
I. 서론

1. 연구배경

금융시장에서 상품의 융합화(Conversion) 현상이 빠른 속도로 진전되고 있으며 그 과정에서 발생한 금융위기의 여파로 소비자보호에 대한 논의가 다양하게 이루어지고 있다. 2008년 글로벌 금융위기 시 금융회사가 복잡하고 과도하게 위험이 높은 금융상품을 소비자에게 판매하였고, 이 과정에서 불건전한 영업행위를 함으로써 소비자가 직접적으로 피해를 보는 사례가 드러났다. 복합금융상품 또는 고위험 상품을 판매할 때, 설명의무나 적합성 원칙 등이 제대로 지켜지지 않아 소비자가 경제적 손해를 입게 되는 과정을 경험하면서 금융선진국은 소비자 보호를 강화하기 위한 다양한 법제들을 강구하기 시작하였다.

2010년 12월에 발효된 EU 보험중개지침(Insurance Mediation Directive)에 따르면 EU시장에서 보험중개업을 영위하기 위해서는 소비자보호 장치를 갖추어야 하고, 중개업자는 최소한의 전문자격요건을 갖추어야 한다. 최소한의 자격요건은 국가 규정으로 정해진 적합한 지식과 능력, 좋은 평판, 중개업자 전문인배상 책임보험, 중개업자의 과실로부터 소비자를 보호할 수 있는 충분한 재정능력, 중개업자의 자문에 대한 명확한 설명, 불만족 고객에 대한 적절하고 효과적인 분쟁 해결 절차 등이다. 미국에서는 고객과 중개업자(브로커-딜러) 간 권고 사항을 Dodd-Frank 월스트리트 개혁(안)과 2010년 「소비자보호법」에 포함하였다. 여기에는 비용 및 위험의 공시, 이익 상충 방지, 중개업자에 대한 수탁자 의무(fiduciary duty) 요구 등이 포함되었다.

금융상품 유통과정에서 소비자보호를 위한 각국의 노력은 보수지급 방식에

대한 논쟁도 불러 일으켰다. 금융상품 판매 시 유통업자 또는 채널¹⁾에 대한 보수 지급 기준은 전통적으로 금융회사수수료 기준(commission basis)²⁾이었다. 그런데 이 방식에서 채널은 소비자의 이익보다는 자신의 수수료 수입 극대화의 유인을 갖는다. 이런 유인이 현실화되면 불완전판매를 야기함으로써 소비자에게는 경제적 손실을, 금융회사에게는 대규모 벌금을 초래할 수 있다. 실제로 1980~90년대에 영국의 금융시장에서 대형 금융사고가 발생하여 사회적으로 문제가 제기되었다. 개인연금과 모기지 양로보험상품과 관련하여 불완전판매(mis-selling)가 발생하였고, 금융회사수수료 체계의 문제점이 불거지기 시작하였다. 이에 감독당국은 금융회사수수료가 채널을 통해 소비자의 선택을 왜곡시키는 현상을 파악하기 위해 소매금융채널작업반(RDR: Retail Distribution Review)을 구성하고, 소비자보호를 위해 독립적 금융자문을 위한 수수료 제도 개편, 채널의 전문성 강화 등을 포함한 개혁안을 발표하였다.

다른 국가들도 금융상품의 유통과정에서 소비자보호를 위한 다양한 조치를 취하고 있다. 호주는 금융회사수수료를 포함하여 분쟁의 소지가 있는 보수체계를 금지하는 법안을 통과시켰다. 그리고 채널(financial advisers)은 소비자의 이익을 위해 최선을 다해야 한다는 수탁자 의무를 법제화하였다. 네덜란드는 소비자 신뢰를 강화하기 위해 소비자보수협정(Customer Agreed Remuneration)을 도입하였는데, 이 협정에서는 상품 공급자가 채널에게 지급하는 보너스(bonus)수수료를 금지하고 있다. 우리나라에서도 체계적인 소비자보호 방안을 마련하기 위한 노력의 일환으로 「금융소비자보호법(가칭)」의 제정을 검토한 바 있다.

위에서 언급한 바와 같이 금융상품 유통과 관련하여 소비자보호 정책을 강화하는 것은 국제적 추이라고 할 수 있다. 우리 정책당국도 2010년 7월 보험업법

1) 보험상품판매자(조직)를 통상 ‘모집인(채널)’, ‘판매채널’이라 한다. 그러나 본 연구에서는 보험상품의 ‘단순판매(sale)’ 외에도 자문, 재무설계 등을 포함하여 폭넓은 서비스 제공자라는 의미에서 ‘보험유통채널’, ‘유통채널’ 또는 ‘보험채널’이란 용어를 사용한다.

2) commission은 통상적으로 ‘판매수수료’ 또는 ‘모집수수료’라는 용어로 사용된다. 그러나 본 연구에서는 fee(자문수수료: 금융소비자로부터 받는 수수료)와 구분하기 위해 ‘금융회사수수료(금융회사로부터 받는 수수료)’로 사용한다.

개정을 통해 허위 과장광고 규제, 설명의무, 보험계약자의 구분, 적합성 원칙, 비전속법인대리점의 규제, 보험설계사의 교육의무 등 소비자보호와 관련한 법제를 강화 또는 신설하였다.

미래의 금융시장에서 보험산업은 타 금융권과의 경쟁 및 조화, 사업방식의 효율성 및 글로벌 경쟁력을 지속적으로 확보해 나가는 것이 중요하다. 이러한 과정에서 소비자보호는 보험산업 전반에 걸쳐 매우 중요한 이슈로 부각될 것이다. 특히 보험회사의 사업모형에서 중요한 역할을 하는 유통채널의 소비자보호에 대한 사회적 요구가 높아질 것이므로 이에 대한 체계적인 연구가 필요하다.

2. 선행연구

보험유통채널과 관련하여 소비자보호에 대한 논의가 활발해진 것은 2000년대 이후이다. 이는 시장이 성숙되어 질적 성장을 추구하는 단계에 진입하면 정책당국의 역할도 소비자가 공정한 거래를 할 수 있는 시장환경 조성으로 변모되기 때문으로 보인다. 보험유통채널에 대한 수수료 지급 방식과 소비자보호 관련 지표 간 관련성에 대한 논의 및 연구는 주로 미국과 영국 시장을 중심으로 이루어져 왔다.

Drinkwater(2006)는 미국의 거치연금에 대한 데이터 분석을 통해 2차년도 이후에도 유지수수료를 지급하는 계약이 그렇지 않은 계약보다 해약률이 낮음을 발견하였다. 또한, 해약공제가 없는 전통형연금의 해약률은 독립채널(independent agent)이 다른 채널보다 2~3배 높은 것으로 나타났다. 독립채널의 주력 상품인 주가지수연계형연금(equity index annuities)은 초년도에 높은 판매수수료를 지급하고 이후에는 유지수수료를 지급하지 않는다. 이러한 결과를 토대로 해약에 대한 패널티가 없다면, 수수료 지급 구조가 해약률과 연관된다고 보았다.

Charles River Associates(2002)에 의하면, 영국의 보험회사들은 다양성을 높이는 방향으로 수수료 지급 방식을 변경하고 있다. 많이 활용되는 옵션은 판매

수수료를 축소하는 대신 유지수수료를 높이는 방식이다. 또한 매년 동일한 수수료를 지급하는 평준수수료(level loaded commission) 방식도 활용하기 시작하였다.

Oxera(2009)는 영국 FSA에 제출한 보고서에서 금융기관수수료(commission) 방식은 시장을 왜곡시켜 소비자보호 측면에서 바람직하지 않기 때문에 수수료 지급체계의 개선이 필요하다고 보았다. 소비자가 자신의 니즈에 부합한 방식을 선택할 수 있도록 판매수수료 방식과 판매수수료와 유지수수료를 결합한 방식을 동시에 제시할 것을 주장하였다.³⁾

Deloitte and Touche LLP(2008) 역시 채널 측면에서도 지속가능한 사업모형을 구축하기 위해서는 유지수수료 비중을 늘리는 것이 바람직하다고 보았다. 계약이 유지되어 소비자에게 지속적인 서비스를 제공한다면 유지수수료를 지급하는 것이 수익과 비용 대응 측면에서 더 바람직하다는 것이다. 영국에서 유통 채널의 수익구조를 보면 유지수수료가 전체 수익의 15% 정도를 차지하는 것으로 나타났고, 동 비중이 점차 높아지고 있다. 동 보고서에서는 채널별로 수수료 체계가 다양해질 수 있고, 제공하는 서비스 수준에 따라 보수구조도 달라질 수 있음을 보였다.

미국 회계감사원 GAO(2011)는 미국 내 재무설계사(Financial Planner)를 투자자문사(investment adviser), 주식중개사(Broker-dealer) 및 보험대리점(insurance agent)으로 구분하고, 이들에게 적용되는 규제의 범위를 정리하고 향후 이들을 둘러싼 소비자보호 문제가 제기될 것이라고 주장하였다. 주요 이슈는 첫째, 재무설계사가 고객의 이익을 위해 활동하는지 불확실하며, 특히 동일한 재무설계사가 상이한 여러 자격을 가지고 복수의 서비스를 제공하는 경우 소비자 혼란이 가중될 수 있다고 보았다. 둘째, 재무설계사 관련 다양한 전문자격제도를 도입하고 있지만, 소비자는 이들의 차이를 구분하거나 이해할 수 없어 적절한 재무설계서비스를 받을 수 없다는 점을 지적하였다. 이에 따라 전문자격에 대한 정보

3) 만약 소비자가 지속적인 서비스에 대한 니즈가 없다면 판매수수료 방식을 선택할 것이다.

의 공시 확대 또는 소비자교육이 필요하다는 점을 주장하였다. 셋째, 재무설계 관련 산업은 성장 분야이고 지속적으로 소비자보호 문제가 제기되기 때문에 정책당국의 정보 집적이 중요하다고 보았다.

소비자보호 측면에서 보험유통채널의 법적 권한과 의무에 대한 국내 연구로는 전우현(2010)이 있다. 그는 독립대리점과 계약을 체결한 소비자를 보호하기 위해 대리점의 배상책임 법제, 영업보증금제도, 경유계약 등 불완전판매 방지제도, 대리점 부당 지원 방지 및 자율규제장치 등이 필요하다고 보고 이에 대한 입법례를 제안하였다. 아울러 감독법적 차원에서 대리점의 자격시험·교육제도·보수교육·불완전판매율 공시·수수료의 합리적 집행근거 등의 과제가 보완 또는 개선되어야 한다고 주장하였다.

또 다른 그의 논문(2009)에서는 현재 보험대리점에 대한 배상책임법제를 재검토해야 한다고 주장하였다. 보험계약관계는 반드시 적법한 법률관계(대리관계)만 이루어지는 것이 아니고 불법행위, 채무불이행, 나아가 횡령·배임·보험사기 등 범죄행위까지 이루어질 수 있기에 그 피해의 보상을 누가 부담하는가의 주체 문제가 법리와 상식에 부합해야 한다고 보았다. 주요국의 입법례를 보면 독립적 보험채널은 자신의 과실이나 고의적 위법행위에 대해 스스로 책임을 부담한다고 주장하였다.

보험상품을 포함한 금융상품에 대한 유통채널 연구는 정순섭 외(2008)의 연구가 최초라고 보여진다. 이들은 현행 금융상품 판매제도는 소비자의 금융 접근성을 제한하고, 소비자보호 수준도 업권별로 상이하며, 판매시장의 경쟁체제가 미흡하여 소비자의 피해가 나타날 수 있다고 보았다. 이에 대한 개선책으로 금융상품의 제조자 - 판매자 - 소비자 간 법률관계를 체계적으로 규율하는 「금융상품판매법」의 제정을 주장하였다. 동 법에서는 소비자의 입장에서 금융상품을 판매하는 전문채널(금융상품판매채널)의 육성을 통해 소비자보호의 실효성을 확보할 수 있다고 주장하였다.

양승규 외(2009)는 정순섭 외(2008)가 주장한 「금융상품판매법」하의 채널이 금융선진국에서도 효용성이 입증되지 않았으며, 오히려 지나친 규제로 금융산업

의 창의성과 자율경쟁을 왜곡할 수 있다고 보았다. 오히려 금융상품의 판매상 혼란과 영업의 미숙, 소비자의 권익침해, 금융권(은행, 보험, 증권거래 등)의 약육강식, 이해상충, 판매종사자들의 대량실업 등으로 이어질 가능성을 우려하였다. 이들은 새로운 채널의 도입이 금융선진화 내지 금융소비자 편익제고와는 관련이 없다는 점을 입증하고자 하였다.

신보성(2010)은 정순섭 외(2008)의 연구를 구체화하여 판매업자를 직판, 대리, 중개 및 자문업자로 구분하고 독립적 금융자문업의 도입 및 활성화 필요성을 주장하였다. 그는 판매업자의 영업행위 규제의 입법 방안으로 1) 개별 금융업법상 판매행위 규제를 「금융소비자법」으로 이관 또는 2) 개별업법상 판매규제를 존치시키면서 「금융소비자법」에서는 중요·공통사항 위주로 규정하는 방안 등 유통 채널의 소비자보호에 관한 통합법을 제안하였다. 그러나 소비자보호를 위한 통합법 주장은 금융업권별 특수성에 대한 고려, 규제통합의 필요성, 금융회사 및 시장의 혼란 가중 등의 이유로 비판을 받았다.

3. 연구의 의의 및 구성

본 연구에서는 소비자보호 측면에서 우리나라 보험유통채널의 현황을 평가하고 문제점을 지적한 후 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 지금까지 채널과 관련한 연구는 주로 보험회사의 경영전략 수립에 목적을 두고 있어 상대적으로 소비자보호 측면에서의 연구는 미흡하였다고 볼 수 있기 때문이다.

최근 금융의 겸업화 및 융합화의 진전으로 보험상품의 복잡성이 증가하고 채널이 다원화되어 가는 과정에서 소비자의 민원 또는 불완전판매 사례가 증가하는 추세이다. 채널에 대한 강화된 영업행위 규제에도 불구하고 낮은 계약유지율 및 설계사정착률, 높은 선지급수수료(upfront commission) 관행은 지속적으로 모니터링되고 개선되어야 할 과제이다.

채널에서 보험회사는 제조업자이자 채널의 시작 지점으로 표시되며, 상품을

구입하는 소비자는 채널의 마지막 지점으로 표시된다. 제조업자에서 구매자까지 제품의 흐름에 참여하는 모든 사람들은 채널의 구성원이다. 이러한 과정에서 지속적으로 변화하는 소비자의 수요를 충족하기 위해 보험회사 및 판매자는 끊임없이 채널을 소비자 중심으로 전환 및 수정하여야 할 필요성이 있다.⁴⁾

본 연구에서 ‘소비자보호를 위한 보험채널’이란 소비자 편익(benefit)을 고려하고 영업행위규제(conduct of business)를 준수함으로써 소비자의 피해를 최소화하는 유통체계를 의미한다. 보험채널에서 소비자보호가 중요한 이유는 대체로 유통과정에서 소비자보호가 원활하게 이루어지지 않는 경향이 높기 때문이며, 결국 채널에서의 소비자 불만은 보험산업의 신뢰 저하로 직결되기 때문이다. 보험산업에서 소비자보호가 전제되지 않는다면, 타 금융산업과의 경쟁뿐만 아니라 미래 지속성장도 우려되기 때문에 이에 대한 논의가 필요할 것이다.

이를 위해 보험채널 또는 채널과 연계된 유통구조가 소비자보호 측면에서 미흡한 점이 무엇인지를 다각도로 평가한 후 소비자보호를 위한 채널의 기능 및 법제, 인적 인프라 및 보수구조 측면의 개선방안을 제시하고자 한다. 구체적으로는 채널의 현황 평가를 통해 소비자보호에 충실하지 못한 요인과 그 결과 나타나는 소비자 피해 또는 편익 저해를 논의할 것이다. 이러한 평가를 토대로 채널의 기능 및 법제, 인적 인프라 그리고 보수체계에서 개선방안을 제시할 것이다.

연구의 구성은 다음과 같다. II장에서는 채널과 관련하여 소비자보호가 필요한 이유에 대해 살펴보고, 보험시장이 성숙단계에 진입함에 따라 상품의 복잡화·채널의 다양화 및 채널에 대한 외부감시 증대 등과 같은 현상이 유기적으로 연계되어 채널 관련 소비자보호의 중요성이 증대됨을 지적한다. III장에서는 소비자보호 현황과 평가를 채널 측면에서 분석할 것이다. 여기에서는 채널의 기능 및 법제, 인적 인프라 및 보수체계 각각에 대해 실태와 문제점을 검토하고 소비자보호의 관점에서 평가하고자 한다. IV장에서는 III장에서 제기된 문제점에 대해 세부 항목별로 개선방안을 제시하고자 한다. 마지막 V장에서는 요약 및 정리한다.

4) Leeuwenburg, P. and Bickley, M.(2003).