

【 주간 이슈 】

농협공제의 보험회사 전환에 따른 보험업법 적용 방안

오영수 선임연구위원

□ 농협공제가 보험회사로 전환할 경우 보험업법의 적용방법과 감독권 등을 둘러싸고 논란이 일고 있음.

- 농협공제에 대해 특례를 인정할 경우 기존 보험회사와 불공정 경쟁의 문제가 야기될 뿐만 아니라 다른 공제에 대해 부적절한 선례가 될 수 있으므로 합리적 방안을 모색하는 것이 필요함.

□ 농협보험에 대해 보험업법의 적용을 일부 배제하는 특례를 부여하면 전문적 감독이 이루어지지 않아 소비자보호에 소홀할 수 있을 뿐만 아니라 감독기준 이원화에 따른 규제차익의 문제가 발생함.

- 진입 허가 의제는 무심사 진입에 따른 기존 보험회사와의 불형평성을 야기하고 소비자 보호의 소홀 뿐만 아니라 과당경쟁을 야기할 우려도 있음.
- 또한 방카슈랑스 규제가 제대로 적용되지 않을 경우 기존 보험회사와 농협보험간은 물론 다른 은행과 농협은행간에도 불형평성의 문제가 발생할 수 있고, 기존 보험모집조직에 큰 타격을 미칠 가능성도 있음.
- 마지막으로 공제상당사의 보험설계사 자격취득을 유예하고 단위조합을 보험대리점으로 인정하는 것은 과도한 특혜라 할 수 있음.

□ 이러한 문제점들을 고려할 때 농협보험에 대해서 기존 보험회사와 동일한 규제 원칙 하에 보험업법을 전면 적용하고, 감독 주체도 금융위원회와 금융감독원으로 일원화하는 것이 바람직할 것임.

- 만약 농협보험에 대해서 보험업법을 전면적으로 적용하는 데 어려움이 있을 경우에는 보험업법상의 보험회사로서 참여할 수 있는 퇴직연금, 변액보험, 자동차보험 등의 신규사업 참여를 제한하는 것이 바람직할 것임.

본고는 연구담당자의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 문제제기

- 농협공제가 최근 농협의 신경분리 개혁을 계기로 보험회사로 전환할 계획을 밝힘에 따라 향후 농협보험에 대해 보험업법을 어떻게 적용할 것인지가 논란이 되고 있음.
 - 농협의 신경분리는 사업부문별 전문성을 확보하고 변화된 환경에 대응하기 위한 목적으로 이루어 짐.
 - 농협은 신용사업의 경우 농협지주회사를 설립하여 농협은행, 농협보험 등의 금융자회사를 둘 계획임.
 - 현재 농협공제는 보험업법과 하위규정의 적용을 받지 않고 농업협동조합법(이하 ‘농협법’이라 함)과 농업협동조합 공제사업감독기준(이하 ‘농협공제감독기준’이라 함)의 적용을 받고 있음.
 - 농협법 개정안에 따르면 농협연합회(현재의 농협중앙회)가 보험자회사를 설립할 경우 농협보험은 보험업법에 따라 허가를 받은 것으로 의제되는 한편, 보험업법의 일부가 배제되는 특례를 두고 있음.
- 농협공제에 대한 이러한 특례는 기존 보험회사와의 경쟁을 불공정하게 할 뿐만 아니라 향후 다른 공제에 대해 부적절한 선례가 될 수 있기 때문에 이에 대한 문제점을 분석하여 합리적 방안을 모색할 필요가 있음.
 - 농협공제는 농민이나 농어촌 주민에 한정하지 않고 일반소비자를 대상으로 유사보험서비스를 제공하고 있을 뿐만 아니라, 생명공제의 경우 2008년 기준으로 공제료수입이 7조 7천억 원에 이르러 국내 생명보험회사 중 4위 규모임.
 - 기존의 농협공제는 농민이나 농어촌 주민에 한정하여 보험서비스를 제공한다는 이유로 보험업법의 적용이 배제되어 있어 영업상 유리할 뿐만 아니라 세제상으로도 혜택을 받고 있어 민영보험회사에게는 불공정한 경쟁상대였음.
- 본고에서는 향후 민영보험회사로 전환할 것이 예상되는 농협공제에 대한 보험업법 적용방안에 대해서 검토하고자 함.
 - 현재 입법 예고되어 있는 농협법 일부 개정법률(안)을 분석하여 문제점을 도출하고 합리적 적용방안을 제시하고자 함.

2. 농협보험에 대한 보험업법 일부 적용제외에 따른 문제점

가. 감독의 전문성 및 규제 일원화 측면

<농협법 개정(안)의 내용>

- 농협공제가 보험회사로 전환되더라도 보험업을 원활히 수행할 수 있도록 「보험업법」을 일부 배제하는 특례를 둠(부칙 제7조제1항).
- 금융위원회는 생명보험법인과 손해보험법인에 대한 감독 기준을 제정하거나 변경하는 경우에는 농림수산식품부 장관과 협의하여야 함(부칙 제7조제7항).
 - 감독관할권은 최종 결정되지 않았으며 농림식품수산부(이하 ‘농식품부’라 함)와 금융위간 협의 중에 있음.

<문제점>

- 농협보험이 보험회사로 전환 후에도 금융당국의 감독을 받지 않을 경우 시장참여자간의 불공정성은 물론 전문적 감독이 이루어지지 않아 소비자보호에 소홀할 우려가 있음.
 - 감독기구간 업무협조가 원활하지 않은 상태이기 때문에 감독의 공백이 발생할 수 있음.
 - 현재도 농식품부에서 농협공제 감독업무를 수행하고 있으나 보험사업에 대한 전문적이고 효율적인 감독기능 수행 여부에 대해 문제점이 꾸준히 제기되어 옴.
 - 미국, 영국, 독일, 캐나다 등 대부분의 국가에서는 농협공제와 같은 대형공제는 보험회사와 동등하게 금융 또는 보험감독 당국의 감독을 받고 있음.
 - 일본의 경우에는 농협공제에 대해서 보험업법이 아닌 농업협동조합법이 적용되고 소관관청이 농림수산성으로 되어 있으나, 일본 국내에서는 물론 미국 등의 국가로부터도 공정한 경쟁이 이루어지지 않는다는 문제 제기가 있음.
- 금융당국의 감독을 받는다 하더라도 보험업법과 하위 법규의 적용을 받지 않고 별도의 기준을 만들어 적용하므로 감독기준이 이원화되어 형평성 있는 감독이 이루어지지 않게 됨.
 - 감독 기준이 이원화될 경우 규제 수준의 차이가 발생하여 규제차익을 누리는 문제가 발생함.

나. 공정경쟁 측면

<농협법 개정(안)의 내용>

- 농협연합회가 보험 자회사를 설립할 경우 「보험업법」 제4조에 따라 허가를 받은 것으로 의제함(제134조의3제3항).
- 농협보험은 보험회사가 설립된 날부터 10년이 경과한 날까지 금융기관보험대리점 규제를 적용받지 아니함(부칙 제7조제1항).
 - 농협은행은 농협보험회사를 설립한 날부터 보험업법상의 금융기관보험대리점으로 등록된 것으로 봄(부칙 제7조제4항).
- 종전 농협중앙회 및 조합의 공제상당사에 대하여는 보험회사가 설립된 날부터 2년이 경과한 날까지 보험모집자격이 있는 것으로 봄(부칙 제7조제2항).
- 조합은 보험회사를 위하여 보험계약의 체결을 대리하는 보험대리점업을 수행할 수 있으며, 이 경우 보험업법상의 보험대리점으로 등록된 것으로 봄(부칙 제7조제3항).

<문제점>

- 농협보험이 현재 영위하지 않은 보험종목이 많은데도 불구하고 종합보험회사 면허를 받은 것으로 인정될 경우 적절한 심사절차를 거쳐 진입한 보험회사와 형평성의 문제를 야기함.
 - 우리나라는 보험사업을 영위하고자 할 경우 종목별로 허가받도록 되어 있으므로 현재 영위하고 있는 일부 공제를 근거로 전체 보험종목을 인가받은 것으로 의제되는 것은 형평성은 물론 소비자보호에도 문제를 야기할 수 있음.
 - 퇴직연금의 경우에도 사업을 영위하기 위해서는 별도의 허가를 받아야 하나 그러한 절차를 거치지 않을 경우 형평성의 문제와 함께 사업의 안정성에 대한 보장장치를 갖추기 어려워짐.
 - 특히 자동차보험 시장과 같이 보험료 성장이 정체되어 있는 시장에 대한 경쟁영향 평가 없이 자동으로 진입될 경우 과당경쟁이 일어날 가능성이 높음.
 - 또한 보험업의 허가 요건상 대주주가 금융 관계 법률, 공정거래법, 조세범처벌

법을 위반하여 벌금형 이상을 받지 않아야 할 것을 요구하고 있으므로, 농협보험에 대해서도 이에 준하는 요건이 적용될 필요가 있음.

□ **농협공제가 농협보험으로 전환되고 농협중앙회의 신용사업부문이 농협은행으로 전환되기 때문에 금융기관보험대리점 준수사항이 엄격히 적용되지 않으면 불공정 경쟁의 문제가 야기됨.**

- 농협은행은 금융기관보험대리점으로 성격규정을 할 경우 다른 은행 및 보험모집조직과의 규제 형평성 차원에서 볼 때 금융기관보험대리점 준수사항을 전면적으로 적용해야 함.
- 농협은행에 대해 금융기관보험대리점 규제를 전면적으로 적용하더라도 농협보험은 다른 은행을 금융기관보험대리점으로 활용할 수 있게 되어 보험모집의 급격한 위축이 발생할 가능성은 낮을 것으로 예상됨.
 - 농협은행의 경우에도 기존의 농협공제상품만 판매하던 상황에서 벗어나 다른 보험회사의 상품을 판매할 수 있게 되어 수수료 수입의 급격한 감소가 발생할 가능성은 낮을 것으로 예상됨.

<표 1> 금융기관보험대리점 보험모집 관련 주요 규정

- 1개 보험회사의 상품판매 25% 제한 규제
- 점포당 모집인원 2인 규제
- 취급상품 제한
- 모집수수료율의 공시
- 점포이외 장소 모집행위 금지 규정
- 보험 모집장소와 대출 취급장소의 분리

□ **농협보험이 보험회사로 인정되고 보험업법의 일부 적용제외가 인정된 채 변액보험, 퇴직연금, 자동차보험 등 신규사업에 진출할 경우 해당 보험시장을 크게 잠식하게 되면서 기존 보험모집조직 종사자의 영업기반이 약화될 것임.**

- 농협은행이 전국에 걸친 영업망을 기반으로 변액보험, 자동차보험 등 신규사업에 대한 방카슈랑스 영업을 강화할 경우 국민은행과 우리은행 실적 사이 수준의 보험판매가 가능하여 기존 모집조직에 큰 타격을 미칠 것으로 예상됨.
 - 농협중앙회는 2009년 6월말 현재 지점 834개소 및 출장소 295개소를 보유하고 있어 우리은행보다 많으며 국민은행과 비슷한 수준임.

- 더구나 2008년 12월말 기준으로 4,303개의 단위조합까지 방카슈랑스 형태의 영업을 하고 있어 실질적으로는 국민은행을 능가하는 영업망을 가지고 있음.

<표 2> 농협은행 비교

(단위: 개소, 명)

구분	농협중앙회	국민은행	우리은행	하나은행	외환은행
지점	834	1,096	763	608	326
출장소	295	93	126	37	29
직원	12,373	17,851	14,536	8,325	5,445

주: 2009년 6월말 기준이며, 직원 수는 임원을 제외한 일반직원의 숫자임.

자료: 금융감독원 금융통계정보시스템.

<표 3> 국민은행과 우리은행의 생명보험 방카슈랑스 실적

(단위: 백만 원)

		2004	2005	2006	2007	2008
국민은행	월납초회보험료	33,657	36,371	49,254	51,830	49,165
	일시납	838,427	489,575	708,083	983,052	812,974
	납입초회보험료	872,085	525,946	757,336	1,034,882	862,139
우리은행	월납초회보험료	5,695	20,192	26,826	26,797	25,403
	일시납	215,442	220,645	281,550	486,711	501,726
	납입초회보험료	221,137	240,837	308,377	513,508	527,129

자료: 생명보험협회 교환자료.

□ 공제상담사의 경우 현행 보험설계사 등과 유사하게 모집업무에 종사하면서 경쟁하고 있는 데다, 현행의 보험설계사 등의 자격취득 난이도가 진입장벽으로 작용할 가능성이 높지 않으므로 자격취득을 유예할 이유가 없음.

- 현재 농협공제에서 모집활동을 하는 공제상담사는 공제모집에 관한 연수를 마치고 시험에 합격하여 등록했으나, 신규로 보험상품을 모집하기 위해서는 보험모집자격을 얻는 것이 타당할 것임.
- 보험설계사 등의 모집자격시험 합격률은 2009년 1월에서 10월까지를 기준으로 생명보험의 경우 72.8%에 이르기 때문에 공제상담사가 보험설계사로 전환하는데 장애요인으로 작용한다고 보기 어려움.

- **현행 보험업법상 보험대리점 등록이 불가능한 단위조합을 보험대리점으로 인정하여 농협보험의 보험상품 계약체결이 가능하도록 허용하는 것은 부적절한 보험모집 조직을 허용하는 것일 뿐만 아니라 모집조직간 형평성을 저해함.**
 - 단위조합은 특별법인 농협법에 의하여 설립되었기 때문에 원천적으로 보험대리점으로 등록될 수 없음(보험업법 제87조 및 보험업법시행령 제32조).
 - 단위조합은 농협중앙회와 별도의 법인격을 갖는 조직으로서 독자적인 공제사업을 할 수 있으나, 공제계약을 인수하여 보유하지 않고 농협중앙회의 공제모집업무를 대행하는 형식을 취하고 있음.
 - 또한 단위조합은 경제사업은 물론 예금과 적금의 수입, 자금의 대출, 내국환, 어음할인 등의 신용사업을 수행하고 있음.
 - 단위조합이 농민 등과 특수관계에 기초하여 영업활동을 강화할 경우 해당 지역의 모집조직은 크게 위축될 수밖에 없음.

3. 농협보험에 대한 보험업법 적용방안

가. 보험업법 적용의 원칙

- **정부는 농협보험을 민영보험과 동일한 시장참여자로 간주하고 동일한 규제를 적용하여 공정한 경쟁을 할 수 있도록 해야 함.**
 - 농협보험은 일반소비자를 대상으로 영업을 해온지 오래 되어 충분한 경쟁력을 확보하고 있기 때문에 별도의 혜택을 부여하는 것이 적절하지 않음.
 - 더구나 동일기능 동일규제라는 원칙을 확대시켜야 하는 금융감독의 원리상 예외를 두는 것은 공정경쟁에 어긋나고 소비자 보호의 소홀화를 야기할 수 있음.
 - 대부분의 국가에서 농협공제를 민영보험회사와 동등하게 규제하고 있는 상황에서 농협보험에 대해 특혜를 더 지속할 경우 국가간 통상마찰의 원인이 될 수도 있음.
 - 농협공제와 민영보험회사간 불공정경쟁의 문제에 대해서는 한-미 FTA협상과 한-EU FTA협상 과정에서 거론된 바가 있으며, 그 이후에도 주한미국상공회의소(AMCHAM)와 주한EU상공회의소(EUCCK)를 통해 꾸준히 문제가 제기되고 있음.
 - 우리나라와 마찬가지로 보험업법의 적용제외를 받는 일본 농협공제의 경우에도 미국과의 협상시 마찰요인이 되고 있으며, 공정한 경쟁을 위해 보험업법의 조속한 전면적용을 촉구받고 있음¹⁾.

□ 보험업법의 완전 적용과 함께 농협보험에 대한 감독 주체도 금융위 및 금감원으로 일원화할 필요가 있음.

- 보험사업자에 대해 동일한 감독자가 감독함으로써 형평성 확보는 물론 감독 공백의 발생을 예방할 수 있음.
- 농식품부는 보험사업 감독에 대한 전문성이 낮을 뿐만 아니라 필요한 감독자원도 충분하게 보유하고 있지 못함.

나. 보험업법 적용방안

□ 농협보험에 대해서 보험업법을 전면적으로 즉시 적용하는 것이 공정경쟁을 위해 바람직함.

- 진입과 관련해서도 보험업법에 따라 허가를 받은 것으로 의제하는 것보다는 정식 심사절차를 거치는 것이 바람직함.
- 조합을 보험대리점으로 인정하지 않도록 해야 할 것이며, 농협은행에 대한 금융기관보험대리점 규정의 적용에 예외가 없도록 해야 할 것임.
- 정식으로 보험사업의 허가를 받은 이후에는 보험업법과 하위 법규를 전면적으로 적용하여 모집질서 유지, 소비자보호, 재무건전성 유지 등과 관련한 규제를 체계적으로 받도록 할 필요가 있음.

□ 만약 농협공제가 보험회사로 전환한 후에도 보험업법을 전면적으로 적용받지 않을 경우에는 보험업법상의 보험회사로서 참여할 수 있는 신규사업(퇴직연금, 변액보험, 자동차보험 등)에 참여하는 데 제한을 두는 것이 바람직할 것임.

- 보험업은 종목별 허가를 받아야 영위가 가능하므로 보험업법의 전면적 적용 이전에는 신규사업에 대한 진입을 허용하지 않아야 할 것임.

1) 미국정부는 「미·일 규제개혁 및 경쟁정책 이니셔티브에 기초한 일본정부에 대한 미국정부 요망서」(2004. 10. 14)에서 “Ⅶ-A. 모든 공제에 민간경쟁회사와 동일한 법률, 조세수준, 안전망부담조건, 책임준비금조건, 기준 및 규제감독을 적용함으로써 공제와 민간경쟁회사간에 동일한 경쟁조건을 정비한다.
Ⅶ-B. 미국정부는 … (중략) … 근거법이 있는 공제(예: 농협공제 - 저자 주)에 관해서도 조속한 시기에 (근거법이 없는 공제와 - 저자 주) 마찬가지로 개선이 개시될 것을 요구한다. 미국정부는 나아가 이들 논의 및 관계성청간의 논의가 공개적이고 투명하게 이루어지고, 또한 이해관계자(외자계를 포함)가 논의에 적극적으로 공헌하여 관계 성청직원과 의견교환을 할 기회가 제공되도록 요구한다.”고 요구함.

4. 맺음말

- 농협이 개혁을 통해 사업부문별 전문성을 높이고 협동조합의 건전한 발전을 도모함으로써 궁극적으로는 농민들에게 이익이 돌아가게 하는 것은 타당하나, 그렇다고 하여 공정경쟁의 원칙까지 저버리는 것은 바람직하지 않음.
 - 농협공제는 지금까지 보험회사와 경쟁하여 자생력을 키워왔기 때문에 보험업법의 적용제외와 같은 특혜는 농협보험의 중장기적 경쟁력 확보에도 도움이 되지 않음.
 - 농협보험은 보험업법을 전면적으로 적용받는다 하더라도 교육세 면세와 같은 세제상 혜택이 있기 때문에 궁극적으로는 민영보험회사에 비해 더 나은 경쟁 여건을 갖고 있다고 볼 수 있음.
 - 농협개혁이 정책적 의지가 필요한 사안이라 하더라도 그것이 정당성을 갖기 위해서는 이해관계자가 수긍할 수 있을 정도의 과정과 방법이 적용되어야 함.
- 농협보험이 보험업법을 전면적으로 적용받아 보험시장에 진입하게 되면 보험시장의 외연도 넓어질 뿐만 아니라 공정경쟁을 통해 기존 보험회사의 경쟁력 확보에도 기여할 수 있게 될 것임.
 - 또한 기존의 보험모집조직도 선의의 경쟁자가 생겨 경쟁력을 강화하려는 노력을 기울이는 가운데 효율성 등이 제고되는 긍정적 측면도 기대할 수 있게 됨.
- 이러한 점을 고려할 때 농협공제는 보험회사로 전환될 시 보험업법을 전면적으로 적용받도록 하는 것이 바람직할 것임 KiRi.