금융계약자 보호제도 개선 검토 연구용역 출장보고서

2024. 8. 5.

KDI 거시금융정책연구부

1 출장 배경 및 목적

□ (출장 배경)

○ 우리나라의 공적 금융계약자 보호제도는 예금보호제도 하에서 예금 및 예탁금에 대한 손실 보호에 그치고 있어 주요국 중 그 보호대상의 범위가 가장 협소한 편임.

○ KDI는 현재 예금보험공사의 발주로 예탁금과 유가증권 손실, 불완전판매 등 금융소비자보호 실패, 자본시장에서의 불공정거래 등으로 인한 금융계약자의 피해를 실효적으로 구제하고 금융시장에 대한 신뢰수준을 제고하기 위한 제도의 수립 및 운영 방안을 연구하고 있음.

□ (출장 목적)

○ 영국은 금융 분쟁조정 시스템과 파산금융회사를 대상으로 한 소비자 피해 구제를 위한 공적 보상제도가 가장 발달된 국가로, 영국 금융계약자 보호 제도의 연혁, 취지, 구체적 운용방식, 문제점, 발전방안 등을 면밀하게 조사하여 국내 금융계약자 보호제도 개선을 위한 제도 수립 및 구체적 운영방안 수립에 참고하고자 함.

○ 특히 국내에 존재하지 않는 파산금융회사의 불완전판매 책임에 대한 보상 체계와 관련하여 보상방식 및 절차, 보상기구 운용을 위한 부담금 부과방식, 금융기관 파산 전 분쟁조정절차와의 연계 등 유사제도 설계 및 운영과정 중 제기될 수 있는 다양한 이슈에 대한 정보를 수집하고자 함.

○ 새로운 업권이 보상체계에 편입되는 과정에서의 논의절차와 이해관계 조정과정 등에 대한 정보를 수집하고자 함.

○ 금융계약자 피해를 구제하기 위하여 영국에서 운영중인 다양한 제도(배상명령 등 행정명령, 분쟁조정기구 및 공적 보상기구 등)의 운영상의 원칙과 실제 적용방식에 대한 의견을 청취하고 구체적인 정보를 수집하고자 함.

2 출장 개요

□ 출장지 및 기간

○ 출장지: 영국 런던

○ 출장기간: 2024년 7월 1일(월)부터 7월 5일(금)까지

□ 출장자 (총 2명)

소속	성명	직위
KDI 거시금융정책연구부	강동수	선임연구위원
KDI 거시금융정책연구부	이승협	연구위원

□ 주요활동

○ FSCS(Financial Services Compensation Scheme, 금융서비스 보상기구) 방문 및 면담 : 지급불능 상태의 금융회사에 대한 민사적 채권을 포괄적으로 보호하는 공적 보상기구로, 인가된 금융회사의 파산이나 채무초과 등으로 지급불능이 되어 반환받을 수 없게 된 예금, 투자금, 유가증권, 부실자문 등 불완전판매로 인한 금전적 손실까지 보상 한도 내에서 모두 보호하며, 금융회사의 분담금으로 운영됨. → 제도 전반에 대한 구체적인 정보 수집을 목적으로 함.

○ FCA(Financial Conduct Authority, 금융감독청) 방문 및 면담 : 영국 내 금융회사의 행위규제 감독을 위한 독립 감독 기관 → 영국의 금융소비자 보호 시스템에 대한 평가, 금융소비자보호 원칙과 실무지침의 제정 및 운영 과정, 예탁금에 대한 별도관리 의무 등 금융소비자보호를 위한 구체적 제도의 운영 방식, 피해자 보상을 목적으로 한 다양한 공적 개입 제도 운영의 지향점 등 금융계약자 보호를 위한 제도 설계 및 운영에 대한 구체적인 정보 수집을 목적으로 함

3 출장 일정

일자	주요일정(안)
7.1.(월)	[강동수] 파리 → 런던 이동 [이승협] 세종 → 인천(10:50) → 런던(17:20) 이동
7.2.(화)	[9:00-11:00] 연구진 사전회의 [12:00-19:00] FSCS 방문 및 관계자 면담
7.3.(수)	[10:00-12:00] FCA 방문 및 관계자 면담 [13:00-15:00] FSCS 관계자 오찬 [16:00-18:00] FCA 추가방문 및 관계자 면담
7.4(수)	[10:00-12:00] FSCS 추가방문 및 관계자 면담 [강동수] GKEDC 업무 수행으로 더블린으로 이동 [이승협] 런던(19:55) → 인천(익일 16:15) 이동
7.5(금)	[이승협] 인천공항 → 세종 이동

4 활동 내용

1. FSCS 방문

□ 일시 : 2024. 7. 2. (화) 12:00 - 19:00 / 7. 4. (수) 10:00-12:00

□ 참석자: Martyn Beauchamp(CEO) 등 FSCS 관계자 10인 순차 참석
강동수, 이승협 (KDI), 양지현, 서희경 (예금보험공사)

□ 일정

- ㅇ 7. 2. (화) 방문: FSCS CEO와의 환담에 이어 주제별로 5개 세션으로 나누어 전문가 발표와 질의응답 진행
- ㅇ 7. 3. (수) 오찬 : 전일 세션 참석자를 포함한 다수의 FSCS 관계자 참석
- ㅇ 7. 4. (목) 방문 : 추가 질의응답 진행

□ 면담내용

- ㅇ 영국 금융계약자 손실보상제도 운영 철학, FSCS의 조직 운영, 재원 조달 방식, 유가증권 및 예탁금 손실 관련 보상 방식, 불완전판매 등 행위규제 위반 관련 손해배상 채권 보상 방식, 금융상품 유형별 구체적인 보상금액 결정 방식 등에 대해 지금까지 국내에 소개되지 않은 다양한 정보를 획득하였음.

- ㅇ 영국 금융계약자 손실보상제도가 최근 겪고 있는 주요 위험요인과 대응책에 대한 심도 있는 논의 진행

  - 예: 보수당 정부의 연금개혁 이후 자기투자형 개인연금(SIPP)이 급속히 확대되며 불완전판매 피해보상 신청이 급증한 사례 등

  - 현재 전체 사건의 2/3 이상을 아웃소싱하여 처리하는 중이나, 보상여부 결정 및 보상액수 산정의 복잡성이 높은 사건이 급증함에 따라 처리 난이도가 높은 사건을 위주로 사건 처리를 내재화하여 전문성을 축적하고자 하며, 이를 위해 신규 전문인력을 대폭 확충하고 있음.

주요 논의 내용

□ 보호대상

- ㅇ FCA의 인가를 받은 모든 금융상품 제조, 중개 및 판매업자(이하 금융회사)의 불완전판매 및 자문행위
- ㅇ 개인이나 소기업이 금융회사의 지급불능으로 집행할 수 없는 불완전판매 손해배상 채권을 보호하며, 현재 보호한도는 85,000파운드
- ㅇ 잘못된 투자자문, 투자운영 소홀, 잘못된 설명이나 사기 등으로 인한 손실을 보호하나, 시장가격 변동에 따른 손실이나 실물 관련 청구권은 비보호
- ㅇ 소비자는 동일 파산 금융회사가 판매 또는 자문한 상품이라도 서로 다른 분담금 그룹에 해당하는 상품으로 인한 손실이라면 각각 보상을 신청할 수 있음.
  - -은행 파산시 예금보호에 따른 보상과 불완전판매 손해배상 채권에 따른 보상을 각각 최대 85,000 파운드씩 청구할 수 있음.
  - -파산한 동일 금융회사가 판매하거나 자문한 손해보험 판매, 생명보험 판매 및 투자중개, 주택금융 중개, 투자제조, 대출관리, 상조서비스에 해당하는 각각의 상품에 대해 최대 85,000 파운드씩 청구할 수 있음.

□ 보호대상에 대한 판단기준

○ 주요 청구 항목이 과실 및 잘못된 자문과 관련된 경우, 고객 정보(고객의 생애 단계, 목표 및 상황, 위험 및 손실에 대한 수용 능력)와 고객이 추천받은 상품 정보(위험 수준이 고객 정보에 적합한지 여부, 투자 기간/금액 등이 고객에게 적합한지 여부, 제품에 대한 오해를 불러일으켰는지 여부)를 고려

○ 사기 및 도난 사례의 경우, FSCS 법률팀에서 경찰 및 중대범죄수사청(SFO)와 협조를 통해 사기및 도난 여부를 조사하고, 혐의가 입증되면 소비자에게 보상 방안과 피해 입증을 위한 지침을 제공함.

－소비자가 부주의로 인한 자문/행위를 사기라고 주장하는 경우가 다수 존재

○ 독립금융자문업자(Independent Financial Adviser, IFA)의 영업행위규칙(Conduct of Business, COBS) 준수여부

－FCA 핸드북의 영업행위규칙은 독립금융자문업자가 고객 응대시 준수해야 할 지침을 제공하며, IFA가 해당 규정을 위반하는 경우 FSMA 138D 조항에 따라 민사 책임이 발생함.

－COBS 규정 위반은 보상금 청구 사유가 될 수 있으며, 피해가 발생한 경우 FSCS는 보상금을 지급할 수 있음.

－FSCS가 참고하는 주요 COBS 위반사항: 회사가 정직하고, 공정하며 전문적으로 행동할 의무(COBS 2.1.1R), 회사가 고객과 명확하고, 공정하며, 오해를 일으키지 않는 방식으로 소통할 의무(COBS 4.2.1R), 고객에게 추천 및 거래를 진행할 때, 이가 고객에게 적합한 결정이 되도록 합리적인 조치를 취할 의무(COBS 9) 등

－금융회사의 COBS 규정 위반 여부는 FSCS의 내 신생문제팀(Emerging Issues Team)의 조사를 통해 판단

－모기지 업무는 모기지 업무규칙(MCOBS)에 따름.

□ 보상금액

○ 보상액 계산을 위한 손실 추정 방식은 구체적인 보상 대상에 따라 결정

－보상 대상은 자금 도난 및 유용, 부주의 및 부적합한 조언 등 행위규제 규정 위반, 자산 반환의무 미이행 및 불완전 거래 등 크게 세 가지로 분류

○ 소비자 손실을 추정한 후 금융회사 파산 당시 규정된 보호한도 이내에서 보상

○ 투입산출법(Money-in, Money-out): 대부분의 경우 보상액 산정을 위해 소비자 손실을 (투자금액) – (수익이나 이자 수취액) – (잔여가치)로 추정

○ 확정급여 연금 이전 등 부적절한 자문의 결과로 포기된 혜택이 있는 경우, 부적절한 자문 및 중개의 결과로 인한 자산 평가액과 적절한 자문 및 중개를 받았을 경우의 자산 평가액의 차액을 소비자 손실로 추정하되, 소비자의 부주의 등 참작할 수 있는 요인이 있는 경우 보상금액 축소 가능

○ 금융상품 특성, 금융회사 특성, 파산선고 방식 등 다양한 요인을 고려하여 보상금액을 확정하기 위한 기준일자로 고정(소급)일자나 현재일자를 선택

○ 보상금액 확정 기준일 이전 존재하던 소비자의 청구권에 대해서는 합리적인 수준의 수익률을 적용하여 확정 기준일 기준 보상금액을 결정

○ 보상금액 확정에 고정(소급)일자를 사용하는 경우, 산정일부터 지급일까지의 지연이자(Late Scheme Interest, LSI)를 추가로 지급하며, LSI는 FSCS의 보상한도를 초과하여 지급될 수 있음. 현재일자 기준으로 보상금액 확정시, LSI는 지급되지 않음.

○ 불완전판매 관련 보상금 지급액은 확대되는 추이로, 생보판매 및 투자중개가 지속적으로 가장 큰 비중을 차지하는 가운데 최근 SIPP에 대한 보상금 청구가 급속히 확대되며 투자제조 비중이 크게 증가함.

○ FSCS의 보상 결정은 영업 중인 금융회사의 향후 분담금 부담으로 이어지므로 FSCS의 보상 결정에 대해 동 납부그룹 내 금융회사가 반발할 가능성 → FSCS에 따르면 설립 이후 FSCS의 보상액수에 대해 소송이 제기된 것은 IFA에 의한 소송제기 단 1건이 있었으나, 해당 사건의 경우 법원에서 기각되었음.

□ 사전 보상 수취여부가 FSCS의 보상결정에 미치는 영향

○ 파산금융회사의 자체 보상

－고객이 회사로부터 최종 합의에 따른 보상을 수락한 경우, FSCS로부터 보상을 받을 권리가 없음.

○ 전문인배상책임보험(Professional Indemnity Insurance, PII) 보상

－고객이 회사의 PII로부터 최종 합의에 따른 보상을 받은 경우, 회사가 추가로 배상해야 하는 부분을 제외하고는 FSCS로부터 보상을 받을 권리가 없음.

○ 금융옴부즈맨서비스(Financial Ombudsman Services, FOS) 보상

－FOS의 최종 보상 결정에도 불구하고 회사 및 PII가 고객에게 보상을 지불하지 않은 경우, 고객은 이를 FSCS에 청구할 수 있음.

－이러한 경우, FSCS는 FSCS 규정에 따라 청구의 적격성을 다시 검토하며, FSCS는 FOS와 다른 결정을 내릴 수 있음 → FOS는 보상 적격 및 액수 결정시 공평성 기준 (fairness standard)을 적용하는 반면, FSCS는 민사책임 기준(civil liability standard)를 적용

－청구가 FSCS의 적격성 검토를 통과한 경우, FSCS 규정에 따라 손실액이 계산되며 보상은 FSCS 한도 내에서 지급됨.

－FSCS는 FOS 최종 결정서에 명시된 보상 금액 이상으로 보상하지 않음.

－반대로 FOS 결정문이 최종결정이 아닌 임시 혹은 조정 결정인 경우, FOS에서 결정한 금액을 FSCS 최대 보상액으로 그대로 적용할 의무는 없음.

□ 분담금 총액 산정

○ FSCS는 파산금융회사에 대한 금융계약자의 채권을 보호하기 위한 공적 보험기구의 성격을 지니므로 하나의 기금으로 통합하여 관리하며 필요에 따라 보상함

○ FSCS는 1년 단위로 차년도에 발생예상 비용을 추정하여 분담금을 부과하는 방식으로 운영하며, 분담금 총액을 결정할 때 다음의 사항을 고려

－예상 보상금: 이미 파산하였거나 파산가능성이 있는 금융회사를 예측하고, 예상 규모 및 과거 유사 파산사례에서의 평균 보상액을 기초로 산정

－FSCS 운영을 위한 예상 관리 비용

－FSCS가 보상을 지급한 파산회사의 청산절차를 통한 회수수익 예측

－초기 잉여금이 있는 경우 분담금 부과액을 감면하고, 반대로 초기 부족액이 있는 경우 분담금을 증액

○ FSCS는 총 예상 소요비용과 총 분담금 부과액만을 보고하고, 각 금융회사가 부담할 분담금은 금융회사별 예금, 적격소득, 적격부채 규모 등 분담금 계산의 기초 정보를 보유하고 있는 FCA와 PRA가 산정하여 통보

○ 분담금 통지 및 수취

－전년도 11월 다음 해 납부그룹별 분담금 총액 예상 발표

－상반기 중 안정적인 유동성 관리를 위해 매년 3-4월 분담금 상위 1,000개 금융회사에 동년 할당된 분담금의 50%를 선납하도록 통지

－매년 7-8월 FCA와 PRA 규제대상 모든 금융회사에 동년 할당된 잔여 분담금 납부 통지

□ 분담금 부과방식

○ FSCS는 PRA계정과 FCA계정을 운영 중

－PRA계정은 건전성 유지 기능을 수행하기 위해 설치된 기금으로 예금수취, 생명보험· 연금 제조, 손해보험 제조 등 3개의 계정으로 구분되어 있고 계정 간 상호 지원은 불가함

－FCA계정은 계정 내 납부그룹별로 분담금을 부과하되 연간 부과한도를 초과하는 자금 소요 발생 시 공동계정을 통해 상호지원이 가능하며, 이를 FCA Retail Pool이라고 함

－FSCS는 FCA 공동계정 운영에 대해 FSCS가 제공하는 금융계약자 보호가 금융산업 전반의 안정과 금융산업 전반에 대한 소비자 신뢰를 제고한다는 측면에서 정당화될 수 있다는 입장

○ 유사한 권역 및 행위별로 납부그룹을 전체계정, 중계정, 소계정순으로 나누어 관리하고, 각 납부그룹별로 연간 부과한도를 설정하며, 부과한도를 초과하는 자금소요 발생시 상위 공동계정을 통하여 상호 지원이 가능하도록 함 → 권역별 차이를 반영하면서도 유연한 통합기금 적립 및 운영

－납부그룹별 연간 부과한도는 FCA에 의해 주기적으로 검토 및 결정되는데, 2019년결정된 부과한도를 현재까지 유지하는 중

○ FCA Retail Pool 분담금 할당 기준

－분담금은 잠재적인 FSCS 보상규모에 비례하여 산정하는 것이 원칙으로, 납부그룹별로 적격소득(FSCS 보호 대상 영업활동으로부터 발생하는 소득) 규모에 비례하여 분담금을 배분

－대출관리의 경우 관리대상 부채 규모에 비례하여 분담금을 배분

－행위규제 위반에 따른 배상청구권 발생 위험을 산정하기 위한 정보가 충분하지 않고, 방법론적으로도 난이도가 높으며, 소규모 다수 금융회사에 대해 규제당국이 관련 정보를 모두 분석하는 것은 사실상 불가능하기 때문에 소득 등 가장 단순한 지표에 비례하여 분담금을 배분하는 것이 합리적이라는 입장

－예금보호의 경우 PRA 규제대상 금융회사의 수가 많지 않고, 위험을 산정하기 위한 정보가 규제기관에 이미 충분하게 주어져 있으며, 위험산정의 방식 또한 충분히 고도화되어 있어 차등보험요율제를 운영하는데 무리가 없음.

○ FCA Retail Pool 개별 납부그룹의 분담금이 보상수요를 감당하기에 부족한 경우

－부족분이 크지 않은 경우에는 납부그룹 간 상호 대출로 수요 대응(일반적으로 2,000만 파운드 이하)

－부족분이 큰 경우(2,000만 파운드 초과)에는 해당 납부그룹에 추가 부담금 부과

－부족분이 매우 커 해당 납부그룹에 대한 연도별 부과한도가 초과되는 경우, Retail Pool을 통해 지원 → 2016년부터 2022년까지 기간 중 총 네 차례 Retail Pool을 통한 상호지원 발생

－다만 Retail Pool을 통한 상호지원이 발생하는 경우에도 해당 사실을 이후 연도 납부그룹별 분담금 결정시 반영하지는 않음.

－FCA Retail Pool과 달리 PRA계정은 상호지원이 불가능하므로 납부그룹별 연도별 부과한도가 초과되는 경우 FSCS는 곧바로 재무부로부터 대출 필요

□ 금융회사 신규 파산시 대응순서

○ 이미 납부된 부담금을 우선적으로 사용함.

－ 매년 차년도 신규 파산으로 인한 비용을 추정하여 분담금 부과시 반영하므로 일반적으로는 신규 파산에 따른 보상청구에 대응할 수 있는 자금이 준비되어 있음.

○ 추가 부담금 부과

－ FSCS는 필요시 연내에 추가적인 부담금을 부과할 수 있음.

－ 금융회사에 실제 납부 시기까지 충분한 기간을 부여해야 함 → 통상 청구서를 발행하고 부담금이 납부되는 데 까지 6~8주가 소요

○ 당좌차월 제도(overdraft facility) 활용

－ 분담금이 납부되기 이전 자금이 필요한 경우, 5,000만 파운드까지 당좌차월 제도를 활용할 수 있고, 향후 분담금으로 상환

○ 회전거래신용(revolving credit facility, RCF) 활용

－ 분담금이 납부되기 이전 자금이 필요한 경우, 14억 5천만 파운드까지 RCF를 활용할 수 있고, 향후 분담금으로 상환

－ 7일 이내 지급 의무가 있는 예금자 파산(depositor failure)시 자주 활용됨.

○ 재무부 대출

－ 15억 파운드 이상의 자금이 필요한 경우에는 재무부의 동의를 받아 국가대부기금(National Loans Fund)으로 부터 차입한 후, 향후 수 년에 걸쳐 분담금으로 상환함.

2. FCA 방문

□ 일시 : 2024. 7. 3. (수) 10:00-12:00, 13:00-15:00

□ 참석자 : Jonathan Pearson 등 2인 순차 참석
강동수, 이승협 (KDI), 양지현, 서희경 (예금보험공사)

□ 면담내용

○ 금융계약자 보호제도, 예탁금 등의 보호방안, 손실보상 체계 등을 중심으로 문답함. 이하 주목할만한 내용만을 소개함.

○ 금융계약자 손실보상제도 운영취지 및 다른 제도와의 관계

- FCA는 직권 또는 법원 청구를 통해 규제 위반자에게 원상회복을 목적으로 한 배상명령을 내리거나, 가해자가 피해자의 손해를 배상하기 위해 배상계획을 제시하는 경우 해당 계획이 적절하다고 인정된다면 이를 승인할 수 있음.

- FCA는 피해 구제의 효율성과 신속성을 고려했을 때 금융회사의 행위규제 위반의 경우 운영중인 금융회사에 대해서는 금융 옴부즈맨 서비스를 통한 분쟁 해결을, 파산금융회사에 대해서는 금융서비스보상기구를 통한 피해 보상을 선호하며, 배상명령 등은 적절한 보상이 이루어지지 않을 때 최후의 예비적 수단으로만 고려한다는 입장임.

- 다만 비인가된 금융회사나 비금융회사에 의한 법규 위반의 경우에는 배상명령에 따른 피해 회복이 필요할 수 있고, 최근에는 배상명령이나 배상계획제시명령 등의 활용이 증가하는 추세임.

○ 불완전판매 손실까지 보상하는 공적 기구는 주요국 중 영국이 유일 → 불완전판매 손실에 따른 보상기구의 필요성을 뒷받침하는 영국 특유의 금융시장 환경 확인

- 금융상품 판매채널이 비전속채널로 이동함에 따라 영국도 1990년대까지 방카슈랑스가 주 판매채널로 기능하였으나, 점차 독립자문업자에 의한 중개가 주된 판매채널로 부상하였고 소규모 독립자문업자가 난립하며 다수의 불완전판매 사건 발생

- 이러한 경우 규제당국은 소규모 자문업자에 의한 금융상품 중개를 억제하고 대형은행의 판매망을 통해 금융상품이 유통되도록 하는 것이 일반적이나, 영국의 경우 자문업자의 활동을 억제하기보다 금융 옴부즈맨 제도를 활성화하고 영세 자문업자의 파산시 일정 수준까지 소비자 피해를 보상해주는 제도를 도입하여 소비자의 금융시장에 대한 신뢰를 제고함.

- 이는 영국 규제당국이 복잡한 금융상품이 출현하고 소비자 수요가 다양화함에 따라 고객에게 개별적이고 전문적인 자문을 제공할 수 있는 판매채널 육성이 금융시장의 효율성 제고에 기여한다고 판단했기 때문임.

○ FSCS 분담금 결정 관련 FCA의 역할

- FCA는 보상기구에 대한 업권별 분담금 상한액을 결정하고, 주기적으로 업권별 관계자 간 대화기구를 구성하여 이를 갱신함.

- 판매 중 위법행위에 대한 손해배상을 목적으로 한 분담금 중 25%는 해당 상품의 제조업권이 부담하는데, 이를 통해 금융상품 제조회사가 좀 더 소비자보호에 유리한 상품구조를 만들도록 유도할 수 있음.

○ 브렉시트 이후 영국은 금융자산의 해외유출을 막고자 공적 분쟁조정기구 및 보상기구의 보상한도를 상향하고 금융회사에 강화된 소비자보호 의무를 적용하는 추세

- 2019년 FOS를 통한 보상 한도가 15만 파운드에서 35만 파운드로 대폭 인상되었고 FSCS의 보상 한도가 5만 파운드에서 8만5000파운드로 인상되었음.

- 2023년 시행된 소비자보호의무(Consumer Duty)는 금융회사가 고객의 최선의 이익을 위해 행동하고 고객에게 피해를 입히지 않아야 함을 명시한 규정으로, FCA는 본 의무가 시행되는 데 특히 영국 자산운용업계의 적극적인 요청이 있었다고 설명함.