

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

가. 연구배경

부가보험료가 2000년 4월부터 자율화되면서 보험업 요율결정 과정에 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법)이 적용되고, 보험업 공동행위에 대한 공정거래법 상의 제재가 본격적으로 시작되었다. 이에 따라 공정거래위원회가 2001년부터 2013년까지 보험회사에 대하여 부당 공동행위로 판단한 사례는 아래와 같이 총 8건에 달하였다.

〈표 I-1〉 공정거래위원회 보험회사 부당 공동행위 관련 심결

연도	관련 보험회사	보험시장	담합내용
2001	11개 손해보험	자동차보험	자동차보험료
2002	10개 손해보험 손보험회	자동차보험	긴급출동서비스 폐지 유료화
2007	10개 손해보험	일반손보	보험요율
2008	3개 생보 5개 손보 농협	공무원단체	거래지역 거래상대방
2008	13개 생명보험	퇴직보험	예정이율, 공시이율, 배당률
2008	14개 생보 10개 손보	단체상해	영업보험료 할인/환급 폐지/축소
2011	16개 생명보험	개인생명	예정이율, 공시이율
2013	9개 생명보험	변액보험	최저보증수수료율

자료: 공정거래위원회 심결자료.

대부분의 사례에서 금융감독원의 가격 관련 행정지도가 있었으며 이에 따른 보험회사들의 보험료 등 결정 과정을 독점규제당국이 부당 공동행위로 판단함에 따라 보험회사의 법규리스크가 높아지게 되었다. 그러나 많은 경우, 보험료 자유화 이전의 관행적 보험료 결정과 제도변화 연착륙을 위한 금융감독원 행정지도에 따른 결과가 공동행위의 형태를 띠게 된 것으로 보인다.

행정지도에 따른 보험회사 공동행위에 대한 공정거래법 적용은 금융위원회의 전문적 보험규제와 공정거래위원회의 일반적 독점규제라는 이원적 규제의 부조화로 인한 문제점을 나타낸다. 금융위원회와 공정거래위원회의 규제목적이 다르므로 “이중적”이 아닌 “이원적” 규제라 부르는 편이 보다 적절하지만 규제를 받는 보험회사는 이중규제로 받아들일 개연성도 있다. 이원적 규제의 부조화는 법규리스크를 증가시키고 보험회사 법률비용 상승과 소비자 신뢰의 저하를 가져와 장기적으로 보험산업의 기반을 약화시킬 수 있다.

보험업은 대표적 규제산업의 하나로 보험업법에 따라 금융위원회의 보험규제를 받고 있으며 인허가, 영업, 재무건전성, 자산운용 등 다양한 규제를 받고 있다. 이러한 금융위원회의 전문적 보험규제는 정보의 비대칭성 문제와 같은 시장실패를 바로잡기 위해 정당화되며, 보험회사의 건전성 확보를 통한 계약자 보호를 위해서도 필요한 규제이다. 다만 실무적 보험감독은 정기적인 검사를 통해 보험회사의 건전성과 소비자보호를 점검하는 금융감독원이 담당하고 있다.¹⁾

한편 1999년 공정거래법 개정과 함께 적용대상이 모든 사업자로 확대되면서 보험·금융업에 대하여 공정거래법이 일반적으로 적용되기 시작하였다.²⁾ 1980년 공정거래법 제정 당시에는 보험·금융업은 규제대상에 포함되지 않았으나, 이후 수차례 법 개정을 통해 공정거래법 적용이 점차 확대되었다.

보험회사가 자율적으로 요율을 책정할 수 있도록 하여 가격경쟁을 유도하게 된

1) 이 보고서는 전문규제를 담당하는 금융위원회와 금융감독원을 아울러 칭할 경우, 전문 규제당국이란 용어를 사용한다. 단, 법령 또는 지침 등에 “금융감독당국” 등의 용어를 사용하는 경우 이에 따른다.

2) 정호열·송석은·안현중(2013).

보험시장 경쟁정책의 중요한 변화로 보험요율 자유화와 카르텔 일괄정리법을 들 수 있다. 1994년 4월, 손해보험의 범위요율 적용과 생명보험의 유지비 자유화로부터 시작되어 2000년 4월, 부가보험료 자유화를 거쳐 2002년 4월, 순보험요율까지 자유화가 완료되는 등 단계적으로 도입된 보험요율 자유화로 보험시장에서 제도적으로는 가격경쟁이 가능해졌다. 또한 1999년 2월 5일부터 시행된 약칭 “카르텔 일괄정리법”³⁾은 보험요율 공동사용에 관해 2000년 1월 1일부터 요율산출기관의 적정보험료 권고제도를 폐지하여 보험료 담합도 공정거래법 적용대상에 포함되었다.

일반적으로 경쟁정책은 시장지배력(Market Power)의 남용을 막고 시장참여자들 간 경쟁을 활성화시켜 경제후생(Economic Welfare)을 증대시키는 데 그 목적이 있다. 시장에서 경쟁이 이루어지지 않으면 상품 또는 서비스 가격이 경쟁가격보다 높아지고, 이는 결국 소비자 잉여(Consumer Surplus) 감소와 사중손실(Deadweight Loss)을 증가시켜 경제후생의 감소를 초래한다. 따라서 카르텔 또는 담합과 같은 부당 공동행위는 시장 참여자 사이의 경쟁을 제한하여 상품 또는 서비스의 가격을 높이고 경제후생을 감소시킨다.

담합 등 부당공동행위를 금지하고 시장지배력의 남용을 막아 시장참여자들 간의 경쟁을 활성화시켜 시장가격을 경쟁가격에 가깝게 유도하면, 시장 효율성이 높아지며 소비자에게 그 혜택이 돌아간다. 또한 사업자들 간의 자유로운 경쟁을 통해 혁신적 상품이 개발되고 이를 통해 소비자 후생이 증대되고 국가경제도 발전한다.

이를 위해 우리나라도 공정거래법 제19조 제1항에서 경쟁을 제한하는 공동행위를 부당한 공동행위로 금지하며, 부당한 공동행위로 가격의 결정, 유지 또는 변경, 상품 또는 용역의 거래조건, 대금 또는 대가의 지급조건, 상품의 생산, 출고, 수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래제한, 거래지역 또는 거래상대방 등을 제한하는

3) 1998년 4월 18일 OECD 각료이사회의 “경성카르텔금지를 위한 권고(Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartel)” 채택에 따라 우리나라도 국제정합성 제고 측면에서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용이 제외되는 부당한 공동행위 등의 정비에 관한 법률」을 제정하여 변호사 등 전문가 보수, 탁주의 지역분할, 부가보험료 산출 등 19개 법령을 일괄적으로 개정하는 방식으로 특정산업과 관련된 공동행위 관련 제도를 정비하였다.

행위 등을 포괄적으로 명시하고 있다.

보험시장에서도 경쟁은 경제적 효율성을 높이는 기제로 작용하며 따라서 보험회사가 자율적으로 가격을 책정하도록 하여 시장가격에 수렴시키면 사회후생을 높일 수 있다. 따라서 보험시장 효율 자유화는 시장경쟁을 통해 보험소비자의 후생을 증가시키며 보험시장 경쟁정책은 이런 의미에서 중요하다.

그러나 보험업에 대한 공정거래법 적용은 보험의 본원적 특수성과 금융감독을 위한 전문적 규제를 함께 고려하여야 한다. 보험은 불특정 다수의 위험을 관리하고 분산하기 위해 대수의 법칙에 입각하여 객관적이고 합리적인 통계자료를 기초로 보험요율을 산출하는 단체성⁴⁾을 특징으로 갖는다. 따라서 동일적 위험을 가진 다수 계약자가 납입한 보험료를 통해 불의의 사고에 대비할 수 있도록 적절한 요율을 산출할 수 있는 통계가 필요하다.

또한 금융업의 하나인 보험업은 보험계약자에 대한 의무를 이행할 수 있도록 건전성규제 등 금융당국의 광범위한 전문적 규제를 받는다. 특히 보험요율 자유화 이후에도 제도의 연착륙을 위한 행정지도가 지속되었고, 아직도 실질적인 보험가격은 전문규제당국의 통제를 받고 있다고 할 수 있다.

우리나라의 경우, 보험업법 제125조의 상호협정의 인가에 관한 조항 및 공정거래법 제58조의 법령에 따른 정당한 행위에 관한 적용제외 조항을 통해 보험산업의 특수성에 근거한 공동행위가 인정될 수 있다. 위험의 집적과 분산이라는 보험의 본질적 기능과 이를 위해 대수의 법칙이 요구되는 보험산업의 특수성을 반영하는 보험회사 간 공동행위를 위한 상호협정은 보험업법의 제125조에 따라 전문규제기관인 금융위원회의 인가가 필요하다. 그리고 사업자 간의 부당한 경쟁제한적 공동행위를 규제하는 공정거래법 제19조 및 다른 법령에 의한 공정거래법의 적용제외에 관한 동법 제58조는 공정거래위원회의 소관 법령이다.

또한 보험업 공동행위의 경쟁촉진성에 근거하여 공정거래법 제19조 제2항에 따

4) 보험은 동일적 위험을 가진 다수가 단체를 형성하여 보험료를 납입함으로써 위험을 분산시키고, 사건 발생 시 보험금을 지급받음으로써 우연한 사고로 인한 피해에 대비하는 경제제도이다.

른 공정거래위원회의 직접적인 공동행위 인가도 고려할 수 있다. 경쟁촉진성이 있는 보험업 공동행위는 제6호 거래조건의 합리화에 따른 공동행위 인가가 가능하다.

이러한 전문적 보험규제와 일반적 독점규제의 이원적 규제체계에서 보험시장의 실질적인 경쟁유도와 보험회사 규제부담 완화를 위해 법적용의 예측가능성을 높일 필요가 있다.⁵⁾ 전문규제에 따른 보험회사 공동행위 등에 대한 공정거래법 적용으로 일선 보험회사의 규제부담이 증가되고 있기 때문이다.

특히 금융감독원의 행정지도가 관련된 경우, 보험회사의 행정지도에 따른 행위에 대한 공정거래법의 적용 및 적용제외에 있어 그 한계가 명확하지 않다. 상시적으로 감독을 받는 보험회사가 금융감독원의 행정지도를 거부하기란 현실적으로 어려우며, 자체적으로 공정거래법의 적용 및 적용제외를 판단하기에는 무리가 있다. <표 I -1>의 공정거래위원회 심결사례에서도 전문적 규제의 연장선에서 행하여진 보험회사에 대한 행정지도와 관련된 보험회사 공동행위가 쟁점으로 부각된 경우가 대부분을 차지하고 있다.

나. 연구목적

이 보고서는 이와 같은 이원적 규제체계 아래에서 보험시장에 대한 공정거래법 적용의 투명성과 예측가능성을 제고하여 보험회사 규제부담을 완화하는 보험회사 경쟁규제 개선방안을 제시하고자 한다. 또한 보험회사의 건전성 확보를 통한 보험계약자 등의 권익보호와 더불어 자유경쟁 촉진을 통해 소비자를 보호하면서 보험회사의 규제부담을 완화할 수 있는 경쟁규제 방안을 모색한다.

특히 보험업의 특수성에 따른 공정거래법 적용제외를 포함한 법체계의 정비와 함께 행정지도 절차, 전문규제와 독점규제의 충돌 시 관할권 문제, 그리고 시장경쟁의 실질적 활성화 유도의 측면에서 개선점을 제시한다. 이원적 규제체계 아래

5) 2007년 11월 27일, 공정거래위원회와 금융위원회(당시 금융감독위원회) 사이의 업무협약이 체결되어, 공정거래법의 금융시장 적용과 관련된 정보공유와 의견교환 채널이 확보되었으나 활성화가 필요하다.

보험시장 규제의 투명성과 예측가능성을 제고하면 보험회사의 법규준수비용 및 법률비용을 낮추어 소비자의 편익을 증진시킬 수 있을 것이다. 또한 보험시장의 실질적 경쟁촉진을 통해 시장의 창의성이 살아나고 소비자의 필요에 부합하는 혁신적 상품의 출현이 활성화될 수 있을 것이다.

2. 선행연구

보험시장의 독점규제에 대한 선행연구는 주로 공정거래법의 보험시장 적용을 다루는 법학적 관점에서 다루어져 왔다.

정호열(2008)은 보험산업에 대한 공정거래법의 적용 또는 적용면제의 주요 법리를 개관하고 주요 판결례를 소개하였다. 이황(2008)은 “1999년 이후에 발생한 자동차보험 부가서비스에 관한 부당한 공동행위”에 대한 대법원의 판결을 중심으로 보험시장에 공정거래법이 적용되는 법적 논리와 한계를 살펴보고, 보험회사 공동행위를 중심으로 외국의 독점규제법에 나타난 법리와 비교하였다.

이봉의(2008)는 보험업에서 발생할 수 있는 여러 유형의 협력에 대해서 공정거래법의 금지여부에 대한 법적 안정성과 예측가능성을 제고할 필요가 크다는 점에서 보험업의 특성을 카르텔규제와 어떻게 조화시킬 것인지를 논의하였다. 특히 보험산업의 특성과 이를 반영한 규제원리를 경쟁원리와 조화시키는 관점에서 공정거래법 제19조를 검토하고 동법 제58조의 합리적 해석을 통한 보험회사 공동행위 규제를 검토하였다.

이민호(2007)는 행정지도와 관련된 공동행위에 대한 공정거래위원회의 입장과 행정지도와 관련된 공정거래법 관련 소송에 대한 법원의 판결례를 고찰하고 이를 법학적 관점에서 검토하였다. 그리고 이호영(2006)은 공정거래법의 적용 확대에 따른 전문적 규제와의 상충문제 해결을 위해 적용제외의 활용을 제안하고 미국 사례 및 일본의 판례 및 법리를 소개하였다.

이 밖에 보험시장의 경쟁정책 개선방향을 제시하는 연구는 산업조직론 관점에

서 접근하거나 규제기관의 조화방안을 제시하였다.

김승제(1998)는 산업조직론의 관점에서 보험시장을 분석하며 생명보험과 손해 보험으로 나누어 가격자유화의 효과에 대한 분석을 시도하고 보험산업 경쟁정책의 개선점을 제시하였다.

이승준·이종욱(2010)은 금융위원회의 전문적 보험규제와 공정거래위원회의 일반적 독점규제라는 보험산업에 대한 이원적 규제의 조화를 통해 보험산업의 규제부담을 완화하는 방안을 논의하였다.

홍명수(2008)는 금융위원회와 공정거래위원회의 조화방안으로 상호존중과 상호전문성 활용방안의 제도화와 조정기구 입법화를 제시하고 경쟁적 산업구조로의 전환에 따른 독점규제의 적용확대를 주장하였다.

본 연구는 다양한 선행연구에 기반하여 국내외 보험시장에 대한 독점규제 적용 사례와 논리를 분석·평가하여, 보험시장의 특수성을 고려한 보험시장 경쟁규제 개선방안을 제시하고자 한다. 이 개선방안이 우리나라 보험시장에 대한 독점규제의 예측가능성을 제고하여 보험회사의 규제부담을 경감시키고 소비자 편익을 증진시킬 것으로 기대된다.

특히 공정거래위원회 심결례와 법원 판례를 통해 두드러지게 나타난 행정지도 관련 담합 사례를 통해 보험시장 보험회사의 법규리스크를 증가시키는 이원적 경쟁규제의 문제점을 드러내고, 법규리스크의 경감을 위한 보다 실용적 개선방안을 제시하였다. 아울러 보험시장에서의 실질적 경쟁과 이에 따른 소비자후생도 함께 고려하였다.

3. 연구방법

우선 국내 보험회사 공동행위 심결사례를 통해 국내 보험시장 공동행위에 대한 독점규제의 적용 현황을 조사하여 해외 보험시장 독점규제 적용 및 적용제의 사례와 비교를 통해 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위하여 공정거래위원회의 보험업

공동행위 심결자료와 법원 판례 조사, 해외 보험업 대상 독점규제법 적용제외 현황 및 법리 조사를 수행하였다.

이를 통해 국내 보험시장 경쟁 관련 이원적 규제의 현황과 문제점을 살피고 보험시장의 실질적 경쟁을 제고하면서 보험산업의 규제부담을 경감할 수 있는 개선 방안을 제시하고자 한다.

이 보고서는 총 5개장으로 구성되어 있는데 서론에 이어 제2장에서는 우리나라 보험시장 경쟁정책과 독점규제 변화, 보험회사 공동행위 관련 사례조사와 그 의미를 살펴보고, 제3장에서는 해외의 보험시장 공동행위 규제 적용과 면제 현황과 시사점을 조사하며, 제4장에서는 우리나라 경쟁정책 투명성 개선방안을 제안한 뒤 본 연구를 결론짓는 순서로 진행된다.

이 보고서에서 “경쟁규제”는 행정기관을 불문하고 보험시장의 경쟁을 활성화 시키는 규제를 폭넓게 의미하고, “독점규제”는 공정거래위원회에서 공정거래법에 의거하여 행하는 경쟁규제로 한정한다. 독점규제 관련 해외법률은 미국은 반독점법(antitrust law), 유럽은 경쟁법(competition law), 일본은 독점금지법으로 각각 사용하되, 해외 법규를 통칭할 경우 “독점규제법”으로 통일하여 사용한다.