 건전성 감독을 호주건전성감독청(APRA; Australian Prudential Regulation Authority)이 하고 영업행위 감독은 호주증권투자위원회(ASIC; Australian Securities and Investments Commission)가 담당하고 있다.⁸⁷⁾ 이와 같은 이원적 감독규제 모델을 twin peaks 모델⁸⁸⁾⁸⁹⁾이라고 한다. 중앙은행인 RBA(Reserve Bank of Australia)는 명시적인 거시건전성 규제기관은 아니지만 통화정책을 통해 금융시스템 안정을 도모하여 RBA, APRA, ASIC, 호주 재무성으로 구성된 금융감독협의회(Council of Financial Regulators)의 의장 기관이 되는데, 호주의 경우 건전성 감독과 금융소비자보호의 문제에 있어서 APRA와 ASIC의 정책협조는 매우 공고한 것으로 자체적으로 평가한다고 한다.⁹⁰⁾

단일 금융감독체계는 건전성 감독(prudential supervision)과 영업행위 감독(conduct of business supervision)을 단일 기관이 수행하는 감독체계

87) 정순섭 앞의 글 48~49면.

88) Michael Taylor, "Twin Peaks": A regulatory Structure for the New Century (Center for the Study of Financial Innovation, 1995)(정순섭 앞의 글 각주 108 재인용).

89) 쌍봉형 금융감독체계라고도 함(노형식, "금주의 논단(건전성과 소비자 보호의 조화를 위한 금융감독 방안)", 주간금융브리프(19권 38호), 2010.10.1, 3면.

90) 노형식 앞의 글 6면.

IV. 금융소비자보호기관

인데 반하여 이러한 twin peaks 감독체계는 그 양자를 서로 독립한 다른 기관이 맡아 수행하는 감독체계를 지칭한다. twin peaks 감독체계의 근거는 두가지 정책목표의 달성을 위해서는 별도의 기관이 각각의 감독목적을 수행하여야 어느 한 감독목적에도 소홀하지 않을 있다는 것이다. 즉 동일 감독기관이 상충 가능성 있는 두가지 감독목적을 동시에 수행할 경우 하나의 감독목적을 위해 양보해야 하는 상황이 발생한다는 것으로 요약할 수 있다.⁹¹⁾

금융감독체계를 이원화하여 분리해야 할 이유는 다음과 같다.⁹²⁾ 첫째, 시스템보호와 소비자보호라는 두가지 규제목적이 가지는 차이점과 전문가시장(interprofessional market)과 소매소비자(retail consumer)에 대한 규제조치의 차이점 등을 고려하여 특정 규제가 적정한 범위를 넘어서 확대 적용되는 것을 방지하여야 한다는 것이다. 전문가시장과 소매 소비자 수요는 근본적으로 다르므로 이러한 규제 목적도 마찬가지로 다른 기관이 규율하여야 한다고 한다. 건전성 규제와 영업행위규제에 적절한 스타일과 기법은 근본적인 차이가 존재하고 있고 향후 건전성 규제는 금융업자의 내부위협통제체제에 대한 평가로 발전해 갈 것이므로 그 차이는 더욱 명백해질 것이므로 그러한 상이한 시스템을 하나의 기관이 규율하면 곤란하다는 것이다. 둘째, 두가지 규제목적은 충돌할 수밖에 없고 그 해결을 위해서는 정치적 수준에서 결정이 이루어져야 한다. 시스템보호와 소비자보호 간의 분화를 제도화하면 양자간의 충돌은 정치적 판단으로써 해결할 수 있으며 소관 부처는 양 기관 간에 가교 역할을 함으로써 중요한 역할을 계속 수행할 수 있다고 한다. 셋째, 은행·증권·보험에 대한 건전성 및 영업행위규제를 담당하고 내부자 거래나 부정거래행위를 한 자에 대한 민사제재금 부과절차까지 수행하는 단일기관은 잠재적으로 규제대상기관과 유리된 초강력하고 관료적

91) 노형식 앞의 글 3~4면.

92) 정순섭, 앞의 글 50~51면.

인 괴물(리바이어던(leviathan))이 될 수 있기에 이와 같은 twin peaks 모델에 의하여 과도한 권한의 집중을 방지하여야 한다고 한다.

2.

그리고 실무상으로도⁹³⁾ 그리고 최근 국제적 금융위기로 인한 국제적 논의의 흐름상 금융소비자 개념이 금융업종에 대하여서도 확대되어 사용되는 예가 적지 않다. 특히 규제완화의 주창자였던 나라들부터 금융소비자 보호를 위한 규제의 강화 그리고 금융규제체계의 근본적인 변화를 말하고 있어서, 금융소비자보호청(Consumer Financial Protection Agency)의 설립을 골자로 한 미국의 「월가 개혁 및 소비자보호법안(Wall Street Reform and Consumer Protection Act)」이 추진되었고, 현재는 전술한 바와 같이 금융개혁법(Dodd-Frank 법안)이 상원과 하원을 통과하여 금융소비자보호국(CFPB)을 설립하는 것으로 정리되고 있다.

한편 미국과 같이 금융위기의 주요 진원지로 꼽히고 있는 영국은, 소비자보호청(Consumer Protection Agency)의 설립을 골자로 한 보수당의 정책보고서인 From Crisis to Confidence: Plan for Sound Banking (Policy White Paper, 2009.7)가 나온 바⁹⁴⁾ 있다. 다만 영국의 재무부는 금융시장개혁(안)을 통해 금융소비자 보호를 위하여 금융감독청(FSA)의 역할 강화 방안을 제시하고 있다.⁹⁵⁾

93) 금융위원회는 금융소비자의 권익보호를 위해 무료법률상담을 하고 있으며(www.fsc.go.kr), 금융감독원도 웹사이트에 「소비자정보」란을 두어 금융상품, 금융지식 등을 제공하고 있고 매년 금융소비자 의식조사를 하고 있다(www.fss.or.kr)(안수현, “금융소비자 보호와 자본시장법의 과제” 전계논문 74면 각주 5).

94) 김병연, 전계보고서, 54면(그 취지는 금융규제시스템에서 소비자보호규제가 독자적 위상을 확립함으로써 일반대중의 금융시장에 대한 신뢰를 다시 일으켜서 규제안정성을 확보하고 아울러 금융산업의 성장 및 효율성의 제고를 기약하기 위한 것으로서 금융상품시장의 투명성, 단순성, 공정성, 책임성 및 금융정보 접근성을 크게 제고하고자 하는 것이라고 함); 정순섭, 앞의 글 각주1.

95) HM Treasury White Paper: *Reforming Financial Markets*, 2009.7.8.

IV. 금융소비자보호기관

이러한 국제적 금융위기의 진원지였던 나라들의 금융소비자라는 명칭 및 그 보호제도 도입론의 등장은, 지난 금융위기에서 상대적으로 자유로워 주목을 받은 바 있는 캐나다와 호주의 정책을 주목한데서 비롯하였다. 이들 나라는 금융기관 건전성 감독과 금융소비자 보호의 분리를 목적으로 2000년 전후로 금융소비자 보호를 위한 독립기구를 설치한 바 있다.⁹⁶⁾ 그 이유는 한 감독기관에 건전성 감독과 금융소비자 보호 의무를 함께 부여할 경우 금융소비자 보호는 부차적인 이슈로 취급될 수밖에 없기 때문⁹⁷⁾이며, 금융소비자보호가 제대로 이루어지기 위해서는 금융기관 건전성 감독과는 확연히 구분된, 소비자보호업무 중심의(Consumer-Oriented, Consumer-Focused) 업무체제를 갖추므로써 소비자보호문화를 창출하고 유지할 수 있는 조직구조를 갖춘 금융소비자보호전담기관의 설립이 필요하다는 인식을 하였기 때문이다.⁹⁸⁾

캐나다의 금융규제는 은행·보험·증권·신용조합 등의 금융권역별로 별개의 기관이 담당하도록 하고 있다.⁹⁹⁾ 연방과 주정부(provincial government)의 이원 체계로 운영되고 있다. 그리하여 캐나다의 금융감독기관(Financial Institutions Supervisory Committee)은 금융감독청(OSFI:

96) 캐나다는 2001년 업종별로 흩어져 있던 소비자 보호기구를 묶어 독립된 금융소비자보호청(FCAC: Financial Consumer Agency of Canada)을 설립하였으며, 이는 소비자 역량 강화를 통하여 금융소비자 보호와 금융산업 선진화를 이루려는 것이었다(김병연, 전계보고서, 54면)

97) 폴 크루그먼이 지난 1월말 뉴욕타임스에 실린 칼럼에서 미국이 금융위기에 빠진 원인에 대한 분석을 하기를 연방준비제도이사회(연준)가 저금리 기조를 지나치게 오래 유지했다거나 규제 완화에 따른 금융기관 대형화 등을 위기의 원인으로 꼽기에는 충분하지 않다고 하였다. 금융위기를 한발 비껴간 캐나다 역시 장기 저금리 기조를 유지해왔고 5대 대형은행이 금융산업을 지배하고 있었다는 점에서 캐나다도 미국과 다를 없었다. 캐나다가 미국과 다른 것은 독립된 금융소비자보호원(FCAC)이 대형은행들의 비우량 주택담보대출(서브프라임) 취급을 엄격히 제한했다는 점을 강조하였다(한겨레신문, 2010.2.19, 17면(독립된 금융소비자보호청 찬성론 김병연 및 김상조 인터뷰, 반대론 김홍범 인터뷰도 있으나 금융소비자 개념은 3인 모두 동시 사용함))고 한다.

98) 김병연, 전계보고서 55면.

99) 이하는 자본시장연구원, “캐나다의 금융소비자보호청(FCAC)” 『자본시장 Weekly』, 제2009-40호(2009.10.6) 참조.

Office of the Superintendent of Financial Institutions), 재무부(DOF: Department of Finance), 중앙은행(Bank of Canada), 예금보험공사(Canada Deposit Insurance Corporation, CDIC) 그리고 금융소비자보호청(FCAC: Financial Consumer Agency of Canada)으로 구성되어 있다. 금융소비자보호청(FCAC)은 2001년 10월에 연방정부의 금융소비자보호청법(the Financial Consumer Agency of Canada Act)에 의하여 금융감독청(OFSI), 예금보험공사(CDIC), 은행옵부즈맨(CBO: Canadian Banking Ombudsman)¹⁰⁰의 소비자보호 기능을 통합하여 설립되었다.

FCAC는 연방의 금융기관을 감독하고 소비자에 대한 금융교육 역할을 담당하기 위하여 설립되었다. 금융기관의 금융관련 소비자 법규 및 자율규제시스템의 준수 여부를 감시하고, 금융관련 소비자 법규 위반에 대한 시정조치, 벌과금 및 형사적 제재를 부과하고 있다. OFSI는 금융기관의 건전성 규제를 담당하여, FCAC는 금융소비자 보호를 위한 금융기관의 영업행위를 규제한다. 아울러 금융상품 및 서비스에 대한 소비자의 이해를 증진시키기 위한 금융소비자 교육을 중시하여 이를 FCAC의 핵심 업무과제로 하고 있다.

3.

우리나라는 공정거래위원회·한국소비자원이 소비자보호의 중심 기관이라고 할 수 있다. 한국소비자원도 “금융투자상품에 있어 소비자보호 방안”에 관한 세미나¹⁰¹를 개최하는 등 최근 글로벌 금융위기와 관련된 소비자보호 정책에 대한 움직임을 보이기는 하였다.

한국소비자원도 일정부분 소비자보호의 역할을 수행하고 공정거래위원회도 소비자보호 정책, 약관의 심사, 공시업무와 관련하여 그 역할을

100) 2002년에 OBSI(Ombudsman for Banking Services and Investments)로 변경.

101) 한국소비자원·국회금융정책연구회, 『금융투자상품판매에 있어 소비자보호방안』 세미나, 보도자료(2009.6.2),

IV. 금융소비자보호기관

수행하며, 예금보험공사도 그러하다고 하면서 뿐만 아니라 분쟁조정에 대해서도 금융감독원이 그 권한을 갖기는 하지만 금융투자협회의와 한국소비자원 등도 분쟁조정기구를 갖고 있어서 금융감독원이라는 일원화된 통합금융감독기구가 존재하므로, 미국과 같이 대단히 복잡한 금융감독체계하에서처럼 금융소비자 보호에 대한 규제의 사각지대가 발생하고 이것 때문에 금융소비자 보호 방안으로서 미국은 독립기구를 설립한 것이란 점을 지적하기도 한다.¹⁰²⁾ 물론 이러한 이유는 체계화된 금융소비자보호 감독을 위한 독립기구의 근거가 될 수도 있을 것이다.

다만 금융위원회·금융감독원은 금융분야에 대한 전문성에 따라 현재 금융소비자 보호에 대한 조직도 이미 일부 갖추고 있다(아래 각주에서 보드시피 금융위원회 및 금융감독원도 ‘금융소비자’라는 용어를 사용하고 있다).

금융감독위원회 등 금융감독 당국도 이러한 문제점에 대한 지적을 감안하여 금융소비자보호 강화방안을 검토하고 있다.¹⁰³⁾ 법안 제정과 관련하여 두가지 방안이 나온 바 있다. 하나는 금융감독원과 별개의 금융소비자 보호만을 전담하는 금융소비자 보호원의 설치를 위한 입법안이 국회에 제출¹⁰⁴⁾된 것이고, 반면 금융소비자 관련 정책을 연구하고 분쟁을 조정하는 독립기구이지만, 금융위원회 산하에 설치하려는, 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 개정안이 제안된 바도 있다(2009.9.2 발의). 위 발의 법안에 따르면 금융소비자보호원의 업무 및 역할은, 첫째, 금융소비자정책 및 금융소비자교육을 위한 조사 및 연구 등과 같은 금융소비자보호를 위한 업무를 포괄적으로 수행하는 것

102) 장덕조 앞의 글 300~301면.

103) 정순섭 앞의 글 4면 각주4에서 볼 수 있는 바와 같이, 금융위원회 보도자료인 「금융위기 극복방안」(보도자료, 2009.12.18), 25면 이하 참조. 그리고 「10. 1/4분기말 현재 금융소비자보호 관련 제도개선 현황」(정례브리핑자료, 2010.4.27)

104) 예컨대 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 5845, 2009.9.2, 김영선의원 대표발의)(“김영선의원안”); 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 6496, 2009.11.9, 권택기의원 대표발의)(“권택기 의원안”).

둘째, 금융소비자보호와 관련된 제도의 연구 및 정부기관에 대한 정책 및 제도개선 방안의 권고, 셋째, 현행 금융감독원, 한국소비자원, 한국거래소 등으로 나뉘어진 금융소비자 피해구제 및 분쟁조정 업무를 총괄하여 담당하는 것이다.

금융위원회가 주최한 토론회 자료¹⁰⁵⁾는 다음과 같이 설명하고 있다. 글로벌 금융위기 이후 세계 각국에서 금융소비자 보호의 움직임이 대두되었음을 지적하고 금융소비자 보호제도 강화를 추진중이라는 점을 먼저 지적하였다. 현재와 같은 개별 금융업권별 규제를 통한 금융소비자 보호는 업권간 규제차이, 상충 그리고 규제공백 등의 문제가 있는데 향후 이는 복하금융상품·판매채널의 증가에 따라 더욱 심화될 것으로 예상하였다. 그리하여 금융소비자 보호를 위한 통합법을 제정함으로써 업권별 영업행위 규제를 총괄적으로 관장하고 금융소비자 보호정책의 제도적 기반 형성을 꾀하고자 한다고 하였다. 동 토론회에서 발표된 (가칭)금융소비자보호법(안)은 현재와 같이 개별 금융업권에 산재되어 각각 집행되고 있는 금융소비자 보호관련 사항을 하나의 법으로 모아 체계화하고자 하였다고 하면서, 첫째, 신의성실의 원칙과 손해배상책임 등 금융소비자 보호를 위하여 금융회사 및 판매업자 등이 준수할 기본 원칙을 선언하고, 둘째, 금융상품판매과정에서 판매업자 등이 지켜야 할 행위규제로 현행 업권별로 적용되는 영업행위 규제를 판매대상 상품과 판매행위 속성에 따라 재분류하고 체계화함으로써 금융상품 판매업자 등의 영업행위 규칙을 정립하고자 하며, 셋째, 판매업자로 활동할 수 있는 자격 요건 등을 규정하고 이들을 관리할 수 있도록 하는 금융상품판매업자 등에 대한 관리체계를 마련하며, 넷째, 금융소비자가 낮은 비용으로 신속하게 권리 구제를 받을 수 있는 재판외 금융분쟁 조정을 위한 절차를 마련하며, 다섯째, 금융당국과 자율규제기구

105) 금융위원회, “『(가칭)금융소비자 보호법 제정 기본방향』토론회(한국개발연구원·자본시장연구원·서울대학교 금융법센터) 개최”, 보도자료(2010.6.29) 참조.

IV. 금융소비자보호기관

등의 금융소비자보호 업무의 범위와 권한을 규정함으로써 금융소비자 교육 등에 대한 정책적 지원 근거를 마련하며, 여섯째, 금융상품판매업자 등에 대한 관리감독 및 제재근거를 마련하고 특히 영업행위 위반에 대한 과징금 제도를 폭넓게 도입함으로써 검사·감독·제재를 위한 규정을 설치하겠다는 등의 방안을 제시하고 있다. 위와 같은 금융위원회가 주최한 토론회의 내용은 금융소비자보호와 관련해서는 금융감독기구와 영업행위규제 등 소비자보호기구가 일원화한 방안을 선호하는 것으로 보인다. 그것은 위 금융위원회 보도자료(6면)에서 금융회사 건전성 감독과 금융소비자보호감독의 균형을 지적하고 금융소비자보호정책의 추진 근거를 강화하고 유기적 결합이 가능하도록 하여야 한다는 점을 지적하고 있는 것에서 표현되는 것 같다.

4.

전술한 바와 같이 금융소비자보호 전문 감독기관의 필요성을 주장하는 견해¹⁰⁶⁾들이 있다. 최근 미국도 소비자금융보호원(Consumer Financial Protection Agency: CFPA) 설립안을 국회에 제출하고 영국이 독립된 금융소비자보호기구 설립 필요성을 밝히는 등의 움직임을 보이고 있는데, 이는 금융소비자를 보호하기 위해서는 전문 감독기관이 필요하다고 인식하였기 때문이라고 한다. 이와 관련하여 캐나다의 경우 2001년 금융소비자보호 전담감독기관인 금융소비자원(FCAC: Financial Consumer Agency of Canada)을 설립함으로써 소비자 역량 강화를 통한 금융소비자보호와 금융산업의 선진화가 어렵다는 인식하에 독립된 금융소비자보

106) 김병연, 전계보고서(각국의 금융소비자보호 제도 및 정책에 대해서는 56면 이하 참조); 김병연, “금융소비자보호 전문 감독기관의 설립 필요성”, 『주간 금융브리프』, 제18권 제28호(2009.7), 한국금융연구원; 김병연, “금융기관의 사회적 책임의식 고양을 통한 소비자보호운동의 필요성”, 『주간 금융브리프』, 제18권 제37호(2009.9), 한국금융연구원; 김병연, “금융선진화의 과제와 금융소비자보호”, 『주간 금융브리프』, 제18권 제49호(2009.12), 한국금융연구원; 김병연, “금융소비자보호 관련 법체계의 정비를 위한 제언”, 『주간 금융브리프』, 제19권 제3호(2010.1), 한국금융연구원 등.

호기관을 설립하였다.¹⁰⁷⁾ 미국과 영국 등 금융위기의 주요 진원지였던 국가들의 이러한 움직임은, 전담 금융소비자보호 당국을 설치하였던 국가들 예컨대 캐나다는 FCAC가 대형은행들의 비우량 주택담보대출(서브프라임) 취급을 엄격히 제한함으로써 금융위기의 직격탄을 비껴갔던 결과에 주목한 탓이기도 하다.

전술한 바와 같이 자본시장법의 투자자보호 장치 중 투자권유 규제는 적합성의 원칙, 설명의무, 부당권유행위금지 등으로 구성된다. 그렇지만 자본시장법은 투자자 권리를 보호하는데 초점이 맞춰져 있지만 실효성 있는 투자자 보호수단으로는 한계가 있다는 지적이 있다.¹⁰⁸⁾ 자본시장법상의 투자자 보호는 투자자의 재산을 보호한다기보다 투자자의 권리를 보호하는 것으로 사적 자치와 투자자 책임이 강조되는 미국 등의 선진 자본시장 논리에 충실한 것으로 평가된다고 한다. 아울러 일반적으로 투자상품의 위험이나 금융투자회사의 성격에 대한 투자자들의 분별력이 낮은 현실을 감안할 때 양자간 법적 분쟁이 발생할 경우 자본시장법의 투자자 보호기능은 취약하다는 것이다.¹⁰⁹⁾

우리나라에서도 금융감독원과 별개의 금융소비자 보호만을 전담하는 금융소비자 보호원의 설치 입법안 또는 금융위원회 산하 금융소비자보호원 설치 법안이 국회에 제출되기도 하였다. 금융감독위원회 등

107) 김병연, 전계 보고서 54면.

108) 김동환, “자본시장통합법과 금융소비자 보호”, 『주간금융브리프』, 제16권 제26호 (2007.6), 한국금융연구원 11면.

109) 전자에 대해서, 예컨대 금융투자회사에 손해배상책임을 부과한 것은, ‘설명 의무 소홀’이라는 사실을 민사소송 제기의 사유로 이용할 수 있도록 투자자의 권리를 보장하자는 것이지 직접 투자자의 재산을 보호하겠다는 것은 아니라는 것이다. 후자에 대해서, 투자자가 직접 금융투자회사의 이해상충 행위나 chinese wall(자본시장법 제45조 제1항; 이해상충 가능성이 큰 것으로 인정되는 금융투자업자 간 정보 및 임직원 교류, 사무공간 및 전산설비의 공동이용 등을 금지하는 것 등) 설치 여부를 관찰하기가 쉽지 않음을 감안할 때, 투자자가 금융투자회사와의 법적 분쟁에서 승리할 가능성은 매우 희박할 것이며 또한 설명의무는 간단한 요식행위를 통하여 이행될 수 있는 바, 현실적으로 금융투자회사가 설명의무 소홀로 인해 손해배상책임을 지는 경우는 매우 드물 것으로 예상된다는 것이다(김동환, 전계 브리프 11면).

IV. 금융소비자보호기관

금융감독당국도 이러한 문제점에 대한 지적을 감안하여 금융소비자보호 강화방안을 검토하고 있다.¹¹⁰⁾

새로운 금융소비자보호 기구설치 또는 기존 금융감독기관에 대한 금융소비자보호 감독기능 추가에 대해서는 몇 가지 논란이 있다.

감독목적이 상충되는 독립된 금융감독구를 이원화하는 것은 두가지 상반된 결과로 발현될 수 있는데, 먼저 금융 건전성 문제는 오랫동안 관심을 받아 왔기 때문에 건전성 감독이 금융소비자 보호 문제에 비해 상대적으로 중시될 가능성이 있으며 우리나라가 이에 해당할 수 있다고 한다. 다음으로는 건전성 저해의 결과는 서서히 나타나기 쉽고 정치적인 이해관계에 보다 자유로운 반면에 금융소비자 보호가 저해되는 결과는 비교적 빠른 시일내에 나타나고 정치적·사회적 문제로 비화하기 쉽기 때문에 평시에 건전성 감독이 금융소비자보호보다 부차적인 것이 될 수 있다고 하는데 예컨대 영국의 터너보고서(The Turner Review)는 영국금융감독청(FSA; Financial Services Authority)이 두가지 정책 목표 중에서 금융소비자 보호를 더욱 중시하는 문제점이 있었다는 지적을 하였다. 그러나 일원화된 금융감독체계를 지지하는 논거에서는 복수의 감독목적이 상충될 때 동일 조직 내에서 적절한 타협점을 찾기 더욱 쉽다는 점에서 이원화된 금융감독체계(twin peaks 모델)보다 일원화된 금융감독체계가 더 우월하다고 한다. 동시에 일원화론자들은 그 두가지 금융감독목적이 항상 상충하는 것이 아니라고 하면서 금융회사 건전성 감독에 따라 금융시스템의 안정성이 높아지면 금융소비자도 보호되는 효과가 있으며 반대로 영업행위 감독은 금융회사의 평판 위험(reputation risk)과 법률위험(legal risk) 등을 줄여 금융회사의 안정성과 금융시스템의 투명성을 제고할 수 있다고 한다.¹¹¹⁾

110) 정순섭 앞의 글 4면 각주4에서 볼 수 있는 바와 같이, 금융위원회 보도자료인 「금융위기 극복방안」(보도자료, 2009.12.18), 25면 이하 참조. 그리고 「10. 1/4분기말 현재 금융소비자보호 관련 제도개선 현황」(정례브리핑자료, 2010.4.27).

111) 노형식 앞의 글 4면.

미국은 이번 글로벌 금융위기 이후 독립된 금융소비자 보호 기구를 도입하는 대표적 국가이다. 미국은 지난 7월 법제화된 금융개혁법에서 금융소비자 보호 기구인 금융소비자보호국(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)을 신설하기로 하였다. CFPB는 여러 감독기구에 흩어져 있는 신용카드 및 대출 관련 소비자 보호 기능을 한 군데 통합하여 수행하는데, 형식적으로는 지주회사 등의 건전성 감독을 담당하는 미 연방준비은행(Federal Reserve Bank, FRB) 산하에 있으나 그 국장이 상원의 동의를 받아 대통령이 임명하고 예산은 의회가 결정하기 때문에 실질적으로 독립된 행정기구의 형태로 운영될 것이다.

독립된 금융소비자보호 기구를 도입하는 또 다른 국가인 영국은 그 재무성이 내놓은 금융규제개선안¹¹²⁾에 의하면 금융감독청(FSA)을 없애는 대신에 영란은행 산하에 건전성 규제청(prudential Regulation and Markets Authority)을 두고 금융소비자보호 및 시장규제청(Consumer Protection and Markets Authority)을 외부에 별도로 설치하여 건전성 규제·감독과 금융소비자 보호를 분리하려는 움직임을 보이고 있다. 이와 같은 미국 또는 영국의 금융규제개혁 방향은 독립된 금융소비자 보호 기구의 설립이라는 공통점을 갖고 있으나, 미국은 금융소비자 보호가 상대적으로 경시되던데 대한 반성에서, 영국은 건전성 규제가 상대적으로 경시되던데 대한 반성에서 출발한 것이라는 차이가 있다.¹¹³⁾

일원화된 금융감독기구를 택할 것인지 이원화된 금융감독기구를 택할 것인지에 대해서는 금융회사의 건전성과 금융소비자보호를 조화시켜야 한다는 문제가 선결되어야 하는데, 단일 감독체계를 유지한다면 금융회사의 개별적 건전성(미시건전성) 감독과 금융소비자보호가 서로 상충될 때 적절한 타협점을 찾을 수 있는 내부 조정 방안을 요하고

112) HM Treasury, *A New Approach to Financial Regulation: Judgement, Focus and Stability*, July 2010.

113) 노형식 앞의 글 5~6면.

IV. 금융소비자보호기관

복수의 감독목적을 수행함으로써 생기는 특정 감독목적의 과소 달성 문제를 최소화하는 방안도 필요하다. 반면 이원화된 금융감독기구를 택한다면 건전성 감독기구와 금융소비자보호기구가 정책협조로 해결할 수 없는 감독목적 상충문제를 조율할 수 있는 외부 조정기구를 요할 것인데 거시건전성 감독기구(중앙은행 등)에 정책조율의 기능을 부여하여 금융시스템 안정의 관점에서 상충되는 사안을 조정하는 방법도 있을 수 있다.¹¹⁴⁾

사건으로는 독립적인 금융소비자보호 감독기구를 설치하고 종래의 금융감독기능과는 분리하여 각각 별개의 금융감독기능을 수행하는 것이 양자의 목적 실현에 적합하다는 twin peaks 모델이 바람직하다고 생각된다.

114) 노형식 앞의 글 7면.

IV. 맺음말

금융상품 거래자는 통상 투자자로 불리워 왔는데, 자본시장법상으로도 소위 전문투자자와 일반투자자로 구분되고 있다. 그 중 적어도 일반투자자는 소비자로서의 특성을 갖추고 있다. 즉 종래 소비자 개념과 마찬가지로 최종위험부담자로서의 성격, 거래조건을 일방적으로 받아들여야 한다는 거래당사자로서의 취약한 지위, 사업자에 비하여 정보력 등이 부족하기 때문에 금융투자업자에게 의존하여야 한다는 등과 같이 여러 가지 소비자로서의 특성을 갖추고 있다고 생각된다. 그렇다면 헌법 제124조에서 인정하는 소비자보호의 범주에 포함될 여지가 있다. 향후 소비자보호의 대상에 금융소비를 포함시킴으로써 소위 국제적 금융위기 이후 부쩍 늘어난 소위 금융안전망 강화 등 금융위기에 대응하기 위한 한 방책이 될 수 있다. 현재 자본시장법상 투자자 보호는 계약원리에 기반하여 주로 권리의 보호에 치중함으로써 최근의 국제적 금융위기의 예에서 극명히 드러난 바와 같이, 개인의 재산 보호 및 사회적 금융안전망으로서의 역할을 수행하기에는 한계를 갖고 있는 것 같다. 이러한 점을 보완하기 위하여 금융소비자보호 개념을 도입하고 금융소비자보호의 범위를 강화하여야 한다.¹¹⁵⁾

금융소비자보호에 대한 공감대가 형성되었기 때문에 G20 서울 정상회의에서도 금융소비자보호를 위한 국제적 기준을 마련하는 것이 G20 차기 의제로서 선정될 정도로 그 중요성이 인식되어 있다.¹¹⁶⁾

이는 금융감독의 목적이 금융시스템의 안정성 확보, 금융회사의 건전성 제고, 금융소비자 보호로 요약할 수 있는데 반하여 종래 글로벌 금융위기 이전까지만 하더라도 많은 경우 금융감독은 금융회사의 건

115) 성승재 앞의 글(금융위기와 자본시장법) 519~520면.

116) 박동순, “G20 이후 국내 금융감독 강화방안”, 『G20 서울 정상회의 이후 국내 금융규제환경 변화』 학술대회 기초발제, 2010.12.7.

IV. 맺음말

전성에 초점을 맞추어 왔으며 금융회사에 대한 건전성 감독이 제대로 작동하면 금융시스템은 안정화될 것이고 금융소비자 보호도 자연스럽게 이루어질 것으로 보아 특별히 그 위험성을 인식하지 않았기 때문이다.¹¹⁷⁾ 그 근거에는 글로벌 금융시장 개방화 및 금융업종간 장벽 철폐에 의한 거대 금융회사 탄생을 조장하여야 한다는 이념이 있었기 때문이며, 금융소비자라 함은 사실상 다른 소비자와 마찬가지로 상품의 최종거래자이고 정보 획득 및 이용능력에 한계를 갖는 등 그 역량에 많은 차이가 있다는 사실을 외면하고, 소비자성을 인정하는데 인색했기 때문이라는 점도 간과할 수 없다.

아무튼 금번 글로벌 금융위기 이후 미시건전성(금융회사 건전성) 확보가 꼭 거시건전성(금융시스템의 안전성) 달성을 의미하는 것이 아닐 뿐 아니라 건전성 감독과 금융소비자 보호도 균형있게 추진되어야 할 정책목표라는 견해가 부각되고 있다.¹¹⁸⁾

우선 이 글은 자본시장법의 의미 및 역할과 관련하여 자본시장법은 그 본질상 금융업종간 장벽 철폐 등을 통한 금융회사 대형화를 유도함으로써 자국 금융회사 경쟁력을 향상시키기 위한 목적을 갖고 있는데, 이는 동법 계속 사용에 대하여 금융위기 이후 금융업종간 장벽 철폐에 대한 회의적 시각이 연발하고 있다는 점에서 본질적인 재검토를 요하는 부분이라 할 수 있다. 한편 이와 같이 사실상 국내에서 계속 추진되고 있는 금융기관 대형화는, 국내 금융소비자 시장에 자연독점을 초래하게 되어 일반 대중의 지위 약화를 초래할 수 있다는 점에서라도 재검토 또는 보완할 필요성을 찾을 수 있다.

다음으로 금융소비자, 금융소비자보호 그리고 독립적인 금융소비자 보호기구 설립에 대한 측면을 검토하였다. 금융소비자는 소위 일반투자자 수준에서 금융소비자 개념을 인정하는 것이 정보 비대칭성이나

117) 노형식, 앞의 글 3면.

118) 노형식, 앞의 글 3면.

금융소비자가 거래의 최종말단에 위치한다는 점과 판매업자와 역량의 차이가 분명하다는 점 등에서 바람직하다. 다음으로 금융소비자보호 전담기관을 설치하거나 또는 기존의 금융감독기관에서의 금융소비자보호를 전담할 기존의 금융감독조직과 독립적인 조직 설치 등을 요한다고 본다.

이에 대해 금융위원회의 전술한 보도자료의 붙임자료(“금융소비자 보호법 제정 기본방향 토론회 발표 주요 내용”)에서도 3가지 방안을 제시하고 있어서 논의가 진전되고 있지 않다. 그 세가지 방안은 첫 번째 안은 건전성 감독조직과 금융소비자 보호감독(영업행위 감독) 조직을 완전히 분리하는 것으로서 이 글에서 이원적 금융감독체계 또는 twin peaks 모델이라고 표현한 것에 해당하는 것으로서 금융시스템보호와 소비자보호간 이해상충 문제를 해결할 수 있으나 양자간 갈등을 조정하는 메커니즘이 부족하고 금융감독당국의 조직을 전면 재편해야 한다는 어려움이 있다고 한다. 두 번째 안은 현행 통합감독체계 내에서 건전성 감독과 금융소비자보호 감독을 양대축으로 하는 기능별 규제체계라고 하는데 이는 이 글에서 일원적 금융감독체계라고 표현한 것에 해당하는 것으로서 두 기능간의 갈등을 조정하는 통제 시스템을 동일한 조직 내에서 보유할 수 있으며 현실적으로 실현가능한 대안이라고 하고 있다. 세 번째 안은 현행 금융감독당국 조직을 그대로 유지하되 내부 인력재배치를 통한 소비자보호 전담부서를 강화하는 것으로서 소요시간과 변화의 충격을 최소화할 수 있으나 당초 의도하였던 독립적인 금융소비자 보호의 목적 달성에 한계를 갖고 있다고 지적하고 있다.

아무튼 우리나라를 비롯한 여러 나라는 각각 해당 국가의 역사적 경험이나 금융산업의 규모 등에 따라 상이한 금융감독 체계를 갖고 있는데, 우리나라는 금융소비자보호와 개별적인 금융회사의 건전성(미시 건전성) 감독 등을 조화롭게 해결하여야 하는 과제를 안고 있다. 금융소비자 보호의 중요성은 미시 건전성 감독과 함께 장기적인 안목으로

IV. 맺음말

접근하여 바람직한 규제·감독에 대한 평가를 하여야 할 것이다. 다만 개인적으로는, 우리나라는 개별 금융회사 건전성에 대한 금융감독에 치중되어 온 측면을 부인하기 어렵고 그렇다면 금융소비자보호라는 또 다른 주요한 금융감독 목적을 달성하기에는 독립적인 금융소비자 보호기구의 설치가 바람직할 수 있다.

참 고 문 헌

- 국가발전정책연구원, 경제회복과 국가경쟁력 강화를 위한 재정정책 방향과 전략, (사)국가발전정책연구원, 2009.7.
- 국제금융 이슈, “미국 소비자금융보호국의 신설 및 향후 과제”, 주간 금융브리프(19권 29호), 금융연구원
- 금융위원회 보도자료, 「금융위기 극복방안」(2009.12.18).
- _____, “「(가칭)금융소비자 보호법 제정 기본방향」 토론회(한국개발연구원·자본시장연구원·서울대학교 금융법센터) 개최”, 2010.6.29.
- 김병연, “금융선진화의 과제와 금융소비자보호”, 「주간 금융브리프」, 제18권 제49호(2009.12.12), 한국금융연구원.
- _____, “금융소비자보호 전문 감독기관의 설립 필요성”, 「주간 금융브리프」, 제18권 제28호(2009.7.11), 한국금융연구원.
- _____, 금융소비자보호제도의 주요 이슈와 개선방안, 한국금융연구원, 2009.11.
- _____, “금융소비자보호 전문 감독기관의 설립 필요성”, 「주간 금융브리프」, 제18권 제28호(2009.7.11), 한국금융연구원.
- 김병연, “증권투자권유규제에 관한 소고-자본시장통합법(안)과 관련하여-”, 「비교사법」, 제14권 제1호(2007), 한국비교사법학회.
- 김성훈 외, 금융소비자보호 제도의 실태조사결과 및 개선 방향, 한국 금융연구원, 2001.9.

참 고 문 헌

- 김원규, “21세기 세계금융위기의 원인과 자본시장법의 과제”, 『경영법률』, 제19권 제3호(2009), 한국경영법률학회
- 김정한, “리만 브라더스 사태와 글로벌 금융충격”, 『주간금융브리프』 (제17권 제36호(2008.9), 한국금융연구원
- 노형식, “금주의 논란(건전성과 소비자 보호의 조화를 위한 금융감독 방안)”, 주간금융브리프(19권 38호), 2010.10.1.
- 맹수석, “자본시장통합법상 금융투자자보호제도의 문제점과 예금보험 제도의 개선방안”, 『금융안정연구』, 제9권 제2호(2009.1), 예금보험공사.
- 박동순, “G20 이후 국내 금융감독 강화방안”, (『G20 서울 정상회의 이후 국내금융규제환경 변화』학술대회 기조발제), 2010.12.7.
- 서병호, “미국금융개혁법의 주요 내용과 국내 파급효과”, 주간금융브리프 논단(19권 29호), 2010.7.16.
- 성승제, “금융위기와 자본시장법”, 비교사법(제17권 제1호), 한국비교사법학회, 2010.3
- _____, “자본시장통합법과 미국법상 적합성의 원칙”, 『법제연구』, 제36호(2009.6), 한국법제연구원.
- 안수현, “금융소비자 보호와 자본시장법의 과제”, 『기업법연구』, 제22권 제4호(2008.12), 한국기업법학회.
- _____, “(가칭)자본시장통합법과 소비자보호법의 접점”, 『증권법연구』, 제7권 제2호, 한국증권법학회, 2007.
- 양석완, “판례로 본 증권투자권유에 따른 적합성원칙”, 기업법연구, 제12집(2003.3).

재정경제부, “자본시장과 금융투자업에 관한 법률안 설명자료”, 2006. 6.30.

정순섭, “금융규제개혁과 금융소비자 보호”, 상사판례연구(제22집 제 4권), 한국상사판례학회, 2009.12.31.

_____, “자본시장통합법의 구조와 내용”, 『새로운 금융법 체제의 모색(BFL 총서 2)』, 2006.

장덕조, “독립 금융소비자보호기구 설립동향과 시사점”, 상사법연구 (제29권 제1호), 2010.5

한국소비자원·국회금융정책연구회, 『금융투자상품판매에 있어 소비자보호방안』 세미나, 보도자료(2009.6.2).

한국증권법학회, 자본시장법(주석서 I), 박영사, 2009.

高木仁外, 金融システムの國際比較分析, 東洋經濟新報社, 2000.

國民生活センタ(編), 『金融商品の多様化と消費者保護-橫斷的金融市場ルールに向けての提言』(2002).

Anna J. Schwartz, *Origins of the Financial Market Crisis of 2008*, CATO, 2009.5.8.

Barry Bosworth and Aaron Flaaen, *America's Financial Crisis: The End of An Era*, The Brookings Institution, Paper to be Presented at ADBI Conferece: Global Financial and Economic Crisis: Impacts, Lessons and Growth Prebalancing, April 2009, Tokyo, Japan.

Cary, William L. & Eisenberg, Melvin A., *Corporations*, unabridged, 7th ed., The Foundation Press, Inc.(New York), 1995.

참 고 문 헌

Gail Pearson, '*Risk and the Consumer in Australian Financial Services Reform*' (2006) 28 Sydney Law Review.

Llewellyn, David, "*The Economic Rational for Financial Regulation*", FSA Occasional Paper Series No.1. 1999.4,

Michael Taylor, "*Twin Peaks*": *A regulatory Structure for the New Century* (Center for the Study of Financial Innovation, 1995).

Peter Cartwright, "Consumer Protection in Financial Services: Putting the Law in Context" in Peter Cartwright(ed), *Consumer Protection in Financial Services*(1999).

Thomas Lee Hazen, *The Law of Securities Regulation*(5th ed.), St. Paul Thomson West, 2005.

U.S. Department of the Treasury, *Financial regulatory reform: A New foundation: Rebuilding financial supervision and regulation*, 2009.6.18.

<http://www.finra.org/AboutFINRA/index.htm>

<http://www.ifsl.org.uk/output/tradepolicy-1.aspx>