

한국형 금융ADR의 제도모델*

서희석**

차 례

- I. 서론
- II. 금융ADR의 제도모델
 - 1. 제도모델의 결정 요소
 - 2. 비교법—각국 금융ADR제도의 특징
- III. 우리나라 금융ADR제도의 특징—한국형 제도모델
 - 1. 개관
 - 2. 통합형 제도
 - 3. 행정형 제도
 - 4. 합의형+집행력 부여형 제도
 - 5. IDR 비 전치형제도—기관내 합의권고형제도
- IV. 개선방향
 - 1. 현행 제도의 문제점
 - 2. 제도의 실효성 확보
 - 3. 업계자율형 ADR제도의 확충
- V. 결어

* 본고는 국회입법조사처와 서울대학교 금융법센터가 공동으로 주최한 정책 세미나(“금융소비자보호의 법적 과제와 전망”, 국회의원회관, 2013.4.12)에서 발표한 원고에 수정가필한 것이다. 당일 세미나에서 유익한 토론을 해주신 심영 교수(연세대 법학전문대학원)와 김효연 입법조사관(국회입법조사처 금융외환팀)께 감사의 말씀을 드린다.

** 부산대학교 법학전문대학원 부교수

접수일자 : 2013. 4. 23 / 심사일자 : 2013. 5. 30 / 게재확정일자 : 2013. 6. 4

I. 서론

우리나라의 금융ADR제도는 금융감독당국인 금융감독원 및 그 안에 설치되는 금융분쟁조정위원회가 제도운영의 주체가 되는 이른바 “금융분쟁조정제도”로 대표된다고 할 수 있고, 이를 흔히 “행정형 금융ADR제도”라고 평가하고 있다. 이 제도는 「금융감독위원회의 설치 등에 관한 법률」(1997년 12월 제정)¹⁾에 의해 1999년경에 도입되어 10여년에 걸친 제도운영의 성과를 축적하여 현재에 이르고 있다.²⁾ 우리의 금융ADR제도는 외국에서도 금융ADR에 관한 제도모델의 하나로 평가받고 있다. 즉, 최근(2010년 10월)에 일본에서는 금융ADR에 관한 새로운 법제도가 전격적으로 시행되었는데, 그 제도설계의 단계에서 우리의 금융ADR제도가 영국 및 호주의 금융ADR제도와 함께 금융ADR에 관한 하나의 제도모델(행정형 금융ADR제도)로서 그 도입이 검토된 사실이 이를 입증한다.³⁾

그런데 정작 우리나라에서 금융ADR제도가 주목받기 시작한 것은 대체로 2008년의 이른바 금융위기 이후에 금융소비자보호가 강조되기 시작하면서이다. 금융거래를 통하여 피해를 입은 금융소비자를 보호하기 위한 제도적 방안의 하나로 “소송외적 분쟁해결(이른바 ADR)제도”에 대한 관심이 높아졌기 때문이다. 그러나 우리나라 금융ADR제도에 관한 논의는 주로 감독체제 개편과 관련하여 금융ADR기관의 운영주체를 누구로 할

1) 이 법률은 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」(이하 “금융위원회설치법”이라 한다)로 개칭되어(2008.2.29 제정) 현재에 이르고 있다.

2) 1999년도 금융분쟁조정(민원) 신청사건의 처리실적이 12,864건임에 반해(금융감독원, 금융분쟁조정사례집(2000년도), 11쪽), 2012년의 처리실적은 38,915건이다(금융감독원 HP의 통계자료 참조). 약 3배 정도 조정(민원) 신청사건의 처리실적이 증가한 셈이다.

3) 일본의 금융ADR제도에 대하여는 김선정, “일본의 금융분야 ADR에 관한 검토”. 중재연구 제20권 제3호(2010), 121쪽 이하; 오성근, “일본 금융상품거래법상 금융ADR의 특징과 지정분쟁해결기관”, 경제법연구 제10권 제1호(2011), 91쪽 이하; 줄고, “일본형 금융ADR의 제도모델”, BFL 제58호(2013.3), 70쪽 이하 등을 참조. 아울러 우리나라의 금융ADR제도가 일본의 제도설계 과정에서 참고가 되었다는 사실에 대하여는, 杉浦直彦·徐熙錫·横井眞美子 「金融ADR制度の比較法的考察 —英國・豪州・韓國の制度を中心に—」金融廳金融研究研修センターDP Vol.17(2005. 8)(이하, “杉浦·徐, 앞의 논문”으로 인용)을 참조(이 논문은 일본 금융청 홈페이지에서 다운로드 가능하다. <http://www.fsa.go.jp/frtc/seika/discussion/2005/20050811-2.pdf>).

것인가에 논의가 집중되었다는 점에 특징이 있고, 우리 금융ADR제도의 특징을 객관적인 입장에서 면밀하게 분석한 위에 제도개선 방향성을 제시하는 논의는 충분하게 이루어졌다고 할 수 없다. 2012년 7월에 정부에 의해 국회에 제출된 「금융소비자 보호에 관한 법률안」(이하 “금융소비자보호법안”이라 한다)에서도 제도운영의 주체로서 금융감독원에 설치되는 ‘금융소비자보호원’을 상정하는 외에, 소송과 조정절차와의 관계에 관한 규정(소송절차 중지제도, 소액사건에서 소 제기의 제한제도)을 두는데 그치고 있을 뿐 기본적으로는 현행 금융분쟁조정제도의 골격을 그대로 유지하고 있다는 점에서 우리나라 금융ADR제도의 특징에 대한 분석 및 제도개선에 관한 충분한 논의를 전제로 하고 있는 법안이라고 할 수 있을지 의문이 없지 않다.

본고의 목적은 이와 같은 점들을 문제의식으로 하여, 우리나라의 금융ADR제도의 특징을 분석하여 하나의 제도모델로 구체화하고(Ⅲ), 이를 통하여 제도의 개선방향을 제시(Ⅳ)하는 데에 있다. 그 전제로서 금융ADR의 제도모델을 결정짓는 요소들을 추출하고 비교법적 관점에서 통일적인 금융ADR제도를 두고 있는 국가들의 제도의 특징을 유형화하고자 한다(Ⅱ).

Ⅱ. 금융ADR의 제도모델

1. 제도모델의 결정 요소

금융감독당국의 감독대상이 되는 금융기관에 대하여 통일적으로 적용되는 금융ADR제도를 갖고 있는 국가로서는 우리나라 외에 영국, 호주 및 일본을 들 수 있다.⁴⁾ 이들 국가들의 금융ADR제도의 특징을 분석할 경우, 금융ADR의 제도모델을 결정짓는 요소는 대체적으로 다음의 4가지 관점에 따라 분류할 수 있다고 생각한다.

4) 이와 같은 관점에서 영국, 호주 및 한국의 제도를 비교분석한 문헌으로서 杉浦·徐, 앞의 논문을 참조.

(1) 금융업종별 통합여부: 통합형·개별형

금융ADR제도를 하나의 기관에 의하여 통합하여 운영할 것인가(통합형), 금융업종별로 나누어 운영할 것인가(개별형)에 따른 분류이다. 통합형의 대표적인 예로서 영국의 통합금융옴부즈만(financial ombudsman)제도와 우리나라의 금융분쟁조정제도를 들 수 있고, 개별형의 대표적인 예로서 호주 및 일본의 제도를 들 수 있다. 호주와 일본의 경우 금융감독당국으로부터 인증(지정)을 받은 업종별 금융ADR기관(7~8개)이 병렬적으로 존재한다. 이들 기관들은 기존에 업계자율적으로 ADR제도를 운용해오다가 법제도의 정비에 따라 일정한 요건 하에 금융감독당국으로부터 금융ADR기관으로 인증을 받은 것으로 이해할 수 있다. 그런 점에서는 자율형(업계형) 제도모델에 행정이 관여함으로써 公共的인 성격을 가미한 제도모델이라 할 것이다.

통합형 모델은 단일의 기관에 의해 금융ADR제도를 운영한다는 점에서 청구 내지 정보의 일원화에 의한 금융소비자의 접근성이 높고 ADR의 절차 및 효력 면에서도 통일적으로 운영되는 장점이 있는 반면에, 제도운영의 비용부담 및 전문인재의 확보가 용이하지 않은 측면이 있다. 한편 개별형 모델의 경우 업계의 특성을 살린 제도설계라는 점에서 전문성이 높다고 할 수 있고 운영비용의 부담도 분산되는 장점이 있는 반면에, ADR기관별로 제도운영의 방식이 조금씩 다를 수 있고 금융소비자의 접근성도 통합형 모델보다는 떨어지는 단점이 있다.

(2) 제도운영의 주체: 행정형·독립형·업계형

제도운영을 금융감독당국 내지 행정이 직접 수행할 것인가(행정형), 금융감독당국 및(또는) 업계로부터 독립한 제3자기관에 의할 것인가(독립형), 아니면 업계가 자율적으로 운영할 것인가(업계형)에 따른 분류이다. 우리나라의 금융분쟁조정제도의 경우, 금융감독당국인 '금융감독원' 및 금융감독원 내에 설치되는 '금융분쟁조정위원회'가 제도운영을 담당한다는 점에서 행정형 모델이라 할 수 있고, 영국의 경우 감독당국인 FSA(Financial Services Authority)⁵⁾와는 별개의 독립법인인 FOS(Financial Ombudsman

Service)라는 기관에 의해 운영된다는 점에서 독립형 모델이라 할 것이다. 한편, 호주와 일본의 경우 업계단체가 금융ADR을 직접 운영한다는 점에서 업계형 모델에 해당한다.⁶⁾ 다만, 호주와 일본의 금융ADR기관은 전술한 바와 같이 일정한 법정 요건을 갖춘 경우에 금융감독당국으로부터 금융ADR기관으로서 인증 내지 지정을 받는다는 점에서 행정의 일정한 관여를 받는 제도모델이라고 할 수 있고, 영국의 FOS의 경우도 감독당국인 FSA⁷⁾의 감독을 받는다는 점에서는 다를 바가 없다. 그런 점에서는 독립형 모델이나 업계형 모델의 경우에도 금융ADR제도의 운영은 공공적 내지 공익적 성격을 띠는 것이고, 감독당국으로부터의 완전한 독립을 지향하거나 업계의 이익을 대변하는 모델은 아니라는 점에 주의할 것이다. 따라서 정도의 차는 있겠으나 이들 제도모델을 “행정관여형” 모델이라 평가할 수 있을 것이다.⁸⁾

일본의 금융ADR제도의 설계단계에서, 가장 중요한 제도설계의 방향성 내지 요소로 제시된 것이 “ADR기관의 중립성·공정성의 확보”이다.⁹⁾ 여기서 중립성 내지 공정성은 업계로부터의 중립 내지 독립을 의미하는 것이었다.¹⁰⁾ 이것은 전술한 영국 및 호주에 있어서도 마찬가지이다.¹¹⁾ 그런데 우리의 경우 금융감독당국이 직접 금융ADR제도를 운영하는 모델이기 때문에 ‘업계’로부터의 독립이 아니라 ‘감독당국’으로부터의 독립에 논의의 초점이 맞추어져 있다는 점에 특이성이 존재한다. 감독당국으로부터

- 5) 2013.4.1부터 영국의 금융감독체제가 FSA 통합체제에서 건정성규제기관(Prudential Regulation Authority, PRA)과 금융행위규제기관(Financial Conduct Authority, FCA)의 2원체제로 변경되었다.
- 6) 호주의 경우 개별 ADR기관은 독립법인 형태로 운영되기 때문에 독립형으로 분류할 수도 있다.
- 7) 감독체제 개편으로 FOS의 감독은 FSA에서 금융행위규제기관인 FCA로 변경될 것으로 보인다.
- 8) 영국과 호주형 모델에서 행정관여의 정도에 대하여는, 杉浦·徐, 앞의 논문, 2쪽 이하를 참조. 일본형 모델에서 행정관여의 정도에 대하여는, 서희석, 앞의 논문, 76쪽 이하를 참조.
- 9) 서희석, 앞의 논문, 72~73쪽을 참조(6가지 금융ADR제도의 방향성 내지 요소로는 그 밖에, ADR기관의 민원처리·분쟁해결 기능의 향상, ADR제도의 실효성 확보, ADR절차의 투명성 확보, ADR기관의 통일화·포괄화, 비용부담의 문제가 있다).
- 10) 서희석, 앞의 논문, 72쪽.
- 11) 杉浦·徐, 앞의 논문, 4쪽 이하.

분리된 ADR기관을 둘 것인가의 여부는 최종적으로는 금융정책 및 소비자정책과 관련한 정책판단의 문제라고 생각된다.

(3) 조정의 효력: 합의형·구속형 / 민법상 화해형·재판상 화해형

금융ADR기관이 제시하는 최종결정안(조정안)의 효력 및 조정이 성립한 경우의 효력도 금융ADR의 제도모델을 결정하는 중요한 관점의 하나이다. 조정안의 효력은 당사자가 이에 구속되는지의 여부에 따라, 조정안에 구속되지 않고 수락의 자유가 부여되는 ‘합의형’(조정형)과 수락의 자유가 없는 ‘구속형’(중재형)으로 나뉘며,¹²⁾ 그 절충적 형태로서 당사자 일방(금융소비자)에게는 수락의 자유가 부여되나 그가 만일 조정안을 수락할 경우 타방 당사자를 구속하게 되는 ‘편면적구속형’도 있다. 한편 당사자가 조정안을 수락(합의)함으로써 조정이 성립한 경우의 효과로서는 민법상 화해(계약)로서의 효력이 발생하는 것이 보통이나(‘민법상 화해형’), 재판상 화해의 효력을 부여하는 제도도 있다(‘재판상 화해형’). 재판상 화해의 경우 확정판결과 동일하게 법원에 의한 강제집행이 가능하다는 특징(=집행력)이 있다.

이와 같이 조정안의 효력(합의형, 편면적구속형)과 조성성립의 효력(민법상 화해, 재판상 화해)에 따라 금융ADR의 제도모델을 구분하면 다음과 같이 4가지의 스펙트럼이 존재하게 된다.

12) 구속형의 대표적 예로서 중재를 들 수 있다. 중재에 의해 분쟁을 해결하기 위해서는 중재법상의 ‘중재합의’를 필요로 하고(제8조), 중재판정이 내려질 경우 중재판정은 당사자가 이에 구속되는 것은 물론 법원의 확정판결과 동일한 효력을 가진다(제35조). 그런데 중재제도를 이용하고자 할 경우에는 기본적으로 중재법에 따라 중재합의를 하면 되기 때문에 금융ADR의 제도모델로서 별도로 검토할 실익은 적은 것으로 생각된다. 다만 금융ADR제도 속에 (중재법의 적용을 받는) 중재를 분쟁해결 방식의 하나로 추가하는 방안은 고려 가능하다. 이하에서는 구속형 제도모델로서 ‘편면적구속형’만을 논의의 대상으로 삼는다.

[표 1] 조정의 효력에 따른 제도모델의 구분

조정안/조정성립의 효력	조정안의 효력	합의형	편면적 구속형
민법상 화해형(집행력 없음)	①(영국, 호주, 일본, 한국)	②호주(사실상 구속형), 일본(제한적 구속형)	
재판상 화해형(집행력 부여)	④한국	③영국	

이 중에서 ①(합의형+민법상 화해형)은 이른바 조정(mediation)에 의한 분쟁해결의 모델로서 ADR의 효력에 관한 가장 기본적인 형태라고 할 수 있다.¹³⁾ 반면에 ADR기관의 최종결정안(조정안)에 대해 편면적 구속력을 부여하기 위해서는 별도의 제도적 보장이 필요한데, 영국과 같이 법률(FSMA)에 의해 금융기관에 대해 편면적 구속력을 인정하고 아울러 집행력까지 인정하는 강력한 제도모델이 존재하는 반면(③),¹⁴⁾ 호주나 일본과 같이 편면적 구속력은 일정한 조건하에서만 사실상 또는 제한적으로만 인정하고 조정이 성립한 경우에도 집행력은 인정하지 않는 제도모델도 존재한다(②). 우리나라를 제외한 세 나라에서는 모두 편면적 구속력을 인정하고 있는 셈이다. 관련하여 엄격한 편면적 구속력을 인정하는 영국에서는 편면적 구속력과 재판청구권과의 관계가 문제되는바, 금전배상결정의 절차적 하자나 현저한 불공정성이 있는 경우에는 행정소송을 제기하여 그 결정의 유효성 여부를 다룰 수 있도록 하고 있다(DISP 3.3.4R).¹⁵⁾ 반면 호주에서는 금융기관이 ADR기관에 가입시 ADR기관의 결정(조정안)에 따를 것을 계약상 합의하여야 하며, 이 계약상 의무에 위반하여 ADR기관의 결정에 따르지 않을 경우 ADR기관으로부터 제명될 수 있고 아울러 감독당국으로부터 금융업 인가가 취소될 수도 있기 때문에 ADR기관의 최종결정안은 ‘사실상’ 편면적 구속력을 갖게 된다.¹⁶⁾ 한편 일본

13) ADR의 수단의 하나로서의 조정(調停, mediation)의 의의와 효력에 관하여는, 유병현, “ADR의 발전과 법원의 조정의 효력”, 법조 제53권 제6호(2004), 31쪽 이하를 참조.
 14) 영국형 금융ADR제도에서 조정의 효력에 대하여는 杉浦·徐, 앞의 논문, 7쪽을 참조.
 15) 영국 제도상 편면적 구속력에 대하여 오성근, “자본시장법상 분쟁해결제도(ADR)의 편면적 구속력 부여에 관한 검토”, 기업법연구 제25권 제3호(2011), 64~65쪽 및 67쪽 참조.

에서는 ADR기관(분쟁조정위원)이 제시하는 최종결정안(특별조정안¹⁷)에 대해 금융기관은 원칙적으로 편면적으로 구속되나, 고객이 특별조정안을 수락했다는 사실을 금융기관이 안 날로부터 1개월 내에 금융기관이 소송을 제기하거나 중재합의가 있을 때 또는 조정이나 화해가 성립한 경우에는 편면적 구속력은 발생하지 않게 된다(여기서 소송제기가 가장 중요한 예외사유가 됨은 말할 필요도 없다. 이것은 재판청구권을 보장하기 위한 것이다). 따라서 일본의 금융ADR제도에서 편면적 구속력은 금융기관이 소송을 제기(재판청구권을 행사)하거나 중재합의 등을 하지 않는 경우에만 ‘제한적으로’ 인정된다고 할 것이다.¹⁸)

이에 반하여 우리나라의 금융ADR제도는 기본적으로 당사자가 조정안 수락에 합의한 경우에만 효력이 발생하는 합의형 제도로서 금융기관에 대한 편면적 구속력은 인정되지 않는다(①④). 다만 당사자가 금융분쟁조정위원회가 제시한 조정안에 합의한 경우에는 재판상 화해의 효력을 갖게 되는데, 재판상 화해는 확정판결과 동일한 효력이 있으므로(민사소송법 제220조) 당해 조정조서에 집행력이 부여되는 점에 특징이 있다(④). 이것은 편면적 구속력과 결부되지 않고도 ADR절차에서 당사자의 합의만으로 집행력을 부여한다는 점에서, 우리나라의 제도모델을 다른 나라의 그것과 구별하게 하는 가장 튼 특징이라 할 것이다(후술).

(4) ADR의 절차: IDR전치형·비 전치형(기관내 합의권고형)

거래에서 발생하는 민원이나 분쟁은 가능한 한 당사자의 직접 교섭에 의하여 또한 초기단계에 처리 내지 해결되는 것이 관련 당사자 모두를 위하여 바람직스럽다. 이 단계에서의 사업자 측의 대응여하에 따라서는

16) 호주형 금융ADR제도에서 최종결정안의 효력에 대하여는 杉浦·徐, 앞의 논문, 14~15쪽을 참조.

17) 금융분쟁위원이 제시하는 최종결정안에는 양 당사자가 이를 수락시 민법상 화해의 효력이 발생하는 ‘화해안’과, 금융기관이 원칙적으로 수락하여야 하는(편면적 구속력을 갖는) ‘특별조정안’의 두 가지 형태가 존재한다.

18) 오성근, 앞의 논문, 68면은 일본형 제도모델을 제소기간을 부여함으로써 ‘사실상의’ 편면적 구속력을 부여하는 모델이라고 한다. 일본형 금융ADR제도에서 편면적 구속력에 대하여는, 서희석, 앞의 논문, 79면을 참조.

불만 수준의 민원이 분쟁으로 발생하는 것을 막을 수도 있고, 그것이 당사자 모두에게 이득이 될 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 본다면 금융ADR제도에는 관련 당사자가 직접 교섭하여 분쟁을 해결할 수 있는 절차가 초기 단계에 마련될 필요가 있다.

금융ADR제도를 두고 있는 모든 국가들에서는 ADR기관에 의한 최종결정안이 제시되기 前 단계에 합의권고 등의 절차를 두고 있다. 이것은 ADR기관이 주도가 되어 당사자 간에 화해를 유도하기 위한 것이다. 그런데 제도에 따라서는 이와 같이 합의권고 등의 절차를 두기 이전에 당사자인 금융기관 내부에 민원이나 분쟁을 처리하기 위한 절차(사내민원처리절차; Internal Dispute Resolution=IDR 절차)를 둘 것을 요구하는 경우도 있다(IDR전치형). 이러한 사내민원처리절차를 둘 경우에는 분쟁의 당사자인 금융기관이 주도가 되어 스스로 상대방 당사자와 교섭하여 민원을 처리하고 분쟁을 해결하게 되기 때문에 초기단계에서의 민원처리나 분쟁해결의 가능성이 그만큼 높아지게 된다. 다만 IDR절차에 의해서도 민원이나 분쟁이 해결되지 않는 경우에는 금융소비자로서는 그 다음 단계로서 ADR기관에 의한 분쟁해결 절차로 넘어갈 수 있고, 이 경우에는 ADR기관의 주도 하에 합의권고 등에 의해 분쟁해결을 도모한다. 이 절차에 의해서도 분쟁이 해결되지 않는 경우에는 최종적으로는 ADR기관의 결정(조정안)에 의해 분쟁을 해결하게 된다. 이와 같이 “IDR절차 → ADR기관의 합의권고 등 → 최종결정안(조정안)”으로 연결되는 단계적인 ADR 절차를 둬으로써 분쟁해결의 가능성은 그만큼 더 높아지는 것이다.

이와 같은 IDR전치형 제도를 두고 있는 국가로서는 영국과 호주를 들 수 있다.¹⁹⁾ 반면에 우리나라의 경우 금융감독원에 의한 합의권고의 절차는 마련되어 있으나, 각 금융기관이 주도가 되어 민원이나 분쟁을 처리하는 IDR절차가 법제도적으로 보장된 것은 아니다. 이것은 일본의 제도모델에 있어서도 마찬가지이다.

19) 영국과 호주의 IDR절차에 대해서는 杉浦·徐, 앞의 논문, 5쪽 및 11~13쪽을 참조.

2. 비교법—각국 금융ADR제도의 특징

이상에서 검토한 제도모델의 결정 요소에 따라 각국의 금융ADR제도의 특징을 구체화하면 대체로 다음과 같이 될 것이다.

(1) 영국형: 통합형+독립형(행정관여형)+구속형+IDR전치형

영국은 기존에 존재하던 8가지 업계형 금융ADR기관을 통합하여 독립법인인 FOS에 의해 운영하도록 하고 있는 대표적인 통합형 금융ADR제도의 국가이다(통합형). ADR제도의 운영은 FOS에 의해 (감독당국 및 업계와는) 독립적으로 이루어지지만, FOS는 감독당국(FSA)의 일정한 감독을 받는다(독립형, 행정관여형). 한편 각 금융기관은 IDR절차를 마련하여야 하며(IDR전치형), 금융소비자는 IDR절차에 의해 민원이나 분쟁이 해결되지 않을 경우 FOS에 의한 합의권고 등의 절차를 거쳐, 최종적으로 FOS(옵부즈만)의 결정안에 의해 분쟁해결을 도모하게 된다. 이때 옵부즈만에 의한 최종적인 결정안은 금융소비자는 구속하지 않으나 금융기관을 편면적으로 구속하며(구속형), 이에 따라 조정이 성립하면 (금전배상사건의 경우) 집행력이 부여된다.²⁰⁾

(2) 호주형: 개별형+업계형(행정관여형)+사실상 구속형+IDR전치형

호주는 영국과 마찬가지로 업계단체가 자율적으로 운영하는 금융ADR제도가 발달하였었는데(업계형), 2001년의 금융서비스개혁법(FSRA)에서는 기존의 업계형 제도를 개선하여 금융ADR제도를 법제화하였다. 즉, 금융기관에 대하여 IDR절차의 마련(IDR전치형)과 금융ADR기관에의 가입을 금융업 인가의 조건으로 부가하였고, ADR기관은 업계로부터 독립성 확보가 요청되었다(독립법인, 운영기구의 구성 등). 금융기관이 ADR기관에 가입할 때에는 ADR기관의 결정(조정안)에 따를 것을 계약상 합의하여야 한다. 금융기관은 이 계약 위반에 대하여 일정한 책임을 부담하기 때문에

20) 영국형 제도모델에 대하여는, 杉浦·徐, 앞의 논문, 2쪽 이하를 참조.

ADR기관의 최종결정안은 사실상 편면적 구속력을 갖게 된다(구속형). 이러한 제도개선의 결과 호주의 금융ADR제도는 현재 감독당국의 인증(승인)을 받은 7개의 금융ADR기관(독립법인)을 두는 제도모델로 정착되었다(개별형, 행정관여형).²¹⁾

(3) 일본형: 개별형+업계형(행정관여형)+제한적 구속형

일본은 2000년을 전후하여 금융상품의 복잡화·다양화에 따른 금융소비자 보호의 문제가 본격화되면서 금융ADR제도를 설계하기 시작하여 2009년에 관련법(16개의 금융업법)을 정비하였고, 2010년 10월부터 새로운 금융ADR제도가 시행되고 있다. 일본형 금융ADR의 제도모델은 기본적으로 호주형 모델에 유사한 것이나, 제도설계시에 우리나라의 행정형 금융ADR제도도 유력한 선택지의 하나로 검토되었음은 전술한 바와 같다. 일본형 제도모델의 기본적 특징은 감독당국이 지정(인증)하는 ADR기관(지정기관)에 의해 업계별로 운영되며(개별형, 업계형, 행정관여형), 지정기관과 금융기관 간 ADR절차실시에 관한 계약에 의하여 자율적으로 제도운영을 도모하면서도, 기본적인 계약의 내용(ADR절차에의 응낙의무, 특별조정안 수락의무 등)을 법률에 의해 표준화함으로써 제도의 실효성이 확보된다는 점이다. 또한 ADR기관(분쟁해결위원)에 의한 최종적인 결정안의 종류를 두 종류로 나누어 민법상 화해의 효력에 그치는 ‘화해안’과 기본적으로 편면적 구속력이 부여되는 ‘특별조정안’으로 효력을 차등화하고 있다는 점도 특징적이다. 특별조정안은 화해안의 수락권고에 의하여는 화해가 성립할 전망이 없는 경우에 사안의 성질, 당사자의 의향, 당사자의 절차참여도, 기타 사정에 비추어 분쟁해결위원이 제시하는 화해안으로, 금융소비자가 이를 수락한 경우 금융기관은 소송을 제기하거나 중재합의 등을 하지 않는 한 이를 수락하여야 한다(제한적 편면적 구속력). 편면적 구속력에 일정한 예외를 둔 것은 금융기관의 재판청구권을 보장하기 위한 것이다. 일본에는 현재 금융청의 지정을 받은 8개의 업종별 금융ADR기관이 존재한다.²²⁾

21) 호주형 제도모델에 대하여는, 杉浦·徐, 앞의 논문, 10쪽 이하를 참조.

이상의 개별 제도모델을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표2] 금융ADR의 제도모델

	영 국 형	호 주 형	일 본 형
근거법률	금융서비스시장법 (FSMA, 2000)	금융서비스개혁법 (FSRA, 2001)	16개의 개별 금융업법 (2009)
운영주체	독립법인(FOS)	7개의 (인증)독립법인	8개의 (지정)업계단체
감독당국의 역할	이사회 조직에 관여 운영의 감독	ADR기관의 인증 보고징구	ADR기관의 지정 운영의 감독
사내민원처리 (IDR) 절차	전치주의	전치주의	-
조정(안)의 효력	편면적 구속력* 강제집행 가능**	편면적 구속력*** (사실상)	편면적 구속력† (제한적)
운영비용 부담	금융기관	금융기관	금융기관
이용료 부담 (소비자)	없음	없음	부담하는 경우 있음
제도모델의 특징	통합형+독립형(행정관여형) +구속형+IDR전치형	개별형+업계형(행정관여형) +사실상구속형+IDR전치형	개별형+업계형(행정관 여형)+제한적구속형

- (출처) 서희석, “일본형 금융ADR의 제도모델”, BFL 제58호(2013.3), 76면을 수정
 (주) * 분쟁조정 신청인이 조정안을 수락하면 피신청인인 금융기관은 이에 따라야 함. 일정한 경우 행정소송에 의한 불복은 가능
 ** 10만 파운드를 한도(이자 포함되지 않음)로 한 금전배상 명령의 조정안에 대하여 신청인이 수락하면 피신청인을 구속하고(편면적 효력), 법원에 의한 강제집행이 가능하게 됨.
 *** ADR기관에 가입시 금융기관은 ADR기관의 결정(조정안)에 따를 것을 계약상 합의함.
 † 고객이 특별조정안을 수락한 것을 안 날로부터 1개월 내에 금융기관은 소송을 제기하거나 중재법에 의한 중재합의 등을 할 수 있음.

22) 일본형 제도모델에 대하여는, 서희석, 앞의 논문, 76쪽 이하를 참조.

Ⅲ. 우리나라 금융ADR제도의 특징—한국형 제도모델

1. 개관

우리나라에서 금융ADR제도는 금융위원회설치법에 의한 “**금융분쟁조정제도**”가 대표적인 것이나, 소비자기본법에 의한 “**소비자분쟁조정제도**”도 소비자와 사업자간의 금융분쟁의 해결을 위한 ADR제도로 기능한다. 양자는 이른바 행정형 ADR제도로서, 분쟁조정절차 및 효력, 위원회의 구성 등에서 대단히 유사한데, 이것은 전자(금융분쟁조정제도)가 후자(소비자분쟁조정제도)를 모델로 하여 제도설계되었기 때문이다.²³⁾ 한편 이른바 자율형 내지 업계형 금융ADR제도도 존재하는데, 자본시장법상 “**한국거래소(시장감시위원회)에 의한 자율분쟁조정제도**”(377조, 405조) 및 “**금융투자협회에 의한 자율분쟁조정제도**”(286조, 288조)가 그것이다. 전자(시장감시위원회)는 유가증권시장·코스닥시장 및 파생상품시장 등에서의 매매와 관련된 분쟁의 자율조정을 담당하는 제도이며(377조 10호), 후자(금융투자협회)는 금융투자협회의 회원의 영업행위와 관련된 분쟁의 자율조정을 담당하는 제도이다(286조 1항 2호).

이와 같이 복수의 금융ADR제도가 존재하지만 이하에서는 금융위원회 설치법에 의한 금융분쟁조정제도를 염두에 두고 논의를 진행한다. 이 제도가 다른 제도에 비하여 처리실적이 압도적으로 많을 뿐 아니라, 향후 금융소비자보호법안이 통과될 경우, 금융분쟁조정제도를 이어받아 포괄적 금융ADR제도로써 운영될 것이기 때문이다. 이 제도에 한정할 경우 우리나라의 금융ADR제도는 “**통합형+행정형+합의형(집행력부여형)+IDR 비전치형(기관내 합의권고형)**” 모델로 설명할 수 있다. 이하 상설한다.

23) 杉浦·徐, 앞의 논문, 20쪽.

2. 통합형 제도

(1) 금융감독원과 금융분쟁조정위원회

금융분쟁조정제도는 “금융감독원과 (금융감독원 내에 설치되는) 금융분쟁조정위원회”라는 단일 조직에 의해 통합 운영된다는 점에서 영국과 같은 통합형 제도이다. 여기서 금융감독원과 금융분쟁조정위원회의 관계가 문제되는데, 금융감독원은 이른바 민원처리 및 분쟁조정신청사건에서 당사자간 합의권고의 업무를 처리하며, 금융분쟁조정위원회의 사무국으로서의 역할을 수행한다. 그와 같은 업무 내지 역할은 현재 금융감독원 내 금융소비자보호처에서 담당하고 있다. 금융분쟁조정위원회는 금융감독원에 의한 분쟁조정신청사건 중에서 합의권고가 적당하지 않거나 합의권고가 성립되지 않아서 동 위원회에 회부된 사건에 대하여 분쟁해결을 위한 조정안을 작성하는 업무를 수행하는 위원회조직이다(금융위원회설치법 제 53조 참조).²⁴⁾ 금융분쟁조정위원회는 금융감독원 내에 설치한다(법 제51조). 이와 같이 금융감독원과 금융분쟁조정위원회는 별도의 조직이지만, 그 업무의 연속성의 측면에서는 단일 조직으로 평가할 수 있고,²⁵⁾ 금융감독원과 금융분쟁조정위원회에 의한 ADR업무는 금융감독원의 감독을 받는 모든 금융기관과 금융소비자와의 금융분쟁을 대상으로 한다는 점에서(법 제53조 제1항 참조), 현행 금융분쟁조정제도는 통합형 제도라고 할 것이다.

24) 이하 금융위원회설치법의 조문을 인용할 경우 단지 “법 제○조”로 표기하기로 한다.

25) 이에 대하여 금융분쟁조정위원회는 그 운영 면에서 금융감독원에 종속되어 있기 때문에(위원장은 금융감독원 부원장 중에서 원장이 지명토록 한 점, 조정위원회의 조정안을 금융감독원장이 당사자에게 수락 권고할 수 있도록 한 점, 금융감독원장이 조정위원회 의결사항에 대해 재의를 요구할 수 있도록 한 점 등), 금융감독원의 보조기관이나 자문기관에 불과하다는 비판이 있다(김춘, “금융분쟁조정제도의 개선방안에 관한 연구-영국의 금융옴부즈만제도와 우리나라에 대한 시사점-”, 증권법연구 제11권 제2호(2010), 161쪽 이하). 그러나 이러한 비판은 두 조직의 업무의 연속성 및 금융감독원과 금융분쟁조정위원회가 소비자보호원과 소비자분쟁조정위원회에 의한 분쟁조정제도를 참조하여 제도설계되었다는 연혁적 이유(후술)로부터 판단할 때에는 타당한 지적이라 할 수 없다. 위 비판대로라면 우리나라는 다수의 법률에 의해 유사한 형태로 운영되고 있는 모든 행정형ADR제도를 포기하여야 할 것이다.

(2) 개별 분쟁조정제도—자율분쟁조정제도와와의 관계

한편 통합형 제도 하에서도 금융업종별로 업계단체가 자율적으로 수행하는 금융ADR기관이 존재하는 것을 막을 이유는 없다. 우리나라의 경우 예컨대, 금융투자분야에서 한국거래소의 시장감시위원회가 운영하는 자율분쟁조정제도 및 금융투자협회가 운영하는 자율분쟁조정제도가 존재한다(양자 모두 자본시장법에 근거한 제도이다). 업계단체 등에 의한 ADR제도의 운영은 전술한 바와 같이 업계의 특성을 반영한 자율적 제도운영이라는 점에서 그 순기능을 긍정할 수 있다. 더욱이 한국거래소가 운영하는 자율분쟁조정제도의 경우, 유가증권시장·코스닥시장 및 파생상품시장 등에서의 매매와 관련된 분쟁을 대상으로 하는 제도로서 관련 매매를 관장하는 기관에서 운영되기 때문에 전문성도 높다고 할 것이다. 다만 업계로부터의 독립성이 확보되지 않았다는 문제가 제기될 여지가 있으나, 이것은 독립성을 확보할 수 있는 다른 방안(예컨대 분쟁조정위원의 구성 등)을 통하여 보완하면 될 것이다.

이에 대하여 다수의 금융ADR기관이 존재하는 것은 유사한 사안에 대하여 다른 결론이 내려질 가능성이 있고 기관간 중복신청의 가능성이 있기 때문에 형평성과 신뢰성을 저하시키며, 아울러 인재부족으로 인하여 제도운영의 비효율성을 야기한다는 비판이 있다.²⁶⁾ 그러나 이러한 비판은 ADR제도를 단지 재판제도를 대체하는 準司法型 제도로 파악하는 시점에 기초하는 것으로 반드시 타당하다고 할 수는 없다. ADR제도는 원래 간이·신속하게 분쟁을 해결하고 이로써 당사자 간 갈등해소도 기대할 수 있는 제도로서, 준사법형 ADR제도는 오히려 ADR제도로서는 예외적으로 발전한 형태라고 이해하여야 하기 때문이다.²⁷⁾ 이러한 시점에서 본다면 우리나라는 사법적 효력(집행력)을 갖는 행정형 ADR제도(준사법형 ADR제도)가 지나치게 비대한 상황이기 때문에 오히려 민간에 의한 자율적인

26) 오영수 외 2인, 보험분쟁의 재판외적 해결 활성화 방안-금융분쟁조정제도를 중심으로, 보험연구원(2009.3), 53-54쪽.

27) 유병현, “우리나라 ADR의 발전방향”, 안암법학 22호(2006), 312쪽은, ADR은 분쟁해결뿐만 아니라 당사자간 갈등해소의 기능을 하기도 하므로 소송에 의한 분쟁해결과는 차원이 다르다고 한다.

분쟁해결의 가능성을 확충하는 제도개선이 필요한 실정이라고 해야 할 것이다(후술). 따라서 자본시장법에 의해 운영되는 두 가지 자율분쟁조정 제도의 의의를 단순히 제도운영의 비효율성이라는 측면에서 비판하고 금융ADR기능의 일원화 내지 통합화의 근거로 삼고자 하는 논의에는 찬성할 수 없다. 이와 같은 관점에서 본다면 은행분야나 보험분야에서는 업계 단체 또는 금융기관별로 민원상담실을 운영하는 경우는 있으나 그 수준이 일반적인 금융거래 관련 상담에 머물러 있는바, 분쟁을 스스로 또는 사업자단체를 통하여 해결하려는 노력을 결여하고 있다는 점에서 이것이 오히려 더 큰 문제라고 해야 할 것이다.

다만 문제가 되는 것은 복수의 금융ADR기관이 존재할 경우 분쟁조정과 관련하여 기관 상호간의 관계를 어떻게 정립할 것인가에 있다. 예컨대 금융소비자는 금융투자협회의 자율분쟁조정제도와 금융감독원이 운영하는 금융분쟁조정제도를 중복적으로 이용할 수 있는가? 기본적으로 조정안 및 조정성립의 효력이 동일한 기관(한국소비자원, 금융감독원)간의 중복신청은 할 수 없다고 하여야 할 것이고,²⁸⁾ 그 효력에 차이가 나는 경우(민법상 화해, 재판상 화해)에는 효력이 약한 기관을 이용한 분쟁해결이 이루어지지 않은 경우 효력이 강한 기관의 ADR절차를 이용하는 것은 이를 허용하여도 무방하다고 생각한다(다만, 장래적으로는 입법에 의한 해결이 바람직스럽다).

3. 행정형 제도

(1) 제도운영의 주체—독립형 기관에 대한 요구

우리나라의 금융ADR제도는 금융감독당국이 직접 제도를 운영하는 이

28) 소비자기본법은 “다른 법률의 규정에 따라 설치된 전문성이 요구되는 분야의 분쟁조정기구에 신청된 피해구제[합의권고] 등으로서 대통령이 정하는 피해구제”를 한국소비자원의 업무대상에 제외하고 있다(제35조 제2항). 여기서 “대통령령이 정하는 피해구제”에는 두 가지가 포함되는바, 첫째, 다른 법률에 따라 소비자분쟁조정위원회에 준하는 분쟁조정기구가 설치되어 있는 경우 그 분쟁조정기구에 피해구제가 신청되어 있거나 이미 그 피해구제절차를 거친 사항과 동일한 내용의 피해구제, 둘째, 소비자가 한국소비자원에 피해구제를 신청한 후 이와 동일한 내용으로 제1호에 따른 분쟁조정기구에 피해구제를 신청한 경우 그 피해구제가 그것이다(시행령 제28조).

른바 행정형 제도이다. 그런 점에서 감독당국과는 독립된 법인에 의해 운영하는 영국의 통합금융옴부즈만제도(독립형)와는 구별된다. 또한 기본적으로 업계단체가 운영하는 금융ADR제도를 두고 있는 호주나 일본의 제도(업계형)와도 구별된다.

그런데 우리나라에서는 영국의 FOS와 같은 독립형 금융ADR기관의 설치를 요구하는 목소리가 강하다. FOS는 감독당국과는 별개의 독립법인이기 때문에 우리도 그와 같은 형태의 제도모델의 설계가 바람직스럽다는 것이다. 그러나 영국은 전통적으로 업계단체에 의한 자율적 금융ADR제도가 발전한 나라였고, 따라서 제도개선으로서는 금융ADR기관의 업계로부터의 독립성이 강하게 요청되었다. FOS는 이와 같은 시대적 배경 하에 탄생한 것이다.²⁹⁾ 호주의 경우에도 제도적으로 금융ADR기관의 업계로부터의 독립성을 확보할 수 있는 방안을 마련하고 있다. 즉, 인증ADR기관은 독립법인이어야 하며, 제도운영의 책임을 지는 운영기구(overseeing body)는 같은 수의 업계대표와 소비자대표로 구성되며 그 長은 외부에서 충당된다. 운영기구는 분쟁해결의 최종결정안을 제시하는 옴부즈만이나 패널(3인 협의체)을 임명한다.³⁰⁾ 반면에 일본은 업계단체가 제도운영의 주체라는 점에서 업계로부터의 독립이 실현되었다고는 할 수 없으나, 제도운영에서 중립성과 공정성을 확보하기 위하여 지정ADR기관의 임직원의 구성 및 분쟁해결위원의 구성에서 중립성·공정성이 유지될 수 있도록 배려하고 있으며,³¹⁾ 지정ADR기관에 대한 감독당국의 검사·감독이 가능한 체제이다.³²⁾

이와 같은 관점에서 본다면 행정형 ADR제도의 전통이 강한 우리나라에서 금융ADR제도가 금융감독당국으로부터 독립한 제3자기관에 의해 운영되어야 한다는 주장이 독립성의 관점에서 어떠한 의미가 있을지는 의미를 요한다고 생각한다. 규제의 효율성을 높이기 위하여 건전성규제기관

29) 이에 대해서는, 杉浦·徐, 앞의 논문, 2~3쪽을 참조.

30) 杉浦·徐, 앞의 논문, 14쪽.

31) 분쟁해결위원 중 적어도 1인은 변호사나 인증사법서사 또는 소비생활상담원 중에서 임명하여야 한다.

32) 서희석, 앞의 논문, 77쪽.

과 영업행위규제기관을 분리하도록 하자는 이른바 '트윈피크스(twin peaks) 모델'에 따라 금융ADR제도를 영업행위규제기관에서 운영하도록 하는 제도설계³³⁾는 금융정책의 관점에서 검토의 여지가 있으나, 단순히 독립성의 확보를 위하여 ADR기관을 감독당국에서 분리하는 것이 금융소비자보호에 연결된다는 식의 논의는 설득력이 떨어진다.³⁴⁾

이미 현행 제도에서 업계로부터의 독립성은 실현되어 있기 때문에 우리의 경우 제도모델로서 독립형 모델의 실현이 다른 제도개선보다 절실한 상황이라고는 할 수 없다. 관련하여 금융소비자보호법안과 함께 국회에 제출된 「금융위원회설치법개정안」에서는 금융소비자보호원을 금융감독원 내에 설치할 것을 제안하고 있다. 금융소비자보호원장을 추천위원회의 추천을 받아 외부의 인사 중에서 임명(개정안 제57조의3)한다 하더라도 금융소비자보호원의 (감독당국으로부터의) 독립성이 어느 정도 확보될지는 미지수라는 점에서, 이러한 제도설계는 기본적으로 현행 행정형 ADR제도의 큰 틀에서 벗어나지 않는 것으로 이해된다. 독립성을 강조하는 입장에서 보면 대단히 애매한 입법안이겠으나, 금융소비자보호를 위한 예산과 인력을 현재보다 강화하겠다는 취지로 이해한다면 이와 같은 제도설계가 이해 못 할 바도 아니다.

(2) 행정형 금융ADR 제도모델의 기원—소비자분쟁조정제도와의 관계

현행 우리나라의 금융분쟁조정제도는 행정조직(금융감독원)에 의한 민

33) 정순섭, “금융규제개혁과 금융소비자 보호”, 상사판례연구 제22집 제4권(2009.12), 58쪽.

34) 오영수 외, 금융소비자 보호 체계 개선방안, 보험연구원(2011.4), 233쪽은, 금융감독원의 본질적인 업무는 감독·검사업무이기 때문에 분쟁조정 업무담당자들이 소명의식을 가지고 공정한 분쟁해결을 위해 노력하기 보다는 순환보직에 의해 일시적으로 주어진 업무를 무난하게 처리하는 데에 초점을 맞추려고 할 것이고, 금융소비자측에서도 분쟁조정기관이 감독기관에 속해 있으면 분쟁조정 결과에 공정성을 인정하지 않으려는 경향을 보일 수 있고 이러한 불신은 분쟁조정 결정의 신뢰성의 저하로 연결된다고 한다. 또한, 노태석, “현행 금융 분쟁 해결제도에 관한 법적 연구”, 일감법학 제19호(2011), 91쪽은 금융분쟁조정위원회가 금융감독원에 형식적 측면뿐만 아니라 내용적 측면에서도 종속되어 있기 때문에 객관적이고 독립적인 분쟁조정전문기구로서의 역할을 수행하는 데에 미흡한 점이 많다고 한다.

원처리 내지 합의권고의 업무와 위원회 조직(금융분쟁조정위원회)에 의한 조정업무로 크게 나뉘어지는데, 이러한 형태의 제도모델은 연혁적으로는 소비자기본법(구 소비자보호법)상의 소비자분쟁조정제도를 참고한 것이다.³⁵⁾ 즉, 구 소비자보호법(1986년)상 소비자거래에서의 민원 및 분쟁처리는 한국소비자보호원 내부조직에 의한 민원처리 내지 피해구제(합의권고) 업무와 한국소비자보호원 내에 설치되는 소비자분쟁조정위원회에 의한 조정업무로 나뉘어져 있었는데, 1997년에 금융감독기구설치법을 제정할 당시 위와 같은 ADR제도(소비자분쟁조정제도)를 참고하여 금융분쟁조정제도를 신설한 것이다.

이와 같이 금융분쟁조정제도는 소비자분쟁조정제도를 참고하여 제도설계되었기 때문에, 양자의 제도내용은 ADR의 절차 및 조정위원회의 구성과 회의뿐만 아니라 조정의 효력의 면에서 공통된다. 즉, (금융)소비자가 분쟁조정의 신청을 한 경우 한국소비자원이나 금융감독원의 내부조직에 의해 분쟁당사자에 대한 합의권고(피해구제)의 과정을 거치고 이에 의하여도 분쟁이 해결되지 않을 경우에는 조정위원회에 의한 조정안의 제시에 따라 분쟁을 해결하게 되는 구조이다(절차적 측면). 또한 조정위원회의 위원은 상임위원과 비상임위원으로 구성되며(위원의 pool화), 조정위원회의 회의는 그 중에서 매 회의마다 위원장이 지명하는 일부의 위원에 의해 소집되어 심의안을 의결하고 조정안을 작성한다(조정위원회의 구성과 회의). 한편 후술하는 바와 같이 조정안은 양 당사자가 수락하여야 조정이 성립하며(합의형), 그 경우 재판상 화해로서의 효력을 가진다(집행력). 이와 같이 소비자분쟁조정제도와 금융분쟁조정제도는 행정형 ADR제도로써 유사한 점이 많으나, 전자의 처리대상이 ‘소비자분쟁(소비자와 사업자간에 발생한 분쟁)’에 한정되는데 반하여 후자의 경우 그와 같은 한정이 없다³⁶⁾는 점에서 구별된다. 다만 후자에서도 금융소비자와 금융기관간의 분쟁이 가장 중요한 처리대상이라는 점에서는 본질적인 차이는 아

35) 杉浦·徐, 앞의 논문, 20쪽.

36) 금융감독원의 검사를 받는 금융기관(금융기관), 예금자등 금융수요자 및 기타 이해관계인은 금융과 관련하여 분쟁이 있는 때에는 원장에게 분쟁의 조정을 신청할 수 있다(법 53조).

니라고 할 것이다.³⁷⁾

이와 같이 우리나라에서는 유사한 두 가지 행정형 금융ADR제도가 병존하고 있기 때문에 금융소비자 입장에서는 두 제도 중에 하나를 자유롭게 선택할 수 있다. 다만 중복적으로 분쟁조정을 신청하는 것은 금지된다고 해석하여야 할 것이다(소비자기본법 제35조 제2항 참조).³⁸⁾

4. 합의형 + 집행력 부여형 제도

(1) 조정안 및 조정성립의 효력—준사법형 ADR제도

우리나라 금융ADR제도의 가장 큰 특징은 감독당국(행정)이 직접 제도를 운영한다는 점 외에도 조정안 및 조정성립의 효력에서 찾아야 할 것이다. 전술한 바와 같이 금융분쟁조정제도에서는 금융분쟁조정위원회가 작성한 조정안을 당사자가 수락한 경우에는 재판상 화해의 효력이 발생한다(법 제55조). 재판상 화해에는 민사소송법상 확정판결과 같이 집행력이 부여된다.

이와 같이 당사자가 조정안을 수락하여야 재판상 화해의 효력이 발생한다는 점에서 우리나라의 제도는 당사자를 구속하지 않는 합의형(조정형) 제도이고, 아울러 당사자의 조정안 수락에 의해 조정이 성립한 경우 집행력이 부여되는 제도이다([표1]에서 ④). 그런데 이것은 조정의 효력에 관한 제도설계로서는 대단히 특이한 발상이다. 당사자의 조정안 수락에 의해 조정이 성립한다는 점에서는 민법상 화해로서의 효력을 인정하는 것이 일반적인데([표1]에서 ①), (편면적) 구속력과 결부되지도 않으면서 조정성립에 법원에 의한 강제집행이 가능한 권능(집행력)을 부여했다는 것은 司法型

37) 소비자와 금융소비자의 개념 및 양자의 관계에 대하여는 논의가 있을 수 있으나, 기본적으로 개인소비자(개인사업자 이외의 개인)의 경우 양자의 개념은 중복될 것으로 본다.

38) 금융감독원(금융소비자보호원)과 한국소비자원의 분쟁조정기능을 일원화하여야 한다는 주장도 있으나, 양 ADR기관의 특성을 살린다는 관점에서 현재와 같이 (금융)소비자로 하여금 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 것도 정책적으로는 검토의 여지가 있는 선택지의 하나라고 생각한다. 동지, 백병성, “금융소비자분쟁조정제도의 개선방안에 관한 연구-금융소비자보호기구 개편방안 분석을 중심으로-”, 사회과학연구 제27집 제4호(2011), 120쪽.

ADR제도의 특징을 빌어온 것으로 평가할 수 있기 때문이다. 사법형 ADR 제도인 ‘민사조정’의 경우 법원에 의한 조정의 성립은 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(민사조정법 제29조). 재판상 화해에는 「민사집행법」상 확정판결과 같은 집행력이 부여된다(제56조).³⁹⁾ 조정성립에 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하는 우리나라의 행정형 ADR제도를 準司法型 제도로 평가하는 것은 이러한 이유 때문이다.

그렇다면 금융분쟁조정제도에 위와 같은 사법형 ADR제도의 효력을 접목시킨 것은 어떠한 연유에서였을까? 이것은 전술한 바와 같이 금융분쟁조정제도가 소비자분쟁조정제도를 참조하여 제도설계되었고, 소비자분쟁조정제도는 조정성립에 재판상 화해의 효력을 부여하는 준사법형 ADR제도를 지향했기 때문이라고 추측된다. 그런데 민사집행법상 강제집행을 실현하기 위해서는 재판상 화해의 효력을 가지는 조정조서에 집행문을 부여할 필요가 있다. 따라서 구 소비자보호법에 따라 소비자분쟁조정제도가 시행되자 대법원은 「소비자분쟁조정위원회조정조서에대한집행문부여규칙」이라는 대법원규칙(1989년)을 제정하여 소비자분쟁조정제도를 제도적으로 지원하였다. 이 규칙은 그 후 1992년에 같은 성질의 분쟁조정제도를 포괄할 수 있도록 「각종분쟁조정위원회등의조정조서등에대한집행문부여에관한규칙」으로 확대 개편되었다.⁴⁰⁾ 금융분쟁조정위원회에 의한 조정조서도 이 규칙에 따라 집행문이 부여된다.

(2) 집행력과 금융ADR제도의 실효성

집행력은 당사자의 권리의 실현을 국가의 강제력에 의해 보장한다는 점에서 민사소송제도 내지 재판제도를 두는 궁극적 목적이다. 우리의 금융분쟁조정제도에서는 당사자가 조정안에 수락(합의)하면 집행력을 인정

39) 유병현, 앞의 논문(ADR의 발전과 법원의 조정의 효력), 60쪽은 ‘확정판결과 같은 효력’에는 집행력뿐만 아니라 기판력도 포함되며 따라서 재심사유가 없는 한 그 취소(의사표시의 흠에 따른)가 불가능하다고 한다. 또한, 우리 대법원도 재판상 화해에 무제한의 기판력을 인정하고 있다고 한다.

40) 이 대법원규칙은 법원 또는 법원의 조정위원회 이외의 각종 조정위원회 기타 분쟁조정기관이 작성한 조정조서 등 재판상의 화해와 동일한 효력이 있는 문서에 대한 집행문의 부여신청의 방식과 부여의 절차를 규정하기 위한 것이다(제2조 참조).

하기 때문에 당사자의 약속의 실현을 국가가 보장한다는 점에서 대단히 강력한 효력임에 틀림없다. 그러나 당사자가 조정안에 반드시 구속되지 않는다는 점에서 제도로서의 실효성이 문제될 수 있다. 다시 말하면 편면적 구속력을 가지나 집행력은 인정되지 않는 제도모델([표1]에서 ②)보다 조정성립율이 떨어질 수 있다는 점에 주의하여야 할 것이다. 후자(②)의 경우에는 금융소비자만 조정안을 수락하면 편면적 구속력에 의해 기본적으로 조정이 성립하는 구조이기 때문에 양 당사자의 조정안 수락이 필요한 전자([표1]에서 ④)에 비해 조정성립율이 높을 것이기 때문이다.

다만, 집행력을 부여한 우리의 제도의 경우 집행력을 부여함으로써 사법형 ADR제도와 같은 권위 내지 신뢰성을 갖추게 되고 그것이 결국 조정 성립으로의 유인이 될 수 있다는 점에서 ADR제도의 실효성에 기여한다는 평가도 가능하다.⁴¹⁾ 그러나 오히려 조정안의 수락여부를 자유롭게 결정할 수 있는 합의형 제도모델에서 집행력이 당사자에게 조정성립으로의 유인책으로 기능할 수 있을지는 의문이며, 오히려 경우에 따라서는 집행력과 같은 강력한 효력이 부담으로 작용할 수도 있기 때문에 이로 인하여 조정안을 수락하지 않을 가능성도 배제 못 할 것이다. 또한 조정안을 작성하여 제시하는 입장(분쟁조정위원)에서도 집행력은 유연한 조정안 제시에는 방해요소가 될 수 있다. 강력한 효력에 의해 권리실현이 보장되는 만큼 조정안의 제시 또한 적어도 사법형 ADR제도에 준하는 타당성을 갖춘 것이어야 한다는 심리적 압박이 작용할 것이기 때문에 분쟁해결에 초점을 맞추기 보다는 관련 판례나 조정사례 또는 학설 등에 얽매인 엄격한 판단을 하기 쉽기 때문이다.

이와 같은 점들을 생각하면 구속력과 결부되지 않는 조정에 대해 사법형 ADR제도에서와 같은 집행력을 꼭 부여할 필요가 있을까에 대하여는 제도설계상 재고의 여지가 있다고도 생각된다. 다만 조정이 성립한 경우에는 집행력부여모델이 당사자의 권리실현에 도움이 된다는 점은 분명하므로 현행 제도에서 집행력을 제거하는 것보다는 현행 집행력부여모델을

41) 자율분쟁조정제도에서의 조정의 효력도 민법상 화해에서 재판상 화해로 격상하여야 한다는 주장도 같은 맥락이다. 예컨대, 나운수 외, “금융분쟁해결제도의 문제점과 개선방안”, 원광법학 제23권 제1호(2007), 65쪽.

전제로 당사자가 조정안을 수락할 수 있는 가능성을 높이는 제도보완책을 마련하는 방안이 더 현실적이라고 생각한다. 또한 이와 함께 집행력이 부여되지 않는 합의형 모델([표1]에서 ①)을 확충하는 방안이 보완되어야 할 것이다.

5. IDR 비 전치형제도—기관내 합의권고형제도

(1) 금융ADR절차에서 합의권고의 의의

우리나라의 행정형 ADR의 절차는 정도의 차이는 있으나 대체적으로 “민원처리 내지 합의권고 → 최종결정(조정안)의 제시”라는 2단계 과정으로 이루어져 있다. 금융분쟁조정제도에서도 금융감독원장이 금융기관이나 금융소비자(예금자등 금융수요자) 및 기타 이해관계인으로부터 분쟁조정의 신청을 받은 때에는 관계당사자에게 그 내용을 통지하고 합의를 권고할 수 있고, 분쟁조정의 신청을 받은 날부터 30일 이내에 위 합의가 이루어지지 아니하는 때에는 지체없이 이를 금융분쟁조정위원회에 회부하여야 하고, 이 경우 금융분쟁조정위원회는 60일 이내에 이를 심의하여 조정안을 작성하여야 한다고 하여(법 제53조, 금융소비자보호법안 제32조), 금융감독원 내부조직에 의해 이루어지는 당사자간 합의의 권고와 금융분쟁조정위원회에 의한 조정안의 작성을 연계한 단계적인 ADR절차를 마련하고 있다.

여기서 ‘합의권고’가 ADR절차에서 어떠한 의미를 가지는지가 문제된다. 합의권고는 요컨대 당사자가 금융감독원에 민원이나 분쟁조정의 신청을 하는 경우에, 금융감독원의 내부 담당부서에서 사실의 확인, 관련자 출석, 자료제출 요구, 관계기관에 감정이나 조회 기타 필요한 검사의 의뢰 등의 방법을 통하여 사실조사를 행한 위에(금융분쟁조정세칙 제16조), 당사자간의 분쟁의 원만한 해결을 위하여 구두 또는 서면으로 화해를 권고하는 절차이다(동 제20조 제1항). 금융감독원장은 합의권고에 있어 필요하다고 인정되는 경우에는 당해 조정신청에 관하여 이해관계를 가지는 자를 출석시켜 합의에 참가하도록 할 수 있다(동 제2항). 당사자 간에 합

의가 성립한 때에는 민법상 화해의 효력을 발행한다. 그러나 당사자가 금융감독원장의 합의권고를 거부하거나 정당한 이유 없이 합의권고 절차진행을 위한 출석기일에 출석하지 아니한 때에는 합의가 성립되지 아니한 것으로 본다(동 제21조). 이 경우에는 당해 사건은 금융분쟁조정위원회에 회부되어 조정에 의해 해결을 도모하게 된다.

이와 같이 본다면 금융감독원 내부에서 행해지는 합의권고의 절차는 금융감독원이 주도하여 이루어지는 분쟁해결을 위한 중요한 ADR절차의 하나라고 이해할 것이다.⁴²⁾ 비교법적으로도 금융분쟁의 많은 사안들이 이 과정에서 해결된다는 점에서 우리나라 제도와 공통하며 따라서 어느 제도모델이든 금융ADR기관의 인력이 최종결정안에 이르기 전(前) 단계에 집중되어 있다는 사실은 이와 같은 점에서 이해할 것이다.⁴³⁾ 문제는 이와 같은 합의권고의 단계에서 필요한 인력은 한정되어 있다는 것이고, 담당 인력의 과중한 업무부담으로 경우에 따라 합의권고 절차가 형식적인 사실조사에 기초하게 되어 결과적으로 당사자가 합의권고를 납득하지 못하게 되는 사태가 늘어날 수 있다는 점이다. 이러한 난점을 극복할 수 있는 방안이 전술한 IDR(사내민원처리) 절차이다.

(2) IDR절차의 의의

민원이나 분쟁은 가능한 한 당사자의 직접 교섭에 의하여 또한 초기단계에 처리 내지 해결되는 것이 관련 당사자 모두를 위하여 바람직스럽다는 관점에서 본다면 전술한 합의권고의 절차만으로는 한계가 있다. 더욱이 전술한 바와 같이 특히 통합형 ADR제도를 두는 경우에는 합의권고를 위한 인력배치가 충분하지 않을 수 있다는 점에서,⁴⁴⁾ 이를 보완할 수 있는 절차가 필요하다. 그러한 절차로서 영국이나 호주에서 활용되고 있는

42) 소비자분쟁조정제도에서는 이 절차를 '피해구제'라고 명명하나(소비자기본법 제55조), 법적인 실질은 합의권고에 해당한다(동 제57조).

43) 杉浦·徐, 앞의 논문, 28쪽.

44) 우리의 경우 합의권고의 단계보다 오히려 금융분쟁조정위원회에 의한 분쟁조정에 더 많은 인력이 배치되어 있다는 점에서 인력배치라는 측면에서는 재고의 여지가 있어 보인다.

것이 금융기관 내부에서 민원이나 분쟁을 처리하기 위한 절차(사내민원 처리절차=IDR절차)이다. 영국이나 호주의 경우 금융소비자가 ADR절차를 이용하기 위하여는 IDR절차를 거쳐야 하는데(IDR전치주의), 이들 국가에서는 “IDR절차 → ADR기관의 합의권고 등 → 최종결정(조정안)”으로 연결되는 단계적인 ADR절차를 둬으로써 IDR절차의 장점을 살리고 ADR기관의 업무부담을 분산시켜 그만큼 분쟁해결의 가능성을 높이고 있다.

반면에 우리나라의 경우 금융감독원에 의한 합의권고의 절차는 마련되어 있으나, 금융기관이 주도가 되어 민원이나 분쟁을 처리하는 IDR절차가 법제도적으로 보장된 것은 아니다. 물론 금융투자분야와 같이 자율적 분쟁조정제도가 실시되고 있는 금융업종도 있으나 업계단체(금융투자협회)나 한국거래소가 운영하는 ADR제도라는 점에서 각 금융기관이 개별적으로 운영하는 IDR절차와는 구별된다. 이와 같은 상황이기 때문에 금융감독원의 업무부담은 가중되고, 그 결과로서 분쟁해결의 가능성은 IDR전치형 제도모델보다 떨어질 수밖에 없다. 따라서 행정형 금융ADR기관의 부담을 줄이고 분쟁해결의 가능성을 높일 수 있다는 측면에서 우리로서는 IDR절차와 같은 민간에 의한 자율적 분쟁해결의 가능성을 높일 수 있는 제도개선이 요망된다고 할 것이다.⁴⁵⁾

IV. 개선방향

1. 현행 제도의 문제점

이상에서 검토한 한국형 금융ADR의 제도모델은 “행정이 직접 운영하는 통합형 제도로서 조정안에 대해 구속력은 부여되지 않으나 (당사자가 수락하여) 조정이 성립한 경우 집행력이 부여되는 모델”이라고 정리할 수

45) 이에 대하여는 우리나라와 같이 금융ADR기관이 복수 존재하는 상황에서 또한 이들 기관에서 민원처리와 분쟁해결의 양쪽을 담당하는 상황에서 IDR절차를 위한 조직을 사내에 별도로 설치한다는 것은 비효율적이기 때문에 IDR전치형 제도모델은 바람직스럽지 않다는 반대의 견해가 있다. 권중호, “금융산업의 발전과 소비자보호”, 저스티스 121호(2010.12), 826쪽.

있을 것이다. 반면에 이와 같은 검토로부터 우리 제도의 문제점도 분명해졌다고 생각한다. 우리나라 제도의 가장 큰 문제점은 준사법형 효력모델을 채택하면서도 제도의 실효성확보를 위한 제도적 기반을 갖추지 못하고 있다는 점에서 찾아야 할 것이다. 다시 말하면 조정안의 수락여부를 당사자에게 맡겨두면서도(합의형) 조정이 성립한 경우에 집행력을 부여하고 있다는 점인데, 이것은 합의형(조정형)의 특징도 구속형(중재형)의 특징도 살리지 못하는 어정쩡한 제도모델이라고 하지 않을 수 없다. 또한 금융감독원에 의한 금융분쟁조정제도에 대한 의존도가 높다는 점에서 통합형 ADR기관의 제도운영의 부담이 크다는 점도 문제점으로 지적되어야 할 것이다.

이러한 두 가지 문제점에 대하여 아래에서는 현행 제도의 실효성을 확보하여야 한다는 점과 업계자율형 ADR제도를 확충하여야 한다는 점, 이상의 두 가지 방향에서 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 제도의 실효성 확보

(1) 개관

현행 금융분쟁조정제도는 집행력이 부여되는 준사법형 효력모델이면서도 아울러 당사자가 조정안에 구속되지 않는 합의형 모델이기 때문에 조정안에 편면적 구속력이 인정되는 모델(호주, 일본)보다 조정성립율이 낮아질 수 있는 문제가 있다. 따라서 제도의 실효성 확보라는 관점에서는 조정성립율을 높일 수 있는 방안의 모색이 필요한데 그 대표적인 방안의 하나로 논의되는 것이 조정안에 편면적 구속력을 부여하는 것이다.⁴⁶⁾ 그러나 편면적 구속력을 부여하는 방안은 금융소비자가 조정안을 수락하는 한 금융기관은 이에 구속되는 효력을 부여하자는 것이므로 금융기관의

46) 중재법상의 중재합의를 활용하는 방안도 조정안에 구속력을 부여하기 위한 선택지로서는 가능하나(특히 당사자가 분쟁해결 방식을 조정이나 중재 중에서 선택하도록 하는 선택적 중재합의(selective arbitration agreement)는 유용한 선택지가 될 수 있다), 중재의 경우 기본적으로 중재법의 적용을 받기 때문에 중재인 선정 등 조정절차와는 구별되는 어려움이 존재한다. 선택적 중재합의에 대하여는, 노태석, 앞의 논문, 100쪽 참조.

재판청구권의 침해라는 근본적인 문제에서 완전히 자유로울 수는 없는 문제가 있다. 그런 관점에서 본다면 편면적 구속력을 부여하지 않고도 조정성립율을 높일 수 있는 제도개선이 요망된다고 할 것이다.

한편, 조정절차 중에 피신청인인 금융기관이 소송을 제기함으로써 조정절차에서 벗어나는 행태가 문제점으로 지적되고 있다.⁴⁷⁾ 일부 금융기관이 조정절차 중에 소송을 제기하는 이유는 금융기관은 조정안을 수락하지 아니한 때에는 그 사유를 금융감독원장에게 제출하여야 한다는 현실적인 이유가 있기 때문이다(법 시행령 제21조 제4항). 조정안 제시 전에 소송을 제기하면 조정안 불수락의 사유를 금융감독원장에게 제출하지 않아도 되는 것이다. 또한 금융기관이 소송을 제기하면 법적 지식과 경험이 풍부한 금융기관에 비해 금융소비자는 시간적·경제적·심리적 측면에서 취약할 수밖에 없어 금융소비자에게는 불리한 상황으로 전개될 가능성이 있는바, 일부 금융기관은 이런 점을 악용해 금융소비자에게 조정의 취하를 종용하는 경우도 발생할 수 있다.⁴⁸⁾ 그러나 무엇보다 어떠한 조정안이 제시될지 확실하지도 않은 상황에서 조정절차에서 벗어날 수 있다는 것은 조정에 의한 분쟁해결제도 자체의 신뢰성을 손상하는 것으로 금융분쟁조정제도의 실효성 확보라는 관점에서는 분명 문제라고 생각된다. 따라서 현행 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 이와 같이 피신청인인 금융기관이 조정절차 중 소송을 제기하는 것을 막는 제도적 장치가 필요하다고 할 것이다. 마지막으로 조정절차와 소송제도와의 관계에 관한 룰(예컨대 소송절차의 중지, 시효중단효)을 정비한다면 현행 금융ADR제도의 실효성은 더욱 확보될 것이다.

이하 이상 네 가지 방안(하선부분)에 대해 상설한다. 그런데 금융소비자보호법안이 세 번째와 네 번째 방안과 관련한 제도설계를 하고 있으므로 여기서 같이 검토하기로 한다.

47) 고승덕의원 대표발의 “금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안” (2009.6.12) 참조.

48) 고승덕의원 대표발의 “금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안” (2009.6.12) 2쪽.

(2) 조정성립율의 향상

전술한 바와 같이 조정안에 편면적 구속력을 부여하지 않고도 조정성립율을 높이는 것이 제도개선으로서는 최선책이라고 생각된다. 이를 위한 방안으로 ADR기관(금융감독원) 내부의 합의권고에 의한 분쟁해결 기능을 향상시키는 방안과 금융분쟁조정위원회에 의한 조정절차 내지 조정의 효력을 차등화하는 방안을 제시하고자 한다.

먼저 ADR기관(금융감독원) 내부의 합의권고에 의한 분쟁해결 기능을 향상시키기 위해서는 내부의 인력확충이 필수적이다. 현재와 같이 소수의 인력⁴⁹⁾에 의해 연간 수만 건의 민원 내지 분쟁을 처리할 수밖에 없는 구조에서는 사실조사에 입각한 합의권고 절차가 형식적으로 흐를 수밖에 없다. 후술하는 바와 같이 IDR절차나 업계단체형 ADR제도가 확충된다면 금융감독원 내 ADR담당부서의 업무 부담이 줄어들 수 있으나 현재로서 이들 제도는 중장기적 과제로 돌릴 수밖에 없는 상황이라는 점에서 우선은 금융감독원 내부의 인력확충이 시급한 상황이라고 생각한다. 인력확충에 따라 사실조사가 충실하게 이루어지게 되면 당사자간의 합의권고의 질도 높아지고 결과적으로 화해에 이르는 케이스가 증가하게 될 것이다. 현재 국회에 계류중인 금융소비자보호법안 및 금융위원회설치법개정안이 실효성을 가진 제도개선책이 될 수 있으려면 금융소비자보호원 설립의 후속조치로서 인력의 대폭적인 확충이 뒤따라야 할 것이다.

다음으로 금융분쟁조정위원회에 의한 조정절차 내지 조정의 효력을 차등화하는 방안이다. 현행 금융분쟁조정제도에 의하면 조정안의 작성은 금융분쟁조정위원회(이하 '조정위원회') 위원장(금감원 부위원장)이 회의마다 지명하는 7인 내지 11인으로 구성되는 조정위원회의 회의에서 이루어진

49) 2013년 4월 11일 현재 금융감독원 내 금융소비자보호처에서 ADR관련 업무를 담당하는 부서는 민원조사실(민원조사1팀, 2팀, 3팀), 소비자보호총괄국(민원상담팀, 은행중소서민금융민원팀, 보험민원팀, 금융투자민원팀), 분쟁조정국(분쟁조정총괄팀, 은행중소서민금융팀, 생명보험팀, 손해보험팀, 제3보험팀, 금융투자팀) 등 2국 1실이다. 이들의 인력은 민원조사실 13명, 소비자보호총괄국 28명, 분쟁조정국 52명 등 합계 93명이다(총괄기획팀, 소비자보호연구분석팀 등 ADR과 직접적인 관련이 없는 부서는 제외). 참고적으로 영국의 FOS의 경우 940여명(2005년 3월 기준)의 내부인력을 확보하고 있다(杉浦·徐, 앞의 논문, 4쪽).

다. 그러나 이와 같이 일률적으로 다수 위원으로 구성되는 조정위원회 회의의를 소집하여 조정절차를 진행하는 것은 다종다양한 금융분쟁의 현실에 비추어 타당하지 않은 경우도 있을 수 있고, 무엇보다 다수의 위원이 참여하기 때문에 의견 조율 내지 조정안 작성이 수월하지 않을 수도 있다는 점에서 재고를 요한다. 대안으로서는 각국의 대부분의 금융ADR제도에 있어서 최종결정안은 1인(옴부즈만, 레퍼리 등) 또는 3인 협의체(패널)에 의해 제시된다는 점에 착안하여,⁵⁰⁾ “7인 이상의 조정위원회 회의”에 의한 조정절차와는 별도로 “1인 조정위원”에 의한 조정절차 및 “3인 협의체”에 의한 조정절차를 별도로 두고, 사안의 경중(금액 등) 내지 복잡성의 정도에 따라 분배(또는 당사자가 선택)하는 방안을 고려할 필요가 있다고 생각한다. 또한 조정의 효력에 있어서도 조정성립시 일률적으로 재판상 화해의 효력(집행력)을 부여하기 보다는 예컨대 1인 조정위원에 의한 조정에는 민법상 화해로서의 효력을 부여함으로써 효력을 차등화하는 방안도 유연한 분쟁해결이라는 측면에서 조정성립율을 높이는데 기여할 것이라 생각한다.⁵¹⁾ 한편 경우에 따라서는 금융ADR제도 속에 중재법에 의한 중재절차를 도입하는 방안도 효력의 차등화라는 관점에서는 검토의 여지가 있다.

(3) 편면적 구속력의 부여 문제

지금까지 금융분쟁조정제도의 실효성을 확보하기 위한 방안으로서는 조정안에 편면적 구속력을 부여하는 방안이 가장 유력하게 주장되어 왔

50) 영국의 경우, 옴부즈만(1인)에 의해 최종결정안이 내려지며(杉浦·徐, 앞의 논문, 6쪽), 호주의 경우, 옴부즈만(1인) 타입(옴부즈만 또는 레퍼리 등)과 3인 협의체의 패널 타입으로 나뉘어진다(杉浦·徐, 앞의 논문, 14쪽). 한편 일본의 경우, 분쟁해결위원의 구성에 대한 법적 제한은 없고 실무에서는 1인 타입, 3인 타입, 5인 타입 등 다양한 구성유형이 존재한다. 다만, 분쟁해결위원 중 적어도 1인은 변호사나 인증사법서사 또는 소비자생활상담원 중에서 선임하여야 한다.

51) 최근 소비자분쟁조정제도도 소비자분쟁조정위원회의 회의를 위원의 수에 따라 구분하는 제도개선을 단행하였다(2011년 5월, 소비자기본법 제63조, 제63조의2). 즉, 기존의 5인 이상 9인 이내의 단일 회의체(신법에서는 ‘분쟁조정회의’로 명명) 외에 2~4인으로 구성되는 협의체(‘조정부’)를 별도로 신설하고, 200만원 이내의 사건은 기본적으로 후자가 담당하도록 하였다.

다.⁵²⁾ 그러나 편면적 구속력의 부여는 금융기관의 재판청구권을 침해할 수 있는 문제가 있기 때문에 이 방안이 적극적으로 추진되지 못한 데에도 나름의 이유가 있다. 따라서 편면적 구속력을 부여하되 금융기관의 재판청구권과 저촉되지 않는 방안을 도출하는 것이 현실적으로 문제되었다. 이와 같은 관점에서 지금까지 제시된 방안은 대체적으로 다음의 세 가지로 정리된다고 본다. 첫째, 일정 금액 이하의 소액사건에 한하여 편면적 구속력을 부여하는 방안(금액한정형),⁵³⁾ 둘째, 금융기관에 금융ADR기관의 결정에 따를 것을 계약상의 의무로 부여함으로써 조정안에 사실상의 구속력을 부여하는 방안(사실상 구속력 부여형=호주형), 셋째, 금융기관이 일정한 기간 내에 소송을 제기하는 경우에 한하여 조정안의 편면적 구속력을 배제하는 방안(제한적 구속력 부여형=일본형)이 그것이다.

생각건대, 재판청구권을 침해하지 않아야 한다는 헌법적 관점에서 본다면 일본형 제도모델이 비교적 실현가능성이 높은 방안일 수 있다고 생각한다. 재판청구권을 침해할 수 있다는 점에서는 금액의 다소는 문제가 되지 않는다고 보아야 하며(금액한정형), 사실상 구속력 부여형(호주형)도 결과적으로 금융기관의 재판청구권을 계약에 의해 사전에 봉쇄하는 효과가 발생할 수 있다는 점에서 위헌성 시비에서 완전히 자유로울 수는 없을 것이기 때문이다.⁵⁴⁾ 이에 반하여 일본형 제도모델은 고객이 특별조정안을 수락한 것을 안 날로부터 1개월 내에 금융기관은 소송을 제기하거나 중재법에 의한 중재합의 등을 할 수 있는 여지를 남겨두고 있기 때문에 적어도 재판청구권 침해라는 위헌성 시비에서는 비교적 자유로울 수 있을 것으로 생각된다.

다만 제소기간을 부여하는 형태로 조정안에 편면적 구속력을 부여하는 방안이 재판청구권 침해의 논란에서 비교적 자유로울 수 있다고 하더라도 일정한 제소기간(예컨대 1개월) 내에 소송을 제기하지 않는 한 반드시

52) 예컨대, 연태훈, “금융분쟁해결제도의 실효성 강화 방안”, 주간 금융브리프 20권 10호(2011.3), 11쪽.

53) 정순섭, 앞의 논문, 43쪽; 고동원, “금융분쟁조정제도의 효율적 운영을 위한 개선 방안”, 한국금융소비자학회 창립기념 세미나 자료집(2010.5), 73쪽.

54) 동지, 정순섭, 앞의 논문, 43쪽.

조정안을 수락하여야 한다는 것은 금융기관을 구속하는 강력한 효력임에 틀림없다. 우리 제도의 경우 조정은 집행력과 결부되어 있기 때문에 조정안에 편면적 구속력을 부여하는 것의 임팩트는 더욱 강력하다(편면적 구속력이 인정될 경우, 조정안이 제시된다면 금융소비자가 승낙하고 금융기관이 제소하지 않는 한 조정안대로 재판상 화해[=확정판결]의 효력이 발생하게 될 것이다). 그러나 사법형 ADR의 경우에도 기본적으로 당사자를 구속하는 효력은 없다는 점(민사조정법 제27조 참조)에 주의할 것이다. 전술한 일본형 제도의 경우에도 편면적 구속력이 모든 조정안(화해안)에 인정되는 것은 아니고, 화해안의 수락권고에 의하여는 화해가 성립할 전망이 없는 경우에 제시되는 ‘특별조정안’에 한하여 인정된다는 점에도 주의할 것이다.

결국 일본형 모델과 같이 금융기관이 일정한 기간 내에 소송을 제기할 수 있는 길을 열어주는 것을 전제로 조정안에 편면적 구속력을 부여한다면 재판청구권 침해의 논란에서는 비교적 자유로울 수는 있다고 생각하나 그 경우에도 편면적 구속력이 인정되는 범위는 극히 제한적으로 운용되도록 제도설계되어야 할 것이다(금액한정형과 제한적 구속력 부여형이 결부되도록 하는 것은 그 한 예가 될 수 있다). 다만, 조정안에 편면적 구속력을 부여하는 방안은 사법제도 전반에 있어서 ADR의 위상에 대한 보다 고차원적인 논의를 필요로 하는 사안이라는 점에서, 행정형 금융ADR제도에 의한 조정의 효력에 대하여 사법제도를 대체할 수 있는 효력을 부여하는 것과 같은 발상의 전환⁵⁵⁾에 의한 제도개혁이 보다 바람직스러운 접근방법이라고 생각한다. 편면적 구속력 부여 문제에 대하여는 신중하게 접근할 수밖에 없는 이유이다.

(4) 소송으로의 도피의 방지

ADR절차 진행 중 금융기관이 소송을 제기하여 조정절차에서 벗어나는 것을 방지하기 위한 제도적 방안으로서 금융소비자보호법안은 일반금융

55) 예컨대 공정거래위원회에 의한 심의·의결에 일정한 효력을 인정하고 그 효력을 다투는 경우에는 행정소송에 의하도록 하는 공정거래법상의 제도가 참조될 수 있다.

소비자가 신청한 사건에서 신청가액이 500만원 이내인 경우에는 금융기관으로 하여금 조정안을 제시받기 전에는 소를 제기하지 못하도록 금지하는 제도(소액분쟁사건에 관한 특례)를 신설하고 있다(제37조). 따라서 이 요건에 해당하는 경우 금융기관이 조정절차 진행 중에 소송으로 도피하는 것을 막을 수 있을 것으로 기대된다. 다만 500만원 이내의 소액사건에 해당한다 하더라도 금융기관은 조정안이 제시될 때까지는 소를 제기하지 못하는 것일 뿐 (편면적 구속력이 인정되지 않는 한) 조정안에 구속되는 것은 아니라는 점에는 주의할 것이다. 그런 점에서는 위 특례와 전술한 편면적 구속력 부여방안(금액한정형)과는 구별하여야 할 것이다.

문제는 500만원을 넘는 사건의 경우에는 이러한 제한이 없기 때문에 (위 특례조항이 신설될 경우, 위 조항의 반대해석으로) 금융기관은 조정절차 중에 소송으로의 도피를 “합법적으로” 실현할 수 있게 된다는 점이다. 따라서 금액을 기준으로 소송으로의 도피 가능성을 구별하는 현행 입법안은 합리적인 방안이라고 할 수 없다. 금액제한을 없애고 피신청인인 금융기관은 조정신청 사건의 처리절차 중에 합의권고(금융감독원 내부조직) 또는 조정안(조정위원회)을 제시받기 전에는 소를 제기하지 못하도록 하는 방안이 제도의 실효성 확보라는 측면에서 현실적이라고 생각한다. 조정절차가 진행 중임에도 불구하고 피신청인(금융기관) 측에서 언제든지 소송을 제기함으로써 조정절차에서 벗어날 수 있다면 금융분쟁조정 제도의 실효성은 심각하게 훼손될 수 있기 때문이다.

(5) 소송과의 연계제도의 도입

금융소비자보호법안은 조정절차와 소송과의 관계에 관하여 소송절차의 중지제도를 제안하고 있다. 즉, 조정이 신청된 사건에 대하여 소송이 진행 중일 때에는 수소법원(受訴法院)은 조정이 있을 때까지 그 소송절차를 중지할 수 있도록 하였는데(제36조 제1항), 이것은 조정에 의한 분쟁해결의 가능성을 법원이 존중하도록 한 제도적 조치이다. 다만 법원이 소송절차를 중지하지 않는 경우에는 금융분쟁조정위원회는 해당 사건의 조정절차를 중지하여야 한다(제36조 제2항). 이것은 현행법상으로도 조정신청사

건에서 일방당사자가 소를 제기한 경우 조정절차를 중지하도록 하고 있는 것과 같은 취지이다(금융위원회설치법 제56조). 한편 금융분쟁조정위원회는 조정이 신청된 사건과 동일한 원인으로 다수인이 관련되는 동종·유사 사건에 대한 소송이 진행 중인 경우에는 금융분쟁조정위원회의 결정으로 조정절차를 중지할 수 있도록 하였다(제36조 제3항). 이 조항의 취지는 동일한 원인으로 발생한 사건에 대하여 소송이 진행 중이라면 당해 소송에 의해 일괄적으로 분쟁을 해결하는 것이 타당하므로 조정절차를 중지할 수 있도록 한 것이라고 추측된다. 그러나 동종·유사사건이라 하더라도 조정신청인이 소송에 참가하지 않을 수도 있으므로 그러한 경우에도 조정절차를 직권으로 중지할 수 있다는 취지인지 의문이 없지 않다.

어쨌든 소송절차의 중지제도(제36조 제1항)를 둔 것은 소송과 ADR의 연계를 도모한 것으로 현행 제도의 실효성을 확보하기 위한 의미있는 시도라고 생각된다. 다만 분쟁조정 신청에 시효중단효를 부여하는 방안도 검토의 여지가 있다고 생각한다. 시효중단효가 부여될 경우, 예컨대 분쟁조정절차가 종료된 후 1개월 이내에 당사자가 소송을 제기한 경우 분쟁조정의 신청시점을 시효중단시점으로 간주하게 됨으로써 채권자의 권리 확보에 도움을 줄 수 있기 때문이다.⁵⁶⁾

3. 업계자율형 ADR제도의 확충

(1) 필요성

위에서 검토한 현행제도의 실효성을 확보하는 방안 외에 중장기적으로는 금융분쟁조정제도를 운영하는 금융감독원의 업무부담을 분산하고 분쟁해결의 가능성을 높이기 위하여 업계자율형 ADR제도를 확충할 필요가

56) 우리나라에서 조정신청에 시효중단효가 부여되는 행정형 ADR기관으로서, 환경분쟁조정위원회(환경분쟁조정법 제35조 제4항), 한국의료분쟁조정중재원(의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률 제42조 제1항), 산업재산권분쟁조정위원회(발명진흥법 제47조 제1항), 배치설계심의조정위원회(반도체집적회로의 배치설계에 관한 법률 제32조 제1항)를 들 수 있다. 이들은 모두 조정성립의 효력이 재판상 화해인 점에서 공통된다. 한편, 일본의 금융ADR제도에서도 소송과의 연계성을 확보하기 위하여 '소송절차의 중지제도' 외에 '조정신청의 시효중단효'를 인정하고 있다(서희석, 앞의 논문, 79쪽).

있다고 생각한다. 이를 위한 제도 보완책으로서 우선 각 금융기관에 IDR 절차를 두는 IDR전치형 제도를 신설하는 방안과, 업계단체형 ADR제도를 확충하는 방안을 제시하고자 한다.

민원이나 분쟁은 가능한 한 당사자의 직접교섭에 의해 초기단계에 해결하는 것이 모든 관련 당사자에게 이익이 된다는 발상에 의할 경우, 금융소비자는 금융ADR기관에 민원이나 분쟁조정 신청을 하기 전에 관련되는 금융기관에 먼저 그 처리나 해결을 요청하고 그 금융기관 주도 하에 당사자가 직접 분쟁해결을 위한 교섭의 장을 마련하는 것이 필요하다. 이것은 말하자면 각 금융기관 내에 IDR(사내민원처리)절차를 마련하도록 제도화하자는 발상이다. 현재에도 금융거래와 관련하여 불만이나 분쟁이 발생한 경우 금융소비자는 금융기관이나 업계단체의 민원상담실 등을 통하여 금융거래와 관련한 민원이나 불만을 제기할 수는 있다. 그러나 그곳에서의 대응은 대개는 금융거래 일반에 관한 상담 정도에 머물러 있기 때문에 금융소비자는 금융기관 담당자와의 직접 교섭을 통한 초기단계 민원처리·분쟁해결을 포기할 수밖에 없게 되고 결국 금융감독원 등에 직접 민원 또는 분쟁조정의 신청을 할 수밖에 없다. 이 과정에서 단순 민원이나 불만이 분쟁으로 확대되는 경우도 생기게 된다. 이래서는 당사자의 직접 교섭에 의한 초기단계에서의 민원처리·분쟁해결이라는 이상은 요원해지게 된다. 따라서 금융기관별로 우선적으로 금융소비자의 민원이나 분쟁을 처리하게 하고, 이 절차에 의해 그것이 해결되지 않을 경우에는 그 다음 단계로 금융감독원 등에 분쟁조정을 신청하도록 제도화하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 생각한다. 한편 금융ADR제도를 운영하는 금융감독원의 대폭적인 인원확충이 이루어지지 않을 경우에는 업계단체형 ADR제도를 확충함으로써 금융분쟁조정제도를 보완하는 방안도 고려할 필요가 있다고 생각한다.

(2) IDR전치형 제도의 도입

IDR절차를 각 금융기관에서 마련하여 민원이나 분쟁이 발생할 경우 우선적으로 이 절차를 거치도록 제도화한다. 가령 금융소비자가 금융감독원

등에 민원을 신청하는 경우에도 우선 IDR절차를 거치도록 안내한다. IDR절차는 신속하게 처리될 수 있도록 기간제한을 두는 것이 좋을 것이다(예컨대 30일 이내 등). 이 절차에 의해 분쟁이 해결되지 않을 경우에는 금융기관은 금융소비자에게 그 다음 단계로서 금융감독원 또는 금융투자협회나 한국거래소 등에 분쟁조정을 신청할 수 있다는 사실을 설명하거나 고지하도록 의무화한다. 이로써 “IDR절차 → 금융감독원 등에 의한 합의권고 등 → 최종결정안”으로 이어지는 단계적 금융ADR제도가 완성된다.

아울러 IDR전치형 금융ADR제도의 실효성을 확보하기 위하여 IDR절차에 의한 민원 및 분쟁해결의 실적을 정기적으로 감독당국에 보고하도록 하고 감독당국은 이를 공표한다. IDR절차에 관한 통계는 금융소비자에게 당해 금융기관의 금융소비자 보호의식을 확인할 수 있는 지표로 이용될 것이고 금융기관은 이를 자신의 영업행위 개선에 활용하거나 IDR절차 운용의 성적이 좋을 경우에는 광고나 마케팅에 활용할 수도 있다.

문제는 IDR절차에 의한 분쟁해결이 실패하여 다음 단계로 진행했을 경우인데, 절차의 비효율성을 막기 위하여 IDR절차에서 사용된 자료 등이 금융감독원 등의 합의권고 등에 활용되도록 하는 것이 바람직스럽다. 따라서 IDR절차를 법정할 경우에는 금융감독원 등에 금융기관에 대한 자료요청권을 부여하는 방안도 함께 검토되어야 할 것이다.⁵⁷⁾

(3) 업계단체형 ADR제도의 확충

IDR전치형 제도모델의 확충과 함께 금융투자협회와 같은 업계단체가 운영하는 자율분쟁조정제도를 다른 업종(은행, 보험 등)으로 확대하는 방안도 장기적으로는 검토의 여지가 있다고 생각한다(특히 금융분쟁조정제도의 운영주체에 충분한 인원확충이 이루어지지 않을 경우에는 더욱 그

57) 금융위원회설치법개정안 제57조의10에서는 (IDR절차와는 무관하지만) 금융소비자보호원장이 금융기관에 금융분쟁 조정업무와 관련하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이에 대하여 IDR절차에서 활용된 분쟁해결을 위한 교섭의 제 내용이 공개되는 것은 바람직스럽지 못한 측면도 있으므로 자료요청권의 부여에는 신중하여야 한다는 견해도 있다.

러하다). 업계단체형 자율분쟁조정제도가 확충될 경우, 금융감독원의 업무부담의 해소로 연결될 것이고 금융소비자의 입장에서 금융ADR기관의 선택지는 더 늘어날 것이기 때문이다. 예컨대 금융소비자는 (IDR절차에 의한 분쟁해결에 실패할 경우) 금융감독원 외에 관련 업계단체의 자율분쟁조정제도를 선택함으로써 준사법형 ADR제도보다 유연한 분쟁해결의 가능성을 모색할 수 있다.

한편 이와 같은 업계단체형 ADR기관은 업계로부터의 독립성을 확보하기 위하여 분쟁조정위원의 구성 등에 충분히 배려하여야 할 것이다. 관련하여 업계단체형 ADR기관이 확충될 경우에는 호주나 일본 모델과 같이 일정 요건을 갖춘 ADR기관을 감독당국이 인증함으로써 업계형 제도의 공공성 내지 공정성을 확보하는 방안도 장래적으로는 검토의 여지가 있다고 생각한다.

V. 결 어

1. 이상 금융ADR제도를 결정짓는 요소를 추출한 후 그 기준에 따라 우리나라 금융ADR제도의 특징 및 문제점을 분석하고, 그 개선방향을 제시해 보았다. 우리나라의 금융ADR제도는 그동안 행정형·통합형 ADR제도로써 나름의 실적을 축적해왔다. 그러나 준사법형 효력모델을 채택하면서도 제도의 실효성 확보를 위한 제도적 기반을 갖추지 못하고 있고, 통합형 ADR기관의 제도운영의 부담이 크다는 두 가지 문제점을 극복하여야 하는 과제를 동시에 안고 있다. 그러한 관점에서 본고는 현행 제도의 실효성 확보와 업계자율형 ADR제도(특히 IDR전치형 제도)의 확충을 위한 개선방안을 제시하였다. 이를 간단히 요약하면 다음과 같다.

우선 현행 제도의 실효성을 확보하기 위한 방안으로서 네 가지 관점에서 사견을 제시하였다. 첫째, 조정안에 편면적 구속력을 부여하지 않고도 조정성립율을 높일 수 있는 방안이 제도개선으로서는 최선책이라고 할 것이다. 조정성립율을 향상시킬 수 있는 방안으로서는, 금융ADR기관(금융감독원) 내부의 인력확충이 필수적이고, 금융분쟁조정위원회에 의한 조정절

차 내지 조정의 효력을 차등화하는 방안도 검토 가능하다. 후자의 방안으로서 현행 조정위원회(7인~11인)를 세분화하여 1인이나 3인 조정위원회에 의한 조정절차를 두는 방안이 현실적이라고 생각하는데, 이 경우 조정성립의 효력은 민법상 화해에 머물게 할 수도 있을 것이다.

둘째, 조정안에 편면적 구속력을 부여하는 방안은 금융기관의 재판청구권의 침해라는 근본적인 문제의 해결이 전제되어야 한다. 그런 점에서 일본형 모델과 같이 금융기관이 일정한 기간 내에 소송을 제기하는 경우에 한하여 조정안의 편면적 구속력을 배제하는 방안(제한적 구속력 부여형)이 재판청구권 침해의 논란에서는 비교적 자유로울 수 있다고 생각하나, 우리법상 사법형 ADR제도의 경우에도 기본적으로 조정안에 당사자를 구속하는 효력은 없다는 점에서 근본적인 해결책이 될 수는 없다. 따라서 편면적 구속력을 부여한다 하더라도 그 인정범위는 극히 한정적으로 제도설계되어야 할 것이다.

셋째, 금융소비자보호법안에서 새로 도입된 소액(少額)분쟁사건에 관한 특례의 경우 금융기관은 조정안을 제시받기 전에는 소송을 제기하지 못하도록 하고 있는데, 당해 소액을 넘는 사건의 경우 이러한 제한이 없기 때문에 금융기관은 조정절차 중에 소송으로의 도피를 “합법적으로” 실현할 수 있게 된다는 문제점이 있다. 그 대안으로서는 금액제한을 없애고 금융기관은 조정신청 사건의 처리절차 중에 합의권고(금융감독원 내부조직) 또는 조정안(조정위원회)을 제시받기 전에는 소를 제기하지 못하도록 제도의 취지를 합리적으로 확대하는 방안이 타당하다고 생각한다.

넷째, 금융소비자보호법안에서 소송과의 연계제도의 하나로서 도입이 예정된 ‘소송절차의 중지제도’는 현행 제도의 실효성 확보라는 점에서 의미있는 시도라고 할 것이나, 이 외에도 조정신청에 ‘시효중단효’를 인정하는 방안도 우리나라의 다른 준사법형 ADR제도에서 인정하는 예가 있으므로 충분히 그 도입여부를 검토가능하다고 생각한다.

한편 이와 같이 현행제도의 실효성을 확보하는 방안 외에 중장기적으로는 금융분쟁조정제도를 운영하는 금융감독원의 업무부담을 분산하고 분쟁해결의 가능성을 높이기 위하여 업계자율형 ADR제도를 확충할 필요

가 있다. 이를 위한 제도 보완책으로서 우선 각 금융기관에 민원처리절차를 두는 IDR전치형 제도를 신설하는 방안과 업계단체형 ADR제도를 확충하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.

2. 지금까지 우리나라에서 논의된 금융ADR의 제도개선책은 주로 금융분쟁조정위원회에 의한 분쟁해결, 즉 준사법형 ADR의 기능에 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 ADR의 기능 내지 장점은 당사자가 절차에 직접 참여하고 조금씩 양보함으로써 간이·신속하게 분쟁해결에 이를 수 있다는 점에서 찾아야 할 것이고, 그런 점에서는 ADR기관에 의한 최종결정에 이르기 前 단계에서의 당사자의 납득 내지 화해에 의한 분쟁해결의 기능이 더욱 중요하다고 해야 할 것이다. 향후 제도개선의 논의는 이러한 점에 초점이 맞추어져야 할 것으로 생각한다.

본고의 검토가 우리나라의 금융ADR제도의 특징을 이해하는데 도움을 주고 또한 향후에 제도발전을 위한 논의의 단초가 될 수 있다면 더 없는 기쁨이겠다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- KDI, 금융소비자 보호 강화, 금융위원회 발주 연구용역 보고서(2010.7)
김성천, 금융소비자보호기구 및 법제에 관한 연구, 한국소비자원(2010)
금융감독원, 2011년도 금융소비자보호 백서, 2011
_____, 금융분쟁조정사례집(2000년도), 2001
오영수 외, 금융소비자 보호 체계 개선방안, 보험연구원(2011.4)
오영수 외 2인, 보험분쟁의 재판외적 해결 활성화 방안-금융분쟁조정제도를 중심으로, 보험연구원(2009.3)
이은영 편, 금융시장과 소비자보호, 세창출판사(2011)

2. 논문

- 고동원, “금융분쟁조정제도의 효율적 운영을 위한 개선 방안”, 한국금융소비자학회 창립기념 세미나 자료집(2010.5)
권중호, “금융산업의 발전과 소비자보호”, 저스티스 121호(2010.12)
김병연, “금융소비자보호제도의 주요 이슈와 개선방안”, 한국금융연구원(2009)
김상찬, “우리나라 행정형 ADR제도의 활성화 방안”, 법학연구(2012.5)
김선정, “금융 ADR과 금융감독체계의 개편”, 상사판례연구 제24집 제3권(2011.9)
_____, “일본의 금융분야 ADR에 관한 검토”. 중재연구 제20권 제3호(2010)
나윤수 외, “금융분쟁해결제도의 문제점과 개선방안”, 원광법학 제23권 제1호(2007)
노태석, “현행 금융 분쟁 해결제도에 관한 법적 연구”, 일감법학 제19호(2011)
백병성, “금융소비자분쟁조정제도의 개선방안에 관한 연구-금융소비자보호기구 개편방안 분석을 중심으로-”, 사회과학연구 제27집 제4호

(2011)

- 서희석, “일본형 금융ADR의 제도모델”, BFL 제58호(2013.3)
- 손영화, “금융분쟁조정제도의 합리적 개선방안”, 법과 정책연구 제11권 제3호(2011.9)
- 심영, “미국에 있어서의 소송대체적 분쟁해결제도-증권분쟁을 중심으로-”, 비교사법 제11권 제2호(2004)
- 안수현, “금융소비자 보호와 자본시장법의 과제”, 企業法研究 제22권 제4호(2008)
- _____, “금융감독시스템과 금융소비자 보호: 해외 금융감독시스템 개편 동향과 시사점”, 상사판례연구 제24권 제2호(2011)
- 연태훈, “금융분쟁해결제도의 실효성 강화 방안”, 주간 금융브리프 제20권 제10호(2011.3)
- 오성근, “자본시장법상 분쟁해결제도(ADR)의 편면적 구속력 부여에 관한 검토”, 기업법연구 제25권 제3호(2011)
- _____, “일본 금융상품거래법상 금융ADR의 특징과 지정분쟁해결기관”, 경제법연구 제10권 제1호(2011)
- 유병현, “우리나라 ADR의 발전방향”, 안암법학 22호(2006)
- _____, “ADR의 발전과 법원의 조정의 효력”, 법조 제53권 제6호(2004)
- 정순섭, “금융규제개혁과 금융소비자 보호”, 상사판례연구 제22집 제4권 (2009.12)
- 杉浦宣彦·徐熙錫·横井眞美子 「金融ADR制度の比較法的考察 —英國・豪州・韓國の制度を中心に—」金融廳金融研究研修センターDP Vol.17(2005. 8)

<국문초록>

우리나라의 금융ADR제도는 금융감독당국인 금융감독원 및 그 안에 설치되는 금융분쟁조정위원회가 제도운영의 주체가 되는 이른바 “금융분쟁조정제도”로 대표된다고 할 수 있고, 이를 흔히 “행정형 금융ADR제도”라고 평가하고 있다. 이 제도는 금융위원회설치법(1997)에 의해 1999년경에 도입되어 10여년에 걸친 제도운영의 성과를 축적하여 현재에 이르고 있다. 그런데 정작 우리나라에서 금융ADR제도가 주목받기 시작한 것은 대체로 2008년의 이른바 금융위기 이후에 금융소비자보호가 강조되기 시작하면서이다. 금융거래를 통하여 피해를 입은 금융소비를 보호하기 위한 제도적 방안의 하나로 “소송외적 분쟁해결제도(이른바 ADR)”에 대한 관심이 높아졌기 때문이다. 그나마 우리나라 금융ADR제도에 관한 논의는 주로 감독체제 개편과 관련하여 금융ADR기관의 운영주체를 누구로 할 것인가에 집중되었다는 점에 특이성이 있고, 우리 금융ADR제도의 특징을 객관적인 입장에서 면밀하게 분석한 위에 제도개선의 방향성을 제시하는 논의는 충분하게 이루어졌다고 할 수 없다. 본고는 이와 같은 점들을 문제의식으로 하여 우리나라의 금융ADR제도의 특징을 분석하여 하나의 제도모델로 구체화하고, 이를 통하여 제도의 문제점을 분명히 하고 그 개선방향을 제시하고자 하였다.

우리나라 금융ADR제도는 “행정형·통합형·합의형+집행력 부여형(준사법형)·IDR비전치형(ADR기관내 합의권고형)”의 특징을 갖는 제도모델로 평가할 수 있다. 그러나 준사법형 효력모델을 채택하면서도 제도의 실효성확보를 위한 제도적 기반을 갖추지 못하고 있고, 통합형 ADR기관의 제도운영의 부담이 크다는 두 가지 문제점을 극복하여야 하는 과제를 동시에 안고 있다. 그러한 관점에서 본고는 현행 제도의 실효성 확보와 업계자율형 ADR제도(특히 IDR전치형 제도)의 확충을 위한 개선방안을 제시하였다. 특히 제도의 실효성확보 방안으로서 조정안에 편면적 구속력을 부여하지 않고도 조정성립율을 높일 수 있는 방안이 제도개선으로서는 최선책이라는 전제 하에 내부의 인원확충을 도모하고 조정절차 및 효력

법제연구 / 제44호

을 차등화하는 방안, 금융기관이 조정절차 중에 소송으로 도피하는 문제점을 해결하기 위하여 피신청인인 금융기관은 합의권고 또는 조정안을 제시받기 전에는 소를 제기하지 못하도록 규제하는 방안, 소송과의 연계 제도로서 소송절차의 중지제도 외에 시효중단효를 부여하는 방안을 각각 제시하였다.

주제어 : 금융ADR, 금융분쟁조정제도, 금융소비자, 금융소비자보호원, 사내민원처리(IDR)

Korean Style System Model of Financial ADR

Seo, Hee-Sok*

"Financial ADR" system in South Korea can be represented by so-called "Financial Dispute Resolution System", in which Financial Supervisory Service (FSS) and Financial Dispute Resolution Committee are the principal actors in operation of the system, and this is discussed as an "Administrative Financial ADR System". The system has over 10-year history since it was introduced in around 1999. Nonetheless, it was not until when financial consumer protection began to be highlighted after the 2008 financial crisis that Financial ADR system actually started to draw attention in Korea. This was because interest has been rising in "Alternative Dispute Resolution (ADR)" as an institutional measure to protect financial consumers damaged via financial transactions. However, the current discussion on the domestic Financial ADR system shows an aspect that it is confined to who is to be a principal actor for the operation of Financial ADR institution with main regards to reorganization of supervisory system. This article aims to embody these facts in an institutional model by recognizing them as a problem and analyzing the features of the Financial ADR system, thereby clarifying problems of the system and presenting the direction of improvement.

The Korean Financial ADR system can be judged as "administrative model · integrated model · consensual model · quasi-judicial model · non-prepositive Internal Dispute Resolution (IDR) model". However, at the same time, it is confronted with a task to overcome the two problems; the system is not equipped with institutional basis for securing its validity in spite of the adopted quasi-judicial effect model; and a burden of operating an integrated ADR system is considerable. From this perspective, the article suggests improvement plans for security of validity in the current system and for expansion of industry-control ADR system, in particular, a system of prepositive IDR model. Amongst them, it suggests further plans for securing the validity of the system as follows; promotion to expand the

* Associate Professor, School of Law, Pusan National University

number of internal persons and to differentiate mediation procedures and effect; a plan to keep a financial institution from filing a lawsuit before an agreement recommendation or a mediation proposal is advised; and a plan to grant suspension of extinctive prescription as well as that of procedures of the lawsuit.

Key Words : Financial ADR, Financial Dispute Resolution System, Financial Consumer, Financial Consumer Protection Agency, IDR (Internal Dispute Resolution)