

금융당국의 감독분담금 확대방안의 적정성 여부에 관한 연구

—보험대리점에 대한 감독분담금 부과방안을 중심으로—

A Study on the Appropriateness of the Financial Authority's Measures to Expand the Share of Supervision Fees

—Focused on the Plan to Impose a Share for Insurance Agents—

이 성 남*

Lee, Sung Nam

목 차

- | | |
|-----------------------------|-------------------|
| I. 서론 | IV. 감독분담금 제도의 재설계 |
| II. 감독분담금 제도 일반론 | V. 결론 |
| III. 감독분담금 부담의무자 확대론에 대한 검토 | |

감독분담금은 금융감독원의 운용재원으로서 금감법 제47조 및 동법시행령 제12조의 규정 등에 의거 금융감독원의 검사대상 금융회사 등으로부터 납부받은 금전을 말한다. 금융기관분담금 징수 등에 관한 규정에 의하면 분담금의 종류로서 감독분담금과 발행분담금으로 구분하고 있다(규정 제2조).

감독분담금의 법적 성격이 무엇인지에 관하여 논의가 있으나 감독분담금은 금융감독원의 검사 감독 서비스를 제공하는 것을 분담에 대한 반대급부의 내용으로 볼 수 있고, 금융감독원이 수행하는 금융기관에 대한 검사 감독 서비스는 금융산업의 선진화와 금융시장

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2021.48.323>

투고일: 2021. 1. 15. / 심사회의일: 2021. 2. 4. / 게재확정일: 2021. 2. 15.

* 국립목포대학교 경영대학 금융보험학과 교수, 법학박사

Professor, Ph.D., National Mokpo University

의 안정을 도모하고 건전한 신용질서와 공정한 금융거래 관행을 확립하며 예금자 및 투자자 등 금융 수요자를 보호하기 위한 일반적 공익을 확보하기 위한 것이지 특정 공익사업의 성격을 갖는 것은 아니다.

최근 금융당국에서 용역결과 등을 토대로 종래 분담금 부과 대상이 아닌 보험대리점 등에 대해서도 그 부과대상 범위를 확대하려고 하는바, 법률적으로 그 근거가 없을 뿐만 아니라 보험소비자의 부담을 가중하게 하는 것으로 그러한 정책의 추진은 신중하게 하여야 할 것이다.

감독분담금제도가 금융회사 등에 상당한 부담을 주는 제도이므로 그 운영에 있어서 이해관계자의 참여 등을 통한 민주적 제도 운영을 도모하고, 감독분담금제도의 헌법적 정당화를 확보하는 동시에 법률적 근거를 명확하게 하여 제도운용의 투명성과 공정성, 예측가능성을 제고하여야 할 것이다.

[주제어] 금융회사, 금융소비자, 감독분담금, 운용재원, 감독분담금의 법적 성격, 금융감독원, 금융시스템

I. 서론

금융위원회는 2020년 3월 13일 금융위원회의 설치 등에 관한 법률(이하 ‘금감법’이라 한다) 제47조, 동법 시행령 제12조, 제12조의2 및 금융기관분담금 징수 등에 관한 규정(이하 ‘규정’이라 한다) 제4조 제1항에 따라 공고(제2020-85호)을 통하여 2020년도 감독분담금 분담요율을 공지하였다.

감독분담금은 금융회사에 대한 검사 및 제재, 금융소비자 보호, 금융감독 등의 공적업무를 수행하고 있는 금융감독원의 주요 운용재원이 된다. 그런데 최근 이와 관련하여 논란이 많다. 먼저 언론보도를 보자. 언론보도에 의하면 금감원은 2019년 2,800억원이 넘는 분담금을 금융회사들로부터 징수했으며 올해도 비슷한 수준으로 징수할 것이라고 한다. 그런데 금융회사들은 금융감독원의 감독분담금 징수에 대하여 상당한 불만을 가지고 있는 것으로 보인다. 주요 불만 사항을 보면 다음과 같다.

첫째, 매년 분담금이 얼마가 오르고 그 이유가 무엇인지와 어디에 쓰이는지를 금융감독원이 통보할 때까지 금융회사들은 전혀 알 길이 없다.

둘째, 분담금의 부과 형평성에 문제가 있다. 특히 소수의 대형 금융회사의 부담이 과중하다.

셋째, 순이익이 50억원이 안 되는 금융회사들은 분담금을 한 푼도 내지 않아 부담자간

의 형평성 문제가 있다.

이러한 금융회사들의 불만에 대해 금융감독원은 감독분담금은 금감법 및 동법 시행령, ‘금융기관분담금 징수 등에 관한 규정’에 따른 절차와 산정방식에 따라 금융회사에 부과되고 있으며 이러한 분담금 제도는 미국, 영국, 독일, 호주 등 해외 주요국 금융감독기구의 경우에도 동일하게 운용되고 있으므로 특별한 문제가 없다고 주장한다. 한편 금융당국은 금융회사들의 감독분담금 제도 운용에 대한 불만사항을 고려하여 감독분담금의 부과제도에 대한 개선작업을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 개선방안에 의하면 감독분담금의 부과 대상을 보험회사 등 금융회사 외에도 보험대리점 등에 대해서도 부과를 확대하려고 하는 검토가 진행 중인 것으로 보인다.

이에 따라 본고에서는 금융감독당국이 부과하여 징수하고 있는 감독분담금이란 무엇이고, 감독분담금이 무엇에 쓰이며, 감독분담금의 법적 성격은 무엇인지 살펴보고(Ⅱ), 감독분담금의 부과 대상을 확대하는 개선방안의 문제점에 대해 감독분담금 부과제도의 정당성 및 타당성 등에 대하여 검토하며(Ⅲ), 합리적인 감독분담금의 구축방안은 무엇인지 논의를 하고(Ⅳ), 보험대리점에 대한 부과 확대논의의 타당성에 대한 논의를 마치고자 한다(Ⅴ).

Ⅱ. 감독분담금 제도 일반론

1. 금융감독원의 업무와 재원조달

금융감독원은 금융기관의 업무 및 재산상황에 대한 검사, 검사 관련한 제재, 금융위원회와 그 소속 기관에 대한 업무지원 등을 업무를 수행한다(금감법 제37조). 그리고 금융감독원의 법적 형태는 무자본특수법인에 해당한다(금감법 제24조). 이러한 점에서 한국은행과 동일한 법적 형태를 취하고 있다(한국은행법 제2조). 금융감독원을 운용하기 위해서는 그 재원 마련이 필요한 데 금융감독원은 그 재원을 국가의 조세수입이 아니라 정부의 출연금, 한국은행 출연금, 금융기관의 출연금, 감독분담금, 그 밖에 다른 법령이나 정관으로 정한 수입으로 충당한다(금감법 제46조). 한국은행의 경우 특별한 재원조달에 관한 사항을 규정하지 않고, 다만 정부의 사무취급과 관련하여 실비의 범위에서 요금 또는 수수료를 청구할 수 있는 근거가 마련되어 있을 뿐이다(한국은행법 제74조). 그러나 한국은행이 수행하는 업무 내용에 따라 다양한 비용의 청구가 발생할 소지가 있고, 이러

한 경우에는 한국은행이 급부이행에 대한 대가를 징수할 수 있는 근거를 한국은행법에 규정하여 그 근거를 명확히 하고 비용청구에 대한 투명성을 제고할 필요가 있다. 정부의 출연금, 한국은행 출연금 등은 반대급부가 없는 증여적 성격을 갖는 것으로 이해되지만 금융감독원의 예산재원의 상당규모를 차지하는 감독분담금의 성격이 과연 무엇인지 명확하지 않다. 따라서 이하에서는 감독분담금의 의의와 성격에 대해 살펴본다.

2. 감독분담금의 의의와 성격

2.1 의의

감독분담금은 금융감독원의 운용재원으로서 금감법 제47조 및 동법 시행령 제12조의 규정 등에 의거 금융감독원의 검사대상 금융회사 등으로부터 납부받은 금전을 말한다. 금융기관분담금 징수 등에 관한 규정에 의하면 분담금의 종류로서 감독분담금과 발행분담금으로 구분하고 있다(규정 제2조).

이중 감독분담금은 금융감독원의 검사대상기관이 감독원의 운영경비에 충당하기 위하여 납부하여야 하는 분담금을 말한다(규정 제2조 제1호). 그리고 발행분담금은 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 따라 금융위원회에 증권신고서를 제출하는 발행인이 감독원의 운영경비의 일부를 부담하기 위하여 납부하여야 하는 분담금을 말한다(규정 제2조 제2호).

2.2 감독분담금의 성격론

2.2.1 문제의 소재

그동안 감독분담금의 성격이 무엇인지에 관한 논의가 있었다. 이러한 논의의 실익은 감독분담금이 부담금으로 해석될 경우 기획재정부에서 관리하는 부담금으로 포섭되어 관리되어야 하는 문제가 발생한다. 그러나 특별히 발행분담금에 관한 논의는 아직까지 문제가 제기되지 않았다.

분담금의 성격과 의의가 무엇인가에 따라 분담금의 부과요건, 분담금 납부의무자의 대상적격, 분담비율의 결정 등 분담금 제도 운영 전반에 영향을 미치기 때문에 감독분담금의 성격이 무엇인지 분명히 할 필요가 있다.

나아가 금융회사는 분담금 외에도 출연금을 금융감독원의 운영 재원의 마련을 위해 납부할 것으로 예정되어 있는데 이때 출연금과 분담금은 어떠한 차이가 있는지 살펴볼 필요가 있다. 기획재정부의 부담금 운용 평가단에서 금융감독원의 감독분담금에 대해 부담금으로서 타당성은 크지 않으나, 관리의 필요성이 있다고 문제를 제기함으로써 촉발된 양측의 상반된 주장은 감독분담금의 법적 성격과 그 산정기준 등에 대해 새로이 논란을 일으키고 있다.

2.2.2 감독분담금의 성격논의

감독분담금은 금융감독원의 운영경비에 충당하기 위하여 납부하여야 하는 분담금을 말하는데(규정 제2조 제1호), 이러한 좁은 의미의 분담금이 어떠한 성격을 갖는 것인지 즉 분담금이 조세로서의 성격을 갖는지 기부금에 해당하는지 아니면 출자로서의 의미를 갖는지 등에 관한 성격 구분이 되어야 하는데 지금까지 논의는 주로 부담금관리 기본법에 규정된 부담금 내지 그에 유사한 부담금인지 혹은 금융회사에 제공하는 감독 및 검사 서비스 등 용역제공에 대한 반대급부로서 수수료인지에 관하여 논의가 집중되었다.

1) 부담금설과 수수료설의 주장내용 및 논거를 보면 다음과 같다.

2.2.2.1 부담금관리 기본법에 규정된 부담금 내지 그에 유사한 유사부담금설

이 견해는 감독분담금은 부담금 내지 부담금과 유사한 성격을 가진 것이라고 주장한다. 이러한 견해는 부담금운용평가단이 ‘2011년도 부담금운용평가 결과’를 부담금운용심의위원회에 보고하면서 주장된 견해이다.

이렇게 보는 견해의 주요 논거는 다음과 같다.

첫째, 감독분담금이 수수료로서의 성격이 있으려면 실제 검사경비를 산출하여 부과율을 결정하는 것이 타당하지만, 감독분담금은 금융기관의 성격에 따라서 고정된 요율을 적용하고 있을 뿐만 아니라 부채총액의 규모가 분담금을 결정하는 요인으로 작용하고 있어서 통상적인 수수료의 성격을 가진 것으로는 보기 어렵다.

둘째, 감독분담금을 부담금관리 기본법상의 부담금으로 포함하는 경우의 장단점을 분석해 보면, 단점은 부담금의 개수와 규모가 증가하는 것이고, 장점은 분담금 규모에 대하여 금융위원회뿐만 아니라 부담금 운용평가단, 국회 등의 감독기능이 강화되어 투

1) 한국재정학회/서강대학교 산학연구소/연세대학교 산학연구소, 금융감독원 감독분담금의 성격 규명 및 그에 따른 제도개선 방안, 2012, 10. 31쪽 이하.

명성 및 합리성이 제고될 수 있다.

셋째, 감독분담금은 금융감독원이 금융기관을 대상으로 수행하는 검사 및 감독서비스에 대한 수수료의 성격보다는 금융감독원 운영경비 재원조달을 위한 성격의 금전부담이므로 부담금으로서의 타당성은 크지 않으나 감독분담금에 대하여 기획재정부가 부담금 관리 기본법에 따라 관리할 필요성이 있다.

2.2.2.2 금융회사에 제공하는 감독 및 검사 서비스 등 용역제공에 대한 수수료설

이 견해에 의하면 감독분담금은 부담금이 아니고 감독 및 검사서비스 제공에 따른 반대급부적 성격을 가진 수수료라고 주장한다. 금융감독원과 금융감독위원회가 펼치는 주장이다. 즉 금융당국이 금융기관 등을 대상으로 조사나 감독서비스를 제공하고 부과하는 감독분담금은 특정 공익사업을 위한 경비를 조달하는 부담금 성격의 것이 아니라 금융감독원이 금융회사에 제공하는 감독 및 검사 서비스 등 용역제공에 대한 수수료 성격으로 부담금 관리 기본법상의 부담금 정의에 해당되지 않는다고 주장하고 있다.

주요논거는 다음과 같다.

첫째, 감독분담금은 금융감독원이 금융회사에 감독 검사 서비스를 제공하는 대가이다.

둘째, 금융회사에 대한 감독 및 검사는 금융회사의 건전성 제고 및 금융소비자 보호를 위해 금감원이 제공하는 불특정 공공서비스를 위한 대가로 부과하는 것으로서 특정 공익사업을 위한 것이 아니다.

2.2.3 소결

협회의 의미의 감독분담금 즉 금융감독원의 검사대상기관이 감독원의 운영경비에 충당하기 위하여 납부하여야 하는 분담금이 부담금 관리법상의 부담금에 속하여야 하는지에 관하여 살펴본다. 광의의 분담금 중 발행분담금은 증권신고서를 제출하는 발행인에게 사무취급에 소요되는 경비의 일부를 부담하게 하는 것이므로 일종의 사무취급 수수료로 볼 수 있으므로 분담금의 성격 논의에서는 제외하기로 한다(규정 제2조 제2호).

부담금 관리기본법상의 부담금설에 대해 살펴본다. 부담금 관리기본법 제2조에 의하면 부담금이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 말한다. 그러

나 특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외되어 있다. 우선 위 규정에 의하면 부담금 관리법상의 부담금은 이행보증금, 부담금, 조성금, 수입이익금, 분담금, 통행료, 출연금, 납부금 등 그 명칭 여하는 불문한다.

부담금을 성격에 따라 구분하면 순수한 재정조달 목적 부담금, 재정조달 목적뿐만 아니라 특정한 사회정책적 실현목적을 가지는 정책실행목적 부담금 등이 있고, 정책실행목적 부담금에는 국민의 행위를 일정한 정책적 방향으로 유도하기 위한 유도적 부담금이 있다. 부담금 여부를 판단하는 지표로서 두 가지 개념지표가 있다. 즉 그 실질적 내용이 급부에 대한 대가성을 갖지 않는다는 것이고, 나아가 특정 공익사업과 관련성을 가질 것을 요구한다.

생각건대, 금융감독원의 검사 및 감독서비스를 제공하는 것을 분담에 대한 반대급부의 내용으로 볼 수 있고, 금융감독원이 수행하는 금융기관에 대한 검사 및 감독 서비스는 금융산업의 선진화와 금융시장의 안정을 도모하고 건전한 신용질서와 공정한 금융거래 관행을 확립하며 예금자 및 투자자 등 금융 수요자를 보호하기 위한 일반적 공익을 확보하기 위한 것이지 특정 공익사업의 성격을 갖는 것은 아니다. 따라서 감독분담금은 금융회사 감독·검사 서비스 등에 대한 반대급부로서 서비스 제공에 소요된 실제경비 지출 후 남은 잔액을 금융회사에 반환하는 실비정산형 행정수수료에 해당한다고 보는 것이 타당하다. 그러나 감독분담금의 성격이 반대급부 제공에 대한 수수료적 성격을 갖는다고 하더라도 부과대상, 부과요건, 징수 절차, 구제수단 등에 대하여 부담금 수준 이상의 투명하고 적절한 관리가 이루어져야 한다.

3. 감독분담금 제도의 운용 근거

금융감독원의 운영을 위한 재원 중의 하나인 감독분담금은 금융감독원의 검사를 받는 금융기관은 분담금을 금융감독원에 납부하여야 한다는 규정을 근거로 하여 징수하고 있다(제47조 제1항). 동 분담금은 법 제46조에 의해 금융감독원의 운영에 필요한 재원충당을 위해 사용”하도록 규정하고 있다.

4. 분담요율의 결정 및 영역 구분

분담금의 분담요율은 검사대상기관별로 직전 사업연도말 총자산금액의 1만분의 15의

범위 안에서 금융영역별 분담금 규모, 검사대상기관별 총부채, 영업수익 및 보험료 수입 등을 감안하여 매년 금융위원회가 정하도록 되어 있다(시행령 제12조 제1항). 이 때 금융영역별 분담금 규모는 금융영역별로 정부의 출연금, 한국은행의 출연금, 금융기관의 출연금, 그 밖에 다른 법령이나 정관으로 정한 수입, 해당 금융영역의 감독·검사 등에 투입되는 금융감독원의 인력, 해당 금융영역의 영업수익 규모 등을 감안하여 정한다(시행령 제12조 제1항).

5. 감독분담금의 부과 절차

5.1 감독분담금의 총액 결정

금융위원회로부터 승인받은 총예산에서 발행분담금 등 타 수입예산 항목의 추정액을 차감하여 감독분담금 총액을 결정한다.

$$\text{감독분담금} = \text{총예산} - \text{발행분담금} - \text{한국은행출연금} - \text{기타수입}$$

5.2 금융영역별 배분

은행·비은행, 금융투자, 보험의 3개 금융영역으로 배분, 감독분담금 총액을 투입인력(60%)과 영업수익(40%)을 적용하여 권역별 분담금 산출한다.

〈금융영역의 구분〉

영역	금융회사
은행·비은행	시중은행, 특수은행, 금융지주회사, 농수산림조합, 신탁중앙회, 상호저축은행
금융투자	증권 선물회사, 종합금융회사, 자산운용회사, 투자자문사, 신탁회사, 증권금융회사, 신용평가회사, 한국거래소, 예탁결제원
보험	생명보험회사, 손해보험회사, 재보험회사, 보험개발원 등

5.3 개별금융회사별 배분

금융회사별 총부채, 영업수익, 보험료 수입의 가중치를 적용해 개별회사의 분담요율

을 산정한다.

Ⅲ. 감독분담금 부담의무자 확대론에 대한 검토

1. 문제의 제기

최근 금융당국에서 용역결과 등을 토대로 종래 분담금 부과 대상이 아닌 보험대리점 등에 대해서도 그 부과대상 범위를 확대하려고 하는 바, 이러한 분담금 대상의 확대가 타당한 것인지 살펴볼 필요가 있다. 이에 따라 이하에서는 현행 감독분담금의 부과 현황, 부담의무자 현황, 분담금의 확대 논거 등에 대하여 살펴본 후 분담금 부과 확대방안의 타당성에 대해 검토하고, 향후 바람직한 분담금 부과 방향에 대하여 살펴본다.

2. 감독분담금의 부과 현황

2020년도 금융감독원 예산은 3,630억 원이고, 이 중 수입예산은 감독분담금(76.8%), 유가증권 발행분담금(19.4%) 등으로 조달하고 있으며 지출예산은 인건비(65.9%), 경비(21.9%) 등으로 구성되어 있다. 금융감독원의 2019 회계연도 결산 결과에 의하면 금융당국의 수입예산 내역을 다음과 같다. 국의 예산 구조, 2011년도 예산에 비하여 약 1000억 원 증가하였다.

〈금융감독원의 수입 예산(2019년)〉

(단위 : 억원, %)

구 분	'19예산(A)	'19수입(B)	차액(B-A)	수입률(B/A)	'18년
감독분담금	2,771(77.9)	2,771(61.1)	-	100.0	100.0
발행분담금	647(18.2)	961(32.6)	314	148.5	134.5
한은출연금	100(2.8)	100(3.3)	-	100.0	100.0
운영외수입 등	38(1.1)	74(2.9)	36	197.5	176.3
합 계	3,556(100.0)	3,906(100.0)	350	109.8	107.2

출처 : 금융감독원 업무현황 자료(제382회 정기회), 2020. 10.13.

〈금융감독원의 지출 예산(2019년)〉

(단위 : 억원, %)

구 분	'11예산(A)	'11집행(B)	차액(B-A)	집행률(B/A)	'10년
일반관리비	2,420	2,320	△100	95.9	96.7
자본예산	102	93	△9	91.2	92.9
운영외비용 등	110	62	△48	56.4	28.9
합 계	2,632	2,475	△157	94.0	94.9

출처 : 금융감독원 업무현황 자료(제382회 정기회), 2020. 10.13.

3. 감독분담금 납부의무자

3.1 법령상 납부의무자

분담금의 납부의무자는 금융감독원의 검사를 받는 기관이 된다(금감법 제47조 제1항). 이처럼 부과 대상자를 법률에 명확하게 한정하고 있으므로 이들 기관에 해당하지 아니한 경우에는 분담금의 납부의무를 부담하지 않는다. 분담금 납부의무자에는 은행, 금융투자업자, 증권금융회사, 종합금융회사 및 명의개서대행회사, 보험회사, 상호저축은행과 그 중앙회, 신용협동조합 및 그 중앙회, 여신전문금융회사 및 겸영여신업자, 농협은행, 수협은행, 다른 법령에서 금융감독원이 검사를 하도록 규정한 기관, 그 밖에 금융업 및 금융 관련 업무를 하는 자로서 대통령령으로 정하는 자 등이 있다(금감법 제47조 제1항 및 제38조).

<금융위원회의 설치 등에 관한 법률>

제38조(검사 대상 기관) 금융감독원의 검사를 받는 기관은 다음 각 호와 같다.

3. 「보험업법」에 따른 보험회사

9. 다른 법령에서 금융감독원이 검사를 하도록 규정한 기관

10. 그 밖에 금융업 및 금융 관련 업무를 하는 자로서 대통령령으로 정하는 자

<금융위원회의 설치 등에 관한 법률 시행령>

제12조(분담금) ① 법 제47조제1항에 따른 분담금의 분담요율은 법 제38조에 따른 검사대상기관별로 직전 사업연도말 총자산금액의 1만분의 15의 범위 안에서 금융영역별 분담금 규모, 검사대상기관별 총부채 및 영업수익(법 제38조제3호에 따른 보험회사의 경우에는 보험료 수입으로 한다) 등을 감안하여 매년 금융위원회가 정하는 비율로 한다.

이 경우 금융영역별 분담금 규모는 다음 각 호의 구분에 따른 금융영역별로 법 제46조제1호부터 제3호까지 및 제5호의 재원, 해당 금융영역의 감독·검사 등에 투입되는 금융감독원의 인력, 해당 금융영역의 영업수익 규모 등을 감안하여 매년 금융위원회가 정한다.

1. 법 제38조제1호 및 제4호부터 제8호까지의 규정에 따른 검사대상기관과 이와 업무성격이 유사한 같은 조 제9호의 검사대상기관으로서 금융위원회가 정하는 기관
2. 법 제38조제2호의 검사대상기관과 이와 업무성격이 유사한 같은 조 제9호의 검사대상기관으로서 금융위원회가 정하는 기관
3. 법 제38조제3호의 검사대상기관과 같은 조 제9호의 검사대상기관으로서 제1호 및 제2호에 해당되지 아니하는 기관

<금융기관분담금 징수 등에 관한 규정>

1. 법시행령 제12조제1항제1호에 의한 검사대상기관 : 법 제38조제1호 및 제4호부터 제8호까지의 검사대상기관과 법 제38조제9호의 검사대상기관중 다음 각 목의 기관
2. 법시행령 제12조제1항제2호의 검사대상기관 : 법 제38조제2호의 검사대상기관과 법 제38조제9호의 검사대상기관중 다음 각 목의 기관
3. 법시행령 제12조제1항 제3호의 검사대상기관 : 법 제38조의 제3호의 검사대상기관과 법 제38조제9호의 검사대상기관으로서 제1호 및 제2호에 해당되지 아니하는 기관

<감독분담금 분담요율 적용 특례>

다음 각호의 검사대상기관에 대하여는 제4조의 규정에 의해 위원회가 매년 공고하는 감독분담금 분담요율에 불구하고 감독분담금 분담요율을 1만분의 0으로 한다.

1. 제3조의2의 규정에 의한 영업수익이 50억원 미만인 기관
2. 법 제38조제2호의 기관중 명의개서대행업무를 수행하는 기관
3. 법 제38조제5호의 기관중 신용협동조합
4. 법 제38조제6호의 기관중 겸영여신업자
5. 법 제38조제9호의 기관중 다음의 1에 해당하는 기관
 - (1) 신용정보의이용및보호에관한법률에 의한 신용정보업자중 신용보증기금과 한국무역보험공사, 종합신용정보집중기관
 - (2) 보험업법에 의한 보험중개인·보험대리점·보험계리업자·손해사정업자 및 기타 보험관계단체

3.2 보험대리점의 부과 대상 여부

금융기관분담금 징수 등에 관한 규정에 의하면 감독분담금 분담요율 적용 특례에서 보험업법에 의한 보험중개인·보험대리점·보험계리업자·손해사정업자 및 기타 보험관계단체에 대해 분담금을 부과하지 아니한 것으로 규정하고 있다. 감독분담금 분담요율 적용 특례규정은 요율에 관한 특례를 규정한 것으로 법령상 감독분담금의 납부의무자를 전제로 하여 그러한 대상자 중에서 특별한 예외를 두고자 하는 것이다. 그런데 현행 금융위원회의 설치 등에 관한 법령상 보험대리점을 부과대상자로 볼 수 있는 근거 규정이 없다. 따라서 법률 등에 의하여 부과대상자로 열거되지 아니한 경우에는 부과대상자에서 당연히 제외된다고 보아야 한다. 그러므로 보험업에서는 보험회사 외에 보험대리점, 손해사정사 및 손해사정법인, 보험설계사, 보험계리사 및 보험계리법인, 보험협회 등은 부과 대상에서 당연히 제외되는 것이다.

보험대리점을 부과 대상으로 보는 근거를 금감법 제38조 제9호의 다른 법령에서 금융감독원이 검사를 하도록 규정, 즉 다른 법령에서 금융감독원이 검사를 하도록 규정한 기관을 근거로 들고 있으나 이러한 법령해석은 논리적 체계적 해석에 어긋난다. 여기서 다른 법령에서 금융감독원이 검사를 하도록 규정한 기관은 금융법령이 아닌 즉 보험업법의 규정이 아닌 별도의 법률에 따라 금융감독원의 검사를 받도록 하는 기관을 의미하는 해석하여야 하기 때문이다. 만약 보험대리점 등을 부과 대상기관으로 명확히 설정하고자 한다면 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제38조 제3호에서 보험업법에 따른 보험회사, 보험대리점 등이라고 규정하는 것이 마땅하다.

4. 보험대리점 등의 부과 대상 포함론의 논거

4.1 보험대리점 수 증가

보험대리점에 소속되어 있는 보험설계사 수가 보험회사 전속 보험설계사 수보다 많다.

4.2 보험대리점의 대형화

일부 대형 법인보험대리점(GA, general agency)의 경우 보험설계사 수나 매출 등 규모

면에서 금융회사 수준으로 성장하는 등 대형화되고 있다. 특히 소규모 금융중개기관은 금융상품 불완전 판매행위 등 대형 기관에 상응하는 감독 수요를 필요로 한다. 법인보험 대리점은 다수 보험사와 위탁계약을 체결하는 독립적 판매조직으로 2003년 이후 급격히 성장하였고, 최근 전국적인 지점망을 갖춘 보험설계사 수 1만 명 이상의 초대형 GA가 등장하는 등 일부 GA는 외형적으로 금융회사 규모로 성장하였다.

4.3 제재건수의 증가

보험대리점의 보험판매 품질은 여전히 소비자의 기대에 부합하지 못하는 상황이다. 금융위원회에 상정된 대형 법인대리점의 제재건수가 매년 증가하는 추세이다. 2016년 15건, 2017년 24건, 2018년 28건으로 지속적으로 증가하고 있다. 따라서 감독분담금 납부 대상의 확대에 대한 검토가 필요하며 감독비용을 야기하는 소규모 신종 금융기관에 대해서도 최소분담금을 부과할 필요가 있다.

4.4 새로운 형태의 금융업에 대한 감독분담금 확대방안 마련 필요

금융시장 내에 새로운 사업자들이 등장하고 금융감독 서비스를 제공받고 있으나 분담금을 면제받는 회사는 전자금융업자, 카드결제대행사(VAN)사, 대부업체, 보험대리점 등이고 이들에 대해서도 감독분담금의 부과가 필요하다. VAN의 경우도 2015년 여신전문금융업법상 감독대상 기관으로 편입되었으므로 이에 대한 감독분담금 부과가 필요하다. 정보통신기술의 발전으로 온라인플랫폼을 통하여 특정 차입자에게 자금을 제공할 목적으로 투자한 투자자의 자금을 투자자가 지정한 해당 차입자에게 대출(어음할인·양도담보, 그 밖에 이와 비슷한 방법을 통한 자금의 제공을 포함한다)하고 그 연계대출에 따른 원리금수취권을 투자자에게 제공하는 온라인투자연계금융업자 등이 등장하는 등 다양한 핀테크 업체 등이 등장하여 새로운 감독수요 등을 창출하고 있다.

4.5 국제적 정합성 제고 필요

영국, 호주, 독일 등 주요국에서도 최소 감독분담금을 적용하고 있다. 특히, 영국은 감독에는 반드시 수수료가 수반된다는 원칙에 따라 모든 금융기관에 대해 최소 분담금

규정을 적용하고 있다.²⁾

5. 보험대리점 부과 확대론에 대한 검토

5.1 보험대리점의 현황

보험대리점은 현재 우리나라 보험시장에서 모집채널로서 중요성이 점차 부각되고 있다. 특히, 19년 말 중·대형 법인보험대리점은 190개로 전년 말 대비 12개 증가하였고, 소속설계사는 189,395명으로 전년 말 대비 8,649명 증가하였다.³⁾ 소형대리점 소속 보험설계사는 43,375명으로 전년 말 대비 1,117명 감소하고 있다.

〈보험 판매채널 현황〉

(단위 : 명, 개)

구 분		기관수			소속 설계사수		
		'17년말	'18년말	'19년말	'17년말	'18년말	'19년말
법인대리점		5,742	5,751	5,728	394,502	404,677	412,183
중대형	대형	55	56	57	144,610	152,671	159,948
	중형	125	122	133	28,234	28,075	29,447
	중·대형 합계	180	178	190	172,844	180,746	189,395
소형		4,302	4,317	4,289	44,908	44,492	43,375
금융기관		1,260	1,256	1,249	176,750	179,439	179,413
개인대리점		27,014	25,753	25,283	5,416	4,446	4,198
보험회사					188,956	178,358	186,922
총합계					588,874	58,7481	603,303

출처 : 금융감독원(보도자료, 2020.5.12.).

5.1.1 조직 구조 및 운영형태

법인보험대리점의 조직은 독립법인형태, 법인체 연합형태, 지사형태, 1인 법인형 등 다양한 형태의 조직 구조를 취하고 있다. 이러한 다양한 형태의 법인보험대리점 조직은

2) 한국재정학회/서강대학교 산학연구소/연세대학교 산학연구소, 금융감독원 감독분담금의 성격 규명 및 그에 따른 제도개선 방안, 2012, 10. 31쪽 이하.

3) 대형보험대리점은 소속설계사수가 5백명 이상인 곳, 중형보험대리점은 소속설계사수 1백명~499명인 곳을 의미한다.

운영상의 여러 다양성을 표출하고 있고, 여러 법인보험대리점의 법적 구조 비롯되는 문제점도 함께 들어내고 있다.

구분		특징
독립형		- 대표 중심의 경영 일원화, 본점에서 모든 설계사 관리 - 기능별 Staff 운영 → 인건비高 높음 - 에이플러스에셋, 리치앤코 등
지사형	지사연합	- 동일 특성 법인체간 연합형 - 지사별 독립채산제, 수수료/시상 지급율 지사별 상이 - 지에이코리아, 케이지에이에셋 등
	법인연합	- 보험사 협상력 향상을 위한 법인가간 외형적 통합 - 법인별 독립채산제 - 수수료 배분 관리를 위한 사무국이 존재 - 글로벌금융판매, 리더스금융판매 등
1인 GA형(3인 GA형)		- 중간관리자 배제를 통한 유통단계 축소, 1인지사 체계 - 수수료, 시상 지급률 기존GA 대비 차별화 - 더블유에셋, 비엠피금융서비스 등
자회사형		- 보험회사의 자회사 형태로 운영 - 보험회사의 경영 통제력 확보 - 삼성생명금융서비스, 메트라이프금융서비스 등

자료 : 한국보험대리점협회, 내부자료

그리고 보험대리점은 대형 법인보험대리점 조차도 상근직 내근 직원은 극소수이며, 대부분이 독립사업자인 보험설계사로 구성되어 있어 보험설계사의 잦은 이동 등에 따른 조직의 변화 가능성이 높아 안정적인 조직 형태를 취하지 못하고 있으며 계속기업으로서의 생존 가능성이 낮은 수준이다. 실질은 보험회사에 소속되어 관리하는 모집조직을 다양한 보험상품의 취급 가능성이라는 이점을 이용하여 모집조직을 관리하고 있는 것이고 이러한 점에서 보면 보험회사 소속 보험설계사의 고용형태를 그대로 수용하여 모집조직을 관리하고 있는 것이다.

5.1.2 매출액 및 자본금 규모

매출액은 개별 사업자인 소속 보험설계사의 영업력에 의한 것이고, 독자적인 상품에 대한 매출은 아니다.

2019년 중·대형 GA의 신계약 건수는 1,461만건으로 전년(1,278만건) 대비 14.3%(183만건) 증가하였다. 이중 대형 GA는 통한 계약이 1,221만건(중형 239만건), 상품은 손보 상품이 1,307만건(생보 154만건)으로 신계약의 대부분(83.6%, 89.5%)을 차지하고 있다.

〈중·대형 GA의 신계약 체결건수 현황〉

(단위 : 만건, %)

구 분	'17년	'18년(A)	'19년(B)	증감(B-A)	증감률
대형GA	843	1,046	1,221	175	16.7
중형GA	178	232	239	7	3.0
합계	1,021	1,278	1,461	183	14.3
생보	114	125	154	29	23.2
손보	908	1,153	1,307	154	13.4

주) 자료출처 : 금융감독원(보도자료, 2020.5.12.).

수수료 수입은 2019년 중·대형 GA의 수수료 수입은 7조 4,324억원으로 전년(6조 1,537억원) 대비 20.8%(1조 2,788억원) 증가하였고, 수수료 환수금은 4,538억원으로 전년(4,359억원) 대비 증가하였고(179억원, 4.1%↑), 환수비율은 6.1%로 전년(7.1%) 대비 1.0%p 개선되었다.

〈중·대형 GA 수입수수료 현황 등〉

(단위: 억원, %, %p)

구 분		'17년	'18년(A)	'19년(B)	증감(B-A)	증감률
수수료	생보	24,380	26,194	29,461	3,267	12.5
	손보	27,430	35,343	44,863	9,521	26.9
	전체	51,809	61,537	74,324	12,788	20.8
환수금	생보	2,596	2,766	2,685	△82	△2.9
	손보	1,084	1,592	1,853	261	16.4
	전체 (환수비율)	3,680 (7.1)	4,359 (7.1)	4,538 (6.1)	179 (△1.0)	4.1 -

출처 : 금융감독원(보도자료, 2020.5.12.).

한편 법인보험대리점의 상위 12개 점의 자본금 규모를 보면 최소 1억 6천만원(M사), 최고 148억 원(P사)이고, 평균 약 31억원 정도에 불과하다. 그러나 보험회사의 자회사형 대리점인 삼성화재금융서비스보험대리점, 삼성생명금융서비스보험대리점의 경우는 자본금이 400억 원에 이른다. 대다수의 보험대리점의 자본규모는 소규모로서 매우 취약한 구조를 보인다.

5.2 보험대리점 수수료 수입의 구조적 특성

보험대리점의 매출액은 대부분 보험대리점 소속 보험설계사의 보험계약 성과에 비례하여 받은 수수료 수입이며 이러한 수수료 수입은 실질적으로 소속 보험설계사에 귀속되어야 할 것으로 보험대리점은 단순히 수수료 관리 및 배분, 보험회사와 보험대리점 계약 체결, 수수료 협상, 시책의 설정 및 실시 등의 보험설계사를 통한 영업 추진에 필요한 관리업무 및 지원업무를 수행하고 있을 뿐이다. 따라서 보험대리점 수입금의 대부분이 소속 보험설계사의 몫으로 다시 배분되는 구조를 가지고 있다. 만약 감독분담금을 부담하게 될 경우 보험회사와 협상을 통하여 그러한 비용을 전가하거나 소속 보험설계사에게 돌아갈 수수료에서 충당할 수밖에 없고 이러한 경우는 보험설계사의 수익을 취약하게 할 것이다.

보험대리점의 이러한 수수료 수입은 독자적인 영업모델에 따른 반대급부가 아니라 보험영업이라는 하나의 영업 속에서 발생하는 보험료에서 나온다. 또한 보험대리점이 보험계약자에게 독자적인 서비스를 제공하여 얻은 대가로서 직접 보험계약자의 관계에서 수수료를 수취하는 것이 아니라 보험계약이 성립되는 것을 전제로 하여 보험회사로부터 사전에 약정한 수수료를 취득하는 것이다.

5.3 보험대리점의 감독 수요 유발 구조적 특징

보험대리점의 감독 수요 유발은 보험대리점이 하는 역할이 무엇인가 여부에 달려 있다. 보험업법에 의하면 보험대리점이란 보험회사를 위하여 보험계약의 체결을 대리하는 자로서 보험업법 제87조에 따라 등록된 자를 말한다.⁴⁾

보험대리점은 등록을 함에 있어서 소정의 등록수수료를 부담하고 있으며 보험대리점의 역할이 보험계약의 체결이라는 보험업의 일부에 속하는 영역에서 보험계약 체결의 대리인으로 역할을 수행하고 있다. 보험대리점에 감독업무는 보험업이라는 본체를 중심으로 하는 전체 보험시장의 보험거래의 안정성 유지, 건전성 유지를 위하여 유기적인 관점에서 수행하는 업무라는 점에서 그 수익자는 보험업의 본체를 수행하는 보험회사라

4) 이성남, 보험모집규제론, 마인드맵, 2017, 98쪽; 한기정, 보험업법, 박영사, 2019, 385쪽; 성대규, 한국보험업법 제2판, 두남, 2015, 32쪽; 정재웅, 보험업법 해설, 진한엠앤비, 2017, 399쪽; 石田 満, 保険業法, 文眞堂, 2015, 614-615頁; 安居孝啓, 保険業法の解説, 大成出版社, 2010, 937頁 참조.

고 보아야 할 것이다. 검사 제재 업무, 소비자 보호 업무는 검사 및 제재 서비스는 보험회사의 모집종사자로서 활동하는 과정에서 보험회사와 체결하는 중간의 매개자로서 역할을 수행하던 중에 발생한 문제점을 발굴하려는 것으로 보험회사의 보험계약과 깊은 관련성을 가진 분야이다. 그리고 보험대리점은 보험회사의 보조 역할을 수행하는 것에 불과하여 본체인 보험회사의 검사에 부수하여 일어나는 작용에 불과하다.

또한 감독업무는 전체 보험시장 시스템에서 고려하여야 하는 보험모집제도의 문제로서 그러한 감독업무가 보험대리점이 유일하게 유발하는 수요에 의한 것이라고 보기 어렵다. 금융감독서비스는 하나의 영업거래단위별로 발생하고, 하나의 영업거래에서 일부 분야에서 보조적 역할을 수행하는 독자적인 감독수요 및 검사 수요가 크지 않으므로 본체에 대하여 감독 및 검사 서비스를 제공함으로써 충분하다. 한편 아래에서 보는 바와 같이 중대형 보험대리점의 2019년 중·대형 GA의 불완전판매비율은 0.08%로 전년(0.13%) 대비 0.05%p 개선되고 있다. 중형 및 대형대리점 모두 전년(0.15%, 0.12%) 대비 모두 0.04%p 개선되고 있다.

〈중·대형 GA 불완전판매비율 현황〉

(단위 : %, %p)

구 분	'17년	'18년(A)	'19년(B)	증감(B-A)
중·대형 전체	0.13	0.13	0.08	△0.05
중 형	0.13	0.15	0.11	△0.04
대 형	0.12	0.12	0.08	△0.04

출처 : 금융감독원(보도자료, 2020.5.12.).

이러한 보험대리점 등의 모든 모집조직의 불완전 판매는 보험모집업무 내지 판매업무에 대한 위임자인 보험회사의 통제하에 관리되어야 할 과제이다. 이러한 점에서 보험대리점의 독자적인 감독수요 유발은 아닌 것이다. 보험회사의 업무기능과 복합적으로 작용한 결과이고 전체 보험질서 측면에서 감독 및 검사 업무가 진행되어야 할 문제이다. 또한 불완전 판매는 보험대리점이 관리 통제가 어렵고, 보험대리점의 의지가 그대로 반영된 것은 아니다. 보험대리점의 조직구조의 취약성으로 인한 소속 보험설계사에 대한 실질적인 지휘 감독, 통제 곤란성에 기인한 측면이 강하다. 이러한 점에서 볼 때 보험대리점에 대한 감독분담금 부과는 보험판매회사 등 보험대리점의 독자적인 영업주체로서 제도적 변화가 이루어진 후에 검토할 문제이다.

5.4 감독분담금 부과확대 방안에 대한 이론적 측면 등에서 정당성 검토

이하에서는 금융당국이 검토하고 있는 보험대리점 등에 대한 감독분담금 확대 방안에 대하여 그 이론적, 법률적, 정책적 측면에서 정당성을 살펴본다.

5.4.1 이론적 정당성

감독분담금에 대한 성격에 대해 그 성격이 무엇인가에 관하여 의견이 분분하다. 이에 따라 각각의 견해에 입각하여 감독분담금 확대방안에 대한 이론적 검토를 시도한다.

5.4.1.1 감독 등 서비스 대가적 성격에서 바라본 문제

감독분담금에 대한 성격이 무엇인지에 따라 그 이론적 정당성에 대한 평가가 달리 설명되겠지만 현행 통설적 견해에 의하면 감독분담금은 금융감독원의 경비를 충당하기 위하여 금융감독원의 검사를 받는 은행, 증권금융회사, 보험회사 등의 검사대상기관들이 납부하게 되는 것이라고 하므로 이러한 견해에 입각하여 그 이론적 정당성을 검토하기로 한다.

금융감독원의 감독분담금을 계약의 이론을 차용하여 구성해 보면 감독분담금은 서비스에 대한 대가이므로 금융감독서비스를 공급하는 자와 수요를 하는 자간의 계약관계가 성립되어야 한다. 계약의 이론에 따라 이론을 구성할 경우 금융감독서비스의 계약은 어떠한 계약인가? 의문이 드는데, 일반적인 사법적 계약의 경우 사적 자치원칙이 지배하고 계약의 체결 여부와 체결의 상대방 등에 대하여 자유로운 의사에 따라 선택할 수 있어야 한다.⁵⁾ 그러나 감독서비스 계약은 사적자치의 원칙에 의하여 당사자 간의 자유로운 의사에 의하여 성립된 것이라고 설명하기 어려울 것 같다. 금융감독서비스 수요자인 금융회사 등이 그러한 감독 서비스를 스스로 원하는 것으로 보이지 않기 때문이다. 또한 감독서비스가 금융회사에 도움이 될 수 있는 사항도 있겠지만 금융감독 및 검사 서비스의 제공과정에서 자신에게 불이익한 처분이 내려질 수도 있기 때문이다. 그렇다면 감독서비스 계약은 법률에 의하여 강제되는 계약으로 구성할 수 있는가?

사법적 관점에서 공익을 위하여 계약이 강제되는 경우도 종종 있다. 대표적으로 국민연금, 건강보험 등의 책임 보험 등의 계약이 그것이다. 결국 계약의 이론에 의하여 설명하

5) 지원림, 민법강의, 제10판, 박영사, 2012, 19-20쪽; 송덕수, 신민법강의, 제9판, 박영사, 2016, 73-74쪽; 김준호, 민법강의 제27판, 법문사, 2021, 20~21쪽; 平野裕之, 民法總則, 日本評論社, 2017, 100頁 참조.

는 경우에는 자유로운 임의계약보다는 강제계약에 가깝다.

다음으로 계약이라고 이론을 구성하면 계약의 당사자는 누구인가? 금융당국과 금융회사인가, 아니면 금융당국과 금융소비자인가? 감독분담금을 납부하는 당사자가 금융소비자가 아니라 금융회사 등이라는 점에서 금융회사 등이 이러한 계약을 스스로 체결하지 않을 것이므로 일종의 법에 의하여 강제되는 계약이라고 보아야 할 것이다. 금융감독당국과 금융회사, 금융소비자라는 3자의 이해관계를 고려하여 판단해 보건대 금융소비자는 정부에 대하여 금융시장의 감시와 금융감독을 철저히 해줄 것을 요청하고, 이에 따라 금융감독당국이 금융회사에 대해 감독서비스를 제공하는 것으로 볼 수 있으므로 금융소비자를 수익자로 하는 제3자를 위한 계약의 특수한 형태라고 볼 수 있다.

감독서비스 계약의 목적은 금융시장의 안정성 유지와 금융시장의 발전, 금융소비자 보호를 위한 것이고, 금융감독당국은 금융감독서비스를 제공하고 금융회사는 그 반대급부로서 감독분담금을 납부하는 것이다. 이러한 점에서 보면 금융감독계약은 유상성과 쌍무성을 모두 가지고 있으며 법에 의하여 승낙이 의제되고, 공고 등의 절차를 통하여 효력이 결정되는 구조를 취하고 볼 수 있다.

금부의 이행의 특성으로서 금융당국이 제공하는 금융감독서비스 등은 포괄적인 금부 의미를 가지고 있고, 공적 과제의 수행의 의미도 가지고 있으므로 계약에서와 같은 엄밀한 의미의 금부의 대등성과 개별성은 약한 것이 특징이다.

이와 같이 금융감독서비스는 금융시스템의 안정적인 운용이라는 국가적 목표를 실현하기 위한 것이므로 일방적 공적 과제의 수행이라고 볼 수 있고, 대가의 전속적 성질도 약하므로 감독분담금을 검사 대상기관으로 무한히 확대하는 것은 바람직하지 않다. 감독분담금은 금융의 거래단위를 즉 독립된 영업단위를 표준으로 하여 그 금융영업행위의 주된 업자인 보험회사 등에 부과하는 것이 타당하다. 감독분담금을 보험설계사, 보험대리점, 투자권유대행인, 대출모집인 등 거래의 중간 매개자에게 대하여 까지 확대하는 것은 바람직하지 않다. 중간 보조상에 대해서도 별도의 감독분담금을 부과하는 것은 분담금의 부과영역을 구별하여 징수하는 현행 감독분담금 운용체제에 의할 때 이중부과의 문제가 발생하고, 더구나 보험대리점 등이 감독분담금을 부담할 경우 보험료 속에 녹아 있는 수수료에서 재원을 마련해야 하고, 결국 보험소비자의 부담을 가중시키는 결과를 초래할 것이다. 보험소비자가 부담하는 보험료 속에 보험회사들이 부담하는 감독분담금, 보험대리점 등이 부담하는 감독분담금을 모두 포함하게 되어 감독분담금의 형평부담의 원칙에도 반하는 결과를 초래한다.

따라서 감독분담금은 금융감독, 검사 및 제재, 소비자보호, 범죄 예방 등의 종합적 서비스를 받는 금융회사 등에 한정되어야 한다. 독립된 거래단위에서 거래의 객체가 되는 금융상품을 개발하고, 금융상품에 대한 대가를 결정할 수 있는 능력자인 금융회사 등이 종국적인 금융감독 서비스에 대한 급부를 받는 것이기 때문이다.

더구나 하나의 거래단위에서 중간 매개인에 불과한 보험대리점 등은 독자적인 금융감독 서비스의 급부에 대한 수혜자로 볼 수 없다. 다만 중개 사업자라고 하더라도 수수료율이나 대가를 금융소비자로부터 징수하고 독자적인 가격결정력을 가지고 있는 사업자에 대해서는 감독분담금의 징수가 가능하다고 본다.

5.4.1.2 부담금적 성격에서 바라본 문제

“부담금”이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 말한다.

그런데 감독분담은 금융회사에 대한 감독서비스 제공이라는 대가로서 징수하는 금전 부담이므로 부담금이라고 보기 곤란하나 감독분담금을 부담금으로 이해할 경우 보험업을 영위하는 보험회사로 한 데 묶어 하나의 동질적 집단으로 구분하여야 한다. 보험대리점을 따로 분리하여 부담금 납부의무자로 규정할 경우에는 보험대리점의 규모가 법적 형태가 천차만별이고, 보험대리점의 법적 지위와 역할이 보험모집이라는 매우 협소한 것이므로 금융시스템의 안정 및 보험질서의 확립이라는 과제의 관점에서 볼 때 부담금 부과를 통하여 달성하고자 하는 과제는 보험대리점과 객관적 밀접성이 보험회사에 비하여 크지 않다. 나아가 독립된 영업을 추구하는 금융회사 등과 비교해 볼 때 조세외적 부담금을 부담하여야 할 책임이 그리 크지 않다고 보이므로 보험대리점 등에 대한 부담금 부과는 적절하지 않다.

5.4.1.3 조세적 성격에서 바라본 문제

조세는 국가 또는 지방자치단체가 국민이나 주민의 공공복리의 증진을 위한 각종 공적 임무를 수행할 자금조달의 목적으로 직접적인 반대급부 없이 일방적·강제적으로 국민·주민에 대해서 부과하는 금전급부를 말한다.⁶⁾ 국민에게 부담을 주는 조세는 법률

6) 현재 2001. 11. 29. 2000헌바95, 판례집 13-2, 660.

의 근거 없이는 국가는 조세를 부과·징수할 수 없고 국민은 조세의 납부를 요구당하지 않는다는 조세법률주의 원칙에 의하여 운용된다.⁷⁾ 이러한 조세법률주의는 조세는 국민의 재산권을 침해하는 것이 되므로, 납세의무를 성립시키는 납세의무자, 과세물건, 과세표준, 과세기간, 세율 등의 과세요건과 조세의 부과·징수절차는 모두 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률로써 이를 규정하여야 한다는 과세요건법정주의와 아울러 과세요건을 법률로 규정하였다고 하더라도 그 규정내용이 지나치게 추상적이고 불명확하면 과세관청의 자의적인 해석과 집행을 초래할 염려가 있으므로 그 규정내용이 명확하고 일의적이어야 한다는 과세요건명확주의를 그 핵심적 내용으로 하고 있다. 결국 과세요건법정주의와 과세요건명확주의를 핵심내용으로 하는 조세법률주의의 이념은 과세요건을 법률로 명확하게 규정함으로써 국민의 재산권을 보장함과 동시에 국민의 경제생활에 법적 안정성과 예측가능성을 보장함에 있다.⁸⁾ 감독분담금을 조세로 본다면 보험대리점뿐만 아니라 모든 금융회사나 법인 등이 부과대상이 될 수 있고, 이렇게 되면 국민의 조세부담이 가중될 수 있다.

5.4.2 법률적 정당성

금융위원회의 설치 등에 관한 법률에 의하면 금융회사 등은 분담금을 납부하여야 한다고 규정하고, 분담금에 관련된 사항을 심의하기 위하여 분담금 관리위원회를 설치한다고 규정하고 있다(제47조 제1항 및 제2항). 그리고 분담금의 분담요율 및 한도와 그 밖에 분담금의 납부에 필요한 사항 및 제2항에 따른 분담금 관리위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령에서 정하도록 위임하고 있다(제47조 제3항).

보험대리점은 금융감독기관분담금 징수 등에 관한 규정에서 분담금 부담에서 면제되는 기관으로 규정되어 있으나 이미 살펴본 바와 같이 현행법상 그 부과 대상이 된다고 볼 수 없다. 따라서 법률의 개정 없이는 보험대리점에 대하여 감독분담금을 부과할 수 있는 법적 근거는 없다.

분담금이 금융회사에 대하여 강제로 징수되고 그 궁극적인 부담자가 금융소비자라는 점에서 볼 때 엄격한 법률주의 원칙이 적용되어야 함에서 분담금의 부과요건, 분담금의 징수원칙 등의 법률에 규정되어 있지 아니하여 자의적이고 불투명하게 운용될 우려가 있다.

7) 정희철, 기본강의헌법, 개정8판, 도서출판 여산, 2013, 828쪽; 전광석, 한국헌법론, 제15판, 집현재, 2020, 679쪽.

8) 헌재 1992. 12. 24. 90헌바21, 판례집 4, 890, 899-900; 헌재 1998. 3. 26. 96헌바57, 판례집 10-1, 255쪽 등 참조.

5.4.3 정책적 정당성

금융위원회의 설치 등에 관한 법률에 의하면 제1조에서 금융위원회와 금융감독원을 설치하여 금융산업의 선진화와 금융시장의 안정을 도모하고 건전한 신용질서와 공정한 금융거래 관행을 확립하며 예금자 및 투자자 등 금융 수요자를 보호함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

금융감독원의 감독, 검사 및 제재, 소비자 보호, 금융시장 감시, 금융범죄 예방 등의 기능은 이러한 국민경제의 발전이라는 포괄적 목표를 달성하기 위한 세부적인 과제에 속한다. 이러한 점에서 금융감독서비스는 일반적 공익을 달성하기 위한 것이고, 그 비용은 국가의 조세에 의하여 그 비용을 충당하는 것이 원칙이다. 그러나 일반국민의 조세부담의 가중 등의 문제점을 고려하고, 감독 업무의 정부로 부터의 독립과 시장으로부터 독립을 확보하기 위하여 관련 사업자에 대해 부과하는 분담금 제도를 채택하여 운영하는 것이지 바람직하다는 정책적 판단에 의한 것이고, 서비스의 지급에 대한 대가를 금융회사가 부담하여야 하기 때문에 분담금을 금융회사 등에 대해 부과하는 것은 아니다.

국가가 국민경제의 발전과 안정적인 경제질서를 유지하고 특히 국가 금융시스템의 안정적인 운용, 금융산업의 육성, 영역에서의 감독 및 검사 서비스는 일반적 국가적 과제이지 특수한 금융영역에서 그 특수한 기관에 대하여 제공하는 서비스에 대한 대가라고 설명하기도 어렵다.

국가는 국가의 안전과 국민의 생명과 건강 보호 등을 위하여 포괄적인 조세권을 행사하여 그 비용을 충당한다. 이러한 측면에서 보면 조세가 반드시 반대급부 없는 국가의 징수권 내지 과세권에 기인한 것으로 볼 수 없다. 국가의 주권은 국민으로부터 나온다는 국민주권주의 사상에 의하여 국가에 대해 일정한 권한을 위탁하면서 동시에 국가적 과제 수행에 대한 의무를 부담하게 되는 것이고, 국가의 포괄적 서비스에 대한 대가는 조세로서 충당되고 금융감독비용도 마찬가지이다.

5.4.4 소결

보험업에는 보험업의 보조상으로서 보험중개사, 보험설계사, 보험대리점, 손해사정사 및 손해사정법인, 보험계리사 및 보험계리 법인 등의 다양한 보조상이 존재한다. 이러한 다양한 보험보조상은 조직 구조의 취약성, 자본금의 영세성 등으로 계속기업으로서 유지될 것인지 의문인 경우가 많다. 특히 보험대리점은 보험계약의 체결에 있어서 본인인 보험회사의 대리인에 불과하고 수수료도 개별적이고 독립된 보험계약자에 의하여 받은

구조가 아니라 사전에 보험료에서 책정된 보험료의 일부를 수입하는 구조이고, 수령한 수수료도 보험대리점이 직접적인 수입으로 간주할 수 있는 것이 아니라 사전에 약정한 보험설계사에 대하여 대부분의 수입이 지급될 것이 예정되어 있으며, 감독분담금의 출처도 종국적으로는 금융소비자로부터 나온다. 따라서 감독분담금은 소비자와 직접적인 거래를 통하여 주된 사업자를 통하여 각출되어야 하고, 가격 결정력이 없는 단순히 대리 또는 중개조직에 대해 부과하는 감독분담금 부과 투명성과 효율적인 운영에 장애를 초래한다. 그러한 점에서 1거래 1감독분담금의 부과 원칙을 세울 필요가 있다.

특히 다수의 보조상에 의하여 영업이 이루어지는 보험업을 특성을 고려해 보건의 이러한 보조상에 대하여 감독분담금을 따로 부과할 경우 보험소비자의 과중한 부담으로 귀속되어 감독분담금 형평성의 원칙도 깨어지게 된다. 이는 현행 제도상 감독분담금의 금융영역별로 나누어 분담액을 배분하고 있는 점에서도 쉽게 예측할 수 있다.

보험대리점은 금융소비자와 직접적인 거래를 하면서 금전을 주고받지 않는다. 만약 보험대리점이 소비자와 대리점 위탁계약을 체결하고 서비스를 제공하는 대가로 수수료를 받는 구조인 경우에는 문제가 달라질 수 있다. 만약 위와 같은 경우에 불가피하게 보험대리점에 대해 감독분담금을 부과할 경우 점진적인 도입을 검토하되, 고려할 사항은 감독분담금 부과 시 일반적 종합검사에서 모집업무도 함께 점검하므로 이에 대한 비용은 보험시장 전체에 대한 비용이므로 보험대리점에 전속적으로 귀속시킬 수 없는 것이다. 다만 모집질서를 위반하여 부문검사를 초래한 대리점 등에 국한하여 부과하여야 하며, 부과 기준도 당해 대리점의 이익률을 고려하여 이익의 크기에 따라 차등화하는 방안을 고려하는 것이 타당하다.

IV. 감독분담금 제도의 재설계

1. 문제의 소재

금융감독은 국가 금융시스템의 안정적 유지 및 관리, 제도개선, 산업의 국제경쟁력 제고, 금융산업의 선진화 등 일반적 국가적 과제를 수행하는 것이다. 따라서 그러한 과제수행을 위해 투입되는 비용은 조세로 충당하는 것이 타당하다. 국가의 금융시스템의 안정적인 운용과 감독이라는 과제를 부담금 징수의 전제가 되는 특정 공익과제를

수행하는 것으로 평가하는 견해는 매우 잘못된 것이다.

조세는 국가 또는 지방자치단체 등 공권력의 주체가 그 과세권에 의하여 재정조달의 목적으로 반대급부 없이 일반 국민으로부터 강제적으로 부과 징수하는 과징금을 말한다. 그러므로 국가적 과제인 금융감독업무를 수행하는데 필요한 자금 마련은 재정인 조세로 해결하는 것이 가장 합리적이라고 할 수 있다. 그러나 우리 국가는 금융감독기구를 정부의 조세가 투입되는 공무원 조직으로 구성하지 않고, 무자본 특수법인인 금융감독원을 설립하여 정부로부터 독립과 견제와 균형의 원리를 강조하는 체제를 선택한 것이다. 즉 민간감독기구에 의한 금융감독 및 감사업무를 수행하게 하는 정책적 판단을 한 것이다. 이에 따라 금융감독원에 들어가는 재원을 조세가 아닌 감독분담금 제도를 운용함으로써 정책의 합리성을 기하고, 금융감독기구의 법적 성격과 통일성을 기한 것이다. 따라서 금융감독업무가 일반적 공적 과제에 해당하는 이상 언제든지 국가공무로 전환하여 조세로 충당하는 것도 가능하다. 현재 금융감독원의 운용비용을 충당하기 위한 재원인 감독분담금은 국민이 국가공동체의 구성원으로서 공동체의 과제수행에 필요한 재원을 각자의 경제적 능력에 따라서 아무런 반대급부 없이 염출하는 일반적인 재정책임의 표현인 조세와는 다르다.⁹⁾ 그러나 감독분담금이 재정조달 목적의 부담금이라는 점은 부인할 수 없으므로 금융감독기구의 공적 성격과 독자적이고 중립적인 업무수행을 위한 예산의 독립성을 유지할 필요가 있고, 그 부과 및 운용에서는 조세와 동일한 관점에서 부담금 징수 제도를 구축하는 것이 타당하며 감독분담금을 부담금으로 포함하여 관리하는 것은 그 성격상 타당하지 않고 금감법에 의하여 독립적으로 관리하는 것이 바람직하다. 그러나 현행 운용체계에서는 감독분담의 부과 및 운용에 있어 여러 법적 제도적 문제가 노출되어 있는 바, 이하에서는 부담금 헌법적 정당화 제고 방안 등 제도개선 방안을 모색해 본다.

2. 감독분담금 제도운용의 헌법적 정당화 요건 제고

2.1 헌법적 정당화 요건

감독분담금은 부담금과 유사한 구조를 가지고 있는 조세 외의 국민에게 부과하는

9) 한국재정학회/서강대학교 산학연구소/연세대학교 산학연구소, 금융감독원 감독분담금의 성격 규명 및 그에 따른 제도개선 방안, 2012, 10. 93쪽.

의무이므로 재정조달 목적의 부담금에 준하는 요건과 절차에 의하여 부과하여 그 정당성을 확보할 필요가 있다. 또한 부담금은 국민의 재산권을 제한하는 성격을 가지고 있으므로 부담금을 부과함에 있어서도 평등원칙이나 비례성원칙과 같은 기본권제한입법의 한계는 준수되어야 하며¹⁰⁾, 위와 같은 부담금의 헌법적 정당화 요건은 기본권 제한의 한계를 심사함으로써 자연히 고려될 수 있다.¹¹⁾

우리 헌법재판소는 재정조달목적 부담금은 특정한 반대급부 없이 부과될 수 있다는 점에서 조세와 매우 유사한 것이라고 하면서 그 부과가 헌법적으로 정당화되기 위하여는 (i) 조세에 대한 관계에서 예외적으로만 인정되어야 하며 국가의 일반적 과제를 수행하는 데에 부담금 형식을 남용하여서는 아니 되고, (ii) 부담금 납부의무자는 일반 국민에 비해 부담금을 통해 추구하고자 하는 공적 과제에 대하여 특별히 밀접한 관련성을 가져야 하며, (iii) 부담금이 장기적으로 유지되는 경우 그 징수의 타당성이나 적정성이 입법자에 의해 지속적으로 심사되어야 한다고 판시하고 있다.¹²⁾

특히 부담금 납부의무자는 그 부과를 통해 추구하는 공적 과제에 대하여 ‘특별히 밀접한 관련성’이 있어야 한다는 점에 있어서 (i) 일반인과 구별되는 동질성을 지녀 특정 집단이라고 이해할 수 있는 사람들이어야 하고(집단적 동질성), (ii) 부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 있어야 하며(객관적 근접성), (iii) 그러한 과제의 수행에 관하여 조세 외적 부담을 져야 할 책임이 인정될만한 집단이어야 하고(집단적 책임성),¹³⁾ (iv) 만약 부담금의 수입이 부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용될 경우에는 그 부과의 정당성이 더욱 제고된다(집단적 효용성)고 판시하고 있다.¹⁴⁾

10) 헌재 1998. 12. 24. 98헌가1, 판례집 10-2, 819, 830 ; 헌재 2004. 7. 15. 2002헌바42, 판례집 16-2상, 13, 29-30쪽 참조.

11) 헌재 2003. 1. 30. 2002헌바5, 판례집 15-1, 86, 95 ; 헌재 2005. 3. 31. 2003헌가20, 판례집 17-1, 294, 304 쪽참조.

12) 헌재 1998. 12. 24. 98헌가1, 판례집 10-2, 819, 830-831 ; 헌재 2004. 7. 15. 2002헌바42, 판례집 16-2상, 14, 26-28 ; 헌재 2005. 3. 31. 2003헌가20, 판례집 17-1, 294, 302 ; 헌재 2007. 12. 27. 2006헌바25, 공보 135, 80, 84 ; 헌재 2008. 2. 28. 2006헌바70, 공보 137, 85, 92 등 참조.

13) 헌재 1998. 12. 24. 98헌가1, 판례집 10-2, 819, 830-831 ; 헌재 1999. 10. 21. 97헌바84, 판례집 11-2, 433, 453-454 ; 헌재 2003. 1. 30. 2002헌바5, 판례집 15-1, 86, 102 ; 헌재 2003. 12. 18. 2002헌가2, 판례집 15-2하, 367, 380 ; 헌재 2004. 7. 15. 2002헌바42, 판례집 16-2상, 14, 28 등 참조.

14) 헌재 1999. 10. 21. 97헌바74, 판례집 11-2, 433, 453-454 ; 2003. 1. 30. 2002헌바5, 판례집 15-1, 86, 89 ; 헌재 2005. 3. 31. 2003헌가20, 판례집 17-1, 294, 308 참조.

2.2 개선방안

따라서 감독분담금의 헌법적 정당화를 확보하기 위해서는 가급적 법률에 의하여 그 부과요건, 기준, 분담원칙, 부과대상자 등이 명확하게 규정될 필요가 있다. 또한 감독서비스를 세분화하여 그러한 수혜를 받은 자가 누구인지 확정하여 부과의 집단적 동일성, 객관적 근접성을 갖추어야 하고, 일반 공통적인 과제 수행인력에 대한 비용에 대해서는 한국은행과 국가의 출연금으로 대체하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 검사 및 제재절차에서 부과하는 금융회사 등에 대한 과태료 수입이나 과징금을 금융감독원 재원으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

3. 감독분담금의 용어 개선

헌법적 정당화도 요구되고 있고, 부담금 관리법에 따라 엄격하게 운용될 것을 요구하고 있다. 감독분담금을 금융감독원의 감독서비스 등에 대한 대가로 인식하는 전제에서 발행분담금의 용어를 개선할 필요가 있다.

현행 규정은 발행분담금은 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 따라 금융위원회에 증권신고서를 제출하는 발행인이 감독원의 운영경비의 일부를 부담하기 위하여 납부하여야 하는 분담금을 말한다고 규정하고 있다(규정 제2조 제2호).

이러한 정의는 급부의 제공에 대한 대가라는 표현이 부족하고, 일방적인 부담의무만을 강조한 것으로 적절하지 않다. 따라서 금융감독원의 서비스에 대한 대가성을 고양시키기 위해서는 발행분담금이란 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 따라 금융위원회에 증권신고서를 제출하는 발행인이 감독원의 사무처리에 대한 비용을 부담하는 것을 말한다고 규정할 필요가 있다.

4. 감독분담금의 법률주의 강화

현행 감독분담금 법제는 감독분담금이 국민에 대한 강제적인 부담을 지우는 사항이라는 점을 고려해 보건대 구체적인 내용을 법률이나 시행령에 규정할 필요가 있음에도 하위 규칙으로 대부분 위임하고 있는 점, 감독분담금에 대한 이의신청이나 불복 등에 대한 사항을 정하고 있지 않은 것은 바람직한 입법 방식은 아니라고 보여진다.

또한 금감법에 의하면 누가 부과를 할 권한을 갖는지에 관하여 규정하지 않고, 다만 금융감독원에 납부의무만을 규정하고 있을 뿐이다. 감독분담금이 금융감독원의 서비스 제공에 대한 대가라고 하더라도 서비스에 대한 대가라는 측면에서 감독당국이 일방적으로 감독분담금의 규모 등을 결정하는 구조는 감독분담금의 성질에 맞지 않으며 부담금 수준에 준하여 관리 및 통제가 이루어져야 할 것이다.

따라서 금감법을 개정하여 감독분담금의 부과주체, 요건, 대상, 분담금의 결정 원칙, 청구 및 수령절차, 이해 당사자가 참여하는 심의기구의 설치, 대상의 범위 설정, 권리구제 절차, 분담금 운용에 대한 평가제도 신설, 부과대상자와 분담금 규모 등 협의 절차 등의 규정을 신설할 필요가 있다.

5. 감독서비스의 종류에 따른 감독분담금 제도의 체계적 분류

우리나라 금융감독원과 유사하게 무자본 특수법인과 민간감독기구의 성격을 가진 영국의 금융감독청(FSA)도 독립기구로서 정부의 지원 없이 감독대상회사들로부터 일정한 수수료를 부과 징수하고 있다.¹⁵⁾ 재원의 종류는 정기분담금(periodic fees), 인·허가수수료(application fees), 특별 수수료(special project fees)가 있다.¹⁶⁾ 특별수수료는 감독대상회사의 요청에 의하여 FSA가 규제 및 감독활동을 실시하는 경우에 그 감독대상회사에 부과하는 것으로 용역수입이라고 볼 수 있다. 인·허가수수료는 신청시 징수되며, 승인이나 허가 여부와 관계없이 환불되지 않는다. 우리나라의 경우 감독분담금과 발행분담금의 금융감독원 분담금은 두 종류로, 발행분담금과 감독분담금이 있다. 발행분담금은 증권을 발행하기 위하여 금융위원회에 증권신고서를 제출하는 발행인을 대상으로 징수하는 것으로, 발행가액총액에 발행 증권의 종류에 따라서 차등 적용되는 요율을 곱하여 분담금의 액수가 정해진다. 감독분담금은 금융감독원의 감시대상 금융회사를 대상으로 징수하는 것으로, 전체 규모는 금융감독원의 총예산에서 한국은행출연금·발행분담금 등 다른 수입을 차감하여 산출한다. 이렇게 정해진 분담금 부과총액을 각 영역별(은행,

15) 영국은 2012년 감독기구 개편에 의하여 FSA를 폐지하고, FSA의 감독기능을 분리하여 미시건전성 감독기능은 건전성 규제기구(PRA: Prudential Regulation Authority)로, 거시건전성 감독기능은 금융정책위원회(FPC: Financial Policy Committee)로 각각 이전하고, 건전성규제와 영업행위규제(소비자보호기능)를 분리한 것으로 금융행위규제기구(FCA: Financial Conduct Authority)를 설립함으로써 FSA로부터 소비자보호기능을 이전 받았다.

16) 한국재정학회·서강대학교 산학연구소·연세대학교 산학연구소, 금융감독원 감독분담금의 성격 규명 및 그에 따른 제도개선 방안, 2012, 10. 11쪽.

금융투자회사, 보험)로 배분하고, 금융위원회에서 정한 요율에 따라 각 회사에 부과한다. 두 분담금 모두 금융위원회의 설치 등에 관한 법률에 의거하여 부과되고 있다. 우리나라의 경우도 현행 분담금의 종류를 감독분담금, 검사수수료, 인허가 수수료, 등록 수수료, 민원처리수수료, 분쟁처리수수료 등으로 구분하여 원인자 내지 수익자에게 부과하는 방안을 강구하고 공통적 사항에 대해서는 국가의 출연금을 신설하여 대체하는 등의 제도적 변화를 시도하는 것이 타당하다. 경영평가 등급 하위 회사, 구조조정회사, 다수 민원 유발 회사, 범죄 다수 발생회사, 중대한 제재를 받는 회사에 대해 추가 부담하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

6. 금융감독서비스 계약적 요소 제고

금융감독분담금은 비록 형식적으로는 금융기관들이 납부하고 있지만 그 부담은 영업비용에 포함되어 궁극적으로 금융소비자들에게 전가될 것으로 예정될 수 있다. 전문 민간 감독기구에 의한 적정한 금융감독이 이루어지고 그에 따라 금융기관들의 건전성이 확보되는 경우 그 궁극적인 혜택은 금융소비자들이 받게 된다는 점에서 검사나 감독 등 금융감독서비스와 금융소비자들의 부담간에는 일정한 수익자부담의 관계를 발견할 수 있을 것이다. 그러나 금융감독 서비스를 받을 것인지의 여부는 개별 금융기관의 선택에 의한 것이 아니라 국가가 수행하는 기본적인 규제기능 중의 하나로서 법령에 의해서 강제적으로 이루어지게 되어 있으며 그 내용도 자료제출 요구권, 시정명령 및 징계요구, 임원의 해임권고, 영업정지 등 매우 권력적이고 강제적인 특성을 가지고 있다. 이러한 점에서 보면 계약적 요소가 다소 약화되어 있으므로 개별적으로 발생하는 서비스는 해당자에게서 징구하여 포괄적 분담금을 축소하고 공통적 과제 수행분에 해당하는 비용을 상향함으로서 급부의 연계성을 제고할 필요가 있다. 현행 금융감독분담금의 구조는 개별 서비스에 대한 대가성 정도는 매우 낮다고 평가된다. 이러한 점을 개선하기 위해서는 금융감독분담금은 검사 등 개별 행위가 이루어지는 케이스별로 그 서비스 제공 수준별로 부과하는 것이 타당하다.

7. 급부와 반대급부의 균등성 확보

감독분담금이 급부제공에 대한 반대급부로서 성격을 갖기 위해서는 급부서비스의 세

분화와 더불어 급부제공의 수익자, 급부제공에 필요한 비용 등이 보다 세밀하게 설계되어야 한다. 금융감독서비스는 크게 감독서비스, 검사서비스 및 제재서비스, 소비자보호서비스, 금융범죄방지 서비스, 회계 및 공시서비스로 구분할 수 있다. 이중 감독서비스는 금융회사의 인허가 요건 충족 검토, 등록, 신고, 보고서 접수 및 검토, 금융상품의 개발에 대한 인허가 등 서비스, 기타 금융제도의 선진화 개선을 위한 제도 창출 및 보완서비스 등이 여기에 포함된다. 검사서비스는 종합검사서비스, 부문검사 서비스, 특별 검사 서비스 등이 있다. 제재서비스를 검사 이후 사건종결을 위한 제도운용 서비스이다. 소비자보호서비스에는 민원처리서비스, 분쟁처리 서비스 등이다. 감독분담금의 대가성 부족한 공통 부담을 완화하기 위하여 원인자 수익자 부담원칙에 따라 민원처리와 분쟁처리의 서비스 대가를 해당 자에게 청구하는 방안 강구할 필요가 있다.

V. 결론

감독분담금은 금융시스템의 안정 및 금융산업육성, 금융시스템의 선진화 및 금융이용자 보호 등 국가적 과제를 수행하는데 들어가는 비용에 해당한다. 이러한 점에서 일본의 경우 금융감독 및 검사 업무를 민간 감독기구에 의하여 수행하는 것을 포기하고 국가기구로서 금융감독청을 설립하여 금융회사에 대하여 감독, 검사, 금융소비자 보호 서비스를 제공하고 있다. 감독분담금의 성격이 보편적인 공익적 성격을 강하게 가지고 있는 점을 고려해 볼 때 감독분담금은 특정 공익사업의 재원을 조달하기 위한 목적의 부담금과도 차별화된다.

그런데 우리나라는 금융감독이라는 국가적 과제를 무자본특수법인에 해당하는 금융감독원이라는 민간 기구에 의하여 수행하도록 하는 정책적 선택을 하였고, 이러한 정책적 선택에 따라 감독기구에 들어가는 비용을 충당하는 방안으로 감독분담금이라는 재원 조달 형태가 이상적이라는 판단에 의하여 부담금의 징수가 이루어지고 있다.

금융감독업무의 국가 과제적 성격 및 서비스의 보편적 공익성을 고려해 보면 중국적으로 조세에 의하여 재원조달이 이루어지는 것이 바람직스러우나 우리나라의 경우 감독분담금 제도를 채택하여 운용하고 있는 이상, 그 제도 운용은 조세에 준하여 엄격하게 관리될 필요가 있다. 특히 금융감독원이 예산이 매년 증가하고 있고, 그만큼 금융이용자의 부담이 증가하게 되므로 감독분담금에 대한 징수 및 관리의 민주적 통제의 필요성이

높아지고 있다. 그런데 분담금에 대한 제도 운용상의 중요 결정을 내리는 분담금관리위원회 구성을 보면 금융이용자의 이익을 대변할 수 있는 위원이 한명도 포함되어 있지 않다(금융위원회 설치 등에 관한 법률 시행령 제12조의2 제3항). 따라서 감독분담금 운용의 민주적 통제를 지향하고 투명한 관리정책을 추진하기 위해서는 금융이용자를 대표할 수 있는 전문가의 참여할 수 있는 여건을 마련하여야 한다.

또한 금융감독서비스에 대한 구체적 개별적 급부적 성격이 강한 서비스에 대한 대가를 상향하고, 정부의 출연금을 높여나가는 방향으로 금융감독원의 예산구조를 개편할 필요가 있다.

한편 보험대리점·투자자문사 등 소규모 금융중개기관의 경우 시장구조나 비용적 측면에서 급성장하고 있다. 또한 이들에 대한 감독 및 검사 수요도 증가하고 있다. 이러한 측면에서 보면 부담자 간의 형평성 제고 차원에서 감독분담금을 부과하는 것이 타당한 측면도 있다. 그러나 현행 감독분담금이 금융영역별 분담제도로 운용되고 있고, 보험회사 외에 보험대리점 등에 대해 분담금을 부과하도록 하는 것은 금융영역 내 조정에 불과하므로 감독분담금 제도의 효율적 운용을 위해서도 바람직하지 않다. 특히 보험료는 사전에 결정되고, 보험료에 모집수수료 등이 반영되어 있는 보험가격 구조를 고려하면 보험회사에 외에 보험대리점 등에 대해서도 분담금을 부과하도록 하는 것은 동일 권역 내 이중 부담의 문제가 초래된다.

따라서 새로운 형태의 금융업자가 독립적인 비즈니스 모델을 가지고 영업을 하는 경우 등에 대해서는 소규모 사업자에 대해서도 감독분담금을 부과할 수 있겠으나 단순히 보험대리점이 대형화되고, 보험대리점 개수의 증가가 되었다는 이유로 감독분담금을 확대하려고 하는 것은 보험소비자에 대하여 과중한 부담이 된다는 점에서 볼 때 그 도입 여부를 신중하게 재고할 필요가 있다. 끝.

참고문헌

1. 단행본

- 김준호, 민법강의, 제27판, 법문사, 2021.
전광석, 한국헌법론, 제15판, 집현재, 2020.
정희철, 기본강의 헌법, 개정 8판, 도서출판 여산, 2013.
지원림, 민법강의, 제10판, 박영사, 2012.
송덕수, 신민법강의, 제9판, 박영사, 2016.
이성남, 보험모집규제론, 마인드맵, 2017.
한기정, 보험업법, 박영사, 2019.
성대규, 한국보험업법 제2판, 도서출판 두남, 2015.
정채웅, 보험업법 해설, 진한엠앤비, 2017.
平野裕之, 民法總則, 日本評論社, 2017.
石田 滿, 保險業法, 文眞堂, 2015.
安居孝啓, 保險業法の解説, 大成出版社, 2010.

2. 보고서

- 한국재정학회/서강대학교 산학연구소/연세대학교 산학연구소, 금융감독원 감독분담금
의 성격 규명 및 그에 따른 제도개선 방안, 2012.

[Abstract]

A Study on the Appropriateness of the Financial Authority's Measures to Expand the Share of Supervision Fees

—Focused on the Plan to Impose a Share for Insurance Agents—

Lee, Sung Nam*

Supervision sharing fees refer to money paid by subject to inspection by the Financial Supervisory Service under Article 47 of the Financial Supervisory Service Act and Article 12 of the Enforcement Decree of the same Act. The provisions concerning the collection, etc. of contributions to financial institutions are classified into supervisory contributions and issuance contributions(Section 2 of Regulation On Levy of Regulatory Fees By Financial Institutions)

There are discussions on what the legal nature of the share is, but the share of the share can be seen as an objection to the share of the financial watchdog's provision of the inspection supervision service, and the inspection and supervision service for financial institutions conducted by the Financial Supervisory Service is intended to promote the advancement of the financial industry, stabilize the financial market, establish sound credit order and fair financial transaction practices, and to secure general public interest, not to have the nature of certain public interest projects.

Recently, the financial authorities are trying to expand the scope of their imposition to insurance agents that are not subject to the existing share based on the results of the service, and such a policy should be implemented carefully by not only having no legal basis but also adding to the burden on insurance consumers.

Since the supervisory share system is a system that imposes a considerable burden on financial companies, etc., it is necessary to promote the operation of the democratic system through the participation of stakeholders in the operation of the system, secure the constitutional

* Professor, Ph.D., National Mokpo University

justification of the supervisory share system, while also enhancing the transparency, fairness, and predictability of the system's operation by clarifying the legal basis.

[Key Words] Financial Institutions, Financial Consumers, Supervision Share Payment, The Legal Nature of Supervisory Contributions, Financial Supervisory Service, Financial System