



제 428국회 (임시회)
제 2차 정무위원회

공정배상기금법안

검 토 보 고

〈공정배상기금의 설치 등〉

■ 박상혁의원 대표발의(의안번호 제2209682호)

2025. 8.

정 무 위 원 회

수석전문위원 정명호

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 총괄	2
가. 제정안의 입법 배경 및 입법 필요성	2
나. 제정안의 체계 및 주요 내용	15
2. 조문별 검토	17
가. 목적, 정의 및 기금의 설치	17
나. 기금의 조성 및 용도	19
다. 기금의 관리·운용 체계 및 회계처리 방식 등	28
라. 지원금의 취소·환수 및 벌칙 적용에서의 공무원 의제	31
마. 부칙	32

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 박상혁의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2025. 4. 9.

다. 회 부 일 : 2025. 4. 10.

II. 제안이유 및 주요내용

금융시장 내 불완전판매, 불공정거래행위 등으로 인한 투자자의 피해가 막대함에도 불구하고, 시간적·비용적 한계로 인하여 실질적인 피해 보전이 제한되고 있음.

이에 금융위원회에 공정배상기금을 설치하여 「금융소비자 보호에 관한 법률」이 금지하고 있는 불완전판매로 인해 손해를 입은 투자자 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 미공개 중요정보 이용, 시세조종 등 불공정거래행위 및 공매도 위반행위로 인해 손해를 입은 투자자의 보호 및 지원에 사용할 수 있도록 규정함으로써 투자자를 보호하려는 것임.

※ 참고사항

이 법률안은 박상혁의원이 대표발의한 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 제9683호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정 의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 총괄

가. 제정안의 입법 배경 및 입법 필요성

□ 현행 「금융소비자 보호에 관한 법률(이하 “금융소비자보호법”이라 함)」과 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 “자본시장법”이라 함)」 등 금융 관계 법령에서는 ① 설명의무 위반 등 금융상품 불완전판매행위, ② 공시의무 위반행위, ③ 시세조종 등 불공정거래행위 및 ④ 위법한 공매도행위 등에 대하여 과태료·과징금 등 행정상 제재를 규정하고 있음.

□ 구체적으로, 「금융소비자보호법」은 금융소비자 보호와 금융시장의 공정성·신뢰성 확보를 위하여 금융상품의 불완전판매행위를 다음 6가지로 유형화하여 금지하고, 위반 시 과태료 또는 과징금 부과 근거를 두고 있음.

○ 먼저 ① “적합성원칙 위반”은 금융상품판매업자등¹⁾이 선제적인 권유방식을 통하여 금융상품에 대한 계약을 체결하거나 자문업무

1) 금융상품판매업자등 = 금융상품판매업자 + 금융상품자문업자

「금융소비자보호법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9. “전문금융소비자”란 금융상품에 관한 전문성 또는 소유자산규모 등에 비추어 금융상품 계약에 따른 위험감수능력이 있는 금융소비자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 다만, 전문금융소비자 중 대통령령으로 정하는 자가 일반금융소비자와 같은 대우를 받겠다는 의사를 금융상품판매업자 또는 금융상품자문업자(이하 “금융상품판매업자등”이라 한다)에게 서면으로 통지하는 경우 금융상품판매업자등은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 동의하여야 하며, 금융상품판매업자등이 동의한 경우에는 해당 금융소비자는 일반금융소비자로 본다.

를 행하려는 경우 상대방의 재산상황, 투자목적, 투자경험 등을 고려하지 않고 금융소비자에게 적합하지 않은 상품을 권유하는 것이고, ② “적정성원칙 위반”은 금융소비자의 자발적인 계약체결 요청에 따라 금융상품판매업자가 선제적인 권유 없이 이에 응하는 경우 상대방의 재산상황, 투자목적, 투자경험 등을 고려하지 않고 금융소비자에게 적정하지 않은 상품을 판매하는 것임.

- ① 또는 ② 위반 시 과징금은 부과되지 않으며, 3천만원 이하의 과태료가 부과됨²⁾.

○ 다음으로 ③ “설명의무 위반”은 금융상품판매업자등이 일반금융소비자³⁾에게 계약 체결을 권유하거나 일반금융소비자가 설명을 요청하는 경우 해당 금융상품에 관한 중요한 사항을 이해할 수 있도록 설명하지 않는 것이고, ④ “불공정영업행위”는 금융상품판매업자등이 본인의 우월적 지위를 이용하여 금융소비자의 의사에 반하는 다른 금융상품의 계약체결을 강요하거나 부당하게 담보나 보증을 요구하는 등 금융소비자의 권익을 침해하는 행위를 통칭함.

2) 「금융소비자보호법」 제69조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제17조제2항을 위반하여 정보를 파악하지 아니하거나 확인을 받지 아니하거나 이를 유지·관리하지 아니하거나 확인받은 내용을 지체 없이 제공하지 아니한 자
2. 제17조제3항을 위반하여 계약 체결을 권유한 자
3. 제18조제1항을 위반하여 정보를 파악하지 아니한 자
4. 제18조제2항을 위반하여 해당 금융상품이 적정하지 아니하다는 사실을 알리지 아니하거나 확인을 받지 아니한 자

3) 일반금융소비자 = 전문금융소비자가 아닌 금융소비자

전문금융소비자 = 금융상품에 관한 전문성 또는 소유자산규모 등에 비추어 금융상품 계약에 따른 위험감수능력이 있는 금융소비자(국가, 한국은행, 금융회사 등)

또한 ⑤ “부당권유행위”는 금융상품판매업자등이 금융상품에 대한 계약 체결을 권유하거나 자문에 응하는 경우 불확실한 사항에 대하여 단정적 판단을 제공하거나 오인할 소지가 있는 내용을 알리는 것이고, ⑥ “허위·과장광고 금지”는 금융상품판매업자등이 업무 또는 금융상품에 관한 광고를 할 때 필수적으로 포함하여야 하는 사항을 누락하거나 금지된 사항을 광고하는 것임.

- ③~⑥을 위반한 경우 위반행위로 인해 얻은 수입등의 50% 이내에서 과징금이 부과될 수 있음⁴⁾.

[표 1] 「금융소비자보호법」상 불완전판매행위 관련 과징금 제재 현황

구분	내용	위반 시 과징금
적합성원칙(§17)	○ 상품 판매 권유 시 소비자 재산상황, 투자경험 등 고려	○ 없음 (3천만원 이하의 과태료)
적정성원칙(§18)	○ 소비자가 구매하려는 상품이 소비자의 재산상황 등에 비추어 부적정할 경우 그 사실을 소비자에게 고지·확인	
설명의무(§19)	○ 상품 판매 시 또는 소비자 요청 시 상품의 중요사항을 설명	○ 위반행위로 얻은 수입등의 50% 이내
불공정 행위 금지(§20)	○ 상품 판매 시 우월적 지위를 이용한 소비자 권익 침해 금지	
부당권유 금지(§21)	○ 상품 판매 시 소비자가 상품에 대해 오인할 수 있는 행위 금지	
허위·과장 광고 금지(§22)	○ 광고 시 필수적으로 포함해야 하는 사항 및 금지행위	

- 4) 「금융소비자보호법」 제57조(과징금) ① 금융위원회는 금융상품직접판매업자 또는 금융상품자문업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 위반행위와 관련된 계약으로 얻은 수입 또는 이에 준하는 금액(이하 이 조에서 “수입등”이라 한다)의 100분의 50 이내에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 위반행위를 한 자가 그 위반행위와 관련된 계약으로 얻은 수입등이 없거나 수입등의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.
1. 제19조제1항을 위반하여 중요한 사항을 설명하지 아니하거나 같은 조 제2항을 위반하여 설명서를 제공하지 아니하거나 확인을 받지 아니한 경우
 2. 제20조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우
 3. 제21조 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우
 4. 제22조제3항 또는 제4항을 위반하여 금융상품등에 관한 광고를 한 경우

□ 또한 「자본시장법」은 투자자 보호와 자본시장의 공정성·신뢰성 확보를 위하여 공시의무를 부과하고 불공정거래행위 및 위법한 공매도행위 등을 금지하는 한편, 이를 위반하는 경우에는 과징금을 부과할 수 있는 근거를 두고 있음.

○ “기업공시제도”는 기업이 투자판단에 상당한 영향을 줄 수 있는 중요한 정보를 주주·채권자·일반투자자 등 기업의 이해관계자에게 공시하도록 함으로써 이들이 기업의 실체를 정확히 파악하여 스스로의 자유로운 판단과 책임하에 투자결정을 하도록 하는 제도⁵⁾로, 발행공시, 유통공시, 지분공시 등으로 구분됨.⁶⁾

- 현행법 제429조⁷⁾는 기업공시제도의 실효성 확보를 통하여 정보불균

5) 이상복, 『자본시장법』 (제12판), 홍문사, 2022. 1.

6) 금융감독원, 『금융감독개론』 (2022 개정판), 2022.

7) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제429조(공시위반에 대한 과징금) ① 금융위원회는 제125조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 증권신고서상의 모집가액 또는 매출가액의 100분의 3(20억원을 초과하는 경우에는 20억원)을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

1. 제119조, 제122조 또는 제123조에 따른 신고서·설명서, 그 밖의 제출서류 중 중요사항에 관하여 거짓의 기재 또는 표시를 하거나 중요사항을 기재 또는 표시하지 아니한 때

2. 제119조, 제122조 또는 제123조에 따른 신고서·설명서, 그 밖의 제출서류를 제출하지 아니한 때

② 금융위원회는 제142조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개매수신고서에 기재된 공개매수예정총액의 100분의 3(20억원을 초과하는 경우에는 20억원)을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 이 경우 공개매수예정총액은 공개매수할 주식등의 수량을 공개매수가격으로 곱하여 산정한 금액으로 한다.

1. 제134조, 제136조 또는 제137조에 따른 신고서·설명서, 그 밖의 제출서류 또는 공고 중 중요사항에 관하여 거짓의 기재 또는 표시를 하거나 중요사항을 기재 또는 표시하지 아니한 때

2. 제134조, 제136조 또는 제137조에 따른 신고서·설명서, 그 밖의 제출서류를 제출하지 아니하거나 공고하여야 할 사항을 공고하지 아니한 때

③ 금융위원회는 제159조제1항, 제160조 또는 제161조제1항에 따라 사업보고서 제출대상법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 직전 사업연도 중에 증권시장(다자간매매체결회사에서의 거래를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)에서 형성된 그 법인이 발행한 주식(그 주식과 관련된 증권예탁증권을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)의 일일평균거래금액의 100분의 10(20억원을 초과하거나 그 법인이 발행한 주식이 증권시장에서 거래되지 아니한 경우에는 20억원)을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

형을 해소하고 시장의 공정성과 투명성을 확보하기 위해 공시의무 위반행위에 대한 과징금 규정을 두고 있음.

[표 2] 「자본시장법」상 공시 관련 과징금 제재 현황

구분	내용	위반 시 과징금
발행 공시	○ 발행할 증권과 발행인에 대한 정보를 알리도록 하는 제도 - 증권신고서(\$119-\$122), 투자설명서(\$123)	○ 모집가액 또는 매출가액의 3% 이내(\$429①)
유통 공시	○ 시장에서 거래되는 증권에 대한 투자판단 및 권리행사를 돕기 위해 발행인의 경영활동 및 재무상태 등에 관한 정보를 알리도록 하는 제도 - 사업보고서(\$159), 반기·분기보고서(\$160), 주요사항보고서(\$161)	○ 발행주식 일일평균거래금액의 10% 이내(\$429③)
지분 공시	○ 기업지배권 시장의 투명성 제고와 투자자 보호를 위해 상장주식 등의 변동정보를 신속하게 공시하도록 하여 하기 위한 제도 - 공개매수신고서(\$134-\$136), 5%룰(\$145), 임원등의 특정증권등 거래계획 보고(\$173의3)	○ 공개매수신고 관련 위반시 공개매수예정총액의 3% 이내(\$429②) ○ 5%룰 위반시 시가총액의 0.01% 이내(\$429④) ○ 거래계획 보고 위반 시 시가총액의 0.02% 이내(\$429⑤)

- 제159조제1항, 제160조 또는 제161조제1항에 따른 사업보고서등 중 중요사항에 관하여 거짓의 기재 또는 표시를 하거나 중요사항을 기재 또는 표시하지 아니한 때
- 제159조제1항, 제160조 또는 제161조제1항에 따른 사업보고서등을 제출하지 아니한 때
- ④ 금융위원회는 제147조제1항에 따라 보고를 하여야 할 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 같은 항에 따른 주권상장법인이 발행한 주식의 시가총액(대통령령으로 정하는 방법에 따라 산정된 금액으로 한다)의 10만분의 1(5억원을 초과하는 경우에는 5억원)을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.
 - 제147조제1항·제3항 또는 제4항을 위반하여 보고를 하지 아니한 경우
 - 제147조에 따른 보고서류 또는 제151조제2항에 따른 정정보고서 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관하여 거짓의 기재 또는 표시를 하거나 중요한 사항을 기재 또는 표시하지 아니한 경우
- ⑤ 금융위원회는 제173조의3에 따라 거래계획 등을 보고하여야 하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 같은 조에 따른 주권상장법인이 발행한 주식의 시가총액(대통령령으로 정하는 방법에 따라 산정된 금액으로 한다)의 1만분의 2(20억원을 초과하는 경우에는 20억원)를 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.
 - 거래계획에 대통령령으로 정하는 중요사항을 기재 또는 표시하지 아니하거나 거짓으로 기재 또는 표시한 때
 - 제173조의3제1항을 위반하여 거래계획을 보고하지 아니하고 특정증권등의 거래등을 한 때
 - 제173조의3제2항을 위반하여 거래기간의 종료일 이전에 새로운 거래계획을 보고한 때
 - 제173조의3제3항을 위반하여 거래계획에 따라 특정증권등의 거래등을 하지 아니한 때
 - 제173조의3제4항을 위반하여 거래계획을 철회한 때
- 제1항부터 제5항까지에 따른 과징금은 각 해당 규정의 위반행위가 있었던 때부터 5년이 경과하면 이를 부과하여서는 아니 된다.

○ 한편, “불공정거래행위”란 시장 가격형성기능을 왜곡하거나 정보의 비대칭 등을 이용하여 투자자에게 손해를 입히는 사기적 거래를 통칭하는 것으로, 장내파생상품 시장에서의 중요정보 이용, 미공개 중요정보 이용, 시세조종, 부정거래 등의 유형으로 구분됨.

- 현행법 제429의2⁸⁾는 불공정거래행위를 억제함으로써 투자자를 보호하기 위하여 불공정거래행위 등에 대한 과징금의 근거를 규정하고 있음.

[표 3] 「자본시장법」상 주요 불공정거래행위 관련 과징금 제재 현황

구분	내용	위반 시 과징금
장내파생상품 관련 중요정보 이용 (§173의2②)	○ 장내파생상품시장의 시세에 영향을 미칠 수 있는 중요정보를 누설·이용하는 행위	○ 부당이득액의 2배에 상당하는 금액 이하의 과징금 부과(§429의2①)
미공개정보이용 (§174)	○ 내부정보를 회사의 증권 등의 거래에 이용 또는 타인에게 이용하게 하는 행위	
시세조종 (§176)	○ 매매에 관하여 타인을 오인하게 하거나 매매를 유인할 목적으로 인위적으로 유가증권의 시세를 변동시키는 행위	
부정거래 (§178)	○ 부정수단 사용, 중요정보 부실표시, 풍문 유포 등 투자자를 기망하여 시장 기능을 훼손하는 행위	

8) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제429조의2(불공정거래행위 등에 대한 과징금) ① 금융위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 그 위반행위로 얻은 이익(미실현 이익을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 이로 인하여 회피한 손실액의 2배에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 그 위반행위와 관련된 거래로 얻은 이익 또는 이로 인하여 회피한 손실액이 없거나 산정하기 곤란한 경우에는 40억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

1. 제173조의2제2항을 위반하여 파생상품시장에서의 시세에 영향을 미칠 수 있는 정보를 누설하거나, 장내파생상품 및 그 기초자산의 매매나 그 밖의 거래에 이용하거나, 타인으로 하여금 이용하게 한 자
2. 제174조를 위반하여 미공개중요정보 이용행위를 한 자
3. 제176조를 위반하여 시세조종행위 등을 한 자
4. 제178조를 위반하여 부정거래행위 등을 한 자

② 금융위원회는 제1항에 따라 과징금을 부과할 때 동일한 위반행위로 제443조제1항 또는 제445조제22호의2에 따라 벌금을 부과받은 경우에는 제1항의 과징금 부과를 취소하거나 벌금에 상당하는 금액(몰수나 추징을 당한 경우 해당 금액을 포함한다)의 전부 또는 일부를 과징금에서 제외할 수 있다.

③ 검찰총장은 금융위원회가 제1항에 따라 과징금을 부과하기 위하여 수사 관련 자료를 요구하는 경우에는 필요하다고 인정되는 범위에서 이를 제공할 수 있다.

④ 금융위원회는 제178조의2를 위반한 자에 대하여 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 그 위반행위와 관련된 거래로 얻은 이익 또는 이로 인하여 회피한 손실액의 1.5배에 해당하는 금액이 5억원을 초과하는 경우에는 그 이익 또는 회피한 손실액의 1.5배에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

○ 마지막으로, “위법한 공매도행위”란 매도 시점에 소유하고 있지 않은 증권을 매도하는 무차입공매도 행위와 상장주식의 모집·매출가액 결정 전 공매도한 경우 해당 모집·매출에 따른 증권을 취득하는 행위를 의미하는 것으로, 무차입공매도는 차입공매도에 비해 결제 불이행의 위험이 크고 투기에 활용될 가능성이 높아 금지되고 있으며, 공매도거래자의 모집·매출에 따른 취득 제한은 공모가격 결정 과정에서 공매도를 이용하여 부당한 차익을 얻거나 가격 형성을 저해하는 것을 방지하기 위한 것임.

- 무차입공매도에 대하여는 해당 공매도 주문금액의 범위 내에서 과징금을, 공매도거래자의 모집·매출에 따른 취득에 대하여는 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있음⁹⁾.

□ 최근 불완전판매·불공정거래행위 등과 관련된 대규모 금융사고¹⁰⁾가 빈번하게 발생하는 가운데, 상기한 바와 같이 불완전판매·불공정거래 등 규제 위반에 대하여 과징금 부과 등 제재 및 부당이득

9) 「자본시장법」 429조의3(위법한 공매도에 대한 과징금) ① 금융위원회는 제180조를 위반하여 상장증권에 대하여 허용되지 아니하는 방법으로 공매도를 하거나 공매도 주문을 위탁 또는 수탁한 자에 대하여 다음 각 호의 구분에 따른 위반금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

1. 공매도를 하거나 공매도 주문을 위탁한 경우에는 제180조를 위반한 공매도 주문금액

2. 공매도 주문을 수탁한 경우에는 제180조를 위반한 공매도 주문금액

② 금융위원회는 제180조의4를 위반한 자에 대하여 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 그 위반행위와 관련된 거래로 얻은 이익(미실현 이익을 포함한다. 이하 이 항에서 같다) 또는 이로 인하여 회피한 손실액의 1.5배에 해당하는 금액이 5억원을 초과하는 경우에는 그 이익 또는 회피한 손실액의 1.5배에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

③ 금융위원회는 제1항에 따른 과징금을 부과할 때 동일한 위반행위로 제443조제1항제10호에 따라 벌금을 부과받은 경우에는 과징금 부과를 취소하거나 벌금에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 과징금에서 제외할 수 있다.

10) 홍콩 H지수 ELS 불완전판매 사건(2024년 초), 크레딧스위스 계열사의 대규모 무차입 공매도 사건(2021~2022년) 등

환수에 관한 사항은 규정되어 있으나 이로 인한 금융소비자·투자자 피해의 구제 및 원상회복을 위한 제도적 장치는 상대적으로 미흡한 측면이 있다는 지적이 지속적으로 제기되고 있음¹¹⁾.

[표 4] 최근 5년간 금융사고 발생 현황

(단위 : 건, 백만원)

업권명		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
은행	건수	39	33	33	33	68
	금액	8,827	31,680	112,911	69,688	189,812
저축은행	건수	8	6	6	10	7
	금액	3,383	16,908	8,710	23,309	4,325
생명보험	건수	10	7	4	2	7
	금액	2,354	851	259	209	217
손해보험	건수	9	10	5	6	4
	금액	12,235	1,800	1,078	925	3,812
증권	건수	5	2	11	9	18
	금액	328	21,261	25,848	37,769	152,826
카드	건수	3	2	1	2	8
	금액	1,025	332	10	10,420	8,571
합계	건수	74	60	60	62	112
	금액	28,152	72,832	148,816	142,320	359,563

주) 금융감독원 보고접수일 및 사고금액 기준

(자료: 금융위원회)

- 금융소비자·투자자의 피해를 실질적으로 보전하기 위해서는 민사상 손해배상책임이 실제로 입증·이행되어야 하는데, 불완전판매 및 불공정거래 관련 소송은 복잡한 금융상품의 특성상 쟁점이 많고 증거수집이 어려워 장기간이 소요될 뿐만 아니라, 피해액에 비해 상대적으로 높은 소송비용으로 인하여 손해가 발생하였더라도 소송으로 진행되지 못하는 경우가 다수임.

11) 고일훈, “투자자 피해구제를 위한 공적기관의 설계와 역할에 대한 소고”, 일감법학 제59호, 2024. 12. 등 참조

- 이에 「민사소송법」에 대한 특례로 2004년 1월 「증권관련 집단소송법」¹²⁾이 제정되어¹³⁾ 2005년 1월부터 시행되었으나, 엄격한 소송요건과 오랜 기간이 소요되는 소송절차 등으로 피해자의 구제에 기여하는 바가 크지 않다는 의견이 제기되고 있으며¹⁴⁾¹⁵⁾, 이 역시 증권 이외의 분야에는 도입되어 있지 않음.

○ 한편, 현행 「금융소비자보호법」은 소송 절차의 단점에 대한 보완책으로서 소송 외 분쟁해결수단인 금융분쟁조정절차를 두고 있는 바¹⁶⁾, 이는 민사소송보다 적은 비용으로 신속하게 분쟁을 해결할

12) 「증권관련 집단소송법」

제1조(목적) 이 법은 증권의 거래과정에서 발생한 집단적인 피해를 효율적으로 구제하고 이를 통하여 기업의 경영투명성을 높이기 위하여 증권관련집단소송에 관하여 「민사소송법」에 대한 특례를 정하는 것을 목적으로 한다.

제3조(적용 범위) ① 증권관련집단소송의 소(訴)는 다음 각 호의 손해배상청구에 한정하여 제기할 수 있다.

1. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제125조에 따른 손해배상청구
2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제162조(제161조에 따른 주요사항보고서의 경우는 제외한다)에 따른 손해배상청구
3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제175조, 제177조 또는 제179조에 따른 손해배상청구
4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제170조에 따른 손해배상청구

② 제1항에 따른 손해배상청구는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제15항제3호에 따른 주권상장법인이 발행한 증권의 매매 또는 그 밖의 거래로 인한 것이어야 한다.

13) 증권시장에서 기업의 불법행위 발생 시 다수의 소액 투자자가 개별적으로 소송을 제기하는 대신 대표 당사자를 통한 소송 수행을 허용함으로써 소송경제 및 효율화를 도모하기 위한 목적에서 제정됨.

14) 실제로, 집단소송 제기 건수는 2009년 4월 첫 소송 이후 2024년 3월까지 약 13건에 불과함.

15) 황현영·박준선·고일훈, “불공정거래규제 관련 주요 제도 변화와 향후 과제 - 한·미·일제도 비교를 중심으로-”, 『자본시장연구원 연구보고서』 24-01, 2024. pp.77~79.

16) 「금융소비자보호법」 제33조(분쟁조정기구) 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제38조 각 호의 기관(이하 “조정대상기관”이라 한다), 금융소비자 및 그 밖의 이해관계인 사이에 발생하는 금융 관련 분쟁의 조정에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 금융감독원에 금융분쟁조정위원회를 둔다.

「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제38조(검사 대상 기관) 금융감독원의 검사를 받는 기관은 다음 각 호와 같다.

1. 「은행법」에 따른 인가를 받아 설립된 은행
2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 금융투자업자, 증권금융회사, 종합금융회사 및 명의개서대행회사(名義改書代行會社)
3. 「보험업법」에 따른 보험회사
4. 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행과 그 중앙회

수 있고 금융소비자의 입증책임이 완화된다는 장점이 존재함.

- 그러나 분쟁조정위원회의 조정 결정은 법적 구속력을 가지지 못해 당사자간 합의가 필요한 점, 분쟁조정 절차가 진행 중이더라도 한 쪽에서 제기한 소송이 중지되지 아니하면 분쟁조정 절차가 종료되어¹⁷⁾ 절차 자체가 무력화 될 가능성이 있다는 점은 여전히 한계로 지적되고 있음¹⁸⁾.

□ 이에 제정안은 금융소비자의 피해를 실질적으로 보전하기 위하여 금융위원회 소관으로 「금융소비자보호법」 및 「자본시장법」 위반에 따라 부과된 과징금을 재원으로 하는 공정배상기금을 설치하고, 이를 해당 위반행위로 인하여 손해를 입은 사실이 입증된 자를 지원하는 데 사용하도록 하려는 것임.

- 참고로 제정안은 미국의 페어펀드(Federal Account for Investor Restitution Fund, Fair Fund) 제도와 유사한 장치를 마련하려는 취지로 보이는데, 페어펀드란 미국 연방증권법 위반행위자로부터 금전적

5. 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합 및 그 중앙회

6. 「여신전문금융업법」에 따른 여신전문금융회사 및 겸영여신업자(兼營與信業者)

7. 「농업협동조합법」에 따른 농협은행

8. 「수산업협동조합법」에 따른 수협은행

9. 다른 법령에서 금융감독원이 검사를 하도록 규정한 기관

10. 그 밖에 금융업 및 금융 관련 업무를 하는 자로서 대통령령으로 정하는 자

17) 「금융소비자보호법」 제41조(소송과의 관계) ① 조정이 신청된 사건에 대하여 신청 전 또는 신청 후 소가 제기되어 소송이 진행 중일 때에는 수소법원(受訴法院)은 조정이 있을 때까지 소송절차를 중지할 수 있다.

② 조정위원회는 제1항에 따라 소송절차가 중지되지 아니하는 경우에는 해당 사건의 조정절차를 중지하여야 한다.

③ 조정위원회는 조정이 신청된 사건과 동일한 원인으로 다수인이 관련되는 동종·유사 사건에 대한 소송이 진행 중인 경우에는 조정위원회의 결정으로 조정절차를 중지할 수 있다.

18) 허유경, “소비자친화적인 금융소비자 피해구제 : 대규모 불완전판매에 대한 소비자 피해구제 사례 연구를 중심으로”, 한국기업법학회 「기업법연구 제32권 제3호(통권 제74호)」, pp.343~344.

제재를 부과하여 징수된 재원으로 투자자의 피해를 보상하는 제도임.

- 구체적으로, 민사제재금과 부당이득환수금을 재원으로 하여 미국 연방증권거래위원회(SEC) 또는 법원이¹⁹⁾ 사건별로 펀드를 설립하면, 이를 활용하여 주가조작 및 내부자거래, 회사 재무보고서의 부실공시 등으로 피해를 입은 투자자의 손해를 배상해주게 됨.

○ 제정안은 미국의 페어펀드와 유사하게 불완전판매·불공정거래행위 등으로 인하여 부과·징수되는 과징금을 재원으로 하여 금융소비자의 피해를 보전하려는 것으로, 그동안 우리나라에서 금융소비자의 피해 구제를 위한 방안이 미흡한 측면이 있다는 지적이 제기되고 있는 점, 불완전판매·불공정거래행위 등으로 인한 부당이득의 국고 환수에 초점을 두고 있는 현행 금융 관계 법령 체계가 오히려 법령 위반자의 책임재산을 감소시켜 금융소비자의 보상받을 재원을 축소시킬 우려가 있다는 점²⁰⁾ 등을 고려할 때, 제정안은 이러한 문제를 해소할 수 있는 정책적 대안으로서 바람직한 측면이 있는 것으로 판단됨.

□ 다만, 공정배상기금의 도입에 대하여 사인간 위법행위에 따른 금전손실을 국가 재정으로 보전하는 것은 적절하지 않다는 의견, 행정상 제재의 성격을 가지는 과징금을 피해자에 대한 보상 재원으로 활용하는 것이 법리상 맞지 않다는 의견, 별도 기금 도입 대신

19) SEC 설립형: SEC가 민사제재금 및 부당이득환수 명령을 하면서 펀드 설립
법원 설립형: 증권법 위반행위가 법원에 제소된 경우 법원 명령으로 펀드 설립

20) 황현영·박준선·고일훈, “불공정거래규제 관련 주요 제도 변화와 향후 과제 - 한·미·일제도 비교를 중심으로-”, 『자본시장연구원 연구보고서』 24-01, 2024. p.90.

증권관련 집단소송제도 및 분쟁조정제도 등 기존의 투자자 보호 제도를 더욱 효과적으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다는 의견 등 역시 제기되고 있음.

- 기획재정부는 위법행위로 인한 손해는 가해자가 배상하는 것이 원칙 이므로 정부가 대신 손해배상을 하는 것은 부적절하고, 손해배상 지원 시 타분야 피해자에 대한 지원 요구로 확대될 우려가 있어 투자자 피해 보전 목적의 기금 신설에 대하여 수용이 곤란하다는 입장임.
- 법무부는 불공정거래행위 등으로 인한 투자자 피해를 구제하고 공정한 금융거래 질서를 확립하기 위한 입법취지에 공감하나, 다른 현행 제도와와의 정합성 등을 고려한 보완검토가 필요하고, 현행 「증권관련 집단소송법」상 집단소송 소송허가 요건 완화, 법률구조 확대 등 기존 제도 개선을 병행하여 고려할 필요가 있다는 입장임.
- 금융투자협회는 특정 금융회사의 배상비용을 다른 금융회사가 공동으로 부담하여 투자자의 손해를 배상하는 것은 민법상 손해배상 원칙에 위배되고, 투자자의 도덕적 해이 발생²¹⁾ 등이 우려되므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

21) 불완전판매, 불공정거래행위 등으로 인한 금융소비자 피해 발생 시 기금을 통한 지원이 가능해진다면, 금융소비자는 내부통제시스템이 잘 구비된 건전한 금융회사를 물색하려는 노력을 게을리 할 수 있고, 금융상품 거래 과정에서 상품 설명 등에 무관심해질 수 있으며, 설령 위법행위가 의심되더라도 기금 배상을 고려하여 투자결정을 보다 쉽게 내릴 수 있음.

이러한 의견과 관련하여, 기금을 통해 투자자(금융소비자)의 피해를 전액 보상해주는 경우 도덕적 해이의 문제가 발생할 수 있으므로 기금의 보상한도를 적정 수준으로 설정해야 한다는 의견 역시 존재함.(정대섭, “투자자보호기금제도 도입에 관한 입법론적 제언”, 「법과 정책」 제23권 제3호, 제주대학교 법과정책연구원, 2017, p.293 참고)

- 따라서 제정안에 따른 공정배상기금의 도입 여부는 불완전판매·불공정거래 등 위법행위로 인한 피해자에 대한 실효적인 구제의 필요성, 사인간 위법행위에 따른 배상책임을 가해자에게 부여하고 있는 민법상 손해배상의 대원칙, 기존 제도의 운영 강화를 통한 피해자 보호 가능성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있을 것으로 보임.
- 참고로, 과징금을 국고에 귀속하지 않고 별도 기금의 재원으로 활용하기 위하여는 「국가재정법」의 개정이 필요한데, 소관 부처인 기획재정부는 공정배상기금을 설치하는 내용의 「국가재정법」 개정안²²⁾에 반대하는 입장임.

22) 현재 기금 설치 근거 법률에 ‘공정배상기금법’을 추가하는 내용의 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 제2209683호, 박상혁의원 대표발의)이 기획재정위원회에 회부되어 있음(회부일 2025. 4. 10.)

나. 제정안의 체계 및 주요 내용

- 제정안은 별도의 장 구분 없이 총 14개조의 본칙과 1개조의 부칙으로 구성되어 있음.
- 제정안의 주요내용은 「금융소비자보호법」에 따른 금융상품 불완전 판매행위와 「자본시장법」에 따른 불공정거래행위(미공개정보이용, 시세조종 등) 및 공매도 위반행위에 따른 과징금 부과액을 재원으로 하여 금융위원회 산하에 “공정배상기금”을 설치하고, 해당 기금을 통해 해당 위반행위로 인해 피해를 입은 자들에게 지원금을 지급하려는 것임.
- 제정안의 부칙은 법 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날로 정하고 있음.

[표 5] 제정안의 구성 체계

구분	내용
제1조(목적)	◦ 금융상품 관련 위법행위로 인해 피해를 입은 투자자 보호 및 지원
제2조(정의)	◦ ‘금융상품’의 정의
제3조(기금의 설치)	◦ 공정배상기금의 설치
제4조(기금의 조성)	◦ 「금융소비자보호법」 및 「자본시장법」상 일부 위반행위에 따른 과징금 ◦ 기금의 운용수익금 등
제5조(기금의 용도)	◦ 「금융소비자보호법」 및 「자본시장법」에 따라 과징금이 부과된 위법행위로 손해를 입은 사실이 입증된 자에 대한 지원금 지급 등
제6조(기금의 관리 및 운용)	◦ 금융위원회를 기금의 관리·운용주체로 규정 ◦ 사무 일부에 대한 위탁 근거
제7조(공정배상기금심의회)	◦ 기금의 관리·운용에 대한 심의를 위하여 금융위원회 소속으로 기금운용심의회 설치
제8조(기금의 회계연도)	◦ 기금의 회계연도는 정부의 회계연도에 따름
제9조(기금의 회계처리)	◦ 기업회계의 원칙에 따라 회계처리
제10조(기금의 회계기관)	◦ 금융위원회 소속 공무원 중에서 기금수입징수관, 기금재무관 등 임명
제11조(기금 계정의 설치)	◦ 과징금부과처분별로 계정 별도 설치 근거
제12조(이익금과 손실금의 처리)	◦ 이익금 전액 적립, 손실금은 적립금으로 보전 등
제13조(취소·환수)	◦ 거짓 또는 부정한 방법으로 지원받은 경우 지원행위 취소 및 환수
제14조(벌칙 적용에서의 공무원 의제)	◦ 사무 위탁기관의 임직원에 대한 공무원 의제 적용
부칙	◦ 법 시행일

2. 조문별 검토

가. 목적, 정의 및 기금의 설치

- 제정안은 금융상품과 관련된 위법행위로 인하여 피해를 입은 투자자를 보호·지원하기 위한 자금을 조성하는 것을 기금의 목적으로 명시하고, “금융상품”에 대한 정의를 바탕으로 공정배상기금의 설치 근거를 마련하는 것임(안 제1조부터 제3조까지).

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 금융상품과 관련된 위법행위로 인하여 피해를 입은 투자자를 보호하거나 지원하는 데 필요한 자금을 조성하기 위하여 공정배상기금을 설치하고 그 관리·운용에 관하여 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.
제2조(정의) “금융상품”이란 「금융소비자 보호에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 금융상품을 말한다.
제3조(기금의 설치) 정부는 금융상품과 관련된 위법행위로 인하여 피해를 입은 투자자의 보호 및 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 공정배상기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

- 다만 제정안과 관련하여서는 공정배상기금을 활용한 지원대상을 보다 명확히 할 필요가 있음.

- 안 제1조 및 제3조는 공정배상기금의 설치 목적으로 금융상품과 관련된 위법행위로 인하여 피해를 입은 “투자자” 보호 및 지원을 명시하고 있는데, 일반적으로 금융관계법령상 “투자자”란 금융상품²³⁾ 중에서도 ‘투자성 금융상품’을 매매하는 자를 의미함²⁴⁾.

○ 그러나 후술할 바와 같이 제정안에 따르면 공정배상기금의 용도에는 「금융소비자보호법」에 따라 부과된 과징금 관련 위법행위로 손해를 입은 자를 지원하는 것이 포함되어 있는데, 「금융소비자보호법」상 과징금 부과는 투자성 금융상품 뿐만 아니라 예금성·대출성·보장성 금융상품 관련 위반행위자에 대해서도 이루어지는바, 피해를 입은 투자자 뿐만 아니라 금융소비자 전체를 포괄적으로 지원하려는 기금의 용도를 명확히 반영하기 위하여는 안 제1조 및 제3조상 기금의 지원 대상을 “금융상품과 관련된 위법행위로 인하여 피해를 입은 금융소비자²⁵⁾”로 수정할 필요가 있다고 보임²⁶⁾.

23) 금융시장의 전반적인 질서를 규율하는 근거법률인 「금융소비자보호법」에 따르면 금융상품은 크게 ① 예금성 상품, ② 대출성 상품, ③ 투자성 상품, ④ 보장성 상품의 4개 유형으로 구분됨.

「금융소비자보호법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “금융상품”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 「은행법」에 따른 예금 및 대출

나. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 금융투자상품

다. 「보험업법」에 따른 보험상품

라. 「상호저축은행법」에 따른 예금 및 대출

마. 「여신전문금융업법」에 따른 신용카드, 시설대여, 연불판매, 할부금융

바. 그 밖에 가목부터 마목까지의 상품과 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 것

24) 「자본시장법」 제9조(그 밖의 용어의 정의) ⑤ 이 법에서 “전문투자자”란 금융투자상품에 관한 전문성 구비 여부, 소유자산규모 등에 비추어 투자에 따른 위험감수능력이 있는 투자자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 다만, 전문투자자 중 대통령령으로 정하는 자가 일반투자자와 같은 대우를 받겠다는 의사를 금융투자업자에게 서면으로 통지하는 경우 금융투자업자는 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 동의하여야 하며, 금융투자업자가 동의한 경우에는 해당 투자자는 일반투자자로 본다.

1. 국가

2. 한국은행

3. 대통령령으로 정하는 금융기관

4. 주권상장법인. 다만, 금융투자업자와 장외파생상품 거래를 하는 경우에는 전문투자자와 같은 대우를 받겠다는 의사를 금융투자업자에게 서면으로 통지하는 경우에 한한다.

5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

⑥ 이 법에서 “일반투자자”란 전문투자자가 아닌 투자자를 말한다.

25) 참고로, 「금융소비자보호법」은 ‘금융소비자’의 정의를 “금융상품에 관한 계약의 체결 또는 계약 체결의 권유를 하거나 청약을 받는 것(이하 “금융상품계약체결등”이라 한다)에 관한 금융상품판매업자의 거래상대방 또는 금융상품자문업자의 자문업무의 상대방인 전문금융소비자 또는 일반금융소비자”로 규정하고 있음.

26) 안 제5조 역시 동일한 수정이 필요할 것으로 봄.

나. 기금의 조성 및 용도

- 제정안은 공정배상기금의 재원으로 「금융소비자보호법」에 따른 과징금, 「자본시장법」상 공시위반·불공정거래·위법한 공매도 행위에 따른 과징금 및 기금의 운용수익금 등을 규정하고, 해당 재원으로 과징금 부과 원인이 되는 위법행위로 인해 피해를 입은 사실이 입증된 투자자에 대하여 지원금을 지급하려는 등의 내용임 (안 제4조 및 제5조).

제 정 안
제4조(기금의 조성) 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 「금융소비자 보호에 관한 법률」 제57조제1항부터 제3항까지에 따른 과징금 2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제429조제1항부터 제5항까지에 따른 과징금 3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제429조의2제1항 및 제4항에 따른 과징금 4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제429조의3제1항 및 제2항에 따른 과징금 5. 기금의 운용수익금 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 제5조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다. 1. 「금융소비자 보호에 관한 법률」 제57조에 따라 과징금이 부과된 자의 위법행위로 인하여 손해를 입은 사실이 입증된 투자자에 대한 지원금 지급 2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제429조의2·제429조의3에 따라 과징금이 부과된 자의 위법행위로 인하여 손해를 입은 사실이 입증된 투자자에 대한 지원금 지급 3. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

□ 제정안은 금융 관계 법령 위반에 따른 금융소비자의 피해를 가해자의 부담(과징금)을 통해 실질적으로 보전해주기 위하여 기금의 조성재원과 용도를 설계한 것으로서 타당한 측면이 있으나, 관련하여 다음 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

□ 첫째, 안 제5조는 기금의 재원으로 「금융소비자보호법」 및 「자본시장법」에 따라 부과된 과징금과 관련된 위법행위로 인하여 손해를 입은 사실이 입증된 자에게 “지원금”을 지급하도록 정하고 있는데, 해당 “지원금”의 법적 성격을 명확히 하고, 기존 손해배상 및 분쟁조정 제도와의 관계를 검토할 필요가 있음.

○ 「금융소비자보호법」 및 「자본시장법」에 따라 과징금이 징수결정된 자는 과징금 납부와 별개로 피해자에 대한 민사상 손해배상책임을 부담하는 경우가 있을 수 있는데, 제정안에 따른 “지원금” 지급을 ① 민사상 손해배상책임과는 별개로 국가가 피해자에게 정책적인 지원을 제공하는 것으로 볼지, 아니면 ② 피해자가 가해자에 대하여 가지는 손해배상청구권을 국가가 대위하여 변제해주는 것으로 볼지에 대한 입법정책적 결정 및 보완이 필요해보임.

○ ①의 경우, “지원금”은 국가가 피해자를 신속하게 구제하기 위하여 가해자의 민사상 책임과 별개로 국고를 활용하여 일종의 지원을 제공하는 것이므로, 가해자의 피해자에 대한 민사상 손해배상책임은 여전히 유효함.

- 반면 ②의 경우, “지원금”은 국가가 민법상 대위변제 원리를 활용하여 피해자에게 가해자가 사적으로 배상해야 할 금액을 대신 변제하는 것인바²⁷⁾, 국가는 지급한 지원금의 범위 내에서 가해자에 대한 구상권을 획득하게 되므로, 지급된 지원금의 범위 내에서 피해자의 가해자에 대한 손해배상청구권이 국가로 이전된다는 점을 명시할 필요가 있을 것임.

관련 입법례: 「범죄피해자 보호법」상 범죄피해구조금
제21조(손해배상과의 관계) ① 국가는 구조피해자나 유족이 해당 구조대상 범죄피해를 원인으로 하여 손해배상을 받았으면 그 범위에서 구조금을 지급하지 아니한다. ② 국가는 지급한 구조금의 범위에서 해당 구조금을 받은 사람이 구조대상 범죄피해를 원인으로 하여 가지고 있는 손해배상청구권을 대위한다.

- 법무부는 제정안상 “지원금”의 법적 성격을 명확하게 규정할 필요가 있고, 피해자가 손해배상을 받은 경우 이미 지급받은 손해배상액을 지원금에서 공제하는 등의 보완 방안을 추가적으로 검토할 필요가 있으며, 사건에 따라 불공정거래 등 행위자가 금융관계법령 뿐만 아니라 사기죄 등으로도 함께 처벌되는 경우도 있는데 이 경우 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」에 따른 환부²⁸⁾와 제정안에 따른 지원이 중복되는 문제 역시 발생할 우려가 있다는 의견을 제시하였음.

27) 「민법」 제481조(변제자의 법정대위) 변제할 정당한 이익이 있는 자는 변제로 당연히 채권자를 대위한다.

제482조(변제자대위의 효과, 대위자간의 관계) ① 전2조의 규정에 의하여 채권자를 대위한 자는 자기의 권리에 의하여 구상할 수 있는 범위에서 채권 및 그 담보에 관한 권리를 행사할 수 있다.

28) 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」 제6조(범죄피해재산의 특례) ① 제3조의 재산이 범죄피해재산으로서 범죄피해자가 그 재산에 관하여 범인에 대한 재산반환청구권 또는 손해배상청구권 등을 행사할 수 없는 등 피해회복이 심히 곤란하다고 인정되는 경우에는 몰수·추징할 수 있다.

② 이 법에 따라 몰수·추징된 범죄피해재산은 피해자에게 환부(還付)한다.

□ 둘째, 제정안은 ‘과징금이 부과된 자의 위법행위로 인하여 손해를 입은 사실이 입증된 자’를 지원 대상으로 규정하고 있는데, 민사상 손해 사실을 입증하고 이와 관련된 과징금 부과처분의 적법성을 종국적으로 판단하는 주체는 법원인바, 통상 장기간이 소요되는 법원의 판단을 기초로 지원금을 지급할 경우 피해자에 대한 신속한 구제가 어려워지는 측면이 있음.

○ 민사상 손해배상소송은 복잡한 증거 수집 및 감정 절차, 다수의 심급제로 인하여 확정판결까지 통상 수년이 소요되고, 과징금 부과처분 역시 이의가 있는 당사자가 관련 법령에 따라 이의신청 또는 행정쟁송을 제기할 수 있는데 과징금 부과처분이 종국적으로 확정되기 위하여는 길게는 수년이 걸릴 수 있음²⁹⁾.

○ 한편 법원의 종국적 판단과 별개로 행정관청(금융위원회)이 과징금 부과처분의 적법성을 전제로 손해 사실 및 규모를 자체적으로 판단하여 지원금을 선지급하는 방안³⁰⁾도 고려할 수 있겠으나, 만일 법원

29) 특히 행정소송의 경우 처분이 있음을 안 날부터 90일 이내, 또는 처분이 있는 날부터 1년 이내에 행정법원에 소송을 제기할 수 있고 항소 등 추가적인 불복절차 역시 진행될 수 있음. 또한 행정소송 절차에서는 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위한 목적에서 집행정지 신청이 인용될 수도 있음.

30) 구체적인 지원금 산출근거와 관련하여서는, 현재 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에서 피해기업의 입증부담을 완화하고 손해배상청구를 보다 용이하게 하기 위하여 ‘위반자가 위반행위로 인해 얻은 이익’을 ‘침해당한 자의 손해’로 추정하는 규정을 두고 있는 점, 「범죄피해자 보호법」에서 국가가 피해자의 손해배상청구권을 대위하여 지급하는 “구조금”의 산출근거를 법률에서 직접 정하고 있는 점 등을 참고할 수 있을 것임.

「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제35조의6(손해액의 추정 등) ② 기술유용피해사업자가 제35조에 따른 손해배상을 청구하는 경우 원사업자 또는 기술자료를 제공받은 제3자가 그 침해행위로 인하여 얻은 이익액을 기술유용피해사업자의 손해액으로 추정한다.

「범죄피해자 보호법」 제22조(구조금액) ① 유족구조금은 구조피해자의 사망 당시(신체에 손상을 입고 그로 인하여 사망한 경우에는 신체에 손상을 입은 당시를 말한다)의 월급여액이나 월실수입액 또는 평균임금에 24개월 이상 48개월 이하의 범위에서 유족의 수와 연령 및 생계유지상황

의 판단이 행정관청의 판단과 상충될 경우 이미 지급된 지원금의 전부 또는 일부를 환수하여야 하는 등 당사자 입장에서의 예측 가능성이 저해되고 이후 분쟁이 발생할 가능성이 있음.

- **금융위원회**는 제정안에 따른 구체적인 손해 입증 방법, 지원금 지급액 산정 방법 등이 미비하고, 지원금 지급은 과징금 부과 후(또는 소송등이 제기된 경우 법원의 판결 후)에야 가능한데³¹⁾ 금융당국의 검사·제재 절차 및 법원의 확정 판결 기간을 고려할 때 기금을 통한 배상에 상당한 기간이 필요할 수도 있다는 입장을 제기하였음.
- **법무부**는 징수한 과징금을 기금의 지원금으로 피해자에게 지급하였는데 사후적으로 해당 과징금 부과처분이 취소되는 등의 경우 국가, 불공정거래 등 행위자, 피해자 사이의 법률관계가 불분명한 문제가 있으므로 관련 법률관계를 명확히 할 필요가 있다는 의견을 제출하였음.

등을 고려하여 대통령령으로 정하는 개월 수를 곱한 금액으로 한다.

② 장해구조금과 중상해구조금은 구조피해자가 신체에 손상을 입은 당시의 월급여액이나 월실수입액 또는 평균임금에 2개월 이상 48개월 이하의 범위에서 피해자의 장해 또는 중상해의 정도와 부양가족의 수 및 생계유지상황 등을 고려하여 대통령령으로 정한 개월 수를 곱한 금액으로 한다.

31) 다만, 법원의 확정판결 이후에 지원금을 지급하도록 정할 경우 장기성을 요하는 소송절차의 한계를 극복하기 위하여 기금을 설치하고자 하는 제정안의 취지에 부합하지 않을 수 있음.

□ 셋째, 현행 「금융소비자보호법」상 금융감독원 산하 분쟁조정위원회를 통한 분쟁조정절차³²⁾가 마련되어 있으므로, 지원금 지급 시에는 동 분쟁조정절차에 따른 자율배상과의 관계, 중복배상 문제 역시 고려할 필요가 있음.

[표 6] 분쟁조정위원회의 분쟁조정 현황

(단위 : 건)

구 분	2021년	2022년	2023년	2024년
분조위 회부건수*	29	18	13	14
성 립	23	9	2	5
불성립	5	5	-	-
기타**	1	4	11	9

* 조정결정서에 기재된 신청인 수 기준

** 분쟁민원 처리기준에 대한 심의, 기각 등

(자료: 금융위원회)

32) 「금융소비자보호법」 제33조(분쟁조정기구) 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제38조 각 호의 기관(이하 “조정대상기관”이라 한다), 금융소비자 및 그 밖의 이해관계인 사이에 발생하는 금융 관련 분쟁의 조정에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 금융감독원에 금융분쟁조정위원회를 둔다.

제36조(분쟁의 조정) ① 조정대상기관, 금융소비자 및 그 밖의 이해관계인은 금융과 관련하여 분쟁이 있을 때에는 금융감독원장에게 분쟁조정을 신청할 수 있다.

② 금융감독원장은 제1항에 따른 분쟁조정 신청을 받았을 때에는 관계 당사자에게 그 내용을 통지하고 합의를 권고할 수 있다. 다만, 분쟁조정의 신청내용이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 합의를 권고하지 아니하거나 제4항에 따른 조정위원회에 회부를 하지 아니할 수 있다.

1. 신청한 내용이 분쟁조정대상으로서 적합하지 아니하다고 금융감독원장이 인정하는 경우
2. 신청한 내용이 관련 법령 또는 객관적인 증거자료 등에 따라 합의권고절차 또는 조정절차를 진행할 실익이 없는 경우
3. 그 밖에 제1호나 제2호에 준하는 사유로서 대통령령으로 정하는 경우

③ 금융감독원장은 제2항 각 호 외의 부분 단서에 따라 합의권고를 하지 아니하거나 조정위원회에 회부하지 아니할 때에는 그 사실을 관계 당사자에게 서면으로 통지하여야 한다.

④ 금융감독원장은 분쟁조정 신청을 받은 날부터 30일 이내에 제2항 각 호 외의 부분 본문에 따른 합의가 이루어지지 아니할 때에는 지체 없이 조정위원회에 회부하여야 한다.

⑤ 조정위원회는 제4항에 따라 조정을 회부받았을 때에는 이를 심의하여 조정안을 60일 이내에 작성하여야 한다.

⑥ 금융감독원장은 조정위원회가 조정안을 작성하였을 때에는 신청인과 관계 당사자에게 제시하고 수락을 권고할 수 있다.

⑦ 신청인과 관계 당사자가 제6항에 따라 조정안을 제시받은 날부터 20일 이내에 조정안을 수락하지 아니한 경우에는 조정안을 수락하지 아니한 것으로 본다.

□ 넷째, 과징금 및 기금운용수익금만으로 기금의 재원을 충분히 마련할 수 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 보임.

○ 제정안은 「금융소비자보호법」 및 「자본시장법」 위반에 따라 부과된 과징금 등을 재원으로 해당 위반행위로 인해 손해를 입은 금융소비를 지원하려는 것인데, 과징금 부과 규모와 피해자의 피해 규모가 항상 일치하는 것은 아니므로 양자 간 차이에 따라 기금의 운용·관리에 어려움이 발생할 우려가 있음.

- 나아가 과징금 징수결정액에 비해 실제 수납실적이 저조할 경우, 이러한 간극은 더욱 심화될 우려가 있음.

○ 참고로, 2022년 이후 「금융소비자보호법」 및 「자본시장법」 위반에 따른 과징금 부과 현황은 다음과 같은데, 「금융소비자보호법」 위반에 따라 부과된 과징금은 2025년 4월 기준 단 한 건임.

[표 7] 「금융소비자보호법」 위반에 따른 과징금 부과 현황

(단위: 백만원)

구 분		2022년		2023년		2024년		~ 2025년 4월	
		납부	부과	납부	부과	납부	부과	납부	부과
광고 규제 위반 (금소법 §22)	건수	-	-	1	1 ³³⁾	-	-	-	-
	금액	-	-	974	974	-	-	-	-

(자료: 금융위원회)

33) 케이씨지아이자산운용(舊메리츠자산운용)에 대해 금융상품 광고 관련 준수의무 위반으로 과징금 974백만원을 부과(2023. 9. 13.)

[표 8] 「자본시장법」 위반에 따른 과징금 부과 현황

(단위: 백만원)

구 분		2022년		2023년		2024년		~ 2025년 4월	
		납부	부과	납부	부과	납부	부과	납부	부과
보고·공시의무 위반 (자본시장법 §429)	건수	49	51	46	54	52	69	15	16
	금액	8,176	8,231	12,976	13,521	4,218	6,068	335	335
시장질서 교란행위 금지 위반 (자본시장법 §429의2)	건수	2	5	10	10	15	16	-	-
	금액	784	955	14,049	14,049	238	239	-	-
공매도 규제 위반 (자본시장법 §429의3)	건수	-	-	34	35	15	15	7	7
	금액	-	-	35,901	35,906	46,301	46,301	17,638	17,638

(자료: 금융위원회)

□ 마지막으로, 공정배상기금의 재원 및 지원대상의 구체적인 범위에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

○ 안 제4조는 기금의 재원으로 「금융소비자보호법」상 부과되는 과징금 전체 및 「자본시장법」 제429조, 제429조의2 및 제429조의3에 따라 부과되는 과징금을 규정하고 있는데, 기금의 용도에서는 해당 과징금 부과 원인이 되는 위법행위로 인해 손해를 입은 자를 지원한다고 규정하면서 「자본시장법」 제429조 위반에 따라 손해를 입은 자는 지원 대상에서 누락하고 있는바, 기금의 조성재원과 용도 간 상응하는 관계를 확립하기 위하여는 기금의 용도에도 「자본시장법」 제429조 위반 관련 피해자를 추가하는 것이 타당할 것으로 보임.

○ 또한 안 제5조는 「금융소비자보호법」상 과징금 부과대상인 위법 행위 및 「자본시장법」상 과징금 부과대상인 일부 위법행위에

대하여만 금융소비자의 피해를 지원하도록 규정하고 있는데, 형평성을 고려할 때 관계법령에 따른 여타 위법행위에 따른 피해까지 지원할지에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

- 금융감독원은 과징금 부과대상이 아닌 「금융소비자보호법」상 적합성원칙 위반 등으로 손해를 입은 투자자도 지원을 받을 수 있도록 지원 대상을 일부 보완할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.
- 참고로, 불공정거래행위 등 금융관계법령 위반에 따른 과징금을 재원으로 하여 관련 피해 투자자 등을 지원하는 내용의 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안」 등 총 6건의 법률안이 국회 정무위원회에 계류중임.

[표 9] 관련 법률안 계류 현황(2025년 7월 기준)

	구분	대표발의 (제안일)	주요내용
1	자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안	강훈식의원 등 10인 (2024. 12. 24.)	◦ 금융위원회에 투자자보호기금 설치 ◦ 불공정거래행위 등으로 인한 과징금 등을 재원으로 투자자 피해 지원
2	공정배상기금법안	박상혁의원 등 10인 (2025. 4. 9.)	◦ 금융위원회에 공정배상기금 설치 ◦ 불완전판매 또는 불공정거래행위 등으로 인한 과징금 등을 재원으로 금융소비자 피해 지원
3	금융투자피해보상공사 설립 등에 관한 법률안	이강일의원 등 10인 (2025. 4. 25.)	◦ 금융투자피해보상공사 설치 및 관리주체인 금융투자피해보상공사 설립 ◦ 불공정거래행위 등으로 인한 과징금, 예금보험기금채권상환기금 출연금 등을 재원으로 투자자 피해 지원
4	자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안		
5	예금자보호법 일부개정법률안		
6	자본시장과 금융투자업에 관한 법률 일부개정법률안	민형배의원 등 10인 (2025. 7. 14.)	◦ 금융위원회에 공정배상기금 설치 ◦ 불공정거래행위 등으로 인한 과징금 등을 재원으로 투자자 피해 지원

다. 기금의 관리·운용 체계 및 회계처리 방식 등

- 제정안은 공정배상기금의 관리·운용주체를 금융위원회로 규정하면서 “공정배상기금심의회”의 설치 및 기금의 관리·운용 및 회계처리를 위한 공무원 임명 등을 규정하고 있음(안 제6조부터 제12조까지).

제 정 안
제6조(기금의 관리 및 운용) ① 기금은 금융위원회가 관리·운용한다. ② 금융위원회는 기금의 관리·운용에 관한 사무의 일부를 금융위원회가 정하는 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다. ③ 기금의 관리·운용에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제7조(공정배상기금심의회) ① 기금의 관리·운용에 관하여 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 「국가재정법」 제74조에 따라 금융위원회 소속으로 기금운용심의회를 둔다. 1. 「국가재정법」 제66조에 따른 기금운용계획안의 수립 2. 「국가재정법」 제70조제2항에 따른 주요항목 지출금액의 변경 3. 「국가재정법」 제85조의6제1항에 따른 기금 성과보고서 및 같은 법 제73조에 따른 기금 결산보고서의 작성 4. 기금의 관리·운용에 관한 중요 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항과 그 밖에 공정배상기금심의회 위원장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항 ② 공정배상기금심의회 위원은 위원장을 포함하여 7명으로 하고, 위원의 2분의 1 이상은 공무원 및 금융 관련 단체의 관계자가 아닌 사람으로 위촉하여야 한다. ③ 공정배상기금심의회 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제8조(기금의 회계연도) 기금의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다. 제9조(기금의 회계처리) 기금은 기업회계의 원칙에 따라 회계처리한다. 제10조(기금의 회계기관) ① 금융위원회는 기금의 수입과 지출에 관한 사무를 하도록 하기 위하여 소속 공무원 중에서 기금수입징수관, 기금재무관, 기금

지출관 및 기금출납공무원을 임명한다.

② 금융위원회는 제6조제2항에 따라 기금의 운용·관리에 관한 사무를 위탁한 경우에는 위탁받은 기관의 임원 중에서 기금수입담당임원과 기금지출원인행위담당임원을, 그 직원 중에서 기금지출원과 기금출납원을 각각 임명하여야 한다. 이 경우 기금수입담당임원은 기금수입정수관의 업무를, 기금지출원인행위담당임원은 기금재무관의 업무를, 기금지출원은 기금지출관의 업무를, 기금출납원은 기금출납공무원의 업무를 각각 수행한다.

제11조(기금 계정의 설치) 금융위원회는 기금의 효율적인 운용·관리를 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 계정을 설치하여 회계처리할 수 있다. 이 경우 금융위원회는 제5조제1호 및 제2호에 따른 지원금에 대하여 과징금부과처분별로 계정을 따로 설치할 수 있다.

제12조(이익금과 손실금의 처리) ① 기금의 결산 결과 이익금이 생긴 때에는 이를 전액 적립하여야 한다.

② 기금의 결산 결과 손실금이 생긴 때에는 제1항의 적립금으로 보전하고, 그 적립금으로 부족할 때에는 정부가 일반회계에서 보전할 수 있다.

□ 제정안은 공정배상기금의 관리·운용에 관한 사무 일부를 위탁할 수 있는 근거를 마련하고 있는데, 제정안 반영 시 구체적인 수탁기관 등에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

○ 이와 관련하여 금융감독원은 지원금의 신속한 지급, 검사·제재와의 일관성 확보 등을 위하여 금융감독원을 사무 수탁기관으로 규정할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

□ 나아가 다음의 경미한 자구 수정사항을 반영할 필요가 있음.

○ 안 제7조의 조제목 및 제2항 등에서는 공정배상“기금심의회”를 두도록 규정하고 있는데, 「국가재정법」 제74조는 기금의 관리·

운용과 관련하여 “기금**운용**심의회”를 두도록 규정하고 있으므로 심의회의 명칭을 “공정배상기금**운용**심의회”로 규정하는 것이 적절할 것으로 보임.

- 또한 안 제10조 제1항 및 제2항은 회계처리 관련 공무원 임명주체를 “금융위원회”로 규정하고 있는바, 이를 임명권자인 “금융위원회 위원장”으로 수정할 필요가 있음.

라. 지원금의 취소·환수 및 벌칙 적용에서의 공무원 의제

- 제정안은 거짓 등 부정한 방법에 의한 지원금 취소·환수 및 수취
죄 등 벌칙 적용에 있어서의 공무원 의제를 규정하고 있음(안 제
13조 및 제14조).

제 정 안
제13조(취소·환수) 금융위원회는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 기금을 지원받은 자에 대하여 지원행위를 취소하고 지원금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다. 제14조(벌칙 적용에서의 공무원 의제) 제6조제2항에 따라 위탁한 기금의 관리·운용 사무를 수행하는 법인의 임원 및 직원은 「형법」 제129조부터 제132조까지에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

- 제정안은 부정한 기금 지원에 대한 취소·환수를 통해 기금 운영의
건전성과 공정성을 확보하고, 기금 관리·운용 사무를 위탁받아 수
행하는 민간 법인의 임직원에게 공무원에 준하는 엄격한 책임을
부과하여 기금 운영의 투명성을 강화하기 위한 타당한 입법조치로
보임.

- 다만 자구수정 사항으로서, 안 제6조제2항은 기금 관리·운용 사무
의 수탁주체를 ‘법인 또는 단체’로 규정하고 있으므로 안 제14조의
공무원 의제조항 역시 법인뿐만 아니라 단체에 대하여도 적용되는
것으로 수정할 필요가 있겠음.

마. 부칙

- ☐ 제정안 부칙은 법 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날로 정하고 있음.

제 정 안
이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

- ☐ 다만 법 적용대상을 보다 명확히 하기 위하여 기금의 지원대상이 되는 피해사실과 관련된 최초 위법행위(또는 과징금 부과행위)의 시점 등에 대한 적용례를 명확히 규정할 필요가 있고, 법 시행 후 첫 기금운용계획안의 수립에 관한 특례 등을 규정할 필요가 있다고 보임.

문 의 처
02)6788-5108