
Ⅱ. 국내 보험시장 경쟁정책과 독점규제

우리나라의 경쟁규제는 경제규모의 신장과 함께 모든 산업에서 경쟁을 확대하는 방향으로 정책기조가 유지되어 왔으며 이는 보험시장도 예외가 아니었다. 보험시장의 경쟁 확대는 크게 보험시장의 대내외적 개방과 공정거래법의 보험·금융업 적용확대로 나타났다.

1. 국내 보험시장 경쟁 확대

가. 보험시장 자유화

우리나라 보험시장은 1990년대 중반부터 2000년대 초반에 걸쳐 시장 자유화 기조 아래 다양한 정책적 변화를 겪었으며 이는 크게 대내적 자유화와 대외적 시장 개방으로 나눌 수 있다.

1) 대내적 자유화

우리나라 보험시장의 대내적 자유화는 크게 가격자유화, 진입자유화, 판매채널 자유화로 나누어 볼 수 있으며 이들 자유화는 보험시장의 경쟁을 심화시켰다.

우선 보험요율 자유화는 1994년 범위요율제 시행으로 시작되어 2002년 참조순요율제의 폐지로 완결되었으며, 이로써 국내 보험시장에서 보험회사 간 가격경쟁이 제도적으로는 가능하게 만들었다. 보험요율 자유화는 <표 Ⅱ-1>과 <표 Ⅱ-2>에

서와 같이 1994년 4월, 손해보험의 범위의율 적용과 생명보험의 유지비 자유화로 부터 시작되어, 2002년 4월, 손해보험 순보험요율의 자유화에 이르기까지 단계적으로 도입되었다.

〈표 II-1〉 보험상품 가격자유화 시기(생명보험 및 장기손해보험)

구분		'94. 4월	'97. 4월	'98. 4월	2000. 4월
보험료 산출 기초율	예정위험률		자유화		
	예정이자율			범위를 도입	자유화
	예정사업비율				자유화
	(신계약비)				자유화
	(유 지 비)	(자유화)			
	(수 금 비)	('81. 4 자유화)			
배당	생명보험 사업비차배당				자유화
	장기손해보험 계약자배당				자유화

자료: 『2009년도 금융감독제도』, 금융감독원.

〈표 II-2〉 보험상품 가격자유화 시기(일반손해보험)

구분	일정
부가보험료	부가보험료 자유화(2000년 4월)
순보험료	순보험요율 자유화(2002년 4월)

주: 자동차보험 순보험요율은 2001년 8월 자유화됨.

그리고 경제적수요심사제도의 폐지(1997), 종목별 납입자본금의 세분화(2003) 등의 진입규제 완화도 보험시장의 경쟁을 심화시킨 정책적 변화로 볼 수 있다. 1996년 OECD 가입에 따라 국내 보험시장 상황에 따라 신규진입을 허가하는 경제적수요심사(Economic Needs Test) 제도를 폐지하고 투명하고 객관적 진입허가 기준을 마련하였다.

〈표 II-3〉 보험종목별 자본금 및 기금 요건

보험업의 허가종목 구분(21개)			자본금/기금 요건 : 시행령(제12조)		
보험업법 제4조		시행령 제8조	보험종목(14개)	금액	비고
생명보험	1. 생명보험	-	1. 생명보험	200억	
	2. 연금보험	-	2. 연금보험(퇴직)	200억	
	3. 기타보험	-	기타보험	50억	*
손해보험	4. 화재보험	-	3. 화재보험	100억	
	5. 해상보험	-	4. 해상보험	150억	
	6. 자동차보험	-	5. 자동차보험	200억	
	7. 보증보험	-	6. 보증보험	300억	
	8. 재보험	-	7. 재보험	300억	
	9. 기타보험	1. 책임보험	8. 책임보험	100억	
		2. 기술보험	9. 기술보험	50억	
		3. 권리보험	10. 권리보험	50억	
		4. 도난보험	도난보험	50억	*
		5. 유리보험	유리보험	50억	*
		6. 동물보험	동물보험	50억	*
		7. 원자력보험	원자력보험	50억	*
		8. 비용보험	비용보험	50억	*
		9. 날씨보험	날씨보험	50억	*
제3보험	10. 상해보험	-	11. 상해보험	100억	
	11. 질병보험	-	12. 질병보험	100억	
	12. 간병보험	-	13. 간병보험	100억	
	13. 기타보험	-	기타보험	50억	*

주: *: 시행령 제12조에서 기타종목 50억 원으로 규정된 종목.

자료: 이기형 · 변혜원 · 정인영(2012).

이어 2000년 1월 종목별 허가제를 도입하며 일부 보험사업만 영위하는 경우는 자본금 요건을 100억 원 이상으로 낮추어 진입규제를 완화하였다. 2003년 5월에는 일부 종목 영위 보험회사의 자본금요건을 50억 원까지 낮추고 통신판매전문회사의 최저자본금을 일반적인 경우의 2/3 수준으로 낮추어 진입규제를 한층 더 완화시켰다. 이때 여러 종목을 취급하는 경우 300억 원 한도 내에서 각 종목의 최저자본금을 합친 금액을 최저자본금 요건으로 본다.

또한 독립대리점과 중개인제도(1996)와 방카슈랑스(2003)의 도입 등 판매채널의 다양화와 자동차보험시장 온라인전업사의 진입도 보험시장의 경쟁을 격화시킨 판매채널 자유화로 볼 수 있다. 1996년 판매채널 다양화 필요성에 따라 도입된 독

립대리점과 중개인제도는 소비자의 채널 선택권을 넓히고 보험시장을 보다 경쟁적으로 만들었다.

뒤이어 2001년 10월 교보자동차보험이 온라인 판매방식으로 자동차보험시장에 진입하고 뒤이어 교원나라 자동차보험, 다음다이렉트 및 현대하이카 다이렉트 등 온라인 자동차보험 전업사가 설립되어 자동차보험시장 경쟁이 더욱 격화되었다. 2003년 8월에는 방카슈랑스로 불리는 금융기관보험대리점 제도가 도입되어 금융 소비자의 편익이 더욱 높아지고 보험회사의 경쟁이 심화되었다.

2) 대외적 시장개방

미국은 이른바 쌍둥이 적자(Twin Deficit)가 심해지면서 1980년대 중반부터 대미 무역흑자를 지속적으로 기록하고 있던 한국에도 통상압력을 가하며 보험시장 개방을 요구하기 시작하였고, 지속적인 보험시장 개방요구에 따라 한·미 양국은 1986년 7월 한국 보험시장 개방에 원칙적으로 합의하게 된다. 이에 따라 1987년 4월 라이나 생명을 필두로 국내지점, 합작법인, 현지법인의 형태로 외국계 생명보험회사가 국내 보험시장에 진입하였다.

라이나생명, 알리코(ALICO)⁶⁾, 아플락(AFLAC)⁷⁾, 조지아 등의 미국 생명보험회사가 국내지점을 설치하였고, 미국 푸르덴셜생명, 네덜란드생명⁸⁾, 프랑스 AGF⁹⁾ 등 외국계 생명보험회사는 현지법인 형태로, 동부애트나, 동양메네피트, 코오롱메트, 고려씨엠 등은 합작회사 형태로 국내 생명보험 시장에 진입하였다.

6) ALICO; American Life Insurance Company.

7) AFLAC; American Family Life Assurance Company of Columbus.

8) 1999년 ING생명으로 개명.

9) Assurances Générales de France, 1992년 프랑스생명으로 개명.

〈표 II-4〉 외국계 생명보험회사 진입

진입회사명	진입연도	진출형태	비고
라이나	1987	지점	2004 지점에서 국내 현지법인으로 변경
알리코	1987	지점	1997 아메리카생명에 계약이전
아플락	1988	지점	1991 대한교육보험에 계약이전
조지아	1988	지점	1991 네덜란드생명에 계약이전
한국푸르덴셜	1989	현지법인	1997 푸르덴셜생명으로 상호변경
네덜란드	1991	현지법인	1991 조지아생명 계약인수 1999 ING생명으로 상호변경
AGF	1991	현지법인	1992 프랑스생명으로 상호변경
AIA 생명	1997	지점	1997 알리코생명 계약인수
카디프생명보험	2002	지점	2005 SH&C생명 계약이전

자료: 이기형 · 변혜원 · 정인영(2012).

〈표 II-5〉 합작 생명보험회사 진입

진입회사명	진입연도	외국회사	내국회사	외국사지분
동부애트나	1989	Atena International	동부그룹	51%
동양베네프트	1989	Mutual Benefit Life	동양그룹	49%
코오롱메트	1989	Metropolitan Life	코오롱그룹	60%
고려씨엠	1989	Connecticut Mutual Life	고려통상	50%
삼신올스테이트	1989	Allstate International	삼환기업	50%
영풍메뉴라이프	1990	Manulife	영풍그룹	50%
고합뉴욕	1990	New York Life	고려합섬	51%

자료: 이기형 · 변혜원 · 정인영(2012).

이후 OECD 가입(1996)과 외환위기(1997)를 거치며 금융시장의 개방과 국제화가 추가로 이루어지며 국내 보험시장의 경쟁을 보다 심화시켰는데, 외환위기로 많은 국내 보험회사가 부실화되고 부실보험회사 정리과정에서 독일 알리안츠, 영국 PCA 등이 계약이전 방식으로 진입하여 보험시장 개방이 보다 진전되었다.

나. 보험업에 대한 공정거래법 적용 확대

1) 공정거래법 제정 초기의 보험업 적용제외

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법)은 1980년 12월 31일 제정되어 1981년 4월 1일 동법 시행령 공포와 함께 시행되었다. 제정 당시부터 금융 및 보험업의 공정거래법 적용 여부에 관한 논란이 있었으나 결국 제정법 제2조 제1항의 사업자에 보험업은 포함되지 않았다.¹⁰⁾

그러나 1984년 공정거래법 시행령 개정으로 동법의 금융 및 보험업 적용¹¹⁾이 제한적으로 시작되었다. 개정된 공정거래법 제2조 제1항에서 대통령령으로 정한 사업자에 금융·보험업을 명시하였다. 다만 부칙 제2항에서 동법 제15조의 불공정거래행위와 보험업법에 근거가 없는 공동행위로 제한하였다.¹²⁾

1990년 1월 13일 공정거래법 전면개정으로 동법 제2조에서 정한 사업자에 금융 및 보험업이 명시적으로 포함¹³⁾되어 동법이 적용되기 시작하였으나 동법 제61조 특례에서 제3조 시장지배적 지위 남용금지, 제7조 기업결합의 제한, 제10조 출자총액의 제한, 제12조 기업결합의 신고 및 제29조 재판매가격유지행위의 제한의 규정을 적용 면제¹⁴⁾하는 등 폭넓은 적용제외를 받았다.

10) 공정거래법 제2조(정의) 제1항: 이 법에서 사업자라 함은 제조업 도소매업 운수창고업, 건설업 기타 대통령령으로 정하는 사업을 영위하는 자를 말한다. 시행령 제2조(사업의 범위) 제1항: 1. 음료 및 숙박업 2. 개인 및 가사서비스업 3. 용역업과 사회 및 개인서비스업 중 경제기획원 장관이 관계행정기관의 장과 협의하여 지정고시하는 사업

11) 동법 시행령 제2조(사업의 범위) 제1항: 1. 음료 및 숙박업 2. 통신업 3. 전기가스 및 수도사업 3. 금융·보험업 4. 부동산 및 사업서비스업 5. 사회 및 개인서비스업

12) 동법 시행령 부칙 제2항(경과조치): 제2조 제1항 제4호의 개정규정에 의한 사업에 대하여는 법 제15조에 규정한 불공정행위와 당해 사업에 관한 특별한 법률에 근거가 없는 공동행위에 한하여 적용

13) 동법 제2조(정의) 제1호 바. 금융, 보험, 부동산 및 사업서비스업

14) 동법 제61조(금융·보험업을 영위하는 사업자에 대한 특례) 제2조 제1호 바목에 규정된 사업 중 금융업 또는 보험업을 영위하는 사업자에 대하여는 제3조, 제7조, 제10조, 제12조 및 제29조의 규정을 적용하지 아니한다.

그러나 1996년 12월 30일 일부개정에서 제61조 금융·보험업을 영위하는 사업자에 대한 특례를 삭제하여 기업결합의 제한, 기업결합의 신고 및 재판매가격유지행위의 제한에 대한 공정거래법의 규정 보험업에도 적용을 시작하였다. 다만 출자총액 및 채무보증은 개별 조항에서 계속 적용제외 인정하였고, 시장지배적 사업자와 관련해서는 제2조 제7호에서 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사를 제외하였다.¹⁵⁾

2) 공정거래법의 보험업 적용 확대

1996년 OECD 가입과 1997년 외환위기를 거치며 우리나라도 독점규제를 국제기준에 맞추기 위한 구체적인 입법이 나타나기 시작하였다.

1998년 4월 18일 OECD 각료 이사회의 경성카르텔 금지를 위한 권고 채택은 독점규제의 국제적 정합성에 대한 인식을 제고시켰다. 경쟁제한성이 큰 것으로 인정되는 경쟁관계에 있는 사업자 간의 반경쟁적인 합의 또는 공동행위¹⁶⁾를 경성카르텔(hard core cartels)로 정의하고 당연위법(per se illegal)으로 금지하였다. 단, 비용절감 또는 생산성제고에 기여하는 합법적 카르텔과 각국의 독점규제법에 근거한 적용제외 카르텔은 제외하였다.

이에 따라 「공정거래법의 적용이 제외되는 부당한 공동행위 등의 정비에 관한 법률」(약칭 “카르텔 일괄정리법”)이 '99. 1. 6 국회에서 통과되고 '99. 2. 5 공포·시행되었다. 이 법의 시행으로 적정보험료 권고제도가 폐지되고 요율산출기관인 보험개발원은 순보험료만 산출하여 보험회사에 제공하도록 제한되며 부가보험료는 보험회사가 자율적으로 책정하도록 되었다.

1999년 2월 5일 공정거래법 일부개정에서 공정거래법 적용대상 산업을 포괄주의로 전환하여 제2조 제1호에 영리를 목적으로 사업을 행하는 모든 사업자를 포괄

15) 동법 제2조 (정의) 제7호. “시장지배적사업자”라 함은 동종 또는 유사한 상품이나 용역의 공급에 있어서 시장점유율이 다음 각목의 1에 해당하는 경우로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업자를 말한다. 다만, 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사를 제외한다.

16) 가격담합, 생산량제한, 시장분할, 입찰담합을 내용하는 합의 또는 공동행위

적으로 법 적용대상에 포함시켰다.¹⁷⁾ 그리고 동법 제2조 제7호의 시장지배적 사업자에서 금융 또는 보험업 영위회사 제외 부분을 삭제하여 동법 제2장에서 다루는 시장지배적 지위 남용금지에 관한 조항이 보험업에도 적용되기 시작하였다.¹⁸⁾

이처럼 1999년 카르텔일괄정리법 시행과 공정거래법의 포괄적 적용은 2000년 4월 부가보험료 자유화로 보험회사의 가격 경쟁이 가능해지면서 가격 관련 공동행위에 공정거래법이 본격적으로 적용될 수 있도록 만들었다.

다음 절에서 2000년대 초반부터 최근까지 보험회사 가격관련 공동행위에 대한 공정거래법 적용사례를 살펴본다.

2. 보험시장 공동행위 공정거래법 적용사례

이 절에서는 2000년대 초반부터 최근까지의 공정거래위원회 보험회사 공동행위 관련 심결과 법원 판례를 통해 보험업에 대한 공정거래법 적용사례를 살펴본다.

가. 자동차보험료에 관한 공동행위 사례(2001년)

이 사건은 2000년 4월 1일부터 시행되는 자동차보험 부가보험료 자유화 과정에서 전문규제당국이 요율자유화제도에 따른 시장의 혼란을 피하려 자동차보험료 인상이 예정된 2000년 8월 1일에 가격 인상을 맞추는 과정에서 불거진 것으로 보인다.

17) 동법 제2조 (정의) 제1호 “사업자”라 함은 제조업, 서비스업, 기타 사업을 행하는 자를 말한다.

18) 동법 제2조 (정의) 제7호, “시장지배적사업자”라 함은 일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자를 말한다. 시장지배적사업자를 판단함에 있어서는 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려한다. 다만, 일정한 거래분야에서 연간 매출액 또는 구매액이 10억 원 미만인 사업자를 제외한다.

이 사례는 부가보험료 자유화 관련 공동행위(2000. 4. 1.자 보험료결정행위)와 자동차보험료 인상 관련 공동행위(2000. 8. 1.자 보험료결정행위)로 나누어 판단한다.

1) 공동행위

보험업계는 2000년 3월 이전까지는 보험개발원장이 제시한 표준보험요율의 범위 내에서 보험요율을 결정할 수 있는 범위요율제를 실시함으로써 국내 손해보험 회사들은 영업실적상의 차이 등에도 불구하고 유사한 보험요율을 적용하여 왔다. 그런데 2000년 4월 1일부터 ‘부가보험료 자유화’가 시행되어 보험업법 및 보험상품 관리규정¹⁹⁾에 따라 손해보험사는 자신의 사업비 실적을 토대로 부가보험료를 자율적으로 책정할 수 있게 되었다.

그러나 오랜 기간 시행된 고정요율제 등 제도적 규제 준수, 금융당국의 광범위한 행정지도 이행, 각 손해보험회사들이 요율자유화 실행을 위한 준비(보험료 산출 통계나 기법 등) 부족 등 공동 문제를 해결하고자 정보교환과 업계 현안 논의를 위한 모임이 필요하였고, 이에 ‘자동차업무부장회의’ 등 모임이 수년 동안 관행화되어 왔다.

(2000. 4. 1.자 보험료결정행위) 위와 같은 배경에서 삼성화재 등 11개 손해보험 회사들은 부가보험료 자유화(2000. 4. 1.)를 앞두고 수차례 자동차업무부장회의를 개최하여 부가보험료에 관하여 논의를 하였고, 그 후 위 보험사들은 2000년 4월 1일부터 시행되는 자동차보험료(기본보험료)를 종전 수준으로 유지하기로 결정하고 이를 금융감독원에 신고·실행하였다.

(2000. 8. 1.자 보험료결정행위) 또한 삼성화재 등 11개 손해보험회사들은 자동차보험료인상(2000. 8. 1.)을 앞두고 수차례 자동차업무부장회의를 개최하여 자동차보험료에 관하여 논의를 하였고, 5개 자동차 보험종목의 2000년 8월 1일자 시행

19) 2000. 2. 25. 제정되고, 2001. 1. 29. 보험업감독규정으로 통합되었음.

분 자동차보험료(기본보험료)를 평균 3.8% 수준으로 인상하기로 결정하고 이를 금융감독원에 신고·실행하였다.

2) 행정지도 내용

(2000. 4. 1.자 보험료결정행위) 금융감독원은 위 손해보험회사들에게 기본보험료를 종전 수준으로 정하여 신고하도록 행정지도 하였다. 이는 2000년 8월 1일자로 보험료 조정이 예정되어 있고 보험료의 잦은 조정은 보험계약자의 혼란을 초래할 수 있다는 점 등을 감안한 조치로 보인다. 즉, 금융감독원은 2000년 8월 1일까지 부가보험료 자유화조치를 유예하고 순보험료도 종전 보험료에 대한 예정손해율 수준으로 유지하기로 방침을 정하고, 보험개발원으로 하여금 예정손해율에 해당하는 만큼의 순보험료만을 분리하도록 하였다. 이에 따라 위 손보사들에게는 보험개발원이 제시하는 참조순보험료에 따른 순보험료와 종전 예정사업비율에 따른 부가보험료를 합산한 금액을 기본보험료로 정하여 신고하도록 한 것이다.

(2000. 8. 1.자 보험료결정행위) 또한 금융감독원은 위 손보사들에게 물가 및 소비자보호 등을 이유로 참조순보험료의 인상률을 평균 3.8%로 억제하고 사업비를 절감하여 보험료 인상을 자제하도록 행정지도 하였다. 당초 보험개발원은 손해보험회사들의 손해율 등 통계자료에 기초하여 인상요인 5.4%를 반영한 참조순보험요율을 작성하였다. 그러나 금융감독원은 부가보험료에 관하여는 예정사업비율을 초과하는 사업비를 감축하도록 하였고, 순보험료에 관하여는 이를 평균 3.8%로 하향 조정하였다.

3) 공정거래위원회 심결내용²⁰⁾

(2000. 4. 1.자 보험료결정행위) 공정거래위원회는 손해보험회사들이 금융감독원의 방침과 행정지도에 따라 종전 수준으로 보험료를 결정한 점은 인정하였다. 그러나 이러한 행정지도가 있었다고 하더라도 부가보험료 자유화의 취지에 따라 그 행정지도의 수용여부를 개별적으로 판단하여 자율적으로 결정하여야 함에도 불구하고 자동차업무부장회의를 통하여 논의 후 공동으로 2000년 4월 1일자 자동차보험료를 종전 수준대로 유지하기로 결정하고 이를 신고한 행위는 공정거래법 제19조 제5항에 의거 부당한 공동행위의 합의가 추정되는 것으로 판단하였다.

(2000. 8. 1.자 보험료결정행위) 공정거래위원회는 금융감독원이 지나친 보험료 인상을 억제하기 위해서 아직 자유화가 안 된 순보험료에 대하여 위 손해보험회사들에게 참조순보험료 수준으로 보험료를 책정하도록 지도한 점 등은 인정하였다. 하지만 기본보험료를 평균 3.8%로 고정하여 인상하도록 지도하였다고 볼 수 없고, 설령 3.8%로 고정하여 인상하도록 지도하였다고 하더라도 그 지도의 내용이 공동행위를 하도록 하는 것은 아니라고 보았다. 따라서 위 손해보험회사들이 각자 개별적·자율적으로 결정하여야 함에도 불구하고, 담합을 통하여 순보험료를 참조순보험료(평균 3.8%) 수준으로 산정·신고한 것은 제19조 제1항 제1호에 의거 부당한 공동행위라고 판단하였다.

4) 법원 판단²¹⁾

(2000. 4. 1.자 보험료결정행위) 법원은 위 손해보험회사들의 2001년 4월 1일 보험료결정행위에 대한 공동행위에 대한 합의 추정을 뒤집어 복멸시킨다. 법원은 우선 금융감독원이 위 손해보험회사들에게 기본보험료를 종전 수준으로 정하여 신고하도록 행정지도 한 사실은 인정하였다. 그러나 위 행정지도에 앞서 위 손해보

20) 공정거래위원회 전체회의 의결 2001-085호, 2001. 6. 18.

21) 대법원 2005. 1. 28. 200두12052 판결.

험회사들이 기본보험료에 대한 별도의 합의를 하였다거나 위 행정지도를 기화로 기본보험료를 동일하게 유지하기로 하는 별도의 합의를 하였다고 볼 자료도 없다고 보았다. 따라서 위 손해보험회사들의 공동행위는 위 행정지도에 따른 것일 뿐 원고들 사이의 의사연락에 의한 것이 아니라고 판단하였다.

법원은 공동행위 합의 추정을 받는 사업자들이 공동행위 합의가 없었다는 사실을 입증하거나 공동행위가 아니라는 점을 수증할 수 있는 정황을 입증하여 그 추정을 복멸시킬 수 있다. 금융감독원장에게 보험료산출방법서 변경에 관한 인가권이 있는 것은 아니지만 관련 규정에서 금융감독원장에게 위 변경 신청을 한 후 수리가 거부되지 아니하면 인가가 의제되는 것으로 규정하고 있다. 따라서 위 변경 신청에 대한 심사과정에서 금융감독원장이 행정지도를 통하여 보험료결정에 관하였고 그 결과 보험료가 동일하게 유지되었다면, 위와 같은 사정은 공동행위 합의 추정을 복멸시킬 수 있는 정황으로 참작될 수 있다는 점을 그 판단이유로 밝혔다.

(2000. 8. 1.자 보험료결정행위) 법원은 공정거래위원회가 내세운 합의 증거들(각 자동차업무부장에 대한 진술조서 등)은 위 손해보험회사들이 보험료 인상률을 동일하게하기로 별도의 합의를 하였음을 입증하기에는 부족하다고 보았다. 즉, 금융감독원장으로부터 사업비를 감축하라는 행정지도를 받고 이를 이행하는 과정에서 실무자 사이에 세부사항에 관한 의견을 교환한 사실을 뒷받침할 뿐이란 것이다. 반면 금융감독원장이 참조순보험요율을 평균 3.8%로 억제하도록 행정지도하여, 위 손해보험회사들이 기본보험료를 3.8% 수준으로 인상한 것임을 알 수 있다. 따라서 “공동행위에 대한 합의 입증이 부족하여 손해보험회사들의 행위가 법제19조 제1항에서 정한 부당한 공동행위에 해당한다고 할 수 없다.”고 판시하였다.

요약하면, 공정거래위원회는 2000년 4월 1일자 보험료 결정행위에 관하여는 공정거래법 제19조 제5항에 따라 합의가 추정된다고 판단하였음에 반하여, 2000년 8월 1일자 보험료 결정행위에 관하여는 동법 제19조 제1항에 따라 합의가 인정된다고 판단하였다. 이에 법원은 2000년 4월 1일자 보험료 결정행위에 관하여는 일단 합의는 추정되나 반대 정황에 비추어 그 추정이 복멸된다고 판시한 반면, 2000년 8월 1일자 보험료 결정행위에 관하여는 합의 여부에 관한 입증이 부족하여 합의의 자

체가 인정되지 아니한다고 달리 판시한 것이다.

나. 긴급출동서비스 폐지에 관한 공동행위 사례(2002년)

1) 공동행위

손해보험협회와 10개 손해보험회사(이하 ‘손보협회 등’)는 “공정경쟁질서유지 상호협정”에 따라 과당경쟁을 방지한다는 명분으로 1997년 11월 25일 사장단회의를 열고 무료로 시행하던 긴급출동서비스 중 “기타 응급조치 서비스(오일보충 등)”를 폐지하기로 결정하고, 1998년부터 폐지 또는 유료화하였다.

2) 행정지도 내용

보험감독원은 손보협회에 업계자율로 보험계약자 서비스와 특별이익제공행위를 구분할 기준을 설정하는 것이 필요하다는 취지의 지시 공문²²⁾을 보냈다.

3) 공정거래위원회 심결내용²³⁾

공정거래위원회는 손보협회 등이 사장단 회의 등에서 긴급출동서비스 폐지 및 유료화에 대한 논의 등이 있었던 점에 비추어 공정거래법 제19조 5항의 규정에 따라 동법 제19조 제1항 제2호에서 규정하고 있는 부당한 공동행위 합의가 추정된다고 의결하였다.

공정거래위원회는 손보협회 등이 ‘기타 응급조치’ 서비스가 보험업법에서 금지하는 ‘특별이익제공’에 해당되어 보험감독원의 지시에 따라 폐지한 것이라 주장하나 보험감독원의 지시에는 ‘기타 응급조치’ 서비스가 ‘특별이익제공’에 해당된다는

22) 손보520-13322, 1997. 9. 19.

23) 공정거래위원회 전체회의 의결 제2002-209호, 2002. 10. 4.

내용은 없으므로 손보협회 등의 위 주장은 이유가 없다고 판단하였다.

4) 법원 판단²⁴⁾

법원은 손보협회 등의 5개 주요 긴급출동 서비스 폐지 및 유료화 행위는 부당한 공동행위의 합의가 있는 것으로 추정되고, 위 공동행위는 공정거래법 제58조에서 정한 “정당한 행위”에 해당하지 아니한다고 판시하였다.

법원은 긴급출동 서비스 등이 보험업법에서 금지하는 특별이익제공에 해당하지 아니하고, 금융감독원 행정지도도 보험계약자서비스와 특별이익제공행위를 구분할 기준 설정이 필요하다는 지적이었다고 보았다. 즉, 긴급출동 서비스를 폐지하도록 지도한 것이 아니며, 위 서비스폐지가 보험업법 및 ‘공정거래 질서유지에 관한 상호협정’ 취지에도 부합하지 않는다고 보았다. 따라서 공정거래법 제58조에서 정한 “법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위”에 해당하지 않음을 판결이유로 밝혔다.

다. 일반손해보험 보험료에 관한 공동행위 사례(2007년)

1) 공동행위

삼성화재 등 10개 손해보험회사는 2000년부터 2006년까지 업무부서장 회의 등을 수차례 개최하여 일반손해보험 종목 중 일반화재보험 등 8개 보험의 순보험요율 범위 등에 관하여 합의하고 이를 실행하였다.

24) 대법원 2006. 11. 23. 선고 2004두8323 판결.

2) 행정지도 내용

금융감독원은 2002년 1월 22일 '일반손해보험 가격자유화에 따른 감독정책'에서 급격한 요율조정이 바람직하지 않다는 입장을 밝혔다. 그리고 2004년 8월 30일 '일반손해보험의 개별계약 할인·할증제도 개선방안 통보'에서 할인·할증률의 한도 및 적용대상을 축소하도록 하였다.

3) 공정거래위원회 심결내용²⁵⁾

공정거래위원회는 위 손해보험회사들이 2000년부터 2006년까지 수차례 회의를 통하여 8개 일반손해보험 보험료의 순율, 부가율, 할인·할증률의 개별 조정을 통해 실제 적용 보험료를 일정 범위 내에서 유지하기로 합의하고 이를 실행한 것은 공정거래법 제19조 제1항 제1호에 규정된 '부당한 공동행위'에 해당한다고 판단하였다.

손해보험회사들은 공동행위가 금융감독원의 행정지도에 기인한 것으로 공정거래법 제58조의 다른 법령에 따른 정당한 행위로 공정거래법 적용이 면제되어야 한다고 주장하였다. 그러나 공정거래위원회는 금융감독원의 행정지도는 재무건전성 유지 등을 위하여 보험요율, 할인·할증률에 대한 바람직한 방향을 제시한 것에 불과하고 보험업법에 근거한 것이 아니므로 공정거래법 제58조의 '정당한 행위'에 해당하지 아니한다고 보았다. 특히 2005년 할인·할증률의 경우 금융감독원에서 그 한도 및 적용대상을 축소하도록 행정지도 한 것은 사실이나 위 손해보험회사들이 그 이후 부가율, 순율, 할인·할증률에 대한 별도의 합의를 하였으므로 부당한 공동행위 성립 및 공정거래법 적용에 장애가 되지 않는다고 판단하였다.

25) 공정거래위원회 전체회의 의결 제2007-443호, 2007. 9. 12.

4) 법원 판단²⁶⁾

법원은 위 손해보험회사들의 행위가 공정거래법 제19조 제1항 제1호에 규정된 부당한 공동행위에 해당한다고 판단하였다. 또한 금융감독원의 지시는 보험요율의 수준에 관하여 직접적이고 구체적인 지시를 한 것이라고 볼 수 없으므로 이 사건 공동행위가 공정거래법 제58조에 규정된 법령에 따른 정당한 행위에 해당하지 아니한다고 판시하였다. 즉, 금융감독원이 보험가격 자유화 정책 추진과 관련하여 보험계약자의 보호, 보험회사의 재무건전성 유지를 위하여 보험요율에 대한 바람직한 방향을 제시한 것에 불과하다고 보았다.

라. 퇴직보험에 관한 공동행위 사례(2008년)

1) 공동행위

삼성생명 등 13개 생명보험회사는 상시적인 대면회의, 전화연락 등을 통하여 퇴직보험의 예정이율, 공시이율, 배당률에 관하여 합의하고 이를 실행하였다.

위 퇴직보험은 보험개발원과 보험회사들이 1998년에 공동작업반을 구성하여 공동개발하고, 1999년 보험회사들의 연서로 금융감독원에 상품신고를 한 후 금융감독원이 인가를 한 소위 ‘공동상품’으로 개발 출시되었다. 따라서 보험회사별로 상품의 내용과 사업방법은 동일하나 보험가격에 해당하는 예정이율, 공시이율, 배당률에서만 차이가 있다. 한편 금융감독원은 2003년 11월 상품변경신고방식을 연서방식에서 개별방식으로 전환하였다.

26) 대법원 2011. 5. 26. 선고 2008두20376 판결.

2) 행정지도 내용

금융감독원의 행정지도에 의하여 퇴직보험을 개발하였고, 금융감독원이 2002년 1월 보험사들에게 배포한 ‘상품심사매뉴얼’에는 공동상품으로 개발하여 판매중인 상품의 변경 시 공동으로 변경 신고하도록 규정하고 있었다.

금융감독원은 공정거래위원회의 본건 심의에서 이 사건 공동행위에는 감독당국의 포괄적이고 간접적인 행정지도가 있는 것으로 보고 공정거래법 적용을 배제해야 한다고 주장하였다. 금융감독원은 보험업법 제127조 내지 제129조 규정에 의해 퇴직보험 상품의 보험가격에 대해 생명보험사들이 금융감독원에 신고 또는 제출한 기초서류와 배당내역을 통해 그 적정성 여부를 확인·심사하고 있음을 이유로 들었다.

3) 공정거래위원회 심결내용²⁷⁾

공정거래위원회는 위 생명보험회사들이 수시로 대면회의, 전화연락 등을 통하여 퇴직보험의 예정이율 등에 관하여 합의하고 이를 실행하였으므로 가격에 관한 담합이 있어 공정거래법 제19조 제1항 제1호에 규정된 부당한 공동행위에 해당한다고 판단하였다.

공정거래위원회는 위 공동행위는 금융감독원의 행정지도에 따른 것이므로 공정거래법 적용을 배제해야 한다는 금융감독원 및 생명보험회사들의 주장에 대하여, 위 행정지도의 근거규정이라고 주장하는 보험업법 제127조 내지 제129조는 자유경쟁의 예외를 구체적으로 인정하고 있는 규정이 아니므로 공정거래법 제58조에 의한 적용제외를 인정할 수 없다고 하였다. 그 밖에 보험가격자유화 이후 금융감독원이 퇴직상품 가격을 규제할 법적 근거가 없으며, 나아가 금융감독원이 생명보험회사들로 하여금 예정이율 등을 동일·유사하게 하도록 구체적인 지도를 한 증

27) 공정거래위원회 전체회의 의결 제2008-282호, 2008. 10. 27.

거도 없어 위 주장은 이유 없다고 판단하였다.

생명보험회사는 퇴직보험이 2003년 11월까지 공동상품으로 운영되어 왔으므로 2003년 11월 이전 기간에 관하여는 부당한 공동행위가 성립하지 않는다고 주장하였다. 이에 대해 공정거래위원회는 금융감독원 행정지도 이전에도 생명보험회사들이 사전회합을 가져왔고 금융감독원의 행정지도가 공동 ‘개발’을 의미하지 ‘운영’까지 의미하지 않으며, 상품변경 신고방식을 공동신고에서 개별신고 방식으로 변경하였다는 이유만으로 공정거래법 위반이라 하지 않을 수 없어 위 주장은 이유 없다고 판단하였다.

4) 법원 판단

고등법원²⁸⁾은 위 생명보험회사들이 공동행위를 한 사실을 인정하고, 금융감독원의 적법한 행정지도에 따라 공시이율을 결정하였다는 사실을 인정할 증거가 없다는 이유로 이 사건 합의에 부당성이 인정되지 않는다는 생명보험회사들의 주장을 배척하였다.

대법원²⁹⁾은 고등법원의 위 판단에 관하여는 심리하지 아니하였고, 다만 생명보험회사들이 상고한 과징금 과다 산정 여부에 관하여만 심리하여 이를 인용하였다.

마. 단체상해보험에 관한 공동행위 사례(2008년)

1) 공동행위

보험회사들 간의 치열한 경쟁으로 인하여 단체상해보험의 수익 구조가 악화되자 이를 개선하기 위하여 삼성생명 등 14개 생명보험회사 및 10개 손해보험회사는 2002년 3월경부터 2004년 5월까지 각종 회의에서 단체상해보험상품의 영업보험료

28) 서울고등법원 2009. 6. 10. 2008누 33909 판결.

29) 대법원 2009. 10. 29. 2009두11218 판결.

할인·환급률 축소·폐지, 공동위험률 산출·적용 등을 내용으로 하는 '단체상해보험 공동정비방안'에 대한 업계의 의견 수렴 및 정보교환을 추진하기로 하였다. 그리고 이를 위하여 공동작업반을 구성하여 세부 논의하기로 하였다.

이어 보험회사, 금융감독원, 보험개발원의 업무담당자들로 구성된 작업반은 2004년 5월부터 7월까지 수차례 회의를 통하여 위 '단체상해보험 공동정비방안'에 대해 최종 합의 및 실행하였고, 금융감독원은 위 합의 내용을 반영하여 단체상해보험 개선방안을 마련하고 이에 따른 상품심사기준을 수립하였다.

위 공동행위 후 단체상해보험상품의 공동위험률 산출·적용 등 2차 정비방안이 생·손보업계의 의견차이로 시행되지 못하자, 생명보험회사들끼리 단체간이참조를 등을 공동으로 산출·적용하기로 합의하여 시행하고, 손해보험회사들끼리도 순보험요율 등에 관하여 합의하여 실행하였다.

2) 행정지도 내용

2002년 4월 보험가격 완전 자유화로 인해 단체상해보험시장에서 과도한 할인·환급률 등 문제점이 발생하자, 금융감독원은 생·손해보험회사 및 생·손보협회에 단체상해보험 제도개선과 관련한 업계의 의견을 취합하여 정비방안을 마련하라고 지시하였다. 이에 위 보험사들이 제출한 정비방안에 의거하여 2004년 7월 22일 '단체보장성보험 운영개선 방안'을 마련하여 생·손보협회에 동 내용을 전달하고 업계에 전파하도록 하였다.

금융감독원의 구체적인 행정지도 내용은, 생보3사에 대해서는 '보험료 할인·환급 등의 요소 적용 시 합리적이고 객관적인 기준을 제시할 것', 생보협회에 대해서는 '단체상해보험의 문제점 및 개선방안에 대해 검토할 것', 생·손보협회에 대해서는 '단체상해보험 제도개선과 관련한 업계의 의견을 취합하여 제출할 것' 등이었다.

3) 공정거래위원회 심결내용³⁰⁾

공정거래위원회는 위 보험사들이 각종 회의를 통하여 단체상해보험의 보험료에 직접적인 영향을 미치는 할인·환급률 등에 관하여 합의하고 실행하였으므로 이는 공정거래법 제19조 제1항 제1호의 부당공동행위에 해당한다고 판단하였다.

또한 위 공동행위는 행정지도에 따른 것이므로 공정거래법 적용을 배제해야 한다는 금융감독원의 주장에 대하여, 위 행위가 금융감독원의 지시에 따른 것이라고 할지라도 공정거래법 제58조에 의한 정당한 행위로 볼 수는 없다고 판단하였다. 그 이유는 위 행정지도의 근거규정이라고 주장하는 보험업법 제127조 내지 제129조는 자유경쟁의 예외를 구체적으로 인정하고 있는 규정이 아니고, 금융감독원이 보험회사가 개별적으로 결정하여야 하는 할인·할증 등을 합의하여 공동으로 정하도록 지시할 법적근거도 없기 때문이라고 하였다.

위 행위가 금융감독원의 행정지도에 따라 의견을 제시하고 금융감독원이 채택한 상품심사기준을 따랐을 뿐 합의가 존재하지는 않는다는 보험회사들의 주장에 대해 공정거래위원회는 금융감독원의 행정지도는 합리적인 개선방안(정비방안)을 마련하라는 것이지 공동으로 할인·할증을 축소하거나 단체간이참조율을 공동 적용하라는 등의 구체적·직접적 지시로 보기는 어렵다며 위 주장은 이유 없다고 판단하였다.

4) 법원 판단³¹⁾

법원은 이 사건 공동행위는 공정거래법 제19조의 부당공동행위에 해당한다고 판시하였다. 그 이유로 금융감독원이 이 사건 단체상해보험의 공동정비방안에 관하여 행정지도를 한 사실은 인정되나 특정한 공동정비방안을 마련하라고 지시한 바가 없고 이를 강제하지도 않았고, 여러 사정으로 보아 이 사건 보험회사들은 금

30) 공정거래위원회 전체회의 의결 제2008-286호, 2008. 10. 27.

31) 서울고등법원 2010. 4. 22. 2008누 33916 판결, 대법원 2012. 5. 24. 2010두375 판결.

용감독원의 행정지도 내용을 소극적으로 수용한 데에 그치는 것이 아니라 행정지도를 기회로 별도의 합의를 하였다고 봄이 상당하다고 판단하였다.

또한 법원은 보험사들이 행정지도의 근거로 들고 있는 보험업법 제127조 내지 129조 등은 자유경쟁의 예외를 구체적으로 인정하는 법률이라고 단정할 수 없다고 보았다. 그리고 행정지도에 소극적으로 따른 것이 아니라 별도의 합의를 한 점 등에 비추어 이 사건 공동행위가 공정거래법 제58조 소정의 법령에 따른 정당행위라고 볼 수도 없다고 판단하였다.

바. 생명보험에 관한 공동행위 사례(2011년)

1) 공동행위

삼성생명 등 16개 생명보험회사들은 1998년부터 2006년까지 각종 회의를 통하여 시장에 공개되지 않은 미래의 예정이율 내지 공시이율에 관한 정보를 서로 교환하고 이러한 정보를 반영하여 각자 이율을 결정하였다.

2) 행정지도 내용

생명보험의 예정이율 및 신공시이율 체계가 금융당국의 감독목적에 따라 만들어진 것이기는 하나 위 생명보험회사들의 행위에 관한 구체적인 행정지도는 없었던 것으로 보인다.

3) 공정거래위원회 심결내용

부당한 공동행위에서의 합의는 명시적합의 뿐만 아니라 묵시적합의도 포함하고, 정보의 교환도 시장의 구조와 성격, 정보의 대상, 내용 등에 따라 공동행위의 유력한 증거가 될 수 있으므로, 위 생명보험회사들은 정보교환 등을 통하여 예정

이율 등에 관하여 합의하여 부당한 공동행위를 하였다고 판단³²⁾하였다.

4) 법원 판단

고등법원은 공정거래위원회의 시정명령 및 과징금납부명령을 취소하였다.³³⁾ 그 이유로 위 생명보험회사들이 정보교환행위를 하였다고 하여 이를 공정거래법을 위반하는 공동행위를 한 것이라고 볼 수 없고, 교환한 정보 등을 참고하여 각자 예정이율 등을 결정하였으며, 각 사의 예정이율 등에 뚜렷한 외형적 일치도 인정되지 않으므로, 달리 합의가 있었음을 인정할 입증도 부족하다고 판단하였다.

특히 고등법원은 위 판결에서 사업자들 사이의 합의 외에 정보교환행위와 같은 동조적 행위 자체를 담합행위로 규제하는 외국법제와 달리 우리나라 공정거래법에서 부당한 공동행위가 성립하기 위해서는 정보교환으로는 부족하고 공동으로 가격을 결정할 것 등을 합의하여야 한다고 판시하였다.

위 사건은 공정거래위원회의 상고로 현재 대법원에서 심리 중에 있다(대법원 2013두16951).

사. 변액보험 수수료율 등에 관한 공동행위 사례(2013년)

1) 공동행위

보험업계는 1998년 3월 생명보험협회, 보험개발원, 생명보험회사 실무자들이 참여하는 ‘생명보험회사 변액보험 개발 T/F’를 발족하여 변액보험 개발을 추진하였다. 또한 금융감독원의 요청에 따라 1998년부터 2001년까지 삼성생명 등이 참여하는 변액보험 작업반이 구성되어 최저사망보험금 보증비용 수수료율(GMDB 수수료율) 적용범위, 특별계정운용수수료율(GMAB 수수료율) 적용 범위 등 특별계

32) 공정거래위원회 전체회의 의결 제2011-284호, 2011. 12. 15.

33) 서울고등법원 2013. 7. 17. 2012누2346.

정운용과 관련한 사항이 구체적으로 논의되었다.

금융감독원은 2000년 11월 위 작업반 운영 결과를 토대로 변액보험 영위기준을 만들었고, 2001년 3월 변액보험상품 인가기준으로 활용하기 위한 ‘변액보험 내부심사 기준안’을 마련하였다. ‘변액보험내부심사기준안’에는 최저사망보험금 보증비용은 매년 계약자 적립금의 0.1% 범위 이내에서, 특별계정 운영을 위한 수수료는 연 기준으로 특별계정 계약적립금의 1.5% 범위 내에서 회사가 자율적으로 설정하도록 명시되어 있었다.

한편 ① 삼성생명 등 4개 생명보험회사들은 2001년 5월 28일 작업반 회의를 통해 ‘변액종신보험 및 변액유니버설종신보험의 GMDB 수수료율’ 수준을 0.1%로 책정하기로 합의하고 실행하였고, ② 삼성생명 등 9개 생명보험회사들은 수차례의 회의, 정보교환, 의사연락 등을 통하여 변액연금보험의 ‘GMDB 수수료율’을 0.05%로, ‘GMAB 수수료율’을 0.5%~0.6%의 범위 내에서 각 책정하기로 합의하고 실행하였으며, ③ 삼성생명 등 4개 생명보험회사들은 2004년 말부터 2005년 초까지 운영된 변액보험 가이드라인 제정작업반에서 국내펀드를 통해 자산운용되는 변액보험의 ‘특별계정운용수수료율 상한 수준’을 특별계정적립금 대비 연 1%로 책정하기로 합의하고 실행하였다.

2) 행정지도 내용

금융감독원은 변액보험의 ‘최저사망보험금 보증수수료율’을 계약자 적립금의 대비 연 0.1% 이내에서 정하도록 행정지도 하였다.

또한 변액보험의 ‘특별계정운용수수료’를 특별계정적립금 대비 연 1.5% 이내에서 생명보험회사들이 자유롭게 정하도록 행정지도 하였다. 다만 위 생명보험회사들이 위 행정지도와 별개로 상한을 1%로 합의하고 이를 실행하던 중, 금융감독원은 새로운 변액보험상품 출시 내지 기존 상품의 펀드를 변경하면서 특별계정운용수수료율이 1%를 초과하는 경우 상품인가신청 시에 별도로 소명해야 한다고 입장을 바꾸었다.

3) 공정거래위원회 심결내용³⁴⁾

공정거래위원회는 삼성생명 등 4개 생명보험회사들이 최저사망보험금 보증수수료율을 공동책정하기로 별개의 합의를 하고 이를 실행하여 부당한 공동행위를 하였다고 판단하였다. 즉, 금융감독원이 변액종신보험에 적용되는 최저사망보험금 보증수수료율을 특별계정적립금 대비 연 0.1%이내에서 회사 자율적으로 책정하도록 행정지도하고 있는 것을 기화로 공동행위가 이루어진 것으로 봤다. 다만 공정거래위원회는 위 공동행위는 금융감독원의 '변액보험 내부심사기준'에서 정한 수준이 동인이 되어 위 합의가 이루어진 점을 참작하여 과징금을 감경(1차 조정 산정기준의 20% 감경)하였다.

공정거래위원회는 삼성생명 등 9개 생명보험회사들이 모두 수차례의 회의, 정보교환, 의사연락 등을 통하여 변액연금보험의 'GMDB 수수료율' 및 'GMAB 수수료율' 수준에 관하여 합의하고 실행하였다고 판단하였다.

공정거래위원회는 가격 상한을 합의하는 행위도 공정거래법 제19조 1항 제1호에 해당하는 행위이므로, 삼성생명 등 4개 생명보험회사들이 변액보험의 '특별계정운용수수료율 상한 수준'을 특별계정적립금 대비 연 1%로 공동책정하기로 합의하고 실행한 행위도 부당한 공동행위를 한 것이라고 판단하였다.

특히 공정거래위원회는 본 건 의결 주문에서 변액보험상품의 최저보증수수료를 내지 특별계정운용수수료를 결정함에 있어 시장에서 공개된 정보를 취득하는 것을 제외하고는 어떠한 방법으로도 이에 대한 정보 내지 자료를 교환하거나 공유하는 것을 금지하고 있다. 그러나 공정거래위원회가 정보 내지 자료 교환까지 금지하는 것은 정보교환은 공정거래법에서 금지하고 있는 공동행위가 아니라는 최근 판례³⁵⁾와도 부합하지 않는 것으로 보인다.

34) 공정거래위원회 전체회의 의결 제2013-069호, 2013. 4. 4.

35) 서울고등법원 2013. 7. 17. 2012누2346.

4) 법원 판단

이 사건은 가장 최근의 사례로 아직 법원의 판단이 나오지 않았지만 향후 신상품 개발과정의 보험회사 공동행위에 대한 법원의 입장이 주목되고 있다.

3. 보험시장 독점규제 적용의 문제점

이상에서 살펴본 보험업 공동행위에 대한 공정거래위원회의 심결사례를 통해 보험시장에 대한 독점규제 적용과 관련한 몇 가지 문제점을 찾을 수 있다. 특히 전문적 보험규제와 일반적 독점규제라는 이원적 규제가 충돌하며 보험업의 특수성에 대한 고려가 반영되지 못하고 있으므로 이에 대한 개선이 필요하다.

가. 이원적 규제의 문제

1) 가격관련 행정지도

행정지도란 행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적을 실현하기 위해 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 말도록 하는 지도·권고·조언 등의 행정작용을 말한다.³⁶⁾ 위 “소관사무”는 기관의 설치근거인 직제 등의 규정에 의한 것으로 소관사무의 범위를 벗어날 경우 위법한 행위가 되고, 지도·권고·조언 등의 행정작용은 상대방에 복종의 의무를 부과하지 않고 자발적 의사에 따른 협력을 필요로 한다. 또한 2007년 금융감독위원회가 제정한 「행정지도 운영규칙」에서도 행정지도를 금융감독당국이 금융관련 법령에 의한 소관업무 수행을 위해 금융회사 등에 임의적 협력에 기초한 작위 또는 부작위를 요청하는 지도·권고·지

36) 행정절차법 제2조 제3호.

시·협조요청으로 정의하고 있다.

다만 행정지도로 인정받기 위해서는 구체적이고 직접적으로 지시되어야 하며 단순한 의사표시나 지적은 행정지도로 인정받지 못한다. 「행정지도 운영규칙」에서도 관련법령 및 규정 등에 대한 설명, 주의환기, 이행촉구, 인허가사항 등에 대한 단순통보 등 금융회사 등에 새로운 부담을 지우지 않는 사항, 법령에 의한 자료제출 요구 및 분쟁조정 등은 제외하고 있다.

즉, 행정지도는 행정기관이 상대방의 임의적 협력을 기대하는 비권력적 사실행위로 제도적으로는 법적 구속력이 없어 사업자가 이에 따를 지를 자유롭게 판단할 수 있다고 본다. 「행정지도 운영규칙」에서도 행정지도가 관계 법규가 추구하는 목적에 부합하고 금융감독 목적 달성을 위해 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 행정지도를 받은 금융회사 등의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 안 된다고 강조하고 있다. 또한 금융회사 등이 행정지도에 따르지 않았다는 이유로 불이익을 받지 않도록 명시하고 있다.

따라서 금융감독원이 행정지도를 하였지만 이에 반드시 따르지 않아도 되는 보험회사가 행정지도에 따라 “자발적”으로 공동행위를 한 사실이 부당하다고 보는 공정거래위원회의 입장이 일견 타당해 보일 수 있다. 그러나 현실적으로 비록 법적 구속력이 없는 행정지도라 하더라도 상시적으로 금융감독원의 감독과 규제를 받는 보험회사가 금융감독원이 내리는 지도와 권고 등을 거부할 수 있을 지는 의문이다. 즉, 행정지도의 법적 위상과 보험회사가 행정지도를 받아들이는 현실의 괴리가 이원적 경쟁규제 아래 보험회사의 법규리스크를 악화시킨다고 볼 수 있다.

행정지도는 강력한 정부규제가 완화되는 과도기에 제도변화로 인한 혼란을 줄이고 연착륙을 유도하는 과정에서 유용하게 쓰일 수 있으나 관행적인 시장개입을 유지시킬 수도 있다. 2000년대 초반 보험가격 자유화 초기 보험회사 공동행위 중 이러한 예가 발견되며 부가보험료 자유화 과정에서 금융감독원의 행정지도도 이러한 양면성을 가지고 있다.

이에 따라 제도상 가격자유화가 오래 전에 완결되었음에도 불구하고 보험회사 입장에서 아직도 실질적 가격결정은 여전히 감독당국의 지침에 의존하는 경향이

강하다. 실제 감독기관의 규제를 상시적이고 항구적으로 받는 보험회사가 행정지도에 따를 지 여부를 자유롭게 판단하기는 어려우며, 행정지도에 따른 가격관련 공동행위가 공정거래법에 저촉되는지 여부도 보험회사가 자체적으로 판단하기는 현실적으로 어렵기 때문이다.

따라서 행정지도가 소관사무의 범위에 드는지, 또한 이에 따른 공동행위의 공정거래법 위반하는지 여부 등은 행정지도 전에 행정기관 사이에 협의와 판단이 이루어지는 것이 타당하다.

한편 공정거래위원회는 “행정지도가 개입된 부당 공동행위 심사지침”을 통해 행정지도가 부당 공동행위 원인이 되었다 하더라도 이에 따른 보험회사의 부당 공동행위에 원칙적으로 위법하다는 입장이다. 법령에 근거한 행정지도 범위 내에서 행한 개별적 행위에 대해서는 공정거래법 적용을 제외하되 행정지도를 빌미로 한 담합에 대해서는 공정거래법을 적용하고, 다만 구속력 있는 행정지도가 공동행위 원인으로 판단되는 경우 과징금을 20% 감경해 주고 있다. 하지만 공정거래위원회 행정지도 관련 심사지침은 행정지도를 받는 보험회사가 비록 심사지침 내용을 인지 하더라도 전문규제당국의 행정지도를 거부하기 어려운 보험회사의 현실을 반영할 필요가 있다.

가격자유화 이후에도 감독당국의 가격관련 행정지도가 여전히 행해지는 현실에서 보험회사가 이에 따른 행위를 공정거래위원회가 부당 공동행위로 처벌하는 것은 보험회사 입장에서 이중규제로 인식될 소지가 있기 때문이다. 그리고 이러한 이원적 규제의 상충은 보험회사의 법규리스크를 증가시켜 보험료 상승과 보험회사 건전성 저하로 이어져 보험계약자에 피해를 줄 수 있으며, 나아가 보험시장 부당 공동행위 조사는 그 사실 여부에 관계없이 보험회사에 대한 소비자 신뢰를 저하시켜 장기적으로 보험업의 기반을 잠식할 우려도 있다.

2) 법령 상 적용제외 조항 부재

보험회사 공동행위는 보험업법에 규정된 상호협정을 통해 가능하며 금융위원회는 상호협정 인가 전에 공정거래위원회와 협의하도록 되어 있으나 명시적인 공정거래법 적용제외 조항은 법령상에 없다. 이는 보험업의 특수성을 인정하여 일정 보험업 공동행위에 대해 명시적으로 독점규제법의 적용을 면제하고 있는 외국과 대비된다.³⁷⁾

우리나라의 경우, 보험회사가 공동행위를 하기 위해서는 금융위원회로부터 상호협정 인가를 받아야 하는데, 보험업법 제125조 제1항은 보험회사가 업무와 관련한 공동행위를 위해 다른 보험회사와 상호협정을 체결하거나 이를 변경 또는 폐지하는 경우 금융위원회의 인가를 받도록 하고 있고, 제3항은 상호협정 체결, 변경, 폐지의 인가 전에 금융위원회는 공정거래위원회와 협의를 거치도록 하고 있다.

한편, 공정거래법 제58조는 사업자 또는 사업자 단체가 다른 법령에 따라 행한 정당한 행위에 대하여 공정거래법 적용을 제외하도록 하고 있으나 모든 공동행위가 적용제외를 받는 것은 아니다. 법원 판례의 따르면 공정거래법 제58조에 의한 적용제외는 “해당 법령의 범위 내에서 행하는 필요최소한의 행위”에 국한시키고 있어 해당 공동행위가 법령에 근거하더라도 경쟁을 제한할 만한 합리적 이유가 있는 경우에 한하여 필요최소한의 범위에서만 인정된다. 따라서 보험업법 제125조에서 인가 받은 상호협정에 따른 행위라 할지라도 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위에 대해서는 공정거래법이 적용될 수 있다.

그러나 공정거래법 제58조도 법령에 근거한 정당한 행위에 대한 포괄적인 적용제외를 명시하고 있을 뿐 공정거래법 적용제외 조건이나 해당 법령 및 구체적 행위 등은 명시되어 있지 않다. 다만 보험업법 상 상호협정 인가 전 금융위원회와 공정거래위원회의 협의가 실질적으로는 공정거래위원회의 동의로 해석되는 경우 금반언의 원칙에 따라 공정거래법 적용 제외가 가능하다. 또한 보험업법의 상호협정

37) 3장에서 미국, EU, 일본의 보험업 공동행위의 독점규제법 적용제외를 살펴봄.

인가를 받는 경우, 특별법 우선 원칙에 따라 공정거래법의 적용제외에 해당하는 것으로 해석도 가능하다.

이처럼 우리나라 법체계 상 보험업 공동행위에 대한 명시적 적용제외 조항의 부재는 법 적용의 융통성은 높이는 면도 있으나, 보험회사의 법규리스크도 함께 증가하는 측면이 있으므로 보험시장 환경변화와 기술발전에 따른 개별행위 적용제외 조건과 범위를 법체계 안에 포함시킬 필요가 있다.

나. 소비자 신뢰 저하

법체계와 행정지도의 불명확성과 보험업의 경쟁촉진성 인식부재로 인하여 독점규제의 보험업 적용은 보험회사 법규리스크 증가와 소비자 신뢰저하로 이어질 수 있다. 소비자신뢰는 무형의 서비스를 거래하는 금융업에 필수적인 요소이며, 장기적 사업모형을 가진 보험업에 특히 중요한 의미를 가진다.

따라서 공정거래법 적용으로 인한 과징금 등의 처분은 실제 담합 여부나 법원 판단과 관계없이 소비자 신뢰저하로 이어져 보험업의 장기적 기반을 흔들 수도 있다. 최근 생명보험 이자율담합 사례를 보면 공정거래위원회 과징금 처분에 이어 금융소비자연맹, 서울지방변호사회에서 이에 근거하여 소송을 제기하였다. 그러나 법원판결(2013)을 통해 담합혐의가 배척되었음에도 불구하고 이미 언론보도 등을 통해 생명보험의 이자율 담합 조사가 알려지며 한번 추락한 소비자 신뢰는 쉽게 만회하기 어려운 실정이다. 특히 향후 예정된 공정거래법 위반 관련 집단소송 도입은 보험회사의 법규리스크를 증폭시키고 특히 사업기반이 취약한 중소보험사에게는 존립과도 직결되는 문제로 볼 수 있다.

따라서 공정거래법의 보험시장 적용관련 법체계의 정비와 전문규제당국의 공동행위 관련 행정지도 절차의 명확화는 소비자신뢰 회복을 위해 반드시 필요하다고 할 수 있다.

다. 보험업 공동행위의 경쟁촉진성

1) 경쟁촉진적 공동행위

보험은 다수의 위험을 집적하고 분산시키는 본질적 기능을 수행하는 과정에서 다수의 법칙을 사용하여 보험요율을 산출하므로, 합리적 보험료 책정을 위해 통계의 집적과 활용을 위한 공동행위가 필요하다. 특히 대형 보험사의 경우 공동행위 없이 자사요율을 사용할 수도 있으나 중소형사의 경우 통계의 공동 집적과 활용이 필요하며 이를 통해 보험시장의 유효경쟁이 활성화될 수 있다.

또한 시장실패가 일어나는 특정 위험의 분산은 일개 보험회사의 리스크관리 능력으로는 한계가 있으므로 여러 보험회사가 공동으로 대응해야 하며 이 과정에서 공동행위가 필요하다. 우리나라에서 특정 위험의 분산은 상호협정을 통해 이루어지며 현재 원자력보험공동인수협정, 손해보험공동인수특별협정, 자동차보험공동인수협정 등이 운영 중이다.

원자력보험의 경우 거대위험으로 다수의 보험회사가 공동으로 인수하여 위험을 분산시키며, 손해보험공동인수특별협정은 방위산업체나 국·공유시설 등의 화재보험 인수 시 보안상의 이유로 화재보험협회가 인수 후 다수 보험회사로 위험을 배분하여 분산시킨다. 자동차보험공동인수협정은 사고가 잦은 자동차보험 불량물건의 경우라도 의무보험으로 보험인수 거절이 쉽지 않으므로 다수의 보험회사가 협정을 체결하여 공동으로 관리하는 것이다.

이처럼 보험업의 공동행위는 그 본질적 특성에 의한 경쟁촉진성이 내재하는 경우가 있으므로 공정거래법 적용에는 이에 대한 고려가 반드시 필요하다.

2) 보험상품 공동개발의 편익

보험상품 개발은 요율산출을 위한 통계의 집적과 함께 이를 활용한 위험분산 기법이 필요하며, 이 경우 다수 회사가 공동행위를 통해 새로운 상품 및 시장을 만들

면 이를 이용하는 소비자의 후생이 증대될 수 있다.³⁸⁾ 예를 들어 변액보험 상품개발과정에서 과거 통계를 활용해 최저사망보증 등의 문제를 해결하는 과정에서 공동행위가 이루어지고 이를 통해 상품개발로 이어져 다수 소비자의 투자선택 폭이 넓어진 것이 대표적이다.

다만 상품의 공동개발 이후 상품에 대한 가격 결정 등은 개별적으로 이루어져야 하고, 일단 상품이 개발되고 시장이 창출되면 공동개발에 참여한 보험회사들 간 자유 경쟁을 통해 소비자 후생이 극대화되어야 할 것이다.

38) 소비자는 지불하는 가격보다 효용이 큰 경우에만 상품을 구매하며 이를 통해 소비자 잉여가 증가한다. 생산자는 거래를 통해 이익이 나므로 상품을 판매하며 이는 생산자 잉여를 증대시킨다. 따라서 시장에서 상품거래가 이루어지면 소비자 잉여와 생산자 잉여의 합인 사회후생이 증가한다. 특히 새로운 상품을 개발하면 존재하지 않던 시장이 새로 창출되어 다수의 소비자와 공급자가 새로운 거래를 통해 사회후생을 증대할 수 있는 기회가 열린다.