



금융기관보험대리점 규제 이슈 고찰

임준 연구위원

- 소비자 편익의 제한 등 경제적 비효율성을 논거로 금융기관보험대리점 사전규제를 완화 내지 폐지하자는 주장이 지속적으로 제기되고 있음.
 - 금융기관보험대리점 관련 사전규제의 대표적인 사례는 모집금액 한도를 설정한 방카 25% 룰임.
 - 본고에서는 유통산업 공정경쟁 사례분석을 통해 금융기관보험대리점 관련 사전규제의 필요성에 대해 살펴보고자 함.
- 유통산업 공정경쟁 사례분석에 의하면, 사후규제에 추가하여 사전규제를 도입할지 여부가 주로 다음 두 가지 사항에 의해 결정되었음.
 - 첫 번째는 사후규제의 실효성이고, 두 번째는 제조업체와 결합되지 않은 비수직 결합 유통업체가 얼마나 존재하는가임.
- 유통산업 사례를 금융기관보험대리점 이슈에 적용해보면, 사후규제만으로는 공정경쟁 확보가 어렵기 때문에 사전규제가 필요하다고 볼 수 있음.
 - 첫째, 사후규제 실효성과 관련하여 대출을 조건으로 보험가입을 강요하는 행위의 경우를 보면, 소비자가 이러한 사실을 고발하기 어렵기 때문에 사후규제의 실효성이 의문시됨.
 - 둘째, 비수직 결합 유통채널의 존재와 관련해서는 전국에 지점을 설치한 은행 대부분이 자회사로 보험 회사를 보유하고 있어서 비수직 결합 은행이 거의 존재하지 않음.
- 사전규제의 구체적인 방식과 관련해서 유통산업의 경우에는 주로 기업결합규제 방식을 사용했으나, 금융기관보험대리점의 경우에는 기업결합규제 방식의 적용이 현실적으로 어렵기 때문에 25% 룰을 포함한 현행 사전규제 방식이 하나의 차선택이 될 수 있음.
 - 현재의 은행산업에 기업결합규제 방식을 적용한다는 것은 전국 규모 은행에 대해 분리매각 조치를 취하는 것인데, 은행산업 경쟁력 제고 차원에서 그동안 지속적으로 은행 간 합병이 이루어졌다는 점을 고려할 때, 현실적으로 실행하기는 어려운 대안임.

1. 검토배경



- 규제방식을 규제개입 시점(timing)의 관점에서 볼 때, 크게 사전규제(ex-ante regulation)와 사후규제(ex-post regulation)로 구분할 수 있음.
 - 사전규제는 불법행위 발생 이전에 피해발생의 원천적인 예방을 위하여 미리 취하는 규제를 의미하고, 사후규제는 불법행위 발생 이후에 개입하는 규제를 의미함.¹⁾
 - 가격규제를 예로 들면, 비용보다 지나치게 낮은 가격(약탈적 가격)을 설정하거나 너무 높은 독점적 가격을 설정할 우려가 있어서 규제 당국이 상품 출시 전에 가격의 적정성을 심사하는 것이 사전규제의 예가 될 수 있음.

- 사후규제는 주로 일반경쟁규제기관인 공정거래위원회에 의해 이루어지며 전 산업에 걸쳐 공통적으로 적용됨.
 - 반면, 대부분의 사전규제는 각 산업별 전문규제기관에 의해 이루어지는데, 대표적인 산업 가운데 하나가 금융산업임.²⁾

- 금융산업 사전규제 가운데 금융기관보험대리점에 관한 규제가 있는데, 소비자 편익 저해를 이유로 완화 내지 폐지해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있음.
 - 금융기관보험대리점에 대한 규제는 판매 가능한 보험상품의 범위 제한, 점포별 모집종사자 수 제한, 모집액 한도(25% 룰) 등을 내용으로 하고 있음.³⁾

- 본고에서는 이와 같은 금융기관보험대리점 사전규제 반대 주장이 간과하고 있는 측면을 살펴보기 위해 유통산업의 공정경쟁 사례를 분석하고 시사점을 도출하고자 함.

1) 김일중(1994), 「불법경제행위의 규제방식에 관한 소고」, 『규제연구』 봄호, 통권 제7호, 한국경제연구원, pp. 33~60.

2) 또 다른 예는 통신산업임.

3) 규제의 자세한 내용에 대해서는 본고의 '2. 금융기관보험대리점 규제현황'을 참조.

2. 금융기관보험대리점 규제현황



가. 금융기관보험대리점의 범위

- 보험대리점으로 등록할 수 있는 금융기관은 「보험업법」 제91조 제1항과 시행령 제40조 제1항에 열거되어 있음.
 - 우선, 「은행법」에 따라 설립된 은행, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자매매업자 또는 투자중개업자, 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행 등이 해당됨.⁴⁾
 - 이 외에도 「한국산업은행법」에 따라 설립된 한국산업은행, 「중소기업은행법」에 따라 설립된 중소기업은행, 「여신전문금융업법」에 따라 허가를 받은 신용카드업자, 「농업협동조합법」에 따라 설립된 조합 및 농협은행 등이 해당됨.⁵⁾

나. 사전규제

- 금융기관보험대리점 관련 주요 사전규제는 ① 수평적 관계와 ② 수직적 관계의 두 가지 유형으로 구분할 수 있음.
 - 전자는 판매 시장에서 은행계 보험회사와 비은행계 보험회사 간 공정경쟁을 보장하기 위한 규제이고, 후자는 은행과 비은행계열 보험회사 간 거래에서 발생할 수 있는 불공정행위를 예방하기 위한 규제임.
- 판매 시장에서의 은행계 보험회사와 비은행계 보험회사 간 공정경쟁을 보장하기 위한 주요 규제에는 판매 가능한 보험상품의 범위 제한, 점포별 모집종사자 수 제한, 모집액 한도 설정 등이 해당됨.
 - 첫째, 금융기관보험대리점 등이 모집할 수 있는 보험상품의 범위는 「보험업법 시행령」에⁶⁾ 열거되

4) 「보험업법」 제91조 제1항.

5) 「보험업법 시행령」 제40조 제1항.

6) 「보험업법 시행령」 제40조 제2항과 별표 5 참조. 생명보험의 경우에는 개인저축성 보험(개인연금, 일반연금, 교육보험, 생사혼합보험 등), 신용생명보험, 개인보장성보험 중 제3보험이 판매 가능한 보험상품에 해당되고, 손해보험의 경우에는 개인연금, 장기저축성 보험, 화재보험(주택), 상해보험(단체상해보험은 제외), 종합보험, 신용손해보험, 개인장기보장성보험 중

어 있는데, 일반보장성보험과 개인용자동차보험은 제외됨.

- 둘째, 금융기관보험대리점 등의 본점·지점 등 점포별 모집종사자 수는 2명 이내로 제한됨.⁷⁾
- 그리고 마지막 세 번째는 일명 25% 룰로 알려져 있는 모집액 한도 규제임.⁸⁾
 - 금융기관보험대리점 등이⁹⁾ 모집할 수 있는 1개 생명보험회사 또는 1개 손해보험회사 상품의 모집액은 매 사업연도별로 해당 금융기관보험대리점 등이 신규로 모집하는 생명보험회사 상품의 모집총액 또는 손해보험회사 모집총액 각각의 100분의 25를 초과할 수 없음.

■ 금융기관보험대리점 관련 사전규제의 두 번째 유형은 은행과 비은행계열 보험회사 간 거래 관계에서 발생할 수 있는 불공정행위를 막기 위한 규제인데 모집수수료 규제가 여기에 해당됨.

- 보험회사가 금융기관보험대리점에 지급하는 모집수수료에 상한을 설정하여 규제하고 있음.¹⁰⁾
 - 일반채널의 경우에도 모집수수료 규제를 하고 있으나 모집수수료의 규모를 직접 규제하는 방식이 아니라 보험계약자에게 돌려주는 해약환급금의 최소액을 설정하는 간접방식임.
- 다른 채널에 비해 금융기관보험대리점에게 보다 강한 모집수수료 규제가 부과된다고 볼 수 있음.

다. 사후규제

■ 금융기관보험대리점 주요 금지행위는 세 가지 유형으로 구분할 수 있음.¹¹⁾

- 첫째, 소비자에 대한 금융기관보험대리점의 불공정행위로¹²⁾ 대표적인 예는 대출을 조건으로 보험계약을 강요하는 행위가 해당됨.
- 둘째, 보험회사에 대한 금융기관보험대리점의 불공정행위로¹³⁾ 보험계약 체결을 대리하거나 중개하면서 발생하는 비용 또는 손실을 보험회사에 부당하게 떠넘기는 행위가 해당됨.
- 셋째, 점포별로 허용된 모집종사자 수를 초과하여 임직원에게 모집행위를 하도록 요구하거나 점포 외의 장소에서 모집하는 행위임.¹⁴⁾

제3보험이 판매 가능한 보험상품에 해당됨.

7) 「보험업법 시행령」 제40조 제4항.

8) 「보험업법 시행령」 제40조 제6항.

9) 최근 사업연도 말 현재 자산총액이 2조 원 이상인 기관만 해당됨.

10) 일반손해보험 이외의 상품의 경우 모집수수료 상한은 표준계약공제액의 50%이고, 일반손해보험상품의 경우에는 예정사업비의 40%임; 「보험업법」 제7-71조와 별표 17 참조.

11) 「보험업법」 제100조의 금지행위를 위반한 금융기관보험대리점에는 5천만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있음.

12) 「보험업법」 제100조 제1항 제1호 및 제2호.

13) 「보험업법」 제100조 제3항.

3. 유통산업 사례분석

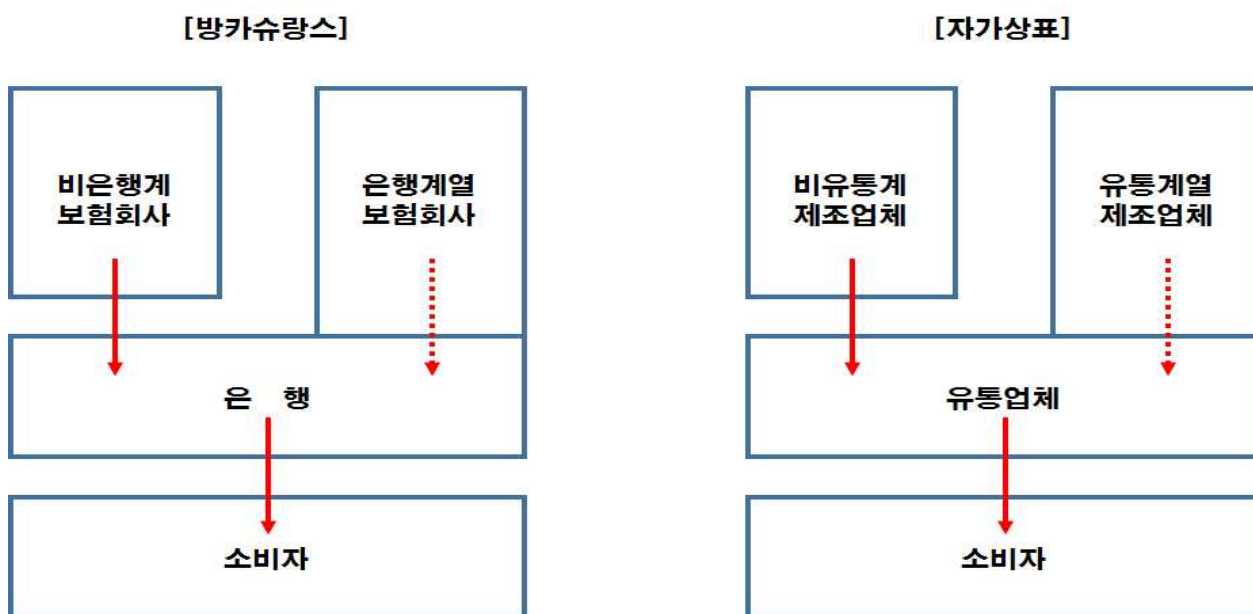


- 본고에서는 금융기관보험대리점 관련 사전규제가 왜 필요한지에 대한 이해를 돕기 위해 자가상표¹⁵⁾ 관련 공정경쟁 사례를¹⁶⁾ 소개하고자 함.¹⁷⁾

가. 시장구조

- <그림 1>은 방카슈랑스와 자가상표의 시장구조를 보여주고 있는데, 다음과 같은 유사성을 가짐.

<그림 1> 방카슈랑스와 자가상표 시장구조의 유사성



14) 「보험업법」 제100조 제1항 제3호 및 제4호.

15) 자가상표는 제조업자가 설정한 브랜드인 National Brand에 대응되는 개념으로 소매업자 및 도매업자 등 판매업자가 설정한 브랜드를 의미함. 예를 들어, 우리나라의 경우 이마트는 이플러스, 홈플러스는 홈플러스, 롯데마트는 와이즐렉이란 브랜드를 부착한 상품을 판매하고 있는데, 이러한 것들이 자가상표에 해당됨.

16) 자가상표 관련 논의는 다음 문헌에서 인용; Alastair Gorrie(2009), "Retail Competition: The Use of Ex-Ante and Ex-Post Remedies", in *Private Labels, Brands, and Competition Policy* edited by A. Ezrachi and U. Bernitz, Oxford University Press.

17) 자가상표 사례가 유일한 사례라고 할 수는 없으나, 시장구조적인 측면에서 자가상표가 방카슈랑스와 매우 유사한 측면이 있어서 가장 적절한 사례라고 판단하여 선택하였음.

- 방카슈랑스의 경우에는 은행이 고객접점창구 역할을 하고, 고객접점창구인 은행을 통해서 은행과 수직계열화 관계에 있는 보험회사와 그렇지 않은 보험회사가 경쟁하는 구조임.
- 자가상표의 경우에는 유통업체가 고객접점창구 역할을 하고, 고객접점창구인 유통채널을 통해서 유통업체와 수직계열화 관계에 있는 제조업체와 그렇지 않은 제조업체가 경쟁하는 구조임.

나. 반경쟁행위

- 방카슈랑스와 자가상표가 시장구조 측면에서 유사성을 가지고 있기 때문에 두 경우에 발생 가능한 반경쟁행위도 유사한 형태를 가짐.
 - 반경쟁행위는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데, 첫 번째는 수직적(vertical) 관계에서 발생하는 행태이고 두 번째는 수평적(horizontal) 관계에서 발생하는 행태임.
- 먼저, 수직적 관계부터 살펴보면, 자가상표의 경우 거대 유통업체가 유통력에 기반하여 일반 브랜드 제조업체와의 납품 관련 협상에서 우월적 지위를 남용할 수 있음.
 - 방카슈랑스의 경우에도 은행이 우월적 지위를 남용하여 비은행계열 보험회사에 대해 차별적인 수수료 요구할 수 있음.
 - 현재 「보험업감독규정」 제7-71조에 있는 금융기관보험대리점 관련 모집수수료 직접규제는 이러한 수직적 측면의 문제점을 사전적으로 막기 위한 장치라고 볼 수 있음.
- 두 번째 수평적 관계의 경우 자가상표에서는 거대 유통업체가 수직적 관계에서의 우월적 지위 남용을 통해 얻게 된 비용의 이점을 가지고 상품 시장 경쟁에서 우위를 점하기 위해 약탈적 가격 책정 등의 반경쟁행위를 행할 수 있음.
 - 방카슈랑스의 경우에도 은행의 차별적인 수수료 부과로 인해 은행계열 보험회사가 비용측면의 이점을 얻게 됨으로써 보험상품 시장에서 약탈가격을 행사할 수 있음.
 - 또한, 은행의 우월한 지위를 활용하여 대출을 조건으로 계열 보험회사의 보험상품 구입을 강요하는 부당한 꺾기를 통해 상품 시장 경쟁에서 우위를 점할 수 있음.
 - 현재 「보험업법 시행령」 제40조에 있는 모집액 한도 제한(25% 룰) 등은 이러한 수평적 관계의 문제점을 사전적으로 막기 위한 장치라고 볼 수 있음.

다. 규제수단

■ 거대 유통업체의 반경쟁행위를 막기 위한 수단으로 사전규제와 사후규제가 있는데, 사전규제의 경우 가장 대표적인 예는 기업결합규제(merger control)임.

- 거대 유통업체 간 기업결합 신청이 들어왔을 때, 시장지배력 확대로 공정경쟁을 저해할 우려가 있다고 판단하게 되면 기업결합을 불허함.
 - 또는 기업결합을 허용하되 지역제한 등의 조건을 다는 경우가 있음.¹⁸⁾
- 한편, 기업결합을 허용한 이후 합병기업으로 인한 공정경쟁 저해 우려가 있을 경우 시정조치로 ① 분리매각(divestiture), ② 분리매각 이외의 구조적 조치(structural remedies), ③ 행태적 조치(behavioral remedies) 등의 수단을 사용함.
 - 이 가운데 분리매각은 합병기업의 일부 자산을 경쟁사업자에게 강제 매각하도록 하는 조치로서 경쟁 활성화를 위한 가장 효과적인 방법 가운데 하나임.

■ 사후규제는 일반경쟁법¹⁹⁾ 통해 반경쟁행위를 규제하는 것이 일반적임.

- 일반경쟁법을 통해 거래거절, 차별적 취급, 경쟁사업자의 배제, 거래강제, 거래상 지위의 남용, 구속조건부 거래 등을 규제

라. 사전규제 도입여부

■ 자가상표 관련 공정경쟁 사례²⁰⁾ 보면, 사후규제에 추가하여 사전규제를 도입할지의 여부가 주로 다음 두 가지 사항에 의해 결정되었음.

- 첫 번째는 사후규제의 실효성이고, 두 번째는 자가상표를 가지고 있지 않은 유통업체가 얼마나 많이 존재하는가 하는 점임.
- 사후규제의 실효성을 담보하기 어렵고, 제조업체와 수직결합되어 있지 않은 유통업체가 많지 않을 경우에는 기업결합규제라고 하는 강력한 사전규제를 취하게 됨.

18) 예를 들어, 오스트리아의 식품소매업자인 Rewe와 Meinl이 기업결합 신청을 하였을 때 규제 당국은 일정기간 동안 일정 지역의 상점을 약국으로만 운영한다는 조건하에 승인하였음(Gorrie(2009)에서 인용).

19) 우리나라의 경우에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」이 일반경쟁법에 해당됨.

20) 구체적인 사례는 Gorrie(2009) 참조.

4. 정책적 시사점



- 자가상표 사례의 사전규제 도입 여부 결정 주요 요소 두 가지(① 사후규제의 실효성, ② 비수직 결합 유통채널의 존재)를 금융기관보험대리점 이슈에 적용해보면 다음과 같음.
 - 먼저, 사후규제 실효성과 관련하여 대출을 조건으로 보험가입을 강요하는 행위의 경우에 소비자가 이러한 사실을 고발하기 어렵기 때문에 사후규제 실효성이 의문시됨.
 - 둘째, 비수직 결합 유통채널의 존재와 관련해서는 전국 규모 은행 대부분이 자회사로 보험회사를 보유하고 있어서 비수직 결합 은행이 거의 존재하지 않음.

- 위의 두 가지 사항을 고려할 때 금융기관보험대리점의 경우에 사후규제만으로는 공정경쟁 확보가 어려우며 사전규제 유지가 필요함.
 - 단, 사전규제 방식과 관련하여 자가상표 사례의 경우에서처럼 기업결합규제 방식을 채택하기는 어려움.
 - 현행 은행산업에 기업결합규제방식을 적용한다는 것은 분리매각을 통해 비수직 결합 은행을 만드는 것인데, 은행산업 경쟁력 제고를 위해 2000년 이후 지속적으로 합병이 이루어졌다는 점을 감안할 때, 현실적으로 실행하기는 어려움.

- 기업결합규제가 현실적인 대안이 되기 어려운 상황에서 모집액 한도 설정(25% 룰) 등과 같은 현행 사전규제 방식은 차선택이 될 수 있음. [kiri](#)