

금융산업의 영업행위규제 개선방안 설명자료

I. 서론

- 금융산업의 겸업화 및 규제완화가 지속되면서 금융환경의 변화가 이루어지고 있고 자본시장법의 시행으로 금융기관간의 경계가 허물어지고 있음.
 - 자본시장법의 시행과 입법예고한 보험업법 개정안 등으로 개별 금융시장간의 판매영역이 약해지면서 보험회사는 보험산업 내에서의 경쟁뿐만 아니라 은행이나 금융투자회사와의 무한경쟁에 직면함.
 - 금융위원회는 최근 금융업권별 규제수준의 통일을 위해 금융규제개혁을 지속적으로 추진해오고 있으며 2010년까지 금융상품판매법을 제정 할 것으로 예상
- 2009년 2월 시행된 자본시장법은 금융상품 규제체계를 열거주의(positive) 방식에서 포괄주의(negative) 방식으로 전환하여 기존 열거주의의 규제체계의 문제점을 개선
 - 기관별 규율체제를 경제적 실질이 동일한 금융기능을 동일하게 규율하는 동일기능 동일규제의 기능별 규율체제로 전환
- 보험산업도 이러한 금융환경 변화의 추세에 발맞추기 위해 보험업법 개정작업을 진행하였고 동 개정안은 현재 국회에서 계류 중
 - 동 개정안은 적합성의 원칙, 소비자 구분, 상품설명 및 정보제공의무 강화 등 자본시장법에서 규제하고 있는 소비자 보호 장치를 대폭 적용하여 소비자 보호를 강화함.
- 금융위원회는 2010년까지 금융상품판매법 제정을 목표로 추진 중에 있음.
 - 동법은 금융권역별로 상이한 금융상품판매 및 금융소비자 보호 관련 규율체계를 동일기능/동일규제 관점에서 정비하는 것이 목적임.
- 그러나 현재의 규제 하에서는 투자성이 있는 보험 및 은행상품도 금융투자상품으로 간주하여 자본시장법상의 규제를 적용받음으로 이중 규제의 문제점 발생 가능성 존재
 - 자본시장법의 규제대상에서 보험 및 은행상품을 적용배제하지 않아 다른 금융권역의 침해 또는 규제의 중첩 문제 등이 야기될 수 있음.
- 소비자보호 정책이 더욱 중요시되고 향후 금융상품판매법 제정 추진에 대비하여 영업행위 규제의 연구가 필요함.
 - 정부의 소비자보호 강화 정책은 영업행위규제의 강화를 수반하므로 영업행위 규제에 대한

연구가 요구됨.

- ☐ 본 연구에서는 금융업권간 영업행위 규제차이에 대해 알아보고 규제차이를 해소할 수 있는 방안을 제시하고자 함.
- 금융업권간 서로 다른 규제에 대한 주요 선진국의 사례조사와 더불어 서로 다른 금융권역에 대해 각각 상이한 규제체도를 적용하는 것에 대한 문제점을 검토하여 규제체계의 개선 방안을 제시

II. 금융업권간 영업행위규제 차이 비교

- ☐ 보험업에서 영업행위 규제로 구분될 수 있는 제도는 약관제도, 판매자격제도, 상품설명제도, 불완전판매금지제도, 변액보험모집제도, 온라인판매제도, 광고제도 등임.
- ☐ 영업행위규제 대부분은 권역별 특수성을 고려한 규제를 적용하고 있음.
 - 불완전판매를 감소시키기 위한 상품설명제도의 경우 개별 업법에서 공통적으로 규제 근거를 두고 있으며, 안내자료의 기재사항은 권역별로 구체화하여 소비자를 보호
- ☐ 입법 예고된 보험업법 개정안이 통과되면 적합성원칙의 경우 자본시장법과 보험업법간 규제의 중복 문제가 발생할 가능성 존재
 - 보험은 비자발적 상품으로 체결 전 고객정보를 상세히 파악해야 할 경우에 영업의 제한이 발생할 가능성이 매우 큼.
 - 적합성의 원칙이 도입되면 보험상품 가입의 복잡성 증가 및 중복·과다서류 징구에 따른 고객의 불편 증대가 우려
- ☐ 법령상 위반에 대한 제재조치와 관련하여 금융권역별 제재의 형평성이 보장되지 못한 사항이 존재
 - 동일 또는 유사 사항의 위반에 대하여 일부 업법에서는 제재사항이 있으나 다른 업법에서는 제재 규정이 없는 경우, 제재규정이 개별 업법별로 존재하나 제재의 내용이나 정도가 상이한 경우도 존재
 - 등록요건 규정을 위반하였을 경우 보험업법에서는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금형에 처하고 있으나, 자본시장법에서는 자격취소나 등록의 효력정지 등을 부과
 - 설명의무를 위반하였을 경우 보험업법 개정안에서는 과징금을 부과하고 있으나 자본시장법에서는 과태료를 부과
 -

Ⅲ. 영업행위규제의 해외사례

1. 적합성의 원칙

- ☐ 미국은 증권에 투자를 권유할 때 적합성원칙은 금융산업규제국 등 자율규제기관의 규정으로 정함.
 - 1939년 전미증권업협회(NASD)는 적합성의 원칙을 채택
- ☐ 보험업에서는 전미보험감독관협의회(NAIC)의 모델법이나 모델규칙을 차용하여 각 주별로 적합한 보험규제를 적용
 - 변액보험의 경우 복수의 규제를 적용 받음.
 - NAIC는 증권거래의 적합성원칙 개념을 변액생명보험모델규칙에서 도입하여 보험회사에 사내기준의 작성을 부과
- ☐ 영국은 2000년 금융서비스시장법 제정으로 적합성원칙이라는 용어가 공식적으로 사용
 - 금융감독청(FSA) 규칙에서 판매자는 투신, 투자 및 저축성보험의 판매에 있어서 그 취급할 수 있는 상품 중에서 최적인(most suitable) 것을 추천
 - 금융감독청은 투자조언을 할 때에 적합성원칙을 적용
- ☐ 보장성보험의 경우 2005년 12월부터 FSA의 보험영업규칙(ICOB: Insurance Conduct of Business)의 적용을 받음.
 - 보험영업규칙에서 비투자형보험의 경우 '적합한'(suitable)이라는 문구를 사용하는데, 이는 '가장 적합한'(most suitable)이라는 투자성보험상품의 적합성원칙과는 상이
- ☐ 일본의 경우 증권거래법 제43조 제1호에서 투자자에게 부적합한 투자권유를 하는 것을 금지하고 있는데, 이를 적합성원칙이라고 함.
 - 미국에서 적합성원칙을 자율적인 규범으로 발전시킨 것과 대조적으로 일본에서는 증권회사의 감독기준으로 증권거래법에서 규정
- ☐ 금융상품판매법에서는 설명의무 및 배상책임을 규정하였는데, 설명의무의 해석기준으로서 적합성원칙을 도입
 - 2006년 개정된 금융상품판매법은 금융상품판매업자의 고객에 대한 민사상의 불법적행위 책임을 고려하여 설명의무의 대상과 범위를 확대하는 한편, 단정적 판단 제공 등의 금지규정을 신설
- ☐ 2006년 증권거래법을 개정된 금융상품거래법의 제40조는 증권거래법 제43조 제1호의 규정을 받아들여 적합성원칙을 명시

- 고객의 지식, 경험, 재산 및 금융상품거래계약을 체결하는 목적에 비추어 부적당한 권유를 하여 투자자보호를 결하게 되거나 결하게 될 염려가 있는 것에 해당하지 않도록 그 업무를 영위함.
- 투자형상품의 경우 동 법의 적합성원칙 등과 같은 공통영업행위규제를 은행법과 보험업법에서 준용하도록 요구
- 개정 보험업법(2006)은 금융상품거래법의 적합성원칙을 준용하고 있으며, 설명의무제도와 약관교부 및 정보제공의무를 부여
 - 적합성원칙의 세부 시행방안에 대해서는 명시하지 않고 회사별로 적합성원칙에 대한 내부통제를 수립
- 일본에서는 비투자형보험상품과 관련한 적합성원칙은 적용을 하고 있지 않음.
 - 다만, 고객의 수요와 요구에 관한 정보 수집활동과 의향확인서를 통해 고객의 수요와 요구에 일치한 최선의 보험상품을 권유

2. 법령상 위반에 대한 제재

- 영국의 금융제재는 금융서비스감독기구인 FSA가 행정절차에 의해 부과
 - FSA의 제재는 제재제도의 공시와 이에 따른 제재의 적정성 및 투명성을 크게 중시하여 운영
- FSA는 다양한 제재수단을 보유하고 조치하고 있음.
 - 과징금 및 제재, 업무 금지 및 승인 철회, 허가변경 및 취소, 금지명령, 원상회복명령, 범법행위에 대한 기소 등이 있음.
- 위반사항에 대해서 다음의 사항을 고려하여 처벌 방식을 결정함.
 - 금융기관이나 개인이 위반사항으로 인해 금전적인 이득을 얻었을 경우, 위반사항의 정도가 심각할 경우, 과거 규제사항에 대한 이행이 불량하였거나 위반 경험에 있는 경우 금전적 처벌 실시
 - 위반행위자가 위반사실을 모두 인정하고 발생한 소비자의 손실에 대하여 적극 보상할 의사를 밝힌 경우 공개적인 문책 고려
- FSA는 규제업무와 관련된 직무를 수행하기에 적합하지 않다고 간주되는 인가업자의 직무수행에 대한 금지명령을 내릴 수 있음.
- FSA는 FSMA에서 부과하는 요건을 위반한 자 등에게 위반행위의 금지, 위반행위의 구제조치의 마련, 당사자 자산처분 등의 금지를 명령할 수 있음.

- 위반행위로 발생한 피해의 구제를 강제할 수 있는 권한으로 위반행위에 대한 원상회복을 법원에 요청하는 것과 FSA가 직접 준사법적인 역할을 담당하여 원상회복을 강제하는 것으로 나누어져 있음.
- 원상회복과 관련된 권한 행사여부는 다음과 같은 기준들을 고려하여 이루어짐.
 - 위법행위로 발생한 이익이나 손해를 수치화 할 수 있는지 여부, 위법행위로 영향 받은 금융 소비자의 수, 권한 행사로 FSA에 발생하는 행정비용과 금융소비자의 혜택과의 비교, 여타 구제제도를 통한 구제 가능성, 피해 당사자의 사적 구제능력
- 일본의 금융상품거래법에서는 광고에 대한 규제 규정을 두고, 이를 위반할 경우 6개월 이하의 징역 혹은 50만엔 이하의 벌금 또는 이를 병과하는 벌칙에 처함.
- 금융상품거래법에서는 계약체결 전 서면교부의무, 계약체결 시 서면교부의무 및 고객이 예약하여야 할 보증금의 수취와 관련 있는 서면의 교부의무 등을 규정하고 있음.
 - 이와 같은 서면교부의 의무를 위반한 자에 대하여서는 6개월 이하의 징역 혹은 50만엔 이하의 벌금 또는 이를 병과하는 벌칙을 부과함.
- 일본의 금융상품거래법, 보험업법 및 은행법에서는 모두 허위사실의 고지 행위를 금지하고 있으며, 위반에 대하여 각각 처벌규정을 두고 있음.
- 금융상품거래법에서는 요청받지 아니한 투자권유 및 고객이 계약을 체결하지 않는 취지의 의사표시를 한 후의 재권유 행위 등을 금지하고 있으나, 이와 관련한 명시적인 처벌 규정은 없음.
- 일본의 보험업법에서는 보험료의 할인 및 특별한 이익의 제공을 약속하거나 제공하는 행위에 대하여 1년 이하의 징역 혹은 100만엔 이하의 벌금 혹은 이를 병과하는 벌칙을 부과하고 있음.
- 금융상품거래법에서는 손실보전 또는 사전·사후적으로 이익을 제공하여 줄 것을 약속 혹은 제공하는 행위에 대하여 3년 이하의 징역 혹은 300만엔 이하의 벌금 또는 이를 병과하는 벌칙에 처하나 은행업의 경우 특별이익제공에 대한 명시적인 처벌조항은 없음.
- 보험업법과 금융상품거래법에서는 보험모집 및 금융상품 거래업자의 등록거부요건을 규정하고 있음.
 - 보험업법에서는 부정한 수단에 의하여 등록을 받은 자에 대하여는 1년 이하의 징역 혹은 100만엔 이하의 벌금 또는 이를 병과하는 벌칙을 부과함.
 - 금융상품거래법에서는 3년 이하의 징역 혹은 300만엔 이하의 벌금 또는 이를 병과하는 벌칙이 과해짐.
- 한편, 보험업법에서는 생명보험모집인, 손해보험모집인, 특정소액단기보험모집인 등으로 보험

모집의 제한을 두고 있으나, 그 외 업법에서는 관련 규정이 존재하지 않음.

○ 위반한 자에 대하여는 1년 이하의 징역 혹은 100만엔 이하의 벌금 또는 이를 병과하는 벌칙이 과해짐.

☐ 보험업법 및 은행법에서는 보험모집인과 은행대리업자의 설명의무를 규정하고 있지만 2000년 제정된 금융상품의 판매 등에 관한 법률(금융상품판매법)에서는 예금·보험·유가증권 등의 폭넓은 금융상품의 판매에 관하여 민법의 손해배상 규정의 특칙을 정하고 있음.

☐ 금융상품거래법에서는 금융상품 거래업자의 고객에 대한 성실의무 및 적합성의 원칙을 규정하고 있지만, 위반 시 처벌규정은 존재하지 않음.

○ 보험업법에서도 보험중개인의 성실의무를 규정하고 있으나, 금융상품거래법의 경우와 동일하게 관련 처벌규정은 존재하지 않음.

IV. 영업행위규제 차이 개선방안

☐ 시행령에 위임할 보험상품의 적용대상에 대해서 투자성이 있는 변액보험의 정의를 명확히 명시

○ 자본시장법에서 변액보험 중 만기시 기납입보험료의 100% 이상을 보증하는 상품의 금융투자상품 제외여부가 불명확

☐ 적합성원칙에 의해 고객의 정보를 수집할 때 상품구분에 따른 서류의 간소화가 필요함.

○ 보험은 비자발적 상품으로 먼저 고객을 발견하고 지속적인 방문 등을 통해 가입을 유도해야 하는 특수성이 있어 체결 전 고객정보를 파악해야 될 경우 영업의 제한이 발생할 가능성이 매우 큼.

○ 향후 고객의 정보를 수집하기 위한 표준안 제정 시 보험상품의 특수성을 반영하여 상품구분에 따른 서류절차의 간소화 필요

☐ 고객의 개인정보 수집 시 정보제공을 원하지 않을 때나 고객이 고위험군의 상품을 스스로 요구하는 경우에 적합성원칙 적용 제외를 고려

☐ 보험소비자의 특성을 고려한 소비자분류제도가 필요함.

○ 보험업법 개정안은 자본시장법을 그대로 준용하여 전문보험소비자의 개념이 자산규모에 의해 결정

○ 보험거래의 경험에 따른 보험소비자의 구분이 필요하며, 이를 시행령에서 반영하여야 함.

☐ 금융권역별 제재의 불형평성 시정 및 제도 정비가 요구됨.

- 법령상 위반에 대한 제재조치를 살펴보면 금융권역별 제재의 형평성이 보장되지 못한 사항이 존재하거나 규정이 미비한 경우가 존재
- 동일사항에 대한 위반에 대하여 제재규정이 개별 업법별로 존재하나 제재의 내용이나 정도가 상이한 경우
- 금융업별 고유 업무가 가지는 특성 및 우리나라 금융현실을 고려하여 제재 체계를 정비하고 형평성이 보장되지 못한 사항을 시정

□ 과징금 부과금 제도의 도입으로 제재의 실효성을 확보

- 개인이 속해있는 법인의 이익을 위해 위법을 할 경우 법인에 대한 과징금 부과하면 법인은 제재 회피목적으로 내부통제를 통하여 직원들을 관리·감독할 동기가 부여되므로 개인에 대해 과징부 부과제도는 도입되고 있지 않음.
- 그러나 금융기관의 직원이 해당 위법행위의 주체로 나서는 경우 제재의 실효성 확보 차원에서 개인에게 과징금을 부과하는 제도의 도입을 추진하여야 함.

□ 과징금 부과대상 행위의 구체화가 필요함.

- 과징금 부과대상 행위를 모든 위반행위로 적용하는 방식의 일반적·추상적 규정은 금융감독당국에게 제재운영에 있어 과도한 재량권을 부여
- 금전적 제재 위주의 제도 개선으로 제재 실효성을 확보하여야 하나, 우리나라 금융시장 발전 속도에 비추어 점진적인 도입 필요