
IV. 보험시장 경쟁정책 개선방안

1. 경쟁규제 법체계 정비

현재 보험업법의 전문규제와 공정거래법의 독점규제로 이원화되어 있는 보험회사 공동행위에 대한 경쟁규제를 입법을 통해 명확하게 정비할 경우 법 적용의 예측가능성이 크게 향상될 것으로 보인다.

우선 보험업의 특수성에 기인한 공동행위의 경쟁촉진성을 인정하여 그 필요성에 대한 경쟁당국의 인식이 제고되어야 하며 이에 기초하여 보험업 공동행위의 독점규제 적용제외를 법령에 반영하여야 한다.

가. 현황 및 문제점

현 법체계에서 보험회사 공동행위 필요성에 대한 인정은 크게 보험업법의 상호협정에 의한 금융위원회의 승인을 받거나, 공정거래법에 의한 공정거래위원회의 공동행위 인가를 얻는 두 가지 방법을 통해 가능하다. 보험업법 제125조 상호협정은 “업무에 관한 공동행위”에 대하여 금융위원회가 사전에 공정거래위원회와 협의를 거쳐 승인함을 명시하고 있다. 우리나라 상호협정은 “업무”의 범위 규정에 따라 유럽의 일괄면제조항과 비교했을 때 보다 포괄적으로 운영이 가능하다.

공정거래법 제19조 제2항에 따라 공정거래위원회가 개별 공동행위의 경쟁촉진성을 인정하는 공동행위 인가도 고려⁷¹⁾할 수도 있으나 현재의 경쟁규제 체계에서

71) 이봉의(2007), 「공정거래위원회 용역보고서」, p. 10, 다. 예외적 인가요건과 공정거래법의 목적, 적용제외 내용 참조.

현실적이지 않다. 즉, 제5호의 거래조건의 합리화에 따른 경쟁촉진적 공동행위에 대한 공동행위는 공정거래위원회가 인가하므로 보다 직접적으로 적용제외가 가능하지만 금융위원회의 전문적 규제를 받는 보험회사가 금융위원회 관할인 상호협정을 통하지 않고 공정거래위원회로부터 직접적인 공동행위 인가를 받기는 현실적으로 어려울 것으로 판단된다.

나. 개선방안

거대위험이나 불량물건 등 시장실패에 따른 보험회사의 특정 공동 행위에 대해서는 공정거래법 적용제외를 보험업법에 명시하고 이들 공동행위에 대해서는 전문규제당국이 경쟁규제를 포괄적으로 담당하는 방안을 생각할 수 있다. 이 경우, 경쟁촉진성이 명백한 보험업 특정행위에 대해 법적용을 명확하게 하여 적용제외 행위에 대해서는 금융위원회가 법령이 정한 한도 내에서 공동행위가 이루어지는지 감독한다. 또한 적용제외 행위와 관련된 행정지도는 꼭 필요한 경우에 한하여 경쟁제한성까지 고려하여 시행해야 한다.

또한 향후 시장변화와 소비자수요 변화에 따른 개별적 보험회사 공동행위 필요성에 대비하여 공동행위 인가요건도 열거하여 명문화하는 작업이 필요하다. 해외 사례와 같이 소비자편익, 경쟁촉진성, 공동행위 가입 및 탈퇴의 자유, 부당한 차별 금지 등과 같은 조건을 우선적으로 검토해야 한다.

단, 너무 넓은 범위에 걸쳐 적용제외가 이루어진다면 보험시장에 대한 독점규제 후퇴우려와 다른 산업과의 형평성 문제가 불거질 소지가 있다. 따라서 전문규제당국의 적용제외 행위에 대한 감독 개입 시 보험 회사의 재무건전성과 함께 공동행위의 경쟁제한성으로 인한 소비자 피해도 함께 고려해야 한다. 법원도 다른 법령에 근거한 공정거래법의 적용제외는 “법령의 범위 내에서 필요최소한”에 그치는 것으로 해석하고 있으므로 명백한 경쟁제한적 행위에 대해서는 법원의 최종판단이 가능하다.

〈표 IV-1〉 보험업 공동행위 법체계 정비안

구분	현행 보험업법 제125조	보험업법 개정 검토의견	비고
조문제목	상호협정 인가	공정거래법 적용제외	
제1항	업무에 관한 공동행위	적용제외 해당 공동행위 명시 일몰조항으로 주기적 검토	
신설		특정 공동행위 (거대위험 공동인수 등) 적용제외	공동행위 내용명시
신설		개별적 공동행위 인가기준	적용제외 요건열거
제3항	공동행위 인가 전 공정거래위원회와 협의	공정거래위원회 사전 동의 명시	금반언 원칙적용

적용제외 관련 조항은 한시적인 일몰조항으로 보험업법에 도입하여, 적용제외 행위의 경쟁촉진성을 주기적으로 심사하고 계속 유효한 행위에 대해서만 적용제외를 연장하는 방식으로 운영해야 한다. 경쟁촉진성이 더 이상 인정되지 않는 경우, 공정거래법의 적용을 받게 되며 전문규제기관은 공동행위 관련 행정지도를 자체해야 한다. 보험업법이 아니라 공정거래법 상에 직접적으로 보험업의 적용제외를 명문화하는 방안도 생각해 볼 수 있으나 공정거래법에 보험업만 적용제외 규정을 두는 것은 다른 산업과의 형평성 등 문제 발생소지가 있다.

금융위원회가 공동행위 인가 전 공정거래위원회와 협의하도록 되어 있는 조항은 사전 “동의”로 격상시키는 방안도 검토할 필요가 있다. 현재도 공정거래위원회가 요청받은 협의내용에 이견이 없다는 응답을 해야 하므로 사실상 “동의”에 준하는 “협의”를 거치는 것으로 해석하기도 한다.⁷²⁾ 하지만 동의를 명문화하는 경우 동의를 이끌어내는 과정에서 해당 공동행위의 효과와 관련한 두 기관의 보다 활발한 논의가 기대되며, 사전 동의 시 향후 금반언의 원칙 적용으로 법적용이 보다 명확해 질 것이다.

입법을 통한 적용제외의 대상이 되는 경쟁촉진적 보험회사 공동행위로는 순보험료를 산출에 필요한 통계의 교환 및 공동집적과 특정위험의 공동인수 등을 우선

72) 성대규(2012), pp. 553-554.

적으로 고려할 수 있다. 이 외에도 경험통계가 축적되지 않은 상품의 공동개발과 같은 새로운 시장을 형성함으로써 소비자 후생을 높이는 공동행위도 적용제의 대상으로 고려가 필요할 것으로 보인다.

다. 기대효과

입법을 통하여 규제체계를 보다 명확하게 하면 전문규제당국 및 독점규제당국의 역할에 법적 명확성이 부여되고, 공동행위의 경쟁촉진성 여부에 따라 법적용이 이루어짐으로써 보험회사의 법규리스크를 경감시킨다. 또한 경쟁촉진적인 보험회사의 공동행위가 법령의 인가를 받아 활성화되는 경우, 소비자 후생과 경제 효율성을 제고하고 이원적 규제의 충돌을 막아 보험회사의 혼란도 방지할 수 있다.

2. 행정지도 절차 정비

가. 현황 및 문제점

제도 면에서 보험가격 자유화는 2002년 4월에 완료되었으나 실질적인 보험료 결정은 아직 전문규제당국의 지침에 의존하는 면이 크다고 할 수 있다. 감독당국은 건전성 규제를 위해 보험시장 가격결정구조에 여전히 영향을 행사하고 있는 것으로 보인다. 특히 상시적인 보험규제를 받고 있는 보험회사가 전문규제당국의 가격관련 행정지도를 거부하기는 현실적으로 불가능하다.

제2장에서 제시된 사례 등에서 알 수 있듯이 행정지도는 보험회사의 자율적 가격결정 권한을 제한하므로 시장의 가격조절기능 활성화를 위해 자제되어야 한다. 사회후생 측면에서도 담합 오해를 일으킬 수 있는 가격상한 제시 등을 자제하여 실질적 자율화로 보험시장의 경쟁을 활성화할 필요성이 매우 크다. 우리나라와 유사한 행정지도가 있는 일본에서도 전문규제당국의 보험요율과 관련된 행정지도는

2000년 이후 사라진 실정이다.

현재 공정거래위원회의 「행정지도가 개입된 부당한 공동행위에 대한 심사지침」에 따라 규제를 받는 보험회사가 부당공동행위 여부를 판단해야 하지만 규제를 받는 입장에서 이를 판단하기는 어렵다. 또한 금융감독위원회와 공정거래위원회의 업무협약(2007)도 아직 활성화되지 못하여 행정지도 관련 법규리스크가 여전히 크다고 할 수 있다.

나. 개선방안

전문규제 목적 상 행정지도가 반드시 필요한 경우에 한하여 규제기관 간 절차를 명확히 하여 보험회사 법규리스크를 증가시키지 않는 방향으로 시행되어야 한다. 2007년 당시 금융감독위원회와 공정거래위원회가 맺은 업무협약을 활성화하면 행정지도와 관련된 이원적 규제의 상충문제는 일정부분 해결이 가능하다.

업무협약에 따르면 부당 공동행위와 관련하여 행정지도 내에서 행한 행위는 공정거래위원회의 조치대상에서 제외하고 공정거래위원회는 행정지도 관련 내용에 대해 금융감독당국의 의견을 최대한 고려하도록 되어 있다. 또한 금융감독당국도 행정지도 시 금융회사가 부당 공동행위를 하지 않도록 주지해야 한다고 되어 있다.

또한 협약 내용의 이행과 관련한 협력방안과 해석과정의 이견 조율을 위해 양 기관의 국장급으로 실무협의기구를 구성하고 분기별 회의를 원칙으로 하되 한 기관의 요청으로 수시로 회의를 개최할 수 있도록 하였다.

전문규제당국의 행정지도 또는 공정거래위원회의 행정지도와 관련된 공동행위 조사가 필요한 경우, 실무협의기구를 활용하여 전문규제당국과 공정거래위원회는 해당 행정지도와 관련된 규제당국 간의 입장을 먼저 교환하고 의견을 수렴한 후 필요 시 행정지도 또는 공동행위 조사가 이루어야 할 것이다.

또한 행정지도로 인한(또는 행정지도 없이도) 공동행위가 필요한 보험회사는 사안 별로 공정거래위원회에 유권해석을 거쳐 법규리스크 사전 차단이 가능하다.

예를 들면, 일본 손해보험회사들이 제3보험 공동연구개발을 위한 공동행위를 위하여 공정거래위원회의 유권해석을 의뢰한 바 있으며, 일본 공정거래위원회는 새로운 시장 창출과 같은 경쟁촉진성이 있는 개발단계 공동행위에 대해 독점금지법의 적용제외를 인정하였다.

단, 전문규제기관의 지침을 빌미로 한 보험회사 간 부당 공동행위 증가에 대한 우려와 규제포획 시 경쟁규제 전반에 공백이 생길 수 있다. 이는 전문규제당국과 독점규제당국의 소통 강화를 통해 전문규제 목적을 넘는 부당 공동행위 적발과 처벌을 강화해서 해결해야 한다. 또한 전문규제당국도 부당 공동행위가 의심되는 경우 경쟁당국의 의견을 수렴하고 필요시 적절한 조치를 취해야 한다.

다. 기대효과

업무협약을 활용하여 규제당국 사이에 사전적으로 감독개입에 대한 의견조율이 먼저 이루어지고 필요시에만 감독개입이 이루어지도록 절차가 개선되는 경우, 이원적 규제에 의한 충돌을 막아 보험회사의 법규리스크를 크게 경감시킬 것으로 기대된다. 또한 이원적 규제를 담당하고 있는 기관 간의 업무협약 활성화 등은 규제 기관 간 소통 증대로 규제효율성을 증대시킨다.

3. 전문규제의 우선적 관할권 명확화

가. 현황 및 문제점

2007년 금융감독위원회와 공정거래위원회의 업무협약을 바탕으로 양 기관의 협의를 통해 금융회사의 혼란을 줄이기 위한 노력은 있어 왔으나 법적 구속력이 없어 효과가 크지 않은 것으로 평가되어 왔다.

전문규제는 보험회사의 건전한 경영을 통하여 보험계약자 등 보험시장의 이해

관계자들의 권익을 보호하고자 하는 목적을 지니고 있다. 그러나 경쟁규제 법체계가 명확하지 않은 것과 같은 맥락에서 전문규제의 우선적 관할권 자체도 명확하지 않아 이원적 규제로 인한 보험회사의 법규리스크는 커지고 있다. 보험시장에 대한 전문규제당국의 규제는 재무건전성, 자산운용, 영업행위 규제 등 보험회사 전반에 걸쳐 있어 독점규제당국의 개입이 자칫 이중규제가 될 수도 있다.

나. 개선방안

잠재적 보험소비자를 위한 일반적인 독점규제보다 보험회사 경영건전성의 직접적 이해관계자인 다수의 계약자 보호를 위한 전문규제가 우선적으로 적용되어야 한다. 공동행위의 경쟁제한성으로 인한 소비자의 피해보다 보험회사의 파산이 보험계약자에게 보다 직접적인 피해를 줄 수 있기 때문이다.

따라서 독점규제당국은 보험회사에 대한 독점규제 적용에 우선적으로 전문규제당국의 의견을 수렴하고 이에 따라 보험회사 경영건전성 증진효과보다 경쟁제한성이 명백하게 큰 경우에만 개입을 하여야 한다. 보험회사의 행위가 경영건전성을 높이기 위한 전문규제의 목적을 위해 행하여졌다면 이는 경쟁제한으로 인한 소비자의 잠재적 피해와 비교형량이 필요하다. 현 업무협약은 “상대방의 의견을 최대한 고려”하는 수준에서 그치고 있으나 이보다 규제 적용의 우선순위를 명확히 하는 것이 법규리스크의 경감을 위해 필요하다고 할 수 있다.

공정거래법 제58조 법령에 의한 정당한 행위의 해석을 보다 폭 넓게 하는 경우 전문규제의 우선적 관할권 문제가 자연스럽게 해결될 수 있다. 보험회사의 경영건전성 확보 측면에서 그 필요성을 만족하는 행정지도까지 우선적 관할권에 따른 적용제외를 확대하는 방안도 검토가 필요하다.

전문규제의 우선적 관할권 확립에 따른 문제점은 전문규제당국의 지침을 빌미로 하여 보험회사의 경쟁제한적 행위가 증가할 수 있으며, 규제포획은 이러한 문제점을 보다 두드러지게 만들 수도 있다. 이러한 문제점은 전문규제당국이 경쟁제한성에 대한 인식을 제고하고 전문적 규제 적용 시 경영건전성과 함께 경쟁제한적

요소도 함께 고려함으로써 해결이 가능한 부분이다. 전문규제당국도 부당한 공동행위가 의심되는 경우 경쟁당국의 의견을 적극 수렴하여 보험시장의 공정경쟁을 유도할 필요가 있다.

전문규제의 우선적 관할권 대상행위는 전문규제당국의 명확한 지침에 따른 보험회사의 모든 행위에 적용하며, 이에 대한 양 규제기관의 입장을 먼저 명확하게 정리한 후 필요시에만 독점규제를 적용하여야 한다. 독점규제당국은 경쟁제한성이 큰 공동행위에 대한 지침 등을 전문규제당국과 공유하는 등 규제당국 간의 소통을 통해 전문규제당국의 경쟁제한성에 대한 고려를 유도할 필요가 있다. 또한 전문규제당국이 경쟁제한성이 있을 수 있는 지침을 내리기 전 경쟁당국과 협의를 거치는 경우, 보험회사의 규제 상충으로 인한 법규리스크는 크게 줄어 들 수 있다.

다. 기대효과

이와 같이 전문규제의 우선적 관할권 명확화를 통하여 전문규제기관의 의견이 우선적으로 반영되는 경우 법적용의 일관성이 확보되기 때문에 보험회사의 혼란을 막고 법규리스크를 감소시킬 수 있다. 또한 보험회사 경쟁규제의 우선적 관할권이 명확해지면 전문규제당국이 주도적으로 보험시장 경쟁규제와 관련한 문제에 대하여 독점규제당국과의 소통을 증진시킬 필요성이 커지므로 보험시장 이원적 경쟁규제로 인한 상충문제가 크게 경감될 수 있다. 앞에서 설명한 보험업 공동행위의 독점규제 적용제외와 같은 법체계 정비는 법령 적용에 있어 혼란을 줄일 것으로 기대되며, 우선적 관할권의 명확화는 실제 이원적 규제의 집행과정에서 발생하는 법규리스크를 낮출 것으로 기대된다.

4. 시장경쟁 활성화

사업자들 간에 자유로운 경쟁은 값이 저렴하면서도 혁신적 상품의 개발을 촉진하고 자원의 효율적 배분을 도와 사회후생을 높이고 국민경제를 발전시키는데 이바지한다. 따라서 경쟁당국의 역할은 이러한 시장기능이 원활하게 작동하도록 감시하고 시장실패 시 적절한 개입을 통해 시장이 작동하도록 만드는 것이다. 특히 전문규제당국은 보험시장에서 경쟁을 활성화할 수 있는 우선적 규제권한을 가지고 있으므로 보험소비자들에게 시장경쟁 활성화의 혜택이 돌아갈 수 있도록 규제 완화에 노력해야 한다. 제도적으로 가격자유화가 완결되었으므로 재무건전성이란 전문규제 목적도 시장경쟁의 바탕에서 추구되어야 한다.

가. 현황 및 문제점

보험시장의 대외적 개방과 대내적 자유화에 따라 보험요율이 완전히 자유화 된 것은 2002년 4월이다. 보험요율 자유화 1단계로 손해보험의 범위요율 적용과 생명보험의 유지비 자유화가 시행된 것은 1994년 4월로 20년 전으로 거슬러 올라간다. 그러나 아직 보험회사가 자율적으로 보험요율을 결정하고 있다고 하기에는 불완전하며, 여전히 보험상품은 가격규제를 통해 감독당국의 통제를 받고 있다. 전문 규제당국은 건전성규제 측면에서 보험시장의 가격결정구조에 여전히 영향을 미치고 있다.

보험상품 규제도 같은 종목의 상품임에도 불구하고 신고와 자율상품이 혼재하는 등 기초서류 변경에 대한 규제가 복잡하여 새롭고 혁신적 상품의 개발을 저해하는 측면이 존재한다. 따라서 이에 대한 종목별 단순화가 필요하다. 이에 대하여 2010년 법의 개정을 통해 보험상품을 신고 및 자율상품으로 구분하고, 새로운 상품, 금융기관보험대리점 대상 상품, 보험계약자 보호를 위한 상품인 경우 금융위원회에 신고하도록 하였다.

이처럼 보험시장 제도적 자유화 이면에는 사전적 상품 및 가격규제가 남아 있는

것으로 보이며 이는 보험회사의 혁신적 사업모형이나 상품개발을 저해할 수 있다. 보험 가격 및 상품규제는 보험회사의 건전성 및 소비자보호를 위해 필요한 측면이 존재하지만 과도한 사전적 규제는 시장경쟁에서의 마찰로 작용하여 자원의 효율적 배분을 저해할 수도 있다.

나. 개선방안

따라서 전반적인 보험시장의 경쟁규제는 사전적 규제를 풀어 경쟁 활성화를 통한 시장의 혁신을 보장하면서, 사후적인 건전성 감독과 소비자보호는 강화하는 방향으로 가야 한다.

보험 시장의 경쟁 활성화를 위해 보험요율의 실질적 자유화와 상품인가체계의 단순화가 필요하다. 담합 오해를 일으킬 수 있는 가격 상한 제시 등과 같은 사전적인 가격 통제를 자제해야 하며, 보험요율 및 상품인가와 관련된 행정지도 시에는 시장경쟁에 주는 영향에 대한 고려가 반드시 필요하다. 또한 종목별로 상품인가체계를 단순화하게 되면 상품을 통한 경쟁이 활성화되고 혁신적 상품이 출시될 수 있는 유인이 증가한다.

최근 영국은 금융감독체계를 쌍봉형(Twin Peaks)으로 개편하는 과정에서 보험 소비자보호기관(Financial Conduct Authority)을 설립하고, 소비자이익을 위한 유효경쟁 촉진(To promote effective competition in the interests of consumers)을 기관의 운영목적(operational objective)으로 포함하였다.⁷³⁾

우리나라도 향후 금융소비자보호기관을 설립하는 방향으로 논의가 진행되고 있으므로 금융감독체계 개편과정에서 금융감독의 목적 중 하나로 “소비자를 위한 유효경쟁 확대”를 포함할 필요가 있다.

73) Financial Services Act of 2012, 1B & 1E.

다. 기대효과

보험시장의 경쟁이 활성화되면 보험요율의 자율적 산정과 상품규제 개선을 통해 다양한 상품이 개발되어 소비자의 니즈를 충족시켜 소비자후생이 증대될 수 있다. 시장경쟁을 통해 보험회사의 혁신을 촉진하면 효율성이 증대되고 보험시장의 장기적인 성장을 유도할 수 있다. 그리고 독점규제당국의 보험시장 담합오인 소지가 줄어들며 따라서 독점규제당국의 보험시장 개입 필요성도 낮아져 결과적으로 이원적 규제 상충에 따른 법규리스크도 낮아질 것으로 기대된다.