

## 保險業法 改正(案)에 대한 小考\*

鄭 宰 旭 (研究委員, 3705-6258)

이번 보험업법 개정(안)의 기본방향은 보험산업의 경쟁을 촉진하고 자율성을 확대하는 한편, 보험제도 및 감독체계를 선진화하고 보험계약자에 대한 보호장치를 강화하는데 그 초점이 맞춰져 있다. 또한 보험업법 체계를 보험업이 영위되는 과정에 따라 보험업 허가, 보험사 설립, 보험판매, 재산운용, 해산, 감독 및 감사의 순으로 개편하였다. 이러한 정부의 노력에도 불구하고 그 세부적인 내용을 살펴보면 재산운용의 자율성 확대, 사금고화 방지장치 강화, 보험상품개발 규제완화, 보험사 신규진입제도 개선, 모집관련제도 선진화, 피해자 보호장치 강화, 유사보험에 대한 감독강화 등 주요 쟁점사항의 경우 논란의 소지가 있다. 따라서 이와 같은 사항들에 대해서는 향후 공청회, 규제개혁위원회 및 법제처의 심사과정, 국회의 입법과정 등에서 광범위한 의견수렴과 충분한 토의 및 검토작업이 이루어져야 할 것이다.

### 법 개정 취지 및 기본방향

지난 6월 정부는 금융의 자율화, 겸업화, 세계화 추세 확대와 금융소비자의 권익보호 강화 추세 등 급격히 변화하고 있는 국내외 보험산업 환경에 능동적이고 효율적으로 대처하기 위해 그동안 추진해 온 보험업법에 대한 전면적인 개정작업 결과를 발표하였다. 이번의 보험업법 전면

\* 본고의 내용은 집필자의 개인의견으로서 한국금융연구원의 공식견해와는 무관함을 밝혀둡니다.

보험업법 개정의 기본 방향은 보험산업의 경쟁을 촉진하고 자율성을 확대하는 한편, 보험제도 및 감독체계를 선진화하고 보험계약자에 대한 보호장치를 강화하는데 초점이 맞춰져 있다.

개정(안)은 1977년 이후 25년만의 일로 보험업법 개정의 기본방향은 보험산업의 경쟁을 촉진하고 자율성을 확대하는 한편, 보험제도 및 감독체계를 선진화하고 보험계약자에 대한 보호장치를 강화하는데 그 초점이 맞춰져 있다. 또한 보험업법 체계를 보험업이 영위되는 과정에 따라 보험업 허가, 보험사 설립, 보험판매, 재산운용, 해산, 감독 및 검사 등의 순으로 개편하였다. 그러나 이와 같은 정부의 노력에도 불구하고 보험업법 개정(안)의 세부 내용을 살펴보면 몇 가지 부분에서 논란의 소지가 있는 것으로 보인다. 따라서 본 고에서는 보험업법 개정(안)의 주요 내용을 개략적으로 알아보고, 주요 쟁점사항들에 대한 필자의 소견을 사안별로 간략히 기술하고자 한다.

## 주요 개정 내용

보험산업의 경쟁촉진 및 경영 자율성 확대와 관련하여 재산운용의 자율성 확대, 보험상품 개발 규제완화, 신규 진입제도 개선, 금융겸업화에 대응한 규제완화 등이 포함되어 있다.

첫째, 보험산업의 경쟁촉진 및 경영 자율성 확대와 관련하여 재산운용의 자율성 확대, 보험상품개발 규제완화, 신규 진입제도 개선, 금융겸업화에 대응한 규제완화 등이 포함되어 있다. 특히 재산운용의 자율성 확대를 위해 규제방식을 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로 변경하였으며, 시행령에서 정하고 있던 재산운용규제를 법으로 격상하여 정함으로써 규제의 투명성 제고와 함께 규제생산억제를 꾀하였다. 또한 규제의 실효성이 적거나 타 금융권에 비해 형평이 맞지 않는 규제(주식소유한도, 비보험계약자 대출한도 등)를 폐지하였으며, 존치가 필요한 규제도 그 운용한도(부동산소유한도, 해외투자한도 등)를 확대하는 등 대폭 완화하였다. 아울러 자기계열집단에 대한 투융자 한도의 기준을 총자산에서 자기자본으로 변경하고,

“자기계열집단”이란 용어도 “대주주”로 변경하는 등 사금 고화 방지장치를 강화하였다. 특히 타 금융권과의 형평성 유지를 위해 동일차주에 대한 대출·여신성 유가증권·콜론 등을 통합하여 관리하는 신용공여한도제가 도입되었다. 또한 보험상품개발 규제완화를 위해 판매전에 금감위에 신고(의무보험 및 자동차보험, 타 금융권과 관련된 보험, 상품개발기준에 부합하지 않는 상품)하거나 판매후 금감위에 보고(상품개발기준에 부합하는 상품)하던 방식에서 상품개발기준에 부합하지 않는 상품만 판매전에 금감위에 신고토록 하고, 여타 상품은 판매후 보험개발원에 제출하는 방식으로 변경하였다. 아울러 보험사 신규진입제도 개선을 위해 틈새시장인 일부 보험종목에 특화하는 보험사의 최저자본금을 100억원에서 50억원으로 인하하였으며, 통신판매전문보험사의 최저자본금을 일반보험사의 1/2로 설정하였다. 또한 5대 대규모기업집단에 속하는 회사의 보험업 신규진입 제한은 예정대로 2003년 3월말에 폐지하기로 하였다.

**보험제도 선진화와 관련하여 모집관련제도의 선진화, 보험관련 개인정보 보호제도 신설, 손해사정인제도 개선 등이 포함되어 있다.**

둘째, 보험제도 선진화와 관련하여 모집관련제도의 선진화, 보험관련 개인정보 보호제도 신설, 손해사정인제도 개선 등이 포함되어 있다. 특히 2003년 8월 본격적인 방카슈랑스의 도입에 대비하여 금융기관 보험대리점의 판매상품 및 모집방법 등에 대한 근거규정을 시행령에 신설하였다. 이에 따르면 금융기관 보험대리점의 판매상품은 금융기관에 의한 판매가 용이하고 겸업화의 시너지 효과가 큰 보험상품부터 단계적으로 확대하고 모집방법은 금융기관 점포 내에서의 모집(inbound)으로 한정하였다. 또한 보험모집인의 생산성 제고를 위해 생보사 모집인은 1개 손보사, 손보사 모집인은 1개 생보사의 모집인이 될 수 있도록 하는 교차모집(cross selling)을 허용하였다.

보험계약자 보호강화와 관련하여 피해자 보호장치 강화, 공시제도 강화, 보험계약 전환관련 계약자보호 강화, 부당한 보험료 차별 금지 등이 포함되어 있다.

감독체계 선진화와 관련하여 보험사기 조사제도 확립, 공제 등 유사보험에 대한 감독강화, 자회사 감독제도 개선, 보험권 부패근절 및 처벌제도 개선 등이 포함되어 있다.

셋째, 보험계약자 보호강화와 관련하여 피해자 보호장치 강화, 공시제도 강화, 보험계약 전환관련 계약자보호강화, 부당한 보험료 차별 금지 등이 포함되어 있다. 특히 보험사 파산시 의무보험 가입자의 손해를 전액 지급보장함으로써 피해자 보호장치를 강화하였다. 이를 위해 손해보험협회가 예금자보호법상 보장한도인 5천만원을 초과하는 의무보험 가입자의 손해를 전액 지급보장하도록 하였으며, 지급재원은 손해보험사로부터 사후 각출하여 충당토록 하였다.

넷째, 감독체계 선진화와 관련하여 보험사기 조사제도 확립, 공제 등 유사보험에 대한 감독강화, 자회사 감독제도 개선, 보험권의 부패근절 및 처벌제도 개선 등이 포함되어 있다. 특히 금융감독원에 보험사기 조사권을 명확하게 부여하고, 보험사기의 유형을 설정하여 조사권의 남용가능성을 차단하였다. 조사방식으로는 현행과 같이 임의조사방식(진술서 제출, 필요한 장부 및 서류 제출, 증언 청취 등)을 유지하되, 제출된 서류의 영치 및 조사를 위한 사업장의 출입이 가능하도록 하였다. 또한 효과적인 보험사기 적발을 위해 유관기관과의 협조체제를 구축하는 한편, 보험사기 조사를 위한 금융감독원의 조사 요구에 불응하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 부과할 수 있게 하였다. 그동안 우체국보험, 농협공제 등 유사보험에 대한 감독이 상대적으로 미흡하여 계약자 보호에 문제가 발생할 소지가 있을 뿐 아니라, 특히 건전성 기준, 모집방법, 공시 등에 있어서 보험업법의 적용을 받지 않아 민영보험사와의 불공정 경쟁 논란이 제기되어 왔다. 이에 따라 정부는 관계부처와의 협의를 통해 일정요건에 해당하는 공제에 대하여는 보험업법의 일부 규정을 적용하여 감독을 강화하기로 하였다.

## 주요 쟁점사항

앞에서 개략적으로 언급한 보험업법 개정(안)의 세부 내용을 살펴보면 재산운용의 자율성 확대, 사금고화 방지 장치 강화, 보험상품개발 규제완화, 보험사 신규진입제도 개선, 모집관련제도 선진화, 피해자 보호장치 강화, 유사보험에 대한 감독강화 등 주요 쟁점사항의 경우 논란의 소지가 있다. 따라서 적어도 다음에 기술하는 7가지 사항들에 대해서는 향후 공청회, 규제개혁위원회 및 법제처의 심사과정, 국회의 입법과정 등에서 충분한 토의와 검토가 이루어져야 할 것이다.

재산운용 규제를 네거티브 방식으로 전환하고 불필요하다고 판단되는 규제를 폐지하거나 운용한도를 확대한 조치가 중장기적으로 보험사의 재무건전성에 부정적인 결과를 초래할 수 있다.

첫째, 재산운용의 자율성 확대를 위해 재산운용 규제를 네거티브 방식으로 전환하고 불필요하다고 판단되는 규제를 폐지하거나 운용한도를 확대하였으나 이번 조치들이 중장기적으로 보험사의 재무건전성에 부정적인 결과를 초래할 수 있다는 점을 지적하고 싶다. 특히 상품 및 가격자유화 시대에서 대형보험사와의 경쟁에서 살아남기 위해 중소형 보험사들은 공격적인 마케팅과 고수익을 추구하는 재산운용에 치우칠 수밖에 없으며, 이는 결국 중소형 보험사들의 부실화로 이어질 가능성이 크다. 이와 같은 이유에서 미국 등 선진국에서도 위험도가 높은 주식이나 부동산 등에 대하여는 일정 한도로 보유를 제한하고 있다.

보험사의 경우도 대차대표상의 자기자본이 아닌 지급여력비율 산정시 사용되는 지급여력기준에 바탕을 두고 그 한도를 설정하는 것이 바람직하다.

둘째, 보험사의 사금고화를 방지하기 위해 대주주에 대한 신용공여 또는 대주주가 발행한 채권 및 주식에 대한 투자한도를 종전의 총자산 기준에서 자기자본 기준으로 전환한 점은 일단 바람직한 방향으로 보이나, 그 구체적인 내용에 있어 보완되어야 사항이 있음을 지적하고 싶다. 특히 BIS자기자본을 기준으로 삼고 있는 은행권과의

형평성 유지는 물론 보험사의 재무건전성 제고를 위해 보험사의 경우도 대차대조표상의 자기자본이 아닌 지급여력 비율 산정시 사용되는 지급여력기준에 바탕을 두고 그 한도를 설정하는 것이 바람직하다. 또한 대주주에 대한 신용공여 및 투자한도를 정함에 있어서도 재벌계열 보험사를 고려한 듯한 한도설정(대주주에 대한 신용공여는 자기자본의 40%, 대주주 발행 채권 및 주식은 자기자본의 60%)은 재고할 필요가 있다.

**상품 및 가격에 대한 관리·감독은 감독당국의 고유한 권한이자 임무라는 사실을 다시 한번 되새겨 볼 필요가 있다.**

셋째, 보험상품개발 규제완화를 위해 상품개발기준에 부합하지 않는 상품을 제외한 여타 보험상품에 대하여 판매후 보험개발원에 제출토록 한 것은 감독당국의 관리·감독 임무를 포기한 처사라고 할 수 있다. 가격 및 상품자유화 시대에 봇물처럼 밀려드는 새로운 보험상품을 관리하는 과정에서 감독당국이 다수의 전문인력을 보유한 요율산출전문기관인 보험개발원에 업무협조를 의뢰하는 것은 어느 정도 타당하다고 판단되나, 보험상품에 대한 관리·감독 책임은 상품의 유형에 관계없이 감독당국에서 제출받아 관리하는 것이 바람직하다. 외국의 사례에서 보듯이 상품 및 가격에 대한 관리·감독은 감독당국의 고유한 권한이자 임무라는 사실을 다시 한번 되새겨 볼 필요가 있다.

**5대 대기업집단에 속하는 회사의 보험업 신규진입 제한을 폐지하기로 한 것은 형평성 유지 차원에서 바람직하다고 할 수 있다.**

넷째, 보험사 신규진입제도 개선과 관련하여 이미 삼성, LG, SK 등 대규모 기업집단이 생명보험업(삼성생명, 럭키생명, SK생명) 및 손해보험업(삼성화재, LG화재)에 진출해 있는 상황에서 5대 대기업집단에 속하는 회사의 보험업 신규진입 제한을 폐지하기로 한 것은 형평성 유지 차원에서 바람직하다고 할 수 있다. 다만 이 경우 보험업법(제5조의3), 보험업법시행령(별표 1) 및 보험업감독규정(별표 2)에 기술되어 있는 주요 출자자 요건(자기자본이

금융기관 보험대리점의 판매상품을 판매가 용이하고 겸업화의 시너지 효과가 큰 상품부터 단계적으로 확대하기로 규정한 것은 오히려 금융기관의 자율성을 침해할 소지가 있다.

의무보험 가입자에 대한 보호장치를 강화하고 싶다면 의무보험에 한해 5천만원을 초과하는 부분에 대한 초과 예금보험료를 사전에 추가로 징수한 후 의무보험의 보상한도를 높이는 것이 바람직하다.

출자액의 3배 이상, 대기업집단의 경우 부채비율 200% 이하 등)을 엄격히 준용하여 부실한 기업집단의 보험업 진출 가능성을 사전에 철저히 배제해야 한다.

다섯째, 모집제도 선진화와 관련하여 2003년 8월 본격적인 방카슈랑스 도입에 대비, 금융기관 보험대리점의 판매상품을 판매가 용이하고 겸업화의 시너지 효과가 큰 상품부터 단계적으로 확대하기로 규정한 것은 오히려 금융기관의 자율성을 침해할 소지가 있다는 점을 지적하고 싶다. 판매상품 선정 등 영업전략은 금융기관 고유의 권한으로 정부에서 이를 제한하려는 것은 마치 슈퍼마켓을 운영할 수 있도록 허가해 주고 당분간 라면과 과자만 팔아서 연명해 보라는 것과 마찬가지로 처사이며, 이는 또한 전 세계적인 금융산업 자율화 추세에도 역행하는 조치라 할 수 있다. 반면에 모집방법을 점포 내에서의 모집으로 한정하는 것은 금융산업의 효율성 제고 및 금융소비자 권익강화라는 방카슈랑스 도입 취지에 부합될 뿐 아니라 현행 보험사 모집인들과의 이해상충을 최소화할 수 있다는 점에서 바람직하다고 할 수 있다.

여섯째, 현행 예금자보험법상 보장한도인 5천만원을 초과하는 의무보험에 대해 손해보험사로부터의 사후 각출을 통해 전액 지급보장하는 것은 보험사 입장에서 심각한 도덕적 해이 문제에 봉착할 가능성이 크다. 즉, 의무보험 가입자는 보험사의 재무건전성 여부에 상관없이 보험료가 가장 저렴한 보험사를 선택하려 할 것이고, 이는 결국 해당 보험사 파산시 그 부실이 우량보험사의 보험계약자에게 전가되는 결과를 초래하게 될 것이다. 또한 제도적 측면에서 볼 때 보험계약자 보호를 위해 사후 및 사전각출 방식을 동시에 사용하고 있는 나라는 전 세계적으로 단 한 나라도 없다. 따라서 정부가 의도하는 대로 의무보험

가입자에 대한 보호장치를 강화하고 싶다면 의무보험에 한해 5천만원을 초과하는 부분에 대한 초과 예금보험료를 사전에 추가로 징수한 후 의무보험의 보상한도를 높이는 것이 바람직하다.

일곱째, 공제 등 유사보험에 대한 감독강화와 관련하여 일정 요건에 해당하는 공제에 대해 보험업법의 일부 규정을 적용하여 감독을 강화하는 방안은 보험산업의 균형적인 발전과 보험계약자 보호를 위해 바람직한 방향으로 보인다. 다만 이 경우 해당 공제 및 관계부처의 반발을 어떻게 원만히 해소해 나갈 것인가에 대한 모색이 필요하다. 특히 정보통신부에서 관장하고 있는 우체국보험의 경우 민영보험과는 달리 정부로부터 100% 지급보장의 혜택을 누리고 있어 불공정 경쟁 시비가 끊이지 않고 있다. 따라서 정부는 단기적으로는 민영보험 대상에서 소외되고 있는 농어촌 및 산간지역 주민이나 도시의 저소득층에게 보험서비스를 제공하여 경제생활의 안정을 도모한다는 우체국보험의 도입 목적에 부합하도록 우체국보험을 엄격히 운영할 필요가 있으며, 중장기적으로는 유럽 선진국에서와 같이 우체국의 금융업무와 우편업무를 완전 분리하여 금융기관으로서의 성격이 강한 우체국보험을 민영화하는 방안도 함께 검토해야 할 것이다.

공제 등 유사보험에 대한 감독강화와 관련하여 일정 요건에 해당하는 공제에 대해 보험업법의 일부규정을 적용하여 감독을 강화하는 방안은 보험산업의 균형적인 발전과 보험계약자 보호를 위해 바람직한 방향으로 보인다.