

# 미국 소비자보호법제 연구

2022년 5월

법 제 처  
남 영 주

## <차 례>

I. 서론	3
II. 미국 소비자금융보호법의 제정 배경	6
1. 글로벌 금융위기 이전의 소비자금융 보호 제도	6
2. 소비자금융 보호 규제 구조의 문제점	8
III. 미국 소비자보호제도의 규제 구조	11
1. 미국의 소비자보호 규제구조 일반	11
2. 연방소비자금융법	12
3. 소비자금융보호국의 창설	13
2. 소비자금융보호국의 기능 및 권한	16
4. CFPB에 대한 비판	33
III. 미국의 금융소비자 보호 법률	35
1. 금융거래에 관한 실체적 제한을 다루는 법률	35
2. 공시에 관해 주로 규정하고 있는 법률	39
3. 공정한 대출에 관한 법률	42
4. 소비자 정보의 정확성과 프라이버시에 관한 법률	45
5. 온라인 시장 대출에 적용될 수 있는 법	47
IV. 사후 구제제도로서의 중재와 집단소송	52
1. 중재제도	53
2. 집단소송	64
마. 소비자 집단소송	79

Ⅵ. 우리나라의 금융소비자보호 제도에의 시사점 .....	82
1. 금융소비자 보호 기구 설치 논의 .....	82
2. 금융소비자 보호에 관한 법률 .....	88
3. 사후 구제수단 .....	92

## I. 서론

핀테크 등 첨단 금융산업의 육성을 위해 금융산업에 대한 전통적 규제가 완화되고 규제샌드박스가 도입되고 금융시장이 이미 소비자 주도로 변화함에 따라 금융산업 규제의 패러다임이 개별 영업·판매 규제에서 금융소비자에 대한 보호를 강화하는 방식으로 변화하고 있다. 금융소비자 보호와 관련하여 2011년 칸에서 열린 G20 정상회의에서 ‘금융소비자보호를 위한 상위 원칙’<sup>1)</sup>이 채택되어 각국에 금융소비자보호를 강화할 것을 제시한바 있다.

이런 흐름에 맞추어 우리나라는 금융소비자 보호를 위한 단일법으로서 「금융소비자 보호에 관한 법률」(금융소비자보호법)이 제정·시행하고 있다. 향후 우리나라의 금융소비자보호 법제는 이 법을 기반으로 제반 논의가 이루어지게 될 것이다. 법이 시행된 이상 법의 적절한 집행도 중요할 뿐만 아니라 현행법에 반영된 금융소비자보호 제도의 개선 논의와 현행법에 반영되지 못한 제도와 정책의 법제화가 향후 주요한 과제가 될 것이다.

미국은 금융기관의 건전성·안정성 규제와 불간섭주의(hand off approach)를 근간으로 금융산업을 규제해 왔으나 2008년 서브프라임모기지 부실로 촉발된 금융위기 사태 이후로 2010년 금융개혁 및 금융소비자보호법(「Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Financial Protection Act of 2010」, 줄여서 도드-프랭크법이라 한다)을 제정하였다. 도드-프랭크법 제10편 소비자금융보호법(이하 소비자금융보호법이라 한다)의 주요 내용은 새로운 금융소비자 보호기관인 소비자금융보

---

1) ① 금융소비자 보호를 위한 법규 및 감독체계 ② 감시기구의 역할 ③ 금융소비자에 대한 평등하고 공정한 대우 ④ 공시와 투명성 ⑤ 금융교육 및 인식 제고 ⑥ 금융서비스 공급자 및 적격대리인의 책임성 있는 영업행위 ⑦ 사기와 남용으로부터 금융소비자 자산의 보호 ⑧ 금융소비자 정보 및 프라이버시 보호 ⑨ 금융소비자 불만족 처리 및 피해구제 ⑩ 경쟁적 환경 조성을 통한 금융소비자 선택권 보장

호국(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)의 설치에 관한 것이다.

우리나라의 경우도 현재 금융감독 기구 개편에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있고, 그 중 금융감독기구의 효율성을 높이고 전문성을 강화하기 위해 금융소비자보호기구의 독립 문제가 핵심 쟁점이 되리라고 예상하고 있다.<sup>2)</sup> 미국이 경험한 금융위기에서 탄생한 CFPB의 설치 배경 및 조직, 권한 등에 관한 사항은 현재 우리나라에서 논의되고 있는 금융소비자보호 기관의 설치 논의에도 참고할 만하다.

미국의 금융 소비자보호법은 우리나라처럼 단일법제로 이루어져 있는 것은 아니며 개별 소비자보호법에 나누어 규정되어 있다. 이들 개별 법률에 포함되어 있는 금융소비자보호에 관한 제도를 비교·연구하여 우리나라 금융소비자보호 법제의 개선에 필요한 사항에 대한 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 미국의 금융 소비자 보호 법제는 연방의 권한과 주의 권한, 연방내 기관간의 권한 배분, 다수의 개별법에 의한 규율 등 우리나라 법과는 확연한 차이를 나타내지만 그 실질로 들어가 규제의 내용, 규제기관의 권한 등을 살펴보고 우리 법제에 시사점을 도출해보고자 한다.

한편, 첨단기술과 융합된 금융산업은 전통적인 금융시장에서는 볼 수 없었던 새로운 형태의 금융상품과 서비스를 시장에 내놓고 있다. 카카오와 네이버가 운영하는 결제시스템을 금융소비자같은 플랫폼업체가 전통적인 금융기관의 영역을 금융플랫폼 사업자 등이 밀고 들어오는 등 금융산업환경이 급격히 변화하고 있다. 미국의 소비자법제를 살펴보는 것은 이런 금융환경변화에 대응하는 시각을 제시해 줄 것으로 기대한다.

---

2) 내일신문, [개혁 심판대 오른 금융감독체계 | ② 금융소비자보호 조직 강화] 금융회사 건전성·영업행위 감독조직 분리 ... 가상자산 감독기구도, (2022. 4. 5.)

또한 미국의 경우 소비자보호를 위한 사후구제 제도로서 중재와 집단소송(class action)이 활발히 이용되고 있다. 과거 미국의 공익변호사들은 공익 변호사들은 정부로부터 인종차별이나 다른 차별적 관행의 제거와 교육, 감옥, 복지 개혁 등의 명령적 구제를 얻기 위해 이 절차를 이용했다. 민간 변호사들은 소비자 사기 피해, 보안 규정 위반, 제품 관련 상해, 환경 피해 등에 대한 금전적 보상을 받기 위해 이 절차를 이용했다. 폭발적인 집단소송의 제기 결과 미국은 집단소송을 제한하는 법률을 통과시키기도 하고, 연방대법원은 집단소송을 억제하는 판결을 내리기도 했다. 다수의 소비자가 거대한 기업을 상대로 소송을 제기할 수 있게 하는 집단소송은 개인이 할 수 없는 싸움을 이기게 만들어주는 좋은 수단이다. 다만 집단소송의 탄생지인 미국에서 집단소송에 대한 어떤 논의가 있는지 살펴보고자 한다.

## II. 미국 소비자금융보호법의 제정 배경

### 1. 글로벌 금융위기 이전의 소비자금융 보호 제도

도드-프랭크법<sup>3)</sup> 제정 이전의 소비자 금융 보호에 대한 연방정부의 책임은 많은 규제 기관들 사이에서 분할되어 있었다.<sup>4)</sup> 2010년 도드-프랭크법 개정 이전에는 7개 연방 기관<sup>5)</sup>이 연방 소비자 금융법에 관한 법령 제정, 감독 및 집행 권한을 공유하고 있었다.

#### <CFPB 이전 연방기관별 규제영역>

연방 기관	규제 영역
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통화감독관실 (Office of the Comptroller of the Currency)</li> </ul>	국내은행, 연방정부 인가 지점, 외국 은행 대리점
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 저축감독실 (Office of Thrift Supervision)</li> </ul>	연방 저축회사 및 저축지주회사
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가신용조합관리국 (National Credit Union Administration)</li> </ul>	연방신용조합 및 연방보험에 가입한 주 신용조합
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연방준비제도이사회 (Federal Reserve Board)</li> </ul>	은행지주회사, 주정부 인가회원은행, 은행지주회사의 비공백 자회사, 에지 및 협정 법인, 미국 및 그 모은행에서 영업하는 외국은행 조직의 지점 및 대리점, 평등신용기회법 규칙 제정, 수표 및 일부 전자적 거래 및 nic 결제 시스템

3) 엄격히 말하면 소비자금융보호에 관한 사항을 정하고 있는 도드-프랭크법 제10장은 소비자금융보호법이라는 별도의 명칭으로 구분되어 불릴 수 있으나 이 글에서는 도드-프랭크법으로 통칭하기로 한다.

4) Adam J. Levitin, The Consumer Financial Protection Bureau: An Introduction, 32 Review of Banking & Financial Law, 325 (2012-2013).

5) 그 밖에 다음의 기관도 일부 소비자금융 업무를 담당하고 있었다.

■ 퇴역군인회(Veterans Administration) VA보증 주택담보대출, ■ 국세청(Internal Revenue Service), 세금작성자, ■ 연방공정거래위원회(Federal Trade Commission) 비은행, 채권추심인 포함, ■ 국방부, 현역군인 및 그 가족에게 대한 페이데이론 ■ 법무부, 그 외 나머지 사기 방지 및 공정주택법 시행

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연방예금보험공사 (Federal Deposit Insurance Corporation)</li> </ul>	주 단위 보험은행 및 외국은행의 보험 지점
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연방주택금융청 (Federal Housing Finance Agency)</li> </ul>	연방주택대출은행, Fannie Mae 및 Freddie Mac을 통한 주택담보대출 산업
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주택도시개발부 (The Department of Housing and Urban Development)</li> </ul>	부동산양도결제절차 및 FHA보험 주택담보대출, 공정한 주택법 규제),

5개 은행 감독 기관(OCC, FRB, FDIC, NCUA 및 OTS)은 은행 건전성 규제 정책의 1차적 규제자였다. 하지만 기관 간 권한의 분산은 앞서 보았듯이 필연적으로 정책집행의 혼선을 불러왔다. 연방 규제 범위는 각 연방기관 간에 매끄럽게 조정되지 못하고 난삽하게 흩어져 있었는데, 이런 규제마저도 다시 주 검찰총장과 주 은행 규제당국에 의한 주 규제와 집행, 그리고 사적인 소송 등이 얽혀 있어 매우 복잡한 구조를 가지고 있었다.<sup>6)</sup> 그러나 주들은 연방의 규제 영역 선점 때문에 소비자 금융 서비스 규제에서 점점 더 소외되었다.

분산된 규제 기구는 대출시장의 급격한 성장 가운데 제공되는 새 상품에 대응하는 과제에 적합하지 않았다. 금융시장에서 거래되는 대출 상품 중에는 소비자로 하여금 숨은 비용과 위험을 현저하게 많이 부담하게 하고, 소비자가 쉽게 이해할 수 없는 복잡한 조건을 붙인 신용상품이 등장했지만, 일반적인 소비자가 그 상품에 대해 모두 이해하는 것은 불가능했다.<sup>7)</sup> 결국 비효율적인 규제시스템은 금융소비자를 위해 시장과 미국 경제의 안정성을 보호하는데 실패했고, 그 결과는 금융위기로 나타났다.

6) Id. at 326

7) Leonard J. Kennedy, Patricia A. McCoy, and Ethan Bernstein, The Consumer Financial Protection Bureau: Financial Regulation for the twenty-First Century, 97 Cornell L. Rev. 1141 (2012).

## 2. 소비자금융 보호 규제 구조의 문제점

### 가. 단일한 책임 기관의 부재<sup>8)</sup>

CFPB 이전에는 소비자 금융 보호 규제가 여러 연방 및 주 정부 기관으로 나뉘어 있었다.<sup>9)</sup> 이러한 분열된 권한은 많은 규제 문제를 야기했다. 첫째, 소비자 보호를 금융 서비스에서 소비자 보호만을 배타적인 임무로 하는 기관이 없기 때문에 소비자보호는 규제기관이 맡은 다른 주된 임무 사이에서 틈새로 빠져버리는 업무가 되었다.<sup>10)</sup> 연방 공정거래 위원회(FTC)만이 소비자 보호를 주요 역할로 가지고 있었지만, FTC는 금융 서비스에서 매우 제한된 관할권을 가지고 있었다.<sup>11)</sup> FTC는 연방정부의 인가 또는 보험에 가입한 은행, 저축은행 또는 신용조합에 대한 권한이 부족하여 금융서비스의 아주 일부 행위자만이 규제 범위 안에 있었다.<sup>12)</sup> 소비자 보호는 규제기관 모두의 책임이었기 때문에, 그것은 누구의 책임도 되지 않았고, 따라서 규제 책임과 실적은 타격을 입었다.<sup>13)</sup>

### 나. 은행 수익성 우려에 종속된 소비자 보호<sup>14)</sup>

소비자 금융 시스템의 주요 실체는 은행이며, 대체로 연방의 인가를 받은 은행들이다. 연방은행 감독기구인 연방준비제도이사회(Fed), 연방예금보험공사(FDIC), 국가신용조합협회(NCUA), 통화감독국(OCC)과 신용협동조합 및 상호저축은행 감독국(OTS)은 모두 해당 기관이 규제하는 특정 유형의 기업에 대해 금융소비자 보호의 책임이 있었다.<sup>15)</sup> 그러나 소비자 금융 보호는 그들의 주요 임무라고는 할 수 없었고<sup>16)</sup>, 오

8) LEVITIN, supra note 1 at 329.

9) Id

10) Id

11) Id

12) Id

13) Id

14) Id 330

15) Id

16) Id

히려 그들의 주된 임무는 은행 안전성 및 건전성의 유지였다. 은행의 안전성 및 건전성 유지 임무는 소비자 보호 임무와 상충되었다<sup>17)</sup>. 금융기관의 입장에서는 불공정하고 기만적이며 남용적인 관행을 유지하는 것이 규제 위험 및 평판이 낮아질 위험을 감안하더라도 매우 이익이 될 수 있다. 은행의 수익성과 동일시되는 은행 건전성 목표의 달성을 위해 소비자 보호 임무는 종종 무시당했고, 은행들의 무자비한 영업 관행으로 인해 소비자 보호가 극단적으로 위태로운 상황이 아니라면 규제기관들의 소비자 보호 임무는 은행 수익성 우려에 종속되었다.<sup>18)</sup>

한편 금융 서비스 산업의 이익에 의해 금융 규제기관이 “포획(capture)” 된 결과, 규제기관이 공공의 이익이 아닌 자신이 규제하는 산업의 이익을 위해 행동하는 상황이 초래되기도 한다.<sup>19)</sup> 규제기관의 회전문 고용은 은행 규제에 있어서 “포획”에 기여한다. 연방 은행규제 당국에서 근무하던 사람들이 종종 정부 고용을 떠나서 은행에서 자리를 잡는데, 은행 로비스트, 은행 컨설턴트 또는 은행 변호사로 일 자리를 옮긴다. 이런 상황에서 현재의 규제담당자들은 미래의 고용주에게 유리한 규제 입장을 채택하여 소비자 보호를 느슨하게 하는 등 미래 고용주들의 비위를 맞추려고 시도할 수 있다.<sup>20)</sup> 이 또한 은행의 수익성에 소비자의 보호가 종속되는 결과를 낳는다.

#### 다. 소비자금융문제에 대한 전문지식 부족<sup>21)</sup>

소비자 금융 보호 임무 분산의 또 다른 문제는 기관 전문성을 제한되었다는 것이다. 시장 전반에 걸쳐 소비자 보호 책임을 지는 기관이 없었기 때문에, 어떤 기관도 데이터 수집 및 분석, 소비자 제품 테스트 또는 소송 등 소비자 금융에 대한 깊은 전문 지식을 개발할 동기가 없

---

17) Id

18) Id, at 331.

19) Adam J. Levitin, Hydraulic Regulation: Regulating Credit Markets Upstream, 26 YALE J. ON REG. 143, 159 (2009).

20) Id. at 159-60 (은행 규제에서 산업포획을 논의).

21) Id

었다.<sup>22)</sup> 경험적 분석은 소비자 금융 정책을 만드는 데 매우 중요하다. 복잡한 시장 상황에서 경험적 분석 없이 이론만으로 정책을 만들어내 기란 요원하다.

문제는 경험적 분석은 데이터를 요구하지만 연방 규제 당국은 소비자 금융 상품에 대한 정보를 거의 수집하지 않았다는 것이다. 데이터 수집업무를 담당할 전문가도 부족했다. 연방정부는 신용카드 부채 총량, 당좌대월, 급여일 대출, 환불 기대 대출 또는 자동차 소유권 대출에 대한 확실한 통계를 가지고 있지 못했다. 금융위기의 원인이 된 주택모기지대출의 경우, 대출 조건, 압류 건수 등을 포함 시장 전반에 대해 정부통계가 존재하지 않았다.<sup>23)</sup>

#### 라. 규제 거래 기회 제공<sup>24)</sup>

분산된 규제 환경은 금융기관에 의한 규제 차익거래<sup>25)</sup>의 기회를 만들었다. 규제 당국으로서는 은행 인가업무를 유지하는 것은 중요하다. 은행 규제기관의 주된 권한이 대부분 인가권한의 범위와 동일하고, 일부 규제기관은 예산 대부분을 의회 세출보다는 인가 수수료를 통해 충당하기 때문이다.<sup>26)</sup> 다른 규제기관 보다 강력한 소비자 보호 규제나 정책의 집행을 추구하는 은행 규제기관은 그들이 규제하는 은행에 대해 다른 규제기관들에 의해 규제받는 은행들보다 상대적으로 불이익을 주는 것이 된다. 그러면 은행들은 현재의 규제기관을 떠나 다른 규제기관의 인가를 받기 위해 이동해 버린다. 은행 규제 당국은 소비자 보호 규제에 대한 느슨한 접근방식을 통해 더 많은 인가사업과 더 많은 예산을 유치할 수 있을 것이다.<sup>27)</sup> 그 결과는 경쟁하는 규제기관들 사

22) Levitin, supra note 1, at 331.

23) 2008년 주택 및 경제 회복법에 의한 개정 전에는 “HMDA”는 “고비용 담보 대출”에 대한 매우 제한된 데이터만 수집했다. 2008년 이후 HMDA는 추가 데이터 분야를 추적했지만 여전히 주택담보대출과 실적에 대한 매우 불완전한 데이터만을 제공한다.

24) Levitin, supra note 1, at 333.

25) 피규제기관들이 완화된 규제를 하는 감독기관으로 옮겨다니는 것을 말한다. 미국은 지역마다, 업종에 따라 감독기구를 달리하고 있어 기관마다 규제의 수준이 각기 다른 관계로, 은행이나 금융기관은 자신들에게 유리한 규제를 하는 규제기관을 찾아서 그 기관의 감독을 받기 위해 등록을 하거나 인가를 받을 수 있었다.

26) Id.

이에서 “바닥으로 가는 경쟁<sup>28)</sup>이었고, 은행들은 규제 차액을 얻기 위해 자신들에게 이익이 되는 규제기관을 골라 찾아가는 소위 “규제포럼 쇼핑”이 가능해지게 되었다.<sup>29)</sup>

금융기관에 대한 분산된 규제 시스템은 금융시장의 위기신호를 제때 감지하는 것을 어렵게 만들었고 결과적으로 세계 금융위기를 초래하는 하나의 원인이 되었다.

### Ⅲ. 미국 소비자보호제도의 규제 구조

#### 1. 미국의 소비자보호 규제구조 일반

미국 금융기관은 금융상품과 서비스의 소비자를 보호하기 위해 제정된 광범위한 연방법과 연방명령의 적용을 받는다. 여러 연방 규제 기관이 법률과 규정을 집행한다.

금융기관이 연방 소비자금융법<sup>30)</sup>을 준수하도록 보장하는 책임은 현재 주로 도드-프랭크법에 의해 설립된 연방소비자금융보호국(CFPB)에 있다. 금융기관은 특정 연방법에 대해 CFPB와 병렬적인 규제 권한을 가지는 다른 연방 규제 기관에 의해서도 규제를 받으며, 그 규제기관은 감독을 통해 금융기관의 법령의 준수를 확인할 수 있다. 연방무역

27) Levitin, supra note 1, at 340.

28) 바닥으로의 경쟁은 국가, 주, 국가, 기업 간의 경쟁 격화를 의미하며, 여기서 제품의 품질이나 합리적인 경제적 결정을 희생하여 제품 제조 비용을 낮추거나 경쟁 우위를 점하는 것이다.

29) 은행 인가 경쟁의 효과는 국가 이자제한법의 운명에 서 볼 수 있다. 위에서 언급했듯이, 이자제한법은 대출에 대해 법적으로 허용되는 최대 이자율을 제한한다. 1978년 대법원은 미네소타폴리스의 마르케트 주립은행 대 오마하 서비스 1호 사건에서 전국적으로 업무를 하는 은행의 대출업무에 적용되는 이자 상한선은 대출자의 거주지 주가 아니라 은행이 소재한 주의 것이라고 판결했다. 마르케트 사건은 Markette는 전국적 영업을 하는 은행들이 텔라웨어나 사우스다코타처럼, 대출이자 상한선이 존재하지 않는 주(州)에 기반을 둘 수 있고 그 이자율의 상한선을 다른 주의 사업에 적용할 수 있다는 것을 의미한다. 그 후, 연방은행 규제당국은 다양한 은행 수수료를 충당하기 위해 이자에 대한 규제적 정의를 확장했다. 그 결과 이자제한법과 금융 서비스 수수료를 규제할 수 있는 주들의 능력이 효과적으로 배제되었다.

30) 연방소비자금융법(federal consumer financial law)는 도드-프랭크법 제10장(소비자 금융 보호국)의 정의규정에 나와 있다. 다음 부분에 상세히 기술한다.

위원회(FTC)와 미국 주택도시개발부(HUD)와 같은 다른 정부 기관 또한 여전히 자체 규제 체제를 집행할 수 있다.

## 2. 연방소비자금융법

도드-프랭크법은 다음에 열거된 법을 연방 소비자금융법으로 정의하고 있다.<sup>31)</sup> 미국 법제에는 금융소비를 보호하는 단일법은 없으며 소비자 보호를 위한 제도가 여러 법률에 분산되어 규정되어 있다.

- 대체 주택담보대출거래평등법(Alternative Mortgage Transaction Parity Act of 1982)
- 소비자 임대법(Consumer Leasing Act of 1976)
- 전자 자금 이전법(Electronic Fund Transfer Act, EFTA) (연방 은행 기관에서 시행하는 더빈 수정안)
- 신용 기회 균등법(Equal Credit Opportunity Act, ECOA) .
- 공정신용청구법(Fair Credit Billing Act)
- 공정신용신고법(Fair Credit Reporting Act, FCRA).
- 주택소유자 보호법(Homeowners Protection Act of 1998).
- 공정가치채무회수 관행법(Fair Debt Collection Practices Act)
- 연방예금보험법 제43조(Federal Deposit Insurance Act)
- Gramm-Leach-Bliley 법 502~509조(Gramm-Leach-Bliley Act, GLBA)
- 주택담보대출 공시법(Home Mortgage Disclosure Act of 1975)
- 주택소유 및 지분보호법(Home Ownership and Equity Protection Act of 1994).
- 1974년 부동산계절차법(Real Estate Settlement Procedures Act of 1974)

---

31) The term “Federal consumer financial law” means the provisions of this title, the enumerated consumer laws, the laws for which authorities are transferred under subtitles F and H, and any rule or order prescribed by the Bureau under this title, an enumerated consumer law, or pursuant to the authorities transferred under subtitles F and H. The term does not include the Federal Trade Commission Act [15 U.S.C. 41 et seq.].

- 2008년 S.A.F.E. 주택담보대출허가법(S.A.F.E. Mortgage Licensing Act of 2008).
- 대출에서의 진실법(Truth in Lending Act, TILIA)
- 저축에서의 진실법(Truth in Savings Act, TISA)
- 2009년 옴니버스 세출법 제626조(Section 626 of the Omnibus Appropriations Act of 2009, 12 U.S.C. § 5538)
- 주간 토지 판매 완전 공시법(Interstate Land Sales Full Disclosure Act).<sup>32)</sup>

Dodd-Frank 법 및 CFPB 감독 목적으로 연방 소비자 금융법을 구성하는 위의 법률 외에, 다음 연방 소비자법이 금융 기관에 적용되지만, 이러한 법률은 CFPB의 규칙 제정, 감독 또는 집행 권한에는 속하지 않는다.

- 공정주택법(Fair Housing Act, FHA)
- 연방무역위원회법 제5조(Federal Trade Commission Act, FTCA)

금융기관에 적용되는 연방 소비자금융보호법은 일반적으로 금융기관의 행위에 대한 실체적 제한(부당하거나 기만적이고 남용적인 행위 규제), 공시관련 의무, 공정한 대출, 소비자금융 정보의 정확성 및 개인정보보호 등 쟁점을 중심으로 규율하고 있다.

### 3. 소비자금융보호국의 창설

2008년 금융위기 이후 미국 의회는 금융 규제의 대폭적인 재검토에 착수해, 도드-프랭크법을 탄생시켰다. 도드-프랭크법은 월가의 개혁, 직불 카드, 신용카드 수수료 규제에 이르기까지 매우 광범위한 금융 규제 문제를 다루고 있지만, 가장 중요하고 논란이 많았던 개혁은 소비자 금융보호국(CFPB)의 설립이다.<sup>33)</sup> 도드-프랭크법은 “모든 소비자가 소비자 금융 상품과 서비스 시장에 접근할 수 있도록 하고 소비자 금융 상품 및 서비스 시장이 공정하고 투명하며 경쟁력이 있도록 하기

32) 15 U.S.C. § 1701-1720

33) LEVITIN, *supra* note 1 at 336.

위해” 소비자금융법과 관련된 광범위한 규칙 제정 및 시행 권한을 CFPB에 부여했다.<sup>34)</sup>

CFPB는 오로지 소비자금융 보호의 목적에만 충실한 연방기관의 필요성에 의해 만들어졌다. CFPB의 구조를 설계한 데 가장 큰 영향을 미친 당시 하버드 대 교수 엘리자베스 워렌은 소비자 금융 상품과 제공자에 대한 적절한 규제를 위해서는 오로지 소비자금융 보호라는 하나의 목표에 헌신하는 새로운 독립 연방 기관이 필수적이라고 주장했다.<sup>35)</sup>

소비자단체, 노조, 민권단체와 학계 등 CFPB 창설을 찬성하는 측에서는, 세계 금융 위기는 규제 권한 파편화의 단점과 규제기관에 대한 금융권의 과도한 영향력을 강조해서 보여주는 사건이었다. 이들에 따르면 금융시장의 위기로 노출된 여러 소비자 보호 문제들 - 대출 공개 요건, 계약상 채무 불이행 및 소비자 불만 접근 수단과 같은 문제-에 대해 합리적인 표준을 채택하고 시행할 수 있는 이상적인 모델은 명확한 임무를 가진 독립 기관이었다.<sup>36)</sup>

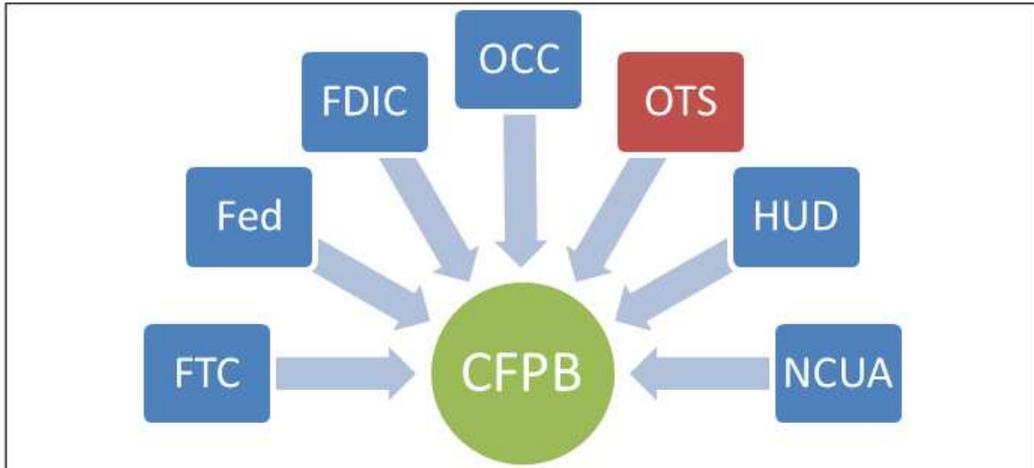
이에 따라 CFPB는 이전에 7개의 연방 기관 사이에 분산되어 있던 금융기관에 대한 감독 권한을 이전받았고, 또한 도드-프랭크법에 따라 새로운 권한과 책임도 부여받았다. CFPB는 그 이전까지 분산되고 단편적인 소비자 보호 방식을 채택하던 체제에서 벗어나 소비자금융 보호에 대한 통합적 접근 방식을 취하고, 세계 금융위기 이전의 다른 소비자금융 규제기관이 소비자 보호를 부수적 또는 잔여 임무로 하던 것과는 달리 의도적으로 소비자보호를 일차적 주임무로 하는 기관이 되었다.

---

34) 12 U.S.C. § 5511 (2012)

35) Balleisen, *supra* 30, at 818.

36) *Id.*



\* 푸른색은 기능이 이관된 기관, 붉은 색은 이관되지 않은 기관

<자료출처: Congressional Research Service>

의회는 CFPB를 완전한 독립기관으로 설치하는 대신 연방준비제도 내에 있는 독립 조직으로 두도록 하여 부분적으로 독립성을 확보하였다.<sup>37)</sup> 그러나 이런 특권의 축소는 CFPB 예산의 의회 지출 검토 절차로부터의 독립<sup>38)</sup>, 독립 기관의 지위<sup>39)</sup>, 직원들에 대한 더 높은 급여 수준<sup>40)</sup>, OMB의 정기적인 비용-편익 분석 대상에서 제외<sup>41)</sup>되는 특권을 얻음으로써 상쇄되었다.

CFPB는 연방준비제도이사회 내에 있지만 규제와 관련해서는 연방준비제도이사회로부터 완전한 독립성을 가지고 있다.<sup>42)</sup> CFPB는 공동대표체제가 아니라 단수의 수장을 상원의 조언과 동의를 얻어 대통령이 임명한다.<sup>43)</sup> CFPB의 장의 임기는 5년이며, 해임사유가 있어야만 해임할 수 있다.<sup>44)</sup>

CFPB는 의회 세출 절차를 통해 자금을 조달하지 않는다. CFPB의 운

37) 12 U.S.C. § 5491(a) (Supp. V 2011).

38) Id. § 5497(a)(2)(A).

39) Id. § 5491(a).

40) Id. § 5941(b)(4); § 5493(a)(2).

41) Id. § 5512(b)(2)(A).

42) Id. § 1012(c)(2).

43) Id. § 5491(b)(2). 단수의 수장체제가 정치적 간섭에서 자유로울 수 있다는 고려에서 나온 것으로 보인다.

44) Id. § 5491(c)(1)-(3).

영비는 주로 연방준비제도 이사회(Board of Federal Reserve System)가 연방준비제도(Federal Reserve System)의 총 수입에서 도드-프랭크 법에 명시된 한도 금액까지 자금을 이전해 주는 자금으로 조달한다.<sup>45)</sup> 연방준비제도로부터의 이전액은 2021 회계연도에 7억1,750만 달러로 상한선이 설정되었고, 2022 회계연도에 7억3,400만 달러, 2023 회계연도에 7억5,900만 달러로 상한선이 설정되었다.<sup>46)</sup>

CFPB의 예산은 의회의 검토 대상에서 제외되지만,<sup>47)</sup> 정부 회계 사무소의 연례 감사를 받는다.<sup>48)</sup> CFPB의 예산이 의회 세출 절차로부터 자유롭다고는 해도, 다른 부분에서 CFPB는 의회의 상당한 감독을 받고 있다. CFPB 사무국장은 의회에 정기적으로 보고하고 의회 위원회에 출석해야 한다.<sup>49)</sup>

다른 금융 규제 당국의 경우와 마찬가지로 CFPB의 예산 중 상당부분이 직원의 급여로 지출되는데, CFPB 급여 수준은 전형적인 연방정부 직원의 급여와 달리 민간 부문과 경쟁이 가능할 정도로 높은 액수이다.<sup>50)</sup> 직원에게 높은 급여를 지급하는 이유는 피규제기관을 감독해야 할 직원들이 보수가 높은 민간기업으로의 이직을 기대하고 피규제기관인 은행이나 금융기관의 이익에 맞게 규제업무를 처리하려는 유혹에 빠지지 않도록 하고, 우수한 인력을 확보하여 피규제기관에 대해 인력적인 경쟁력의 우위를 점하기 위한 것이다.<sup>51)</sup>

## 2. 소비자금융보호국의 기능 및 권한

### 가. CFPB의 목표 및 기능

---

45) Id. § 5497(a)(1)

46) CONSUMER FINANCIAL PROTECTION BUREAU, Annual Performance Plan and Report, And Budget Overview (February 2022), 12.

47) 12 U.S.C.A. § 5497(a)(2)(C).

48) Id. § 5497(a)(5)(A).

49) Id. § 5496(a)-(b).

50) Id. § 5493 (a)(2).

51) Levitin, supra note 1, at 341.

도드-프랭크법에 따르면 CFPB의 목표(Objective)를 다음의 여섯 가지로 제시하고 있다.

- 소비자가 금융 거래에 대한 책임 있는 결정을 내릴 수 있는 시기 적절하고 이해할 수 있는 정보를 제공받도록 한다.<sup>52)</sup>
- 소비자가 불공정, 기만 또는 남용 행위와 차별으로부터 보호받도록 한다.<sup>53)</sup>
- 부당한 규제 부담을 줄이기 위해 시대에 뒤떨어지거나 불필요하거나 지나치게 부담이 큰 규제를 정기적으로 식별하고 해결한다.<sup>54)</sup>
- 연방 소비자 금융법은 공정한 경쟁을 촉진하기 위해 예금 기관으로서의 지위를 고려하지 않고 일관되게 시행된다.<sup>55)</sup>
- 소비자 금융 상품 및 서비스 시장이 접근과 혁신을 촉진하기 위해 투명하고 효율적으로 운영되도록 한다.<sup>56)</sup>

그리고 이 목표 달성을 위한 CFPB의 주요 기능(Funtion)은 다음과 같다.

- 금융 교육 프로그램 실시<sup>57)</sup>
- 소비자 불만 사항 수집, 조사 및 대응<sup>58)</sup>
- 소비자 금융 상품 및 서비스의 시장 기능과 관련된 정보를 수집, 연구, 모니터링 및 발행하여 소비자에게 미치는 위험과 해당 시장의 적절한 기능을 식별<sup>59)</sup>
- 대상자(covered person)에 대한 연방 소비자 금융법 준수 여부 감독 및 연방 소비자 금융법 위반을 해결하기 위한 적절한 시행 조치<sup>60)</sup>
- 연방 소비자 금융법을 시행을 위한 규칙, 명령 및 지침을 발령<sup>61)</sup>
- CFPB의 다른 기능을 촉진하는 데 필요하거나 유용할 수 있는 지

---

52) 12 U.S.C. § 5511(b)(1)

53) Id. § 5511(b)(2)

54) Id. § 5511(b)(3)

55) Id. § 5511(b)(4)

56) Id. § 5511(b)(5)

57) Id. § 5511(c)(1)

58) Id. § 5511(c)(2)

59) Id. § 5511(c)(3)

60) Id. § 5511(c)(4)

61) Id. § 5511(c)(5)

원 활동.<sup>62)</sup>

## 나. CFPB의 권한

CFPB는 소비자 금융 서비스 산업의 매우 광범위한 분야에 대한 규칙 제정, 감독 및 집행 권한<sup>63)</sup>이 있다.

### (1) 규칙제정(rulemaking)

#### (가) 규칙 제정 권한

CFPB는 “연방 소비자금융법(Consumer Financial Protection Act)”에 따라 규칙 제정에 관여할 권한이 있다.<sup>64)</sup> 연방소비자금융법에 따르면 CFPB의 규칙제정권은 두 가지 종류의 다른 권원으로부터 나온다. 하나는 소비자 금융 보호법(도드-프랭크 법 제10장)에 따른 CFPB의 권한(기관자체의 권한)이고 하나는 기존의 금융기관규제를 담당하던 다른 연방기관으로부터 이전받은 권한이다.<sup>65)</sup>

도드-프랭크법에 따라 CFPB에 주어진 규칙 제정 권한은 ① 특정 행위와 관행을 불공정, 기만 또는 남용<sup>66)</sup>이라고 정의하는 것, ② 공시의 무에 관한 사항<sup>67)</sup>, ③ 일정한 비은행 기관에 대한 등록 요구<sup>68)</sup>, ④ 제 소 전 조정의 제한<sup>69)</sup> 등의 사안에 국한된다. 도드-프랭크법에 따른 기관으로서의 권한은 “열거된 소비자법”이라고 일컬어지는 이전된 연방법에 따른 CFPB의 규칙제정권과는 분리되며, CFPB의 권한은 해당 규칙제정권과 누적적으로 작용한다.<sup>70)</sup>

---

62) Id. § 5511(c)(6)

63) Levitin, *supra* note 1, at 333.

64) 12 U.S.C. § 5512(a) (Supp. V 2011).

65) Id. § 5481(14).

66) Id. § 5531(d); § 5536(a)(1)(B).

67) Id. § 5532(a).

68) Id. § 5512(c)(7).

69) Id. § 5518(b).

70) Id. § 5481(12).

도드-프랭크법이 CFPB에 “불공정, 기만 또는 남용(UADDP)”에 관한 규칙제정권을 부여한 것은 결정적인 소비자금융 규제제도의 변화라고 할 수 있다. 이전의 어떤 연방기관도 CFPB처럼 광범위하게 소비자금융 거래에 관한 규제를 제어하는 권한을 부여받은 바 없었다.

규칙 제정 권한이 미치는 대상 범위는 CFPB가 가진 기관의 권한에 따른 규칙제정인지 아니면 열거된 소비자법에 따른 것인지 여부에 따라 달라진다. CFPB에 기관으로서 부여된 규칙 제정 권한은 공시에 대한 것 외에는 “대상자”와 “서비스 제공업체”에 대한 것으로 제한된다.<sup>71)</sup>

“대상자”는 “소비자 금융 상품이나 서비스를 제공하거나 제공하는 데 종사하는 모든 사람”으로 정의되며, 그 대상자와 관련된 자가 대상자에 대해 서비스 제공자로 작용하는 경우 그 관련된 자도 대상자에 해당한다.<sup>72)</sup>

“대상자”는 “소비자 금융 상품이나 서비스를 제공하거나 제공하는 데 종사하는 모든 사람”으로 정의되며, 그 대상자와 관련된 자(affiliate)<sup>73)</sup>가 대상자에 대해 서비스 제공자로 작용하는 경우 그와 관계된 자도 대상자에 해당한다. “소비자 금융 상품이나 서비스”는 주로 “개인, 가족 또는 가계에서의 소비”를 목적으로 제시되거나 제공된 모든 금융 상품이나 서비스 또는 소비자 금융 상품의 제시나 제공과 함께 제공되는 일정한 보조 서비스<sup>74)</sup>로 정의된다.<sup>75)</sup>

---

71) Id. § 5531; § 5532 (공시권한은 금융상품 및 서비스에 국한된다.); § 5536 (대상자에 대한 금지된 행위). CFPB’의 공시권한은 대상자에게만 국한되는 것은 아니며 단지 소비자금융상품 및 서비스에 제한될 뿐이다.) id. § 5532(a), 다만 대상자는 소비자금융상품 및 서비스를 제공하는 자이다. id. § 5481(6).

72) Id. § 5481(6).

73) Id. § 5481(1).

74) Id. § 5481(15).

75) 이 법은 “금융상품 또는 서비스”를 다음과 같이 정의한다.

- 신용의 연장, 서비스, 중개 및 판매 ① 특정 금융 리스; ② 감정 및 보험 이외의 부동산 결제 서비스
- 예금취급

또한 CFPB는 탈세를 방지하거나 은행이 제공하는 모든 소비자 상품이 포함될 수 있도록 금융상품의 정의를 확장할 권한이 있다.<sup>76)</sup> 이 정의 확장의 효과는 CFPB에게 소비자 금융에 있어서 주요기능인 예금과 보관, 지급, 신용과 리스, 채무 회수 및 자문 서비스 등 기능에 대한 권한을 부여하는 것이다. 비예금 투자(머니마켓 펀드 포함)와 보험은 제외된다.<sup>77)</sup>

## (나) 규칙제정 권한에 대한 제한

### ① 행정절차법(the Administrative Procedure Act)에 의한 제한

모든 연방 기관과 마찬가지로, CFPB의 규칙 제정은 행정절차법의 적용을 받는다.<sup>78)</sup> 이에 따라 CFPB 규칙 제정은 규칙 제개정안에 대한 공고, 제개정안에 대한 대중의 의견 제시 및 시행일 전 최종안의 공포 절차의 순서로 진행된다.<sup>79)</sup> 행정법의 기본원칙에 따라 CFPB 규칙 제정은 의회에서 기관에 부여한 권한 위임 범위를 초과할 수 없으며, 규칙 적용의 대상자는 기관의 임의적이고 자의적인 법적용을 이유로 이의를 제기할 수 있다.<sup>80)</sup> 소비자 금융 보호법과 열거된 소비자법에 대한 CFPB의 공식적인 규칙 제정을 통한 법해석은 기관의 공식적 해석으로

- 
- 자금의 송금 및 교환
  - 저장 가치 또는 지급 수단의 제공
  - 현금화, 회수 및 보증 서비스 확인
  - 기술적 수단에 의한 지급 또는 채무 데이터 처리 제품 제공
  - 재정 자문 기관
  - 사내 또는 계열사에 의해 사용되는 경우를 제외한, 다른 소비자 금융 상품 또는 서비스를 제공하거나 제공하기 위해 소비자 보고서 또는 계정 정보를 수집, 분석, 유지 또는 제공
  - 채무 추심

76) Id. § 5481(15)(A)(xi).

77) Id. § 5481(15)(c)

78) Administrative Procedure Act, Pub. L. No. 79-404, 60 Stat. 237 (1946) (codified as amended in scattered sections of 5 U.S.C.).

79) 5 U.S.C. § 553 (2006).

80) See *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe*, 401 U.S. 402 (1971) (임의적이고 자의적인 법 적용에 대한 사안). 157 See *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Res. Def. Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984). (집행부에 위임된 법령 규정에 대한 집행부의 해석에는 상당한 무게가 주어져야 함.)

사법부에 의해 해석의 기준으로 존중을 받는 반면, 의견서 등에 나타나는 덜 공식적인 해석은 사법부가 참고하는 대상은 아니다.<sup>81)</sup> 또한 사법부는 행정부의 규칙에 대한 해석이 법률에 “위반되거나 모순되는 경우”가 아닌 한 행정부의 자체 해석을 존중한다.<sup>82)</sup>

## ② 중소기업규제의 공정한 집행법(Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act)에 따른 제한

CFPB가 제정하는 규칙에 대해서는 다른 규제기관에는 적용되지 않는 추가적인 제한과 심사가 이루어진다. 이 중 첫 번째는 1996년 「소기업 규제 집행의 공정성법」(Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act)에 따른 제한이다.<sup>83)</sup> 「소기업 규제 집행의 공정성법」은 「규제 유연성법(Regulatory Flexibility Act)」의 몇몇 조항을 개정한 법이다.<sup>84)</sup>

「규제 유연성법」은 행정청이 규칙을 제개정하는 경우 해당 규정이 소규모 기업에 적용되는 규정이면 소규모기업이 부담하게 될 비용을 최소화할 수 있도록 신설되는 규칙에 대해 일정한 단계적 검토 절차를 수행하도록 한다. 「규제 유연성법」에 따르면 행정기관은 규칙 제정시 시작단계 및 최종단계에서 규칙이 소규모 기업에 미치는 영향을 설명하는 “규제 유연성 분석”을 반드시 포함하여야 한다.<sup>85)</sup> 다만, “규칙이 공포되어도 상당수의 소규모 기업에 대해 중대한 경제적 영향을 미치지 않는다는 것을 기관의 장이 확인”<sup>86)</sup>하는 경우에는 규제 유연

---

81) See *Christensen v. Harris County*, 529 U.S. 576 (2000); *Skidmore v. Swift & Co.* 323 U.S. 134 (1944). (행정청의 의견서, 정책 성명, 기관 매뉴얼 또는 시행 지침서에 포함된 행정청의 법령 해석은 모두 사법부에 대해 구속력이 없다.)

82) See *Bowles v. Seminole Rock & Sand Co.*, 325 U.S. 410, 414 (1945). (행정규정의 문언의 의미가 문제되는 경우 행정해석이 법률에 명시적으로 위반되거나 모순되지 않는 한 행정청의 해석에 가중적 무게를 두고 판단해야 함)

83) Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996, Pub. L. No. 104-121, 110 Stat. 857-874 (codified at 5 U.S.C. §§ 801-808 (2006), 15 U.S.C. § 657 (2006)).

84) Regulatory Flexibility Act, Pub. L. No. 96-354, 94 Stat. 1164 (1980) (codified as amended at 5 U.S.C. §§ 601-612 (2006)).

85) *Id.* §§ 603-604.

86) 5 U.S.C. §§ 605(b).

성분석을 생략할 수 있다. 또 「규제 유연성법」은 “상당수의 소규모 기업에게 중대한 경제적 영향을 미칠 수 있는 모든 규칙”에 대해 소규모 기업에게 규칙 제정에 참여할 수 있는 기회를 제공하도록 하고 있다.<sup>87)</sup> 이 경우 규칙 제정에 대한 참여 방법에는 특별한 제한이 없으며, 의견 발표부터 회의 참석, 많은 소기업에 영향을 미칠 수 있는 규칙에 단순히 표시하는 것에 이르기까지 여러 방법이 포함된다. <sup>88)</sup>

「소기업 규제 집행의 공정성법」은 「규제 유연성법」의 내용에 더하여 CFPB에만 적용되는 절차를 신설하였다. 제안된 규칙 제정안의 공고에 앞서, CFPB는 이 규칙안이 소규모 기업에 미치는 잠재적 영향에 대한 정보를 중소기업청(Small Business Administration)에 제공해야 한다.<sup>89)</sup> 중소기업청은 CFPB로부터 규칙안을 제공받으면 소규모 기업들로부터 규칙안에 대한 의견과 제안사항을 듣기 위해 대표로 의견을 제시할 소규모 기업을 선별한다.<sup>90)</sup> 중소기업청은 CFPB, 정보 및 규제 사무국(Office of Information and Regulatory Affairs, 대통령이 정무적으로 임명한 대표자가 이끄는 백악관에 설치된 사무실)의 직원 및 중소기업청의 수석 변호사(Chief Counsel for Advocacy)로 구성된 심사단(이하 “심사단”이라 한다)을 소집해야 하고<sup>91)</sup>, 이 심사단은 소기업 대표들에게 그 심사사항을 보고해야 한다. <sup>92)</sup> 심사단은 규제 유연성에 대한 소기업 대표자의 의견과 자체 조사 결과에 대해 60일 이내에 보고해야 하며,<sup>93)</sup> CFPB는 적절한 경우 제안된 규칙을 수정해야 한다. <sup>94)</sup> 심사단에 의한 절차는 제안된 규칙의 공고 전에 이루어진다(다만, 규칙안 제정에 대한 사전 통지 이후에 발생할 수 있음). 규칙안이 공고될 때, 규칙이 “상당한 수의 소규모 기업에게 상당한 경제적 영향을 미치지 않는” 것으로 입증되지 않는 한, 최초단계의 규제 유연성 분석을 포함해야 한다.<sup>95)</sup> 최초단계의 규제유연성 분석에서는 소규모 기업에 대한 규

---

87) Id. § 609(a).

88) Id.

89) Id. § 609(b)(1) (2006).

90) Id. § 609(b)(2).

91) Id. § 609(b)(3).

92) Id. § 609(b)(4).

93) Id. § 609(b)(5).

94) Id. § 609(b)(6).

칙의 영향에 대한 다양한 정보공개를 요구한다.<sup>96)</sup> 이러한 기본적인 정보공개 외에도, CFPB는 (다른 기관과 달리) “소규모 기업의 신용 비용의 예상 증가분“, 규칙 제정의 목적을 달성하는 동시에 비용 증가를 최소화할 수 있는 “제안된 규칙에 대한 중요한 대안“에 대한 설명 및 「소기업 규제 집행의 공정성법」상의 절차에 따라 중소기업 대표자들이 제시한 의견과 권고사항을 포함해야 한다.<sup>97)</sup> 마찬가지로, 최종 규제 유연성 분석에 대한 일반적인 요구사항 외에도, CFPB는 소규모 기업의 추가 신용 비용을 최소화하기 위해 취한 조치에 대한 설명을 포함해야 한다.<sup>98)</sup> 최종 규칙에 의해 부정적인 영향을 받는 소규모 기업은 규제 유연성 분석 절차에 대한 사법적 검토를 요구할 수 있다.<sup>99)</sup> 그러나 검토는 규제 유연성법에 대한 절차적 준수의 판단만을 위한 것이지 「소기업 규제 집행의 공정성법」의 심사단 절차를 판단하기 위한 것이 아니며 실제로 기관이 작은 비용을 최소화했는지에 대한 검토는 아니다.

### ③ 비용 편익 분석

CFPB는 법규에 따라 규칙 제정 비용 편익 분석을 수행해야 한다.<sup>100)</sup> 규칙을 규정할 때, CFPB는 소규모 예금주들과 시골 지역 소비자들에게 미치는 영향과 함께 “소비자와 대상자에 대한 잠재적 편익과 비용(이 규칙에서 비롯된 소비자 금융 상품 또는 서비스에 대한 소비자의 접근 감소 가능성 포함)”도 고려해야 한다.<sup>101)</sup>

### ④ 주요한 규칙 제정에 대한 후속 검토

CFPB는 발령 후 최소 5년 이내에 모든 “중요한“ 규칙이나 명령에 대한 후속 검토를 수행해야 한다.<sup>102)</sup> “중요한“이라는 용어는 법령에 의

---

95) Id. §§ 609(a)-(b).

96) Id. § 603(b)-(c).

97) Id. § 603(d).

98) Id. § 604(a)(6).

99) Id. § 611.

100) 12 U.S.C. § 5512(b)(2) (Supp. V 2011).

101) Id.

102) Id. § 5512(d).

해 정의되지 않지만, 이러한 “중요한“ 규칙이나 명령의 검토는 필수적이다.

### ⑤ 금융 건전성 감독 위원회의 거부권(Financial Stability Oversight Council Veto)

마지막으로, CFPB의 규칙 제정은 금융안정감독위원회(FSOC)의 거부권의 대상이 된다.<sup>103)</sup> 금융안정감독위원회는 도드 프랭크법에 따라 신설된 기관으로 대형은행이나 금융지주회사와 관련된 분야의 위기 모니터링을 위해 창설되었다.<sup>104)</sup> 금융안정감독위원회는 의장을 맡고 있는 재무장관을 포함하여 연방준비제도 이사회 의장, 통화감독국의 장, 증권거래소의 장, 소비자금융보호국 국장, 미국연방예금보험공사 사장, 미국 상품거래위원회 의장, 연방주택금융공사 사장, 전국신용조합감독청 청장 및 대통령이 임명한 독립 보험 전문가와 함께 10명의 투표 위원으로 구성되어 있다.<sup>105)</sup> 만약 금융안정감독위원회의 구성원 중 한 명이 CFPB의 규칙 제정에 대한 심사를 요청하는 경우, 규칙이나 조항이 “미국 은행 시스템의 안전성과 건전성 또는 미국 금융 시스템의 안정성을 위협에 빠뜨릴 수 있“다면<sup>106)</sup>, 금융안정감독위원회는 3분의 2의 다수결<sup>107)</sup>로 그 규칙 제정에 대해 거부할 수 있다. 즉, 금융안정감독위원회는 체제에 대한 위협을 발생시킬 수 있다고 판단되는 경우에만 CFPB의 규제에 대해 거부권을 행사할 수 있다.

---

103) Id. § 5513.

104) Alan W. Avery et al., Dodd-Frank Act Attempts to Curtail Systemic Risk, 127 BANKING L.J. 766, 767 (2010) (describing the FSOC as at the “core of Dodd-Frank’s systemic risk monitoring and mitigation framework”).

105) 12 U.S.C. § 5321.

106) Id. § 5513(a).

107) Id. § 5513(c)(3)(A).

## 다. CFPB의 감독권한

### (1) 예금기관(depository institution)에 대한 감독

CFPB는 은행에 대한 감독 권한이 있으며 대형 예금기관(은행 및 신용조합)과 비예금기관에 대한 감독도 담당한다. CFPB는 예금기관에 대해 다양한 수준의 감독권한을 가진다. 감독의 내용은 예금기관의 규모에 따라 달라진다. CFPB의 감독권한은 전적으로 소비자보호 측면에만 초점이 맞추어져 있다.

#### (가) 대형 예금기관에 대한 감독

도드-프랭크법은 대형 예금기관의 연방소비자 법률 준수에 대한 감독 및 집행 권한을 개별 연방기관으로부터 CFPB로 이전했다.

CFPB는 도드-프랭크법에 따른 기준으로 총자산 100억 달러 이상으로서 예금보험에 가입<sup>108)</sup>한 예금기관(depository institution,<sup>109)</sup> 은행과 저축조합을 말한다)인 대형 예금기관을 감독할 권한이 있다. CFPB의 대형 예금기관에 대한 감독 권한은 다른 은행 감독기관인 연방준비제도이사회(FRB), 통화감독국(OCC), 연방예금보험공사(FDIC) 및 은행 건전성 규제기관인 국가신용조합관리국(NCUA)과 공유하여 행사된다.

대형 예금기관이 연방소비자법률을 준수하고 있는지에 대한 감독을 위해 조사, 장부 및 기록의 검사, 은행 활동의 규제 감독, 은행 활동에 있어서 연방법 또는 주법의 준수를 모니터링 하는 등의 방법으로 대형 금융기관을 감독한다.

CFPB는 감독권한을 행사할 때 소비자에게 가해지는 위험이 있는지에 기준을 두고 대상기관을 평가한다.<sup>110)</sup> 심사 과정은 CFPB가 시장 관

108) 도드-프랭크법에서 대상자가 되는 예금기관은 연방예금보험공사(FDIC)나 국가신용조합관리국(NCUA)에 의한 보험에 가입되어 있어야 한다.

109) 12 CFR § 161.43.

110) Id. § 5514(b)(2)

행에 대한 정보를 수집하고, 규제 문제가 어디에 있는지를 파악하며, 비공식적으로 규제 대상 기업에게 우려를 전달하는 중요한 방법이다.<sup>111)</sup>

평가에 포함되는 요소에는 대상기관의 자산규모<sup>112)</sup>, 대상기관과 관련된 소비자금융상품 및 서비스에 관련된 거래량<sup>113)</sup>, 소비자금융상품 및 서비스로 제공으로 인해 발생하는 소비자에게 미치는 위험<sup>114)</sup>, 해당 기관이 소비자 보호를 위해 주 당국의 보호를 받는 범위<sup>115)</sup> 등이 있다.

### (나) 소규모 예금기관에 대한 감독

CFPB의 소규모 예금기관에 대한 감독은 100억 달러 이하인 보험에 가입한 예금 기관을 그 대상으로 한다. 도드-프랭크법은 소규모 예금기관에 대한 연방 소비자법을 준수의 일차적인 감독 및 집행 권한은 CFPB로 이전하지 않았다. 소규모 예금 기관에 대한 감독권한은 여전히 건전성감독기구에 있지만, CFPB는 건전성감독기구가 수행하는 검사에 참여하거나, 소규모 기관에 대한 가능한 집행조치를 적절한 건전성감독기관에 요청<sup>116)</sup>하는 등의 제한적인 이차적 감독 권한을 행사할 수 있다.

### (2) 비예금기관에 대한 감독

도드-프랭크법에 따라 소비자금융 규제 제도에 추가된 중요 부분은 비예금기관에 대한 감독권을 CFPB에 부여한 것이었다. 글로벌 금융위기 이전에는 비예금기관의 불공정하고 기만적인 행위 및 관행(UDA P)<sup>117)</sup>에 대한 집행기능은 연방공정거래위원회가 행사하고 있었으나, 감

111) Levitin, supra 1, at 356.

112) Id. § 5514(b)(2)(a)

113) Id. § 5514(b)(2)(b)

114) Id. § 5514(b)(2)(c)

115) Levitin, supra 1, at 357.

116) Id. § 5516.

독권한을 가지고 이를 행사할 연방기관은 존재하지 않았고, 주정부도 해당 기관들에 대해 감독권을 행사하지 않았다.

도드-프랭크법은 금융소비자 보호 차원에서 비예금기관의 권한남용적인 영업행태에 대한 감독권한을 CFPB에 부여했다. 감독대상인 비예금기관의 첫 번째 범주는 주택담보 중개업자 및 학생대부업자, 페이데이론 대출업자 등은 그 규모에 관계없이 감독대상이 된다.<sup>118)</sup> 두 번째로 CFPB는 규칙제정권을 이용하여 채무 추심 영역, 개인 대출 제공 영역, 비은행 자동차 담보대출 영역에서 감독권행사의 대상이 되는 대형참여자의 범위를 규정하고, 이에 대한 감독권을 행사한다.<sup>119)</sup>

CFPB 비은행 감독대상 기업의 세 번째 범주는 해당 비예금기관의 활동이 소비자에게 위험을 줄 수 있다고 CFPB가 합리적으로 결정할 만한 이유가 있는 비예금기관이다. 이 권한은 특정 소비자 금융 상품이나 서비스에 국한되지 않는다. CFPB는 2013년에 이에 관한 규정을 제정했으나, 지금까지 이에 따라 감독권한을 행사한 적은 없었다. CFPB는 2022년 처음으로 세 번째 범주에 해당하는 기업에 대하여 감독권을 행사한다고 발표하였다.<sup>120)</sup>

---

117) 연방 공정거래위원회는 불공정하고 기만적인 행위 및 관행에 대한 규제권을 행사하였고, 남용적인(abusive) 행위에 대한 규제 권한은 도드-프랭크 법에 따라 CFPB의 권한으로 새로 추가되었다.

118) 12 U.S.C. § 5514(a).

119) 12 U.S.C. § 5514(a)에 따르면 이 대상자는 ■ 주택 담보 대출, 중개 또는 서비스를 제공하거나 제공하는 당사자 ■ 대출 수정 또는 압류 구제 서비스를 제공하는 당사자; 페이데이론(페이데이론(급여일 대출)은 대출자가 채무자의 수입에 따라 고금리 신용을 연장하는 단기 대출의 일종이다. 일반적으로 다음 월급의 일부를 원금으로 하며, 단기 즉시 신용에 대해 높은 금리를 부과한다.) 대부업자, ■ 개인 학자금 대부업자, ■ 다른 소비자 금융 상품 또는 서비스 시장에서 “참가자” ■ CFPB가 소비자 금융 상품 또는 서비스의 제공 또는 제공과 관련하여 소비자에게 위험을 초래하는 행위에 관여하고 있다고 판단할 수 있는 합리적인 이유를 가진 것으로 판단하여 당사자로 규정한 자 등이다.

120) <https://www.consumerfinance.gov/about-us/newsroom/cfpb-invokes-dormant-authority-to-examine-nonbank-companies-posing-risks-to-consumers/> 이 세 번째 범주에 대한 감독이 의미가 있는 것은 이를 통해 핀테크 업체에 대한 감독이 가능하기 때문이다.

## 다. 집행권한

CFPB의 집행 권한은 “연방 소비자 금융법” 위반 행위만을 대상으로 한다.<sup>121)</sup> 여기서 “연방 소비자 금융법”이란 불공정하고, 기만적이며 남용적 행위 및 관행(UDAAP), 공시, 등록 및 제소 전 중재의 한계 등을 정한 「소비자 금융 보호법」 및 그에 따라 제정된 법규 및 열거된 소비자법과 그에 따라 제정된 법규가 모두 해당된다.<sup>122)</sup>

### (1) 집행 대상기관(covered person)의 범위

CFPB는 소규모 예금기관(총자산이 100억 달러 미만인 예금기관에 대해서는 집행권한이 없다.<sup>123)</sup> 대신에, 그러한 경우의 강제집행은 건전성 감독기구의 영역이다.<sup>124)</sup> 대형 은행의 경우, CFPB는 다른 규제 기관과 함께 일차적이지만 배타적이지는 않은 집행 권한을 가지고 있고, 비예금기관에 대해서는, CFPB는 양해각서에 따라 FTC와 집행 권한을 공유한다.<sup>125)</sup>

### (2) 법집행 조치를 위한 절차

CFPB는 당사자가 연방 소비자 금융법을 위반한다고 믿는 경우, 두 가지 공공 법집행 조치(public enforcement action)를 취할 수 있는데, 위반 행위자를 상대로 CFPB가 직접 원고로서 연방 지역법원에서 소송을 하거나<sup>126)</sup> 행정소송법에 따라 행정법 판사에 의한 행정심판(adjudication)을 제기할 수 있다.<sup>127)</sup> 이 공공 법집행 조치에 대한 결정을 하기까지 CFPB는 일련의 절차를 수행한다.<sup>128)</sup>

---

121) 12 U.S.C. § 5564(a).

122) Id. § 5481(14).

123) Id. § 5516(d).

124) Id.

125) Id.

126) Id. § § 5564(a), (f).

127) Id. § 5563 (5 U.S.C. § 554 (2006) 적용).

128) <https://www.consumerfinance.gov/enforcement/life-cycle-of-enforcement-action/> (last visited May. 1)

CFPB는 소비자불만이나 내부고발자의 정보, 다른 규제기관으로부터의 정보제공 등 여러 경로로 규제대상자의 연방 소비자보호법 위반사실에 대한 정보를 입수하게 되면 연방 소비자보호법 위반 사실이 인정될 수 있는 일련의 사실이 있는지, 하나 이상의 특정 기업이 해당 사실에서 기술된 행위에 관여되었다고 믿을 만한 사유가 있는지, 해당 위반사실을 입증할 만한 충분한 증거가 있는지 등의 요소를 고려하여 공 법집행 조치를 결정하기 위한 조사를 개시한다. CFPB는 법위반사실 조사를 위해 필요한 경우 증인을 출석과 증언을 강제하는 소환장을 발부할 수 있다.<sup>129)</sup>

사실관계 수집을 끝내고 대상자가 법을 위반했다고 판단하면 CFPB는 대상자에 대해 위반행위 통지서(the Notice of Charges)를 보내 대상자의 법위반행위를 기재하여 청문일시를 통지한다.<sup>130)</sup> 청문절차는 행정청이 최종적으로 민사소송이나 행정심판을 제기하기 전에 조사의 대상이 된 당사자에게 의견 제시의 기회를 주기 위한 것이다.

조사 대상자가 위반행위 통지서를 발부받기 전에 CFPB와 합의하는 경우에는 CFPB는 위반행위에 대한 중지명령(cease-and-desist order)을 내릴 수 있다.<sup>131)</sup> 이를 동의명령(consent order)이라 하는데, 동의명령은 조사 대상자가 CFPB가 제시하는 법위반 사실을 인정하거나 부정하는지 여부에 관계없이<sup>132)</sup> 동의명령 자체에 합의하면 발령할 수 있다. 많은 사건이 동의명령(consent order) 단계에서 종결된다. 동의명령에는 피해자 구제를 위한 피해보상의 명령과 위반행위에 대한 중지명령 등 구체적인 조치를 담는다.

---

129) Id. § 5562(b).

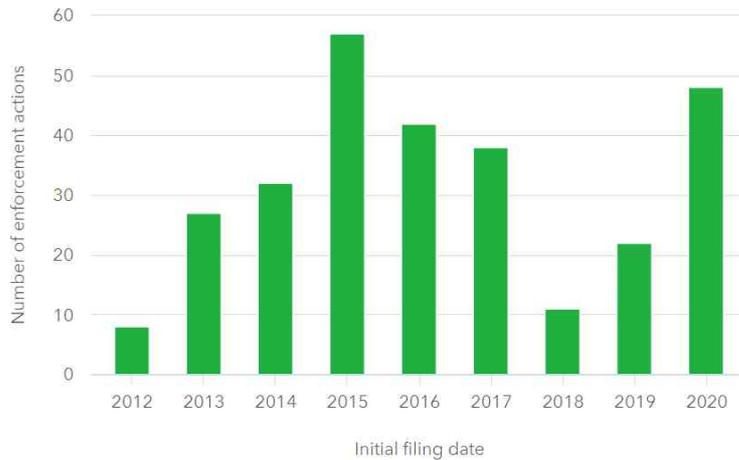
130) Id. § 5563(b).

131) Id. § 5563(c).

132) 동의명령서에는 “Respondent has consented to the issuance of this Consent Order by the Bureau under §§ 1053 and 1055 of the CFPA, 12 U.S.C. §§ 5563, 5565, **without admitting or denying** the findings of facts and conclusions of law” 라고 기록되어 있다.

청문을 시행한 후 그 결과 범위반 행위 판단이 타당하면 공공 법집행 조치(민사소송제기 또는 행정심판 청구)를 하게 된다.

〈CFPB의 법집행 건수〉



〈자료출처: CFPB 홈페이지 게시자료〉

### (3) 피해 구제수단

소비자가 피해에 대한 보상을 얻는 것이 모든 집행 조치의 최우선 목적이다. CFPB는 다른 소비자보호 집행기관과 마찬가지로 여러 가지 구제수단을 행사할 수 있다. 구제조치는 위법한 행위의 중지를 명하는 계약 해지 또는 변경, 금전의 환불 또는 부동산의 반환, 손실 보상, 부당이익에 대한 반환 또는 배상, 손해 배상 또는 그 밖의 금전적 구제 등 피해자의 손해를 직접적으로 배상하는 것과 위반행위에 대한 공개, 법률상 금지명령, 민사적 벌금, 공공 보상의 징수, 위반행위를 한 당사자의 활동이나 자격에 대한 제한 등 다양한 형태를 취한다.<sup>133)</sup> 그리고 이러한 구제방법은 열거된 소비자법에 따라 이용 가능한 다른 모든 구제방법에 더하여 보완적으로 적용되며, 징벌적 배상의 부과는 허용되지 않는다.<sup>134)</sup>

133) Id. § 5565(a)(2).

134) Id. § 5565(c)(3).

〈연도별 피해구제 액수〉



(자료출처: CFPB 홈페이지)

민사상 벌금의 경우 단순한 위반은 하루에 최대 5,000달러의 민사상 벌금이 부과되지만, 해당 위반이 부주의에 의한 것이라면 민사상 벌금은 하루에 최대 25,000달러까지 증가하며, 위반에 대해 고의였다면 벌금은 하루에 최대 100만 달러로 증가한다.<sup>135)</sup>

CFPB가 민사상 벌금으로 징수한 금원은 소비자금융 보호 민사벌금 펀드로 조성되며,<sup>136)</sup> CFPB는 해당 기금을 피고가 자산이 부족하여 피고의 자력으로 피해자에 대한 보상이 어려운 경우 피해자에 대한 공공보상으로 사용하는 등 다른 집행 목적을 위해 사용되는 재원에 기금을 배분할 권한이 있다.<sup>137)</sup>

135) Id. § 5565(c)(2).

136) Id. § 5497(d)

137) 12 C.F.R. 1075.

#### (4) 집행의 실제 사례

##### (가) 신용카드 부가서비스 판매 사건(2012년)

Capital One 은행에서 신용등급이 낮은 신용카드 소지자를 상대로 지불 보호나 신용등급 정보 보호 등의 기능이 있는 부가상품을 판매하면서, 해당 상품이 선택적으로 구매할 수 있다는 점을 알리지 않거나, 지불 보호 상품의 경우 카드소지자가 실직하거나 장애를 입은 경우에 일부 사용액에 대해 부분적으로 지불이 연기되는 효과만 있음에도 사용금액을 지불할 필요가 없는 것처럼 믿도록 하거나, 이미 장애가 있어 상품 혜택을 받을 수 없는 소비자에 대해서도 이를 설명하지 않고 상품을 판매하거나, 신용등급 정보 보호 상품임에도 카드소지자의 신용등급을 올려주는 상품인 것으로 오해할 소지가 있게 상품을 판매하는 등의 행위를 부당하고 기만적인 관행으로 규정하여 이에 대해 조사하였고, 행정심판 절차로 이행되기 전 캐피털 원이 법위반 사실을 인정함이 없이 동의명령에 합의함에 따라 동의명령으로 종결되었다.<sup>138)</sup>

이 사건은 미국 최대 은행이 신용카드 부가상품을 판매하는 방식이 소비자에게 부당하고 기만적으로 작용했다는 판단하여 직접 조사하여 행정조치를 한 사건이다. 이 동의명령 결과 구제된 소비자 피해액수는 1억 4천만달러에 이른다.

##### (나) 웰스 파고 은행 사건 (2017)<sup>139)</sup>

웰스 파고 은행 직원들이 회사에서 은행 계좌와 신용카드 신규 유치에 지급하는 장려금을 지급 받을 목적으로 소비자의 동의나 허가 없이 은행 예금계좌를 개설하고 소비자의 정보를 이용하여 신용카드를 발급하였다. 직원들은 소비자 동의 없이 계좌 이체를 하고, 체크카드를 발

138) [https://files.consumerfinance.gov/f/201207\\_cfpb\\_consent\\_order\\_0001.pdf](https://files.consumerfinance.gov/f/201207_cfpb_consent_order_0001.pdf) (2022. 5. 1. 최종 방문)

139) [https://files.consumerfinance.gov/f/documents/092016\\_cfpb\\_WFBconsentorder.pdf](https://files.consumerfinance.gov/f/documents/092016_cfpb_WFBconsentorder.pdf)

급하고 온라인뱅킹을 등록하였다. 은행 자체 분석에 따르면, 직원들은 소비자가 승인 없이 200만개 이상의 예금과 신용카드 계좌를 개설했다. 이 때문에 소비자는 자기도 모르는 사이에 연체수수료나 이체수수료를 부담하게 되었다.

이 사건은 통화감독국과 로스 앤젤레스시 검찰청과 공동으로 조사하여 동의명령을 내렸고, 웰스파고 은행은 모든 피해자에게 전액 배상하고 CFPB의 민사 벌금 기금에 1억 달러의 벌금을 내도록 명령받았다. 은행은 또한 통화감독국에 3,500만 달러의 추가벌금을 지불하고, 로스 앤젤레스 시와 카운티에는 5,000만 달러의 추가 벌금을 지불하도록 명령받았다.

#### 4. CFPB에 대한 비판

도드-프랭크법이 의회에서 통과되기 전 CFPB 설치 반대론자들은 ① 신설 기관이 소비자 금융 거래에 막대한 규제 비용을 부과하여 소비자 선택권, 금융상품의 비용 증가, 특히 더 적은 수단을 가진 소비자들이 이용할 수 있는 상품의 수가 적어질 것이고,<sup>140)</sup> ② 소비자 보호와 은행의 안전 및 건전성에 대한 두 가지 우려는 서로 균형을 이루어야 하기 때문에 이 두가지 업무를 분리하는 것은 실수이며<sup>141)</sup>, ③ 소비자 보호(또는 적어도 공정한 대출 정책)라는 명목으로 은행이 경솔하게 소비자의 신용을 늘려주는 행동을 하도록 강요함으로써 실제로 은행의 안전과 건전성을 훼손할 수 있다고 주장했다.<sup>142)</sup>

---

140) David S. Evans & Joshua D. Wright, The Effect of the Consumer Financial Protection Agency Act of 2009 on Consumer Credit, 22 LOY. CONSUMER L. REV. 277, 280 (2010) (CFPB는 수퍼유모를 만들어내어 소비자의 선택권을 관료의 선택으로 바꾸어버릴 것이라고 주장함).

141) Legislative Proposals to Improve the Structure of the Consumer Financial Protection Bureau: Hearing Before the Subcomm. on Fin. Inst. and Consumer Credit of the H. Comm. on Fin. Servs., 112th Cong. 9 (2011) [herein after Legislative Proposals Hearing] (statement of Leslie R. Andersen, American Bankers Association) (은행건전성과 소비자보호를 분리하는 것은 문제의 소지가 있다고 주장).

142) LEVITIN, supra note 1, at 337.

이러한 주장 외에도, CFPB 반대자들은 “부당하거나 기만적이거나 학대적인 행위와 관행(UDAAP)” 용어들이 지나치게 애매하게 사용되고 있어(특히 상대적으로 새로운 개념인 “남용적“이라는 용어)로 인해 기관이 행위에 대한 금지권한을 행사할 수 있는 상품과 관행의 범위를 정하는데 엄청난 재량권을 부여했다고 주장했다.<sup>143)</sup>

도드 프랭크 법이 시행된 이후 CFPB가 오히려 금융소비자의 선택의 폭을 좁히고, 금융 비용을 더 가증시켰다는 주장도 있다. 주로 금융시장의 자유 경쟁이 소비자의 이익을 더 증진시킨다고 믿는 이 입장에서는 도드-프랭크법은 소비자 결정을 민주적이지 못한 관료집단의 판단으로 대체하는 규제 체제를 시행함으로써 금융상품의 가격을 올리고 주택담보대출, 신용카드, 은행 계좌에 대한 접근을 차단하여, 삶을 개선하기 위해 신용을 사용하는 수백만 미국 가정에 피해를 입히고 경제 성장을 침체시켰다고 주장한다.<sup>144)</sup>

트럼프 행정부에서 「2018년 경제 성장, 규제 완화 및 소비자 보호 법(the 2018 Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act, EGRRCPA)」은 2010년 도드-프랭크법의 많은 금융 규제 조항과 규제를 그 이전 상태로 되돌렸다.<sup>145)</sup>

EGRRCPA는 금융기관에 “규제 완화“를 제공하기 위해 기존의 많은 소비자 보호 조항을 제거함으로써 소비자에게 더 큰 영향을 미친다.<sup>146)</sup> 또 EGRRCPA는 CFPB를 전복하고, 많은 규제를 철회하고 CFPB의 재량권을 법정 명령으로 대체함으로써 규칙 제정 권한을 제한했다.<sup>147)</sup>

또한 의회에서는 의회는 자동차 대리점에 의한 인종 차별의 문서화된 관행을 중지시키기 위한 목적으로 CFPB가 제정한 자동차 대출에

143) Id.

144) ASSESSING THE EFFECTS OF CONSUMER FINANCE REGULATIONS, Todd Zywicki April 5, 2016, United States Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs

145) Thomas W. Joo, LEHMAN 10 YEARS LATER: THE DODD-FRANK ROLLBACK, 50 Loy. U. Chi. L.J. 561.

146) Id. at 589.

147) Id. at 567.

관한 지침<sup>148)</sup>에 대해 의회 심사법(Congressional Review Act)를 적용하여 번복시킨 바 있다.<sup>149)</sup> 원래 의회 심사법은 행정부가 의회에 제출한 법규를 대상으로 심사를 하도록 되어 있으나,<sup>150)</sup> 의회는 제출된 법규(rule)가 아닌 기관의 단순한 지침에 대해 심사를 통해 번복함으로써 의회가 심사권을 행사할 수 있는 행정법령의 범위의 확장시켰다.<sup>151)</sup>

### Ⅲ. 미국의 금융소비자 보호 법률

#### 1. 금융거래에 관한 실체적 제한을 다루는 법률

여러 연방 소비자법에서는 기본적으로 소비자 보호를 위해 금융기관에 공시의무를 부과하고 있다. 연방 소비자금융 보호 법률 중 일부는 금융 기관이 법률을 제대로 준수하고 있는지를 평가할 수 있도록 특정 소비자 거래의 실체를 분석하도록 하고 있다.

##### 가. 불공정, 기만 또는 남용 행위 금지(도드-프랭크법) 조항

도드-프랭크법 제10장 C에서는 법적용대상인 개인이나 서비스 제공자가 소비자금융 상품이나 서비스와 관련하여 불공정하거나 기만적이거나 남용적인 행위나 관행(unfair, deceptive, or abusive acts or practices, 불공정·기만·남용행위라 한다)을 하는 것을 금지한다<sup>152)</sup>. 불공정·기만·남용행위 금지 권한에는 불공정·기만·남용행위를 방지하고 소비자금융 상품이나 서비스에 적용되는 불공정·기만·남용행위를 판단할 수 있는 규칙을 제정할 수 있는 권한을 부여하였다.<sup>153)</sup>

148) Indirect Auto Lending and Compliance with the Equal Credit Opportunity Act, March 21, 2013, [https://files.consumerfinance.gov/f/201303\\_cfpb\\_march\\_-Auto-Finance-Bulletin.pdf](https://files.consumerfinance.gov/f/201303_cfpb_march_-Auto-Finance-Bulletin.pdf).

149) The Congressional Review Act (CRA): Frequently Asked Questions, Updated November 12, 2021.

150) 5 U.S.C. § 551(4) (2012) (defining “rule”); 5 U.S.C. § 801(a)(1)(A) (2012) (행정청에서 제정할 법규(rule)에 대한 의회의 심사에 관한 사항을 정하고 있음).

151) Thomas W. Joo, *supra* at 594.

152) 12 U.S.C. § 5531

153) 12 U.S.C. § 5531(b).

도드-프랭크법 따르면, 불공정하고 기만적인 행위에 관한 규정은 연방공정거래위원회법에서 사용된<sup>154)</sup> 동일한 용어의 정의, 또한 이와 유사하게 동일한 용어를 정의한 주법을 모방했다. 여기에 더하여 도드-프랭크법은 “남용”이라는 용어를 새로운 법적 개념으로 도입했다.

불공정한 행위 또는 관행은 소비자가 합리적으로 회피할 수 없는 상당한 피해를 야기하거나 야기할 가능성이 있는 행위이다.<sup>155)</sup> 상당한 피해는 소비자나 경쟁에 대한 이익이 있다고 해도 그로써 상계되지 않는다.<sup>156)</sup> CFPB는 다음과 같은 행위를 불공정한 행위로 판단했다.

- 소비자가 불편한 시기에 과도한 채무추심 전화를 한 채무추심업자
- 회사가 소비자로부터 상품대가를 지급받는 경우 소비자의 승인 없이 대금을 은행 계좌에서 지불하는 대신 신용 상품을 통해 지불하도록 지시하는 행위
- 회사가 소비자로부터 대금을 지급받음에 있어 여러 번 부적절한 요금이 고객의 계좌에 부과될 수 있도록 하는 제3자 지불 처리 시스템을 만드는 행위

도드-프랭크 법이 기만을 특별히 정의하고 있지는 않지만, CFPB 지침은 연방무역위원회의 용어 해석을 그대로 따른다. 기만행위 혹은 기만영업은 소비자를 오도하거나 오도할 가능성이 있는 물질적 표현, 누락, 행위 또는 실천을 수반하는 행위로서, 소비자가 기만행위로 합리적으로 해석할 수 있는 행위다.<sup>157)</sup> CFPB는 다음과 같은 행위를 기만적인 행위로 판단했다.

- 정해진 판촉기간 내에 잔금을 납부하지 않으면 무이자 대출이 연이자율 22.98%의 대출이 된다는 사실을 고지하지 않은 경우

154) 15 U.S.C. § 45. 다만, 연방공정거래위원회법에서는 “불공정하고 기만적인”을 함께 사용하고 있어 따로 “기만적인” 용어만 정의할 필요가 없으나, 도드-프랭크법에서는 “기만적인 행위”에 대한 설명을 따로 하지 않고 있으며 연방공정거래위원회법의 개념을 그대로 차용하는 것으로 보인다.

155) 12 U.S.C. § 5531(c)(1)(A).

156) 12 U.S.C. § 5531(c)(1)(B).

157) US Consumer Regulatory Law: Overview, Practical Law Practice Note Note, WestLaw.

- 기한부 채무가 아직 갚아야 할 빚이라고 잘못 표시한 것
- 소비자가 채무를 지고 있다는 것을 입증할 의도가 없음에도 소비자가 법정에서 채무에 대해 이의를 제기하는 경우 소비자의 채무가 있음을 입증하려는 의도를 진술하는 것.
- “주택담보채무 신속변제 프로그램”에 따라 절약된 담보 대출 이자 금액을 잘못 표시한 것
- 회사가 부채를 회수하려고 할 때 자동차 대출자의 위치를 밝히기 위해 대출자에게 전화할 때 회사의 전화번호를 숨기는 제3자 서비스를 이용하는 것
- 당좌대월 수수료가 청구됨에도 불구하고 특정 은행 거래에 대해 부과되지 않는다고 표시하는 것

한편, 도드-프랭크법 자체로는 무엇이 남용 행위나 관행을 구성하는지에 대한 지침을 거의 제공하지 않지만, 용어를 정의하는 규칙을 제정할 수 있는 CFPB의 권한에 대해서는 한 가지 제한을 명시하고 있다.<sup>158)</sup> 도드-프랭크 법에 따르면, CFPB는 법적용대상자(금융상품 판매자 등)가 상품 또는 서비스를 이해하는 소비자의 능력을 실질적으로 방해하거나 또는 ① 상품이나 서비스의 실질적 위험, 비용 또는 조건에 대한 소비자의 이해 부족을 부당하게 이용하거나, ② 소비자금융상품이나 서비스를 선택하거나 사용하는 데 있어서 소비자의 이익을 보호할 능력의 부족을 부당하게 이용하거나, ③ 또는 소비자가 자신의 이익을 위해 금융상품 판매자 등에 대해 합리적으로 의존하는 것을 부당하게 이용하는 것이 아니면 소비자금융 상품이나 서비스의 제공과 관련하여 남용행위나 남용적인 영업에 대해 결정할 권한이 없다.<sup>159)</sup>

CFPB는 기업이 해당 상품을 ‘연금 매수’ 또는 ‘현금 매입 연금 제도’라고 부르며 고리대금업인 거래의 실체를 가리고 해당 상품이 주택담보대출이나 신용카드 대출보다 바람직하다고 진술한 회사의 행위, 소비자가 지급한 금전이 여러 채무중에 어떤 채무에 배분되는에 대한 정보를 불충분하게 알려주거나, 고객응대부서에서 해당 정보를

158) Id. § 5531(d).

159)

잘못 알려주거나 소비자가 요구한 것과 다르게 채무변제를 하는 회사의 행위를 남용행위로 판단하였다

#### 나. 채권의 공정 추심업무법(The Fair Debt Collection Practices Act)<sup>160)</sup>

이 법은 채권추심에 관한 주요 연방법률이다. 채권추심자에 의한 괴롭힘 및 그 밖의 불공정 또는 기만행위로부터 소비자를 보호하는 법률이다. FDCPA는 채권추심을 지배하는 주요 연방 법령이다. CFPB와 FTC가 함께 이 법을 집행하며, CFPB의 관할권에 속하지 않는 채무 추심업자는 여전히 FTC의 감독 권한에 속한다. FDCPA의 규율대상에는 개인, 가족 또는 가계 목적을 위한 채권추심은 포함되지만, 사업 목적의 채권추심은 포함되지 않는다.<sup>161)</sup>

일반적으로 FDCPA는 채권추심자에게 일정한 절차상의 의무를 부여하여 채권추심자가 채무자를 괴롭히거나 권한을 남용하는 행위,<sup>162)</sup> 허위 또는 오해의 소지가 있는 표현의 사용,<sup>163)</sup> 불공정 행위,<sup>164)</sup>를 하는 것을 금지하고 있다.

#### 다. 연방공정거래위원회법(Federal Trade Commission Act)

연방공정거래위원회는 예금기관에 대한 감독권은 보유한 적이 없지만 비예금기관에 대한 집행권을 연방공정거래위원회법을 통해 여전히 행사하고 있다.

연방공정거래위원회법에 따르면 상업에서 또는 상업에 영향을 미치는 불공정한 경쟁 방법과 불공정하거나 기만적인 행위 또는 상업에 영향을 미치는 행위 또는 관행을 금지하고 있다.<sup>165)</sup>

160) 15 U.S.C. §§ 1692-1692p (2006). 우리나라 법률로는 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」이 있다.

161) 15 U.S.C. § 1692a(5)

162) Id. § 1692d.

163) Id. § 1692e.

164) Id. § 1692f.

165) Id. § 45

연방공정거래위원회는 법 위반행위의 조사를 위해 조사요구권(Civil Investigative Demands)을 행사하여 자료의 제출이나 구두 증언을 요구할 수 있으며 진술서를 제출하도록 할 수도 있다.<sup>166)</sup> 조사 후에 법 위반행위가 있다고 믿을 만한 사유가 있고 법 집행이 공공의 이익에 부합한다고 판단되면 으면 위반행위자에 대하여 행정심판을 제기하거나 민사상 벌금의 부과를 구하는 소를 제기할 수도 있다.

행정심판이 제기되는 경우 행정판사 앞에서 심리가 이루어 지는데, 쟁점에 되는 행위가 위반행위인 것으로 판단되면 행정판사는 연방공정거래위원회에 중지명령을 권고하고, 이 중지명령이 연방공정거래위원회의 가장 큰 법집행 수단이 된다.

## 2. 공시에 관해 주로 규정하고 있는 법률

어떤 연방 소비자 법은 공시 중심적인 법률의 범주로 설명될 수 있다. 이러한 법률의 규제적인 부분의 개정에 따라 금융거래의 실질에 부합하는 일부 조항이 추가되었을 수 있지만, 해당 법률은 주로 금융거래에 종사하는 소비자에게 제공되어야 하는 공시 유형에 초점을 맞추고 있다.

### 가. 대출에서의 진실법(The Truth in Lending Act, TILA)<sup>167)</sup>

대출에서의 진실법과 그 시행규정 Z(Regulation Z)<sup>168)</sup>는 소비자신용을 확장하는 기업을 규율한다. 소비자신용이란 주로 주택담보대출, 자동차 또는 신용카드 대출과 같은 개인, 가족 또는 가계 목적에 사용되는 신용을 의미한다.

---

166) Id. § 57b-1©(1)

167) Pub. L. No. 90-321, 82 Stat. 146 (1968) (codified as amended at 15 U.S.C. §§ 1601-1667e) (2006)).

168) 12 C.F.R. §§ 1026.1 to Pt. 1026, Supp. I, Part 5

이 법은 대출자가 소비자에게 소비자신용대출의 비용에 대해 명확한 정보를 제공할 수 있도록 통일된 시스템을 제공할 것을 요구한다. 예를 들어 TILA는 신용카드 발급자가 연간 수수료율(APRs)을 공개하여 소비자들이 다른 상품과 비교할 수 있도록 해야 한다. 예를 들어, TILA는 1994년에 주택소유권 및 자본보호법( the Home Ownership and Equity Protection Act, HOEPA)에 의해 개정되었는데, 개정된 내용에는 고비용 주택담보대출에 대한 구체적인 공시조항이 추가되었다.<sup>169)</sup>

공시에 관한 사항 외에도, 대출에서의 진실법은 대출자에 대한 실질적인 제한도 규정하고 있다. 도드-프랭크법(금융소비자보호법)에서는 TILLA를 개정하여 불공정하고 기만적인 모기지 대출 관행을 상술하고 이를 금지하며 일정한 모기지 거래에 대해 금리 제한을 부과하도록 했다. 2009년 신용카드 책임 및 공개법(The Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act of 2009, CARD Act of 2009)은 TILA를 개정하여 특정 신용카드 거래에 수수료 제한을 부과하고, 신용카드 소비자에 대한 전반적인 공정성과 투명성을 높이도록 하였다.<sup>170)</sup> 공정 신용 청구법(Fair Credit Billing Act, FCBA)은 TILA를 개정하여 불공정한 신용카드 청구 관행을 금지하고 청구 명세서에 오류가 발생할 경우 특정 절차를 요구하도록 하였다.<sup>171)</sup>

#### 나. 저축에 관한 진실법(The Truth in Savings Act)<sup>172)</sup>

TISA는 자연인이 개인, 가정 또는 가족용으로 예금기관에 보유하고 있는 예금계좌에 적용되는 법률이다. 이 법은 저축 계좌의 다양한 요율 및 수수료에 대해 통일된 정보공시를 하도록 요구하는 법이지만, 허위 및 오해의 소지가 있는 광고에 대한 일정한 금지 사항도 규정하고 있다.

---

169) 15 U.S.C. 15 § 1639.

170) Id. § 1601

171) Id. § 1666

172) 12 U.S.C. §§ 4301-4313 (2006).

#### 다. 부동산결제절차법(the Real Estate Settlement Procedures Act)<sup>173)</sup>

부동산결제절차법과 그 시행규정 X<sup>174)</sup>는 주로 주택담보대출 결제 거래의 체결과 관련된 비용을 소비자에게 공시하는 데 초점을 맞추고 있다. 부동산결제절차법은 연방정부 관련 주택담보대출에 적용되는데, 이는 1인 부터 4인 구성의 가족 또는 공장제 주택을 담보로 하는 대출이다.

이 법에서는 부동산담보 설정 시 필요한 인적사항(이름, 소득, 사회보장번호), 부동산의 주소, 부동산의 추정가치, 원하는 주택담보대출 액수의 요건 등을 정하는 한편 불법적인 사례금이나 불로소득 수수료를 금지하고,<sup>175)</sup> 대출자와 결제서비스 제공자는 결제서비스업의 소개비 명목으로 어떤 것이든 가치가 있는 대가를 주거나 받을 수 없으며, 실제로 제공된 적 없는 서비스에 대한 수수료를 주거나 받아서는 안된다.

#### 라. 전자 자금 이체법(The Electronic Fund Transfer Act)<sup>176)</sup>

전자 자금 이체법은 그 시행 규정인 규정 E와 함께 전자 송금에 관계되는 소비자를 보호하기 위한 틀을 제공한다. 이 법에 따른 전자 자금 이체는 현금 자동 입출금기, POS(Point-of-Sale) 단말기, 자동화된 청산 거래소 시스템, 정기적, 반복적 이체를 위한 전화 요금 지불 계획, 원격 बैं킹 시스템을 이용한 이체를 말한다.<sup>177)</sup> 이 법은 미국에 영업소가 있는 외국은행을 포함하여 전자 자금이체 업무를 하는 모든 사람에게 적용되며, 은행의 허가지역이나 금융거래가 일어나는 지역이 어디인지에 상관없이 전자이체가 이루어지는 모든 계좌에 대해 적용된다.

시행규정 E에서는 전자 자금이체 서비스 이용 약관, 허가되는 거래

173) 12 U.S.C. §§ 1831b, 2601-2610, 2614 -2617 (2006).

174) 12 C.F.R. §§ 1024.1 ~ Pt. 1024, Supp. I

175) 12 U.S.C. § 2607

176) 15 U.S.C. §§ 1693-1693r (2006). The Bureau did not assume authority over section 920 of the Act, 15 U.S.C. § 1693r. See 12 U.S.C. § 5481(12)(C).

177) 12 C.F.R. § 1005.3(b)

유형, 이체 횟수 및 금액의 한도, 이용수수료 등 서비스 이용을 위한 최초 공시사항을 정하고 있으며,<sup>178)</sup> 현금카드와 같은 이용수단,<sup>179)</sup> 권한 없이 이체된 경우 소비자의 책임<sup>180)</sup> 등에 대해서도 규정하고 있다.

## ■ 국제송금규정

도드-프랭크법 제1073조는 전자자금이체법 제919조<sup>181)</sup>를 신설하여 미국의 소비자가 외국의 개인과 기업에게 하는 송금에 대한 소비자 보호 제도를 도입했다. 해당 조항은 먼저 송금업자가 송금액을 지급하기 전과 송금하는 때에 일반적으로 소비자에게 일정한 사항(정확한 환율, 특정 수수료 금액, 수취인에게 전달될 것으로 예상되는 금액 등)을 공시하도록 하고, 소비자에게 취소와 환불 권한을 주도록 하며, 오류가 발생한 경우 조사하고 해결하도록 하며, 송금업자의 행위와 그 대리인의 행위에 대한 책임 기준을 준수하도록 한다.

## ■ 더빈 수정안

도드-프랭크법 제1075조는 직불카드 거래에 관한 EFTA의 제920조<sup>182)</sup>를 새로규정하였다. 제920조는 연방준비위원회로 하여금 다음 사항에 대해 규칙을 규정할 것을 요구한다.

- 직불 카드 구매와 관련하여 특정 직불 카드 발급자에게 지불해야 하는 합리적인 교환 수수료에 대한 표준에 관한 사항. 결제 카드 네트워크는 상인들이 각각의 전자 직불 거래를 위해 직불 카드 발급자에게 지불하는 이러한 교환 수수료를 설정한다.
- 결제를 위해 발행인에게 직불거래의 처리 경로를 지정할 수 있는 상인의 능력을 제한하는 특정 결제 네트워크 규칙과 관행에 대한

---

178) Id. § 1005.7

179) Id. § 1005.5

180) Id. § 1005.6

181) 15 U.S.C. § 1693o-1)

182) 15 U.S.C. § 1693o-2) (더빈 수정안으로 알려져 있음)

제한에 관한 사항

### 3. 공정한 대출에 관한 법률

공정한 대출법은 금융상품과 서비스를 이용하는 소비자에 대한 불평등한 대우를 제거하고 발견해 내기 위해 고안된 법률로서 금융기관은 공정한 대출법을 준수해야 한다. 공정한 대출법은 다음의 행위를 포함하여 금융 기관의 광범위한 활동을 규제한다.

- 대출 인수(승인 절차 및 상품 배치에 관한 사항도 포함)
- 대출 가격 설정.
- 마케팅 및 커뮤니티 지원(지점)
- 대출 서비스(손실 경감 및 압류 활동 포함)

#### 가. 평등한 신용 기회법(Equal Credit Opportunity Act)<sup>183)</sup>

평등한 신용 기회법은 신용공여자가 신용거래의 모든 측면에 관하여 신청자를 차별하는 것을 금지하고 있다. 여기서 신용거래는 신청자가 신용 신청 또는 기존 신용 연장에 관해 채권자와 거래하는 모든 측면을 의미한다.<sup>184)</sup> 여기에는 정보 요구 사항, 조사 절차, 신용도 기준, 신용 공여 조건, 신용 정보 제공, 신용공여 취소, 변경 또는 해지, 추심 절차 등이 포함된다.

구체적으로 신용공여자는 인종, 피부색, 종교, 출신국가, 성별, 결혼 여부나 나이, 공적부조를 받는 사람이라는 사유, 특정 소비자보호법에 따른 권리를 행사했다는 사유 등을 이유로 차별해서는 안 된다고 규정하고 있다.<sup>185)</sup>

평등한 신용 기회법의 집행을 담당하는 기관은 CFPB이지만 일정한

183) 15 U.S.C. § § 1691-1691f (2006).

184) 12 C.F.R. § 1002.2(m)

185) Id. § 1002.2(z)

법위반의 경우에는 법무부가 담당기관이 되는 경우도 있다.

#### 나. 공정주택법(Fair Housing Act)<sup>186)</sup>

주택담보대출 및 서비스 제공과 같은 주택 부동산 관련 거래는 물론 주택 매매 또는 임대와 관련된 거래를 관할하는 법이다. FHA와 그 시행 규정<sup>187)</sup>은 인종, 피부색, 종교, 출신국가, 성별, 장애유무, 가족상태 (부모 또는 법적 보호자와 함께 생활하는 18세 미만의 아동, 임산부 및 18세 미만 아동의 양육권을 확보한 사람으로 정의)등을 이유로 차별하는 것을 불법으로 규정하고 있다.

#### 다. 주택모기지 정보공시법(Home Mortgage Disclosure Act)<sup>188)</sup>

주택모기지 정보공시법과 그 시행규정<sup>189)</sup>은 금융기관이 특정 부동산 담보 대출에 대한 정보를 연례적으로 감독기관에 보고하도록 요구한다. 대상 금융 기관은 주택모기지에 대한 대출신청서, 담보설정 및 주택 구입, 주택 개선공사비용 대출에 대한 자료를 보고해야 한다.

주택 구입 대출은 주택에 의해 담보되고 그 주택(또는 다른 주택)을 구입하는 목적으로 이루어지는 대출을 말한다.

매년, 대상 기관은 필요한 대출 정보를 포함하는 대출/신청 기록부 (Loan/Application Register, LAR)를 감독기관에 제출해야 한다. 이 정보는 보고서로 통합되고 연방 금융기관 심사위원회(Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC)에 의해 대중에게 공개된다.

대부분의 대출업자에게 주택모기지대출과 관련한 일정한 정보를 보고하도록 하여, 부분적으로는 대중들이 대출업자가 그 지역의 필요에

---

186) 42 U.S.C. §§ 3601 to 3619

187) 24 C.F.R. § 100.1 ~ 100.600

188) 12 U.S.C. §§ 2801-2810 (2006).

189) 2 C.F.R. §§ 1003.1 to Pt. 1003, Supp. I

부합하는지 여부를 판단할 수 있도록 한다. 이 정보는 또한 대출관행에 잠재적인 차별을 구분해 내는데 사용되기도 한다. 예를 들어 연방 기관은 LAR의 데이터를 사용하여 신용 점수와 상관관계가 없는 인종 또는 민족 그룹 사이에 대출 승인이나 거부 또는 가격 결정에 있어서 차이가 있는지를 정확히 파악할 수 있다.

#### 4. 소비자 정보의 정확성과 프라이버시에 관한 법률

특정 연방 소비자법은 소비자의 금융 정보의 프라이버시뿐만 아니라 해당 정보의 정확성 유지 및 적절한 보고에 초점을 맞추고 있다

##### 가. 그램-리치-블라일리법(Gramm-Leach-Bliley Act)의 프라이버시 조항<sup>190)</sup>

이 법과 그 시행규정 P<sup>191)</sup>는 금융기관에 의한 비공개 개인정보의 수집, 공유 및 보호에 관한 사항을 규정한다.

“비공개 개인정보“란 개인 식별이 가능한 금융정보와 공개적으로 사용할 수 없는 개인 식별이 가능한 금융정보를 사용하여 파생적으로 얻은 모든 소비자 목록, 소비자에 대한 설명 또는 그 밖의 모든 소비자 그룹(및 이와 관련된 공개적으로 사용 가능한 정보)을 말한다.<sup>192)</sup>

개인을 식별할 수 있는 금융정보의 예는 다음과 같다.<sup>193)</sup>

- 대출, 신용카드 또는 기타 금융 상품 또는 서비스를 얻기 위해 소비자가 응용 프로그램에 제공하는 정보
- 계좌 잔액 정보, 결제 내역, 당좌대월 내역, 신용 카드 또는 직불 카드 구매 정보.

190) 15 U.S.C. § § 6802-6809 (2006). The Bureau did not assume authority over § 6805 as it applies to § 6801(b). See 12 U.S.C. § 5481(12)(U).

191) 12 C.F.R. § § 1016.1 to Pt. 1016, App.

192) 15 U.S.C. § 6809(4).

193) 12 C.F.R. § 1016.3(q)(2).

- 신용 계정을 수집하거나 서비스를 제공하는 것과 관련하여 얻은 정보
- 소비자 보고서의 정보

금융기관은 이 법에 따라 소비자에게 개인정보보호에 관한 통지를 하여야 하며, 이 통지에는 특정 상황에서 소비자의 비공개 개인정보를 제3자에게 공개하지 않도록 기관에 지시할 권리가 있음을 통지하는 것을 포함한다.

#### 나. 공정신용보고법(Fair Credit Reporting Act)<sup>194)</sup>

공정신용보고법은 그 시행규정 V<sup>195)</sup>와 함께 소비자신용보고서에 포함된 정보와 같은 소비자 신용 정보의 수집, 배포 및 사용을 규제한다. 소비자 신용보고서란 소비자와 관련된 신용도, 신용 상태, 신용 능력, 성격, 일반적 평판, 개인적 특성 또는 생활 양식 같은 사항으로 소비자에 의해 서면, 구두 혹은 다른 형태의 의사소통을 통해 소비자신용보고기관에 전해진 것으로서 개인, 가족 또는 가계 목적 또는 보험, 고용 목적, 이 법 제604조에 의해 승인된 또 다른 목적<sup>196)</sup>으로 신용을 얻기 위한 소비자의 적격 여부를 판단하는 데 도움이 되는 용도로 사용되거나 수집된 것을 말한다.<sup>197)</sup>

공정신용보고법의 적용을 받는 기업은 다음과 같다.

- 소비자 보고 기관: 소비자 신용 정보를 정기적으로 수집 또는 평가하여 소비자 보고서를 작성하고 제3자에게 제공하는 기관
- • 소비자 보고서에 대한 소비자 정보의 제공자: 소비자 보고서에 포함시키기 위해 소비자 정보를 소비자 보고 기관에 제공.
- 소비자 보고서 사용자: 소비자 보고서 기관으로부터 얻은 소비자

194) 15 U.S.C. § § 1681 to 1681x

195) 12 C.F.R. § § 1022.1 to Pt. 1022, App. O

196) 15 U.S.C. § 1681b

197) Id. § 1681a(d)(1)

보고서를 지정된 허용 가능한 목적으로 사용. 공정신용보고법에 따라 소비자 보고서 사용자는 다음의 사항을 준수해야 한다.

- 공정신용보고법 제604조에 명시된 소비자 보고서를 얻을 수 있는 허용 가능한 목적이 있어야 한다.
- 소비자 보고서의 의도된 사용에 관하여 소비자 보고 기관에 인증한다.
- 불리한 조치가 취해진 경우 소비자에게 통지한다.
- 사기 정보 및 군 현역 정보에 대처하기 위한 특정 정책 및 절차를 준수한다.
- 소비자의 주소와 관련된 불일치를 적절히 해결한다.
- 적절한 경우 소비자 보고서 정보를 적절히 폐기한다.

## 5. 온라인 시장 대출에 적용될 수 있는 법

### 가. 온라인 시장 대출

시장 대출(market place lending)<sup>198)</sup>은 전통적인 은행의 개입 없이 온라인 플랫폼을 사용하여 대출자와 투자자를 연결시키는 영업형태로 광범위하게 정의될 수 있다. 온라인 시장 대출자들은 기술과 데이터 알고리즘을 사용하여 소비자와 소기업에 대한 대출을 실행한다. 플랫폼 대출이라고도 불린다. 인터넷과 데이터 알고리즘 덕분에 온라인 시장 대출은 대출신청에 대해 더 빠르게 신용공여 결정(일반적으로 48시간에서 72시간 이내)을 제공할 수 있게 되었다. 또한, 온라인 시장 대출은 전통적인 금융기관을 이용한 대출보다 더 낮은 비용으로 대출 공급을 창출할 수 있으며, 이에 따라 소비자들은 좀 더 저렴한 비용으로 신용을 얻기를 기대한다.

---

198) CFPB에서는 시장 대출을 다음과 같이 설명한다. “온라인 “플랫폼“을 사용하여 소비자 또는 기업과 대출을 매수하거나 투자하려는 의향이 있는 투자자들을 연결시킨다. 대부분의 경우, 일단 대출이 이루어지면 플랫폼은 대출자로부터 원리금 지급을 받아, 그 원리금에서 일부를 수수료로 차감한 후 투자자들에게 보낸다.” ([https://files.consumerfinance.gov/f/201603\\_cfpb\\_understanding-online-marketplace-lending.pdf](https://files.consumerfinance.gov/f/201603_cfpb_understanding-online-marketplace-lending.pdf))

온라인 시장대출업에 대해서도 기존의 금융기관을 규제하는 법률들이 기본적으로 적용된다.<sup>199)</sup> 시장 대부업체는 대출 및 보안 발급과 관련된 기존 연방·주 규제의 대상이 된다.

온라인 시장 대출에 대한 규제에 대해 일부 전문가나 업계에서는 기존 제도가 이 대출을 규제하는데 적절하다고 주장한다. 그러나, 기존 규제는 주로 온라인 시장 대출의 출현 이전에 만들어져서 시행되었다. 일부의 전문가들은 부담스럽거나 비효율적인 현재의 규제가 불필요하다고 주장한다. 이와는 반대로, 다른 일부의 전문가들은 사람들은 전통적인 금융기관 규제 이 산업에 대한 규제 사이에는 규제 격차와 약점이 존재하며 오히려 규제가 강화되어야 한다고 주장한다. 또한, 연방 및 주 법률과 규정의 특정 측면이 시장 대출자에게 정확히 어떻게 적용될 수 있는지에 대한 불확실성도 있다. 미국 내부에서도 아직 이 새로운 시장에 대해 어떤 규제 입장을 취해야 하는지에 대해 논의가 계속 이루어지고 있다.

CFPB와 연방공정거래위원회(FTC)는 시장대출의 소비자보호 부문을 규제하는 데 관여하는 두 개의 중요한 기관이다.

CFPB는 연방 소비자 보호법을 집행할 권한을 갖는다. 온라인시장 대부업체를 포함한 비은행 대부업자는 일반적으로 CFPB의 법집행 관할 하에 있다. CFPB는 또한 불공정, 기만 또는 남용 행위와 관행을 금지하는 규칙 제정을 포함한 소비자 대출에 대한 규칙 제정권을 가지고 있다. CFPB의 규칙은 온라인 시장의 위법행위에 대해서도 그대로 적용된다.

이에 대해 연방공정거래위원회는 특정 소비자 보호에 대한 집행 권한을 갖는다. 공정거래위원회는 또 신용계약에서 특정 남용 조항을 금지하는 규정을 관할하고 있다.<sup>200)</sup>CFPB와 그 밖의 연방 규제 기관은 대

---

199) 우리나라에서는 온라인 플랫폼을 이용한 투자에 대하여 규율하는 「온라인투자연계금융업 및 이용자 보호에 관한 법률」(2019. 11. 26., 제정, 2021. 5. 1. 시행)이 제정되어 시행되고 있다.

출업계에 대해 규제 준수 의무를 상기시키기 위해 온라인 시장 대출에 종사하는 금융 기관에 대한 지침을 발표했다. CFPB는 소비자가 온라인 시장 대출을 이해할 수 있도록 소비자 게시판을 설치하고, 동시에 온라인 시장 대부업체 및 해당 상품에 대한 소비자 불만 접수를 시작할 것이라고 발표했다. 2016년 4월 CFPB는 온라인 시장 대출업계의 가장 큰 부문 중 하나인 온라인 페이데이론에 한정된 보고서를 발표했다.<sup>201)</sup>

CFPB의 조사는 법집행을 위한 준비단계이다. CFPB는 그 권한에 따라 온라인 시장 대출의 위법행위에 대한 감독 및 조사를 통한 법집행을 실현시킬 것이다.

#### 나. 연방 소비자 보호법의 적용

소비자와의 접촉방식이나 신용 심사 방법은 기업마다 다를 수 있지만, 온라인 시장 대출기업은 아래의 법령을 포함하여 대부분의 금융 기관에 적용되는 것과 동일한 연방 소비자보호법에 의해 규제가 적용된다.

##### (1) 평등한 신용기회법

평등한 신용기회법(ECOA, 15 U.S.C. §§ 1691 to 1691f)과 연방 규정(Code of Federal Regulation) 중 규제 B(12 C.F.R. §§ 202.1 to 202.17)에 따라 온라인 시장 대출기업과 같은 채권자가 소비자의 종교, 민족, 결혼 상태 등 차별금지사유를 이유로 차별하는 것을 불법으로 규정하고 있다. 다시 말해서, 온라인 시장 대출기업은 이러한 차별금지 요소와 상관없이 신용도가 높은 신청자들이 신용을 이용할 수 있도록 해야 한다. 또한, ECOA와 규정 B는 대출기업이 신용 신청에 불리한 조치를 취할 경우 발생하는 통지 의무를 채권자에게 부과한다.

---

200)

201) [https://files.consumerfinance.gov/f/201604\\_cfpb\\_online-payday-loan-payments.pdf](https://files.consumerfinance.gov/f/201604_cfpb_online-payday-loan-payments.pdf)  
(Online Payday Loan Reports)

역차별이론(평등원칙을 적용함으로써 오히려 평등원칙에 의해 보호 받지 않는 다른 집단에 역차별이 발생할 수 있다는 이론)에 따르면 온라인 시장 대출기업이 증권인수 시 소비자 데이터에서 얻어진 알고리즘을 사용하는 것에 대해서는 공정한 대출에 대한 우려가 제기될 수 있다. 온라인 시장 대출 업무에 종사하는 금융기관은 대출이 차별금지 기준의 적용으로 의도하지 않은 역차별을 초래하지 않는지 확인하기 위해 인수 정책 및 신용 점수 모델을 평가해야 한다.

## (2) 대출에 관한 진실법

대출업자가 사업을 수행하기 위해 사용하는 채널(온라인, 전통적 은행 건물의 위치, 제3자 리드 창출방식, 우편 또는 전화 등)과 관계 없이, 대출 진실법(TILA, 15 U.C. 제1601조 - 1667F) 및 시행 규정 Z (12 C.F.R. § 1026)에서는 대출기업이 소비자에게 대출의 신용 조건과 비용에 대한 표준 공시를 제공하도록 요구한다.

TILA의 다른 조항은 대출이 개방형인지 폐쇄형인지에 따라 온라인 시장 대출자에게 적용될 것이다. 개방형 신용의 경우, 대출자는 오픈 엔드 신용 공개 준수 점검표를 준수해야 한다. 그러나 일반적으로 대출기업은 소비자에게 특정 광고 공시(광고에 “유발 조건“이 포함되는지 여부에 따라), 계좌개설 시 최초 공시 및 주기적 명세서를 제공해야 할 것이다.

## (3) 전자자금이체법

전자 자금 이체법(EFTA, 15 U.S.C. 제1693조~1693r)과 시행 규정 E(12 C.F.R. 제205.1조~205.20)는 소비자의 계좌로 전자 자금 이체되는 영업에 적용된다. EFT는 전자 단말기, 전화 또는 컴퓨터(온라인 banking 포함)를 통해 금융 기관이 소비자의 계좌에 직불 또는 신용을 주문, 지시 또는 승인할 목적으로 개시되는 자금 이체이다. EFTA에 따르면, 대출자는 전자적으로 지불하기로 동의하는 차입자의 대출에 대해서는 조건을 달지 않을 수 있다.

온라인 시장 대출기업이 대출대금을 전자적으로 지출하고, 일반적으로 미결제 대출에 대한 원금과 이자의 전자 지급을 선호하며, 대출자의 은행 계좌에서 자동 차변 결제 기능을 위한 계약을 선호한다는 점을 감안할 때, 이러한 기관은 대출을 받는 조건으로 전자결제를 요구하지 않는 것을 포함하여 규정 E의 요건을 완전히 준수하고 있는지 확인해야 한다.

#### (4) 도드-프랭크 법 상 불공정, 기만 또는 남용 행위 또는 관행에 관한 조항

도드-프랭크법에 따르면, 서비스 제공 업체뿐만 아니라 온라인 시장 대부업체와 같은 금융 기관도 불공정, 기만 또는 남용 행위나 관행(UADDP)을 시행하는 것이 금지되어 있다.<sup>202)</sup>

금융기관은 잠재적 위험을 평가하기 위해 온라인 시장 대출 활동에 대한 내부 평가를 수행해야 한다. 특히, 시장 대출자가 전자적으로 (자동 청산소 출금을 통해) 대출자의 당좌예금 계좌에서 지불을 받는 경우, 대출자는 이러한 관행이 불공정하거나 기만적이지 않거나 또는 그러한 관행이 아닌지 확인하기 위해 당좌 대월 수수료와 반환된 지급 수수료의 부과와 관련된 정책과 관행을 평가해야 한다.

불공정, 기만 또는 남용 행위의 위험 최소화에 대한 지원을 위해 온라인 시장 대출자는 UDAAP 준수 점검표에 제공된 단계를 따라야 한다.

#### ■ Gram-Leach-Bliley 법 및 공정 신용 보고법

Gram-Leach-Bliley법과 공정신용 보고법은 모두 온라인 시장 대출에 종사하는 기관에 금융 프라이버시 의무를 부과한다.

---

202) 12 U.S.C. § 5531.

Gram-Leach-Bliley법 및 시행 규정 P는 금융 기관이 제3자와 소비자의 비공개 개인 정보를 공유할 수 있는 통지와 함께 기관의 개인 정보보호 정책 사본을 소비자에게 제공하도록 요구하고 있다.

공정신용보고법 및 그 시행 규정 V<sup>203)</sup>는 신용보고서의 공정성과 정확성을 제고하고 신용보고기관이 수집한 정보와 관련하여 소비자의 프라이버시를 보호한다. 온라인 시장 대출자가 신용 결정을 할 목적으로 소비자의 금융 자료를 판매하거나 사용하는 경우, 금융 기관은 FCRA의 요구사항을 준수해야 한다.

#### 다. 온라인 시장 대출자에 대한 범집행 사례

연방공정거래위원회는 2018년 4월 온라인 송금업체인 렌딩클럽(LendingClub)을 연방지역법원에 제소했다. 연방공정거래위원회에 따르면 렌딩클럽이 대출 신청자에게 “숨겨진 수수료 없음”으로 특정 대출금액을 받았다고 신청자에게 허위로 약속하였으면서도, 실제로는 수백~수천달러의 은닉된 선불수수료를 차감했으며, 대출이 승인되지 않았는데도 소비자에게 대출 승인을 받았다고 하고서, 소비자의 은행 계좌에서 무단으로 돈을 인출해 간 사실이 발견되었다. 또 렌딩클럽은 대출신청자에게 대출이 진행되고 있으며 100퍼센트 대출이 가능하다고 확답하였으나 대출을 받지 못한 소비자도 있었다. 또 대출을 변제하거나 대출신청을 취소한 소비자의 계좌에서 수수료를 인출해 간 경우도 발견되었다. 연방공정거래위원회가 렌딩클럽을 법원에 제소하자, 렌딩클럽은 1,800만달러를 배상하기로 하고 연방공정거래위원회와 합의했다. 이 합의에서는 또한 렌딩클럽에 대해 대출 신청자에게 허위 표시를 하는 것을 금지하도록 명령하고, 대출신청자에게 선불수수료, 선취수수료, 설정 수수료의 금액과 대출자가 받을 총 자금 금액을 명확하고 눈에 띄게 공개하도록 요구하였다.

---

203) 12 C.F.R. § § 1022.1 to 1022.141

## IV. 사후 구제제도로서의 중재와 집단소송

### 1. 중재제도

#### 가. 소비자 중재(arbitration)<sup>204</sup>제도

미국의 경우 소비자와 기업간의 분쟁이 있을 때 미국중재협회(The American Arbitration Association, 이하 AAA라 한다)<sup>205</sup>가 소비자 중재 사건<sup>206</sup>을 담당한다.

AAA가 소비자 분쟁사건을 중재하기 위해서는 해당 분쟁이 “소비자 계약”에 관한 것이어야 한다. AAA는 기업이 소비자와의 사이에 상품이나 서비스의 구매 계약과 관련하여 정형화되고 체계적인 중재조항을 두고 있거나, 소비자가 구매한 상품이나 서비스가 표준화되고 소비할 수 있는 것으로서 그 구매계약의 조건, 특징, 선택사항에 있어 협상이 불가능하거나 원칙적으로 협상 불가능하거나 거의 협상이 불가능한 경우라면 개별 소비자와 기업 사이의 구매계약을 소비자 계약으로 보고, 소비자 중재를 적용한다. 이 때 그 상품이나 서비스는 개인이나 가정에 사용되는 용도여야 한다.<sup>207</sup>

중재절차는 청구인(Claimant) 또는 피청구인(Respondant) 중 한쪽 당사자가 AAA에 중재신청서를 제출함으로써 시작된다. 소액사건의 경우 해당 분쟁의 규모가 법원이 정한 기준 이내이면 분쟁이 발생한 곳의 법원이 관할권을 가지는 경우도 있다.

---

204) 중재(arbitration)는 복수(일반적으로 양당사자가 1명씩 지명하고 나머지 한명은 중재인들이 지명하여 3명의 패널로 구성되 경우가 많다)의 중재 패널이 재판에서 판사와 같은 역할을 맡아 증거에 대한 결정을 하고 서면으로 결정을 내린다.

205) AAA는 1926년 설립된 비영리기구로서 법원 밖에서 분쟁을 해결하고자 하는 개인과 단체에 서비스를 제공한다. 이하 AAA라 한다.

206) 우리나라에서는 소비자 분쟁조정이라고 하고 있으나 미국에서는 소비자계약 관련 대체 분쟁해결절차로 “consumer arbitration”을 많이 이용한다.

207) *Consumer Arbitration Rules*, American Arbitration Association, Effective January 1, 2016 (adr.org/consumer). 이하 중재절차는 소비자 중재규칙의 내용이다.

AAA의 중재절차에는 미국중재협회가 제정하여 2016년부터 효력을 가지는 소비자 중재 규칙(Consumer Arbitration Rules)<sup>208)</sup>이 적용된다. 소비자에게 부과되는 절차상 행정비용은 200달러를 넘지 않는다. 중재 이후 소비자가 자발적으로 중재자의 보상 중 일부를 부담하지 않는 한 기업이 중재자의 보상을 지불한다. 소비자가 조정을 먼저 신청한 경우 소비자의 부담은 250달러를 넘지 않으며, 기업이 조정을 신청하면 모든 조정비용을 기업이 부담하여야 한다.

AAA는 소비자 분쟁 조정의 전문가로 구성된 전국적인 규모의 조정자 명부(National Roster of arbitrators)를 가지고 있다. 당사자들이 조정자를 지명하지 않으면 AAA가 그 전국 명부에서 관리지명을 한다. 많은 소비자 사건들이 한 사람의 조정자만 필요로 하지만 3명까지 패널을 지정할 수 있다. 당사자들이 특정하지 않으면 한 사람의 조정자가 선정된다. 선택 후에는 조정자는 잠정적으로 또는 실질적으로 분쟁을 발생시킬 수 있는 개인적, 재정적, 직업적 모든 정보의 공개를 신청하고, 편견을 줄 수 있는 모든 상황을 공개해야 한다. AAA는 조정자가 편파적이거나 신의성실하지 않다고 판단되면 해당 중재자를 기피할 수 있다.

중재의 첫 번째 절차는 양 당사자의 변호사가 참석하는 예비 운영 심리(Preliminary Management Hearing) 또는 일정 회의이다. 일정 회의에서 조정자는 사건처리 절차에 대해 논의하고 당사자들에게 중재판단을 해야 할 청구의 근거를 명확히 하도록 촉구해야 한다. 또한 일정회의를 통해 중재자는 최종 심리일과 장소, 다른 쟁점의 마감 시한 등에 관해 논의한다. 최종 심리는 대면, 전화, 혹은 서면제출(desk arbitration) 등 여러 방법으로 진행된다. 서면 조정은 분쟁의 규모가 2만 5,000달러를 넘지 않는 사건에 대해서만 서면으로 하는 합의가 없어도 진행될 수 있다.<sup>209)</sup>

208) 원문 참조(<https://adr.org/sites/default/files/Consumer%20Rules.pdf>)

209) AAA의 소비자 조정규칙 제22조에서 다음과 같이 규정하고 있다.

(a) 조정은 신속하고 경제적인 절차를 고려하여, 한 당사자가 요청하는 경우 또는 조정자 직권으로 조정자는 1) 소비자와 기업간에 공유해야 할 특정한 서면이나 정보 및 2) 목격자가 있는 경우 소비자와 기업이 심리에서 증언하게 하도록 명령할 수 있다.

증거제출에 관해서는 사전에 미리 협의할 수도 있고, 중재 신청 후에 당사자가 협의할 수도 있다. 증거제출에 관한 분쟁 해결의 모든 권한은 중재자가 가지고 있으며, 증거개시가 미비하다고 생각하는 당사자는 상대방이 공개해야 할 증거를 특정하여 중재자에게 서면으로 증거 공개를 신청을 할 수 있다. 이 증거제출 과정에서 중재자는 증거결정의 집행에 필요한 명령을 내릴 권한이 있다. 그 명령에는 비밀정보 제출의 조건 설정, 전자문서 제출 시 합리적인 검색 제한 부과, 필요한 경우 제출 비용 부과, 명령을 이행하지 않는 당사자에 대해서는 불이익 판단, 증거 배제, 특수비용 부과, 불이행으로 발생하는 비용 대한 잠정 배상 명령 등을 할 수 있는 권한이 포함된다.

중재절차는 비공개로 진행되므로 법으로 공개가 규정되어 있지 않은 대중에게 공개되지 않는다. 최종 심리에서 중재자는 많은 재량이 있다. 중재자는 증거 인정과 배제에 관한 권한이 있고, 증거제출의 방식을 결정할 수 있다. 일반적으로 최종 심리는 하루면 충분하지만 그 기간을 정하는 것 조정자의 권한이다. 각 당사자는 심리에서 자신의 의견을 제시할 권리가 있고, 그 사건에 대해 공정하게 의견을 제시할 기회를 주어진다. 심리가 종료되고 모든 증거가 제출된 후 중재자는 심리 종료를 선언하고, 그 시점에서는 추가 증거의 제출은 허용되지 않는다.

증거개시가 끝나면 중재자와 당사자 측 변호인은 심리 후 서면제출(서면제출 허가 여부, 서면제출 시한, 서면의 길이)에 대해 논의한다. 조정자는 심리 종료 후 30일 이내 혹은 서면에 의한 중재심리사건에서 최종서면 제출 후 14일 이내에 최종 지급금액을 결정해야 한다.<sup>210)</sup> 지급금 결정에 대해서는 그 결정에 이르게 된 일반적이고 간결한 이유,

---

(b) 당사자가 심리에 제출할 예정인 모든 자료는 조정자가 다른 교환일을 설정하지 않는 한 심리보다 최소 영업일 5일 전에 당사자 간에 공유되어야 한다.

(c) 이 규칙에 따라, 기본적으로 공정한 절차를 제공하기 위해 추가 정보교환이 필요하다고 조정자가 결정하지 않는 한, (a)항에 규정된 것 이상의 정보교환은 고려되지 않는다.

(d) 양 당사자 사이의 정보교환과 관련한 모든 분쟁은 조정자에게 권한이 있다.

210) AAA Consumer Arbitration Rules (R-42)

지급액의 범위(배상, 구제, 결과)와 수수료와 그 외 다른 비용 및 보상을 포함한 중재 비용의 분배와 관련된 사항도 포함된다.

중재자가 최종 판정(final award)을 할 때 가장 중요한 점은 제출된 증거에 기반하여 사실관계의 쟁점을 해결하고, 인정된 사실관계에 법을 올바르게 적용하여 중재결정을 확정하고, 이의에 대비하는 것이다.

#### 나. 집단중재 제도(class arbitration)

AAA는 당사자들 사이에 발생하는 분쟁이 중재로 해결 되어야 한다고 기본 합의서에 명시되어 있고, 해당 합의가 집단 중재 청구, 중재의 병합 또는 합병과 관련하여 아무런 규정이 없으면<sup>211)</sup> 집단조정제도를 이용할 수 있도록 한다.<sup>212)</sup> AAA는 집단중재 절차에 적용하기 위해 소비자 중재 규정을 보완하는 “집단 중재를 위한 보완규정 (Supplementary Rules for Class Arbitration)”<sup>213)</sup>을 제정하여 적용하고 있다.

임명된 중재인은 사안에 적용할 수 있는 중재 조항에서 집단을 대표하거나 집단 전체를 상대방으로 하여 중재를 진행하는 것을 허용하는지 여부를 선결 문제로 결정하여 중재 조항의 해석에 대해 합리적으로 결정한 부분적인 최종 판정을 해야 한다(“조문 해석 판정”, Clause Construction Award). 중재인은 조문 해석 판정을 하면, 당사자가 조문 해석 판정을 하거나 취소하는 관할법원의 판단을 받기위한 절차를 청구할 수 있도록 모든 절차를 30일 이상 중지해야 한다. 중지기간 중

---

211) 집단중재에 관한 AAA의 홈페이지에는 소비자와 기업 간의 집단중재 조항에 집단중재에 관해 침묵하는 경우, 집단중재에 대해 명시적으로 반대가 없는 것으로 보고 집단중재를 할 수 있다는 것이 AAA의 정책인 것으로 제시하고 있으나, 미국 연방대법원은 2010년 이후 일련의 판례를 통해 본계약에 부수하는 중재협약에서 집단중재에 대해 아무런 언급이 없는 것만으로는 (당사자가 집단중재에 동의한 것으로 볼 수 없으므로) 중재판정단이 집단중재를 명한 것은 연방중재법에 위반되고, 그러한 중재조항을 근거로 당사자에 대하여 집단중재를 강제할 수 없는 취지로 판시했다.(Stolt-Nielsen S.A. v. AnimalFeeds International Corp., 559 U.S. 662 (2010))

212) <https://www.adr.org/ClassArbitration>(2022. 5. 최종방문)

213) [https://www.adr.org/sites/default/files/document\\_repository/Supplementary%20Rules%20for%20Class%20Arbitrations.pdf](https://www.adr.org/sites/default/files/document_repository/Supplementary%20Rules%20for%20Class%20Arbitrations.pdf)(

모든 당사자가 중재자에게 서면으로 조항 해석판정에 대해 법원심사를 청구할 의사가 없음을 통지하거나, 당사자가 중재인에게 이를 통지하지 않은 채 필요한 기간이 경과되면 중재인은 조항 해석판정에 명시된 바에 따라 중재를 진행할 수 있다. 어느 당사자가 제시된 기간 내에 사법심사를 청구한 경우 이 사실을 중재인에게 통보하면 중재인은 법원의 판결을 통보받을 때까지 이후의 절차나 일부 절차를 중지할 수 있다.<sup>214)</sup>

중재인이 규칙 제3조에 규정된 바와 같이 집단중재로 진행할 수 있도록 허용된다고 판단하거나, 법원에서 집단중재로 유지될 수 있는지 여부를 중재자가 결정하도록 명령한 경우, 중재인은 중재를 집단중재로 진행해야 하는지 여부를 결정해야 한다. 집단중재를 진행하기로 결정이 되면 집단을 확정해야 한다. 이를 위해 중재자는 이 규칙 제4조에서 열거된 기준 및 중재자가 중재에 적용된다고 판단한 모든 관련 법률이나 당사자의 합의를 모두 고려할 수 있다. 그렇게 함으로써, 중재자는 한 명 혹은 그 이상의 집단의 구성원이 설명된 집단의 모든 구성원을 대신하여 대표로서 행위할 수 있는지를 결정해야 한다. 중재자는 다음의 조건을 모두 충족하는 경우에만 대표로서 허용할 수 있다.<sup>215)</sup>

- ① 구성원이 너무 많아서 모든 구성원을 대신해서 각각의 중재를 병합하는 것이 불가능할 것
- ② 집단에 공통되는 법적 문제나 사실관계가 있을 것
- ③ 대표 당사자의 주장 또는 방어는 해당 집단의 주장 또는 방어의 전형일 것
- ③ 대표 당사자들은 공정하고 적절하게 계급의 이익을 보호할 것
- ④ 집단을 대표하도록 선택된 변호사는 해당 집단의 이익을 공정하고 적절하게 보호할 것
- ⑤ 집단의 개별 구성원은 집단 대표자 및 그 밖에 집단 구성원 각각이 서명한 조항과 실질적으로 유사한 중재 조항을 포함하는 계약

214) Supplementary Rules for Class Arbitration, 3.

215) Id. 4(a).

을 체결했을 것

위의 각 조건을 만족하고, 집단 전체에 공통되는 법적 문제나 사실관계가 집단의 개별 구성원에게만 해당하는 법적 문제나 사실관계보다 더 지배적인 사항이고, 집단 중재가 다른 활용가능한 분쟁 해결방법보다 논쟁을 공정하고 효율적으로 결정하는데 우수한 방법이라고 중재자가 판단하는 경우에 집단 중재를 진행하도록 한다. 중재자의 집단중재 유지 결정에 관련되는 요소는 다음과 같다.<sup>216)</sup>

- ① 각각의 중재사건에서 고발이나 방어를 개별적으로 통제하는 집단의 구성원의 이익
- ② 해당 집단의 구성원에 의해서 혹은 집단 구성원을 상대로 이미 시작된 논쟁과 관련된 다른 절차의 범위 및 성격
- ③ 청구에 대한 결정을 단일한 중재 포럼에 집중시키는 것이 바람직한지 그렇지 않은지 여부
- ④ 집단 중재를 관리하면서 부딪힐 수 있는 어려움

집단 중재를 진행하기로 결정되면 중재자는 부분적인 최종 판정인 집단결정 판정(Class Determination Award)을 한다. 집단중재 결정을 위한 중지기간이 지나고 집단결정 판정을 하면 중재자는 집단의 구성원에게 당시의 상황에 따라 실행 가능한 가장 최선의 통지( 집단결정 통지, “Notice of Class Determination” )를 해야 한다. 집단결정 통지는 합리적 노력으로 알아낼 수 있는 모든 집단 구성원에게 해야 한다.<sup>217)</sup>

집단결정 통지에는 청구의 성격, 확정된 집단의 정의, 집단의 주장, 쟁점, 방어, 집단 제외 요청이 있으면 제외시킨다는 내용, 집단 구성원에 대한 집단 판결의 구속력 등을 평이하고 이해하기 쉬운 언어로 적어야 한다.<sup>218)</sup>

---

216) Id. 4(b).

217) Id. 6(a).

218) Id. 6(b).

집단중재에서 승패에 관한 최종 판정에는 그것이 집단에 유리하든 아니든 간에 이유를 제시하고 집단을 구체적으로 분명히 밝혀야 한다. 최종 판정은 또한 집단결정 통지를 받은 사람, 중재자가 집단의 구성원이라고 판단한 사람, 그리고 집단에서 탈퇴하기로 선택한 사람을 구체적으로 명시해야 한다.<sup>219)</sup>

개별 중재 절차에 적용되는 프라이버시와 비공개 추정은 집단 중재에는 적용되지 않는다. AAA는 홈페이지에 집단중재에 관한 정보를 공개할 수 있다.<sup>220)</sup>

집단중재와 관련된 당사자가 사법절차를 개시하여도 이것이 당사자의 중재권 포기로 간주되지는 않는다.

#### 다. 집단중재에 대한 연방대법원의 태도

미국 의회는 1925년 현재 FAA로 알려진 법의 전신이 되는 법을 제정하였는데, 당사자주의적인 사법절차에 앞서서 상업적 중재 협의를 이용할 수 있도록 하려는 것이었다. 법에서는 FAA가 “모든 해상거래나 상업과 관련된 거래에서 그 거래에서 파생된 분쟁을 조정으로 해결하기로 서면 약정한 경우”<sup>221)</sup>에 적용되는 것으로 한정하였다. 의회가 FAA를 제정하면서 의도한 것은 소송에 앞서 중재를 선호한 것이라기 보다는 당시 중재에 적대적인 입장이던 연방법원의 태도를 완화시키고 중재조항에 계약상 조항과 마찬가지로 “동등한 기반”을 주어, 당사자 사이에 체결된 계약 내의 중재 조항에도 다른 계약 조항과 동등한 정도의 효력이 있다는 것을 나타내고, 중재 조항의 이행에 대한 강제

---

219) Id. 7.

220) Id. 9(a). AAA의 홈페이지에는 진행중이거나 이미 완료된 집단중재 사건이 모두 공개되어 있다.

221) “A written provision in any maritime transaction or a contract evidencing a transaction involving commerce to settle by arbitration a controversy thereafter arising out of such contract or transaction, or the refusal to perform the whole or any part thereof, or an agreement in writing to submit to arbitration an existing controversy arising out of such a contract, transaction, or refusal, shall be valid, irrevocable, and enforceable, save upon such grounds as exist at law or in equity for the revocation of any contract.” (9 U.S.C. § 2)

성을 부여하기 위한 것이었다.<sup>222)</sup>

그러나 1980년대에 이르러 법원은 중재의 “동등한 기반” 입장에서 변화하여, 친 중재적 입장을 취하였는데, “법 제2조를 규정함에 있어 의회는 조정을 선호하는 입장을 명백히 하였다”<sup>223)</sup>고 판결하였다. 다만, 1980년대까지는, 법원은 중재 합의가 “당사자가 상당히 다른 협상력을 가지고 있는 경우에는 작동하지 않는 것”으로 판단하였다.<sup>224)</sup> 법원은 본 계약에 부수되는 계약을 통해 기업에 의해 소비자에게 의무적 중재가 강제되는 상황에 대해서 우려했다.<sup>225)</sup>

이후 1980년대 일련의 판결에서 법원은 점차로 중재 합의에 관한 당사자의 불평등한 협상력과 사법적 청구에 관한 법률상 권리에 대한 Wilko 법원의 우려를 무시하는 판결을 내놓았다. 미쓰비시 자동차사건에서 법원은 서면법에 따른 반독점 주장에 대한 중재적합성을 인정하였다. 이 사건에서 법원은 “중재 합의에 구속된 한 당사자가 법률상 권리에 근거한 주장을 하는 경우 중재의 법률상 주장에 반대하는 가정이나 중재를 선호하는 연방 정책으로부터 벗어나야 할 이유가 없다고 판시하였다.<sup>226)</sup>

또 법원은 쉬어슨/아메리칸 익스프레스 사건에서 증권거래법에 따른 계약의 중재 적합성을 인정하면서, FAA는 법원이 철저하게 중재 합의를 이행하도록 하고, “의회에서 쟁점이 되는 법률상 권리를 위해 사

---

222) H.R. REP. NO. 68-96, at 1 (1924) (“The purpose of this bill is to make valid and enforceable agreements for arbitration contained in contracts involving interstate commerce or within the jurisdiction or admiralty, or which may be the subject of litigation in the Federal courts.”); see also S. REP. NO. 68-536, at 2 (1924)

223) *Southland Corp. v. Keating*, 465 U.S. 1, 10 (1984); see also Jodi Wilson, How the Supreme Court Thwarted the Purpose of the Federal Arbitration Act, 63 CASE W. RES. L. REV. 91, 97 (2012) (discussing how Court’s policy favoring arbitration turned arbitration agreements into “super contracts”).

224) *Wilko v. Swan* 346 U.S. 427. (1953) *Wilko v. Swan* 사건에서 법원은 만장일치로 “배상 책임이 발생된 이후일지라도 분쟁해결방식을 선택할 권리는 실제적 권리이고 선택을 제한하는 합의는 연방법 규정의 명시적 목적에 우선한다”고 판시하였다.

225) Kristina Moore, The Future of Class-Action Waivers in Consumer Contract Arbitration Agreements after *Directv, Inc. v. Imburgia*, 67 Case W. Res. L. REV. 611 (2016).

226) *Mitsubishi v. Soler Chrysler-Plymouth*, 473 US 614 (1985).

법적 구제수단을 유보하는 것을 금지했다는 의도를 증명하는 부담은 중재를 반대하는 당사자가 진다” 고 판결했다.<sup>227)</sup> 마지막으로 드 퀴자스 사건에서는 증권법에 따른 청구는 명시적으로 표시된 동의가 없더라도 중재할 수 있다고 판시했다.<sup>228)</sup>

법원의 판결이 가져온 결과는 기업에 의한 의무적 중재조항의 광범위한 도입이었다. 소비자계약과 고용계약에서 의무적 중재조항의 도입이 더욱 두드러진다. 소비자나 근로자는 계약을 체결할 때 “받아들이든지 아니면 그만두든지 양자택일” (강제 중재조항을 받아들이지 않으면 계약 자체가 무산된다)을 강요받는다. UC Davis 대학 Imre Stephen Szalai 교수의 조사에 따르면 포춘 100대 기업 중 소비자를 상대로 계약을 체결하는 81개의 기업이 소비자와의 거래 계약에 강제 중재조항을 두고 있으며, 이들 81개 기업 중 78개 기업이 소비자가 집단 중재나 집단소송 권리를 포기하도록 하는 class waiver를 담은 중재 합의를 사용한다.<sup>229)</sup> 은행 입출금계좌의 93퍼센트가 강제 중재조항을 두고 있다는 통계도 있다.<sup>230)</sup> 2018년부터 2020년 사이에 소비자 중재 건수는 계속 증가하고 있다.<sup>231)</sup>

한 비교연구에 따르면 75퍼센트 이상의 소비자 계약이 중재 조항을 포함하고 있으며, 비고용·비소비자계약의 6퍼센트만이 필수적 중재조항을 포함하고 있었다.<sup>232)</sup> 이 연구결과가 말해주는 것은 기업들이 의무적 중재조항을 선호하는 이유가 공정하고 효율적인 분쟁해결을 촉진하기 위한 시도라기 보다는 소비자의 소송을 배제하기 위한 것이라는 점이다.<sup>233)</sup> 동등한 협상력을 가진 당사자 사이에서 협상에 의해 체결된

---

227) Shearson/American Express v. McMahon, 482 US 220 (1987).

228) R. de Quijas v. Shearson/Am. Exp., 490 U.S. 477 (1989)

229) Imre Stephen Szalai, The Prevalence of Consumer Arbitration Agreements, UC Davis Law Review Online, Vol. 52:233 (2019)

230) <https://facesofforcedarbitration.com/facts-and-figures/> (2022. 5. 5. 최종방문)

231) <https://news.bloomberglaw.com/daily-labor-report/mandatory-arbitration-at-work-surges-despite-efforts-to-curb-it> (2022. 5. 5. 최종방문)

232) Theodore Eisenberg, Geoffrey P. Miller & Emily Sherwin, Arbitration's Summer Soldiers: An Empirical Study of Arbitration Clauses in Consumer and Nonconsumer Contracts, 41 U. MICH. J. L. REFORM 871, 882-83 (2008).

233) Kristina Moore, supra note 221, at 619.

계약에서는 중재조항이 거의 없다는 점을 보면 충분한 협상력이 있는 상대방은 소송할 권리를 포기하지 않는다는 점을 알 수 있다.<sup>234)</sup>

<중재로 해결된 분쟁 건수>



(자료출처: American Association for Justice)

Southland Corp. v. Keating 사건에서 법원은 주법원에 의한 절차에서 집단소송 구조에 따르도록 할 경우 연방법에 의한 중재절차가 훼손되는지 여부에 대해 처음으로 판단하면서, 집단중재는 연방에서 다뤄질 문제가 아니고 주법원에서 판단할 문제(이 사건의 경우 캘리포니아가 결정할 문제)라고 결정하였다.<sup>235)</sup> 이후 집단중재는 Green Tree Financial Corp. v. Bazzle<sup>236)</sup>에서 다시 쟁점이 되었다. 해당 사건에서 법원은 FAA가 집단 소송을 배제하지 않았으므로, 중재합의가 “명시적으로 집단청구를 배제” 하지 않는 한 지명된 중재자는 집단을 입증할지 여부를 결정할 수 있다고 판결하였다. Green Tree 판결 이후 집단소송이 폭증하게 되자 기업은 모든 강제 중재 조항에 명시적인 집단청구 유보 규정을 삽입하였다. 집단 청구 배제 조항에 대해 캘리포니아 법원은 공익정책적 근거에서 무효라고 판결하였다.<sup>237)</sup> 2005년 캘리포니아 주 대법원은 디스커버은행 사건에서 주 법원은 우월한 협상력을 가진 당사자가 고의로 다수의 소비자 구성원을 상대로 소액의 금전을 개별적으로 편취하는 수법을 쓴 것으로 인정되면 비양심적인 것으로 판

234) Id. at 620.

235) Southland Corp. v. Keating, 465 US 1 (1984)

236) 539 U.S. 444 (2003).

237) Discover Bank v. Superior Court, 113 P.3d 1100, 1110 (Cal. 2005).

단할 수 있다고 하여 비양심성률을 제시했다. 이 판례의 태도는 제9순 회법원에 의해 확인되었고, 하급심에서는 집단청구 배제는 비양심성 테스트에 따라 효력이 없다고 판결하였다.

디스커버 은행을 대리하던 로버츠가 대법관이 되면서 이 판례를 폐기하는 일련의 판결을 내놓았다. 로버츠는 항소이유서에서 “중재를 지지하는 이 법(FAA)의 강력한 정책과 상충되는 주법들은 FAA의 선제적 효력을 침해할 수는 없으므로 항소법원이 판결로 폐지해야 한다”고 주장했다.<sup>238)</sup>

2010년에 연방대법원은 집단중재에 관하여 Bazzle 사건과 반대의 판결을 내놓았다. Stoltz-Nielson 사건에서 회사는 중재 조항이 집단 병합의 쟁점에 대해 침묵하고 있는 상황에서 결정된 집단중재 청구 판정에 대해 이의를 제기했다. 연방대법원은 다수의견에서 “계약조항에서 집단 청구 권한에 대해 동의하지 않은 당사자에게 집단 청구를 이용하도록 강제하는 것은 FAA에 반한다”고 판결하였다.<sup>239)</sup>

법원이 스톨츠-닐슨사건에서 중재 합의가 집단 청구에 대한 쟁점에 대해 침묵할 때 소비자의 집단 청구 제기 능력을 제한하는 것으로 판단했지만, 법원은 여전히 디스커버뱅크 사건의 비양심성 규칙을 적용할 재량권을 가지고 있었다.<sup>240)</sup>

2011년에 신용카드회사와 소매업자가 연합하여 공공 정책적 사유를 반대근거로 하여 집단청구 배제 조항의 강제를 거부하는 법원의 태도를 번복하기 위해 소송을 제기했다.<sup>241)</sup> AT&T Mobility v. Concepcion(Concepcion 사건)에서 다수의견은 “의회는 FAA가 집단 중재를 포함하는 것을 의도한 적이 없으며 집단중재는 절차적 형식성을 요구하고, 의회는 중재자들이 절차를 결정하는 것을 의도하지는 않았

---

238) Petition for Writ of Certiorari, supra note 48, at 21

239) Stolt-Nielsen S.A. v. AnimalFeeds Int'l Corp., 559 U.S. 662, 663 (2010).

240) Kristina Moore, supra note 221, at 624.

241) AT&T Mobility v. Concepcion, 563 U.S. 333 (2011).

을 것”<sup>242)</sup>이라는 근거로 디스커버 은행 사건에서 결정한 비양심성규칙을 폐기하였다.

2015년 CFPB는 중재조항의 사용에 대한 종합적이고 실증적 연구를 진행했고, 이 연구에서 전체 신용카드 부채의 절반 이상을 차지하는 신용카드 발행인과 보험예금의 44%를 차지하는 은행이 의무적인 중재조항을 사용하고 있지만, 소비자 4명 중의 3명은 계약에 포함된 중재조항에 집단소송을 금지하는 내용이 있는지도 모르고 있다는 것을 발견했다. 또한 CFPB는 분쟁이 발생하기 전 이루어진 중재 합의는 소비자로 하여금 기업의 법적 위반행위에 대해 소비자들이 집단에 기반한 손해구제(집단소송이나 집단중재)를 사용하지 못하게 하기 위해 널리 이용되고 있다고 결론 지었다.<sup>243)</sup> 이러한 결과에 근거하여 CFPB는 소비자 금융 서비스에 대해서는 분쟁 전 중재 합의 규정을 이용하여 소비자가 집단 소송을 하는 것을 방해하는 것을 금지하도록 하는 중재 합의 규칙(the Arbitration Agreements Rule)을 제정하였으나, 트럼프 행정부 하에서 의회의 반대로 무산되었다.<sup>244)</sup>

## 2. 집단소송

### 가. 미국 집단소송제도 개관

많은 사람들이 동일한 행동, 제품 또는 환경 조건으로 인해 피해를 입을 수 있는 현대 사회에서 전통적인 개별 당사자 재판 모델이 다수의 유사한 피해자를 양산해낼 수 있는 개별 소송 모델은 현대 사회에 적합하지 않다. 집단소송은 개인이 자기 자신뿐만 아니라 자기와 유사한 처지에 있는 타인을 대신해서 소송을 제기하는 것을 허용함으로써

242) Id. at 343.

243) CONSUMER FIN. PROT. BUREAU, ARBITRATION STUDY: REPORT TO CONGRESS, PURSUANT TO DODD-FRANK WALL STREET REFORM AND CONSUMER PROTECTION ACT § 1028(a) (2015), [http://files.consumerfinance.gov/f/201503\\_cfpb-arbitration-study-report-to-congress-2015.pdf](http://files.consumerfinance.gov/f/201503_cfpb-arbitration-study-report-to-congress-2015.pdf) [<https://perma.cc/PH6L-BAZLI>].

244) 의회는 2022년 2월 직장 내 성희롱 사건에 대해서 미리 집단청구를 금지하는 중재합의를 하는 것을 금지하는 내용으로 FAA를 개정하였다.

“원고로 하여금 다른 상황에서라면 소송제기가 불가능했거나 전혀 다른 방식으로만 소송을 제기할 수 있었을 사건에 대해 소를 제기할 수 있도록 해주었다.” 이런 집단소송의 특징이 가장 잘 발휘될 수 있는 것이 소비자소송이다.

집단소송은 같은 쟁점을 별개의 다른 소송에서 계속 다루지 않아도 된다는 점에서 소송경제적 이익이 있다. 또한 유사한 사례임에도 개별 재판으로 인해 일관되지 못한 결과가 나올 가능성을 피하고 단일 재판에서 모든 청구를 해결함으로써 소송의 일관성과 완결성을 얻을 수 있다. 소비자의 관점에서, 집단소송은 스스로 소송을 제기할 여유가 없는 사람들에게 법원의 서비스에 접근할 수 있는 수단을 제공한다.<sup>245)</sup>

그러나 한편으로는, 집단 구성원 사이에 공통의 이익이 결여된 경우에는 집단의 구성원으로 취급되는 것이 오히려 해당 구성원과 피고에게는 그들의 개별 분쟁에 적합한 결정을 받는 권리를 박탈하는 것이 될 수 있다. 따라서 집단소송에서는 집단의 확정(class certification)이 중요한 문제가 된다.

미국의 집단소송절차의 유형은 집단의 정의에 맞는 모든 사람들을 대표하여 금전적 손해배상을 청구할 수 있도록 허용하고, 집단에 속하는 개인이 나서서 참여를 거부(opt-out)하지 않는 한 승소소의 이익을 즐길 수 있는 구조이기 때문에 집단소송의 효용성은 민사소송의 증가를 가져오는 경향이 있다.

미국의 집단소송은 원래 특정한 재산에 대한 공동의 권리가 있거나 공동의 권리가 주장되는 등의 제한된 상황에서 인정되었던 형평법상의 제도였다.<sup>246)</sup> 그러나 이 소송을 위해서는 동일한 이해관계가 인정되는 밀접한 관계가 있는 경우에만 소송이 인정되었고,<sup>247)</sup> 1960년대까지 그

---

245) Deborah R. Hensler, The Globalization of Class Actions: An Overview, ANNALS, AAPSS, 622, March 2009

246) Edward F. Sherman, Consumer Class Actions: Who are the Real Winners?, 56 Me. L. Rev. 223 (2004).

런 유형의 소송이 많이 제기되지는 않았다.<sup>248)</sup> 집단소송은 1966년 연방 민사소송규칙에 그 요건이 규정되면서 큰 동력을 얻었다.

집단 소송은 그것이 창출하는 이익보다 더 큰 비용을 경제적 행위자에게 부과하여 사회 복지를 감소시킬 수 있다

## 나. 집단소송의 사회정책적 이익

집단소송은 사법제도 중에서도 가장 논란이 많은 제도 중의 하나이다. 소비자 집단소송을 둘러싼 가장 복잡한 문제는 집단소송의 사회적 이익이 그 비용을 넘어서는가 하는 것이다.<sup>249)</sup> 집단소송에 대한 미신 중의 하나는 집단소송에서 노력에 비해 변호사는 과도한 이익을 얻고, 원고는 승소하더라도 기대에 미치지 못하는 소액의 배상을 받는 것으로 끝날 뿐이며, 기업은 남용적인 집단소송에 시달리느라 손해가 크다는 것이다. 미국 내에서 집단소송에 제한을 가하려는 움직임을 보면 기업들의 로비가 효과를 발휘하고 있는 듯 하다.

### (1) 원고인-집단 구성원의 이익

첫째, 손해배상 소송의 집단 구성원들은 집단소송을 통지받을 권리, 소송에 대한 반감이나 스스로 개별 소송을 제기하고 싶은 의도 등 어떤 이유로든 “탈퇴”(opt-out)할 권리가 있다.<sup>250)</sup> 통지는 집단 구성원의 성명 및 주소를 확정할 수 있는 경우에는 직접 서면으로 행해져야 하지만 일부 소비자 집단 소송에서와 같이 구매자나 소비자의 이름과 주소를 알 수 없는 경우에는 공고를 통해 통지할 수 있다.<sup>251)</sup> 소비자 집

247) 255 U.S. 356 (1921년 사건으로 같은 공제조직에 속해 있는 대표자가 7만명의 공제조직 구성원을 대표해서 제기한 소송으로, 피고의 동일한 행위로 자신들의 공동재산지분을 위협받고 있다는 공동의 이해관계가 있었기 때문에 집단소송이 인정되었음)

248) Sherman, supra 242. at 224.

249) Sherman, supra 242. at 226.

250) FED. R. Civ. P. 23(c)(2).

251) Id. 23(c)(2)(B). (b)(3) 집단소송에서는 합리적 노력으로 식별가능한 모두에 대하여 통지가 이루어져야 한다. 통지방법은 우체국 우편, 전자적 수단 및 그 밖에 적절한 방법을 사용할 수 있다. 통지서에는 알기 쉽고 알기 쉬운 언어로 명확하고 간결하게 명시해야 한다.

단소송의 상당수가 화해를 통해 해결되기 때문에 통지는 당사자가 화해 합의를 하고 법원이 통지, 탈퇴권, 집단 구성원에 의한 이의제기 기회를 조건으로 화해를 승인한 때에 통지가 이루어지는 경우가 많다.<sup>252)</sup>

집단소송을 비판하는 쪽에서는 집단 구성원에서 탈퇴하는 비율이 매우 낮은 것은 집단 구성원들이 집단소송에 관심이 없기 때문이라고 주장한다. 그러나 집단소송 옹호론자들은 집단 구성원들이 정보와 경제적 능력의 부족으로 스스로 소송을 제기하는 것은 어렵지만, 그들에게 어느 정도 손해를 회복할 수 있게 해주는 집단소송을 할 수 있는 기회 강 있다면 기쁘게 소송에 참가할 것이라고 주장한다. 변호사 비용 등은 집단소송의 원고가 공동으로 부담하므로 그 정도는 감내할 수 있는 수준이라고 생각하기 때문이다.

그러나 기업체들은 오랫동안 집단 구성원의 탈퇴("opt-out")가 아니라 집단 구성원이 참가("opt-in")하는 것으로 요건을 대체할 것을 요구하고 있다. 기업 입장에서는 요건이 바뀐다면 집단의 구성원이 될 사람 중 상당수는 소액의 보상을 받기 위해 굳이 집단소송에 참가하는 번거로움을 감수하지 않으리라고 예측하고 있고, 그렇게 되면 피고들은 아마도 더 소규모의 집단으로 이루어진 소송에 대응하면 될 것이고 그에 따라 훨씬 작은 손해만 감당하면 되리라고 예상한다.<sup>253)</sup>

현재 구성원의 탈퇴를 요구하는 제도하에서는 집단소송의 원고가 소송에서 이길 경우 소송에 참가한(탈퇴를 선택하지 않은) 집단 구성원은 특별한 노력을 기울이지 않고 승리의 과실을 같이 즐길 수 있다. 집단소송에 참여하지 않을 때보다 더 불편해지는 것도 없다. 다만, 소송에 패소했을 경우 개별 소송을 진행할 수 없는 것은 소송 참가자가 떠안아야 할 부담이다. 그러나 현대인들은 일상생활에서 겪는 사소한 불합리로 인한 피해를 참고 넘기는 것이 일반적이고 원래 그러한 손해에 대해 소송을 제기할 생각이 전혀 없었을 것이라는 점을 고려하면, 소송의 패소로 겪게 되는 불이익은 거의 없다고 할 것이다.

---

252) Sherman, supra 242. at 227.

253) Id. at 228.

통지 및 탈퇴 절차는 집단 구성원의 청구가 그들의 동의 없이 화해로 결정되지 않도록 하여 적법한 절차를 보장하기 위한 것이다.<sup>254)</sup> 그러나 통지의 형식이 일반인은 이해하기 힘들다는 비판을 많이 받아왔다. 이로 인해 최근 집단소송규칙이 개정되어 통지는 집단소송 및 집단 구성원의 권리에 관한 정보를 알기 쉽고 알기 쉬운 언어로 간결하게 기술해야 한다” 고 요구하게 되었다.<sup>255)</sup>

둘째, 집단 구성원들은 실제로 소송에서 “푼돈“만 받는다는 주장이 있다. 판매자, 보험회사 또는 은행이 가격 담합 이익이나 승인되지 않은 과징금을 다수의 소비자에게 반환하는 등 집단 구성원에 대해 상당한 금액을 반환하는 소비자 집단소송이 분명히 존재한다. 직원이나 대리인을 대신해 제기된 임금, 부적절한 공제, 연금 및 혜택에 관한 집단소송에서도 때로는 수십만 달러에 이르는 상당한 액수의 반환이 이루어진 경우도 있다.

많은 소비자 집단소송에서 개인이 입은 손해는 매우 작을 수 있다. 그러나 소비자 집단소송의 목적은 개인적인 금전적 보상 뿐만이 아니라 부당이득의 억제와 배출에도 있다는 점을 주목해야 한다.<sup>256)</sup> 1966년 집단소송규칙 초안을 작성한 자문위원회의 위원은 집단소송이 “상대방을 법정에 세울 수 있는 효과적인 힘이 전혀 없는 개인 집단의 권리를 정당화하기 위한 수단을 제공하기 위한 것” 이라고 언급했다.”<sup>257)</sup> 반환받은 돈이 소송비용보다 적은 “부정적 가치(“negative value”) 사건의 대부분은 집단소송이 없었더라면 전혀 소송이 이루어지지 못했을 사건이다. 집단소송에서 피고가 되지 않았더라면 피고들은 원고에게 한 잘못에 대해 전혀 대응을 할 필요를 느끼지 못했을 것이다. 조그만 보상만이 집단 구성원이 얻는 유일한 혜택인 것은 아니다. 집단소송 구성원은 피고가 그들의 손실에 대해 모든 집단 구성원들에게 대가

---

254) Id

255) FED. R. Civ. P. 23(c)(2)(B).

256) Id. at 228.

257) Benjamin Kaplan, A Prefatory Note, 10 B.C. INDUS. & COM. L. REv. 497 (1969).

를 지불해야 하고, 불법적인 이익을 토해내야 하며, 미래에 그런 행동을 하는 것이 저지될 수 있다는 것을 알고 만족감을 얻는다.<sup>258)</sup>

어떤 집단소송 사건에서는 원고에게 분배될 액수가 너무 적어서 그 돈을 우편으로 부치는 비용이 더 드는 경우도 있었다. 그런 사건에서 법원은 “가변적 보상”을 허가하여 전체 손해배상액 중 일부를 피해와 관련된 프로젝트에 지원을 하는 방식(오염된 토지에 식물을 심고 공원을 조성한다거나 로스쿨의 반독점연구소에 후원을 하는 등)으로 적용하도록 한다.<sup>259)</sup>

미국 소비자 집단소송에서 가장 비판받는 측면 중 하나로 “쿠폰 합의”가 있다.<sup>260)</sup> 소비자에게 보상할 금원을 기업이 제공하는 제품이나 서비스를 구매할 수 있는 혹은 할인받을 수 있는 쿠폰으로 지급하는 것을 말한다. 집단 구성원 개인에게 돌아가는 보상액이 적고 미래의 구매에 대한 할인이나 쿠폰이 피고가 부담하는 비용보다 집단 구성원에게 더 이익이 되는 경우에 쿠폰합의가 승인된다. 쿠폰합의의 경우 집단의 구성원이 계속 피고의 상품을 사용하는 경우-전기 수도 가스 등 공공시설 요금 과다청구 소송의 경우에는 이런 방식이 정당할 수 있다. 그러나 구매한 서비스나 제품에 결함이 있다거나 부족하다고 주장되는 경우 향후의 추가구매에 적용되는 할인쿠폰을 주는 것은 그 가치가 의심스러울 수 밖에 없다. 한 예로, 포드 사는 합의안에서 특정 포드 픽업 트럭의 제품 결함을 주장하는 소송을 제기한 집단 구성원들에게 새 포드 픽업 구매 시에 사용할 수 있는 양도불가능한 1,000달러 할인쿠폰을 제시했는데, 집단 구성원은 이 쿠폰 대신 GM의 다른 차량을 살 때 쓸 수 있고 양도가능한 500달러 할인쿠폰을 선택할 수도 있

258) Sherman, supra 242. at 228.

259) In Re Compact Disc Minimum Advertised Price Anti., 370 F. Supp. 2d 320 (D. Me. 2005). CD 최저 광고가격 반독점 소송사건에서 브룩 혼비 판사는 일반적으로 CD 구매자들은 구매 기록을 남기지 않기 때문에 부풀린 가격으로 CD를 구매한 사람을 확인하기가 어렵다고 전제하고, 구매자가 얼마나 많은 CD를 구입했는지 간에 각 청구인에게 약 13달러 씩을 지불하도록 하면서, 이에 부가하여 피고로 하여금 도서관과 교육기관에서 공공용으로 사용할 CD 560만장을 모든 주에 비례적으로 배포하도록 하는 화해 합의안을 승인했다. 이와 같은 공공 기부가 결정되는 사건에서 집단의 구성원은 자신의 청구원인과 관련된 활동에 지원을 받음으로써 이익을 얻는 것으로 간주된다.

260) Sherman, supra 242. at 229.

었다. 항소법원은 이 합의가 집단 구성원에게 거의 이득이 되지 않는 정교한 GM 마케팅 프로그램으로 보고 화해합의안의 승인을 거부했다.<sup>261)</sup>

쿠폰 화해에 대한 대중의 반발이 커지자 법원은 쿠폰 사용에 대해 더욱 면밀히 검토하면서 “변제되지 않은 쿠폰은 피고에게 실질적인 비용을 부과하는 것이 아니며, 전부 또는 대부분이 그러한 쿠폰으로 구성된 합의는 액면 그대로의 가치가 없다”고 판시했다. 이후 연방 민사소송규칙은 연방 판사에게 “심리 후 해당 화해 합의가 공정하고 합리적이며 정당하다는 것을 확인된 때에만” 합의를 승인을 하도록 구체적인 책임을 부과하고 있다.<sup>262)</sup>

한편, 산업계와 기업들은 법원, 입법부 및 의회에 대해서 집단소송에 대해서 보다 제한적인 기준을 정하도록 요구하고 있다. 기업 및 상공회의소의 주요 로비 활동으로 탄생한 집단소송 공정법(Class Action Fairness Act of 2005)<sup>263)</sup>은 많은 주법원에서 담당하고 있던 많은 집단소송을 연방법원에서 담당하도록 하여<sup>264)</sup> 일정 부분 그 의도를 달성하였다. 이 법의 의도는 명백히 집단구성원을 보호하는 것이 아니라 피고를 남용으로부터 보호하는 것이지만, 이 법의 옹호자들은 집단소송의 감소를 집단구성원에 대한 원고 변호인의 착취를 견제하는 것으로 본다.<sup>265)</sup> 이 법에 반대하는 입장에서는, 이 법이 집단소송에 대해 덜 수용적인 연방 법원에 집단소송을 제기하도록 강제함으로써 집단 인증

---

261) *In re Gen. Motors Corp. Pick-up Truck Fuel Tank Prod. Liab. Litig.*, 55 F.3d 768, 807 (3d Cir. 1995). See also, *Gen. Motors Corp. v. Bloyed*, 916 S.W.2d 949 (Tex. 1996) (refusing to approve coupon settlement); *In re Ford Motor Co. Bronco I Prod. Liab. Litig.*, 177 F.R.D. 360 (E.D.La. 1997).

262) FED. R. Civ. P. 23(e). 또 집단소송공정법에서 법원은 쿠폰으로 보상하는 화해안에 대해서 심리 후에 서면으로 해당 화해안이 집단 구성원에게 공정하고 합리적이며 적절한 것인지 조사하여 결정하도록 한다.( JUDICIAL SCRUTINY OF COUPON SETTLEMENTS.— In a proposed settlement under which class members would be awarded coupons, the court may approve the proposed settlement only after a hearing to determine whether, and making a written finding that, the settlement is fair, reasonable, and adequate for class members. 28 U.S.C. § 1712 (e))

263) 28 U.S.C. § 1712.

264) 의회는 집단소송 공정법의 목적 중 하나가 주간(interstate case) 사건을 연방법원에서 재판받도록 하는 것에 있다고 하였다.( 28 U.S.C. § 1712. note)

265) *Sherman*, supra 242. at 230.

을 더욱 힘들게 하고, 소비자 집단소송의 억제적이고 규제적인 영향을 약화시키는 것으로 본다.<sup>266)</sup>

## (2) 집단소송 변호사의 이익

집단소송이 기업가적 보상을 노리는 원고측 변호사에 의해 추진력을 받은 건 의심의 여지가 없는 사실이다. 많은 집단소송이 대표원고를 모집하고 소송비용을 조달하는 법률사무소의 창작품이다. 증권사기 집단소송은 주가 하락이 현저한 시기에 소송의 이점을 고려하지 않고 화해를 강제하기 위해 소송을 이용하기도 한다.<sup>267)</sup> 이러한 “기업적 소송”은 1995년 증권사기 집단소송에 대해 연방법적 제한을 가하는 법률이 통과되도록 하는 원인이 되었다.<sup>268)</sup> 연방민사소송규칙에서도 판사가 소송을 제기한 변호사 이외의 다른 집단소송 변호사를 선임할 수 있고 변호사 수입료에 대한 보다 엄격한 기준과 감독을 부과할 수 있도록 하고 있지만 증권 집단소송처럼 개인의 집단소송 원고자격을 제한하지는 않는다.

사건 조사와 준비에 자신의 시간과 자본(집단소송에서 대체로 수백만달러가 든다)을 들인 변호사가 개별 집단소송 구성원보다 더 많은 돈을 받는 것은 터무니없이 부당한 것은 아니지만, 때로는 변호사 수수료가가 지나치게 많은 것으로 보이기도 한다.<sup>269)</sup> 변호사 수입료는 원고가 받은 보상금 전체의 3분의 1 혹은 그 이하-몇 개의 사건에서는 그보다 훨씬 적은 액수-를 차지했는데, 보상금 전체 액수에 비하면 적은

---

266) Id.

267) Id.

268) 개인 증권 소송 개혁법에 따르면 판사는 집단소송을 제기한 변호사를 거부하고, 다른 변호사를 선임할 수 있으며, 개인인 주주의 원고 자격을 제한하고 대신 대규모 기관인 주주를 원고로서 더 우선할 수 있도록 한다. Private Securities Litigation Reform Act of 1995, 15 U.S.C.A. § 78(a) (1995).

269) Sherman, *supra* 242. at 231. 특히 “담배 변호사“에게 지불된 수입료의 크기는 대중을 매우 놀라게 했다. 1997년 담배 회사를 상대로 한 주들의 소송이 국제적 화해로 해결된 후, 원고 측 법률회사들은 플로리다에서 34억 달러, 텍사스에서 33억 달러, 미시시피에서 14억 달러, 매사추세츠에서 77만 5천 달러의 수입료를 지급받았다. 그들은 물론 오랜 세월의 노력, 비용 및 위험 끝에 달성한 3,685억 달러에 달하는 화해 액수에 비해 수입료가 많은 것은 아니라고 주장했다.

편으로 이는 다른 민사 소송의 기준에도 부합한다.<sup>270)</sup>

집단소송을 수행하는 변호사들의 노력을 높이 평가하는 입장에서는 집단소송의 보상에 대한 비판은 집단소송이 기업이나 정부 기관과 같은 막강한 권력에 대한 견제를 실현한다는 인식을 고려하면 좀 더 완화될 필요가 있다고 주장한다. 미국에서 집단소송이 성장할 수 있었던 것은 광범위한 정부의 규제를 거부한 친시장정책을 취한 결과로 기업가적인 변호사가 법률, 규제 및 표준의 집행을 이유로 소송을 제기하는 데 추진력을 제공한 것일 뿐이라고 본다.<sup>271)</sup>

집단소송의 비용편익적 측면을 분석하는 입장에서 중요한 것은 개인 변호사가 소송을 제기하는 기업가적 행동이 “사회적으로 유익한가 여부”이다. 검찰총장은 금전적, 정치적 제약 때문에 소제기를 꺼릴 수 있지만, 민간의 변호사는 소제기로 인해 후한 금전적 보상을 얻을 수 있다면 비난받을 수 있는 소제기도 할 수 있다.

### (3) 피고의 이익

소비자 집단소송은 높은 비율로 화해로 해결되기 때문에 많은 피고들이 위험과 편익에 대한 평가를 고려하여 화해를 선택한다. 집단소송에서의 화해는 두 가지 측면에서 피고에게 이익이 될 수 있다.

첫 번째는 정책적 측면에서 피고의 법 위반행위가 있었던 경우에 미래에 다시 소비자들의 이익제기가 없도록 피고가 과거의 잘못된 정책을 변경하면 사회적인 인정과 칭찬을 얻을 수 있는 기회를 가질 수 있게 된다. 즉 집단 소송은 실제로 사업적 행위에 영향을 미치고 향후 이러한 소송을 피하도록 하는 정책, 관행, 제품설계를 하도록 영향을 미칠 수 있다.<sup>272)</sup> 다만, 이 장점은 기업이 자발적으로 변화를 선택해야 한다는 선결요건이 있다.

---

270) Id.

271) Id.

272) Id.

두 번째로는 화해 합의는 피고에게 중대한 정책 변화 없이 적은 비용을 들여서 분쟁의 해결을 제공한다는 것이다. 정책 변화를 선택할 것인지는 화해 합의와는 별개의 것이므로 피고는 막대한 비용을 들여 소송을 계속 진행하고 나서 다시 법원의 판결에 의해 막대한 비용을 보상하는 대신, 소송을 그만두고 덜 강경한 보상을 요구하는 원고 변호사와 화해 합의를 마침으로써 분쟁을 유리하게 해결할 수 있다. 원고 변호사들도 가능한 한 빨리 그리고 저렴하게 소송을 해결하려는 유인이 충분하므로 이 점에서 원고 변호사와 피고측의 강력한 이익은 일치할 수 있다.

화해합의의 부정적인 측면으로서, 원고 변호사와 피고 기업이 화해 합의를 원하는 재정적 유인은 사실과 법률에 대한 적절한 조사 없이, 집단이나 사회의 구성원에게는 전혀 이득을 창출하지 못하는 내용의 화해 합의를 도출하게 하기도 한다. 이 경우 집단 소송의 변호사에게 보상은 그들이 실제 사건에 투자한 노력에 비례하는 것일 수 있다. 피고에게 보상은 그들이 예상했던 것보다 적은 비용으로 화해를 합의하고 계속 소송에 매여 있기보다 다시 업무로 돌아갈 수 있는 것이다.

화해 합의로 쉽게 분쟁을 해결하는 것이 기업에게 반드시 이익만을 주는 것은 아니다. 기업은 화해 합의를 위해서 변호사 수임료뿐 아니라 시간과 감정의 소모로 인한 기회 상실 등의 대가를 지불해야 한다. 거래비용은 화해 합의로 얻는 기업의 이익을 상쇄할 수 있다. 그러나 화해 합의는 기업의 관행이나 정책에 대한 확실성과 최종성을 제공할 수 있으며, 이를 통해 기업이 사후 검토라는 이점을 가지고 사업을 계속 수행하는데 도움을 준다.

또한 집단소송을 통해 기업은 장래의 행동을 모니터링하고 수정하거나 장래의 잠재적인 집단의 구성원을 달래기 위한 조치를 취하거나 하는 등의 교훈으로 이용하여 미래에 발전하는 기반으로 삼을 수도 있다.

#### (4) 소비자 일반의 이익

소비자 집단 소송은 보상뿐만 아니라 위반행위의 억제와 손해 배상을 요구하기 때문에 집단소송에서 가장 큰 이득을 보는 것은 일반 소비자이다. 기업이 실질 수익에만 초점을 맞추면서 때때로 소비자에 대해 피해를 주는 범위반행위나 기만적인 행위를 하는 것은 현대 사회에서 감수할 수 밖에 없는 문제이지만, 집단소송은 기업의 그러한 행위를 저지하는데 실질적으로 기여하는 바가 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 집단소송이 없었더라면 범위반 상태나 소비자에게 피해를 주는 상황을 아무런 제재 없이 그냥 넘겨버렸을 것이다. 기업은 “피고들이 도움이 안되는 집단 소송을 해결하도록 부당한 압력을 받을 수 있다”는 불만을 제기하지만, 집단 소송으로부터 소비자들이 어느 정도 이익을 얻고 있는 이상 집단소송을 완전히 제거하려는 기업의 노력은 성공하기 어렵다. 다만, 소비자 일반이 집단소송으로부터 얻는 사회정책적인 이익을 평가할 만한 계량화된 척도는 제시하기가 어렵다는 문제점은 여전히 있다.<sup>273)</sup>

또 대체로 고객이 요금과 혜택을 감시할 정보나 능력이 부족한 산업(예: 은행, 금융 기관, 신용카드 회사 및 보험사)에서는 집단소송이 금전적 손해와 제공되는 서비스의 변경을 통해 소비자에게 진정한 이익을 가져다 주는 경우가 종종 있다. 이런 산업에서 집단소송의 제기로 기업의 명백한 위법사실이 발견되면 집단소송을 제기한 개별 소비자에 대한 배상은 물론이고 산업에 대한 감독책임이 있는 정부 정책의 변화도 이끌어 낼 수 있다. 만약 소송으로 관련 법령까지 변경된다면 “남용적인 소송으로 고통받는다”는 기업의 주장에 대한 좋은 항변이 될 것이다. 집단소송을 옹호하는 입장에서는 “[집단소송]은 대개 예산이 상당히 제한적이고 정치적 제약을 받는 정부 규제 당국의 업무를 보완함으로써 중요한 공공 목적을 위해 사용된다”고 주장할 수 있을 것이다.

---

273) Id. 132

## 다. 집단소송의 요건

1966년 대법원은 모든 소송에 적용되는, 집단소송으로 진행하기 위해 필요한 4가지 요건(순서대로 다수성, 공통성, 전형성, 대표의 적절성)<sup>274)</sup>을 구체적으로 규정한 23(a)을 포함하는 새로운 규정을 발표하였다. 새 규칙 제23조는 집단소송을 적절하게 처리할 수 있도록 범주를 새로 구성하고, 각 범주에 따라 다른 절차적 요건을 구체화했다.<sup>275)</sup>

미국에서 집단소송을 제기하기 위해서는 선결적으로 네 가지 조건을 충족해야 한다.

### (1) 다수성(merit)

집단의 수가 너무 많아서 소송을 병합하는 것이 현실적으로 가능하지 않아야 한다.<sup>276)</sup> “다수”를 이루는 인원수는 확정되어 있는 것은 아니며, 사안에 따라 다르게 판단한다.<sup>277)</sup> 차별사건에 있어서는 다수성 요건이 좀 더 완화되어 적용될 수도 있다. 다수성은 상식적인 판단을 요구하는 것이며, 소송의 병합이 불가능할 것을 요구하지는 않고,<sup>278)</sup> 집단소송을 유지하기 위한 특정한 인원수의 기준은 없다. 정확한 규모는 알 수 없더라도 일반적인 지식과 상식으로 그 규모가 크다는 것이 인정된다면 다수성 요건은 충족되는 것이다.<sup>279)</sup>

### (2) 공통성

집단에 공통되는 법적인 문제나 사실이 존재해야 한다.<sup>280)</sup> 공통된 문

---

274) FED. R. Civ. P. 23(a).

275) Joanne Doroshov, Federal Legislative Attacks on Class Actions, 31 LOY. CONSUMER L.REV. 22 (2018).

276) FED. R. Civ. P. 23(a)(1)

277) General Tel. Co. v. Equal Employment Opportunity Commission, 100 S.Ct. 1698(다수성 요건은 각 사건의 구체적 사실을 조사해야 하며 절대적인 한계는 없다.)

278) Rodger v. Electronic Data Systems Corp., E.D.N.C.1995, 160 F.R.D. 532

279) Orantes-Hernandez v. Smith, C.D.Cal.1982, 541 F.Supp. 351.

제나 사실은 하나로도 충분하며 중요한 것은 그것이 핵심적인 문제인가 하는 것이다.<sup>281)</sup> 집단 구성원 사이에 실질적으로 연관되어 있으면 족하고 반드시 모두 동일한 상황에 처해 있어야 하는 것은 아니다.

법원은 “판매 시점“ 신용 카드 및 직불 카드 처리 장비에 대해 임대 가 만료된 소상공인들이 신용카드 처리 서비스 제공자들이 연체되지 않은 과거 개인 재산세를 징수하기 위해 사기적인 계략을 저질렀다고 주장하며 제기한 집단소송에서 집단 인증에 대한 공통성과 우선성 요건을 충족시켰다고 판단했다.<sup>282)</sup> 비록 집단 구성원들의 피해가 다르고 서비스 제공자의 대표에 대한 의존도도 다르지만 지급한 수수료액수나 은행계좌에서 인출된 수수료로 피해금액을 알 수 있으므로 공통성이 훼손되지 않는다는 취지로 판시했다.

이와 달리 캘리포니아의 여러 곳에 사무실을 두고 있는 고용인의 피 고용인들이 고용인의 초과근무의 관행이 사무실에 공통되므로 소송을 제기하려는 고용인 사이에 공통성이 있다는 주장에 대해서는 받아들이지 않았다.

### (3) 전형성

대표하는 당사자의 주장이나 방어가 그 집단의 전형적인 주장이나 방어여야 한다.<sup>283)</sup> 전형성이라는 것은 대표 당사자와 같거나 유사한 공통성을 받는 다른 구성원이 있다는 뜻이다.<sup>284)</sup> 전형성 기준을 충족하려면 일반적으로 대표 당사자와 집단 구성원 간에 동일한 광범위한 이해관계가 있어야 하며, 대표자와 집단 구성원 중 부재자 사이에 어떠한 독립적 이해관계가 없어야 한다.<sup>285)</sup> 집단 인증에 대한 전형성 요건은 원고의 청구가 다른 집단 구성원의 청구를 야기시킨 동일한 사건, 관행

---

280) Id. 23(a)(2)

281) In re Initial Public Offering Securities Litigation, S.D.N.Y.2007, 243 F.R.D. 79.

282) Just Film, Inc. v. Buono, C.A.9 (Cal.) 2017, 847 F.3d 1108.

283) Id. 23(a)(3)

284) Wright v. Stone Container Corp., C.A.8 (Mo.) 1975, 524 F.2d 1058.

285) Reichert v. Bio-Medicus, Inc., D.C.Minn.1974, 70 F.R.D. 71.

또는 행동 과정에서 발생한 것이고, 원고의 청구가 동일한 법률 이론에 기초하는 경우 충족된다.<sup>286)</sup> 전형성 요소는 대표원고의 청구가 다른 집단구성원의 청구와 동일함을 요구하지 않으며 오히려, 법원은 대표원고의 청구가 제안된 집단소송의 청구와 현저하게 반대되는지를 살펴야 한다고 한다.<sup>287)</sup>

#### (4) 공정성 및 적절성

대표하는 당사자가 공정하고 적절하게 집단의 이익을 보호해야 한다.<sup>288)</sup> 이 요건은 엄격하게 적용되어야 하는데, 비록 집단의 구성원들이 알지 못하고 있더라도 그들이 탈퇴권을 행사하지 않는 한 집단구성원들은 대표가 진행하는 집단소송의 결과에 구속되므로 대표의 적절성 요건은 엄격한 심사가 필요하다.<sup>289)</sup> 집단 인증의 적절성 기준은 공통성 및 전형성 요건과 병합되는 경향이 있지만, 법원은 주로 지명된 원고의 이익이 집단의 이익에 반하는지 여부와 집단 변호인이 유능한지 여부를 묻는다.<sup>290)</sup>

선결조건은 모두 충족되어야 하며,<sup>291)</sup> 입증책임은 집단소송을 청구하는 당사자에게 있다.

#### 라. 집단소송의 유형

집단소송이 제기되기 위한 요건이 모두 충족되었다면 이 소송을 유지하기 위해서는 연방민사소송규칙 제23조(b)에 규정된 집단소송의 세 가지 형식 중 어느 하나에 해당하여야 한다.

집단소송의 첫 번째 유형은 원래부터 실무에서 존재하던 집단소송의

---

286) *Rodger v. Electronic Data Systems Corp.*, E.D.N.C.1995, 160 F.R.D. 532.

287) *In re Aluminum Phosphide Antitrust Litigation*, D.Kan.1995, 160 F.R.D. 609.

288) *Id.* 23(a)(4)

289) *Albertson's, Inc. v. Amalgamated Sugar Co.*, C.A.10 (Utah) 1974, 503 F.2d 459.

290) *Spann v. AOL Time Warner, Inc.*, S.D.N.Y.2003, 219 F.R.D. 307.

291) *Blake v. Arnett*, C.A.9 (Cal.) 1981, 663 F.2d 906.

형식을 조문화한 것이다. 개별 소송을 허용할 경우 개별 구성원마다 판정결과가 모순되고 다양해져서 반대당사자인 피고가 그 판결 결과에 따라 해야 하는 행위가 모순될 위험이 있는 경우나 개별 재판이 집단 내의 다른 구성원의 이익을 해할 위험이 있을 때 집단소송이 유지될 수 있다.<sup>292)</sup> 이 유형은 이해관계가 밀접하게 연결된 경우에 허용되는 집단소송이다.

두 번째 유형은 집단의 상대방이 되는 당사자가 집단의 구성원 전체에게 공통으로 적용될 수 있는 이유를 근거로 어떤 행위를 하거나 하지 않아서 최종적으로 금지적 구제 또는 선언적 구제를 할 필요가 있을 때 적용되는 소송이다.<sup>293)</sup> 이 유형의 소송은 주로 다수에 대한 인권 침해 사건을 적절하게 해결할 수 있는 수단으로 인식되었다. 이들 집단소송은 1960, 70년대 민권 소송과 교도소, 정신병원, 복지 부서 등 기관에 헌법적, 법적 기준을 적용한 1970, 80년대 “기관 개혁”을 배경으로 하고 있으며, 이들 소송에서 주요 피고들은 종종 정부 기관이나 부당한 고용 관행으로 기소된 회사였다.<sup>294)</sup> 남용적인 집단 소송에 대한 불만이 있었지만, 많은 집단 소송이 성공적이었고, 때때로 상당한 개혁을 이루어냈다.

세 번째 집단소송의 유형은 “법원이 집단 구성원들에게 공통되는 법률상 사실상 문제가 개별 구성원들에게만 영향을 미치는 어떤 문제보다 우위를 차지하며, 집단 소송이 다른 이용가능한 방법보다 공정하고 효율적으로 분쟁을 판결하는데 우월하다고 판단하는” 경우에 적용되는 집단소송이다.<sup>295)</sup> (b)(3) 집단소송은 오직 “집단의 구성원에게 공통되는 법상 혹은 사실상 문제가 어떤 문제보다 우위에 있고” 집단소송이 다른 가능한 갈등 해결방식보다 더 “우월한” 수단일 것이라는 요건만 충족하면 되도록 규정하였다.<sup>296)</sup>

---

292) FED. R. Civ. P. 23(b)(1)

293) FED. R. Civ. P. 23(b)(2).

294) Sherman, supra 242. at 225.

295) FED. R. Civ. P. 23(b)(3).

296) FED. R. Civ. P. 23(b)(3).

개정된 연방 집단소송규칙에 의해 도입된 (b)(3) 집단소송은 개인이 유사한 상황에 처해 있는 개인으로 구성된 대규모 그룹을 대신하여 금전적 손해를 포함한 구제책을 직접 청구하는 것을 더 쉽게 만들었다.<sup>297)</sup> (b)(3) 집단소송은 원고의 변호사에게 새로운 기업가적 인센티브를 제공함으로써 많은 돈을 벌 수 있게 해 주었다.

1966년 개정 이후 처음 20년 동안은 대부분의 (b)(3) 집단소송은 반독점, 증권 및 민권 소송이었다.<sup>298)</sup> 그러나 1980년대에 이르러서는 광범위한 집단 불법행위, 제조물 책임, 상업 및 소비자 불만제기 등 여러 범주에 걸쳐 주법에 따른 집단소송이 제기되었다.<sup>299)</sup> 법원에 석면, 에이전트 오렌지(제초제), 달콘 쉘드, PCB, 가슴 보형물처럼 동일한 제품에서 발생하는 소비자 피해에 대한 개별 소송이 넘쳐났다. 소비자들은 개별적으로는 비용 등의 문제로 소송을 제기하기 어려웠지만 집단소송을 통해 법원에 대한 접근성이 높아지고 권리 실현을 할 수 있는 유용한 수단을 얻게 되었다. 이 유형의 소송은 소비자 소송에 가장 최적화된 소송이 되었다.

#### 마. 소비자 집단소송

소비자 집단소송의 종류는 다양하다. 가격 담합을 한 항공사나 CD 제조사, 부당한 요금을 청구한 신용카드 회사, 부적절한 요금을 부과한 전기·가스 수도업체나 유선방송 회사, 부적절한 서비스를 제공한 휴대폰 회사, 부당한 진료를 한 의료 서비스 제공업체, 또는 고장난 하드웨어와 소프트웨어를 공급한 컴퓨터 회사 등을 상대로 한 소비자 집단소송은 거의 환불, 관련 손실에 대한 보상 또는 법정 처벌의 형태로 경제적 손해의 보상만 청구한다.

소비자 사건의 피고들은 집단소송이 다수의 소송을 회피할 수 있는 수단이 됨에도 불구하고 소비자 집단 인증에 강력히 반대해왔다. 그들

---

297) Hensler, supra 241. at 7.

298) Sherman, supra 242. at 226.

299) Id.

은 결국 대부분의 소비자가 자신의 소송을 제기할 수 있는 관심이나 경제적 능력이 부족하다는 점에 기대하는 바가 크다. 현실적으로 당장의 집단 소송을 피할 수만 있다면, 개별 소비자의 소제기로 인한 책임을 상당 부분 면하게 될 것이기 때문이다.

또한 기업은 집단소송을 피하기 위해 소비자와의 계약에서 처음부터 집단 소송을 금지하고 개인과 기업의 개별 중재로 분쟁을 해결한다는 의무적 중재조항을 부수적으로 체결하는 경우가 압도적으로 늘어나게 되었다. 소비자는 알든 모르든 기업과 계약을 체결하면서 의무적 중재조항도 같이 계약의 내용으로 하게 되고, 이후 분쟁이 발생하더라도 집단 소송이나 집단 중재를 이용할 수 없는 처지에 놓이게 된다.

기업과 업계에서는 집단소송의 경제적 위험 때문에 기업들이 근거가 약하거나 경솔한 소송에 대해서도 합의를 하도록 강제된다고 주장한다.<sup>300)</sup> 한편 소비자단체들은 경솔한 소송은 각하나 약식 재판에 의해 기각될 수 있으며 소비자 집단소송의 대부분은 기업의 부정한 행위에 근거하고 있다고 주장하고 있다. 집단소송에 반대하는 입장과 옹호하는 입장의 논리는 연방대법원이 기업의 의무적 중재조항의 효력에 손을 들어줌으로써 현재는 집단소송의 쇠퇴를 우려하는 목소리가 커지고 있다.

## 바. 집단소송에 대한 제한의 경향

### (1) 당사자적격(Standing)의 제한

최근 연방대법원은 손해배상을 구하는 집단소송을 제기하기 위해서는 헌법 제3조의 당사자적격을 입증해야 한다고 판시하여, 집단소송에도 엄격한 당사자적격을 적용하는 입장을 취했다. 연방대법원은

---

300) 리처드 포스너 판사는 집단소송이 피고들에게 합의에 대한 강한 압력을 준다는데 주목하여 “단 한번의 배심원 재판 결과에 회사를 걸거나” “고액의 배심 평결을 감수하느니” “파산의 위험에 대한 두려움으로 법적 책임이 없더라도 합의할 수 밖에 없다”고 주장했다. (In re Rhone-Poulenc Rorer Inc., 51 F.3d 1293, 1299 (7th Cir. 1995).

TransUnion LLC v. Ramirez 사건 판결<sup>301)</sup>에서 집단소송을 제기하여 손해배상을 받으려는 자는 피고의 연방법 위반사실을 증명하는 것만으로는 불충분하고 그 범위반사실로 인해 구체적으로 피해를 입었다는 사실까지 증명되어야 한다고 판시했다.

이 사건에서 라미레즈는 소비자신용보고기관인 트랜스유니언이 자신의 신용정보에 테러리스트위험분자라는 경고표시를 하여 제3자인 자동차 판매업자가 열람할 수 있도록 한 것은 실정법 위반이며 이 때문에 피해를 입었다는 이유로 자신과 유사하게 소비자신용보고에 잘못된 경고표시가 된 사람들을 대표하여 소를 제기하였다.

연방대법원은 ① 헌법 제3조에 따라 피고의 법 위반으로 인해 구체적 피해를 입은 자만이 사인인 피고를 상대로 연방법원에 소를 제기할 수 있고, ② 신용보고에 경고표시가 된 소비자의 정보가 제3자에게 전파된 경우에만 그 소비자가 구체적인 손해를 입었다고 할 수 있으며 ③ 신용보고에 잘못된 경고표시가 존재하지만 제3자에게 전파되지 않은 경우에 그 소비자에게는 구체적인 손해가 있다고 할 수 없고, ④ 신용보고서에 잘못된 경고표시가 존재하더라도 제3자에게 전파되지 않은 경우에는 미래에 입을 손해의 위험은 소급적 손해배상을 구할 수는 헌법 제3조에 따른 당사자적격을 충족하지 못한다고 판시했다.

이 판결은 법규 위반을 근거로 금전배상을 구하는 소비자소송에 대해 원고 집단의 구체적인 손해를 입증하도록 함으로써 집단소송의 당사자적격 요건을 더욱 엄격하게 해석하는 결과를 가져왔다.

## (2) 의무적 중재합의와 집단소송 배제 조항

소비자를 대상으로 하는 많은 기업은 주된 계약 체결 시에 당사자 사이에 분쟁이 있을 경우 중재로 처리한다는 중재조항도 같이 계약하도록 하고 있다. 이 의무적 중재조항에는 보통 집단소송을 제기하지

---

301)

않는다는 규정도 함께 들어있는데, 소비자의 소송 권리를 제한한 이 규정의 효력이 문제되었다

연방대법원에서는, 연방중재법이 중재계약의 효력을 인정하고 있으므로 공익적 사유로 당사자 간의 중재 효력을 부정하는 주 법원의 판결은 적용될 수 없으며, 집단소송을 금지한 당사자 사이의 중재계약은 유효하다고 판시했다.

연방중재법 해석으로 중재계약의 효력을 인정함에 따라 입법적 방법이 아니면 집단소송을 금지하는 중재계약의 효력을 부정할 수 없게 되었다.

이 판결에 대하여 소비자금융보호국(CFPB)은 집단청구를 금지하는 중재계약을 제한하는 규칙을 제정하는 것으로 대응하였다. CFPB 사무국장은 이 규칙은 “단순히 소비자들이 회사를 상대로 소송을 제기할 수 있게 함께 참여할 수 있는 선택권을 보장하는 것이다. 기업과 소비자는 여전히 중재를 이용해 이견을 해소할 수 있지만 기업이 일방적으로 집단소송을 막을 수는 없도록 하려는 것” 이라고 하면서 규칙을 제정하여 공보에 실었으나 의회의 방해로 규칙은 무효화 되었다.

## VI. 우리나라의 금융소비자보호 제도에의 시사점

### 1. 금융소비자 보호 기구 설치 논의

#### 가. 우리나라 금융감독체제의 문제점

우리나라의 금융정책·감독 기능은 원칙적으로 금융위원회가 담당하고 있다. 다만, 세부적으로 보면 금융 정책기능은 금융위원회와 기획재정부가 분담하고 있는데, 국내 정책은 금융위원회, 재정정책 및 국제금융정책은 기획재정부 소관이다.<sup>302)</sup> 금융감독 기능의 경우 금융위원회는

금융감독의 정책입안을 담당하고, 실제 집행은 금융위원회의 통제를 받는 금융감독원이 감독집행업무를 담당하는 구조이다. 금융감독 관련 법령 제정권은 금융위원회가 행사하며, 금융감독원은 이전에 보유하고 있던 법령 제·개정권을 잃고 금융위원회를 지원하는 기관으로 되었다.<sup>303)</sup> 한편, 금융소비자보호 업무는 금융위원회 소관<sup>304)</sup>으로 되어 있어 금융소비자 정책의 입안이나 법령 제정은 금융위원회가 담당하고 있으며, 금융소비자 보호의 실무는 금융감독위원회 내의 금융소비자보호처가 담당하고, 금융감독원에는 「금융소비자의 보호에 관한 법률」에 따라 금융관련 분쟁을 조정하기 위하여 금융분쟁조정위원회가 설치되어 있다.<sup>305)</sup>

라임·옵티머스 등의 사모펀드 사태<sup>306)</sup>가 아니더라도 우리나라 금융감독체계가 가진 문제점을 지적하는 의견은 꾸준히 있어왔으나 최근 일련의 사모펀드 사태는 현 금융체계가 가진 문제점을 고스란히 노출시켜 금융체계 개편 주장이 더욱 힘을 얻고 있다. 현재의 금융정책 및 감독 체계가 가지고 있는 문제점은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- ① 정책기능과 감독기능이 하나의 기관인 금융감독위원회에 집중되어 있어 정책기능과 감독기능 사이에 필요한 견제와 균형의 효과를 내지 못한다.<sup>307)</sup> 금융정책을 담당하는 금융위원회가 감독에 대한 책임을 동시에 수행하면서 감독 집행기구인 금융감독원의 예산이나 업무

302) 「금융위원회설치법」 제17조(금융위원회의 소관사무)에서는 금융위원회가 금융에 관한 정책 및 제도에 관한 사항과 금융감독 및 검사, 제재에 관한 사항을 갖는다고 되어 있고 제24조(금융감독원의 설립) 제1항에서는 금감원은 금융위원회나 증권선물위원회의 ‘지도와 감독’을 받아 ‘검사와 감독’업무를 수행한다고 규정하고 있다.

303) 박선아, 금융감독체계의 개편에 관한 소고, 한국정책연구 제21권 제4호(2021. 12.) 264쪽

304) 「금융위원회설치법」 제17조제5호에서 금융소비자의 보호와 배상 등 피해구제에 관한 사항을 금융위원회의 업무로 규정하고 있다.

305) 「금융소비자보호에 관한 법률」 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.

306) 2019. 10월 국내 1위의 헤지펀드 운용사였던 라임자산운용은 펀드 운용과정에서 발생한 부실로 인하여 1조 6,679억원(2019. 12월말 자펀드 기준)에 달하는 대규모 상환·환매연기를 결정해 논란이 된 바 있으며, 2020. 6월 옵티머스자산운용은 3,042억원 규모의 만기 도래 펀드(2020. 8월말 기준)에 대하여 상환연기를 결정함)

307) 박선아, 위의 논문, 264쪽

수행을 지도·감독하고 있어 금융감독이 금융정책을 견제하기 어렵고, 금융감독이 금융정책 수행의 하위 수단으로 전락하게 되었다.<sup>308)</sup>

② 같은 맥락에서 금융감독 행정에 있어서 독립성이 확보되지 않고, 금융정책기능과 감독기능이 구분되지 않을 경우, 금융감독이 정부의 거시경제정책이나 금융정책에 동조하게 되어 본래의 임무인 금융기관의 건전성 감독을 제대로 수행하지 못하는 경우가 발생하게 된다.<sup>309)</sup>

③ 금융감독과 관련하여 규정 제·개정 등 ‘정책’은 금융위원회가, 조사·보고 등 ‘집행’은 금융감독원이 맡고 있어 금융감독에 대한 책임소재가 불분명하고, 이로 인해 금융위원회와 금융감독원이 상호 금융사고의 책임을 회피할 가능성이 있다.<sup>310)</sup>

④ 금융감독의 집행기관인 금융감독원의 경우 기관 운영 및 예산편성 등에 있어 금융위로부터 지도·감독을 받도록 규정되어 있어<sup>311)</sup> 금융위가 예산 승인권 등을 통해 금감원 내부경영에 과도하게 간섭하고, 업무수행절차에 관한 사항까지 모두 금융위가 감독규정에서 정함에 따라 감독기구로서의 자율성이 저해되어 업무수행의 신속성 효율성이 저해된다.

⑤ 현재 금융소비자보호 정책의 결정자는 금융위원회이고 그 실무는 금융감독원 내 금융소비자보호처가 담당하고 있는데 금융감독기구는 건전성감독에 주력하게 되므로 상대적으로 소비자보호에 소홀하다.

이상과 같은 문제점이 지적되면서 금융감독의 기본원칙인 독립성, 전문성, 책임성 및 자율성 보장하기 위한 금융감독기구 개편 논의가

---

308) 국회입법조사처, 우리나라 금융감독 체계 개편 필요성 및 입법과제, NRS 현안분석 176호(2020. 11.) 2쪽

309) 윤석현·고동원·빈기범·양채열·원승연·전성인, 「금융감독체계 개편: 어떻게 할 것인가?」, 금융연구 제27권 제3호, 2013. 9. p. 82.

310) 고동원, 「금융감독기구 체제 개편 논의의 쟁점과 방향」, 국회입법조사처·사단법인 은행법학회 공동주최 정책세미나(금융감독체계 개편방향) 자료집

311) 「금융위원회 설치법」 제18조(금융감독원에 대한 지도·감독) 금융위원회는 이 법 또는 다른 법령에 따라 금융감독원의 업무·운영·관리에 대한 지도와 감독을 하며, 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 금융감독원의 정관 변경에 대한 승인
2. 금융감독원의 예산 및 결산 승인
3. 그 밖에 금융감독원을 지도·감독하기 위하여 필요한 사항

이루어지고 있다.<sup>312)</sup>

## 나. 금융감독체계 개편 및 금융소비자 보호 기구 신설

금융감독기구의 개편과 관련하여 현재의 문제점을 해결하고 금융정책 및 감독의 원래 기능을 구현할 수 있는 여러 가지 방안이 제시되고 있으나 그 목적은 금융산업 정책과 감독의 분리를 통해 견제와 균형을 달성하여 금융감독 기능의 적정성을 회복하려는 것으로 같다고 볼 수 있다.

금융감독기구 개편 논의에서 거의 공통적으로 제시되고 있는 개편 방안은 금융산업정책과 금융감독정책을 담당하는 기관을 분리해서 설치해야 한다는 것이다.<sup>313)</sup> 우리나라 금융감독체계의 문제점이 금융위원회가 정책 입안 권한과 감독 권한을 함께 가지고 있으면서 금융감독에 있어서는 금융감독원과 수직적인 이원화된 체계를 유지하는 구조적 취약성<sup>314)</sup>에 있다고 보고 있기 때문에 금융감독기능을 분리하여 정책과 집행은 하나의 기관에서 담당하도록 하는 것이 금융개편의 핵심적 내용이 된다. 금융감독기구를 민간기구로 할 것인지, 정부기구로 할 것인지의 문제는 각각의 장단점을 고려하여 결정한다.<sup>315)</sup>

312) 박선아, 위의 논문, 261쪽

313) 이 보고서의 작성을 위해 참고한 대부분의 논문들이 정책기능과 감독기능의 분리를 전제로 논의하고 있었다. 20대 국회에 제출된 금융감독기구 개편에 관한 법률안(이용우 의원안 및 오기형의원안)에서도 금융감독기구와 금융정책기구는 분리되어 설치하는 것으로 되어 있다.

314) 박선아 위의 논문, 261쪽.

315) 금융감독기관을 민간조직으로 편제해야 한다는 의견은 ① 영국의 PRA와 FCA도 정부로부터 독립된 감독기구로서 모두 공적인 민간기구에 해당한다는 점, ② 행정권을 행사할 수 있는 행정조직은 한국은행과 같이 입법기관인 국회가 제정하는 법률에 의해서도 설치될 수 있다는 점, ③ 무자본 특수법인과 같은 영조물법인은 국가간접행정기관으로 볼 수 있는 점, ④ 민간조직으로 운영할 경우 금융감독의 전문성 확보에 용이하다는 점, ⑤ 금융감독권한을 민간기구에 부여함으로써 보다 시장친화적인 금융감독을 수행할 수 있으며, 관치금융 완화에도 기여할 수 있다는 점 등을 근거로 들고 있음

○ 금융감독기관을 정부조직으로 두어야 한다는 의견<sup>62)</sup>은 ① 중앙행정기관인 행정 부처만이 행정권을 행사할 수 있고, 그 외의 기관이나 단체가 행정권을 행사하는 것은 「헌법」 63)에 위반된다는 점, ② 조사실무를 담당하는 직원의 신분이 민간인일 경우에는 조사능력에 한계가 있을 수 있다는 점, ③ 금융감독기관을 민간기구로 운영할 경우에는 업무수행상 정부의 협조를 얻어내기 상대적으로 어려울 것이라는 점, ④ 민간기구라는 법적 형태는 감독업무 수행에 있어서 감독기구로서의 위상을 저하시킬수 있다는 점, ⑤ 민간기

소비자보호기구에 대해서는 금융감독기구 내에 설치하는 방안<sup>316)</sup>과 독립기관으로 분리하여 설치하는 방안이 제시되고 있다. 금융소비자보호기구를 금융감독기구 내에 설치하는 것은 금융기관에 대한 건전성 감독과 금융소비자 보호를 기능적으로는 분리하되, 기능 간의 상호견제보다는 협력을 도모하고 업무 수행상의 효율과 편의를 더 우선하는 방안이라고 할 수 있다.<sup>317)</sup> 다만, 이 경우에는 소비자보호의 본래 목적이 감독 목적의 실현에 종속되어 부차적 요소로 될 염려가 있다. 이에 반해 소비자보호기구를 감독기구와 분리하여 독립적으로 설치하게 되면 소비자보호의 목적에 더 충실할 수 있고, 감독 목적 때문에 소비자보호의 취지가 훼손될 염려가 줄어든다. 다만 이 경우에는 금융감독기관과 업무의 중복이 있을 수 있고, 별개의 기관으로 함으로써 생기는 규제비용의 증가도 고려해야 한다.

#### 다. 미국 법제의 시사점

미국은 서브프라임 모기지 사태 책임의 큰 부분이 연방정부의 소비자금융 보호 실패에 있다고 보았다. 소비자보호 기능을 수행하던 연방기관이 너무 많았고, 그 기관들은 소비자보호기능 뿐만 아니라 기관의 입장에서는 더 중요한 시장 감독 기능을 같이 수행하고 있었기 때문에 상대적으로 소비자보호에는 소홀할 수 밖에 없었다.

실제로 서브프라임 모기지 문제가 터질 때까지 어느 기관도 그 문제를 심각하게 인지하지 못했으며, 문제가 발생한 이후에는 누구도 그에 대해 책임을 질 수가 없었다. 미국 소비자보호제도의 가장 큰 문제는 분산에 있었기 때문에 가장 시급한 과제는 “단일한” 그리고 정부 정책으로부터 “독립된”, 오직 소비자의 보호만을 주된 임무로 하는 기관이었다. 그 목적을 가지고 탄생한 소비자금융보호국은 도드-프랭크

---

구도 관료주의화 될 수 있다는 점, ⑥ 감독 관료조직도 외부경력자를 채용함으로써 전문성을 축적할 수 있다는 점 등을 근거로 들고 있음.(국회입법조사처, 우리나라 금융감독체계 개편 필요성 및 입법과제, NRS 현안분석 176호(2020. 11.) 12쪽)

316) 오기형의원 「금융위원회 등 설치에 관한 법률」 발의안(2021. 10. 21)

317) 박선아, 위의 논문, 270쪽.

법에 의해 부여된 규칙제정권, 법집행권, 금융기관에 대한 감독권이라는 막강한 권한을 가지고 소비자보호라는 유일한 임무를 수행하고 있다.

독립적인 소비자보호 기관의 설치를 둘러싸고 벌어진 미국의 논쟁이 우리 현실에 그대로 투영되지는 않는다고 하더라도, 독립적인 소비자보호기관을 설치할 것인지 아니면 감독기관 내부에 소비자보호 기능을 부여할 것인지에 관한 참고사례는 될 수 있을 것이다.

소비자보호기관의 중요성은 우리나라에서도 다르지 않다. KIKO사태나 사모펀드의 환매중단사태는 현재 존재하는 금융소비자보호 시스템과는 다른 기관이 필요함을 보여준다. 핀테크가 발달함에 따라 이해할 수 없는 복잡한 금융상품에 노출되는 소비자가 늘고 있으며, 고령화로 인하여 노인 계층이 금융상품을 소비할 때 훨씬 더 많은 주의와 보호가 필요해 지고 있다. “금융소비자 보호강화는 시대의 요구”<sup>318)</sup>가 되어 가고 있고, 전문적이고 복잡한 금융 생태계에서 소비자를 보호할 수 있는 정책을 구현할 제도적 설계가 필요하다. 감독 기능과의 어중간한 동거 형태의 금융소비자보호기구가 앞으로 늘어날 소비자금융 보호 요구에 대응하기란 어려울 수 있을 것이다. 미국의 논의에서 보면 감독기능과 조화를 주장하는 입장은 “금융기관의 이익을 희생시키지 않는 선에서 소비자 보호를 실현함”의 변주일 수 있다. 소비자 보호의 임무가 금융체제 전반에 미치는 영향이 막중하다면 그에 걸맞는 독립성과 권한을 부여하는 것이 타당할 것이다. 미국과 같이 예산이 독립되고 법 제개정권한과 감독 권한을 양손에 모두 가진 강력한 기관의 설치도 고려할만 하다.

CFPB 소비자의 금전적 피해회복에 법집행을 통해 실질적으로 참여한다. 미국의 CFPB가 가진 중요한 권한 중의 하나는 법집행 권한으로 CFPB는 연방금융소비자법을 위반한 금융기관에 대해서 직접 소를 제기하거나 CFPB 내에 설치된 행정심판소에 행정심판을 청구할 수 있다

318) 이용호 의원, 「금융위원회 설치 등에 관한 법률 전부개정법률안」 제안이유

는 것이다. CFPB는 직접 소송이나 행정심판을 청구하여 피해를 입은 소비자를 대신해서 손해배상을 청구할 수 있고, 직접 피해자들에게 배상액을 분배할 수 있는 권한이 있다.

소송이나 행정심판을 위한 범위반사실 조사가 있으면 위반한 기업은 대체로 소송이나 행정심판 절차를 진행하기 전에 CFPB와 협의 하에 사건을 종료시키고 싶어하고, 연방 지방법원에 소송을 제기한 경우에도 거의 동의명령이나 화해로 사건이 종결되는 경우가 많다. 동의명령에는 손해배상이 포함된다. 우리나라도 범위반 사실이 명백한 경우 소비자보호 기관이 소비자를 대신해서 법집행을 청구할 수 있는 권한을 부여할 수 있다면 신속한 소비자 피해구제에 도움이 될 수 있을 것이다.

## 2. 금융소비자 보호에 관한 법률

### 가. 「금융소비자보호에 관한 법률」의 제정

금융소비자 보호의 중요성을 보호에 관한 기본법적 성격을 가진 「금융소비자 보호에 관한 법률」(이하 금융소비자보호법이라 한다)이 제정됨에 따라 그동안 개별법에 분산되어 있던 금융소비자 보호에 관한 제도가 단일법 아래 시행될 수 있게 되었다. 동일한 금융상품과 서비스인데도 각기 다른 업역에서 관할하는 법령에 따라 개별적으로 규정하고 있던 이유로 동일한 금융상품에 서로 다른 판매규제가 적용되던 부분 등을 바로잡은 것은 소비자보호에 있어서 중요한 진전이라고 할 것이다.

소비자보호법의 법 집행 주체는 금융위원회이다. 소비자보호법은 금융상품을 기능별로 4가지로 나누어 상품유형을 정하고, 동일한 상품유형에 대해서는 판매업자가 누구이든 간에 동일한 판매규제를 받도록 하였다.<sup>319)</sup> 또 시행령에서 온라인플랫폼 사업자도 금융상품 판매업자로

---

319) 소비자보호법 제3조

등록하도록 하여 소비자보호의 범위를 넓혔다.

소비자보호법에서 관할하는 모든 금융상품에 대해 영업판매의 6대 원칙을 적용하도록 하였는데, 개별 소비자에게 금융상품을 권유하여 계약을 체결할 때 소비자의 연령, 금융상품 구매 목적, 투자 성향 등 조건을 살펴 적합한 상품을 판매하도록 하는 적합성의 원칙,<sup>320)</sup> 소비자에게 계약체결을 권유하지 않고 계약을 체결하는 경우 미리 상품유형에 따라 상품의 적정성을 판단하는데 필요한 소비자의 정보를 파악하여 상품이 소비자에게 적정한지를 판단한 후 판매할 적정성의 원칙,<sup>321)</sup> 설명의무,<sup>322)</sup> 불공정영업행위 금지,<sup>323)</sup> 부당권유행위 금지,<sup>324)</sup> 소비자를 오인하게 하는 광고 등의 금지<sup>325)</sup>를 규정하였다.

6대 원칙을 위반하여 상품을 판매하였을 때 일정한 경우에는 소비자가 계약 해지를 요구할 수 있도록 하고, 금융기관이 설명의무를 위반한 경우에 그 위반에 고의나 과실이 없었다는 사실을 금융기관이 증명하지 못하면 손해배상책임을 지도록 하였다.<sup>326)</sup> 분쟁조정에 관한 사항을 규정하고<sup>327)</sup> 금융기관이 분쟁조정절차를 무력화시키고 소송절차로 옮겨가는 것을 막기 분쟁조정이 있으면 수소법원은 소송절차를 중지할 수 있도록 하며,<sup>328)</sup> 소액분쟁사건에서는 조정안이 제시되기 전까지는 금융기관은 소송을 제기할 수 없도록 하였다.<sup>329)</sup>

일반 금융소비자가 대통령령으로 정해진 보장성 상품, 투자성 상품, 대출성 상품 또는 금융상품자문에 관한 계약의 청약을 한 경우 일정한 기간 내라면 청약을 철회할 수 있도록 하였다.<sup>330)</sup> 금융소비자는 분쟁조

320) 소비자보호법 제17조

321) 소비자보호법 제18조

322) 소비자보호법 제19조

323) 소비자보호법 제20조. 불공정영업행위를 구체적으로 나열하여 규정하고 있다.

324) 소비자보호법 제22조

325) 소비자보호법 제23조.

326) 소비자보호법 제44조제2항

327) 소비자보호법 제33조부터 제43조까지. 원래 분쟁조정에 관한 사항은 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 규정되어 있었다.

328) 소비자보호법 제41조제항

329) 소비자보호법 제42조

330) 소비자보호법 제46조

정 또는 소송의 수행 등 권리구제를 위한 목적으로 금융기관에게 업무에 관한 자료의 열람을 요구할 수 있다.<sup>331)</sup>

## 나. 금융소비자보호법에 대한 개선의견

금융소비자보호법은 2011년 처음 제정안이 국회에 제출되었고 그 이전부터 활발히 논의되던 법으로, 제정 직후부터 보완해야 될 사항이나 개정에 대한 의견들이 제시되고 있다.

가장 먼저 지적되는 부분은 이 법의 적용을 받는 금융상품을 유형별로 열거하는 방식을 취하고 있고 대통령령에서 그 구체적인 내용을 정하도록 위임하고 있는데, 대통령령에서 상품을 정하지 않을 경우 규제의 공백이 발생하여, 법이 예측하지 못한 신종 금융상품에 대한 보호가 취약해질 수 있다는 것이다.<sup>332)</sup>

두 번째는 법에서 적합성 원칙에 대해서 규정하고 있지만 적합성 원칙을 실무에서 어떻게 적용할지는 정하고 있지 않다는 점이다. 실무에서는 투자상품의 적합성을 판단하는 용도로 투자성향분석서를 사용하고 있으나, 단순한 몇 가지 질문으로 구성된 질문지를 사용하여 이에 대한 투자자의 응답을 가지고 결정한 투자성향으로 적합성을 판단하는 것은 적합성 원칙을 법률에 규정한 의도를 제대로 살리지 못하는 방식이 될 것이므로 법에서 적합성 원칙의 적용을 위한 지침이 될 사항을 고려하여야 한다고 지적한다.<sup>333)</sup>

세 번째로 금융상품의 거래가 온라인플랫폼 등 온라인을 통해 비대면거래로 이루어지는 비율이 점차 커지고 있는데 이 법은 오프라인에서 이루어지는 상품 판매방식을 주로 규제하고 있어 비대면상품 판매에 적합한 규제를 마련해야 한다는 지적이 있다. <sup>334)</sup>

331) 소비자보호법 제47조

332) 최병규, 금융소비자보호법 입법의 쟁점과 과제, 재산법연구 제37권 제3호(2020. 11.), 183-184쪽

333) 윤민섭, 금융소비자보호에 관한 법률 제정과 법적 과제, 은행법연구 제13권 제1호(2020. 5), 33쪽

## 다. 미국법제의 시사점

우리나라 소비자보호법과 미국의 소비자보호법의 차이 중 하나는 금융상품의 정의이다. 미국의 소비자금융보호법(도드 프랭크법 제10장)에서는 금융상품을 예금이나 보험 등 상품유형으로 한정하지 않고 금융거래에 관련된 행위를 금융상품으로 규정하고 있다.<sup>335)</sup> 이에 따라 소비자의 수집, 분석, 보관하는 신용정보회사<sup>336)</sup>나 금융상품 자문도 금융상품에 해당하고<sup>337)</sup>, 금융시스템을 이용한 상품대가의 지불도 금융상품으로 인정한다.<sup>338)</sup> 채권추심도 CFPB의 감독을 받는 금융상품의 영역이

334) 윤민섭, 위의 책, 32쪽

335) 12. U.S.C. § 5481(15)(A)In general

The term “financial product or service” means—

(i)extending credit and servicing loans, including acquiring, purchasing, selling, brokering, or other extensions of credit (other than solely extending commercial credit to a person who originates consumer credit transactions);

336) 12. U.S.C. § 5481(15)(A)(ix)collecting, analyzing, maintaining, or providing consumer report information or other account information, including information relating to the credit history of consumers, used or expected to be used in connection with any decision regarding the offering or provision of a consumer financial product or service, except to the extent that—

(I)a person—

(aa)collects, analyzes, or maintains information that relates solely to the transactions between a consumer and such person;

(bb)provides the information described in item (aa) to an affiliate of such person; or

(cc)provides information that is used or expected to be used solely in any decision regarding the offering or provision of a product or service that is not a consumer financial product or service, including a decision for employment, government licensing, or a residential lease or tenancy involving a consumer; and

337) Id. § 5481(A)(viii)providing financial advisory services (other than services relating to securities provided by a person regulated by the Commission or a person regulated by a State securities Commission, but only to the extent that such person acts in a regulated capacity) to consumers on individual financial matters or relating to proprietary financial products or services (other than by publishing any bona fide newspaper, news magazine, or business or financial publication of general and regular circulation, including publishing market data, news, or data analytics or investment information or recommendations that are not tailored to the individual needs of a particular consumer), including—

(I)providing credit counseling to any consumer; and

(II)providing services to assist a consumer with debt management or debt settlement, modifying the terms of any extension of credit, or avoiding foreclosure;

338) Id. § 5481(A)(vii)providing payments or other financial data processing products or services to a consumer by any technological means, including processing or storing financial or banking data for any payment instrument, or through any payments systems

다.<sup>339)</sup> 그리고 CFPB는 법률에 따라 금융상품을 규칙으로 정의할 수 있는 권한이 있다.<sup>340)</sup>

미국의 금융상품은 “금융회사가 판매하는” 금융상품이 아니라 “소비자가 금융과 관련해서 이용하는” 상품을 중심으로 정의되어 있다고 볼 수 있다. 소비자보호에 관한 법률에서 여전히 판매업자를 중심으로 상품을 규정하고 있는 우리나라 법의 규정방식을 한 번 검토해 볼 필요가 있다.

### 3. 사후 구제수단

#### 가. 집단소송과 분쟁조정

금융소비자보호법에는 집단소송제도가 도입되어 있지 않고 원래부터 존재했던 금융분쟁조정에 대해서만 규정하고 있다. 분쟁조정은 금융감독위원회 설치된 금융분쟁조정위원회(“위원회”라 한다)에서 이루어진다.<sup>341)</sup>

---

or network used for processing payments data, including payments made through an online banking system or mobile telecommunications network, except that a person shall not be deemed to be a covered person with respect to financial data processing solely because the person—

(Dis a merchant, retailer, or seller of any nonfinancial good or service who engages in financial data processing by transmitting or storing payments data about a consumer exclusively for purpose of initiating payments instructions by the consumer to pay such person for the purchase of, or to complete a commercial transaction for, such nonfinancial good or service sold directly by such person to the consumer; or

(II)provides access to a host server to a person for purposes of enabling that person to establish and maintain a website;

339) Id. § 5481(A)(x)collecting debt related to any consumer financial product or service

340)Id. § 5481(A)(xi)such other financial product or service as may be defined by the Bureau, by regulation, for purposes of this title,<sup>1</sup> if the Bureau finds that such financial product or service is—

(I)entered into or conducted as a subterfuge or with a purpose to evade any Federal consumer financial law; or

(II)permissible for a bank or for a financial holding company to offer or to provide under any provision of a Federal law or regulation applicable to a bank or a financial holding company, and has, or likely will have, a material impact on consumers.

341) 금융소비자보호법 제33조

당사자는 분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청할 수 있고, 위원회에서 조정안을 제시한다.<sup>342)</sup> 당사자들이 조정안을 수락하면 해당 조정안은 재판상 화해와 같은 효력이 있다. 조정이 신청된 사건에 대해서 소가 제기된 경우 수소법원은 소송절차를 중지할 수 있으며,<sup>343)</sup> 일반금융 소비자가 신청한 2천만원 이하의 소액분쟁사건이 개시된 경우에는 소송을 제기할 수 없다. 금융분쟁조정은 금융감독기구 안에 설치된 위원회에서 조정안을 마련하고, 수락한 조정안에 대하여 법률로 화해의 효력을 부여하고 있다. 금융소비자보호법은 공동조정신청을 인정하여 다수의 신청인이 공동으로 조정을 신청한 경우에는 대표를 선정하여 분쟁조정을 진행할 수 있다.<sup>344)</sup>

집단분쟁조정을 이용하면 금융소비자가 집단으로 분쟁조정을 신청하여 피해구제를 받을 수 있고, 분쟁조정위원회의 조정안을 당사자가 수락하면 재판상 화해와 같은 효력이 생겨 당사자를 구속하므로 집단분쟁조정의 실효성을 확보할 수 있다.<sup>345)</sup>

그러나 공동으로 신청할 수 있다고만 규정되어 있을 뿐 구체적인 신청의 요건이나 절차를 하나도 정하지 않고 있다는 점은 실무상 문제가 될 것이다. 이와 관련 다수의 금융소비자가 조정을 신청할 있도록 하는 집단조정신청의 요건 및 효과를 법률에 규정하여 근거를 두도록 하는 의견이 있다.<sup>346)</sup>

한편, 감독기구인 금융감독원안에 금융분쟁조정기구를 두게 됨으로써 규제업무와 분쟁해결업무 간 충돌이 발생하는 경우 공정한 해결을 기대하기 어려울 수 있다는 우려가 있다.<sup>347)</sup>

342) 금융소비자보호법 제39조

343) 금융소비자보호법 제41조

344) 금융소비자보호법 시행령 제33조제1항

345) 맹수석, 금융소비자보호법상 분쟁조정제도의 문제점과 개선방안 - 편면적 구속력과 집단분쟁조정제도를 중심으로 -, 은행법연구 제13권 제2호 (2020. 11), 240.

346) 맹수석, 위의 논문, 247-248쪽

347) 엄세용, 증권분야 분쟁해결 및 불공정거래 피해구제 개선방안 연구증권법연구, 제16권 제1호 (2015), 236쪽.(당사자 중 일방인 금융기관은 금융감독원의 규제를 받는 감독대상이

집단소송법과 관련해서는 금융소비자법의 의회 논의 단계에서는 “금융상품으로 인한 분쟁의 사실상 또는 법률상의 중요한 쟁점이 다수 피해자에게 공통될 경우”에는 집단소송을 인정하는 내용이 있었으나 최종 제정안에는 포함되지 못했다.

우리나라에는 세 법률에서 집단소송절차를 규정하고 있다. 첫번째로 자본시장에서 다수의 소액투자자들에게 발생하는 피해를 구제하기 위한 증권관련집단소송이 있는데 이 소송은 개인인 투자자가 손해를 배상받기 위해 제기할 수 있으나, 증권거래에 따른 피해만 구제대상으로 삼고 있다. 이 소송은 남소의 우려 때문에 극히 제한적으로만 소송제기를 인정하고 있다.<sup>348)</sup> ② 소비자기본법에 따른 소비자단체소송 제도는 피해를 입은 개인 소비자가 아니라 법률이 인정한 단체만 소송을 제기할 수 있고 구제수단으로 금지명령만 구할 수 있어서 피해를 입은 소비자가 실질적인 구제를 받을 수 있는 수단은 아니다.<sup>349)</sup> ③ 개인정보보호법에 따른 개인정보단체소송 제도도 소비자소송과 마찬가지로 단체에게만 소송청구권을 주고 침해행위의 금지만을 구제수단으로 하고 있어 소비자에게 실익이 없는 제도이다.

금융소비자보호법에 집단소송제도를 도입하려는 경우에는 미국의 집단 소송과 같이 소비자가 직접 소송을 제기할 수 있도록 하고, 그 구제수단으로 금전적 손해배상을 인정하는 실질적인 집단소송제도 도입이 필요할 것이다.

## 나. 미국제도의 시사점

미국은 중재제도와 집단소송제도가 발달하여 소비자소송에 가장 최적화된 구제수단으로 이용되고 있다. 특히 소비자가 상품의 구매 시에

---

므로 분쟁 또는 민원 해결이 금융감독원의 직간접적 영향을 받을 수 있고, 반대로 금융 소비자의 피해는 금융감독원이 영업행위 또는 건전성 규제가 제대로 작동되지 않은 결과로 볼 수 있는 측면이 있어 분쟁해결에 소극적인 원인으로 된다고 지적한다.)

348) 「증권관련집단소송법」 제3조

349) 「소비자기본법」 제70조

효력이 발생하는 약관으로 정해진 계약 조항에 의무적 중재규정이 포함되어 있는 경우가 많다. 많은 소비자들이 깨알같이 쓰여진 계약조항을 잘 읽어보지 않고 거래를 하지만, 계약내용에 부수적으로 따라오는 중재조항에는 집단으로 청구하는 소송이나 중재를 포기한다는 집단청구 포기 조항이 부록으로 숨어있다. 미국 연방대법원은 이러한 중재계약도 효력이 있다고 보고 중재계약을 맺은 소비자가 제기한 집단소송은 받아들이지 않는다.

미국은 징벌적 배상을 허용하고 있어 집단소송을 당하는 기업들이 파산하는 사례가 있었기 때문에 기업들은 집단소송에 대해 병적인 거부감이 있다. 이 때문에 분쟁을 집단소송없이 해결하려는 기업들은 집단청구권의 포기를 포함하는 의무 중재계약을 선호한다.

우리나라의 경우 개인의 피해를 구제할 수 있는 집단소송으로 증권 집단소송이 있으나, 미국의 집단소송 사례를 통해 집단소송 남용의 위험을 경계하여 여러 남소방지 장치를 두고 있다.<sup>350)</sup>

집단소송은 다수 소비자를 구제할 수 있는 제도이므로 도입을 적극적으로 검토하되, 집단소송의 요건을 명확하게 정하여 남소의 위험을 방지하면 될 것이다. 다만, 소송 비용의 문제는 민사소송의 특례로 정하여 소제기의 부담을 덜어 줄 필요가 있다고 하겠다.

---

350) 첫째, 대표당사자에 대하여 패소시 피고의 소송비용을 부담하게 함으로써 과도하게 비용부담을 주고 있다. 둘째, 소송대상을 제한적으로 열거하고 있어 소송 대상이 너무 협소하다. (이지언, 증권관련 집단소송의 문제점과 개선방안, 주간금융브리프 제19권39호, 3-7 참조)

## VI. 결론

미국은 서브프라임모기지 사태로 촉발된 금융위기를 겪으면서 소비자보호제도의 중요성을 체감하고 금융 시장을 개혁하는 법의 중요한 내용으로 소비자보호를 전담하는 독립기관인 소비자보호국(CFPB)을 설치했다.

CFPB는 연방소비자금융법의 시행을 위한 하위 규칙이나 명령등을 제정하며, 예금취급업무를 하지 않는 규제대상자, 대형은행, 신용조합 등에 대한 광범위한 감독권·조사권을 보유하고 있으며, 대형은행 등의 계열사에 대해서도 독점적 조사권을 가지고 있음. 또한 연방법을 위반하는 금융사업자에 대한 민사소송 제기권을 보유하고, 규제대상자인 금융회사가 소비자거래에서 소비자보호와 관련된 연방법 위반 행위를 하는 경우 법에 따른 조치를 할 권한이 있다. 강력한 권한을 가진 소비자 보호기구의 존재가 소비자보호정책의 가장 큰 무기일 수 있다고 생각된다.

금융소비자 보호의 강화는 단지 금융소비자만을 위한 것이 아니라 금융시스템 전반의 건전성과 신뢰성 제고에도 도움이 되는 만큼, 금융소비자 보호를 책임감 있고 일관되게 집행할 수 있는 소비자보호기구의 설립을 검토할 시기라고 하겠다. 소비자보호기구가 제 역할을 하고 책임성 있는 기관으로 기능하려면 지금처럼 감독기구와 같은 기관안에 존재하거나 법제정권 없이 감독기관의 지시를 받는 등의 권한으로는 업무 추진이 어려울 것이다. 실제적인 권한을 가진 기구의 설립이 필요할 것이다.

전세계적으로 금융소비자 보호에 대한 중요성 높아지고 있는 시기에 금융소비자보호법의 시행으로 금융소비자보호 제도를 일관되게 추진할 수 있는 기반이 마련된 점은 다행스러운 일이라고 하겠다. 다만, 금융상품의 진화는 법이나 규제기관이 따라갈 수 없는 속도로 이루어지고 있어, 금융소비자의 권리 보호를 위해서 유연한 법집행이 필요한 경우 한정적인 상품과 영업제한 금지로 대응할 수 있을 것인지 검토가 필요하다.

클릭 몇 번이면 금융상품을 살 수 있는 시대이다. 은행 창구에서 1시간이상 설명을 듣고 상품을 사는 사람도 있지만 온라인의 편리함을 추구하는 사람도 있다. 현재의 금융소비자보호법은 오프라인에 메여 있다. 종이로 계약하는 사람들을 위한 영업행위 규제로는 나날이 발전하는 금융상품에서 소비자를 보호할 수 없다. 온라인상품에 맞는 행위 규제와 새로 등장할 상품에 대한 규제 공백이 발생하지 않게 하는 금융상품 정의도 필요하리라 본다.

금융소비자와 금융회사 간의 분쟁은 사후적으로는 소송에 의존하는 바가 크다. 금융회사와의 정보의 비대칭성으로 인해 금융소비자는 약자의 위치에 있을 수밖에 없다. 소비자소송에서 정보의 비대칭성을 해결하고 분쟁 해결의 경제성 등을 고려하면 집단소송제도는 여러 가지 장점이 있는 분쟁해결 제도이다. 남소의 위험을 경계하면서 다수의 소비자가 피해를 구제받을 수 있는 집단소송제도가 설계되어야 할 것이다.

## 참고문헌

### □ 외국자료

#### (논문)

Leonard J. Kennedy, Patricia A. McCoy, and Ethan Bernstein, The Consumer Financial Protection Bureau: Financial Regulation for the twenty-First Century, 97 Cornell L. Rev. 1141 (2012).

Adam J. Levitin, Hydraulic Regulation: Regulating Credit Markets Upstream, 26 YALE J. ON REG. 143, 159 (2009).

Alan W. Avery et al., Dodd-Frank Act Attempts to Curtail Systemic Risk, 127 BANKING L.J. 766, 767 (2010)

Leonard J. Kennedy, Patricia A. McCoy, and Ethan Bernstein, The Consumer Financial Protection Bureau: Financial Regulation for the twenty-First Century, 97 Cornell L. Rev. 1141 (2012).

Alan W. Avery et al., Dodd-Frank Act Attempts to Curtail Systemic Risk, 127 BANKING L.J. 766, 767 (2010)

Kristina Moore, The Future of Class-Action Waivers in Consumer Contract Arbitration Agreements after *Directv, Inc. v. Imburgia*, 67 Case W. Res. L. REV. 611 (2016).

Deborah R. Hensler, The Globalization of Class Actions: An Overview, ANNALS, AAPSS, 622, March 2009.

Edward F. Sherman, Consumer Class Actions: Who are the Real Winners?, 56 Me. L. Rev. 223 (2004).

#### (자료)

US Consumer Regulatory Law: Overview, Practical Law Practice Note Note, WestLaw.

CONSUMER FINANCIAL PROTECTION BUREAU, Annual Performance Plan and Report, And Budget Overview (February 2022), 12.

CONSUMER FIN. PROT. BUREAU, ARBITRATION STUDY: REPORT TO CONGRESS, PURSUANT TO DODD-FRANK WALL STREET REFORM AND CONSUMER PROTECTION ACT § 1028(a) (2015)

(법률)

Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act

Federal Rules of Civil Procedure

Administrative Procedure Act

Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996

(기타)

AAA Consumer Arbitration Rules

AAA Supplementary Rules for Class Arbitrations

(판례)

Discover Bank v. Superior Court, 113 P.3d 1100, 1110 (Cal. 2005).

Stolt-Nielsen S.A. v. AnimalFeeds Int'l Corp., 559 U.S. 662, 663 (2010).

Wilko v. Swan 346 u.s. 427. (1953)

AT&T Mobility v. Concepcion, 563 U.S. 333 (2011).

Green Tree Financial Corp. v. Bazzle 539 U.S. 444 (2003).

Southland Corp. v. Keating, 465 U.S. 1, 10 (1984)

□ 국내자료

(논문)

박선아, 금융감독체계의 개편에 관한 소고

이지언, 증권관련 집단소송의 문제점과 개선방안

엄세용, 증권분야 분쟁해결 및 불공정거래 피해구제 개선방안 연구

맹수석, 금융소비자보호법상 분쟁조정제도의 문제점과 개선방안 - 편면적 구속력과 집단분쟁조정제도를 중심으로 -

윤민섭, 금융소비자보호에 관한 법률 제정과 법적 과제

최병규, 금융소비자보호법 입법의 쟁점과 과제

국회입법조사처, 우리나라 금융감독 체계 개편 필요성 및 입법과제

윤석현·고동원·빈기범·양채열·원승연·전성인, 「금융감독체계 개편: 어떻게 할 것인가?」

고동원, 「금융감독기구 체제 개편 논의의 쟁점과 방향」, 국회입법조사처·사단법인 은행법학회 공동주최 정책세미나(금융감독체계 개편방향) 자료집

(기타)

이용호 의원, 「금융위원회 설치 등에 관한 법률 전부개정법률안」

오기형 의원, 「금융위원회 설치 등에 관한 법률 전부개정법률안」

내일뉴스, 개혁 심판대 오른 금융감독체계 시리즈