

# 영국금융옴부즈만시스템의 운영체계와 기능에 관한 고찰

## A Study on the Financial Ombudsman System in the UK

심재승(Shim, Jae Seung)\*

### ABSTRACT

There have been so many financial products available to consumers, and the financial markets of the world have becoming increasingly more complicated over time. Due to the asymmetric information, many complaints on the financial institutions have been posed by inexperienced financial consumers. This study analyses functions and mechanisms of the financial ombudsman services of the UK, focusing on dispute settlement system for consumers of financial products. This particular scheme was established to reduce mutual doubts between financial consumers and financial institutions, and also to strengthen the formation of social trust. Although the financial ombudsman scheme is yet to be introduced in Korea, this study provides some lessons for the future financial system of Korea.

Key words : 금융옴부즈만(financial ombudsman), 소비자보호(consumer protection), 분쟁해결(dispute settlement), 영국금융감독원(financial services authority), 영국금융옴부즈만서비스(financial ombudsman services of the UK)

## I. 서론

소비자가 이용할 수 있는 금융상품은 다양한 형태와 규모로 존재한다. 특히 소비자들이 적극적으로 시장에 참가하는 산업국가에서는 금융상품들이 보다 세분화되어 유사한 특색을 가진 상품들이지만 색다르게 포장되어 판매되고 또한 국가간의 국경이 낮아짐에 따라 보다 복잡한 금융상품들이 거래되고 있다. 더욱이, 소비자의 요구에 부응하는 맞춤형 금융상품들이 소규모 금융기업을 중심으로 하여 니체산업의 형식으로 발달되어 왔지만 최근에는 금융대기업도 맞춤형 금융상품을 제공하게 되어 소비자의 선택은 점점 더 혼란스러워지고 있다. 너무 많은 금융상품의 홍수 속에서 소비자의 선택은 오히려 더 한정되는 경향을 나타내며<sup>1)</sup> 동시에 각종 금융부정에 노출되는 기회도 증가

\* 백석대학교 겸임교수, 천안시청 선임전문위원

1) Brown(2007)은 금융전문가들도 하루가 다르게 우후죽순처럼 쏟아져 나오는 금융상품을 전부 이해하기 힘들고 이로 인해 소비자들에게 금융상품들의 제반특징을 충분히 설명하지 못할 수 있다. 결과적으로 정보에 대한 접근이 더욱더 한정되어 있는 소비자들에게 수많은 금융상품

하고 있다.

금융지식이 충분하지 않는 소비자들도 금융시장에 참가하는 비율이 점점 더 증가하고 또한 금융상품의 복잡성이 더욱더 심화됨에 따라 계약조건을 잘못 이해하거나 의사전달의 불명확성으로 금융시장을 둘러싼 금융비리의 발생가능성은 점점 높아지고 있는 실정이다(Rutterford, 2007). 중요한 것은 금융비리의 실제 존재여부를 떠나 일반 시장참가자들이 금융시장에서 불법행동들이 공공연하게 발생하고 있다고 받아들이는 사실이다. 이와 같은 환경 속에서 경제적 역량과 정보역량의 관점에서 절대적 우위를 가지는 금융기관으로부터 소비자보호의 필요성이 요구되고 있다. 이는 금융시장에서의 투명성과 신뢰성에 직결되는 것으로 일부 국가에서는 금융비리에 대처하기 위한 방안으로 독립적인 금융옴부즈만을 운영하여 소비자의 고충과 민원을 해결하고 있다.

일반적으로 우리나라에서는 옴부즈만을 공공기관이 내린 결정의 적절성과 법률성이 고려되는 행정적 측면에서의 검토를 의미하며 주로 이를 토대로 한 분석들이 진행되어 왔지만<sup>2)</sup> 옴부즈만을 금융시장에서 금융피해를 입은 소비자가 금융기관에 제기한 민원을 해결하기 위한 분쟁해결시스템의 관점에서는 거의 분석되지 않고 있다. 분쟁해결시스템의 관점에서 보면 금융옴부즈만서비스는 고객과 금융서비스부문간에 발생하기 쉬운 상호 의심을 줄이기 위해 만들어 졌고 따라서 신뢰성과 투명성을 확보하여 사회에 신뢰를 구축하는 역할을 한다. 본 논문에서는 세계에서 가장 큰 금융옴부즈만시스템을 운영하면서 다양한 금융상품의 구입에서 발생하는 소비자들의 고충과 민원을 해결하는 영국금융옴부즈만의 체계와 운영방식의 고찰을 통해 금융시장에서 발생하기 쉬운 금융비리를 소비자보호의 관점에서 해결하는 방안을 고찰하고자 한다. 특정국가의 시스템의 체계와 운영에 대한 고찰은 각국의 다양한 역사발전과정에 따라 다르다 할지라도 영국의 금융옴부즈만시스템의 운영과정에서 노출되는 장단점은 앞으로 한국에서의 유사한 시스템의 설립과 그에 따른 제반운영을 위한 벤치마킹으로서 시사하는 바가 클 것이다.

## II. 영국금융옴부즈만의 설립과정과 소비자 보호

영국은 금융시장에서 이전의 중복되어 있었던 여러 규제감독기관과 이들간에 분산되어 있었던 감독기능을 일원화하고 런던금융시장에 팽배해 있었던 자율규제의 관행을 일소하며 또한 불공정시장거래에 대해 새로운 법적 제재를 도입하여 시장에서의 금융범죄행위를 줄이는 강력한 금융규제감독자의 권한을 가지는 통합규제감독자인 FSA를 설립했다(심재승, 2005). FSA의 핵심은 금융거래에서 발생하기 쉬운 부정거래로부터 금융소비자를 보호하기 위해 1990년대 말까지 금융권역별로 분산되어 있었던 민원처리 메커니즘을 통합하여 단일금융옴부즈만을 설치하여 소비자가 쉽게 이용하도록 하기 위

들 중에서 특정상품의 선택을 강요하는 것은 대단히 가혹한 처사일 수 있고, 따라서 실제로는 너무 많은 것은 없는 것과 동일하다고 주장한다.

2) 오필환(2007), 조재현(2007), 문성호(2002: 2005), 한국고충처리위원회(2004: 2006)를 참조.

한 것이다(Llewellyn, 1999). FSA의 구체적인 권한은 FSMA(Financial Services and Market Acts)2000<sup>3)</sup>에 설정되어 있고 따라서 하부기관인 금융옴부즈만도 이 법에 의해 운영권한이 주어져 있다. 금융옴부즈만의 업무는 은행, 주택금융조합<sup>4)</sup>, 보험회사와 금융어드바이저를 포함하는 금융기관과 고객간에 발생한 개별분쟁의 해결을 도우기 위해 설립되었다. 금융옴부즈만은 금융기관이 그들의 주된 비즈니스에 대해 2차적인 업무형태로 될 수 있는 금융서비스 예를 들면 자동차 딜러와 같은 서비스를 제공하는 비즈니스들도 포함되며 금융에 관련된 광범위한 내용들에 대한 민원을 다룬다.

금융옴부즈만은 규제감독자가 아니며 고객의 편에 서서 민원을 처리하는 기구도 아니다. 어디까지나 타당하고 신속하게 형식에 구애받지 않고 각 민원을 각각의 특징에 따라 공정하게 다루는 법에 의해 설립된 독립적인 별도의 유한회사이다.

<그림 1>은 영국금융옴부즈만의 구조와 법적 관계를 단순 도식화로 나타낸 것으로 법적 규제의 효율성과 운영상의 감독을 강화하여 통합제정된 금융서비스 및 시장법 2000이 금융규제감독의 핵심을 이루며 이에 근거하여 기존의 8개의 분쟁해결스킴을 단일스킴으로 통합하여 금융기관이 제공한 금융상품을 둘러싼 각종 스캔들에 대해 보상을 원하는 소비자들이 재판에 비해 신속하고 비공식적으로 민원을 해결할 수 있도록 한 시스템이다.

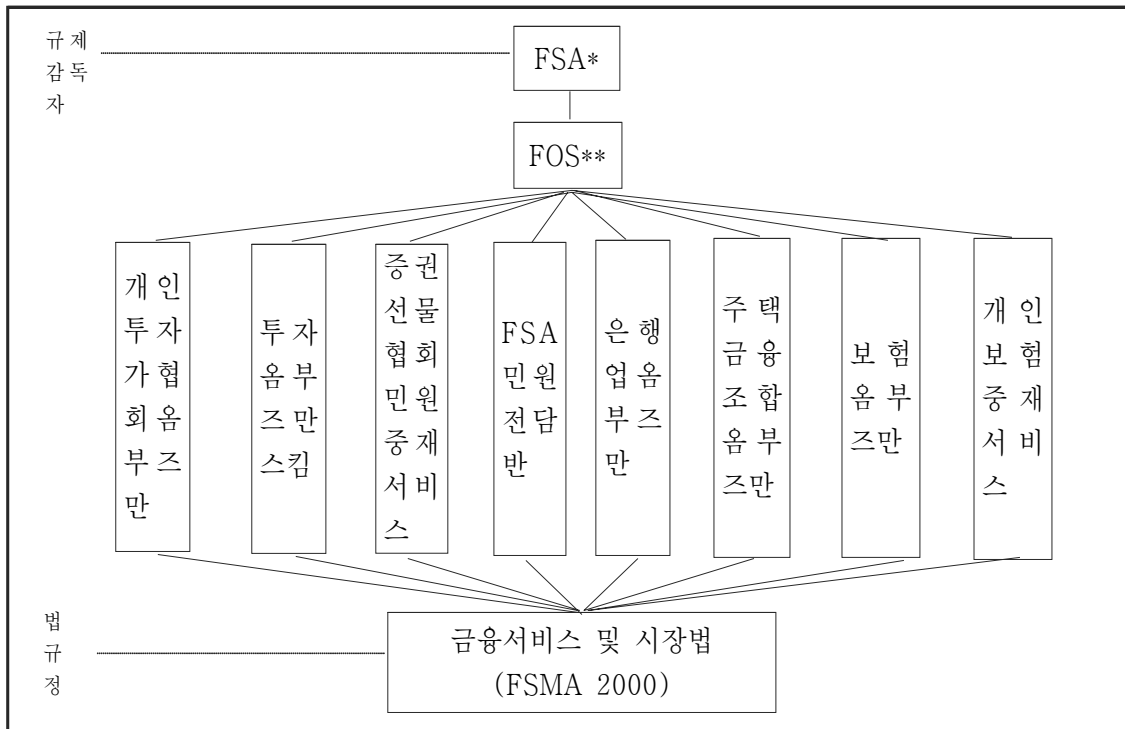
<그림 1>에서 나타나 있는 금융권역별 옴부즈만은 산업이 스스로의 명성을 유지하기 위해 설립한 경우와 법에 의해 강제적으로 설립한 경우로 나누어진다. 산업주도옴부즈만에는 बैं킹옴부즈만, 주택금융조합옴부즈만, 보험옴부즈만 그리고 개인보험중재서비스가 있고 그 밖의 옴부즈만은 1986년의 금융서비스법의 제정에 근거하여 설립되었다. 1986년 금융서비스법은 금융시장규제의 최적의 형태는 자율규제라는 인식하에서 법적 규제를 강화하여 자율규제하에서 발생하는 시장실패를 보완하여 시장참가자와 투자자의 신뢰를 구축하는 탄력적인 규제감독시스템을 구축하는 것이었다(심재승, 2005). 특히 대부분의 권역별 옴부즈만은 민원이 제기되면 반드시 조사를 위해 조정과정을 거치도록 명시한 1986년의 금융서비스법의 스케줄2에 근거하여 설립되었지만 주택금융조합옴부즈만과 연금옴부즈만은 각각 별도의 법령 하에서 설립되었다. 한편, बैं킹옴부즈만은 1983년의 영국내소비자협회의회의 권유를 받아들여 설립되어 1986년부터 운영을 시작했다. 보험옴부즈만은 1981년에 설립되었고 가장 먼저 설립된 옴부즈만이다. 금융서비스 및 시장법 2000은 이들 옴부즈만을 통합하였고 결과적으로 통합금융규제감독시스템인 FSA가 자신의 하부구조형태로 통합금융옴부즈만 시스템을 설립하여 소비자를 보호하

3) 이 법은 2000년 6월에 국회를 통과하여 1년 6개월 동안의 준비과정을 거쳐 2001년 12월부터 발효되었다.

4) 주택금융조합은 1860년대 ‘서민의 내집마련’ 정책을 지원하기 위해 설립된 주택담보대출기능을 가진 금융기관이었지만 1980년대의 금융시장의 자유화 흐름으로 제정된 금융서비스법 1986의 결과 은행과 거의 유사한 기능을 가진 금융기관으로 탈바꿈했다. 2007년 현재 65개의 주택금융조합이 존재하며 2007년 9월 미국 서브프라임의 여파로 도산한 당시 영국의 세계 랭킹 5위의 은행이었던 Northern Rock 은행도 1997년까지는 주택금융조합이었다(심재승, 2004: 재인용).

도록 하는 것이었다.

<그림 1> 영국옴부즈만서비스의 구조 및 법적 관계



주: 연금자문서비스(Pension Advisory Service), 연금옴부즈만(Pensions Ombudsman), 주택담보 대출중재스킴(Mortgage Code Arbitration Scheme)은 FOS로 통합되지 않고 그대로 존속.

\*: FSA(Financial Services Authority)

\*\*: FOS(Financial Ombudsman Service)

출처: FOS의 웹사이트에서 제공하는 정보를 바탕으로 필자 작성.

금융옴부즈만이 분쟁해결을 위해 내리는 결정은 법적 구속력을 가지지는 않았지만 양자간의 합의를 이끌어 내기 위해 중재자의 역할로 개입하여 제기된 민원은 보다 빠르고 보다 효과적으로 해결되었다. FSA는 네 가지의 주된 목적을 가지지만 그 중의 하나가 소비자 보호이며 나아가서는 소비자를 위한 소비자 교육을 증진시킴으로서 분쟁을 사전에 막는 노력도 기울였다.<sup>5)</sup> 금융옴부즈만은 소비자보호목적의 일부이고 이는 소비자손실을 초래한 많은 스캔들이 발생했기 때문이다. 예를 들면, Maxwell에 의한 연기금의 남용과 개인연금의 잘못 사용 등이었다.<sup>6)</sup> 자율규제의 한계는 금융상품의 복

5) FSA는 영국금융시스템의 신용향상, 금융상품에 대한 일반인의 이해를 증진시키기 위한 교육의 확대, 소비자보호를 위한 적정수준의 감독, 마지막으로 금융범죄로 연결될 수 있는 비즈니스 행위를 방지하는 네가지를 목적을 가지며 이들 목적에 대한 우선순위는 없다.

잡성이 증가함에 따라 점점 명확해져왔지만 소비자가 이용 할 수 있는 정보 수준은 향상되지 않았다. 게다가 금융시장의 국제화의 진전과 경쟁의 심화로 주요 국제금융센터 간의 상호의존도가 증가하게 되어 금융시장에서의 정보취득방법, 금융거래기법 등을 포함한 금융시장전반에 새로운 변화가 요구되었다. FSA의 설립은 중복되어 있는 여러 규제감독기관과 권역별로 존재하는 규제감독기관들간에 분산되어 있었던 감독기능을 일원화하고 금융시장에 팽배해 있었던 자율규제의 관행을 일소하며 또한 불공정시장거래에 대해 새로운 법적 제재를 도입하여 시장에서의 금융범죄행위를 줄이는 강력한 규제감독자의 권한을 가지게 되었음을 의미한다(심재승, 2004; 2005).

Yokoi-Arai(2004)는 금융옴부즈만의 설립을 정치적 관점에서 설명한다. 그녀에 의하면 노동당 정부는 1997년에 비즈니스친화정책을 공약으로 내걸어 정권을 되찾았지만 전통적 지지층인 사회주의 베이스로부터 계속적으로 지지를 유지하기 위해서는 진보주의적 색채가 강한 소비자보호를 배제할 수 없었고 따라서 금융옴부즈만시스템이 설립 되었다는 것이다.

일반적으로 소비자보호의 관점에서 보면 런던금융시장의 전통은 자율규제에 입각하여 시장기능에 맡기는 것으로 이는 소비자의 견지에서 스스로를 알게 하라는 것이었다. Harrison(2000)은 소비자들에게 금융상품에 대한 완전한 정보를 제공하는 것이 적절하지도 않고 가능하지도 않다고 주장한다. 이는 투자자들도 스스로의 판단에 대한 책임에서 전혀 자유로울 수 없다는 것을 의미하며 따라서 자율규제적 관점에서의 전통적인 지향점은 스스로의 판단에 대한 궁극적인 책임은 자신에게 있다는 것을 각인시키면서 동시에 소비자들을 보호하는 것이다. 2차 세계대전 이전에는 투자자들은 거의가 부유한 귀족층이었거나 혹은 부유한 기업가들이었기 때문에 이들을 보호해야 할 필요성이 거의 없었다. 2차 세계대전 이후 일반대중의 시장참가로 인한 투자활동이 증가되었다. 또한 대처정부의 사회안전에 대한 자립성의 강조로 개인의 국가의존도가 낮아지면서 다양한 금융상품들이 개인의 자산증식의 참여를 유도하게 되고 이에 동반하여 금융상품에 관련된 스캔들이 연속적으로 발생하게 되었다.<sup>7)</sup> 자연스럽게 투자비즈니스의 통합 규제의 필요성이 증가하게 되었고 1986년의 금융서비스법의 제정으로 소비자를 효과적으로 보호하기 위한 다양한 금융옴부즈만이 설립되었다.

6) 맥스웰은 1990년대 초 ADRs을 통해 유리한 조건으로 자금을 확보한 다음 그룹의 자회사 주식을 구입하여 주가를 조작했고 일부는 맥스웰 자신의 개인이익을 추구하기 위한 목적으로 자금을 사용했다. 이는 투자 분산과 설득력 있고 타당한 투자활동행위를 하도록 되어 있는 시장행위에 위배되는 것이었고 이로 인해 발생한 모든 손실은 고스란히 소비자(투자자)에게로 전가되었다.

7) 1988년 투자펀드회사인 Barlow Clowes는 최초 목적인 안정적 투자상품으로 정부채권인 길트에 투자하는 대신 고수익상품에 투쟁여 도산했고 1991년 BCCI가 자금세탁, 계좌조작 등 대형 부정으로 영국중앙은행인 잉글랜드은행에 의해 강제도산되었다. 1991년 Guinness도 정제전문회사인 Argryll을 인수하기 위해 ADRs을 이용하여 시장을 조작했다(심재승, 2004; 재인용).

### III. 영국금융옴부즈만의 운영체계와 운영절차

#### 1. 운영체계

영국금융옴부즈만이 통합되기 전에는 법적 규제 및 규제감독자 혹은 자발적으로 설립되어 운영되어 왔다. 금융옴부즈만의 목적은 소비자와 금융회사들간의 개별적 분쟁을 공정하고 타당하며 신속하고 비공식적으로 해결하기 위한 것이다. 금융옴부즈만이 제공하는 서비스는 모든 사람을 대상으로 하며 민원인이 가질 수 있는 모든 특정 요구를 만족시키고 또한 이를 이용할 수 있도록 한다. 금융옴부즈만은 민원인의 신청서 작성의 전문적 기술성을 보지 않고 개별 민원인의 고충 사실만을 조사한다. 따라서 금융옴부즈만에 민원을 가져 갈 때는 민원인의 금융지식은 전혀 문제가 되지 않고 금융옴부즈만 직원 이외의 다른 사람으로부터 금융의 전문적 도움을 받을 필요도 없다. 또한 민원 처리결과에 대해 난해한 전문용어를 사용하지 않고 명확하고 쉽게 이해할 수 있는 내용을 민원인에게 전달한다.

금융시장을 둘러싼 새로운 환경변화를 반영하여 영국에서는 금융규제감독자로서 소비자보호를 목적으로 1998년에 금융서비스청(FSA: Financial Services Authority)이 설립되었다. 금융옴부즈만은 상위기구인 FSA에 대해 설명책무를 가지며 이는 FSA와 금융옴부즈만간에 체결되어 있는 양해각서에 명시되어 있다. FSA는 세계에서 가장 큰 통합금융감독시스템으로 현재 1만이 넘는 금융회사들이 FSA의 규제감독 하에서 금융활동을 하고 있다. FSA는 금융옴부즈만서비스를 설립하여 금융시장에서 소비자를 보호하기 위한 대안적인 분쟁해결시스템을 설립했다(FOS, 2007). FSA와 마찬가지로 금융옴부즈만 또한 세계에서 가장 큰 옴부즈만 스킴으로 2007년 3월31일 현재 960명의 직원과 20-25의 옴부즈만 패넬을 가지며 매영업일 평균 약 2400여건의 새로운 민원문의 혹은 잠재적 민원을 받으며 일년에 약 63만 이상의 케이스를 조사하며 예산은 대략 6천만 파운드이다(FOS, 2007). 이는 규모와 업무처리영역에서 광범위한 권한을 가진다는 것을 말해주며 따라서 영국금융옴부즈만의 운영시스템은 많은 국가들로부터 관심을 대상이 되고 있다. 금융옴부즈만이 다루는 민원건수가 2007년에 63만건을 넘어섰다고 해서 옴부즈만이 이를 전부 다루는 것은 아니다. 금융옴부즈만에서 제공하는 서비스는 3단계를 거치게 된다. 첫 번째는 전화, 편지, 이메일로 민원인의 문의에 대해 최일선업무를 담당하는 고객담당부서가 있다. 이 단계에서는 최초 민원에 대해 경험과 전문지식을 갖춘 담당자가 상담을 하며 제기된 민원을 가능한 빠르고 효율적으로 해결하고자 하며 대부분의 민원들이 이 단계에서 해결된다.<sup>8)</sup> 최근에는 민원인이 전화나 편지로 의뢰하기 보다는 직접 금융옴부즈만이 제공하는 웹사이트를 통해 정보를 얻는 경향이 증가하고 있다.<sup>9)</sup> 민원이 약간 복잡한 경우 옴부즈만에 있는 중재조정자가 중재보고서를

8) 2007년의 회기연도 중에 발생한 모든 민원의 약 90%가 이 단계에서 해결되었다.

발행한다. 이는 공식적인 서면보고서로 분쟁의 구체내용, 중재조정자가 조사한 결과물에 기초하여 판단을 한다. 중재조정자는 민원인과 해당금융회사 양쪽에게 동시에 보고서를 보내고 양자가 보고서를 보고 판단할 수 있는 기회를 준다. 대부분의 경우 양자는 중재조정자의 보고서의 내용을 수락하고 민원은 해결된다. 그러나 민원인과 해당금융회사 어느 쪽이든 옴부즈만서비스의 절차의 어떤 부분이든지 이해되지 않거나 혹은 보고서의 내용에 동의하지 않으면 중재조정자에게 즉시 연락을 취해 재검토를 요청한다.<sup>10)</sup> 다음은 마지막 단계로 옴부즈만이 직접 관련하는 단계이다. 옴부즈만이 제기된 민원을 독립적으로 검토하며 분쟁해결의 최종단계이기 때문에 양자가 원하는 경우 해당금융회사와 민원인 모두를 소환하여 직접 면담을 한다. 이를 바탕으로 옴부즈만이 최종 결정을 내리고 이를 양자가 수락하면 구속력을 갖게 되어 더 이상 번복할 수 없고 수락하지 않는 경우는 법정으로 가게 된다.

FSMA2000의 스케줄 17에 의하면 FSA는 옴부즈만제도를 운영하기 위해 법인의 설립을 할 수 있게 하는 권한에 대해 최종 책임을 지며 동제도의 활동영역과 관할범위를 책정하고 민원을 처리한 하는 데 있어서의 타당한 처리기준을 설정한다(FSMA, 2000). FSA는 금융옴부즈만의 이사회의 임명권과 해임권을 가지며 또한 재무성의 승인을 얻어 의장을 임명한다. 그렇지만 이사회는 FSA의 임명권과 해임권과는 별도로 독립성을 유지하도록 되어 있고 옴부즈만은 자신들의 독립성이 확보되는 조건하에서 FSA에 의해 임명된다. 금융옴부즈만의 이사들은 금융서비스산업경력자로 구성되며 이들은 법에 근거하여 동제도의 효율성 및 유효성을 감독하며 공익을 목적으로 임명되기 때문에 특정서비스집단이나 금융업체의 일부분을 대표하는 것은 아니다.

금융옴부즈만은 매회계연도 기간동안의 운영비용을 포함하는 예산을 편성하며 상부기관으로 볼 수 있는 FSA로부터 예산승인을 받는다(FOS, 2007). 실제로는 양해각서에 명시된 것처럼 양자간에 의해 예산의 편성과 승인에는 협력이 존재한다고 볼 수 있다. FSA는 법적으로 금융옴부즈만의 예산지출방법을 설정하는 규정을 결정하는 법적 책임을 가진다.

금융옴부즈만의 예산은 FSA의 관할하에 들어오는 회사들로 받는 연간 회비(일반 부과금)와 민원이 제기된 경우 이를 다루는 데 소요되는 비용을 해당 금융회사에게 청구하는 케이스 비용의 합으로 구성된다. 따라서 민원인은 금전적 부담 없이 금융옴부즈만을 이용할 수 있다. 예산의 50%는 각 권역별로 할당된 일반부과금에 의해 조달된다.<sup>11)</sup>

9) 매일 평균 5천명 정도가 웹사이트를 방문하며 지난 3년간(2004-2007) 이용자가 평균 18% 증가했다.

10) 이는 6건 중 1건 정도가 중재조정자의 판단에 맡겨지며 이 중에서 다시 10건 중 1건이 중재조정자의 판단에 동의하지 않는 민원이다. 다시 말해 최초 민원에서 옴부즈만에게 직접 넘어가는 민원의 비율은 대단히 낮은 편이다.

11) 여기에는 15개의 산업 블록이 존재한다. 예금수탁자, 모기지 대출자와 행정관리자, 2) 건전성 규제만으로 종속되는 보험활동을 다루는 회사들, 3) 로이즈 보험시장회원, 4) 건전성과 장기보험업 양쪽에 종속된 보험활동, 5) 펀드매니저(고객의 자금이나 자산을 보유하거나 혹은 보유하지 않는 양쪽), 6) 운영자들, 수탁관리자, 공동투자스킴의 예금수탁자, 7) 원칙적인 딜러

각 산업블록의 비용은 민원을 처리하는 양 만큼 개별회사별로 나누어진다. 수수료의 징수는 민원이 해결된 그 달의 월말에 케이스 비용에 대해 지불청구서를 발부하며 매년 각 금융회사에 제기된 민원 중 해결된 첫 2건에 대해서는 수수료를 받지 않고 3번째 민원부터 징수된다. 케이스 비용은 연간 예산의 나머지 50%를 커버하며 이는 케이스당 고정되어 있다. 케이스 비용은 금융옴부즈만이 연초에 일년 동안 다루게 될 케이스를 추정하여 결정된다. 그럼에도 불구하고 금융옴부즈만에 다루어진 케이스의 수는 기대된 것 보다 많고 케이스 비용에 의해 조달된 소득은 추정된 예산을 초과하는 경향이 많다. 이는 회계 기간 중에 발생한 실제민원처리 건수가 증가하고 있다는 것을 의미한다.

금융옴부즈만의 운영비용은 탄력적으로 운영되며 케이스가 많아지면 케이스 비용이 증가하고 따라서 금융옴부즈만의 소득 흑자로 이어지게 된다. 예산의 적자나 흑자가 발생하는 경우는 익년 회계연도에 반영되어 권역별 기본연간비용 혹은 케이스당 받는 수수료를 증액 혹은 감액함으로서 조절한다. 운영비용의 조절은 새로운 회계연도(4월1일~익년3월 31일)가 시작되기 전의 매년 1월과 2월의 민원처리건수에 근거하여 FSA와 금융옴부즈만 이사회가 공동으로 합의하여 산정된다. <표 1>은 2002-2007년까지의 FSA와 금융옴부즈만의 이사회 합의하에 결정된 개별 케이스당 청구비용을 나타내며 매년 금액이 조금씩 달라짐을 알 수 있고 이는 상기에서 설명된 것처럼 흑자 혹은 적자 발생에 따라 탄력적으로 운영되기 때문이다.

<표 1> 케이스 당 수수료 청구금액

회계연도	청구금액(파운드)
2002	684
2003	518
2004	473
2005	496
2006	433
2007	484

출처: Financial Ombudsman Service, 'Corporate Plans and Budget 2007/2008'

금융옴부즈만은 강제적 혹은 자발적 관할에 관련하여 규정과 조정을 만들고 FSA는

들, 8) 자문조정자, 딜러 혹은 고객의 자금이나 자산을 보유하고 컨트롤하는 브로커, 9) 고객의 자금이나 자산을 보유하지 않고 컨트롤하지 않는 자문조정자, 딜러, 혹은 브로커, 10) 기업 금융어드바이저, 11) 실행만을 하는 조정자, 딜러 및 브로커, 12) 순수 어드바이저, 13) 현금계 획건강제공자, 14) 신용조합(credit unions), 15) 면세금융상품을 다루는 소규모 상호조합으로 면세상품이 95%이상 혹은 그들의 총적정 비즈니스보다 더 많은 비율을 다루는 소규모 상호 조합(friendly societies)이 여기에 포함된다.

규정과 강제적 및 자발적 관할범위를 승인한다. 금융옴부즈만은 또한 민원취급의 절차, 비용책정 규정과 케이스 비용의 규정을 제안하는 책임이 있다. 이들 모두는 FSA의 승인을 얻어야 한다.

금융옴부즈만의 이사회는 대표 옴부즈만(chief ombudsman)을 임명하며 독립성이 보장된다. 대표옴부즈만은 매년 3월31일에 끝나는 자신의 기능수행(the discharge of its functions)을 포함하는 일상 업무에 대해 연차보고서를 작성하여 이를 공개해야 한다. 여기에 의하면 2007년 3월 31일 현재 2000년 4월에 업무를 시작한 이후 50만 건이 넘는 금융분쟁을 해결해 왔다.<sup>12)</sup> 게다가, 금융옴부즈만은 자신의 경영 계획을 작성하고 금융옴부즈만의 실적에 관련한 코멘트와 함께 FSA에 분기별로 보고를 해야 한다. 금융옴부즈만은 법에 의해 설립되었지만 독립적인 운영을 하는 유한회사이기 때문에 의회에 대해서는 직접적인 설명책무를 가지지는 않는다. 금융옴부즈만의 설명책무는 구조상 상부기관으로 볼 수 있는 FSA에만 한정되어 있다.

## 2. 운영절차

금융옴부즈만의 목적은 FSA에 명시되어 있다.<sup>13)</sup> 실제 민원취급과 해결절차는 FSA의 핸드북의 블록 4 보상 및 분쟁해결편에 구체적으로 명시되어 있다.<sup>14)</sup> 금융옴부즈만에 의해 다루어져야 할 케이스들은 금융기관의 민원취급절차과정에서 해결하고자 했지만 8주안에 해결되지 못한 것들로 이용가능한 해결책이 고갈되어 더 이상의 방법이 없는 경우이다. FSA의 핸드북의 블록 4 보상 및 분쟁해결편은 금융옴부즈만의 절차를 명시하고 있을 뿐만 아니라 해당금융기관이 처리한 민원처리절차를 검토한다. 금융회사는 반드시 자신의 민원처리절차를 모든 고객들에게 공개해야 한다.

금융회사는 금융상품을 판매하고 난후 혹은 직후에 내부민원처리절차의 이용성에 대해 문장으로 표현하여 소비자가 알 수 있도록 해야 하며 내부민원처리절차를 구체적으로 공개해야 한다. 특히 민원을 받았을 경우 제기된 민원이 익일까지 완전히 해결된 경우를 제외하고는 민원인에게 민원을 접수했다는 사본을 제공해야 한다. 또한 금융회사가 제공하는 금융상품은 금융옴부즈만 서비스에 의해 커버가 되고 있다는 사실을 금융회사의 각지점이나 세일 오피스에 표시하여야 한다.<sup>15)</sup>

제기된 민원에 대하여 금융회사가 처리해야 될 기간도 핸드북에 명시되어 있다. <그

12) 이 중 거의 절반이 모기지 엔다우먼트와 관련된 민원이었다. FOS (2007) 'Annual Review 2006/2007'.

13) 금융옴부즈만의 목적은 다음과 같다: 포함범주에서의 포괄적이어야 하며 소비자와 금융회사 간의 공정하고 공평해야 하며 구속력있는 결정을 하는 능력이 있어야 한다. 또한 보상제공에 있어서의 일관성을 유지해야 하며 투명하고 설명책무가 있고 탄력적이며 단순하고 즉시효력이 있어야 하며 적절하고 규제감독자에게 적절한 피이드백을 제공할 수 있어야 한다.

14) FSA, 'Handbook on Rules and Guidance'

15) FSA, "Handbook on Rules and Guidance"

림 2>는 금융옴부즈만이 제기된 민원을 처리하는 과정을 나타내고 있다. 해당금융회사는 민원을 접수한 후 반드시 5영업일 이내에 민원을 접수했다는 내용을 민원처리 담당자의 성함과 직위 및 내부민원처리절차의 진행방법을 설명하는 서류와 함께 반드시 민원인에게 보내야 한다. 해당금융회사는 민원을 접수한 후 4주 이내에 반드시 민원인에게 최종 답변을 보내거나 혹은 보유하고 있다는 내용을 담은 서류를 보내야 하며 이 경우 왜 민원이 아직 해결되지 않고 있는 이유와 계속해서 연락을 취할 것이라는 내용도 포함해야 한다. 그러나 민원을 접수한 후 8주 이내에 민원의 해결여부와 상관없이 모든 절차가 완료되어야 한다.

해당금융회사는 민원접수를 받은 후 8주 이내에 최종 해결을 보지 못한 경우 민원인이 금융옴부즈만에 민원을 제기할 수 있도록 미해결 사유를 설명하는 서류와 금융옴부즈만을 설명하는 책자를 함께 동봉하여 민원인에게 보내야 한다. 금융회사가 내린 최종 답변에 대해 소비자들이 만족하지 않을 경우, 소비자들은 6개월 이내에 민원을 금융옴부즈만에게 가져갈 수 있다는 것을 알도록 해야 한다. 해당금융회사는 민원을 접수 한 후부터 최소 3년 동안 민원기록을 반드시 보관하고 있어야 한다.

금융옴부즈만은 금융회사들에게 강제적 및 자발적 관할범위를 가진다. 강제적 관할범위에 속해 있는 회사들은 규제활동명령(regulated activities order)에 실린 활동을 수행한다. FSA의 규제감독하에 놓여 있지 않는 회사들은 금융옴부즈만과 서로 동의한 후 자발적으로 관할범위에 들어와 FSA의 규제를 받을 수 있다. 이는 금융회사들이 FSA의 규제범위하에 있지 않은 경우 시장으로부터 신뢰성에 의문을 받게 되어 시장활동에 제약을 받을 수 있게 때문이다. 2006년까지 230개의 회사들이 자발적 관할범위에 들어와 있다(FOS, 2008).

소비자가 금융피해를 입었다고 판단하여 민원을 제기할 수 있는 경우는 FSA의 규제를 받는 금융회사<sup>16)</sup> 혹은 자발적 관할범위에 놓인 금융회사에 한정된다. 민원은 개인, 1백만 파운드 미만의 연간 소득을 가진 자선단체, 연간 비즈니스 혹은 비즈니스그룹의 소득이 1백만파운드 미만의 비즈니스 혹은 1백만 파운드 미만의 순 자산가치를 가진 수탁자가 할 수 있다. 민원은 금융옴부즈만의 관할범위에 있는 회사에 대해 직접 하는 것이 일반적이지만 일부는 간접적으로도 할 수 있다.<sup>17)</sup> 그렇지만 대부분의 민원은 <표 2>의 법인을 포함한 민원인의 구성에서 알 수 있는 것처럼 개인적으로 민원을 제기하는 경우이다.

16) 금융옴부즈만이 다루는 분쟁해결의뢰의 거의 절반이 영국의 10대 상위 금융그룹에 관련되어 있다. 2007년 회계기간동안 뱅킹관련의뢰건수 47%, 투자관련의뢰건수 21%, 보험관련의뢰건수 10% 씩 증가했다.

17) 간접적으로 제기할 수 있는 민원에는 주택담보대출보증 혹은 주택담보대출증권 혹은 회사에 대한 대출; 회사가 비즈니스를 운영하는 가운데 해당회사가 발행한 수표보증카드에 의존하는 민원; 혹은 공동투자스킴에서 투자신탁 보유자가 하는 민원이 여기에 해당된다.

&lt;표 2&gt; 법인을 포함한 민원인의 구성분포도

민원인(법인포함)	비율(%)
고객 스스로가 민원을 제기	75
고객을 대신하여 경영회사가 민원을 제기	18
시민 어드바이스와 같이 제3자에 의해 고객을 대신하여 민원제기	5
소기업의 민원제기	2

출처: FOS (2008) "Corporate Plans and Budget 2008/2009"

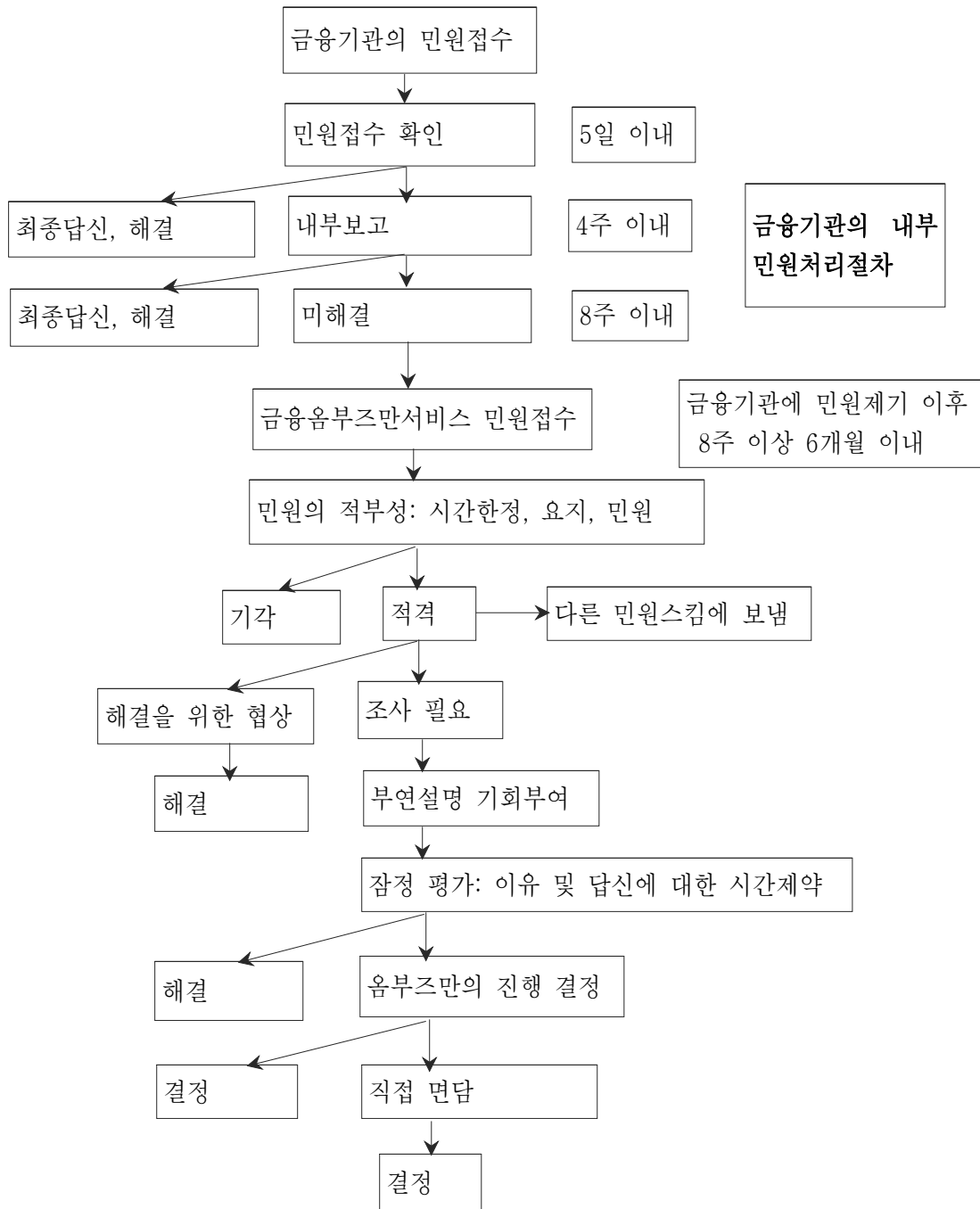
금융서비스 및 시장법 2000은 FSA 에게 강력한 조사권을 제공하지만 이는 동시에 금융옴부즈만에게도 확대되어 있다. 금융옴부즈만은 금융회사들에게 민원을 결정하기 위하여 필요한 정보나 기록 및 서류들을 요구할 수 있다. 만약 특정 회가가 정보제공에 대한 요구를 준수하지 않으면 법정 모독죄와 같은 형태로 간주되어 법정이 이를 다룰 수 있다(Yokoi-Arai, 2004).

금융옴부즈만의 절차는 주로 서류기록에 기초하며 직접면담에 의존하지 않는다. 이는 민원을 신속하고 비용 절약적으로 해결하기 위해서이다. 만약 양자간에 불일치로 합의가 이루어지지 않는 경우 양자를 모두 소환하여 직접면담을 통한 해결을 시도한다.

금융옴부즈만은 제기된 모든 민원에 대해서는 중립적인 입장에서 공정성과 타당성에 기초하여 검토한다. 옴부즈만은 적법성을 고려하지만 엄격한 법적 잣대의 적용에 한정되지 않는다. 옴부즈만의 결정들은 유사한 과거의 민원에 대해 동일한 잣대를 적용하지 않고 개별 민원들이 발생하게 된 환경과 특징을 고려하여 결정한다. 일관성을 유지하기 위해, 옴부즈만이 내린 결정은 옴부즈만의 검토결과와 이를 승인하는 사인을 넣은 기록 문서의 형태로 민원인에게 보낸다. 옴부즈만의 결과를 통지 받은 민원인은 옴부즈만이 내린 결정의 수락여부에 대해 금융옴부즈만에게 통지해야 한다. 만약 민원인이 그 결정에 수락하게 되면 이는 해당금융회사와 민원인 양쪽에게 구속력을 가지게 된다.

일단 양자가 옴부즈만의 최종 결정에 수락하게 되면 수락된 결정은 구속력을 가지게 되므로 옴부즈만이 내린 결정에 대해 항소를 할 수 없다. 또한 특정 옴부즈만의 결정에 불복한 민원을 다른 옴부즈만에 다시 가져가 결정에 반하는 불만을 제기할 수도 없다. 수락된 결정에 대해 도전할 수 있는 유일한 방법은 법적 검토를 하는 방법이다. 법적 검토는 FSMA 2000 하에서 요구하는 그 결정이 공정하고 타당한 근거에 입각했는지 아닌지를 검토한다. 옴부즈만이 내린 결정에 민원인과 해당금융회사가 불인정을 선언하고 그 결정이 기각되는 경우에는 옴부즈만의 결정은 그 자체로 최종적이지 않기 때문에 언제든지 법정으로 가져갈 수 있고 법정에 의한 의사표현의 형태로서 다시 다루어지게 된다.

<그림 2> 금융옴부즈만의 민원처리절차



출처: Yokoi-Arai, Mamiko (2004), pp. 340에서 인용.

옴부즈만이 내린 결정은 민원인에게 금융적이거나 혹은 실제 보상을 포함할 수 있다. 금전보상은 금융적 관점에 한정되지 않는 손실 혹은 파괴에 대한 보상을 포함한다.

결정은 또한 해당회사가 민원에 관련해서 어떤 조치를 취할 것을 요구한다. 그 조치는 정당하고 적절하다고 고려되는 방법으로 취해진다. 이 권한은 옴부즈만이 금융회사에게 행동을 취하도록 하는 것이다. 금융옴부즈만이 내리는 결정은 손실이나 파괴를 입은 당사자에게 직접 행해지며 거래에 관련되어 있을 수 있는 다른 삼자에게 행해지는 것이 아니다.

금전 보상의 금액은 법정에서 내려질 수 있는 실제적 직접 손실 혹은 파괴에 의한 손실 등에 반드시 한정될 필요는 없다. 옴부즈만이 공정하고 타당한 보상을 결정하게 되면 결과적 손실, 정신적 충격 혹은 민원에 의해 초래된 불편함 등도 고려될 것이다. 특히 금융옴부즈만은 민원인이 민원을 제기하지 않았을 상태에서의 상황도 고려하는, 즉 금융기관과의 어떠한 민원발생의 소지가 없었고 따라서 민원을 제기하지 않았다면 아무런 문제가 없었을 텐데 불필요한 민원이 발생하게 됨으로써 입지 않아도 될 피해를 입었기 때문에 이 과정에서 발생가능한 손실을 예상하여 산정하는 것이다. 하지만 금융손실의 보상을 책정하는 데 금융적 한계를 가진다. 금융옴부즈만이 내릴 수 있는 최고 금액은 10만 파운드이지만 옴부즈만은 해당금융회사가 더 많은 보상을 지불할 것을 요구할 수도 있다. 그렇지만 중요한 것은 금융옴부즈만의 역할은 금융회사와 민원인 간에 발생한 개별적 분쟁을 비공개로 해결하는 것이지 금융회사에 징벌을 과하거나 벌금을 부과하는 것이 아니라는 사실이다.

#### IV. 영국금융옴부즈만서비스제도의 운영에 있어서의 검토

금융옴부즈만은 법에 의해 구성된 독립기구이면서 운영면에서 FSA의 하부기구의 형식으로 만들어져 있기 때문에 금융옴부즈만이 내린 결정은 사실상의 법적 권한이 포함되어 있다. 게다가 FSA가 강력한 권한을 가진 통합금융규제감독자이기 때문에 금융옴부즈만의 결정의 비중은 표면상의 결정보다 더 클 수 있다. 특히, 금융회사에게는 금융옴부즈만이 내린 결정을 받아들이도록 하는 암묵적인 권한으로 작용하게 된다. 실제로 운영상에서 두 기관의 프라이버시를 침해하지 않는 한 양해각서에 의해 FSA와 금융옴부즈만은 정보를 공유하여 협력을 할 수 있다.<sup>18)</sup> 이는 FSA와 금융옴부즈만의 운영에 있어서 상호 이익이 되고 효과적인 관행이 되지만 FSA는 상위기관이고 또한 금융옴부즈만의 예산편성의 승인을 비롯한 운영규정을 만드는 권한을 가지고 있기 때문에 두 기관간에는 암묵적이며 불명확한 계층이 존재한다. 이는 금융옴부즈만의 독립성의 훼손의 문제로 연결될 수 있고 결과적으로 금융옴부즈만이 내리는 최종 결정의 공정성과 타당성에 영향을 미칠 수도 있기 때문이다(Yokoi-Arai, 2004).

민원의 적격 혹은 부적격 여부를 결정하는 데 있어서 금융옴부즈만의 독립성은 대단

18) 영국금융시장에서의 규제감독기관의 특징 중 하나는 각 기관들이 정보의 공유와 협력을 통해 정보서비스를 생산하며 특히 각 기관과의 양해각서에 의해 이루어지는 정보의 협력은 비교우위와 효율성의 원칙 하에 발생한다는 점이다.

히 중요하다. 금융옴부즈만의 독립성은 민원에 대한 결정을 내리는 과정의 공정성과 타당성의 여부에 관련되어 있다. 법적 검토의 결과는 만약 민원이 주된 안전이 된다면, 금융옴부즈만의 독립성에 결정적 포인트가 될 수 있다. 2002년에 옴부즈만이 내린 최종 결정에 불복하여 법적 검토로 보내진 것이 15건이 있었고 그 중 3건은 옴부즈만이 내린 결정과는 다른 새로운 결정에 의해 해결되었다(Yokoi-Arai, 2004). 이 결과는 금융옴부즈만의 결정이 공정하고 타당한 테두리 내에서 행해지지 않았다는 것을 반영한다.<sup>19)</sup> 법적 검토를 요하도록 제기된 케이스들의 배경이 공개되지 않기 때문에 금융옴부즈만이 내린 판단을 평가하기는 어렵지만 결과의 반복과 그에 따른 법정에서의 해결방법은 금융옴부즈만의 명성을 훼손하는 결과를 가져올 수 있다.

민원에 관한 더 높은 정보 공시와 그에 따른 결정은 금융옴부즈만이 자신의 독립성에 설명 책무를 갖도록 하며 자신의 결정의 평가가 가능하도록 한다. 법적 검토로 넘어가는 복잡한 경우에 있어서는 일반대중은 객관적인 방법으로 금융옴부즈만의 실적을 평가할 수 있을 것이고 이는 금융옴부즈만에 갖는 공공의 신뢰가 더 높아지게 되는 것을 의미한다. 많은 민원들은 개인적으로 만들어지기 때문에 프라이버시의 관련여부는 민원공개를 둘러싼 논쟁으로 비화될 수 있다. 그럼에도 불구하고 민원의 정체성을 공개하지 않고도 민원에 관한 정보를 공개할 수 있다. 민원의 정보가 공개되면 민원의 분석을 가능하도록 하며, 금융상품과 커뮤니케이션을 향상시키고, 내부민원처리과정을 검토할 수 있도록 하는 민원의 데이터베이스를 제공함으로써 금융산업에 이익을 가져다 줄 수 있다.

한편으로, 공개는 금융기관의 명성을 해치게 될 수 있다. 이는 금융회사에게 특정 경우에 그들의 실적을 향상시키도록 강요하는 것이기 때문이다. 해당 회사의 이름을 공개하는 것은 역효과를 가져올 수 있다. 이는 회사들은 민원 때문에 시장으로부터 불필요한 제재를 받을 수도 있기 때문이다. 오히려, 일정 제한을 두고 공개하는 방법이 있을 수 있다. Yokoi-Arai(2004)는 이에 대해 만약 금융회사에 대한 민원이 특정기간동안 이례적으로 증가하거나 혹은 민원이 특정 범위 안에 들어올 경우 특정 상품에 대한 그 회사의 이름을 공개할 수 있는 제도를 개발하는 것도 하나의 방법일 수 있다고 주장한다. 해당회사의 명성에 관련된 리스크는 해당 회사가 지속적으로 민원을 받고 그것이 원만하게 해결되지 못하여 금융옴부즈맨에게 넘어오게 되는 경우 정밀검토에 들어가게 되고 이 경우 해당회사의 이름을 공개하는 방안이다. 회사들은 그들의 명성이 리스크에 직면하게 되면 문제를 해결하기 위해 진지한 행동을 취할 것이다. 이 방법은 금융기관이 시장 디스플런을 실행하도록 간접적으로 유도하게 되는 효과를 가져올 수 있다.

또한 민원처리는 대체적으로 신속하게 해결하도록 하기 위해 민원절차에 대해 단계별로 시간의 한계가 존재한다. 이는 금융서비스 및 시장법 2000에서 요구된 소비자 편의를 향상시키기 위해 고안되어 있다. 금융서비스 및 시장법의 최소 형식성 요구를 이

19) 최근의 자료에 의하면 옴부즈만으로 직접 이송되는 민원이 수가 증가하는 추세이며 이는 옴부즈만의 역량과 나아가서는 시장에 미치는 신뢰성의 문제를 야기할 수 있다.

행하기 위하여 요구되지 않는 이상 원칙적으로 직접면담 없이 이 절차는 수행된다. 회사들은 민원을 처리하는 데 있어서 FSA와 전적으로 협력하는 것이 요구된다.

<표 3>은 2005년부터 2007년까지의 3년 동안 옴부즈만에 이진된 후 분쟁이 해결되기 까지 걸리는 기간을 나타낸다. बैंक, 보험과 투자에 관한 민원은 3개월 이내에 해결되는 분쟁이 40% 이상을 차지했다. 그렇지만 고객들이 보다 요구적이 되고 스스로의 불찰을 인정하려는 의지가 줄어들어 격론이나 팽팽한 대립을 견지하는 사건들이 점점 더 일반화되고 있음을 볼 수 있다. 특히, 민원이 복잡하여 상세한 질의를 할 필요가 있거나 혹은 대단히 복잡한 환경적 상황이나 법적 해석이 요구되는 경우는 양자간의 합일점을 찾기가 쉽지 않다. 이는 금융옴부즈만의 결정에 불만을 보인 일부 금융회사들이 분쟁의 해결방법을 법적 접근에서 찾는다는 것을 의미한다. 결과적으로 금융옴부즈만서비스가 분쟁을 해결하기 위해 기간이 더 필요하게 되고 따라서 분쟁해결을 위한 단위비용의 상승으로 귀결된다.

<표 3> 민원이 해결되기까지 걸리는 시간(모기지 민원은 제외, 2007년 3월 31일)

연도	3개월 이내	6개월 이내	9개월 이내	1년 이내
2007	34%	61%	76%	85%
2006	43%	74%	84%	89%
2005	42%	72%	82%	88%

출처: FOS (2008) "Corporate Plans and Budget 2008/2009"

원칙적으로 민원처리가 당사자간의 소환에서 이루어지는 직접면담이 아니라 단순히 서류만으로 결정되는 것이기 때문에 충분한 상황판단을 고려하기 어려운 측면이 있을 수 있다. 여기에 대해 절차적 불공평이 존재한다고 불평할 수 있지만 옴부즈만의 입장에서는 시간과 비용을 절감할 수 있다. 금융회사는 전적으로 절차에 협력하는 것이 요구되고 동시에 금융회사는 반드시 모든 결정을 따라야 한다. 그렇지만 절차적 부적절성에 기인한 법적 검토의 가능성은 열려 있다. 민원에 관한 정보의 공시는 이 경우에 해결할 수 있는 실마리를 제공한다고 볼 수 있다.

금융회사의 금융옴부즈만에 대한 찬반논쟁은 금융옴부즈만이 설립되었을 때 본격화되었다. 금융옴부즈만은 소비자보호와 이에 따른 시장의 신뢰성 구축을 위해 설립되었기 때문에 금융회사의 측면에서 보면 소비자에게 이익이 되는 방법으로 만들어져 있지 결코 금융회사에 이익이 되는 방법으로 되어 있지 않다고 볼 수 있다. 금융회사들은 금융옴부즈만의 운영비를 감수하는 한편, 소비자에 대해 분쟁해결시스템의 비용도 제공한다. 또한 금융회사들은 조사에 협력할 의무를 가지며 금융옴부즈만의 결정을 암묵적으로 따라야 하는 준수이행이 내재되어 있다. 금융옴부즈만에 대한 비용은 각 금융회사에게 만들어진 민원의 수에 따라 비례적으로 증가한다. 실제로 금융옴부즈만이 설립되지 않았을 경우 금융회사가 민원발생으로 인해 이를 해결하기 위한 법정비용이 금융옴부

즈만의 설립과 그에 따른 운영비용과정에서 지급되는 회원비용과 케이스비용을 합한 지출 보다 낮다 할지라도 금융회사의 민원처리비용이 실제로 금융옴부즈만의 설립으로 인해 얼마만큼의 금전적 변화를 가져왔는지에 대해서는 정확히 판단할 자료가 없다.<sup>20)</sup> 다만 법정소송에 관련되고 이를 해결하기 위한 법정 절차 이행, 판결의 결과에서 나오는 벌칙금의 규모 등을 포함한 법정 비용과 금융회사가 이익을 최대 목표로 하는 민간 단체라는 점 등을 고려할 때 금융옴부즈만의 결정에 대해 불만을 제기하면서도 이를 이용하고 있다는 사실은 금융옴부즈만의 설립과 운영이 그들에게 여전히 가치가 있다는 것을 간접적으로 짐작해 볼 수 있다.

소비자 보호제도는 본질적으로 금융회사에게 많은 비용부담을 요구하는 제도이다 (Llewellyn, 1999). 금융옴부즈만에 지불하는 비용이 너무 부담스러워지면 금융옴부즈만의 운영목적이 침해될 수도 있다. 소비자보호제도는 소비자에게 보상을 줄 뿐만 아니라 금융회사들에게 그 산업내에서 소비자와 관련된 문제들을 유연하게 처리할 있도록 하는 상생의 방법이어야 한다. 한편 소비자와 금융산업의 이익을 위하여 부적절한 소비자 권리에 역점을 두어야 한다. 따라서 소비자가 금융회사에 의해 발생한 부전기능을 보상 받을 수 있는 지점에서 균형이 맞춰질 필요가 있다.

금융옴부즈만이 소비자와 금융산업 양쪽으로부터 신뢰를 얻고 또한 활발하게 활용될 수 있도록 하기 위해서는 옴부즈만이 내리는 결정이 공정성을 가지고 있어야 한다. 이런 점에서 보면 옴부즈만의 전문성은 금융옴부즈만이 내리는 결정의 질적 확신에 매우 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 실제로 금융옴부즈만은 민원인에게 제공하는 서비스의 질을 향상시키는 방법을 지속적으로 개발하고 있다. 예를 들면, 금융옴부즈만의 서비스에 대해 민원인과 금융회사들에게 매년 서베이를 실시하고 이에 대한 결과는 피드백을 통해 현황의 대체 혹은 개선의 방향으로 움직인다. 또한 ‘고객(민원인)-만족’연구를 통해 변화하는 이슈에 대비할 수 있도록 하며 민원인이 옴부즈만에게 지금보다 더 쉽게 접근이 용이하도록 하기 위해 정기적으로 인식연구를 수행하고 웹사이트의 ‘고객의 소리’를 개설하여 고객의 코멘트를 참고로 하여 서비스의 질의 개선에 반영한다. 한편 대표 옴부즈만은 금융옴부즈만의 대변인처럼 행동하며, 금융옴부즈만의 기능과 이익을 증진하는 데 행동한다(김홍범, 2002). 금융옴부즈만의 적극적인 운영은 소비자에게 필요한 경우 금융옴부즈만의 이용을 장려하도록 할 뿐만 아니라 이 시스템의 이해를 확산하게 한다. 실제로 서베이 결과에 의하면 민원인과 금융회사 모두는 금융옴부즈만의 필요성과 그들의 역할에 대해 만족하고 있고 이 만족도는 매 조사마다 증가하고 있다.<sup>21)</sup> 이는 금융옴부즈만의 더 한층의 발달을 가져오는 옴부즈만의 패널이 보다 전문적이 되고 이런 명성이 더 훌륭한 전문가를 끌어들이게 되며 결과적으로 금융옴부즈만

20) 현재까지는 금융옴부즈만이 청구하는 어떤 민원처리비용도 민원인이 금융회사를 법정으로 가져가서 해결하는 비용보다 저렴하다는 암묵적 전제조건이 깔려 있다.

21) FOS (2007) “Annual Review 2006/2007”; FOS (2008) “Corporate Plans and Budget 2008/2009”

의 더 한층의 발달로 연결되는 선순환의 효과를 가져오게 된다.

그렇지만 동시에 금융옴부즈만에 대해 어느 정도의 비판이 존재하고 개혁을 위한 비판의 목소리가 높아지고 있는 것도 사실이다. 가장 큰 이유는 옴부즈만이 내린 결정에 불복한 금융회사와 민원인이 옴부즈만에 제기한 케이스를 법정으로 가져가고 옴부즈만의 결정이 번복되는 경우이다. 이 경우 비용과 시간의 문제는 물론 금융옴부즈만의 신뢰성에 치명적 손실을 가져오며 이와 같은 케이스가 증가하게 되면 결국 금융옴부즈만의 존재 그 자체에 회의를 가지게 된다. 금융회사의 측면에서 보면 실제 금융옴부즈만의 운영이 소비자측에 편향되어 있을 수 있다. 금융회사들은 금융옴부즈만의 예산을 직접 부담하며 동시에 민원인에 대한 보상책임의 부담도 가지기 때문이다. 민원을 둘러싼 분쟁은 금융회사의 불법 활동은 물론 금융회사가 소비자에게 충분한 정보를 제공하지 않았을 경우, 금융회사가 다루는 금융상품에 대한 불만이 있을 경우 등을 포함한다. 때로는 일부 몰지각한 소비자들이 보상을 받기 위해 과도하게 불평과 불만을 호소하는 경우도 있을 수 있다. 금융회사들은 민원제기사유가 유사한 경우에 대해 표준적으로 대응을 할 수 있도록 하는 금융회사간의 네트워크를 형성하여 금융민원처리절차를 강화시킬 필요가 있다. 마지막으로 금융시장의 규제감독자는 FSA이지만 금융옴부즈만이 내린 민원처리의 결과는 어떤 형태로든 사례로 남아 있게 된다. 이 경우 아무리 금융옴부즈만이 민원처리를 할 때 개별 민원의 특정 환경에 입각하여 탄력적이며 유동적으로 처리를 한다는 원칙을 가지고 있다 할지라도 여전히 과거의 사례들이 하나의 판단기준으로 작용할 수 있다. 금융옴부즈만이 내린 결정이 케이스 법의 형태로 남아 어떤 설정기준이 됨으로써 제2의 금융규제감독자가 될 수 있는 위험이 도사리고 있다.

## V. 결론

금융시장의 글로벌화의 급속한 진전과 그에 따른 금융상품의 복잡성의 심화로 금융상품을 둘러싼 분쟁의 가능성이 더욱더 높아지고 있다. 이러한 가운데 정보의 비대칭성에 의해 발생하기 쉬운 금융비리로부터 소비자를 보호해야 한다는 논리는 많은 선진국가에서는 일반화된지 오래지만 한국금융시장에서의 소비자는 ‘보호’라는 관점에서는 여전히 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있다. 머지않아 한국금융시장에서도 금융시장에서의 각종 불공정거래로부터 소비자를 보호하고 나아가서는 금융시장은 물론 사회전체의 투명성 확보가 강조될 것이라는 환경도래에 대비해서 이 논문에서는 옴부즈만을 금융피해를 입은 소비자가 금융기관에 제기한 민원을 해결하기 위한 분쟁해결시스템의 관점에서 분석했다.

분쟁해결시스템의 관점에서 보면 금융옴부즈만서비스는 고객과 금융서비스부문간에 발생하기 쉬운 상호불신을 최소화하기 위해 만들어 졌고 따라서 신뢰성과 투명성을 확보하여 사회에 신뢰를 구축하는 역할을 한다고 볼 수 있다. 이와 같은 맥락에서 본 논문에서는 규모는 물론 권한의 측면에서도 세계에서 가장 큰 금융옴부즈만시스템을 운

영하면서 다양한 금융상품의 구입에서 발생하는 소비자들의 고충과 민원을 해결하는 영국금융옴부즈만의 체계와 운영방식의 고찰을 통해 금융시장에서 발생하기 쉬운 금융 비리를 소비자보호의 관점에서 해결하는 시스템을 고찰했다. 영국의 금융옴부즈만서비스는 소비자보호를 핵심으로 하면서 동시에 금융규제시스템의 일부로서 기능하는 것을 알 수 있었다.

영국금융옴부즈만서비스는 법에 의해 구성된 독립기구이면서 규제감독자가 아니며 고객의 편에 서서 민원을 처리하는 기구도 아니다. 어디까지나 타당하고 신속하게 형식에 구애받지 않고 각 민원을 각각의 특징에 따라 공정하게 다루는 독립적인 별도의 유한회사이지만 운영면에서 FSA의 하부기구로 형식으로 만들어져 있기 때문에 한편으로는 공정성과 타당성의 측면에서 독립성을 훼손받을 여지가 있고 또 다른 한편으로는 금융옴부즈만의 결정의 비중이 표면상의 결정보다 더 클 수 있다. 그렇지만 비록 금융옴부즈만서비스가 운영면에서 FSA의 하부구조로 되어 있지만 양해각서에 기초하여 양 기구가 정보를 공유하며 긴밀한 협조관계를 유지하면서 금융옴부즈만의 주된 목적인 소비자보호와 결과적으로 시장의 신뢰성을 구축하는 방향으로 작동한다는 점에서 금융옴부즈만의 독립성이 중요한 요소임을 알 수 있었다.

또한 금융옴부즈만이 소비자와 금융산업 양쪽으로부터 신뢰를 얻고 또한 활발하게 활용될 수 있도록 하기 위해서는 옴부즈만이 내리는 결정이 공정성을 가지고 있어야 하며 이런 점에서 보면 옴부즈만의 전문성은 금융옴부즈만이 내리는 결정의 질적 확신에 매우 중요한 역할을 한다고 점도 관찰할 수 있었다.

그렇지만 동시에 금융옴부즈만에 대해 어느 정도의 비판이 존재하고 개혁을 위한 비판의 목소리가 높아지고 있음을 발견할 수 있었다. 가장 큰 이유는 옴부즈만이 내린 결정에 불복한 금융회사와 민원인이 옴부즈만에 제기한 케이스를 법정으로 가져가고 옴부즈만이 내린 결정이 법정에서 번복되는 경우, 비용과 시간의 문제는 물론 금융옴부즈만의 신뢰성에 치명적 손실을 초래할 수 있고 결국 금융옴부즈만의 존재 그 자체를 위협할 수 있다는 것이다.

끝으로 금융시장의 규제감독자는 FSA이지만 금융옴부즈만이 내린 민원처리의 결과는 사례로 남게 되고 이것이 어떤 기준이 되어 제2의 금융규제감독자가 될 수 있다는 사실이었다.

요약하면 영국금융옴부즈만의 설립과 운영에서 관찰된 상기의 내용들은 장래 한국금융옴부즈만제도의 도입에 있어서 우리나라가 적극적이면서 동시에 긍정적으로 고려해야 할 필요가 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

## <참고문헌>

- 국민고충처리위원회. 2006. “국내외 옴부즈만 제도”, 정책자료집, 12.
- 국민고충처리위원회. 2004. “옴부즈만 제도 연구자료집: 외국 전문옴부즈만 운영 사례연구”, 한국고충처리위원회.
- 김홍범. 2002. 『금융감독 이대론 안된다』, 서울: 두산.
- 김홍범. 2004. 『한국금융감독의 정치경제학』, 서울: 지식산업사.
- 문성호. 2002. “경찰부패와 경찰옴부즈만: 각국 사례를 중심으로”, 한국부패학회, 한국부패학회보, 제6호, pp. 143-174.
- 문성호. 2005. “사법비리와 영국의 법조 옴부즈만 제도”, 한국부패학회, 한국부패학회보, 제10권 제1호, pp. 31-60.
- 심재승. 2004. 『영국금융시스템의 경제학』, 서울: 세창출판사.
- 심재승. 2005. “영국금융규제감독시스템의 변천과정에 대한 고찰 및 평가”, 한국유럽학회, 유럽연구, 제21권, pp. 267-297.
- 오필환. 2007. “옴부즈맨제도의 발전방안 연구”, 한국부패학회, 한국부패학회보, 제12권 제2호, pp. 17-43.
- 조재현. 2007. “헌법상의 청원권과 옴부즈만제도에 관한 고찰”, 한국부패학회, 한국부패학회보, 제12권 제2호, pp. 77-96.
- Brown, Vivienne. 2007. “Personal Finance: Setting the Context”, in George Callaghan, Ian Fribbance and Martin Higginson, ed., Personal Finance, Wiley.
- EU Commission. 1999. “Financial Services: Implementing the Framework for Financial Markets: Action Plan”, COM(1999) 232, 11/05/1999.
- Financial Ombudsman Service: [www.financial-ombudsman.org.uk](http://www.financial-ombudsman.org.uk)
- Financial Services and Act. 2000.
- FSA. 2001. “Introduction to the Financial Services Authority”, Financial Services Authority.
- Hodgin, R. W. 1992. “Ombudsmen and Other Complaints Procedures in the Financial Services Sector in the United Kingdom”, Anglo-American Law Review, Vol. 21, pp. 1-19.
- FOS. 2008. “Corporate Plans and Budget 2008/2009”, Financial Ombudsman Service.
- FOS. 2007. “Corporate Plans and Budget 2007/2008”, Financial Ombudsman Service.
- FOS. 2007. “Annual Review 2006/2007”, Financial Ombudsman Service.
- FOS. 2006. “Annual Review 2005/2006”, Financial Ombudsman Service.
- FOS. 2006. “Corporate Plans and Budget 2006/2007”, Financial Ombudsman Service.
- FOS. 2005. “Corporate Plans and Budget 2005/2006”, Financial Ombudsman Service.
- FSA and FOS. 2000. “Memorandum of Understanding Between the Financial Services Authority and the Financial Ombudsman Service”, Draft version 7 of 6th June.
- FSMA. 2000. Schedule 17, 3-9.

- FSA, "Handbook on Rules and Guidance", DISP 5.2.1.
- Harrison, T. 2000. Financial Services Marketing, FT: Prentice Hall.
- Llewellyn, D. T. 1999. "The Economic Rationale for Financial Regulation", FSA Occasional Paper, Financial Services Authority(April 1999).
- Rutterford, J. 2007. "Savings and Investments", in George Callaghan, Ian Fribbance and Martin Higginson, ed., Personal Finance, Wiley.
- Yokoi-Arai, Mamiko. 2004. "A Comparative Analysis of the Financial Ombudsman Systems in the UK and Japan", Journal of International Banking Regulation, Vo. 5, No. 4, pp. 333-357.

저자소개 : 심재승은 영국버밍엄대학(University of Birmingham)에서 공공정책학 박사학위를 취득하였고 현재 백석대학교 법정학부 겸임교수 및 천안시청 정책기획단 선임전문위원으로 재직하고 있다. 영국버밍엄대학 공공정책학부 책임연구원, 부경대학교 및 단국대학교에서 강사로 활동했다. 주요 관심분야는 금융정책, 경제시스템론, 도시행정, 정책일반, 행정이론, 부패론 및 정부개혁 등이다. 주요 연구 및 저서는 영국금융시스템의 경제학(2004), 영국금융규제감독시스템의 변천과정에 대한 고찰 및 평가(2005), 영국금융시장에서의 은행실패요인분석(2007), 영국금융서비스보상시스템의 운영과정에서 본 예금보호제도의 역할과 금융시스템의 안정(2008), The Structural Weakness of Korean Economic Development Model(2007), The Korean Economic System(2008) 등이 있다.