

소비자보호를 위한 보험상품 불완전판매 감소 정책

The Policies for Reducing the Misselling of Insurance Products for Protecting Consumer

정 세 창*·안 철 경**

Sechang Jung·Chulkyung Ahn

본 연구의 목적은 소비자보호를 위해 최근 영국, 미국과 호주에서 보험상품 불완전판매를 감소를 위한 방안을 바탕으로 정책 제안을 하는 데 있다. 우리나라에서는 불완전판매를 줄이기 위해 불완전판매비율 공시, 적합성원칙 도입, 판매프로세스 개선, 수수료 제도의 개선 등 다양한 감독정책을 추진해 왔다. 이에 따라 불완전판매비율은 지속적으로 낮아지고는 있으나 여전히 소비자가 느끼는 불완전판매로 인한 피해는 줄어들지 않고 있다. 수요자 측면의 해외사례로 영국과 미국의 금융보험교육 의무화는 정보비대칭을 완화하여 장기적으로 불완전판매 감소에 도움이 된다. 상품판매 측면에서 영국의 RDR(Retail Distribution Review) 개혁과 호주의 금융서비스 개혁사례는 보수 체계 개편, 채널 전문성 제고 등 보험시장의 구조적 개혁을 통해 불완전판매를 줄이고자 하는 정책으로 효과적이었다고 평가된다. 해외 사례와 국내 감독정책을 기반으로 소비자보호를 위한 제언으로 첫째, 영국처럼 국회와 금융당국이 주체가 되어 학교 교육에 금융보험교육을 의무화를 추진해야 한다. 둘째, 상품 및 채널 개혁으로써 보험상품의 단순 명확화, 상품별 채널 차별화 및 고아계약 관리를 위한 유지관리서비스 체제 구축이 필요하다. 셋째, 감독정책 측면에서 채널 보수교육을 개편하여 내실화를 도모하고, 수수료 제도의 개선 및 설계사의 불법승환에 대해 제재를 취할 수 있는 법적 근거를 명확히 하고, GA 등 판매조직의 내부통제 기능을 강화할 필요가 있다.

국문 색인어: 불완전판매, 소비자보호, 보험상품, 판매채널, 불법승환, 독립대리점

한국연구재단 분류 연구분야 코드: B051600

* 홍익대학교 금융보험학과 교수(scjung@hongik.ac.kr), 제1저자

** 보험연구원 선임연구위원(ckahn@kiri.or.kr), 교신저자

논문 투고일: 2018. 07. 30, 논문 최종 수정일: 2018. 08. 13, 논문 게재 확정일: 2018. 08. 20

I. 서론

보험상품은 상품 자체의 복잡성과 판매 과정상의 불완전성의 특성이 있기 때문에 다양한 규제감독을 통해 보험상품의 효용을 제고하고 소비자를 보호하고 있다. 예를 들면 상품의 내용에 대한 설명의무를 비롯하여 판매 이전에 상품을 소개하는 광고와 보험안내자료에 대한 규제 및 보험상품에 대한 공시규제 등을 하게 된다. 하지만 다양한 규제에도 불구하고 실제 보험사고 발생 시 보험금의 지급 여부, 보험금의 규모 등에 대한 분쟁으로 연결되어 보험상품 구입의 효과가 반감되거나, 보험계약 취소, 보험회사에 대한 행정제재, 손해배상 책임의 문제가 발생할 수 있다. 이로 인해 보험상품 및 보험회사 전반에 대한 불신, 나아가 보험산업의 신뢰에 심각한 타격을 주기 쉽다.

보험상품의 불완전판매 발생원인은 우선 보험상품 및 보험계약의 자체 속성에 기인한다. 보험상품의 수리적인 측면에 대한 난해성, 보험금 지급이나 면책사유 등에 대해 명확하지 않거나 복잡하여 내용파악이 어려운 점 등에 의해 일반적으로 보험소비자가 보험상품 및 계약 이해도는 낮을 수밖에 없다. 다음으로 보험상품은 공급자인 회사와 수요자인 계약자간 정보비대칭이 매우 큰 특성을 지니고 있는데, 이로 인해 불완전판매가 발생하기 쉽다. 또한 판매채널의 급격한 변화도 불완전판매를 발생시키는 주된 요인이 된다. TM, 홈쇼핑, GA 등의 경우 새로운 채널로 등장한 이후 규제가 정비되기 전 다양한 불완전판매 상황이 발생하였다. 특히 GA의 경우 모집조직은 비대해지고 있지만 관리 및 교육시스템 등이 정비되지 않아 불완전판매를 예방하거나 교정하는 데 한계가 있다(전승근, 2011). 설계사의 조기 퇴직¹⁾ 및 잦은 이직²⁾, 고연령화³⁾도 승환계약 등을 포함한 다양한 형태의 불완전판매를 발생시키는 주된 원인이 되고 있다.

불완전판매는 해당 상품 또는 해당 금융회사에만 국한된 문제가 아니다. 불완전하게 판

-
- 1) 13개월차 설계사 등록정착률이 2010~2017년 기간 중 생보 34~39%, 손보 44~50% 수준이며, 근속연수 5년 이상자의 비중이 생보 33.6%, 손보 34.6%에 불과하다(2017년 기준).
 - 2) 2016년 기준 GA설계사의 55.3%가 최근 5년 내 1회 이상 이직경험을 가지고 있으며(안철경·정세창, 2017), 2014년 1년간 보험회사(대리점)에서 다른 보험회사(대리점)로 이동한 설계사 인원은 총 51,460명으로 총 등록 인원 대비 13.3%에 해당한다(김창호, 2017).
 - 3) 생보사 설계사(전속+교차) 중 30세 미만 설계사의 비중은 2017년 기준 5.7%로 1997년 대비 16.0% 감소했으며, 50세 이상 설계사 비중은 30%p 증가한 40.7%이다(안철경·정인영, 2018).

매한 금융상품으로 손해가 발생하는 경우 금융소비자와 판매회사간 분쟁이 발생하고, 이로 인해 사회적으로도 큰 파장을 일으키면서 금융산업에 대한 소비자 신뢰에 부정적 이미지로 작용한 사례가 적지 않다.⁴⁾ 예를 들면 2008년 키코사태(은행에서 판매한 키코통화옵션 상품은 설명의무와 적합성원칙을 준수하였는지가 문제가 됨), 금융투자회사의 펀드상품 불완전판매 사례,⁵⁾ 2011년 저축은행의 후순위채판매 불완전판매, 2013년 동양증권 계열사의 회사채 불완전판매 등이 발생한 이후 금융산업의 신뢰는 매우 저하되었다. 보험산업 역시 2016년 생명보험회사의 자살보험금 사건을 통해 소비자보호와 신뢰의 중요성을 절실히 경험하였다. 이에 감독당국은 소비자보호를 중요한 감독정책의 기조로 삼고 보험상품의 불완전판매를 줄이기 위한 다양한 노력을 지속적으로 추진 중이다.

하지만 그동안 국내에서 진행되어 왔던 불완전판매 감소와 소비자 신뢰 회복을 위한 노력은 효과 측면에서 한계가 있다고 평가된다. 보험산업에서의 노력은 주로 공시 강화, 변액보험에서 적합성 원칙, 모집정보조회시스템 구축 등 주로 간접규제에 국한되어 이루어져 왔다. 이러한 규제로는 불완전판매를 감소시키기가 어려운데, 최근 영국과 호주 등에서 시행되고 있는 불완전판매 감소를 위한 접근법을 보면 이를 반증하고 있다. 이들 국가에서는 수수료에 대해 직접규제, 불완전판매에 대한 사후적 제재 강화, 시장에서 판매보수가 결정되도록 하는 시장접근방법 등 여러 접근법을 통해 불완전판매 방지 노력을 하고 있다.

이에 본 연구에서는 불완전판매 감소를 위한 선진국의 사례를 참조하여 소비자보호를 위한 제언을 하는데 연구의 목적이 있다. 소비자보호를 위한 제언은 편의상 CPC/CS⁶⁾로 나누어 제시하고자 한다. 본 연구는 불완전판매 감소를 위한 방안을 종합적이고도 실질적으로 제시한다는 데 의의가 있으며, 이러한 유형으로는 국내에서 처음으로 시도된다는 점에서 차별성이 있다.

본 연구는 제 I 장 서론에 이어, 제 II 장에서는 불완전판매의 정의, 현황, 주요 질적 지표와의 관련성을 기술하고 그동안 불완전판매 감소를 위한 감독정책을 기술하고 평가한

4) 보험산업에서 신뢰를 저하시키는 요인에 대한 연구로는 이순재, 정중영(2007), 정중영(2011) 참조하기 바란다.

5) 금융감독원 보도자료(2008. 11. 26), “펀드 불완전판매 예방 종합대책”.

6) CPC/CS는 각각 고객상품채널/회사감독(Customer, Product, Channel/Company, Supervision)을 의미한다.

다. 제 III장에서는 해외사례로 CPC/CS 제언에 유용한 시사점을 제공할 수 있는 영국, 호주, 미국의 사례를 분석한다. 제 IV장은 소비자, 공급자, 감독자 측면에서 소비자보호를 위한 제언과 한계점을 제시한다. 본 연구에서 제시하고 있는 소비자 측면에서 금융보험교육의 의무화를 위한 방안, 공급자 측면에서 상품의 단순화와 유지관리 서비스 강화, 감독자 측면에서 수수료에 대한 직접규제 도입, 전속과 GA 설계사에 대한 승환계약 기준 일치, GA 내부통제 강화 등은 불완전판매 감소와 소비자보호에 기여할 것으로 기대된다.

II. 불완전판매 현황 및 감독정책 평가

1. 불완전판매 정의

불완전판매(misselling)란 금융관련 법규에 명시적으로 규정되어 있지는 않지만 감독 실무상으로는 금융회사가 소비자에게 적합하지 않은 상품을 판매함으로써 소비자에게 공정하지 못한 결과를 초래하는 경우를 의미한다.

BIS(2008)는 금융상품에 대한 권유·자문과 무관하게 소비자에게 적합하지 않은 상품을 판매하는 경우를, FSA(2013)는 소비자에게 잘못된 정보를 제공하거나 부적합한 상품 권유 등 소비자에게 공정하지 못한 결과를 초래하는 경우를 불완전판매로 보고 있다.

영국의 금융감독청(FSA)은 지급보증보험(Payment Protection Insurance:PPI)⁷⁾상품에 대한 불완전판매 문제가 부각되던 2003년에 투자상품의 불완전판매에 대한 FSA의 핵심원칙에 대해 설명하는 방식으로 불완전판매에 대한 입장을 밝히고 있다(Tiner, 2003; 김원각, 2015). FSA는 금융기업이 준수할 기본적 책무로서 11가지 사업원칙(Principles for Business)을 정하고 있는데 그 중에서 불완전판매와 관련이 깊은 것으로 ① 기업은 진실성을 갖고 영업행위를 하여야 한다는 제1원칙, ② 적절한 기술, 배려, 정당한 주의를 기울여 영업행위를 하여야 한다는 제2원칙, ③ 고객의 이익을 상당히 고려하여 그들을 공정하게 다루어야 한다는 제6원칙, ④ 고객에게 필요한 정보를 적절히 감안하여, 명확하고 공

7) 대출채무자가 상해사고, 질병, 비자발적 실업 또는 사망으로 인하여 자신의 대출채무를 상환하지 못하게 될 경우 이를 보험금으로 보상해 주는 보험상품이다(Eilis, 2012).

정하며 오도하지 않을 방법으로 정보를 전달해야 한다는 제7원칙, ⑤ 의사결정을 할 권한이 있는 고객의 자유스러운 의사결정과 조언의 적합성이 보장되도록 합리적 주의를 베풀어야 한다는 제9원칙 등이다. 이들 원칙에 더하여 감독당국이 특정 유형의 영업에 관하여 보다 상세한 기준으로 영업행위소스북(Conduct of Business Source Book)에 기재된 사항의 준수를 기대한다(John, Rawlings, Merkin, 2011). 결국 불완전판매는 공정한 거래에 대한 고객의 기대를 저버린 거래라고 할 수 있다.

국내 연구의 경우 김동환(2006)은 불완전판매를 불공정금융거래 측면에서 금융회사가 정보·교섭력·판단능력 등의 격차를 이용하여 사적이익을 취함으로써 소비자나 이해관계자에게 손실을 초래하는 거래로, 차일권·이상우(2007)는 금융소비자 관점에서 모집인의 설명부족 등 계약과정에서 하자가 존재하여 소비자가 최종적으로 이익을 제기하는 것으로 설명하였다. 법적 측면에서 황진자(2008)는 상품의 판매 및 계약체결 과정에서 하자가 발생하여 소비자에게 피해를 주는 법적으로 하자있는 계약으로, 전승근(2011)은 법규상의 저촉 여부를 중심으로 계약체결 과정에서 정보의 미제공 또는 부실제공으로 인하여 분쟁이 발생하는 계약을 불완전판매라고 정의하였다.

한편, 우리나라 감독당국은 보험상품 불완전판매의 유형을 상품설명 불충분, 3대 기본 지키기(자필서명, 청약서부분 전달, 약관전달 및 중요부분 설명) 불이행, 보장내용의 부실 안내 등으로 구분하고 있다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 불완전판매는 보험상품 판매·계약체결 과정에서 불합리한 관행으로 보험소비자에게 피해를 입히게 되는 행위를 총칭하는 것으로 볼 수 있다.

2. 불완전판매 현황

가. 불완전판매비율

감독당국은 2010년부터 불완전판매비율을 산출하여 공시하고 있다. 생명보험 및 손해보험이 모두 공개되기 시작한 2011년부터 공시자료를 토대로 불완전판매비율⁸⁾을 살펴보기로 한다.

보험상품 불완전판매비율은 2011년 0.81%에서 2017년 0.2%로 0.59%p 하락하였다. 생명보험과 손해보험을 구분하여 보면 생명보험은 동 기간 중 1.24%에서 0.33%로, 손해보험은 0.41%에서 0.14%로 크게 개선되었다. 생명보험이 손해보험에 비해 불완전판매비율이 높게 나타나는 이유는 상품의 특성에 따른 소비자 이해도의 차이에 기인한다. 예를 들면 생명보험상품의 경우 변액보험, 종신보험 등 복잡하고 난해한 상품이 많아 판매과정에서 불완전판매의 가능성이 손해보험상품에 비해 높게 나타난다. 반면 손해보험상품은 자동차보험, 여행자보험, 실손보험 등 표준화된 상품이 많아 불완전판매보다는 보험금 지급과정에서의 민원 발생이 높게 나타난다.

채널별로 보면 불완전판매비율은 TM, 홈쇼핑 등 비대면채널과 GA가 전속설계사나 은행연계보험에 비해 높게 나타났다. GA의 높은 불완전판매비율은 부실한 판매 인프라에 의해 발생된다(김재현·김현수·최덕상, 2010). 보험상품별로는 생명보험의 경우 종신보험, 변액보험 등의 불완전판매비율이 높고, 손해보험은 통합형보험, 질병보험 등에 대한 불완전판매비율이 높다(안철경·정인영, 2018).

보험상품별 불완전판매비율을 보면 <표 1> ~ <표 3>과 같다.

8) 불완전판매비율 = (품질보증해지 건수 + 민원해지 건수 + 무효 건수) / 신계약건수 × 100
품질보증해지·민원해지·무효 건수는 당해 사업 연도 신계약건수 중 당해 연도 발생한 건수를 말한다.

〈Table 1〉 The misselling ratio by channel (Life & Non-life)

(unit: %, %p)

Year	Financial planner	Agent enrolled by individual	Agent enrolled by corporate				In-house channel		Total
			Bancassurance	TM	Home shopping	GA	Mixed	Direct	
2011	0.53	0.23	0.37	1.14	1.26	1.12	2.21	1.42	0.81
2012	0.34	0.16	0.34	0.93	0.79	0.76	2.12	1.35	0.59
2013	0.35	0.20	0.44	1.48	0.63	0.67	2.16	0.85	0.59
2014	0.42	0.19	0.11	1.17	0.89	0.51	2.21	0.72	0.49
2015	0.31	0.12	0.09	0.80	0.78	0.44	1.25	0.60	0.40
2016	0.24	0.09	0.08	0.48	0.45	0.36	0.76	0.37	0.29
2017	0.19	0.06	0.05	0.33	0.33	0.28	0.53	0.26	0.22
rate of improvement*	-0.33	-0.17	-0.32	-0.81	-0.93	-0.84	-1.68	-1.16	-0.59

Note: The rate of improvement is calculated by the difference between the ratio of 2017 and 2011.

Source: Disclosure room of Life Insurance Association and Non-life Insurance Association.

〈Table 2〉 The misselling ratio by channel (Life)

(unit: %)

Year	Financial planner	Agent enrolled by individual	Agent enrolled by corporate				In-house channel		Total
			Bancassurance	TM	Home shopping	GA	Mixed	Direct	
2011	0.85	0.73	0.38	1.63	1.73	2.22	2.50	1.53	1.24
2012	0.53	0.79	0.35	1.21	1.27	1.71	2.40	1.56	0.93
2013	0.46	0.64	0.40	1.14	0.91	1.24	2.50	1.26	0.78
2014	0.59	0.72	0.10	1.34	1.10	1.09	2.95	1.01	0.67
2015	0.46	1.01	0.06	0.99	1.02	0.99	1.47	0.89	0.59
2016	0.36	0.60	0.06	0.65	0.56	0.82	1.21	0.57	0.44
2017	0.29	0.41	0.05	0.41	0.37	0.63	0.77	0.37	0.33

Source: Disclosure room of Life Insurance Association.

〈Table 3〉 The misselling ratio by channel (Non-life)

(unit: %)

Year	Financial planner	Agent enrolled by individual	Agent enrolled by corporate				In-house channel		Total
			Bancassurance	TM	Home shopping	GA	Mixed	Direct	
2011	0.19	0.18	0.36	0.89	0.88	0.52	0.09	0.57	0.41
2012	0.17	0.12	0.32	0.80	0.40	0.40	0.15	0.41	0.32
2013	0.22	0.18	0.52	1.69	0.39	0.41	0.18	0.29	0.42
2014	0.25	0.17	0.16	1.09	0.69	0.28	0.30	0.31	0.34
2015	0.16	0.10	0.19	0.67	0.52	0.20	0.02	0.24	0.22
2016	0.14	0.08	0.13	0.29	0.26	0.15	0.03	0.16	0.15
2017	0.11	0.05	0.05	0.27	0.24	0.15	0.03	0.18	0.14

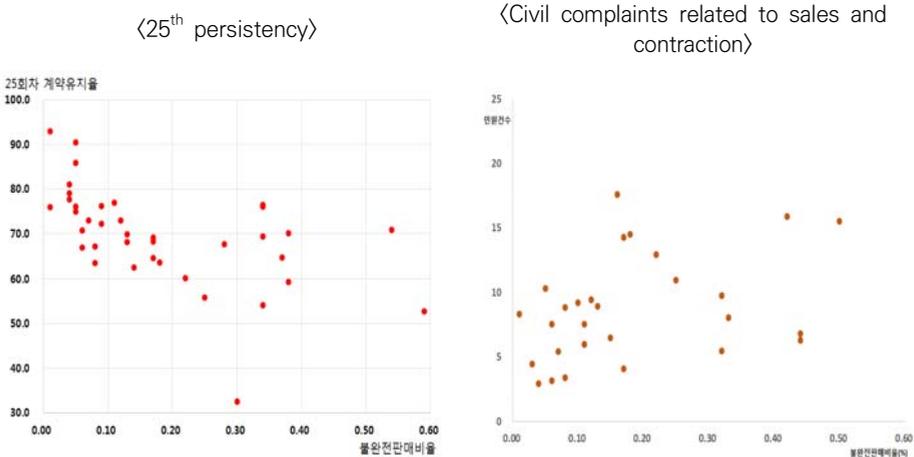
Source: Disclosure room of Non-life Insurance Association.

나. 주요 지표와의 관련성

불완전판매비율과 주요 지표들 간의 관계를 보면 불완전판매비율과 계약유지율은 음(-)의 관계를, 불완전판매비율과 민원건수는 양(+)의 관계가 존재하는 것으로 나타났다(안철경·정인영, 2018).

〈Figure 1〉 The relationship between the misselling ratio and 25th persistency, and the misselling ratio and civil complaints related to sales and contraction (2017)

The left figure shows the relationship between the misselling ratio(X axis) and 25th persistency(Y axis). The lower the X, the higher the Y. The right figure shows the relationship between the misselling ratio(X axis) and civil complaints of sales and contraction(Y axis). The lower the X, the lower the Y.



Source: Disclosure room of Life Insurance Association and Non-life Insurance Association.

한편, 2012년부터 2017년 기간 동안 보험민원 전체 건수는 38,862건에서 47,768건으로 23% 증가하였다. 유형별 민원 중 불완전판매와 관련이 있을 것으로 추정되는 보험모집과 계약성립·해지로 인해 발생하는 민원은 2012년 13,862건에서 2017년 13,458건으로 큰 차이가 없지만, 전체 민원에서 차지하는 비중은 2017년 기준 28.1%로 여전히 높은 수준이다. 불완전판매비율이 줄어들면서 계약단계에서의 민원이 30% 아래로 떨어지고 있는 추세이다.

〈Table 4〉 Insurance civil complaints by type

(unit: case)

Classification	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Decision of exclusion and inclusion	3,266	4,166	4,161	4,194	5,072	5,368
Calculating claims	5,286	6,514	8,754	7,181	8,577	8,846
Late claims payout	5,191	4,544	5,563	7,560	5,753	4,902
Breach of representation	1,583	1,252	1,396	1,333	1,428	1,550
Insurance sales	10,578	10,487	10,808	10,249	10,632	9,481
Contraction and lapse	3,284	3,293	3,388	4,148	3,797	3,977
Disability and injuring rating	408	342	382	524	425	394
The ratio of automobile accident	341	421	1,079	1,814	2,580	3,286
Internal control, computational error, and others	8,925	8,595	8,796	9,973	10,273	9,964
합계	38,862	39,614	44,327	46,976	48,537	47,768

Source: Financial Supervisory Service.

3. 불완전판매 감독정책 평가

2010년 이후 금융당국의 불완전판매를 줄이기 위한 감독정책을 살펴보기로 하자. 감독당국은 불완전판매 근절을 위해 자율규제를 강화하고⁹⁾ 보험업법을 개정¹⁰⁾하는 한편 지속적으로 현장 검사를 수행해 왔다. 그럼에도 불구하고 불완전판매에 대한 부정적 시각이 지속되자 다양한 감독정책을 추진해 왔다.

첫째, 불완전판매비용 지표를 개발하고 공시제도를 도입하였다. 소비자의 알권리를 충족시키고 시장규율에 의한 보험업계의 불완전판매 근절 노력을 유도하기 위한 목적으로 2010년 불완전판매지표(신계약건수 대비 품질보증해지, 민원해지, 무효 건수 비율)를 개발하여 공시하기 시작하였다.¹¹⁾ 2011년부터는 불완전판매비용 공시를 확대하여 불완전판매에 따른 계약해지율(신계약건수 대비 품질보증해지, 민원해지 건수 비율), 보험금 부

9) 통신판매 가이드라인 시행('06. 6), 보험협회의 광고·선전에 관한 규정 개정('09. 12), 해피콜 제도 실시('12. 9), 설명의무 강화('16. 4).

10) 보험계약 설명의무 부과, 적합성원칙 도입, 보험과장광고 감독·제재 근거 마련 등.

11) 금융감독원 보도자료(2010. 5. 19).

지급률(보험금 청구 건수 대비 보험금 부(不)지급 건수 비율), 보험금 불만족도(보험금 청구 계약 건수 대비 계약 해지된 건수 비율) 등 추가공시지표 제도를 도입하였다.¹²⁾ 2016년부터는 상품별 불완전판매비율을 추가하여 공시하고 있다. 불완전판매비율의 공시는 불완전판매비율이 높은 채널을 집중적으로 관리 감독함으로써 보험상품의 불완전판매비율을 낮추는데 기여를 한 것으로 평가된다. 예를 들면 홈쇼핑사의 보험상품 불완전판매를 근절하기 위한 광고 규제 등을 추진한 결과¹³⁾ 홈쇼핑을 통한 보험의 불완전판매는 크게 개선되었다. 앞서도 살펴본 바와 같이 불완전판매가 높은 TM, 홈쇼핑 등 비대면채널과 GA의 불완전판매율이 상대적으로 타 채널에 비해 높기는 하지만 공시 이후 획기적으로 개선되고 있는 것은 지표개발과 공시를 통한 감독이 효과적이었음을 보여준다.

둘째, 불완전판매비율이 높은 상품 중심의 감독정책을 수행하였다. 예를 들면 2006~2010년 기간 동안 생명보험 불완전판매 중 변액보험 불완전판매 건수비중이 47~56%로 가장 높았다.

〈Table 5〉 The misselling cases of variable life and its portion in life insurance

Classification	FY06	FY07	FY08	FY09	FY10
the number of cases	1,175	1,472	3,291	2,819	2,418
portion	56.1%	50.9%	61.6%	46.9%	47.9%

Source: Financial Supervisory Service.

변액보험에서 불완전판매가 많은 이유는, 변액보험은 보험상품이면서 동시에 투자적 성격을 지니고 있는데, 보험계약자의 투자성향 등을 제대로 파악하지 않고 판매하였기 때문이라고 판단하였다. 이에 보험계약자 보호를 강화하고 변액보험 불완전판매를 예방하기 위하여 보험업법 개정(2011. 1. 24 시행)을 통해 적합성 원칙을 도입하였다.

또한 불완전판매의 가능성이 높은 상품의 판매를 중단시키는 조치를 취하기도 하였다.¹⁴⁾ 사전예방금융감독시스템의 일환으로 구축한 보험상품 상시감시시스템을 통하여 허위, 과장판매 가능성이 높은 상품을 포착하고 경영진과 면담하여 회사 자율적으로 판매 중

12) 금융감독원 보도자료(2011. 7. 7).

13) 금융감독원 보도자료(2016. 8. 18).

14) 금융감독원 보도자료(2014. 8. 6).

지하는 한편 소비자 피해를 방지할 수 있는 완전판매대책을 마련하여 시행토록 하였다. 최근 중도급부금이 있으면서 연금전환이 가능한 중신보험으로 보험소비자에게 허위·과장 판매될 구조적 위험요인¹⁵⁾을 가지고 있는 상품을 판매 중단 조치한 바 있다. 이러한 조치는 사전적 조치로써 보험상품에 대한 지식이 부족한 소비자가 오인하거나 불완전 구매를 하지 않도록 경고하였다는 면에서 소비자보호에 기여하였다.

셋째, 판매프로세스상 불완전판매를 방지할 수 있는 다양한 개선방안을 마련하였다. 주요 조치로는 보험설계사에 대한 모집정보조회시스템 구축, 보험설계사 평가지표 마련, 보험회사의 소비자 의견 청취제도 활성화, 변액보험에 대한 부당권유행위 예방, 비대면 보험 영업 시 불완전판매 발생가능성의 사전 예방 등이다.¹⁶⁾ 또한 상품난이도에 따른 모집자격 차등화, 영업교육실태에 대한 미스터리 점검, 모집조직 정착률과 성과평가 연계, 해피콜 완전판매 모니터링 스크립트 강화, 변액보험 미스터리쇼핑 자체점검 등의 방안도 마련하였다.¹⁷⁾ 이러한 불완전판매 예방을 위한 다양한 개선방안들은 보험회사로 하여금 소비자 보호 경영이 이루어지도록 유인하였다고 평가된다.

넷째, 관리감독의 사각지대라고 볼 수 있는 사회복지 및 보육시설 등에 대해서도 민원이 제기됨에 따라 보험상품 불완전판매에 대해 시정조치를 취하였다.¹⁸⁾ 요양원이나 어린이 집, 영세사업장 종사자 등에서 보험상품이 불완전판매되는 경우 그 파장이 사회적으로 더욱 확대될 수 있다는 점에서 사회적 약자에 대한 안전망의 역할을 수행하였다고 평가된다.

다섯째, 수수료 제도의 개선이다. 저축성보험에 대해 일시납 중심의 판매수수료 제도를 점진적인 분급 체계로 전환하도록 유도하였다. 분급을 확대함으로써 조기 해약 시 환급률을 높이는 것이 가능하였고, 판매자가 계약자에게 유지관리서비스를 제공할 수 있는 유인책을 제공함으로써 유지율을 높이는데 기여하였다는 면에서 소비자보호를 위한 정책으로 평가된다.

이와 같은 다양한 노력에도 불구하고 현재 보험산업에서는 불완전판매가 여전히 발생하

15) 납입보험료보다 적은 금액을 돌려받는 보장성상품임에도 고금리(3.75%)만이 부각되어 저축성상품으로 오인 위험, 연금 전환 시 최저보증이율이 1%대로 하락하는 사실 미인지 위험, 적립금을 중도인출할 경우 가입당시 중도급부금 예시금액을 못 받을 위험 등.

16) 금융감독원 보도자료(2014. 4. 9).

17) 금융감독원 보도자료(2017. 1. 20).

18) 금융감독원 보도자료(2011. 9. 27).

고 있으며, 어떤 경우는 소비자가 인식하지 못하는 불완전판매도 상존하고 있다. 불완전판매의 원인으로 보험상품의 복잡성, 정보비대칭, 판매자의 전문성 결여 등 다양하게 논의가 되어 왔지만 근원은 판매과정에서 발생할 수밖에 없는 ‘판매자이익의 극대화’에 있을 것이다. 특히, 전속채널에서 독립채널로 채널구도가 바뀌면서 ‘판매자이익의 극대화’는 피할 수 없는 상황인데, 이를 단순히 수수료에 대한 직접 규제가 아닌 간접규제로 대응할 경우 불완전판매 감소 효과는 일시적이고 미미할 수밖에 없을 것이다.

향후 수수료에 대한 직접규제와 함께 불완전판매 위반 시 사후적 제재도 강화되어야 할 것이다. 하지만 과징금 부과와 같은 사후적 제재도 선진사례에서 살펴보겠지만, 과징금 부과보다 불완전판매로 인한 판매자 또는 회사 측면에서 실익이 더 많으면 불완전판매는 계속해서 발생할 수밖에 없다. 영국, 호주, 네덜란드 등에서 시행하는 판매보수를 시장에서 결정하도록 하는 방법도 함께 고려하여야 할 것이다. 단, 이 경우도 호주의 사례에서 살펴 보겠지만, 자문료에 대해서도 소비자보호를 위한 엄격한 규정이 적용되어야 할 것이다.

III. 해외사례

해외사례에서는 불완전판매를 감소시키기 위한 방안으로 우선 소비자(Customer) 측면에서 영국과 미국의 금융보험교육 의무화 사례를 살펴본다. 이는 수요자 측면에서 정보비대칭을 완화하는데 참조할 수 있는 사례가 될 것이다. 다음으로 상품판매 측면(Product, Channel)에서 참조할 만한 영국과 호주의 사례를 보고, 마지막으로 회사 및 감독당국(Company, Supervision)에 시사점을 제공할 수 있는 영국의 수수료 금지와 자문료 도입, 판매자 전문성 강화와 호주의 금융서비스 개혁 사례를 제시하고자 한다.

1. 소비자 측면: 금융보험교육 의무화 사례

영국에서 금융보험교육에 대한 논의가 본격적으로 이루어지지 시작한 것은 당시 금융감독청인 FSA가 2000년 11월 “빈곤의 악순환: 아동기의 재무적 소외(A Cycle of Disadvantage?: Financial Exclusion in Childhood)”를 발표하면서부터이다. 동 보고서(FSA, 2000)는 빈곤 대물림의 가장 큰 이유로 유산의 차이가 아니라 금융지식의 결핍에 있다고 보고 청소년을 대상으로 한 금융교육만이 빈부 격차를 해소할 수 있는 방안이라고 제시하고 있다.

특히, 2010년 개인 파산이 급격히 증가하여 361명 중 1명이 되었는데, 이는 과거 25년 동안 평균적으로 1,656명 중 1명인 것에 비해 심각한 수준이다. 이를 계기로 금융보험교육에 대한 필요성이 크게 대두되었다. 이에 금융감독청과 민영기구인 Pefeg의 지속적인 노력으로 2011년 118,000명 이상이 금융보험교육의 의무화를 탄원하였으며, 이후 국회의 금융교육위원회(All-Party Parliamentary Group on Financial Education)에서 논의를 거치게 되었다. 그 결과 2014년 전국 학교의 절반 정도에서 금융보험교육이 의무화되는 성과를 이루었다(정세창, 2015).

미국의 경우도 금융보험교육의 의무화가 확대되고 있다. 비영리 민영 금융보험교육기구인 CEE(Council for Economic Education)의 2014년 조사에 의하면, 미국 정부 및 민영기구의 노력으로 금융과목 수업을 고등학교 졸업요건으로 하는 주가 1998년 1개 주,

2009년 13개 주, 2013년 17개 주로 늘었다(CEE, 2014).

2. 상품판매 측면

가. 영국: 불완전판매 상품 사례

영국에서 불완전판매는 세 가지 상품 영역에서 진행되었다. 먼저 1990년대 연금불완전 판매(pension misselling)가 발생되었다. 기업연금을 개인연금으로 위양하는 적용제외방식(contracting out)이 1988년 도입된 후 판매자의 부적절한 권유 및 자문이 발생하였다. 연금불완전판매로 45억 파운드의 손실이 발생하였으며, 이후 영국에서는 1995년 1월부터 Soft 공시에서 Hard 공시로 공시방법이 강화되었다.¹⁹⁾

두 번째 유형의 불완전판매는 양로보험연계형주택담보대출(MEP: Mortgage endowment policy) 상품에서 발생하였다. 주로 투자리스크를 계약자에게 알려주지 않아 불완전판매가 발생하여 27억 파운드의 손실이 발생하였다. 예를 들어 Lloyd는 투자리스크를 제대로 알려주지 않아 당시 금융감독청인 FSA로부터 44,000 고객에 대해 1억 6천5백만 파운드의 벌금을 부과 받았다. 고위험채권(precipice bond) 투자를 제대로 알려주지 않아 발생된 불완전판매에서는 4억 5천9백만 파운드 손실이 발생하였다.

세 번째 유형은 2000년을 전후하여 불완전판매의 주요 대상이 되었던 상품은 지급보증 보험(Payment Protection Insurance: 이하 'PPI'라 함)이다. PPI는 대출채무자가 사망, 질병, 상해, 실업 등으로 인하여 자신의 대출채무를 상환하지 못하게 될 경우 이를 보험금으로 보상해 주는 신용보험이다. 이 상품은 결국 금융기관의 대출을 촉진하는 수단으로 작용하였다(Eilis, 2012). PPI는 불완전판매의 정도가 매우 심각하여 판매보수체제를 변화시키는 계기로 작용하였다. PPI의 불완전판매는 전체 불완전판매에서 차지하는 비중이 2007년 2%(1,832건)에서 2011년 51%(104,597건)로 증가하여 결국 일시납 PPI에 대해 판매 중지를 하게 되었다. 이로 인해 보험회사가 과징금 등으로 부담해야 했던 손실은 약 150억 파운드로 약 27조원이나 된다.

19) Soft 공시에서 수수료는 '%'로 알려주어도 되나, Hard 공시에서는 금액 단위로 수수료를 알려주어야 하는 것으로 강화되었다.

나. 호주: 부당 승환계약 사례

호주에서 생명보험계약의 경우, 신규청약의 6분의 1에서 3분의 1이 부당 승환계약인 것으로 보고될 만큼 승환계약의 문제가 호주 보험시장에서 매우 심각한 이슈로 등장하였다. 부당 승환계약은 재무설계사(financial planner) 혹은 재무조언자(financial adviser)들의 조언에 의해 대부분 발생하는 것으로 확인되었다. 호주는 부당 승환계약(churning)의 문제를 강력한 규제로 대처하였다.

이를 해결하기 위한 특단의 조치가 필요하게 됐는데, 이에 호주 금융서비스위원회가 금융서비스위원회규범에 '3년 환수기간(three-year claw back period)' 조항을 도입하여 2013년 7월 1일부터 시행하였다. 해당 조항은 고객의 이익을 훼손하는 승환계약이 대부분 해약으로 이어진다는 점에 착안하여 계약체결 후 3년 안에 해약이 이루어진 경우 보험회사가 지급한 수수료의 일부 또는 전부를 회수할 수 있도록 함으로써 금융조언자로 하여금 그들이 추천한 계약에 대하여 3년 동안 책임을 지도록 하였다. 이러한 조치에 대해 호주 감독기구인 ASIC는 고객 신뢰회복을 위해 바람직한 조치라고 지지하고 있다.

조항의 내용은 다음과 같다. 만일 보험계약이 처음 1년 안에 해지되면 보험회사가 금융조언자에게 지급한 금액 100%를 환수, 만일 보험계약이 2년째에 해지되면 보험회사가 금융조언자에게 지급한 금액 75%를 환수, 만일 보험계약이 3번째 해에 해지되면 보험회사가 금융조언자에게 지급한 금액 50%를 환수하는 조항을 두고 시행하였다.

3. 감독 측면

가. 영국의 소매유통개혁(RDR)

영국에서 1990년대 연금의 불완전판매 이후 판매자의 공시를 강화했으나, 그 효과가 제대로 나타나지 않게 되었다. 판매자는 여전히 소비자의 이익보다는 자신의 수입을 극대화하는 판매로 불완전판매가 계속해서 발생하게 되었다. 그 결과 PPI와 같은 대규모 스캔들도 발생하였고, 당시와 같은 보수체계로는 규제를 아무리 강화하여도 효과가 없다는 것을 직감하게 되었다.

FSA는 왜 불완전판매가 행해지는지에 대하여, 보험판매의 구조적 문제점을 지적하였다. Oliver Wyman이 1991년 영국보험협회와 런던생명보험회사협회에 제출한 보고서에 의하면, 영국 경제활동인구의 200분의 1에 해당하는 약 17만 2천명의 모집인들은 가족이나 친지들에게 보험상품을 판매한 후 인맥이 소진되면 보험업계를 떠나는 것으로 보고되었다. 이에 Lobo-Guerrero(2013)의 연구에서도 모집활동 시작 후 2년 이내에 80%가 그만두게 되는 구조적 문제가 불완전판매를 만드는 원인이라고 보았다.

그 결과 RDR(Retail Distribution Review)에 의해 서비스 지급의 구조를 소비자가 직접 판매자에게 주는 방식으로 변경하게 되었다. 2013년 1월부터 투자형상품에 대해서는 수수료(commission) 방식을 금지하고 자문료(fee)로만 서비스를 제공하게 되었다. 네덜란드와 호주도 유사한 취지로 자문료 방식을 도입하게 되었다.

이후의 결과를 보면, 보수지급체계의 변화에 대해 대체로 긍정적으로 평가하고 있다. Europe Economics(2014)에 의하면, 판매자 중심의 상품 제공(product bias)이 감소하였다고 보고 있다. 즉, 2013년 이전 높은 수수료 상품의 수요는 감소하고, 낮은 수수료 상품의 수요는 증가한 것으로 나타났다. 또한 왜곡된 인센티브가 정상화되어 결과적으로 2013년 이전과 같은 수수료 중심이 아니라 가격과 적합성 중심의 시장이 형성되었다고 보고 있다.

한편 영국은 불완전판매 문제를 해결하는데 판매자의 전문성 강화를 위해 자격증제도를 엄격하게 운영하고 있다. 영국은 IFA의 기본적 자격시험인 CFP에서도 객관식뿐만 아니라 주관식 시험제도를 두고 있다. RDR 이후 2013년 자문료 방식을 도입하면서 자격증제도를 더욱 강화하였다. 기본자격시험에 개인세제, 연금과 은퇴설계 및 재무설계실전 등을 추가하여 시험제도를 개편하였다. 뿐만 아니라 기초자격증 이외에 DFP, ADFP와 같은 고급 자격증제도도 두고 있다(정세창, 2016).

또한 영국은 판매자의 전문성 유지를 위해 자격증의 유효기간을 보수교육과 연계시켜 면허를 갱신하는 제도를 두고 있다. 이는 금융보험 환경의 변화에 새로운 전문지식을 습득하기 위함인데, 매년 소정의 교육을 받아서 면허증을 갱신하도록 하고 있다.

나. 호주의 금융서비스 개혁 사례

2009년 호주의 Great Southern, Westpoint, Opes Prime, Trio and Storm 등의 금융회사 파산으로 2009년 9월 국회에서 기업과 금융서비스 조인트 커미티(PJC: Parliamentary Joint Committee on Corporations and Financial Services)가 만들어졌다. PJC의 금융상품 서비스에 대한 질의(inquiry into financial products and services)에 대한 답변으로 2010년 4월 전직재무장관 Chris Brown은 호주 금융서비스 개혁(FoFA: Future of Finance Advice)을 공표하였다(ASIC, 2012). FoFA는 2012년 3월 22일 국회를 통과하였고, 2013년 7월 개혁을 시행하게 되었다.

금융서비스 개혁의 주요 내용으로는 첫째, 최선의 의무(판매자의 이익이 아니라 고객의 이익을 최우선), 둘째, 소비자 선택에 영향을 주는 판매 보수(conflicted remuneration)의 금지, 셋째, 연도별 자문료 공시(FDS: Fee Disclosure Statement), 넷째, 2년마다 자문료 조정에 대한 고객의 사전 동의 필요, 다섯째, ASIC의 인허가 권한 확대를 요약할 수 있다.

개혁의 핵심은 최선의 의무 제공을 위해 판매보수에 대한 규제를 강화하는 것이다. 판매 실적 연동 비례급(volume rebates), 시책 등(bonuses and any other financial incentives)과 비금전적 급부(soft-dollar benefits)를 금지하여, 소비자 중심의 판매 시장을 형성하는 것이다.

최근 논의사항을 보면 PIR(Post Implementation Review)에서 FoFA가 제대로 시행되기 위해서는 수수료 금지와 자문료 지급을 현재 투자형상품에서 보장성 생명보험과 손해보험으로까지 확대되어야 한다고 주장하고 있다(AIST, 2017).

FoFA 시행 후 ASIC(2014)에 의하면 수수료 체계하에서는 96%가 좋은 서비스를 제공하지 못했다고 조사되었다. 수수료 금지를 시행한 이유는 금융산업에서 이해관계가 첨예하게 대립될 수 있는 수수료를 자문료로 전환함으로써 갈등을 완화하고, 보수체계를 바꾸어 판매자가 고객의 니즈를 우선적으로 고려하도록 하고, 나아가 효율적인 금융시스템을 만들기 위해서이다. 따라서 PIR에서는 수수료 금지를 보장성생명보험과 손해보험으로 확대하지 않을 이유가 없다고 보고 있다.

한편 보장성생명보험과 손해보험으로까지 확대시키지 말아야 한다는 주장도 있다. 보험 산업에서는 보험 수요의 감소와 판매 어려움으로 판매자 인력이 감소하기 때문에 확대에 반대하고 있다. 그러나 PIR에서는 보험 수요의 감소보다 소비자의 이익이 더 중요하며, 판매자의 감소는 관련 통계를 볼 때 오히려 더 증가하였기 때문에 이러한 주장이 근거 없다고 보고 있다. 호주에서 판매자는 2009년 5월 18,000명이었으나, 2016년 12월 31일 25,300명으로 오히려 그 수가 증가하였다.

또 다른 논의사항으로 자문료 조정의 주기 단축이 있다. 현재 2년 마다 자문료 조정을 1년에 한 번씩으로 바꾸어 적어도 1년에 한 번 이상 고객 서비스를 평가하여 자문료 수준을 조정하여야 한다고 제의하고 있다.

PIR에서는 또한 비금전적 급부에서 예외로 두고 있는 사항에 대해서도 고객지향적 자문(unbiased advice)을 위해 금지하는 것을 제안하고 있다. 고객이 지급하는 비금전적 급부, 손해보험에서의 비금전적 급부, \$300 이하에 해당되는 비금전적 급부, IT 지원 및 교육 훈련 급부는 2013년 FoFA에서 예외로 두어 허용하였는데, 이들에 대해서도 금지하는 것이 타당하다고 제안하고 있다.

IV. 소비자보호를 위한 제언

보험상품은 계약기간이 장기이고 계약자가 어려움에 처해 있을 때 안전망을 제공하는 상품이기 때문에 타 금융상품에 비해 소비자의 신뢰가 매우 중요하다. 그러나 우리나라 보험산업에서는 불완전판매의 문제가 빈번히 제기되어 왔고, 불완전판매가 보험산업의 근간인 소비자 신뢰를 저해한다는 지적에도 불구하고 이를 해소할 수 있는 대책이 종합적이고 효과적으로 이루어지지 않았다. 본 논문에서는 보험상품 불완전판매 감소 정책에 관해 수요자와 공급자, 감독자 측면을 종합적으로 고려하여 다음과 같이 제언하고자 한다.

1. 소비자: 금융교육을 통한 역량 강화

금융보험산업에서 정보비대칭을 줄일 수 있는 근원적인 방안은 금융보험소비자로 하여금 금융보험에 대한 지식을 습득하게 하는 것이다. 이를 위해서는 현재 금융감독원, 관련 협회, 금융보험교육 단체 등에서 초중고, 대학생 및 일반인을 대상으로 실시하고 있는 금융보험교육을 확대시키는 것도 한 방안이 될 수 있다.

하지만 보다 확실한 방안은 영국과 미국의 사례에서와 같이 학교교육에서 금융보험교육을 의무화하는 것이다. APPG(2011)에 의하면 영국에서 금융보험교육과 관련하여 가르칠 교사 수의 부족, 강의안 부족, 교과목의 과다 등의 현실적인 문제점이 있지만, 금융보험교육을 의무화함으로써 이러한 문제를 상당히 극복할 수 있다고 보았다. 이에 영국에서 국회의 금융교육위원회가 주축이 되어 금융보험교육의 의무화를 달성한 것처럼, 우리도 국회와 2009년 12월 구성된 금융교육협의회가 주축이 되어 금융보험교육을 초중고에서 의무화하여 금융시장에서의 정보비대칭을 완화하고, 궁극적으로 소비자보호가 두텁게 될 수 있는 기반을 마련하여야 할 것이다. 또한 금융보험교육의 제반 여건 마련과 장기 계획의 수립 및 시행 등 실질적인 활동을 위해 미국과 같이 금융교육협의회 의장을 현재 금융위원회 부위원장에서 위원장이 맡도록 변경하여야 할 것이다.

2. 공급자: 상품 및 채널 개혁

가. 보험상품의 단순 명확화

국내보험시장에서 보험상품의 복잡성은 소비자로 하여금 보험담보에 대한 이해를 어렵게 함과 동시에 비교공시제도를 무력하게 하는 원인이 된다. 주로 수십여 개의 특약을 결합하여 패키지 형태로 판매되는 보험상품은 약관분량이 많고 내용도 어려워 소비자로서는 충분히 이해하고 가입하기 곤란한 경우가 많다.²⁰⁾ 약관 내용이 어렵고 분량이 많아 소비자에게 꼭 필요한 핵심정보만 전달하기 위해 2007년 상품설명서가 도입되었으나, 도입 이후 계속 기재사항이 추가되면서, 현재 보험청약시 약관/청약서/보험증권과는 별도로 상품설명서만 최소 30페이지 수준에 이르고 있다.²¹⁾ 이 경우 상품공시는 비교가 용이하지 않거나 불충분하여 소비자에게 편의성 및 활용성을 제공하기 어렵다. 최근에는 소비자의 오인 가능성이 높은 상품명(예: 연금타는(미리 연금받는) 종신보험, 부자만들기 종신보험 등)을 사용하여 문제가 되기도 한다. 반면 해외의 경우는 종신보험, 정기보험, 양로보험 등 상품명과 담보 내용이 국내에 비해 단순 명확한 편이다.²²⁾

따라서 소비자의 보험상품 완전구매를 위해 보험상품은 단순 명확화 하는 방향으로 개선이 필요하다. 특히 우리나라 보험산업이 IFRS 17 도입을 앞둔 시점에서 현재와 같이 복잡한 상품은 관리하기가 매우 어렵기 때문에 상품단순화의 과제는 매우 중요하다. 그러나 시장의 현실을 외면한 채 모든 보험상품을 자동차보험이나 실손보험과 같이 표준화된 상품으로 단순화하기는 기업의 마케팅 측면에서 단기간 내에 실행하기 곤란할 것이다. 따라서 상품 자율화 취지에 벗어나지 않으면서도 최대한 소비자보호 측면에서 상품단순 및 명확화, 상품명에 대한 오인 가능성 배제 등을 위해 감독당국의 지속적인 모니터링과 정책적 지원이 필요하다.

예를 들면 비대면채널의 주력상품으로 어린이보험, 암보험, 실버보험, 치아보험 등이 있는데, 이들 상품은 종합담보상품(패키지상품)에 비해 비교적 담보구조가 단순하고 고객의

20) 최근 판매중인 B사의 치아보험은 상해·질병입원비, 화상진단비 등 총 38개 특약이 부과된다.

21) 상품설명 그림자료(5p) + 상품설명서 요약자료(5p) + 핵심설명서(10p) + 상품설명서(12p), 금융감독원 감독자문위원회 보험분과 회의자료(2018. 3. 29).

22) 국내의 경우 판매중인 보험상품 수가 2017년 1분기 기준 5,134개이다.

이해도가 높아 불완전판매의 발생을 미연에 방지할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 채널과 단순상품이 시장에서 활성화될 수 있도록 유도하는 정책이 필요하다. 최근 금융감독원이 과도한 보험특약상품에 대한 전수조사를 통해 상품단순화를 유도하고 불완전판매를 줄이려고 한 것은 이런 정책의 대표적인 예라고 할 수 있겠다(머니투데이, 2018. 8. 7). 아울러 소비자가 명확하게 이해할 수 있을 정도로 복잡한 상품설명서와 비교공시 제도를 정비할 필요가 있다.

나. 채널 차별화 및 유지관리서비스 체제 구축

상품의 복잡성 정도에 따라 계약 방식과 채널을 차별화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 단순상품(단기, 일회성 설명)은 현재의 수준보다도 매우 간단한 판매프로세스를 통해 판매가 이루어지도록 할 필요가 있다. 이 경우 저비용으로 모바일을 비롯하여 다양한 온라인 방식의 채널이 활용되어 소비자의 편익이 제고될 수 있을 것이다. 반면 복잡한 상품(장기, 투자조언)은 컨설팅형(자문형) 채널을 활용하여 계약체결 과정뿐만 아니라 유지관리 기간을 통해 동태적 및 포괄적 투자조언 및 재무설계 서비스가 이루어지도록 하여야 할 것이다. 이로써 소비자의 보험상품에 대한 이해를 높일 수 있고 완전판매 및 자문서비스를 유도할 수 있을 것이다. 컨설팅형(자문형) 채널의 경우 영국의 RDR사례를 참조하여 수수료 체계를 판매수수료에서 자문수수료로 전환하는 방안의 검토도 이루어져야 할 것이다.

또한 보험회사의 유지관리 서비스 체계를 소비자 중심으로 구축할 필요가 있다. 특별히 우리나라 보험시장의 특성상 설계사의 정착률이 낮고, 설계사의 빈번한 이직과 급속한 고령화가 원인이 되어 고아계약²³⁾을 양산하는 현상이 나타나고 있다. 고아계약으로 인해 관리해주던 설계사들이 없어지면 고객은 자신이 제대로 관리를 받지 못한다는 불안 의식을 갖게 될 뿐 아니라, 해당 보험의 보험료 연체 사실 등의 정보를 제대로 전달받지 못해 보험이 실효되는 경우가 발생하기도 한다.

고아계약에 대해서 보험회사는 소비자 경영 차원에서 기준 설정, 과학적이고 체계적인 관리자 배정 및 양질의 유지관리 서비스 제공 등이 이루어질 필요가 있다. 고아계약 관리

23) 고아계약(Orphaned Policy 또는 Orphan Policyholder)이란 보험계약을 모집한 설계사의 이직이나 퇴직 등으로 계약자 관리가 되지 않는 계약을 말하며 해당 고객을 고아고객이라 한다.

를 위한 서비스 제공이 추가판매(upselling) 등 단기적 실적 제고를 위한 마케팅의 수단으로 활용되지 않도록 하는 것이 필요하다. 또한 보험회사뿐만 아니라 GA와 같은 판매조직까지도 고객관리를 총괄하는 조직(예: 고객케어센터 등)에서 고아계약 관련 전담조직을 운영하는 것이 필요하다. 아울러 설계사의 수수료 중 판매수수료와 유지관리수수료를 구분하여 유지관리에 따른 인센티브를 명확히 운영할 필요가 있다(안철경·정인영, 2018).

3. 감독정책

가. 판매자 전문성

설계사의 전문성은 설계사 진입을 까다롭게 하는 방법과 진입 이후 전문성 강화를 위한 다양한 교육프로그램을 운영하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

우선 진입 시 자격시험의 변별력을 강화하고 전문성 확보를 위해 시험과목 세분화 등이 필요하다. 그런데 자격제도를 보다 엄격하게 운영하여 사실상 보험설계사 진입장벽으로 작용하게 되면 설계사의 고령화에 대응해야 하는 현실, 경력자 중심인 GA와 신입채용 중심인 보험사 전속채널 간 형평성 저해 문제가 나타날 수 있어 균형 있는 검토가 필요하다.

반면 진입 이후에는 보수교육의 실효성 제고 및 회사 내 다양한 교육, 판매사례 등을 통해 설계사의 전문성을 확보할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 특히 현재 설계사에 대한 법정 보수교육의 내실화는 매우 필요하다. 현재의 교육내용은 매우 충실하게 구성되어 있지만 실효성 측면에서 교육방법(사이버/집합교육)에 문제가 있어 보인다. 또한 현재 변액보험판매자격의 경우, 갱신제도가 없어 한번 취득하면 판매자격이 영구적으로 부여되고 있다. 변액보험의 불완전판매 및 민원 건수가 많음을 고려하여 동 자격시험에 대해 갱신제도를 도입하는 방안도 검토가 필요하다. 또한 보험회사에 비해 많은 불완전판매비율을 보이고 있는 GA의 경우, 법정 보수교육 및 변액보험 보수교육 이수 여부에 대한 관리가 상대적으로 소홀한 실정이다. 판매조직의 전문성 제고 및 판매역량의 내실화 도모를 위해서는 GA 소속 설계사에 대한 보수교육 실시 및 이수 여부 확인, GA의 이행실태 관리기준 마련 및 점검 등에 대한 방안을 검토할 필요가 있다.

나. 수수료제도 개선

수수료에 대한 정책은 회사별 마케팅 전략의 차원을 고려하면 규제에 대한 부정적인 측면이 있는 것도 사실이다. 그러나 수수료가 보험료를 구성하는 요인이고 소비자보호 측면에서도 중요한 역할을 한다는 점에서 뉴욕주 보험법에서는 규제의 대상으로 삼기도 한다.

수수료 제도의 문제는 크게 두 가지로 대별된다. 하나는 수수료의 수준에 관한 것이고 다른 하나는 지급방식에 관한 것이다.

수수료 수준의 적정성은 검증하기가 곤란하지만 적어도 과거 고금리 시대와 비교하면 현재의 저금리하에서 수수료 수준은 비교적 높은 편이라고 볼 수 있다. 수수료는 사업비의 일부로 보험가격을 구성한다는 면에서 보험상품의 경쟁력과 연계되며 특히 판매자에게는 중요한 인센티브로 작용한다는 점을 고려하여 검토되어야 할 것이다. 수수료 수준은 최근 비정상적 GA 수수료를 감안할 때 호주에서와 같이 판매보수에 대한 직접규제에 의해 다루어져야 할 것이다. 판매실적 연동 비례급, 시책, 비급적적 급부를 금지하는 직접규제가 시행되어야 할 것이다.

또한 수수료 지급방식에 대한 논쟁은 모집질서 및 소비자보호와 관련하여 보험산업의 오랜 과제이다. 수수료를 계약 체결과 동시에 대부분은 앞부분에서 지급하는 방식(선지급 방식)은 수익의 대부분을 신계약에 의존하므로 기존 계약의 유지보다는 신계약 체결을 더 중시하는 인센티브를 형성하여 초기 해약률이 높아질 우려가 존재한다. 반면 장기분급 또는 기간별 균형지급 방식은 안정적인 생활이 가능하여 주로 장기근속자에게 유리하게 작용한다. 지나치게 높은 선지급 방식은 설계사의 관리 부실화와 불법적 승환계약 등 보험유통시장을 혼탁하게 하고 소비자보호에도 부정적인 영향을 미쳤다.

현재 장기상품의 판매수수료는 대부분 3년 분급으로 운영되고 있는데²⁴⁾ 분급 기간을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.²⁵⁾ 대부분의 설계사들은 수수료 규모가 유사하다면 당연히 선지급을 선호할 것이므로(안철경, 황진태, 서성민, 2011)²⁶⁾ 분급에 따른 혜택을

24) 회사에 따라 다소 차이가 있지만 평균하면 총 판매수수료 중 1차년 70%(익월 50%, 2~12월 20%), 2차년 20%, 3차년 10%이다.

25) 보험사의 마케팅 전략상 계약초기 단기 지급제도는 해약 시 환수제도와와의 연계성이 높을 경우 소비자보호 문제가 심각하지 않을 수도 있다.

26) 수수료 체계(선급/분급/중간형태)에 대한 선호도 조사 결과 생보전속은 42.0%, 15.8%,

고려하여 다양한 지급옵션 등을 만들어 판매자가 선택할 수 있도록 유도하는 방안을 생각할 수 있다.

수수료 지급체계는 전체적인 사업비 부과방식과도 연관되어 있으므로 보험회사의 부담 수준 및 적용 가능성 등을 감안하여 종합적인 관점에서 제도 변경을 유도해야 할 것이다.

다. 상호협정 개선

GA의 불법 승환²⁷⁾에 대해 제재를 취할 수 있는 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다. 특히 보험협회와 보험회사간 체결된 “공정경쟁질서 유지에 관한 협정”에서는 GA 또는 소속 설계사의 불법 승환계약이 제재 대상에서 제외된다. 상호협정의 규율대상이 협정에 참여한 보험회사를 규율하는 것으로 보험대리점과 설계사를 구속하지 않기 때문이다.²⁸⁾

만약 GA 또는 소속 설계사의 불법 승환계약이 발생하는 경우, 보험회사가 제재를 받고 대리점에 구상권을 청구해야 하나, 공정위는 승환계약에 대해 보험사가 해당 대리점이나 설계사에게 구상권을 청구하는 행위를 불공정한 것으로 판단하고 있어²⁹⁾ 이에 대한 보험업계 실무상 처리가 다소 일관되지 않고 있다. 예를 들면 생보협회는 보험사가 GA 또는 전속설계사를 포함하여 협정 위반자에게 구상권을 청구하는 것을 공정위의 공문을 근거로 하지 않고 있다. 반면 손보협회는 별도의 법률자문을 근거로 위규 행위 대리점 또는 설계사에 대하여는 수수료 차감지급 등의 방법으로 손실을 보전하고 있다.

이에 대해 대형 GA대리점간 상호협정을 맺어 불공정행위에 대한 제재를 하는 방법도 생각할 수 있으나 현실적으로 GA대리점의 리크루팅 정책에 반하는 행위로 수용 가능성이 낮다. 최근까지도 설계사가 보험사에서 GA대리점으로 이동하는 사례가 많아 불법 승환 등이 소비자보호에 중요한 이슈로 대두되고 있어 2007년부터 공정경쟁질서위원회 회의에서 협정 제재에 대한 변경을 추진하였으나, 여전히 해결되지 않고 있는 실정이다. 결론적으로 보험사간 설계사의 이동 시 불법 승환계약이 이루어질 경우 제재할 수 있으나 원수사에서

40.3%, GA는 39.5%, 15.8%, 43.4%로 나타났다.

27) 보험업법 제97조 1항 제5호.

28) 공정거래위원회 보도자료(2013. 4. 15).

29) 공정거래위원회 공문(약관심사과-1384, 2013).

GA로 이동하거나 그 반대의 경우는 공정경쟁질서유지에 관한 협정으로 제재할 수 있는지에 대해서는 논란의 대상이 된다.

따라서 보험회사와 생손보 협회간 상호협정에서 승환계약 기준이 상이하게 운영되고 있는 부분, 대리점에 대한 불법행위 등에 대한 신고 및 제재절차를 보완하는 것이 필요할 것이다.

라. GA 내부통제제도 강화

GA 등 판매조직의 내부통제 기능을 강화할 필요가 있다. 현재 대형 GA의 경우 대리점 협회에서 제정한 표준안에 기반하여 준법감시인과 내부통제 장치를 설치하는 자율규제 형태를 취하고 있다. 내부통제 표준안은 작성 당시 감독당국 회람 및 동의를 얻어 배포한 것으로 민원예방 및 처리를 위한 전담조직 마련, 개인정보 유출방지를 위한 대책 및 보안인프라 구축, 보험설계사 위촉을 위한 심사기준 마련, 불완전판매 등 부실모집행위에 대한 제재기준 마련, 보수교육 미이수자에 대한 제재조치 마련 등의 사항을 수록하고 있다. 최근 들어 보험대리점은 규모, 실적 등 외형적 성장이 지속되어 대형화되는 등 보험업계의 중요한 판매채널로 성장하였다.³⁰⁾ 그러나 이에 상응하여 GA는 규모에 걸맞은 법규상 체계가 마련되어 있지 않으며, GA 자체적으로 내부통제 기능이 보험회사에 비해 미흡하다고 평가된다. 이에 대형 GA에 대해서는 보험회사 수준으로 내부통제를 강화하고 기타 GA에 공통으로 적용하는 내부통제 기준을 마련하는 방식으로 이원화하여 추진할 필요가 있다. 우선 내부통제기준(업무지침) 마련 적용대상을 100인 미만 보험대리점까지 확대하는 방안 뿐만 아니라, 보험시장에서 실질적 영향력을 행사하는 100인 이상 GA에 대한 내부통제기준 강화 방안을 병행할 필요가 있다.

우선 소속 설계사 100명 이상 GA 준수사항으로는 민원예방 및 처리를 위한 전담조직 마련, 개인정보 유출방지를 위한 대책 및 보안인프라 구축 등을 고려할 수 있다. 그리고 모든 GA 공통 준수사항으로는 보험설계사 위촉을 위한 위촉심사 기준 마련·운영, 소속 설계사의 부실모집행위에 대한 양정기준 마련·운영, 보수교육 미이수자에 대한 제재조치 마련 등이다.

30) 소속설계사 500명 이상인 GA는 '13년 말 35개에서 '17년 말 56개로 증가하였으며, GA 소속 설계사가 보험회사 전속설계사보다 많다(GA 설계사 218천명, 전속설계사189천명).

또한 홈쇼핑 등 비대면을 포함하여 대리점들 간의 완전판매 및 소비자보호 경영 경쟁을 촉진하기 위해 내부통제를 포함하여 보험사와 유사한 형태로 소비자보호 실태평가를 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

소비자보호를 위한 본 연구의 제언은 <표 6>과 같이 요약할 수 있다.

<Table 6> Summary of Proposal and Measures for Consumer

Classification		Proposal	Measures
Consumer		Mandatory financial literacy education	<ul style="list-style-type: none"> · Changing the chairman of Financial Literacy Education Commission from vice chairman to chairman of Financial Services Commission · Involving the National Assembly in the mandatory process
Supplier	Product	Simplification of insurance products	<ul style="list-style-type: none"> · Inducing insurance companies to simply products by an entire investigation
	Distribution	Channel differentiation and enforcing maintenance service	<ul style="list-style-type: none"> · Differentiating channels by products, and enforcing maintenance service system for policies not maintained by financial planner, so-called orphaned policies · Strengthening trail commission for maintenance service
Supervision	Qualification of financial planner	Maintenance education for financial planner and licence renewal	<ul style="list-style-type: none"> · Reforming channel maintenance education and introducing licence renewal, especially for GA,
	Commission	Ban on conflicted remuneration and enlargement of trail commission	<ul style="list-style-type: none"> · Banning conflicted remuneration such as volume rebates, bonuses and soft-dollar benefits and enlarging trail commission
	Churning	Strengthening churning sanctions and establishment of churning standard	<ul style="list-style-type: none"> · Tightening sanctions against twisting or churning · Standardizing churning sanctions between tied agent and GA
	Internal control	Strengthening the internal control of GA	<ul style="list-style-type: none"> · Introducing internal control of GA such as reducing and mediating complaints, protecting personal information, and setting standards for financial planner appointed

참고문헌

- 김동환, “불공정금융거래에 대한 규제체제 정비방향”, **주간금융브리프**, 15-14호, 2006.
(Translated in English) D.H. Kim, “Regulatory Framework Direction for Unfair Financial Transactions”, *Weekly Financial Brief*, Vol. 15 No. 14, 2006.
- 김원각, “영국에 있어서 PPI(지급보증보험)상품의 대규모 불완전판매 사태와 그 시사점”, **경영법률**, 제26권 1호, 2015, pp. 270-271.
(Translated in English) W. G. Kim, “Some Lessons from the UK Major Scandal on the Misselling of PPI”, *Journal of Business Law*, Vol. 26 No. 1, 2015, pp. 270-271.
- 김재현, 김현수, 최덕상, “생명보험 독립대리점(GA)에 대한 탐색적 연구: 경영전략을 중심으로”, **보험학회지**, 제87집, 2010, pp. 35-62.
(Translated in English) J. H. Kim, H. S. Kim, D. S. Choi, “An Exploratory Study of Life Insurance Independent Agencies: With Emphasis on Business Strategies”, *Korean Insurance Journal*, Vol. 87, 2010, pp. 35-62.
- 김창호, “철세 보험설계사의 문제점과 향후 과제”, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2017.
(Translated in English) C. H. Kim, “Problems and Future Tasks of a Transient Insurance Planner”, Issue & Point, National Assembly Research Service, 2017.
- 안철경, 정세창, “보험설계사 이직 요인과 정착률 제고 방안”, **보험금융연구**, 제28권 제4호, 2017, pp. 3-33.
(Translated in English) C, K, Ahn, S, C, Jung, “An Exploratory Study of Life Insurance Independent Agencies: With Emphasis on Business Strategies”, *Journal of Insurance and Finance*, Vol. 28 No. 3, 2017, pp. 3-33.

안철경, 정인영, “보험상품 불완전판매 평가와 제언”, **KIRI 리포트**, 439호(2018. 2. 26), 보험연구원, 2018, pp. 1-15.

(Translated in English) C, K, Ahn, I, Y, Jung, “Evaluation and Proposal for Misselling of Insurance Product”, *KIRI Report*, Vol. 439(2018. 2. 26), KIRI, 2018, pp. 3-33.

_____, “생명보험설계사의 고연령화와 보험회사의 과제”, **KIRI 리포트**, 442호(2018. 4. 9), 보험연구원, 2018, pp. 1-8.

(Translated in English) C, K, Ahn, I, Y, Jung, “The Aging of Life Insurance Planners and the Challenges of Insurance Companies”, *KIRI Report*, Vol. 442(2018. 4. 9), KIRI, 2018, pp. 1-8.

_____, “소비자보호를 위한 유지관리서비스의 중요성”, **KIRI 리포트**, 445호(2018.5.21.), 보험연구원, 2018, pp. 1-8.

(Translated in English) C, K, Ahn, I, Y, Jung, “The Importance of Maintenance Services for Consumer Protection”, *KIRI Report*, Vol. 445(2018. 5. 21), KIRI, 2018, pp. 1-8.

안철경, 황진태, 서성민, “생명보험설계사 활동실태 및 만족도 분석”, 보험연구원, 2011.

(Translated in English) C, K, Ahn, J, T, Hwang, S. M. Seo, “A Study on Life Insurance Solicitors’ Business Activities and Job Satisfaction”, KIRI, 2011.

이순재, 정중영, “보험산업 신뢰로 제고 방안에 관한 연구”, **보험개발연구**, 제18권 제3호, 2007, pp. 3-35.

(Translated in English) S. J. Lee, J. Y. Jeong, “A Study on Measures to Enhance the Reliability of Insurance Industry”, *Journal of Insurance Development*, Vol. 88 No. 3, 2007, pp. 3-35.

전승근, “보험상품의 불완전판매와 관련한 규제 및 사례연구”, **연세글로벌비즈니스법학연구**, 제3권 2호, 2011, pp. 113-174.

(Translated in English) S. K. Chun, “A Regulations and Case Studies

Dealing with Misselling of Insurance Products”, *Yonsei Global Business Law Review*, Vol. 3 No. 2, 2007, pp. 113-174.

정세창, “금융보험교육의 현황, 문제점 및 개선방안”, **월간손해보험**, 561호, 2015, pp. 34-49.

(Translated in English) S. C. Jung, “Current Status, Problems and Improvement Plan of Financial Insurance Education”, *General Insurance Magazine*, Vol. 561, 2015, pp. 34-49.

_____, “보험시장의 건전한 발전을 위한 판매채널제도 개선방안”, **월간손해보험**, 573호, 2016, pp. 108-117.

(Translated in English) S. C. Jung, “The Measures for a Sound Development of Distribution in the Insurance Market”, *General Insurance Magazine*, Vol. 573, 2016, pp. 108-117.

정중영, “국내 보험산업 신뢰도 수준과 제공 방안”, **조사연구 Review**, 34호, 금융감독원, 2011, pp. 27-61.

(Translated in English) J. Y. Jeong, “Improving the Reliability Level of Domestic Insurance Industry”, *Research Review*, Vol. 34, FSS, 2011, pp. 27-61.

차일권, 이상우, “보험상품 불완전판매 개선방안”, 2007-2, 보험개발원 보험연구소, 2007.

(Translated in English) I. K. Cha, S. W. Lee, “Improvement of Misselling of Insurance product”, 2007-2, KIDI Research Center, 2007.

황진자, “불완전판매로 인한 보험계약 취소요건 비교연구”, 한국소비자보호원, 2008.

(Translated in English) J. J. Hwang, “Study on Cancellation Requirement of Insurance Sales due to Incomplete Contract”, Korea Consumer Agency, 2008.

AIST, “FoFA Post-Implementation Review”, AIST and ISA Joint Submission,

2017.

APPG, "Financial Education & the Curriculum", All-Party Parliamentary Group on Financial Education for Young People, 2011.

ASIC, "Future of Financial Advice: Best Interest Duty and Related Obligations, Regulation Impact Statement", 2012.

ASIC Report 413, "Review of Retail Life Insurance Advice", 2014.

BIS, "Customer suitability in the retail sale of financial products and services", 2008.

CEE, "Survey of States: Economic and Personal Finance Education Our Nation's School", Council for Economic Education, 2014.

Eilis Ferran, "Regulatory lessons from the payment protection insurance misselling scandal in the UK," *European Business Organization Law Review*, Vol. 13, 2012.

Europe Economics, "Retail Distribution Review Post Implementation Review", 2014.

FSA, "Final Guidance - Risks to customers from financial incentives", 2013.

___, "A Cycle of Disadvantage?: Financial Exclusion in Childhood", 2000.

John Lowry, P. Rawlings, R. Merkin, *Insurance Law: Doctrines and Principles*, 3rd ed. Hart Publishing, 2011.

Lobo-Guerrero, "Uberrima Fides, Foucault and the Security of Uncertainty", *International Journal for the Semiotics of Law*, Vol. 26 No. 1, 2013, pp. 23-37.

Tiner, John, "UK's Financial Services Authority Advises Industry On Definition Of MisSelling", www.mondovision.com, 2003.

<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018080614522175100&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.daum.net> (Money Today, 2018. 8. 7)

<http://www.fss.or.kr> Press Releases(2010. 5. 19, 2011. 7. 7, 2011. 9. 27,

2014. 4. 9, 2014. 8. 6, 2016. 8. 18, 2017. 1. 20)

<http://www.ftc.go.kr> Press Releases(2013. 4. 15)

<http://www.ftc.go.kr> Letters(2013)

Abstract

The purpose of this paper is to propose the measures reducing the misselling of insurance products for protecting consumers based on them which have been recently devised in the UK, the US, and Australia. In order to reduce the misselling in Korea, we have implemented various supervisory policies such as disclosing the misselling ratio, adopting the suitability rule, improving the sales process, and changing the commission payment structure. As a result, the misselling ratio is steadily declining, but consumer still feels the damage caused by the misselling. On the consumer side, mandatory financial and insurance education in the UK and the US mitigate information asymmetry and helps to reduce incomplete sales in the long run. In terms of product sales, the UK's Retail Distribution Review (RDR) reform and Australia's financial services reform were effective in reducing the misselling through structural reforms in the insurance market, including a reorganization of the pay system and upgrading channel expertise. The proposals are as follows: First of all, the financial literacy education should be mandatory at school, which is carried out by the National Assembly and the financial authorities as the UK. Second, as product and channel reform, it is necessary to simplify insurance products, differentiate channels by products, and enforce maintenance service system for policies not maintained by financial planner, so-called orphaned policies. Third, in terms of supervisory side, it is necessary to reform channel maintenance education, clarify the legal basis for improving the commission system and the sanctions against twisting or churning, and strengthen the internal control of GA.

※ Key words: misselling, consumer protection, insurance product, distribution channel, churning, GA