

kiri Weekly

2012.10.2 제201호

이슈

미국과 EU 보험중개사의 정보 공개 기준 강화의 배경과 시사점
: Contingent Commission과 이해 상충

포커스

보험료 카드결제 의무화 법안발의 문제점

금융보험 해설

제3보험의 이해 1: 제3보험의 개요

국내금융 뉴스

정부, 2013년 예산(안) 발표
소비자 보호 강화를 위한 보험업감독규정 개정

해외금융 뉴스

북미 _ 소비자신뢰도 및 주택가격 지표 개선
유럽 _ 유럽 재정위기 악화 가능성
일본 _ 발권력 동원을 통한 미국채 매입 검토
중국 _ 중국, 중대질병보험 시범규정 발표 예정

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.
서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의: 김세환 부장 / 02-3775-9051)



미국과 EU 보험중개사의 정보 공개 기준 강화의 배경과 시사점

: Contingent Commission과 이해 상충

송윤아 연구위원

요약

- 최근 미국과 EU는 보험판매자의 보수체계 · 소유구조 · 역할 등에 대한 정보공개 기준을 강화하였다. 이러한 움직임은 2004년 미국 뉴욕 주 검사 Eliot Spitzer가 보험중개사의 조건부 수수료(contingent commission) 수수 관행에 내재된 이해 상충과 계약자 이익 침해에 대해 문제를 제기한 것에서 시작됨. 보험중개사는 더 높은 조건부 수수료를 약정한 보험회사를 위해 편향된 자문을 하거나, 입찰담합을 하거나, 허위입찰서를 제출함으로써 계약자의 이해에 반하는 계약의 체결을 유도할 유인이 있음. 이렇듯 보험중개사가 보험회사로부터 조건부 수수료를 받을 경우 계약자와 중개사 간 이해 상충의 문제가 발생하여 계약자의 이해가 침해될 여지가 다분함에도 불구하고, 지난 수십 년 동안 전 세계적으로 조건부 수수료에 대한 규제가 없었음.
- Spitzer의 문제 제기를 계기로 조건부 수수료에 대한 논쟁이 미국 전역에 확산되었으며, 오랜 논쟁 끝에 미국 뉴욕 주에서는 조건부 수수료를 금지하기보다는 보험중개사의 정보공개 기준을 강화하기로 결정하였음. 따라서 보험중개사는 계약체결에 앞서 보험회사로부터 받기로 한 수수료 · 보수와 그 밖의 대가, 그 출처 및 성격, 그리고 조건부 수수료의 지급 조건에 대한 상세 정보를 계약자에게 제공하여야 함. EU에서도 조건부 수수료 관련 정보 공개를 의무화하는 지침이 발표됨.
- 국제적으로 조건부 수수료를 금지하기 보다는 중개사의 정보 공개 기준을 강화하는 방향으로 이해 상충 문제를 극복하는 추세이나, 정보 공개만으로는 이해 상충 및 계약자의 피해를 차단할 수 없다는 의견이 여전히 지배적임.
- 우리나라의 경우 보험중개사의 정보 공개 범위 및 방법이 미국과 EU에 비해 소극적인 편임. 현재 조건부 수수료를 명시적으로 금지하고 있지 않으며, 계약자가 보험중개사의 보수체계에 대한 정보에 접근하기 위해서는 계약자의 능동적이고 적극적인 요청과 정보탐색이 요구됨. 이해 상충으로 인한 계약자의 이익을 보호하는 데 한계가 있으므로 향후 이에 대한 검토가 필요함.

1. 검토배경



■ 최근 미국과 EU는 보험판매자의 보수체계 · 소유구조 · 역할 등에 대한 정보 공개 기준을 강화함.

- 미국 뉴욕 주에서는 2011년 1월부터 보험판매자의 정보 공개 범위 및 방법을 명문화한 Regulation 194가 적용됨.
- 유럽집행위원회(European Commission)는 2012년 7월 3일 보험판매자의 보수 공개를 의무화한 보험판매자지침 수정안(Insurance Mediation Directive 2)을 발표하였으며, 이는 회원국에서 2013년부터 공식적으로 채택 · 적용될 예정임.¹⁾

■ 이러한 움직임은 2004년 미국 뉴욕주 검사 Eliot Spitzer가 보험중개사의 조건부 수수료(contingent commission) 수수 관행에 내재된 이해 상충과 계약자 이익 침해에 대해 문제를 제기한 것에서 시작됨.

- 조건부 수수료는 보험중개사가 보험회사에 부보하는 보험계약의 양이나 손해율 결과에 따라 보험 회사로부터 받는 비정규적 보수를 말함.
- 보험중개사가 보험회사로부터 조건부 수수료를 받을 경우 계약자와 중개사간 이해 상충의 문제가 발생하여 계약자의 이해가 침해될 여지가 다분함에도 불구하고, 수십 년 동안 전 세계적으로 조건부 수수료에 대한 규제가 없었음.²⁾
- 이처럼 중개사의 특정 행위가 고객인 계약자의 이해를 침해하는 것은 수탁자 의무(fiduciary duty) 위반으로 간주되어 민사소송의 대상이 되기도 함.

■ 이에 본 보고서에서는 보험중개사와 보험회사 간 조건부 수수료 수수 관행에 내재된 문제점과 그 해결 방안에 대한 논의 과정을 구체적으로 살펴보고 시사점을 도출하고자 함.

1) 상세한 내용은 Proposal of a Directive of the European Parliament and of the Council on Insurance Mediation Chapter 5를 참고 바람.

2) Transparency, Disclosure and Conflicts of Interest in the Commercial Insurance Market: Section 3(Capacity and Conflicts of Interest) Principle 8. p. 16 참고 바람.

2. 조건부 수수료와 이해 상충의 문제



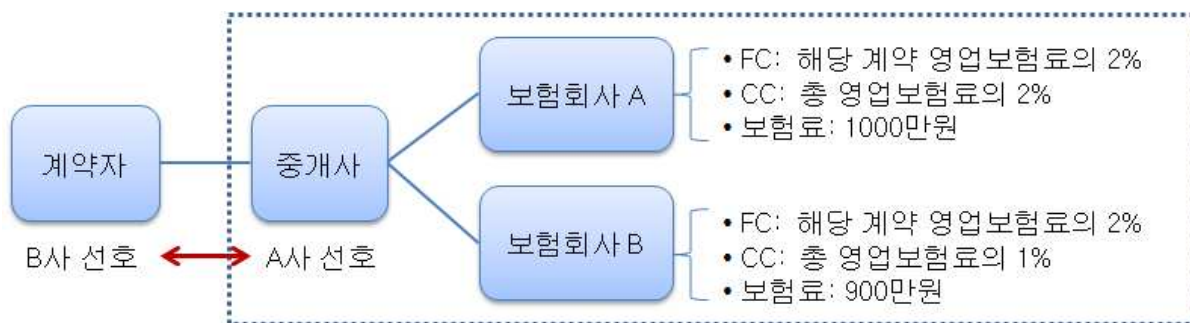
가. 조건부 수수료와 Spitzer 사건

- 1960년대 보험금이 물가보다 더 빠른 속도로 증가하자 미국 보험회사는 보험중개사에 지불하는 고정 수수료를 삭감하는 대신, 일정 수준 이상의 영업보험료와 수익을 가져다주는 중개사에 영업보험료의 일정률을 추가로 지불하였는데, 이후 이러한 조건부 수수료가 업계 관행으로 자리 잡음.
 - 보험중개사는 법적으로 계약자의 대리인으로서 계약체결 시 영업보험료의 일정률을 수수료로 취하며, 이를 고정수수료(flat commission)라 함.
 - 조건부 수수료는 중개사가 보험회사에 부보하는 보험계약의 양이나 손해율 결과에 따라 보험회사로부터 받는 비정규적 보수를 말함.
 - 통상적으로 조건부 수수료는 보험회사가 특정 중개사에게 일정기간 동안 당사와 체결한 전체 계약 포트폴리오의 총 수입보험료와 수익에 근거해서 지불하는 추가 수수료임.
 - 예를 들어, 특정 중개사가 100만 달러의 영업보험료와 10만 달러의 수익을 창출할 경우 거래 상대방인 보험회사는 해당 중개사에 영업보험료의 일정률을 추가 수수료로 지불함.
 - 2004년 당시 조건부 수수료는 기업보험의 경우 영업보험료의 1.5~2% 수준임.³⁾
 - 미국 내 상위 100개 보험중개사의 총수입에서 조건부 수수료가 차지하는 비율은 2004년 기준 평균 5.7%이며, Marsh의 경우 7.3%임.
- 보험중개사가 보험회사로부터 조건부 수수료를 받을 경우 계약자와 중개사간 이해 상충의 문제가 발생하여 계약자의 이해가 침해될 여지가 다분함에도 불구하고, 지난 수십 년 동안 전 세계적으로 조건부 수수료에 대한 규제가 없었음.
- 2004년 11월, 뉴욕 주 검사 Eliot Spitzer는 세계 최대 보험중개사인 Marsh & McLennan가 자사의 이익을 위해 부당한 방법으로 고객인 계약자에게 불리한 계약 체결을 유도하는 등 고객을 기만한 것에 대해 소를 제기함.

3) 상세한 내용은 다음을 참고 바람: Cummins, J. D. and Doherty, N. A.(2006), "The Economics of Insurance Intermediaries", The Journal of Risk and Insurance 73(3).

- Marsh는 고객이 Marsh에 더 높은 조건부 수수료를 주기로 약정한 보험회사를 선택하도록 허위 입찰서를 제출하거나 담합입찰을 하는 수법으로 고객을 기만하였음.⁴⁾
- 결국, Marsh는 계약자를 위해 8억 5천만 달러를 합의금으로 지불하였으며, 향후 5년 동안 조건부 수수료를 취하지 않고 수수료 및 보수에 대한 정보를 공개하며 조건부 수수료를 금지하는 법안의 통과를 위해 노력하기로 합의함.
 - 뿐만 아니라, 2004년 10월 뉴욕 주 검찰이 Marsh를 제소한 지 4일 만에 Marsh 주가가 50% 하락하자, Marsh 투자자들은 집단소송을 통해 10억 달러 이상의 합의금을 얻어냄.

〈그림 1〉 조건부 수수료 협정과 계약자와 중개사 간 이해상충



주: FC는 고정수수료, CC는 조건부 수수료를 의미함.

나. 조건부 수수료 수수 관행에 대한 찬반 논쟁

- Spitzer 사건을 계기로 조건부 수수료에 대한 논쟁이 미국 전역에 확산되었으며, 조건부 수수료를 허용 하지는 측에서는 다음과 같은 주장을 함.⁵⁾
 - 첫째, 조건부 수수료로 인해 보험회사의 정보 비대칭 및 계약자의 역선택을 줄일 수 있어, 결국 위험도가 낮은 계약자는 보다 유리한 요율에 계약을 체결할 수 있음.
 - 손해율이 낮을수록 조건부 수수료가 높아지므로 중개사는 위험도가 낮은 물건을 보험회사에게 제공할 유인이 있고 이를 보험회사도 알고 있음.
 - 둘째, 조건부 수수료는 신생 보험회사의 진입장벽을 완화하여 보험시장의 경쟁을 제고함.

4) Insurance Journal(2009. 1. 6), "Marsh Settles Insurance Bid-Rigging Charge with 9 States for \$7 Million".
 5) 상세한 내용은 다음을 참고 바람: Cummins and Doherty(2006), Schwarcz, Daniel, "Beyond Disclosure: The Case for Banning Contingent Commissions.", Yale Law & Policy Review, Vol. 25, 2007.

■ 반면, 조건부 수수료의 수수 관행의 금지를 주장하는 측에서는 다음을 그 근거로 제시함.⁶⁾

- 첫째, 더 높은 조건부 수수료를 약정한 보험회사를 위해 중개사가 편향된 자문을 하거나, 입찰 담합을 하거나, 허위 입찰서를 제출함으로써 계약자의 이해에 부합하지 않은 계약의 체결을 유도할 유인이 있음.
- 둘째, 보험회사의 조건부 수수료 비용은 결국 계약자가 납부하는 보험료에 전가됨.
- 셋째, 신생 또는 소형 보험회사는 계약자를 유치하기 위해 요율 및 상품경쟁을 하기 보다는 중개사 유치를 위해 조건부 수수료 경쟁에 치중할 가능성이 큼.
- 넷째, 중개사의 각종 보수, 소유구조, 역할 등에 대한 정보공개는 근본적으로 이해 상충의 문제를 해결하기에 불충분함.

■ Eliot Spitzer는 상위 3개 보험중개사에 대해 보험회사로부터 조건부 수수료 수수 관행을 금지하라는 결정을 하였으나, 결국 중개사의 수수료에 대한 투명한 정보 공개를 조건으로 조건부 수수료의 수수를 허용함.⁷⁾

- 조건부 수수료의 수수 관행 금지 원칙이 하위 중개사에게까지 적용되지 않은 것에 대해 상위사들이 이의를 제기함.

3. 보험중개사의 정보 공개 기준 강화 동향



가. 미국 뉴욕 주 Regulation 194

■ 오랜 논쟁 끝에 미국 뉴욕 주에서는 조건부 수수료를 금지하기보다는 중개사의 정보 공개 기준을 강화하기로 결정하였고, 이를 반영한 Regulation 194가 2011년 1월부터 시행됨.⁸⁾

- Regulation 194에서 명시한 정보공개 의무는 재보험 중개사에는 적용되지 않음.⁹⁾

6) 상세한 내용은 Cummins and Doherty(2006)와 Schwarcz(2007) 참고 바람.

7) Business Insurance(2010. 7), "Aon goes back to taking contingents".

8) Section 30.3 of Regulation 194, Disclosure of Producer Compensation, Ownership, and Role in the Insurance Transaction. 이는 중개사(broker)뿐 아니라 독립대리점(independent agent)에도 적용됨. 법적으로 독립대리점은 보험회사의 대리인이고 중개사는 계약자의 대리인이나 현실에서는 이를 크게 구분하지 않음.

- Regulation 194에 따르면, 보험계약 청약 시 또는 청약에 앞서 중개사는 의무적으로 구두 또는 서면으로 해당 보험계약체결의 중개와 관련하여 다음의 정보를 계약자에게 제공하여야 함.¹⁰⁾
 - 중개사의 역할
 - 보험회사 또는 제3자로부터 조건부 수수료를 받는지 여부
 - 중개사의 보수가 해당 보험계약의 영업보험료, 계약자가 선택한 보험회사, 특정 보험회사에 대한 중개사의 영업보험료·수익 기여도 등에 따라서 달라질 수 있다는 점
 - 고객이 요청할 경우 그 외 수수료에 대한 추가정보를 제공받을 수 있다는 점

- 또한, 보험계약 체결에 앞서 계약자의 요청이 있을 경우 중개사는 해당 보험계약 체결의 중개와 관련하여 다음의 정보를 추가로 제공해야 함.¹¹⁾
 - 보험회사로부터 받기로 한 수수료·보수와 그 밖의 대가, 그리고 그 출처 및 성격
 - 중개사가 특정 보험회사와의 계약 체결을 중개함으로써 포기한 기회비용(예를 들어, 타 보험회사가 제시한 조건부 수수료)
 - 중개사의 소유구조
 - 조건부 수수료 금액을 변경하는 것이 법적으로 금지되어 있는지 여부

- Spitzer 사건 이후 미국 NAIC(미국보험감독자협의회)에서는 중개사의 정보공개에 대한 모델법(NAIC Producer Licensing Model Act 218, Section 18)을 제정하여 일부주가 이를 원안대로 또는 일부 수정하여 채택함.
 - 동 법에 따르면, 중개사가 보험회사로부터 추가 수수료를 받기 위해서는 계약자의 사전 승인을 얻거나 동 수수료에 대한 정보를 계약자에게 공개해야 함.
 - 동 법은 뉴욕 주의 Regulation 194에 비해 정보공개 범위 및 구체성이 부족하나, 중개사의 조건부 수수료에 대한 공개의무를 명문화했다는 점에서 의미가 있음.

9) Section 30.5 of Regulation 194.

10) Section 30.3(a) of Regulation 194. 상기 정보를 구두로 전달한 경우 중개사는 계약체결 후 고객에게 서류로 제공해야 함.

11) Section 30.3(b) of Regulation 194.

나. EU의 보험판매자지침 수정안

- EC는 2012년 7월 3일 보험판매자의 보수 공개를 의무화한 보험판매자지침 수정안(Insurance Mediation Directive 2, 이하 IMD2)을 발표함.¹²⁾
- IMD2에서는 조건부 수수료에 대한 정의 조항을 신설하고 판매자의 정보 공개 범위를 확대함.¹³⁾¹⁴⁾
 - IMD 2의 Article 17.1에 새롭게 추가된 공개 대상 정보는 다음과 같음.
 - 판매자가 보험회사로부터 받기로 한 수수료·보수와 그 밖의 대가, 그리고 그 출처 및 성격
 - 조건부 수수료의 지급 조건에 대한 상세 정보
 - 판매자가 특정 보험회사에 대해 10% 이상의 의결권을 가지고 있는지 여부와 특정 보험회사가 판매자에 대해 10% 이상의 의결권을 가지고 있는지 여부도 공개 대상 정보임.
- 생명보험 판매자는 계약자의 요청이 없더라도 Article 17.1에 열거된 정보를 계약자에게 의무적으로 공개해야 하며, 손해보험의 경우 5년의 전환기간을 두고 단계적으로 추진함.¹⁵⁾
 - 손해보험 판매자는 IMD2가 시행되는 첫 5년 동안은 계약자의 요청이 있을 경우에만 Article 17.1에 열거된 정보를 계약자에게 공개하되, 요청 시 정보제공이 이뤄진다는 것을 계약자에게 알려야 함.
 - IMD2 시행 5년 후에는 생명보험 판매자와 마찬가지로 손해보험 판매자도 계약자의 요청에 상관 없이 Article 17.1에 열거된 정보를 의무적으로 공개해야 함.
 - 수수료·보수 수준과 상품의 위험도 차이를 고려하여 규제적용에 있어서도 생명보험과 손해보험 간 시차를 둬.
 - 생명보험의 경우 중개사의 수수료·보수가 더 높은 편이며 장기 투자상품의 성격을 지니기 때문에 계약자 입장에서 볼 때 위험도가 높은 편인 반면, 손해보험의 경우 중개사의 수수료·보수가 5~10% 정도로 대체로 낮고 위험도도 비교적 낮음.¹⁶⁾

12) Chapter 5 Article 17 of IMD2.

13) Chapter 1 Article 2,10 of IMD2: Contingent commission means a remuneration in the form of a commission where the amount payable is based on the achievement of agreed targets relating to the business placed by the intermediary with that insurer.

14) Chapter 5 Article 17.1 of IMD2.

15) Chapter 5 Article 17.1 of IMD2.

16) Cal Insurance Code 10434에 따르면, 캘리포니아 주는 생명보험회사의 조건부 수수료 제공을 금지하고 있음.

4. 결론 및 시사점



- 국제적으로 조건부 수수료를 금지하기 보다는 중개사의 정보공개 기준을 강화하는 방향으로 이해 상충의 문제를 극복하는 추세이나, 정보공개만으로는 이해 상충 및 계약자의 피해를 차단할 수 없다는 의견이 여전히 지배적임.
 - 중개사가 보수에 대한 상세정보를 공개한다 하더라도, 계약자가 계약 조건 및 요율을 이해하고 상호 비교할 수 없다면, 중개사의 정보공개는 무의미함.¹⁷⁾
 - 다시 말해, 보험에 대한 이해도가 낮은 계약자를 돕는 중개사는 여전히 계약자의 이해와는 상관 없이 자신에게 가장 높은 조건부 수수료를 지불하는 보험회사와의 계약 체결을 유도할 유인이 있음.
 - 중개사의 보수 등에 대한 정보 공개가 이해 상충의 문제를 해소하는 데 실효성이 있으려면 계약자가 보험회사 간 계약조건을 비교할 수 있을 정도로 보험에 대한 이해도가 높아야 하는데, 이러한 경우 계약자가 굳이 중개사를 이용할 이유가 없음.
- 이해 상충의 여지 최소화와 투명성 제고를 위한 국제사회의 노력이 한창인 가운데, 우리나라의 경우 중개사의 정보공개 범위 및 방법이 미국과 EU에 비해 소극적인 편이며, 이해 상충으로 인한 계약자의 이익을 보호하는 데 한계가 있음.
 - 현재 우리나라의 경우 조건부 수수료를 명시적으로 금지하고 있지 않음.
 - 보험업 감독규정 제4-32조 ②에 따르면, 보험회사는 보험대리점이 모집한 계약에서 이익이 발생한 경우에는 수수료 외에 이익수수료를 지급할 수 있음.
 - 보험업 감독규정은 중개사가 보험계약체결의 중개와 관련하여 영업보험료의 일정률로 표시되는 수수료·보수 그 밖의 대가를 보험회사로부터 수령할 수 있다고 언급할 뿐, 중개사의 이익 수수료 또는 조건부 수수료에 대해서는 별도의 언급이 없음(보험업 감독규정 제4-28조 ①).
 - 또한 중개사의 보수체계에 대한 정보에 접근하기 위해서는 계약자의 능동적이고 적극적인 요청과 정보탐색이 요구됨.
 - 보험업법 시행령 제41조4항에 따르면 중개사는 계약자가 요청하는 경우 보험계약체결의 중개와 관련하여 보험회사로부터 받은 수수료·보수와 그 밖의 대가를 계약자에게 알려 주어야 함.

17) Kochenburge, P, Li, R. Z., and Marano, P.(2009), "Conflict of Interest of Insurance Brokers".

- 또한 보험업법 시행령 제41조5항에 따르면, 중개사는 보험계약 체결의 중개와 관련하여 해당 중개사가 받은 수수료·보수와 그 밖의 대가 등이 기재된 장부 또는 서류를 계약자나 이해당사자가 열람할 수 있도록 하여야 함.

〈그림 2〉 보험중개사의 수수료·보수와 그 밖의 대가에 대한 규제



- 중개사와 계약자 간 이해상충의 여지를 최소화하고 계약자의 이익을 보호하기 위해서는 중개사의 보수 체계·소유구조·역할 등에 대한 정보공개 범위 및 방법을 검토할 필요가 있음. [kiri](#)