Ⅳ. 영업행위규제 차이 개선방안

제 3장에서 보험산업의 영업행위규제[56]를 중심으로 금융투자업과 은행업간의 규제내용 및 차이점을 조사하였다. 권역별 영업행위규제의 차이점 분석에서 규제의 중복문제 발생 가능성이 존재하는 적합성원칙과 법령상 위반에 대한 제재조치의 불형평성 문제에 대해 해외사례를 제 4장에서 조사하였다. 앞서 살펴본 금융산업의 영업행위규제 중 적합성원칙 및 제재조치와 관련하여 발생하는 문제점은 금융산업의 효율성 제고를 위해 개선하여야 한다. 적합성원칙의 경우 보험산업에 대한 특수성[57]을 반영하지 아니하여 향후 모든 보험상품에 적합성원칙을 적용할 경우 보험산업에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 한편, 동일한 위반사항에 대하여 각기 상이한 제재조치를 부과하는 경우도 발생하여 이를 시정하기 위한 제재체계의 정비가 필요하다. 제재조치를 정비함에 있어서 누가 규제의 적용대상자인지는 매우 중요한 기준이다. 즉, 현재 정부의 정책방향에 맞추어 소비자보호를 위한 제재를 부과하는 경우에는 벌칙이 효과를 발휘할 수 있는 방향으로 제재조치를 일원화해야 할 것이다. 그리고 소비자보호와 직접적인 관련이 없는 경우의 벌칙은 완화하는 쪽으로 방향을 잡아야 한다.

이에 향후 적합성원칙을 보험산업에 적용하는 것에 대비하여 보완되어야 할 사항들을 먼저 살펴본다. 이어서 제재체계의 불형평성 정비를 개선하기 위한 사항을 살펴보기로 하고, 마지막으로 개인과징금제도의 도입 방안과 부과대상 행위에 대해 검토한다.

1. 적용대상 상품의 명확화

적합성원칙은 증권 등의 투자권유자가 투자자의 의뢰를 받을 경우, 투자자의 재산상황이나 투자목적, 투자경험 등에 비추어 적합한 투자권유를 하여야 할

56) 약관제도, 판매자격제도, 상품설명제도, 불완전판매금지제도, 변액보험모집제도, 광고제도 등이 있다.

57) 타 금융권의 경우 고객이 회사를 방문하는 구조로 되어 있지만, 보험산업의 경우 고객을 지속적으로 방문·권유하여 가입하도록 유도하고 있는 특수성을 가지고 있다.

의무를 말한다. 적합성원칙은 선진국에서 투자자보호를 위해 유래된 제도로서, 금융시장의 성숙도에 맞추어 적합성원칙도 발전하여 왔다. 영국의 경우 보험상품에 적합성원칙 도입 시 추상적인 개념을 먼저 도입한 후 규제의 성숙도와 금융시장의 발전 속도에 따라 적용범위의 확대 및 강화 등으로 제도를 보완해 왔다. 일본은 영국의 사례를 모델로 적합성원칙을 도입하였으나 금융시장 제반환경 및 규제성숙도를 고려하여 영국의 금융서비스시장법 체제 이전의 적합성원칙을 추구하였다. 은행 및 보험상품은 금융상품거래법의 적용대상에서 제외하고 보험상품에 대한 적합성원칙도 2006년 개정된 보험업법에서 일부 보험상품에 한정하여 관련규정을 준용하고 있다. 따라서 우리나라에서도 금융시장 및 규제의 성숙도를 고려하여 보험회사의 영업행위를 저해하지 않는 선에서 적합성원칙을 적용할 대상상품을 최소화하고, 적용상품을 제외한 상품에 대해서는 회사가 적합한 상품의 권유를 위해 노력토록 하는 자율규정화를 통해 자율적 장착을 유도하여야 한다.

우리나라도 입법 예고된 보험업법 개정안에 적합성원칙을 포함시켜 투자자보호를 강화하기로 하였다. 동 개정안을 살펴보면 보험회사 및 판매자는 보험계약의 체결을 권유하기 전에 면담 또는 질문을 통하여 고객의 연령, 재산상황, 가입목적 등을 파악하고 확인(서명 등) 하는 과정이 필요하다. 그리고 시행령에서 적용상품과 확인내용, 유지관리기간 등을 규정토록 위임하고 있다.[58] 그러나 동 개정안은 자본시장법을 그대로 차용하여 보험산업에 적용하는 것으로 이중규제의 문제점이 발생할 가능성이 있다.

따라서 적합성원칙의 보완을 위하여 먼저 시행령에 위임할 보험상품의 적용대상에 대해서 투자성이 있는 변액보험의 정의를 명확히 명시하여야 한다. 자본시장법 제정 시 보험상품의 경우 위험보험료와 사업비를 원본에서 제외시켜 금융투자상품에 해당되지 않도록 하고, 변액보험 중 만기시 기납입보험료의 100% 이상을 보증하는 상품은 금융투자상품에서 제외키로 하였다. 또한, 동법 시행령 제정 시 '원본' 범위에 '위험보험료'와 '사업비'를 해지수수료에 포함시켜 원본에서 제외하여 일반보험의 경우 '금융투자상품'에서 제외되었으나, 만기

58) 보험업법 개정안 보도자료에는 적합성원칙을 적용함에 있어서 정부는 투자성 보험상품인 "변액보험"에 우선 적용하고 적용대상은 보험상품에 대한 전문지식과 분석능력이 상대적으로 낮은 일반투자자로 한정할 것으로 예상된다.

시 기납입보험료의 100% 이상을 보증하는 변액보험의 제외여부는 명확하지 않았다. 변액보험의 경우 중도해지 시 위험보험료와 사업비를 차감하더라도 해지 당시 특별계정에 투입된 저축보험료 부분에 손실이 있는 경우 원본손실에 해당할 가능성이 존재한다.[59]

<표 Ⅳ-1> 변액보험의 최저보증옵션(원본보장) 유형

	변액보험		
	변액종신	변액연금	변액유니버셜
최저보증옵션	최저사망보험금 (기납입보험료 이상)	최저보증연금액 (기납입보험료 이상)	최저사망보험금 (기납입보험료 이상)
금융투자상품 적용예외	최저사망보험금이 기납입 보험료보다 많은 상품	최저보증연금액이 기납입 보험료 100%이상 보증	최저사망보험금이 기납입 보험료보다 많은 상품

2. 상품구분에 따른 고객정보수집 서류의 간소화

보험업법 개정안에 적합성원칙이 도입될 경우 규제의 중복문제가 발생할 수 있다.[60] 보험업을 제외한 타 금융권은 상품을 판매하는데 있어서 주로 고객이 회사를 방문하는 구조로 되어있기 때문에 정보를 파악하는 것이 일반화 되어 있고 수집에도 어려움이 없지만, 보험은 비자발적 상품으로 먼저 고객을 발견하는데서 시작하여 지속적인 방문과 권유 등을 통해 가입을 유도해야 하는 특수성이 있어 체결 전 고객정보를 파악해야 될 경우 영업의 제한이 발생할 가능성이 매우 크다.[61] 특히, 보험산업은 고객에게 무리한 정보를 요구할 경우 상품

59) 금융위원회는 자본시장법 시행령 차관회의 결과 보도자료(금융위 홈페이지, 2008년 8월 17일)에서 "원본손실이 중도해약시에만 발생하는 보험상품이라면 '해지수수료에 준하는 것'으로 해석하여 금융투자상품에서 제외가능"하다고 하였다.

60) 금융위원회는 보도자료에서 적합성원칙의 적용상품으로 투자성 변액보험 상품을 예시하였지만, 시행령에서 적용상품과 확인내용, 유지관리 기간 등을 규정하도록 위임하고 있다.

61) 현재도 고객의 보험내용분석 등을 위하여 모든 생보사가 고객정보 동의서, 청약서 등을 통하여 고객의 수입, 재산상황 등을 수집하고 있으나 고객이 정보제공을 꺼려하여 응답률이나 응답의 정확도가 매우 낮은 실정이다.

판매에 대한 부정적인 영향으로 상품판매량이 떨어질 가능성이 크다.

따라서 보험산업의 특수성을 반영하여 보험상품에 따라 적합성의 원칙을 구분하여 적용하는 것이 필요하다. 원본보장형 변액보험 상품의 경우 투자성 변액보험 상품보다 투자위험의 정도가 상대적으로 작기 때문에 요구되어지는 정보의 양과 질이 투자성 상품보다는 적은 것이 비용 면에 있어서 효율적일 것이다. 즉, 향후 고객의 정보를 수집하기 위한 표준안 제정 시 자본시장법과 보험업법의 적합성원칙 적용을 공통으로 받는 상품의 경우와 구분하여 이에 해당하지 않는 상품의 경우 보험상품의 특수성을 반영하여 서류절차를 간소화 할 수 있도록 해야 한다.[62]

3. 고객의 정보제공 거부 시 적용 제외

소비자가 정보제공을 원하지 않을 때나 고객이 고위험군의 상품을 스스로 요구하는 경우에는 회사는 적합성원칙을 지키기 위해 노력을 기울인 것으로 인정하고 적용 예외 규정을 마련할 필요가 있다. 적합성원칙 규정을 오랫동안 적용해온 영국에서는 이러한 점을 고려하여 고객의 정보수집 활동의 적용 예외 기준을 두고 있다. 고객이 특정 개인정보의 제공을 거절하는 경우에 적합성원칙을 유예하거나, 고객이 일부 정보를 밝히기를 원하지 않을 경우 수집한 최소 정보를 근거로 상품을 권유할 수 있도록 하였다. 우리나라 금융투자업 에도 이와 유사한 규정을 두고 있다.[63] 따라서, 보험산업에서도 고객이 개인정보 제공에 동의하지 않을 경우 적합성원칙 적용에 대한 예외를 두도록 해야 한다.

---

62) 일본에서도 은행 및 보험상품은 금융상품거래법의 적용대상에서 제회하고 보험업법에서 일부 보험상품에 적합성원칙 등 관련규정을 준용하고 있다.

63) 금융투자업규정 제4-20조 제1항 제5호 라목 "(2) 법 제46조제2항 및 제3항에 따른 의무를 부담하지 아니하여도 무방하다는 의사를 서면 또는 전자통신 등의 방법으로 명확하게 표시한 투자자 (3) 투자매매업자 또는 투자중개업자가 투자자에게 투자자정보를 제공하지 아니하면 보호를 받을 수 없다는 점을 통지하였음에도 불구하고 자신의 정보를 제공하지 않겠다는 의사를 서면으로 제출한 투자자. 다만, 당해 투자자가 그 투자자정보 중 일부만을 제공한 경우에는 그 제공된 정보의 범위내에서 법 제46조제2항 및 제3항을 적용한다."고 하여 적합성원칙 적용 예외를 두고 있다.

4. 보험소비자의 특성을 고려한 소비자분류제도 필요

자본시장법은 투자자보호를 위해 전문성과 보유자산 규모 등의 투자위험 감수능력 기준으로 일반투자자와 전문투자자로 분류하였다. 고객분류제도를 도입하고 있는 영국은 투자상품과 보험상품에 대해 고객분류제도를 다르게 적용하고 있다. 영국의 고객분류제도는 투자상품과 보험상품의 특성이 상이하므로 상품의 특성에 따라 소비자를 보호하여야 한다. 즉, 투자상품은 투자위험을 투자자가 책임지는 반면, 보험상품은 미래에 발생 가능한 사고 등에 대비한 보험고유의 리스크 전가 등을 주목적으로 보험급부를 보험회사가 보장한다. 그러므로 보험상품은 투자상품과 달리 보험고유의 리스크규모나 거래경험 유무에 따른 소비자보호가 필요하다. 그러나 보험업법 개정안은 자본시장법을 그대로 준용하여 전문보험소비자의 개념이 자산규모에 의해 결정되고 있다.[64] 이는 개정안이 자본시장법을 차용하여 보험산업에 적용하기 때문에 발생하는 것으로, 시행령에서 이의 수정이 필요하다.

현행 보험업감독규정에 의하면, 단체보험 및 기업성 손해보험 소비자의 경우 보험안내자료의 일부 제공을 면제하도록 규정을 두고 있기 때문에 간접적으로 이들 소비자를 전문소비자로 인정하고 있다. 비상장기업을 포함한 법인은 보험가격 수준에 따라 인수보험회사를 자주 변경하는 등의 기업의 속성으로 인하여 재계약 또는 동일한 리스크에 대해 보험가입이 빈번하다. 따라서 보험거래의 경험에 따른 보험소비자의 구분이 필요하며, 이를 시행령에서 반영할 수 있도록 해야 한다.

---

64) 보험업법 개정안 제2조 제20항의 보험소비자 분류 조문을 살펴보면, " '전문보험계약자'란 보험계약에 관한 전문성 구비여부, 자산규모 등에 비추어 보험계약의 내용을 이해하고 이행할 능력이 있는 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 다만, 전문보험계약자 중 대통령령으로 정하는 자가 일반보험계약자와 같은 대우를 받겠다는 의사를 보험회사에 서면으로 통지하는 경우 보험회사는 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 동의하여야 하며, 보험회사가 동의한 경우에는 해당 보험계약자는 일반보험계약자로 본다. 가. 국가 나. 한국은행 다. 대통령령으로 정하는 금융기관 라. 주권상장법인 마. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자" 로 되어있다.

5. 제재조치의 개선

가. 금융업권간 제재의 불형평성 정비

법령상 위반에 대한 제재조치를 살펴보면 금융권역별 제재의 형평성이 보장되지 못한 사항이 존재하거나 규정이 미비한 경우가 있어 이에 대한 시정이 필요하다. 즉, 동일 또는 유사 사항에 대한 위반에 대하여 일부 업법에서는 제재사항이 있으나 다른 업법에서는 제재 규정이 없는 경우도 있으며, 제재규정이 개별 업법별로 존재하나 제재의 내용이나 정도가 상이한 경우도 존재한다. 예를 들어, 등록요건 규정을 위반하였을 경우 보험업법에서는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금형에 처하고 있으나, 자본시장법에서는 자격취소나 등록의 효력정지 등을 부과하고 있다. 또한, 설명의무를 위반하였을 경우 보험업법 개정안에서는 과징금[65]을 부과하고 있으나 자본시장법에서는 과태료를 부과하고 있다. 은행의 경우 불건전영업행위 금지와 관련하여 은행법에서 제재의 근거를 마련하고 구체적인 사항은 금융기관검사 및 제재에 관한 규정에서 명시를 하고 있지만 보험업에서는 이와 관련한 구체적인 제재규정이 존재하지 않는다. 광고표시금지사항 규정을 위반하였을 경우, 보험업법 개정안에서는 해당보험계약 연간 수입보험료의 100분의 50 이하에서 과징금을 부과 할 수 있다. 그리고 금융투자업에서는 1년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금을 부과하고 있다. 그러나 은행업의 경우 광고에 관한 구체적인 제재근거는 은행법에 존재하지 않기 때문에 표시광고의 공정화에 관한 법률을 준용하고 있다. 이에 따르면 광고표시금지사항규정을 위반할 경우 대통령이 정하는 일정한 범위 내에서 과징금을 부과하고 있으며 부과주체는 공정거래위원회이다.

자본시장법 체제하에서 고유업무에 대하여서는 업무의 특성을 고려하여 각 업무에 적합한 제재원칙 및 방식을 인정하되 동일한 위반행위나 유사한 위반행위 등에 대해서는 금융업별 형평성을 제고해야 한다는 측면에서 제재체계를 정비하고 형평성이 보장되지 못한 사항을 시정하여야 한다. 이는 동일한 위법행

65) 당해 보험회사 또는 판매전문회사에 대하여 해당 보험계약의 수입보험료 100분의 25이하 범위 내에서 과징금을 부과 할 수 있다.

위에 대해 동일한 제재를 할 수 있도록 금전적 제재인 과징금 또는 과태료 부과대상 행위를 일치시킬 필요가 있다는 것이다.

벌칙부과의 형평성을 실현하기 위해 제재조치를 개선하는 경우 정부는 금융산업에서 시행하는 정책과 일관성을 유지하여야 한다. 현재 정부는 금융소비자 보호 강화를 중요과제로 삼고 정책을 시행하고 있으므로, 제재조치를 정비할 때 금융소비자 보호와 직접적으로 관련된 벌칙은 효과를 발휘할 수 있는 방향으로 정비를 하여야 한다. 이는 정부의 확고한 정책시행 의지를 보여주는 것으로 금융산업 종사자들에게 소비자 보호를 더욱 더 중요하게 생각하는 계기를 마련할 수 있다.

나. 개인과징금 제도의 도입

영업행위규제 위반을 포함한 금융업법 위반에 대한 과징금 제도는 현재 금융업자와 법인에 대해서만 부과하고 예외적으로 금융투자업에서 발행공시의무위반과 관련해서만 개인과징금이 부과되고 있다. 개인에 대한 과징금 부과제도가 도입되지 않은 이유는 개인이 속해있는 법인의 이익을 위해 법을 위반할 경우 법인에 대하여 과징금을 부과하면 법인은 이러한 금전적 제재를 회피하기 위하여 내부통제를 통해 법인에 속해있는 직원들을 관리·감독할 동기가 부여되지만, 개인에게 과징금을 부과할 경우 법인은 이러한 내부통제 시스템을 이용한 직원의 관리·감독의 동기부여가 현저히 떨어질 가능성이 발생하기 때문이다. 그러나 개인에 대한 과징금의 부과 제도는 긍정적인 측면도 간과할 수 없다. 즉, 법령위반을 한 개인에 대해 금전적 제재인 과징금을 부과하는 것이 더욱 실효성을 발휘할 수 있는 것이다. 금융시장 및 국가경제 전체에 걸쳐 상당한 피해를 입히는 경우에는 형사벌에 의한 제재만으로는 실효성을 확보 할 수가 없다. 또한, 유가증권의 임의매매·과당매매의 예와 같이 금융기관의 직원이 해당 위법행위의 주체로 나서는 경우가 일반적인 현상이므로, 제재의 실효성 확보차원에서 개인에게 과징금을 부과하는 제도의 도입을 추진하여야 한다.[66]

66) 금융위원회는 2008년 8월 금융회사 등에 대한 제재제도 선진화 방안에서 임직원 및 대주주에 과징금을 부과하는 방안을 검토한다고 발표하였다.

다. 과징금 부과대상 행위의 구체화

금융위원회는 2008년 8월 금융회사 등에 대한 제재제도 선진화 방안을 마련하여 제재제도를 비금전적 제재에서 금전적 제재 위주로 제재제도를 개편하고, 과징금제도를 금융업권 전체에 적용한다고 발표하였다. 그리고 부과대상 행위를 과징금부과가 부적절한 경우[67]를 제외한 모든 위법행위로 정의하였다. 그러나 과징금 부과대상 행위를 모든 위반행위로 적용하는 방식의 일반적·추상적 규정은 금융감독당국에게 제재운영에 있어서 과도한 재량권을 부여하는 것과 더불어 포괄 위임입법 금지의 원칙에 위반될 소지가 있다. 영국의 경우 과징금 제도는 포괄적이고 추상적이며, FSA에 상당한 재량권을 부과하여 금전적 처벌을 하고 있는 반면에 일본의 경우는 각 업법에서 과징금 및 과태료 근거를 마련하여 법령위반에 대한 금전적 제재를 취하고 있다.

우리나라가 금융 선진국이 운영 중인 금전적 제재 위주의 제재제도를 도입하여 신분 제재 위주의 제재체계를 금전적 제재 위주로 전환하여야 하는 것은 사실이나, 금융선진국의 제도를 그대로 도입하기보다는 우리나라 금융시장의 발전 속도에 비추어 점진적으로 도입하여야 할 것이다. 즉, 금전적 제재 위주의 제도 개선으로 제재의 실효성을 확보하여야 하나, 과징금 부과대상 행위는 개개의 위반행위별로 과징금 규정을 마련하는 방식을 채택하여야 한다. 그리고 우리나라 금융시장의 성숙도가 미국이나 영국과 유사한 수준에 이르렀을 때 일부 예외조항을 제외한 모든 금융업법 위반 행위에 대해 과징금을 부과하는 일반적인 방식을 채택하도록 한다.

67) 특정의무 준수행위 부재, 과태료 부과 대상 등이 이에 속한다.