

조사보고서 2010-6

보험산업 내 공정거래규제 조화방안

2010. 5

이승준 · 이종욱

보험연구원

머 리 말

우리나라에 처음 공정거래정책이 도입될 당시 보험을 포함한 금융산업은 적용대상에서 배제되어 있었으나, 점차 적용범위가 확대면서 이미 전문적인 금융규제를 받고 있던 보험산업은 이원적규제의 부담을 피할 수 없게 되었다. 지난 2007년 이러한 문제점을 인식한 금융위원회와 공정거래위원회가 업무협약(MOU)을 맺고 제도 운영의 개선을 위해 노력하고 있으나, 보험산업 내 공정거래제도의 조화는 여전히 개선되어야 할 점이 많아 보인다.

일반적 경쟁규제와 전문적 금융규제를 동시에 받는 보험산업에 대한 공정거래규제의 조화는 중요하지만 어려운 문제이다. 하지만 이원적 규제에서 오는 보험산업의 비효율을 줄이기 위해서는 반드시 풀어야 할 문제이기도 하다. 이 연구는 대수의 법칙을 통해 불특정 다수의 위험을 집적하고 분산하는 보험의 특수성에 근거하여 일반적 공정거래규제와 전문적 금융규제의 조화를 모색하고 있다. 특히 이원적 규제를 담당하고 있는 공정거래위원회와 금융위원회의 전문가적 상호협력과 이해를 통한 보험산업 공정거래 규제의 효율화를 비롯하여 입법을 통한 이원적 규제체제의 조화방안 등 효과적인 공정거래정책의 보험산업 적용에 필요한 제언을 담고 있다.

그리고 효율산출을 위한 정보의 집적 및 이용 등 보험산업의 일부 공동행위는 경쟁촉진적인 요소가 분명히 존재하고 있으므로, 향후 공정거래정책의 적용에 있어 이러한 효율성 증진효과가 고려되어야 할 것이다. 본 보고서의 이와 같은 연구결과는 보험산업내 공정거래규제의 효율성을 증진하고 국제적 정합성을 갖추는데 기여할 수 있을 것으로 기대해 본다.

끝으로 이 보고서에 담긴 내용은 연구자의 개인적 연구의 결과이며, 보험연구원의 공식적 견해가 아님을 밝혀둔다.

2010년 5월

보 험 연 구 원

원장 김 대 식

목 차

요약	1
I. 서 론	12
1. 연구의 배경 및 목적	12
2. 주요 선행연구	15
3. 연구의 구성 및 방법	17
II. 국내 보험산업 공정거래정책	18
1. 공정거래법의 보험산업 적용확대	18
2. 공정거래법의 보험산업 적용 및 적용제외의 법리	22
3. 보험회사 관련 주요판례	28
III. 보험산업 공정거래정책의 해외사례	38
1. 미국	38
2. 일본	45
3. 유럽연합	49
IV. 보험산업 공정거래규제 조화방안	53
1. 금융위원회/금융감독원의 전문적 보험규제	54
2. 공정거래위원회의 일반적 경쟁정책	59
3. 이원적 규제의 조화방안	71
V. 결 론	79
[참고문헌]	81
[부 록] 행정지도가 개입된 부당한 공동행위에 대한 심사지침	83

<표 차례>

<표 II-1> 합의 내용의 개요	22
<표 VI-1> 단일종목 보험사업 최소진입자본금	45
<표 VI-2> 카르텔 인가 사례	59

Harmonization in Fair Trade Regulation on Insurance Industry

The regulation on the Korean insurance industry is two-folds; the Korea Fair Trade Commission is implementing competition policy while the Financial Services Commission is making financial policy. But this dual regulation system leaves much room for improvement to increase regulatory efficiency of the authorities and decrease regulatory burden of the insurance industry.

The most striking example that may cause the greatest confusion to insurance companies is the administrative guidances without specific legal provisions, yet frequently administered for regulatory convenience. Financial supervisors might casually issue such a guidance that can raise a fair trade issue among insurance companies. Insurance companies would comply to avoid a penalty from the financial supervisory authority. However, the insurance companies can still be subject to a penalty from the fair trade authority as it does not recognize such administrative guidances as legitimate administrative orders.

This report makes suggestions on how to improve harmonization of this dual regulatory system of the fair trade regulation on the Korean insurance industry. Along with promoting and enhancing professional understandings through the MOU between the two authorities signed in 2007, inclusion of provisions about fair trade issues on the insurance law and therefore making direct fair trade supervision by the financial supervisory authority legitimate can help reduce supervisory conflicts among authorities and mitigate regulatory burden on insurance companies.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

- 최근 보험산업에서 공정거래에 대한 주의가 환기되고 경쟁정책에 대한 인식이 제고되고 있으나 현재 보험산업 내 공정거래정책은 크게 두 가지 문제점을 갖고 있음.
 - 금융위원회 및 금융감독원이 행하는 전문규제와 공정거래위원회가 행하는 독점규제로 이루어진 이원적 규제 체계에서 오는 비효율성
 - 불특정 다수의 위험을 관리하고 분산하는 단체성에 기인한 보험의 본원적 특수성에 대한 고려가 부족함.
- 본 연구는 전문적 금융규제를 받고 있는 보험산업에 공정거래법의 일반적인 경쟁규제가 적용되고 있는 현황을 조사·분석하고, 이를 통해 정책 개선의 방향을 제시하고자 함.

2. 주요 선행연구

- 기존연구는 공정거래법의 보험시장 적용 및 적용제외 사례와 논리를 주로 법학적 측면에서 다루고 있으나 본 연구는 보험산업공정거래규제의 조화를 통한 경제적 효율성 향상 측면에서 접근함.

3. 연구의 구성 및 방법

- 서론에 이어 제2장에서는 우리나라 공정거래법의 보험산업 적용 및 적용제외의 사례와 법리에 대해 고찰하고, 제3장은 보험선진국의 사례에 관해 조사하여 소개함.
- 제4장은 금융위원회와 공정거래위원회가 이원적으로 담당하는 공정거래규제의 효율적 조화방안을 모색하고 정책적 대안을 제시하며, 제5장 결론에서는 시사점을 요약하고 앞으로의 연구방향에 대해 논의함.
- 본 연구는 사례분석 및 문헌조사와 같은 정성적 분석을 통해 공정거래정책을 평가하고, 보험산업 내 공정거래 제도의 조화와 개선 방안을 도출함.

II. 국내 보험산업 내 공정거래제도의 개관

1. 공정거래법의 보험산업 적용확대

가. 법 제정 초기의 적용제외

- 우리나라 공정거래법은 1980년 제정 당시 보험업을 공정거래법이 적용되는 사업자에서 제외하였으나, 점차 그 적용범위를 확대해 나아감.

나. 외환위기 이후의 적용제외 축소

- 1996년 OECD 가입과 1997년 외환위기로 공정거래제도의 국제적 정합성에 대한 인식이 제고되었고, 이러한 인식은 입법을 통해 구체화됨.
- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용이 제외되는 부당한 공동행위 등의 정비에 관한 법률(약칭 “카르텔 일괄정리법”)이 1999년 2월에 공포

·시행됨에 따라 보험업에 전면 적용됨.

2. 공정거래법의 보험산업 적용 및 적용제외의 범위

가. 입법론과 해석론

- 산업별 규제와 공정거래법 사이의 모순 및 충돌을 해결하기 위한 접근 방법으로는 입법론적 접근과 해석론적 접근이 존재함.
 - 입법론적 접근은 입법을 통하여 산업 고유의 규제체제와 공정거래법 사이의 체계적 조화를 추구함.
 - 해석론적 접근은 현행 공정거래법 또는 규제산업의 규제조항에 대한 합리적인 해석을 통해 양자의 모순을 해결함.
- 현재 공정거래법에서 다른 산업에 대한 적용제외를 다루는 조항은 제58조(법령에 따른 정당한 행위)로서 두 가지 해석이 존재함.
 - 첫째, 개별 법률 자체의 목적이나 이념에 의해 판단해야 한다는 견해로 공정거래법의 입법의도를 개별 법률의 그것보다 열등하게 취급하는 것으로서 사실상 공정거래법의 존립의미를 상실
 - 둘째, 우리나라 경제질서의 기본법인 공정거래법의 관점에서 경쟁을 제한하여야 할 합리적인 이유가 있는 경우에 한하여 개별 법령에 의한 행위를 인정하는 견해로 법원도 이를 따르는 것으로 보임.

나. 상호협정과 행정지도

- 공정거래법 제58조가 보험업과 연관성을 갖는 경우는 크게 보험업법 제125조 상호협정의 인가와 금융감독원의 행정지도임.
 - 보험회사가 그 업무에 관한 공동행위를 하기 위하여 다른 보험회사와 상호협정을 조인 또는 이를 변경 또는 폐지하고자 하는 경우에

4 조사보고서 2010-6

공정거래위원회와의 협의를 거친 금융위원회의 인가가 필요함.

- 보험업법에 따라 인가된 상호협정은 공정거래법 제58조의 법률에 따른 정당한 행위로서 적용제외 된다는 것이 일반적 견해임.
- 행정지도가 개입된 공동행위에 대한 판례와 학설은 크게 구성요건 해당성과 위법성으로 접근하는 데 어느 견해든 행정지도의 내용 및 정도에 따라 책임이 경감될 수 있다고 봄.
- 공정거래위원회는 법령에 구체적이고 명확한 근거를 둔 행정지도에 따랐을 때에만 '법령에 의한 정당한 행위'라고 판단하고 적용제외를 인정함.

3. 보험회사 관련 주요판례

- 관련 판례
 - 긴급출동서비스 판결(대판 2006.11.23. 선고 2004두8323)
 - 11개 손해보험회사 자동차보험료결정 공동행위 판결(대판 2005.1.28 선고 20025두12052)
 - 10개 손해보험회사 요율결정 공동행위 판결(서울고법 2008.10.22. 선고 2007누26515)
 - 범무사협회판결(대판 1997.5.16 선고 96누150)
- 법원 판결의 시사점
 - 공정거래법 제58조 적용제외에 의한 위법성 조각에 신중을 기하며 경쟁을 제한하는 합리적 이유에 근거하여 필요최소한 인정함.
 - 공정거래법 제19조 제5항을 들어 합의의 추정을 복멸함.
 - 행정지도는 구체적이고 직접적인 지시에 한하여 인정함.

III. 해외의 보험산업 내 공정거래법 적용 및 적용제외

1. 미국

가. 미국 반독점법 일반적 적용제외 및 사면의 법리

- 주행위이론(State Action Doctrine)과 노어-페닝턴 면책이론(Noerr-Pennigton Doctrine), 정부규제와 반독점법 사이의 관계에 대한 묵시적 적용제외(Implied Exemptions), 신고요금이론(Filed Rate Doctrine) 그리고 우선적 관할권이론(Doctrine of Primary Jurisdiction) 등이 판례를 통해 정립됨.

나. 미국의 보험산업에 대한 반독점법 적용제외

- 1945년 제정된 McCarran-Ferguson Act는 주법에 의해 규제받는 보험사업으로 보이콧(boycott), 강요(coercion), 또는 협박(intimidation)에 의한 협정이 아닌 경우에 적용제외를 폭넓게 인정함.
- 그러나 2008년 반독점현대화위원회(Antitrust Modernization Commission)는 최종 보고서를 통해 MFA를 폐지하고 연방 반독점법의 일반적 적용제외를 축소 및 철폐할 것을 권고함.

2. 일본

가. 일본 독점금지법 및 그 적용제외

- 1947년 '사적독점의 금지 및 공정거래 확보에 관한 법률'(이하 '독점금지법') 제정 당시부터 적용제외를 광범위하게 허용함.
- 그러나 적용제외제도 일괄정리법(1997년), 적용제외정리법(1999년), 그리고 독점금지법 개정(2000년)을 통해 순차적으로 적용면제조항을 삭제함.

나. 일본 독점금지법의 보험산업 적용제외

- 보험업법 101조의 규정에 따라 손해보험에 한해 보험의 본질적 업무와 관련된 참고순보험료 산출과 표준약관의 제정 등의 공동행위는 보험업법에 의해 경쟁법의 적용제외 대상임.
- 금융청의 인가 시 공정거래위원회의 사전 동의를 얻어야 하는 등 금융청과 공정거래위원회의 긴밀한 협조가 법률에 명시되어 있음.
- 1995년 보험업법 개정과정에서 독점금지법 예외규정이 축소되었으나, 보험의 본질적 부분에 대해서는 여전히 적용면제를 인정함.

3. 유럽연합

가. 유럽연합의 경쟁법 및 적용제외

- 유럽연합의 역내 공정거래 규제는 3개항으로 이루어진 유럽연합 실행조약 제101조(이전 EC 조약 제81조)에 기술되어 있음.
 - 부당한 경쟁제한 행위는 원천적으로 무효이나, 상품의 생산과 유통에 기여하고 기술적, 경제적 발전을 촉진하는 경우 적용제외함.

나. 유럽연합 경쟁법의 보험산업 적용제외

- 유럽의 보험산업은 일괄면제규정(BER: Block Exemption Regulation)의 제 개정을 통해 협정 순보험료 산출 등 보험산업 고유의 협정과 공동행위에 대한 경쟁법 적용을 면제받았으나, 점차 그 범위가 축소되고 있음.
- 2009년 EC 위원회는 EU 위원회 규칙(Commission Regulation) 제 358/2003의 운영에 관한 보고서를 통해 효율산출을 위한 공동 정보 집적과 생명표 작성 등의 분석 행위, 그리고 공동 보험인수 행위는 보험

산업의 특수성으로부터 연유한 공동행위로서 일괄면제규정의 계속 적용을 권고함

- 효율산출을 위한 공동 정보 집적과 생명표 작성 등의 분석 행위, 그리고 공동 보험인수 행위는 보험산업의 특수성으로부터 연유한 공동행위로서 일괄면제규정의 계속 적용을 권고함.
- 하지만 공동표준약관, 안전장비의 설치에 관한 공동 기준 설정 행위에 대해서는 보험산업의 특수한 요소라고 볼 수 없다고 봄.

IV. 보험산업 공정거래규제 조화방안

1. 금융위원회/금융감독원의 전문적 보험규제

- 보험산업은 경쟁보다 전문적 규제에 맡겨야 한다는 논거는 크게 자연독점과 정보의 비대칭성으로 대별되는 보험산업의 특수성으로부터 출발함.
- 시장 내 경쟁이 과열되면 보험회사의 건전성이 악화되어 보험회사의 파산과 계약자의 피해로 귀결되므로 전문적 금융규제가 필요함.
- 금융위원회 및 금융감독원은 진입규제, 영업 및 판매채널규제, 효율규제 및 건전성 규제 등의 다양한 방법으로 보험회사에 대한 전문적 규제를 시행함.

2. 공정거래위원회의 일반적 경쟁정책

- 공정거래위원회는 시장경쟁을 활성화하고 경쟁을 제한하는 행위를 금지하기 위해 관련 사항을 세부적으로 정하고 있음.
- 보험업의 특성과 관련이 큰 영역은 부당공동행위에 대한 규제임.

가. 공정거래위원회의 공동행위 규제

1) 공동행위의 유형

- 공정거래법 제19조 제1항은 공동행위의 유형을 가격협정등 9가지¹⁾로 분류하고 있음.

2) 공동행위의 성격과 위법성 판단

- 가격제한, 생산량 제한, 시장분할, 입찰담합 등은 경쟁제한적 효과만 발생시키는 것이 명백한 공동행위이므로 당연위법(per se illegal)으로 간주되는 경성공동행위(hard core cartels)에 해당함.
- 공동생산, 공동마케팅, 공동연구개발, 공동구매 등의 합의는 경쟁제한성과 함께 효율성을 증대시키는 효과가 있는 경우로 합리의 원칙(rule of reason)이 적용되는 연성공동행위(soft core cartels)로 분류됨.

나. 공정거래위원회의 행정지도에 관한 입장

- 공정위는 법령에 근거가 없거나 조직법상 포괄적인 근거만 가지는 행정지도에 따른 행위는 적용제외를 인정하지 않는다는 기본원칙을 유지하고 있음.
- 행정지도는 비권력적 사실행위에 불과하므로 법적인 명령으로 볼 수 없어 동법 제58조의 법령에 의한 정당한 행위에 대한 적용제외를 인정하지 않음.

1) 가격 협정, 거래조건 협정, 공급제한 협정, 시장분할 협정, 설비제한 협정, 상품의 종류·규격 제한 협정, 합작회사의 설립, 입찰담합, 다른 사업자의 사업활동을 방해하거나 제한하기 위한 공동행위

3. 이원적 규제의 조화방안

- 우리나라 보험산업에서 전문적 금융규제와 일반적 독점규제가 조화될 수 있는 정책방안을 모색하여 결과적으로 보다 효율적인 공정거래정책을 제시함.

가. 공정거래위원회와 금융위원회의 업무협조

1) 상호협정에 있어서의 협의의 구체화

- 공정거래법 제58조의 적용제외 조항을 보험업법 제125조에서 정하는 상호협정에 무리 없이 적용하기 위한 전제조건은 금융위원회와 공정거래위원회가 상호협정 인가 전에 충실하고 구체적인 협의를 하는 것임
 - 현재 법령의 해석상 공정거래위원회와의 협의사항을 금융위원회가 반드시 지킬 필요는 없는 것으로 해석될 여지도 있어, 차후 상호협정의 내용의 해석을 놓고 이견이 표출될 가능성이 존재함.

2) 금융 및 경쟁정책 측면에서의 협조

- 금융감독원과 공정거래위원회 간의 업무협력을 실질적으로 제고하고 금융위원회 및 금융감독원과 공정거래위원회 사이에 전문성 활용방안의 제도화가 필요
 - 기존 판례를 참고로 한 보험감독 및 경쟁규제로 불필요한 행정력 및 국고의 낭비와 보험회사의 비용증가로 인한 보험소비자의 피해를 예방하여 정책 및 산업의 효율성을 증진시키는 방안이 요구됨.

- 필요하면 경제, 금융 및 법조 전문가로 구성된 전문가 풀을 만들어 양 기관에서 상시 자문을 구하고 정책조율을 사전에 거칠 경우, 사후에 드러날 수 있는 정책혼선을 줄일 수 있음.

3) 공정거래위원회와 금융위원회의 업무협약

- 공정거래위원회와 금융위원회는 금융회사에 대한 중복규제를 방지하고 양 기관간의 업무협조를 긴밀히 하는 내용의 업무협약(MOU)을 2007년 11월 27일 체결하였음.
- 양 기관의 업무협조가 요구되는 대부분의 분야에 걸쳐 양 기관이 각각 소관법령의 목적을 상호 존중하면서도 중복조사·제재에 따른 금융회사의 부담을 최소화하는 방안을 담고 있음.

4) 입법을 통한 양 기관 업무의 조화

- 보험업법은 경쟁제한행위와 관련하여 공정거래법과의 관계를 명시적으로 규정하고 있지 않으며, 공정거래법 역시 보험산업의 특수성에 대해서 언급하고 있지 않음.
- 보험업의 특수성을 공정거래법에 반영하거나 보험업법에 경쟁 및 경쟁 제한성 관련 조항을 넣어 일반적 공동행위 금지와 차별적인 정책을 펼 수 있도록 입법화 할 필요성이 존재함.

나. 일부 공동행위의 경쟁촉진성 인정

- 보험업의 특성상 효율의 공동산출을 위한 통제의 집적 및 공동연구 등은 중소형 보험사가 대형 보험사와 경쟁할 수 있는 기반을 제공하여 보험시장에서 중소형 및 대형사의 경쟁을 촉진하는 효과가 있음.

- 독립적 데이터 구축과 위험률 산출 능력이 없는 중소기업사를 활성화시키는 경쟁촉진적 공동행위로서 미국 및 유럽연합에서도 반독점법의 적용제외 사항으로 분류하고 있음.
- 우리나라에서도 법 제19조 제1항의 '부당성' 판단단계에서 당해 공동행위에 따른 경쟁촉진효과나 효율성증대효과 등을 종합적으로 고려 할 수 있음.
 - 법 제19조 제1항에 공동행위에 따른 경쟁촉진효과나 효율성증대효과를 명시할 경우 적용제외를 따로 명시할 필요는 없음.
- 보험업의 특수성과 밀접하게 연관되고 공동행위 시 경쟁촉진 및 효율성증대효과를 갖는다고 인정되는 행위에 대하여, 공정거래법상 거래조건의 합리화를 목적으로 하는 공동행위로 인가를 받을 수 있도록 함.

V. 결 론

- 본 연구는 전문적 보험규제와 일반적 경쟁규제가 동시에 적용되는 보험산업에서 공정거래규제가 조화를 이룰 수 있는 방안을 규제의 효율성 측면과 보험산업의 특수성 측면에서 모색하여 봄.
- 그 결과 보험산업의 특수성을 감안할 때 산업 내 경쟁을 촉진하고 효율성을 증진하는 일정 공동행위에 대해서는 적용제외를 허용하는 것이 국제적 정합성 측면에서도 바람직한 것으로 보임.
- 향후 보험산업 내 일정한 공동행위의 경쟁촉진 및 효율성 증진 정도의 체계적인 분석이 시도되어야 하며 이를 통해 공정거래정책의 보험산업 적용 및 적용제외의 정도와 방향을 명확히 할 수 있을 것으로 기대함.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

공정거래정책은 시장지배력의 남용을 제어하여 경제후생을 증대시키는 데 정책의 목적이 있다. 시장지배력을 가진 회사가 상품 또는 서비스의 가격을 적정가격보다 높이 책정할수록, 소비자 잉여(Consumer Surplus)를 감소시킬 뿐 아니라 자중손실(Deadweight Loss)을 증가시켜 시장의 효율성을 낮추며 경제후생을 감소시킨다. 따라서 카르텔 같은 부당공동행위 등을 금지하여 시장가격을 경쟁가격에 최대한 가깝게 유도하면, 시장의 효율성을 높이면서 소비자에게 혜택이 돌아갈 수 있다. 시장지배력의 남용을 억제하여 경쟁을 촉진한다는 의미에서 공정거래정책은 반독점정책(Antitrust Policy) 또는 경쟁정책(Competition Policy)은 같은 의미로 쓰인다.²⁾

우리나라 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(공정거래법)도 제19조 제1항에서 “부당하게 경쟁을 제한하는 공동행위”를 금지하고 있다.³⁾ 여기서 공동행

2) 유럽에서는 주로 경쟁정책(competition policy)으로 표현하며 미국에서는 주로 반독점정책(antitrust policy)으로 표현함. 반독점정책은 독점 자체를 금지하는 것이 아니라 시장지배력을 이용하여 경쟁을 제한하는 행위를 금지함. 따라서 현재 많이 쓰이는 독점금지정책이란 표현은 정책의 본질을 오도할 개연성이 있어 본 연구에서는 ‘독점금지법’으로 직접 표현하고 있는 일본의 경우를 제외하고 사용하지 않음.

3) 공정거래법 제19조 (부당한 공동행위의 금지) ①사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 "부당한 공동행위"라 한다)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

1. 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위
2. 상품 또는 용역의 거래조건이나, 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위
3. 상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위
4. 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위
5. 생산 또는 용역의 거래를 위한 설비의 신설 또는 증설이나 장비의 도입을 방해하거나 제한하는 행위
6. 상품 또는 용역의 생산·거래 시에 그 상품 또는 용역의 종류·규격을 제한하는 행위

위라고 하여 모두 공정거래법을 위반하는 것이 아니라 “부당하게 경쟁을 제한하는” 공동행위가 문제가 된다고 할 수 있다. 특히 가격제한, 산출량 제한, 시장분할, 입찰담합 등에 관한 경우는 경성 공동행위로 보고 엄격히 금지하고 있다. 특히 1999년 2월 5일부터 시행된 약칭 “카르텔 일괄정리법”⁴⁾은 보험료를 공동사용에 대한 적용에 관해 2000년 1월 1일부터 요율산출기관의 적정보험료 권고제도를 폐지하고 부가보험요율을 자유화함으로써 보험가격도 공정거래법의 적용대상에 포함되게 된다.

그러나 공정거래법을 보험산업에 적용함에 있어서는 보험의 본원적 특수성도 고려하여야 한다. 보험제도는 불특정 다수의 위험을 관리하고 분산하기 위해 대수의 법칙에 입각하여 객관적이고 합리적인 통계자료를 기초로 보험료를 산출해야 하며 이러한 단체성이 보험시장의 기본전제가 된다.

또한 금융업의 하나로 인식되는 보험업은 보험가입자에 대한 지급여력의 확보를 위하여 반드시 필요한 재무건전성과 다수 계약자 보호 등의 목적을 위하여 금융감독당국의 광범위한 전문적 규제를 받고 있다. 따라서 해외 보험시장에서도 공정거래법의 보험산업 적용에는 폭넓은 적용제외가 이루어져 왔다.

우리나라의 경우, 보험업법 제125조의 상호협정의 인가에 관한 조항⁵⁾ 및

-
7. 영업의 주요부문을 공동으로 수행·관리하거나 수행·관리하기 위한 회사등을 설립하는 행위
 8. 입찰 또는 경매에 있어 낙찰자, 경락자, 투찰가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위
 9. 제1호부터 제8호까지 외의 행위로서 다른 사업자(그 행위를 한 사업자를 포함한다)의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위
- 4) 1998년 4월 18일 OECD 각료이사회의 “경성카르텔금지를 위한 권고(Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels)”를 채택함에 따라 우리나라도 국제정합성 측면에서 제도를 정비함.
- 5) 보험업법 제125조 (상호협정의 인가) ①보험회사는 그 업무에 관한 공동행위를 하기 위하여 다른 보험회사와 상호협정을 하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 금융위원회의 인가를 받아야 한다. 이를 변경 또는 폐지하고자 하는 경우에도 같다.
- ② 금융위원회는 공익 또는 보험업의 건전한 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 보험회사에 대하여 제1항의 협정의 변경·폐지 또는 새로운 협정의 체결을 명하거나 그 협정의 전부 또는 일부에 따를 것을 명할 수 있다.
 - ③ 금융위원회는 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 상호협정의 체결·변경 또는

공정거래법 제58조의 법령에 따른 정당한 행위에 관한 적용제외 조항⁶⁾을 통해 보험산업의 특수성이 인정될 수 있으며, 이상의 법률에 따라 보험산업 내에서 부당하게 경쟁을 제한하는 행위에 대해서 선별적으로 공정거래법을 적용하고 있다.

위험의 집적과 분산이라는 보험의 본질적 기능과 이를 위해 대수의 법칙이 요구되는 보험산업의 특수성을 반영하는 보험회사간의 공동행위를 위한 상호협정은 보험업법의 제125조에 따라 전문규제기관인 금융위원회의 인가에 의해 정당화된다. 한편 사업자간의 부당한 경쟁 제한적 공동행위를 금지하는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법) 제19조 제1항 및 동법 제58조의 적용제외 조항은 공정거래위원회의 소관으로 되어 있다. 이처럼 현재 보험산업 내 공정거래정책은 금융위원회/금융감독원이 행하는 전문규제와 공정거래위원회가 행하는 경쟁규제의 이원적 규제체제로 효율적 규제를 위해서는 양 기관의 협력과 조화가 필요하다.⁷⁾

하지만 실제 보험업법과 공정거래법의 적용에 있어 법리적, 행정적 해석이 필요한 부분이 적지 않아 일선 보험회사들의 혼란이 야기될 수 있으며 규제비용이 중복될 수 있는 소지가 있다. 특히 금융감독원의 행정지도와 연관된 경우, 공정거래법의 적용 및 적용제외에 있어 그 한계가 불분명할 수 있고, 특히 금융감독원으로부터 감독을 받는 보험회사의 경우 행정지도를 거부하기 힘든 면이 있으며 자체적으로 공정거래법의 적용 또는 적용제외여부⁸⁾를 판단하기에는 무리가 있다.

폐지의 인가를 하거나 명령을 하고자 하는 경우에 미리 공정거래위원회와 협의하여야 한다.

- 6) 공정거래법 제58조 (법령에 따른 정당한 행위) 이 법의 규정은 사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.
- 7) 2007년 11월 27일, 공정거래위원회와 금융위원회(당시 금융감독위원회) 사이의 업무협약 체결로 정책공조의 공감대는 이미 형성되어 있음.
- 8) 공정위는 법령에 근거가 없거나 간접적으로 근거한 행정지도에 따른 사업자 또는 사업자단체의 행위가 담합요건을 갖출 경우 원칙적으로 공정거래법에 위반된다는 기본입장을 지난 '99.8월 공표하였으며 2002.10월 「다른 정부기관의 행정지도가 개입된 공동행위」와 관련한 공정거래위원회의 기본입장이라는 보도자료를 통해 이를 재확인함.

이 연구는 보험업법에 의한 전문적 금융규제를 받고 있는 보험산업에 대한 공정거래법 상의 일반적 경쟁규제의 적용 및 적용제외 현황을 조사·분석하며, 이에 기초하여 위험의 집적과 분산에 의한 이전이라는 산업적 특수성을 지니고 있는 보험산업에 대한 공정거래정책의 조화로 보험감독상 혼선을 예방 및 최소화하여 보험시장의 효율성을 제고할 수 있는 정책의 방향 및 체계를 제시하는 데 목적이 있다.

2. 주요 선행연구

보험산업에 대한 공정거래법 적용에 관한 논의를 다루는 주요 선행연구는 주로 법합적(法學的) 접근에 치중해 있다.

이민호(2007)⁹⁾는 행정지도에 따른 공동행위의 합의에 관한 판례 및 학설과 공정거래위원회의 태도를 요약 설명하고 행정지도가 개입된 공동행위에 관한 판례를 개관한 후, 판결의 법리를 설명하고 관련 학설을 비판적으로 검토하며, 주 행위이론 등의 미국 판례의 법리를 검토하고 다른 연방법과 공정거래법과의 관계 및 미국판례이론의 시사점을 고찰한다.

이봉의(2008)¹⁰⁾는 보험업의 특성과 그에 따른 공정거래법의 적용과 한계를 카르텔을 중심으로 고찰하고, 미국에서 공정거래법 적용제외와 독일을 중심으로 한 유럽에서의 적용제외 축소과정을 설명한 뒤 우리나라 공정거래법 상 보험업의 카르텔 규제에서 경쟁 제한성 및 부당성에 관해 고찰하면서 요금관련 카르텔 및 상호협정에서의 적용면제에 대해 논의하고 있다.

이호영(2006)¹¹⁾은 세계적인 규제완화의 흐름 속에 공정거래법의 적용 확대와 이에 따른 전문적 규제와의 충돌을 제어하는 방법으로 적용제외의 활용을 제안하고 미국 연방독점금지법의 적용제외 법리와 이를 통신산업에 적용한 예를 설명하며 일본의 구 독점금지법의 규제산업에 적용제외와 행정지도에 의한 행위에 독점금지법을 적용할 경우의 판례 및 법리 설명한다. 나아가 현

9) 이민호, 「부당한 공동행위와 행정지도」, 경쟁법연구 제16권, 2007

10) 이봉의, 「보험업과 카르텔에 관한 고찰」, 경쟁법연구 제18권, 2008

11) 이호영, 「규제산업과 공정거래법의 적용제외」, 법학논총 23(1), 2006

행 우리나라 공정거래법의 적용제외와 행정지도에 따른 행위에 대한 공정거래법의 적용 및 적용제외의 문제점 및 법리를 설명한다.

이 황(2008)¹²⁾은 손해보험사들의 긴급출동서비스 폐지 및 유료화와 관련한 공정거래법의 적용 및 적용배제의 법리와 그에 대한 주요 법적 쟁점을 검토하고, 미국, 유럽연합 및 일본의 적용제외 법리를 개관하고 우리나라의 경우와 연결시켜 설명한 뒤, 행정지도 및 유사한 행위의 법적 근거 및 그에 대한 공정거래법의 적용 및 적용면제의 사례를 외국의 사례와 함께 고찰한다.

정호열(2008)¹³⁾은 한국보험시장에 공정거래법의 적용에 관해 전반적으로 개관하고 미국과 우리나라의 공정거래법 적용면제 법리에 대해 설명하며, 공정거래법이 보험산업에 적용된 판례 및 법리를 소개한 뒤, 전문적 금융규제와 일반적 독점규제의 조율방안으로 금융위와 공정위의 관할권 배분에 관해 논의한다.

홍명수(2008)¹⁴⁾는 금융위원회를 중심으로 한 보험산업에 대한 규제를 구조적 규제와 영업적 규제로 대별하여 개괄하고, 공정거래법의 보험산업 적용과 관련한 공정거래위원회의 기능을 기업결합, 지주회사 및 대규모 기업집단 규제, 부당한 공동행위의 규제, 시장지배적 지위남용행위 및 불공정거래행위 등으로 나누어 살펴본 뒤, 금융위원회와 공정거래위원회의 규제 충돌의 조화방안으로 상호존중과 상호전문성 활용방안의 제도화 또는 조정기구의 입법화를 제시하며, 규제산업에서 경쟁적 산업구조로의 재편 과정에서 독점규제의 적용 확대와 이에 대한 지속적 고려를 제안하고 있다.

이상과 같이 기존의 연구는 공정거래법의 보험시장 적용 및 적용제외 사례와 논리를 법학적 측면에서 다루고 있으나, 본 연구는 보험시장에 대한 공정거래정책의 적용에 있어 두 가지 효율성 측면에서 접근한다. 첫째, 보험산업에 대한 공정거래정책, 특히 공동행위규제에 있어 보험의 산업적 특수성에 기인한 경쟁촉진적 공동행위와 그 효율성 증진에 관해 접근한다. 둘째, 전문적

12) 이 황, 「보험산업에 대한 공정거래법 적용의 범위와 한계- 대법원 2006. 11. 23. 선고 2004두8323 판결을 중심으로」, 경쟁법연구 제18권, 2008

13) 정호열, 『한국보험시장과 공정거래법』, 보험연구원 연구보고서 2008-2, 2008

14) 홍명수, 「보험산업에 대한 규제의 조화 - 금융위원회와 공정거래위원회의 관계를 중심으로」, 경쟁법연구 제18권, 2008

금융규제와 일반적 경쟁규제의 이원적 규제를 받고 있는 보험산업에 있어 규제의 효율성 측면에서 접근하고 보험산업 내 공정거래제도의 조화와 개선방향을 제시하려 한다.

3. 연구의 구성 및 방법

서론에 이어 제2장에서 우리나라 공정거래법의 보험산업에 대한 적용 및 적용제외의 역사와 사례 및 법리에 대해 고찰해 본 뒤, 제3장에서 미국, 일본 및 유럽연합 등 보험선진국의 보험산업에 대한 공정거래법 적용 및 적용제외에 관해 조사한다. 제4장에서 금융위원회와 공정거래위원회에서 이원적으로 담당하는 공정거래규제의 효율적 조화방안을 모색하고 정책적 대안을 제시한다. 마지막으로 결론에서 이 연구에서의 시사점을 요약하고 앞으로의 연구방향에 대해 논의한다.

연구방법으로 현황 및 문헌조사를 통한 정성적 분석을 통해 공정거래정책의 현황과 보험산업 적용방안에 대한 시사점을 도출한다. 먼저 현황 및 문헌조사로 국내외에서 보험산업에 공정거래정책을 적용 또는 적용제외 하는 논리 및 사례에 관한 문헌 및 선행연구를 조사하고, 우리나라의 보험산업에 대한 공정거래 규제 및 현황에 대해 고찰해 본다. 그리고 현황 및 문헌조사에 기초하여 금융위원회와 공정거래위원회의 이원적 규제를 중심으로 보험시장에 대한 공정거래정책을 분석하고 규제의 효율성 측면에서 평가하고 개선방향에 대해 논한다.

다만, 효율성 측면의 평가에 사용할 만한 자료 및 접근성의 한계로 인하여 정량분석이 이루어지지 못하고 정성분석에 의존하여 연구를 수행한 점은 이 연구의 한계로 볼 수 있다.

II. 국내 보험산업 공정거래정책

1. 공정거래법의 보험산업 적용확대

우리나라 공정거래법은 1980년 제정 당시에는 보험업에 적용되지 않았으나 점차 그 적용범위를 넓혀 지금은 제10조 2의 채무보증에 대한 금융보험업의 적용제외와 제58조에 규정한 법령에 의한 정당한 행위에 대한 일반적 적용제외 조항만이 남아 있다.

가. 법 제정 초기의 적용제외

독점규제 및 공정거래에 관한 법률(공정거래법)은 1980년 12월 31일 전문 60조 부칙 8조를 가진 법률 제3220호로 제정되어 공포되었으며, 1981년 4월 1일 동법 시행령을 대통령령 제10267호로 공포하면서 시행에 들어갔다. 이때부터 전문적 규제를 받는 금융 및 보험업에 대한 독점규제의 포함여부는 논란이 되었으나, 결국 금융 및 보험업은 제정 공정거래법에서 정한 제2조 제1항의 사업자에서 제외되었다.¹⁵⁾

보험 및 금융업이 공정거래법령 상에 의해 처음으로 적용받기 시작한 것은 1984년 7월 21에 개정된 공정거래법 시행령(대통령령 11475호)부터이며, 동법 제2조 제1항의 정의에서 대통령령으로 정한 사업자로 동법 시행령 제2조 사업의 범위의 제1항 제4호에서 금융보험업을 명시하고 있다.¹⁶⁾ 그러나 시행령 부칙 제2항의 경과조치에서 보험업의 특수성을 인정하여, 동법의 적용을 동법 제15조 불공정거래행위와 보험업법에 근거가 없는 공동행위로 제한하고 있다.¹⁷⁾

-
- 15) 동법 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
- 16) 시행령 제2조 (사업의 범위) 제1항: 1. 음료 및 숙박업 2. 통신업 3. 전기가스 및 수도사업 3. 금융보험업 4. 부동산 및 사업서비스업 5. 사회 및 개인서비스업

이후 1990년 1월 13일 전면적으로 개정된 공정거래법(법률 제4198호) 제2조 정의에서 금융 및 보험업이 공정거래법 상에 처음으로 명시되었다.¹⁸⁾ 그러나 동법 제61조 금융·보험업을 영위하는 사업자에 대한 특례¹⁹⁾에서 제3조 시장 지배적 지위 남용금지, 제7조 기업결합의 제한, 제10조 출자총액의 제한, 제12조 기업결합의 신고 및 제29조 재판매가격유지행위의 제한에 대한 규정을 적용면제하고 있으며, 또한 동법 제58조에서 법령에 따른 정당한 행위에서 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대한 일반적 적용면제를 명시하였다.²⁰⁾

1996년 12월 30일 일부개정(법률 제5235호)에서 제61조 금융·보험업을 영위하는 사업자에 대한 특례를 폐지하고 예외인정이 필요하다고 판단되는 경우에만 개별 조항에 적용제외 규정을 두게 된다. 이에 따라 이전에 적용제외 조항이었던 기업결합의 제한(제7조), 기업결합의 신고(제12조) 및 재판매가격유지행위의 제한(제29조)에 대한 공정거래법의 규정이 보험업에도 적용되기 시작한다. 그러나 출자총액(제10조) 및 채무보증(제10조의 2)은 개별조항에서 계속 적용제외를 인정하며, 시장지배적 사업자(제3조)와 관련해서는 제2조 제7호에서 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사를 시장지배적 사업자에서 명시적으로 제외하고 있다.²¹⁾

-
- 17) 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
 - 18) 동법 제2조 (정의) 제1호 바. 금융, 보험, 부동산 및 사업서비스업
 - 19) 동법 제61조 (금융·보험업을 영위하는 사업자에 대한 특례) 제2조 제1호 바목에 규정된 사업중 금융업 또는 보험업을 영위하는 사업자에 대하여는 제3조, 제7조, 제10조, 제12조 및 제29조의 규정을 적용하지 아니한다.
 - 20) 동법 제58조 (법령에 따른 정당한 행위) 이 법의 규정은 사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.
 - 21) 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.

나. 외환위기 이후의 적용제외 축소

1) OECD 권고와 카르텔 일괄정리법

우리나라에서는 1996년 OECD에 가입하고 1997년에 외환위기를 겪으면서 공정거래제도의 국제적 정합성에 대한 인식이 제고되기 시작하고 이후 구체적인 입법의 형태로 나타난다.

1998년 4월 18일 OECD 각료 이사회에서 경성카르텔 금지를 위한 권고를 채택하였는데, 이는 1996년 10월 OECD 경쟁법·정책위원회에서 미국의 제의로 국제 경제정책에 관한 논의 중 가장 합의가 많이 진전된 카르텔 분야에 대한 권고안의 작성을 추진하기로 합의한 후 2년 만에 결실을 본 것이다.

권고안에서 경쟁제한성이 큰 것으로 인정되는 가격담합, 생산량제한, 시장 분할, 입찰담합을 내용으로 하는 경쟁관계에 있는 사업자 간의 반경쟁적인 합의 또는 공동행위를 경성카르텔(hard core cartels)로 정의하고 당연위법(per se illegal)으로 금지할 것과 경성카르텔의 효과적 금지를 위한 적절한 처벌규정과 집행절차 및 기구를 갖추 것을 권고하고 있다. 단, 비용절감 또는 생산성제고 등 경쟁촉진과 효율성 증진에 기여하는 합법적 카르텔과 각국의 경쟁법에 근거한 적용제외 카르텔은 제외시키고 있다. 또한 각국의 경쟁정책당국 간의 정보공유 등 경성카르텔에 대한 조사협력을 위해 양자 및 복수국간의 협정체결을 권장한다.

이는 비구속적인 정책권고(recommendation)의 성격을 지니지만, 위반 시 통상마찰이 불거질 가능성이 크고 OECD에 의한 회원국 내 경성카르텔의 타당성 및 투명성에 대한 주기적인 점검을 통해 회원국에 대한 압력으로 작용할 수 있으므로 실질적으로는 구속적 성격을 확보하고 있다고 할 수 있다.

이에 따라 우리나라에서도 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용이 제외되는 부당한 공동행위 등의 정비에 관한 법률(약칭 “카르텔 일괄정리법”)이 1999년 1월 6일 국회에서 통과되어 1999년 2월 5일 공포 및 시행된다. 주요내용으로는 18개 법률에 규정된 20개의 카르텔을 정비하였는데, 전문직 서비스 수수료, 수출입 카르텔, 비살균 탁주, 보험료 공동산출제도, 중소기업제품 단

체수의계약제도 등이 포함되었다.

보험산업에 미친 주요 영향으로는 이 법의 시행으로 적정보험료 권고제도가 폐지되어, 보험업법에 의한 요율산출기관인 보험개발원은 2000년 4월 1일부터 순보험료만 산출하여 보험회사에 제공하고 부가보험료는 보험회사가 자율적으로 책정하여 각 회사별로 영업보험료를 산출하도록 제도가 정비되는 효과를 가져온 것이라 할 수 있다.

2) 공정거래법의 포괄적 적용

1999년 2월 5일 일부개정(법률 제5813호)에서 공정거래법의 적용대상 산업을 포괄주의로 전환하여, 동법 제2조 정의의 제1호에서 영리를 목적으로 사업을 행하는 모든 사업자를 포괄적으로 법 적용대상에 포함하기 시작한다.²²⁾ 또한, 동법 제2조 제7호의 시장지배적 사업자에서 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사를 제외하던 문구를 삭제하여 동법 제2장에서 다루고 있는 시장지배적 지위 남용금지에 관한 조항이 보험업에도 적용되기 시작한다.²³⁾

현재 공정거래법의 일반적 적용제외는 동법 제58조의 법령에 따른 정당한 행위, 제59조의 무체재산권의 행사 행위, 제60조의 일정한 조합의 행위만 존재하고, 추가적으로 개별조항에 특정 사업자에 행위에 대한 적용을 제외하는 규정을 두고 있다. 예를 들면 금융·보험업에 대해서는 동법 제10조2의 채무보증에 적용제외 인정하고 있다.²⁴⁾

22) 동법 제2조 (정의) 제1호 "사업자"라 함은 제조업, 서비스업, 기타 사업을 행하는 자를 말한다.

23) 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 규모등을 종합적으로 고려한다. 다만, 일정한 거래분야에서 연간 매출액 또는 구매액이 10억 원 미만인 사업자를 제외한다.

24) 제10조의2 (계열회사에 대한 채무보증의 금지) ①일정규모 이상의 자산총액 등 대통령령이 정하는 기준에 해당되어 제14조(상호출자제한기업집단등의 지정)제1항의 규정에 따라 지정된 기업집단(이하 "채무보증제한기업집단"이라 한다)에 속하는 회사(금융업 또는 보험업을 영위하는 회사를 제외한다. 이하 같다)는 국내계열회사에 대하여 채무보증을 하

2. 공정거래법의 보험산업 적용 및 적용제외의 법리

가. 입법론과 해석론

개별산업에 대한 규제가 완화되면서 수반되는 산업별 규제와 공정거래법 사이의 모순 및 저촉의 해결을 위한 접근방법은 해석론적 접근과 입법론적 접근으로 나눌 수 있다. 입법론적 접근은 공정거래법상 적용제외 조항과 각 규제 법률의 정비와 함께 더욱 광범위하게는 규제산업 고유의 규제체계와 공정거래법 사이의 체계적 조화를 입법을 통하여 추구한다.

해석론적 접근은 현행 공정거래법 또는 규제산업의 규제조항에 대한 합리적인 법리해석을 통해 양자의 모순 및 저촉을 해결하는 방법이다. 특히 공정거래법상의 적용제외 조항을 적극적으로 활용하면 보다 현실적인 대안이 될 수 있다. 현재 공정거래법상의 적용제외 조항 중 보험업에 가장 관련성이 큰 조항은 동법 제58조의 법령에 따른 정당한 행위에 대한 적용제외 조항으로 볼 수 있는데, 사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 공정거래법의 적용을 면제한다.

공정거래법 제58조 상의 ‘법령에 따른 정당한 행위’에 대한 해석은 크게 두 가지로 나뉘는데 대법원도 현재 후자에 더욱 비중을 둔 판결을 내리고 있는 것으로 보인다. 전자는 “법령”을, 후자는 “정당한”을 더욱 강조한 해석이라 할 수 있다.

첫째, 공정거래법과 관련된 개별 법률 자체의 목적이나 이념에 의해 판단하여야 한다는 견해로, 이 견해를 따를 경우 개별 법률의 입법취지는 지켜질 수 있다는 장점은 있으나, 시장경제의 기본적인 질서를 규정하는 공정거래법의 입법의도를 개별 법률의 그것보다 열등하게 취급하게 되어 사실상 공정거래법의 존립의미가 상실되는 문제가 있다.

둘째, 공정거래법은 우리나라 경제질서의 기본법이므로 공정거래법의 관점에서 경쟁을 제한하여야 할 합리적인 이유가 있는 경우에만 한정하여 인정하

여서는 아니 된다.

여야 한다는 해석이다. 이 해석을 따를 경우, 비록 개별 법령에 따른 행위라도 그것이 경쟁을 실질적으로 제한하여 공정거래법에 저촉되는 경우, 공정거래법의 입법의도에 따라 공정거래법의 적용제외에 해당하지 않는다. 뒤에 살펴볼 대한법무사협회판결을 통해 법원도 '경쟁을 제한할 합리적인 이유가 있는 행위에 대해 필요최소한의 범위'에서 공정거래법의 적용제외가 가능하다고 판시하여, 이 견해를 따르는 것으로 보인다.

나. 상호협정과 행정지도

공정거래법 제58조가 보험업과 연관성을 가질 수 있는 경우는 크게 보험업법 제125조 상호협정의 인가와 금융감독원의 보험회사에 대한 행정지도로 나누어 볼 수 있다.

1) 상호협정

현재 보험업법 제125조에 의한 보험회사간의 상호협정은 손해보험 10개, 생명보험 2개, 손·생보 1개로 총 13개가 운영 중에 있다. 손해보험사간 10개 상호협정은 공정거래질서 유지에 관한 상호협정, 손해보험 공동인수 특별협정, 자동차보험 불량물건 공동인수에 관한 상호협정, 해상 및 보세보험 공동인수협정, 원자력보험 공동인수협정, 보험사고 공동처리에 관한 협정, 공동인수 보험계약에 관한 합의서, 재보험 및 재재보험 대차산정협정, 보험상담소 설치 및 운영에 관한 협정과 해외보험 정보교환에 관한 협정서이며, 생명보험사간 2개 상호협정은 공정거래질서 유지에 관한 상호협정과 보험상담소 설치 및 운영에 관한 협정이 있다. 마지막으로 손해보험사와 생명보험사간 상호협정으로는 생·손보간 보험모집질서 개선을 위한 협정이 있다.

가) 보험회사 상호협정 관련 보험업법 조항

보험업법 제125조 제1항은 보험회사가 그 업무에 관한 공동행위를 하기 위하여 다른 보험회사와 상호협정을 하고자 하는 경우 또는 이를 변경 또는 폐

지하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 금융위원회의 인가를 받도록 하고 있다. 또 동조 제2항에서 금융위원회가 공익 또는 보험업의 건전한 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 보험회사에 대하여 제1항의 협정의 변경·폐지 또는 새로운 협정의 체결을 명하거나 그 협정의 전부 또는 일부에 따를 것을 명할 수 있도록 하고 있으며, 제3항에서 금융위원회가 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 상호협정의 체결·변경 또는 폐지의 인가를 하거나 명령을 하고자 하는 경우에 미리 공정거래위원회와 협의하도록 하고 있다.²⁵⁾

나) 상호협정과 부당한 공동행위

현재까지 보험업법 상의 상호협정과 직접적으로 관련된 판례는 없으나, 보험업법에 정해진 절차를 거쳐 인가된 상호협정은 공정거래법 제58조의 법률에 따른 정당한 행위로서 적용제외 된다고 보는 것이 일반적인 견해로 보인다.²⁶⁾ 그러나 법령에 의한 행위도 실질적으로 경쟁제한성이 있는 경우에는 적용제외를 인정하지 않은 법무사협회 판결과 같은 대법원의 판례도 있으므로 해석에 주의가 필요하다.

보험업법 제125조 3항에 의거하여 금융위원회가 상호협정의 내용에 관하여 공정거래위원회와 사전에 충분한 협의를 거친 후 인가가 내려졌다면, 그러한 상호협정의 내용에 경쟁제한적인 사항이 포함되었다고 하더라도 공정위원회가 사후에 이를 제재하는 것은 행정법의 일반원칙 중 하나인 금반언의 원칙 내지 신뢰보호의 원칙에 반하는 것으로 보인다.²⁷⁾ 단, 이 경우에도 보험사들의 특정행위가 상호협정의 인가내용을 벗어나거나 실행과정에서 공동행위의 경쟁제한성이 인정될 경우 공정거래위원회가 개입하는 것은 시장경제질서를 세우는 기본법인 공정거래법의 입법목적에 비추어 불가피해 보인다.

25) 금융위원회와 공정거래위원회의 협의를 명시한 법령으로는 상호협정에 관한 보험업법 제125조 외에도, 금융위원회가 보험회사의 합병을 인가하기 전에 공정거래위원회와 협의하도록 한 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제4조가 있음.

26) 정호열(2008), pp.75.

27) 이봉의(2008), pp.18

따라서 상호협정이 공정거래법 제58조의 법률에 따른 정당한 행위로 인정 받기 위해서는 금융위원회와 공정거래위원회의 사전적이고 충분한 협의가 전제되어야 하며, 상호협정의 인가가 난 후에는, 보험회사의 공동행위가 협정에서 인가된 내용의 한도 내에서 충실히 이루어져야 한다.

2) 행정지도

보험업법 제125조 상호협정의 인가는 법령에 구체적으로 규정된 경우이나 행정지도의 경우는 특히 법령에 그 근거가 없는 경우에 공정거래법의 적용 및 적용제외에 논란이 많다고 할 수 있다.

가) 행정지도의 정의

행정지도란 행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 말도록 지도·권고·조언 등을 하는 행정작용으로 정의된다.²⁸⁾ 여기서 “행정기관”은 행정청보다 더 넓은 개념으로 스스로 의사를 결정·표시할 수 없는 보조기관·보좌기관·의결기관·자문기관 등도 포함된 넓은 의미이며, “소관사무”는 기관의 설치근거인 직제 등에 규정되어 있는 것으로, 그 소관사무의 범위를 넘어서 하는 행위는 위법한 행위가 된다. 또한 “지도·권고·조언 등을 하는 행정작용”에서 행정지도는 처분과 달리 상대방에게 복종의 의무가 부과되지 않고 어디까지나 자발적인 의사에 따른 협력을 의미한다.

이처럼 행정지도는 행정주체가 스스로 의도하는 바를 실현하기 위하여 상대방의 임의적 협력을 기대하여 행하는 비권력적 사실행위를 말하며, 현실에서 지도·지시, 권고, 주의, 협조요청 등의 형식으로 행해지고 있다.²⁹⁾ 따라서 사업자들에 대한 구속력이 없으며 사업자는 지도에 따를 것인지를 자유롭게 판단할 수 있다는 점에서 법적 구속을 강제하는 법령이나 처분³⁰⁾과는 구분된

28) 행정절차법 제2조 제3호

29) 송정원(2005)

30) 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 기

다고 할 수 있다.

사업자들 사이의 공동행위 중 행정기관의 행정지도가 개입된 경우는 정부의 역할이 모든 산업에 걸쳐 지대하였던 산업화 과정에서 정부의 강한 규제를 받던 방송 및 통신 산업, 에너지 산업 등에 시장자유화를 통한 경쟁이 도입되는 과도기적 상황에 특히 많이 발생하며, 보험을 포함한 금융업도 이러한 범주에 속한다고 할 수 있다. 이와 같은 산업에서는 한편으로는 법규개정을 통하여 정부의 규제권한을 점차 약화시키거나 폐지하는 방식으로 자연스럽게 시장메커니즘으로의 이행을 통한 산업발전이 모색되나, 다른 한편으로는 산업화 시대에 관행적으로 행해지던 행정지도 형태의 시장개입이 아직 존재한다. 이러한 행정지도의 예로는 가격의 인상한도를 규제기관이 정하는 경우나 사업방식을 지정하는 경우 등이 있다.

따라서 때로는 강력한 권한을 가진 전문적 규제를 담당하고 있는 행정기관이 법령상의 근거가 없이 또는 당해 기관에 조직법상으로만 부여된 포괄적·일반적인 감독권한에 근거하여 경쟁을 제한하는 행위를 유발하는 행정지도를 하고, 이를 거부하기 어려운 사업자가 행정지도에 응하여 공정거래법을 위반하는 경우가 발생할 수 있다. 이런 경우, 행정지도에 따른 공동행위를 처벌하지 않으면 관련시장의 자유롭고 공정한 경쟁을 저해할 수 있으나, 처벌할 경우 구체적 사정에 따라서는 가혹한 경우가 존재할 수도 있으므로 두 가지 경우를 모두 고려하여야 한다.

나) 행정지도 관련 법령

행정지도에 관한 법령은 행정절차법 제6장에 기술되어 있으며, 크게 행정지도의 원칙(제48조), 행정지도의 방식(제49조), 의견제출(제50조) 및 다수인 대상 행정지도(제51조)로 나누어져 있다.

행정절차법 제48조 (행정지도의 원칙) ①행정지도는 그 목적달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니 된다. ②행정기관은 행정지도의 상대방이 행정지도에 따르지

타 이에 준하는 행정작용을 말한다.(행정절차법 제2조제2호)

아니하였다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.

행정절차법 제49조 (행정지도의 방식) ①행정지도를 행하는 자는 그 상대방에게 당해 행정지도의 취지·내용 및 신분을 밝혀야 한다. ②행정지도가 구술로 이루어지는 경우에 상대방이 제1항의 사항을 기재한 서면의 교부를 요구하는 때에는 당해 행정지도를 행하는 자는 직무수행에 특별한 지장이 없는 한 이를 교부하여야 한다.

서면교부와 관련하여 동법 시행규칙 제13조 (행정지도의 서면교부) 법 제49조제2항의 규정에 의한 행정지도서면의 교부는 별지 제22호 서식을 사용서식으로 정하고 있다.

행정절차법 제50조 (의견제출) 행정지도의 상대방은 당해 행정지도의 방식·내용 등에 관하여 행정기관에 의견제출을 할 수 있다.

행정절차법 제51조 (다수인을 대상으로 하는 행정지도) 행정기관이 같은 행정목적을 실현하기 위하여 많은 상대방에게 행정지도를 하고자 하는 때에는 특별한 사정이 없는 한 행정지도에 공통적인 내용이 되는 사항을 공표하여야 한다. 또한 동법 시행령 제25조는 행정기관이 법 제51조의 규정에 의하여 다수인을 대상으로 하는 행정지도의 내용을 공표할 때에는 공표사항에 당해행정지도의 취지·주요내용·주관행정기관과 당해행정지도에 관하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻을 포함하여야 함을 기술하고 있다.

다) 행정지도와 관련된 학설과 태도

행정지도가 개입된 공동행위에 관한 학설에는 첫째, 공동행위에 관한 합의가 존재하고 있는지의 여부로 접근하는 견해, 둘째, 공정거래법 제58조에서 정한 적용제외에 해당하는지의 여부로 접근하는 견해, 그리고 셋째, 공동행위의 일반적 위법성 부인 여부로 접근하는 견해로 크게 나눌 수 있다. 첫 번째는 구성요건 해당성을 판단하는 견해이며, 두 번째와 세 번째 견해는 위법성을 판단하는 견해로 볼 수 있다. 어느 견해든 행정지도의 내용 및 정도에 따라 책임이 경감될 수 있다고 본다.

행정지도에 의한 행위와 관련하여 공정거래위원회는 법령에 구체적이고 명

확한 근거를 두고 행해진 행정지도에 의한 행위는 공정거래법 제58조의 '법령에 의한 정당한 행위'로 보아 적용제외를 인정하나, 법령에 근거가 없거나 조직법상 포괄적인 근거만 가지는 행정지도에 의한 행위는 적용제외를 인정하지 않는다는 기본원칙을 고수하고 있다.

그럼에도 불구하고 피심인의 행위가 행정지도에 의한 것일 경우, 공정거래위원회는 과징금 산정과정상에서 참작할 만한 사유로 인정하여 현재 과징금의 20%를 경감하거나 또는 형사절차상 위법성조각이나 책임경감사유로는 고려할 수 있다.

3. 보험회사 관련 주요판례

가. 10개 손보사 긴급출동서비스 판결

긴급출동서비스 판결에서³¹⁾ 법원은 금융감독원이 긴급출동서비스의 특별이익 해당여부에 관한 기준을 설정해야 한다는 지적은 행정지도에 해당하지 않는다고 판시한다.

1) 사건개요

긴급출동서비스는 1996년 3월 LIG손해보험이 업계 최초로 긴급견인, 비상급유, 배터리충전, 타이어교체, 잠금장치해제 등 긴급출동 5대서비스를 무료로 제공하기 시작한 후 다른 손해보험회사들도 시간을 두고 시행하기 시작하였다. 이후 1997년부터 라디에이터 교환, 전구 교환 등이 추가된 긴급출동 10개 서비스로 확대되어 시행된다.

1997년 9월 19일, 보험감독원은 손해보험협회로 무상 긴급출동 서비스 등이 보험계약자에 대한 정상적인 서비스인지 또는 제공이 금지된 특별이익인지 여부를 검토하고 기준설정 등 대책을 세우라는 공문을 발송한다. 이에 따라 삼성화재 등 10개 손해보험회사들과 손해보험협회는 1997년 11월 25일 제3차

31) 대판 2006.11.23. 선고 2004두8323

공정경쟁질서확립대책위원회 및 사장단회의를 손해보험협회 회의실에서 개최하고 긴급출동 5대서비스를 제외한 '기타 응급조치' 서비스를 1998년 1월 1일부터 폐지한다.

이후 10개 손해보험회사는 긴급출동 5대서비스 중 긴급견인 및 비상급유의 무료제공을 2000년 11월 1일부터 2001년 3월 1일까지 단계적으로 폐지하고, 나머지 3개 서비스도 2001년 4월에서 2001년 10월까지 단계적으로 폐지한다. 이후 이들 10개 손해보험회사는 자동차보험 부가서비스를 특약형식으로 유료화한다. 이때 긴급출동서비스의 폐지 및 유료화와 관련하여 2000년 11월 이후 상호 의사연락을 한 사실이 회사 내부문건에 남아 있다.

이에 공정거래위원회는 2002년 10월 4일 전원회의 의결³²⁾로 시정조치 및 과징금 납부명령을 하였다. 그러나 손해보험협회 및 10개 손해보험회사는 이에 불복하여 공정거래위원회의 처분을 취소하라는 소송을 고등법원에 제기하였으나 모두 기각되었고, 대법원에 상고하였으나 상고 역시 모두 기각되었다.

2) 판결요지

우선 행정지도 여부에 대해서 법원은 “보험감독원장은 1997년 9월 19일 원고 손해보험협회에 업계자율로 보험계약자 서비스와 특별이익 제공행위를 구분할 수 있는 기준을 설정할 필요가 있다고 지적한 것이지 구 보험업법(1998. 1. 13. 법률 제5500호로 개정되기 전의 것) 제181조에 기하여 무료 긴급출동 서비스가 특별이익 제공에 해당하여 폐지하도록 명령하거나 행정지도를 한 것이 아니므로 원고들의 '기타 응급조치' 서비스 폐지 합의가 법 제58조에 의한 '사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위'에 해당한다고 할 수 없다”고 보고 있다. 즉 보험감독원이 긴급출동 서비스를 폐지하라고 행정지도 한 것으로 볼 수 없고 따라서 법령에 의한 정당한 행위에 해당하지 않는 것으로 판시한 것이다.

또한 법령에 의한 정당한 행위인 상호협정의 적용에 대해서도 “위 보험업법 제17조가 보험사업자에게 그 사업에 관한 공동행위를 하기 위한 상호협정

32) 공정거래위원회 전원회의 의결 제2002-209호

을 허용한 취지는 보험사업자가 자율적으로 건전한 보험거래질서를 확립할 수 있도록 하기 위함이므로 위 상호협정의 특별이익 제공금지에 관한 세부적용기준에 의거한 공동행위라 하더라도 이러한 보험업법의 취지에 부합하지 않는 공동행위는 허용되지 않는다”고 하였다. 즉, 보험회사의 긴급출동 서비스 폐지에 관한 공동행위가 보험회사 간의 상호협정에 근거하였다고 하더라도 보험업법의 자율적인 건전한 보험거래질서 확립이라는 상호협정의 취지에 부합하지 않는 공동행위이므로 허용될 수 없다는 판시이다. 더 나아가 ‘기타 응급조치’ 서비스를 특별이익 제공이 아닌 보험계약의 거래조건에 관한 것으로 보아 특별이익 제공금지에 관한 세부적용기준에 의거한 공동행위로 볼 수 없으므로 공정거래법 제58조를 적용할 수 없다고 판시하였다.

결론적으로 “대한손해보험협회와 손해보험회사들이 자동차보험 계약자들에게 무료로 제공하던 긴급출동 서비스의 하나인 ‘기타 응급조치’ 서비스를 폐지하기로 합의한 것은 부당한 공동행위에 해당하고, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제58조에 정한 ‘정당한 행위’로 볼 수 없어 같은 법의 적용을 제외할 수 없다”고 10개 손해보험회사 및 손해보험협회의 패소를 결정하였다.

나. 11개 손보사 자동차보험료 결정판결

11개 손보사의 자동차보험료 결정판결³³⁾에서 법원은 금융감독원 보험료 결정에 관한 행정지도의 결과로 손해보험사들의 순보험료 및 순보험료의 비율로 결정되는 부가보험료가 일치되는 결과를 초래한 정황을 인정하여 합의의 추정을 복멸시킨다.

1) 사건개요

11개 손해보험회사는 2000년 8월 1일 자동차보험료 인상을 앞두고, 같은 해 7월 7일 개최된 자동차 업무부장회의에서 “2000년 8월 1일자 보험료 수준”과 관련하여 보험개발원이 제시한 “참조순보험료 인상분 또는 그 이상을 현행

33) 대판 2005.1.28 선고 2002두12052

보험료에 반영”하고 “참조순보험료를 반영한 보험료보다 낮은 보험료의 사용을 금지”하자는 것과 세부적으로 부가보험료 산출계수와 리스크 세분체계를 이전과 동일하게 유지하도록 하는 등 보험료 산출과 관련하여 구체적으로 논의를 나누었다.

금융감독원은 동부화재 등 11개 손해보험회사에 대해 보험업법에 근거하여 보험개발원 산정 참조순보험료의 인상율(평균 5.4%)을 평균 3.8%로 하향 조정하고 사업비절감 등을 통하여 보험료 인상을 자제할 것을 지도하였다.

같은 해 7월 18일 자동차업무부장회의에서 8월 1일자 보험료를 참조순보험료 변동폭만큼만 조정하고 그 이하로 덤핑하지 말자고 논의하고 결국 5개 자동차 보험종목(개인용, 영업용, 업무용, 이륜, 운전자보험)의 8월 1일자 자동차 보험료(기본보험료)를 보험개발원 제시 참조순보험료 변동폭인 3.8% 수준으로 결정하고 신고하였다.

이에 공정거래위원회는 2001년 6월 18일 전원회의에서 위와 같은 행위에 대하여 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위로서 법 제19조 제1항 제1호의 규정에 의거 부당한 공동행위로 인정하여 과징금 납부명령³⁴⁾을 내렸고, 11개 보험회사들은 이에 불복하여 법원에 공정거래위원회의 처분을 취소하라는 소송을 제기하였다.

2) 판결요지

우선 법원은 보험회사들 간 합의의 추정을 인정하지 않았다. 판결문을 보면, “구 보험업법(2003. 5. 29. 법률 제6891호로 전문 개정되기 전의 것) 제7조에 의하면 ... 보험사업자의 위 신고에 대한 심사과정에서 금융감독원장이 행정지도를 통하여 사실상 보험료결정에 관여하였고 그 결과 보험료가 동일하게 유지되었다면, 위와 같은 사정은 공동행위의 합의추정을 복멸시킬 수 있는 정황으로서 참작될 수 있다고 할 것이다. 게다가 금융감독원장이 보험료의 잦은 조정으로 보험계약자의 혼란이 초래될 수 있다는 점 등을 이유로 2000. 8. 1.까지 부가보험료 자유화조치를 유예하고 순보험료도 종전 보험료에 대한 예

34) 공정거래위원회 전원회의 의결 제2001-085호

정손해율(73%) 수준으로 유지하기로 방침을 정하여, 보험개발원으로 하여금 위 예정손해율에 해당하는 만큼의 순보험료만을 분리하도록 하였고 원고들에게는 보험개발원이 제시하는 참조순보험요율에 따른 순보험료와 종전 예정사업비율에 따른 부가보험료를 책정하여 이를 합산한 금액을 기본보험료로 신고하도록 행정지도한 사실이 있다.”고 하여 금융감독원의 행정지도를 받는 과정에서 우연히 보험료가 같아진 것으로 보고 보험사간의 공동합의를 인정하지 않았다.

즉, 법원은 11개 손해보험사들이 금감원의 행정지도에 따라 각각의 보험료를 결정한 것으로 판단하였다. 따라서 보험회사간의 공동행위를 추정할 수 없으므로 (추정의 복멸) 부당한 공동행위로 인정하지도 않았다.

이 판결의 특징은 금감원의 행정지도에 따른 보험사업자 간 공동행위에 대하여 행정기관의 정당한 명령에 따른 위법성의 조각이나 공정거래법 제58조의 법령에 의한 정당한 행위 여부를 판단하지 않고 단지 공정거래법 제19조 제5항의 합의의 추정을 복멸시킨 판결이라는 것이다. 즉, 금감원에서 보험개발원의 평균인상률을 밑도는 3.8%의 보험료 인상율로 행정지도를 하자, 보험회사는 공동의 합의 없이 각각 3.8%로 순보험료 인상을 결정하였고, 통상 순보험료에 비례적으로 책정되는 부가보험료가 우연히 일치된 정황이 인정되지는 판시인 것이다.

다. 10개 손보사 요율결정 공동행위 판결

1) 사건개요

10개 손해보험사는 2000년부터 2006년까지 매년 2~3월경 수리부서장과 화재특종부(과)장, 일반보험상품과장 회의를 수차례 개최하여 순율, 부가율, 할인·할증률(SRP)의 범위와 폭을 아래 <표 II-1> 에서와 같이 합의하고 이를 실행하였다.

구체적인 손해보험회사의 합의내용을 살펴보면, 10개 손해보험사는 2000년 4월 1일부터 시행예정인 일반손해보험 부가요율의 자유화를 앞두고 1999년

〈표 II-1〉 합의 내용의 개요

구 분	회 의	합 의 내 용
2000년 부가율 자유화	수리부서장(2회), 화재특종부장(3회) 및 과장(2회) 회의	- 부가율 : 일정 범위 내 회사별 차별화(10개 종목별 3~5단계 조정폭 적용) - 할인율 : 부가율 조정폭에 연동(고부가율에 고탈인율 적용)
2002년 순율자유화	화재특종부장 회의	- 부가율 : 일정 범위 내 회사별 차별화(8개 종목에 단계별 조정폭 적용) - 할인율 : 부가율 조정폭에 연동(고부가율에 고탈인율 적용) - 순 율 : 참조순율 사용, 인상적용만 가능
2003~2004	화재특종부(과)장 회의	- 부가율 : 전년도 동일 - 할인율 : 전년도 동일, 일부 종목은 적용폭 축소 - 순 율 : 참조순율 사용
2005년 최대할인율 한도 축소	일반보험상품과장 회의(5회)	- 부가율 : 전년도 동일, 일부 종목은 상향 - 할인율 : 축소된 한도(25 → 5~10%) 적용 - 순 율 : 참조순율 사용
2006년 참조순율 평균 6~7% 인하	일반보험상품과장 회의(4회)	- 부가율 : 전년도 동일 - 할인율 : 전년도 동일, 일부 종목은 적용폭 축소 - 순 율 : 참조순율 사용

자료 : 서울고법 2008.10.22. 선고 2007누26515 판결

12월부터 2000년 3월 사이에 수리부서장 회의 등 회의를 수차례 개최하여, 일반손해보험 중 10개 주요 보험종목³⁵⁾을 선정하고, 해당 종목의 부가요율을 일정 범위 내에서 회사별로 차별화하고, 이러한 부가요율의 차이를 할인·할증률(SRP)에 의하여 상쇄하도록 함으로써 영업보험료와 실제 적용보험료가 일정 범위 내에서 유지될 수 있도록 합의하였다.

또한 같은 10개 손해보험사는 2002년 4월 1일부터 시행예정인 일반손해보험 순보험요율의 자유화를 앞두고, 2002년 2월부터 2002년 3월 사이에 수리부서장 회의 등을 개최하여, 합의대상 보험종목을 일반화재보험, 공장화재보험, 근로자재해보상보험, 조립보험, 건설공사보험, 적하보험, 일반배상책임보험(이하 '배상책임보험'이라 한다), 동산종합보험으로 재선정하고(이하 '이 사건 8개

35) 일반화재보험, 공장화재보험, 근로자재해보상보험, 조립보험, 건설공사보험, 적하보험, 선박보험, 기계보험, 전자기기보험, 보통상해보험

보험종목'이라 한다), 부가요율은 일정 범위 내에서 차별화³⁶⁾하되 그 차이는 할인·할증률(SRP)에 의하여 상쇄하도록 하였고, 순보험요율은 참조순보험요율을 사용하는 것을 원칙으로 하기로 합의하였다.

이후 같은 10개 손해보험사는 2003년에서 2004년 2~3월 사이에 화재특종부(과)장 회의를 개최하여 이 사건 8개 보험종목의 순보험요율, 부가요율, 할인·할증률(SRP) 폭에 대한 논의하고, 2003년 주요종목별 부가요율은 전년도와 동일한 수준으로 유지하기로 하되, 각 회사별 부가율의 차이는 할인·할증률(SRP)을 적절하게 적용하여 상쇄하고, 순율은 참조순율을 사용하기로 합의하였다. 또한 10개 손해보험사는 이 사건 8개 보험종목의 2003년도 부가요율을 2002년도와 거의 동일한 수준으로 유지함으로써 각 종목별로 부가요율을 어느 정도 차별화하였고, 이러한 차이를 해소하기 위하여 부가요율이 높을수록 할인·할증률(SRP) 한도를 더욱 높게 함으로써 위 합의 내용을 실행하였다.

또한 같은 10개 손해보험사는 2004년 12월부터 2005년 3월까지 2005년 4월부터 시행되는 금융감독원의 할인·할증률 제도 변경에 따른 보완대책을 마련하기 위하여 일반보험상품과장 등의 실무자 회의를 수차례 개최하여, 이 사건 8개 보험종목의 부가요율을 2004년과 대체로 비슷하게 유지하고, 할인·할증률의 경우는 해당 종목의 할인·할증률(SRP) 한도만을 축소하기로 하였으며, 순보험요율은 참조순보험요율을 사용하는 것을 원칙으로 하기로 하였다. 이에 10개 손해보험사는 2005년 이 사건 8개 보험종목의 부가율을 전년도인 2004년도와 대체로 비슷하게 운영하고, 할인율(SRP) 한도만을 축소 운영하며, 순율은 대부분 참조순율을 사용함으로써 위 합의내용을 실행하였다.

이후에도 10개 손해보험사는 2006년 3월 경 손해보험협회 6층 회의실에서 일반보험 상품과장 회의를 수차례 개최하여, 이 사건 8개 보험종목 중 근로자재해보상보험을 제외하고, 종목별 부가요율을 전년도인 2005년도와 동일한 수준으로 유지하기로 하였고, 할인·할증률의 경우 일반화재, 건설공사 등 일부 종목의 할인·할증률 한도는 10%에서 5%로 축소 적용하고, 나머지 종목은

36) 보험종목별 예정사업비율 대 실제사업비율을 기준으로 하여 부가율 조정폭의 범위를 결정하고, 8개 종목을 각 유리한 종목 : 평균인 종목 : 불리한 종목으로 배분하는 구성비를 3 : 2 : 3 또는 2 : 3 : 2, 2 : 4 : 2 등으로 하여 부가율을 적용하기로 함.

전년도인 2005년과 동일한 10%를 적용하기로 하였으며, 순보험요율은 참조순 보험요율을 계속 사용하기로 합의하고, 위 합의 내용을 실행하였다.

이에 공정거래위원회는, 2007년 9월 12일 전원회의에서 10개 손해보험사가 2000년부터 2006년까지 일반손해보험의 보험료의 수준을 결정하는 순보험요율, 부가요율, 할인·할증률(SRP)의 범위와 폭을 합의한 행위가 공정거래법 제 19조 제1항에서 금지한 소정의 부당공동행위에 해당한다고 판단하고 시정명령 및 과징금 납부명령을 하였다.³⁷⁾

2) 판결요지

우선 법원은 10개 손해보험사가 경쟁을 배제하고 보험료를 일정한 수준으로 유지하기 위하여 장기간에 걸쳐, 순보험요율, 부가요율, 할인·할증률(SRP)의 범위와 폭을 합의하고 이를 실행한 행위는 부당한 공동행위에 해당한다고 판결하였다.³⁸⁾

또한 행정지도에 따른 정당한 행위라는 주장에 대하여도, “공정거래법 제58조에서 말하는 법률은 당해 사업의 특수성으로 경쟁제한이 합리적이라고 인정되는 사업 또는 인가제 등에 의하여 사업자의 독점적 지위가 보장되는 반면 공공성의 관점에서 고도의 공적 규제가 필요한 사업 등에 있어서 자유경쟁의 예외를 구체적으로 인정하고 있는 법률 또는 그 법률에 의한 명령의 범위 내에서 행하는 필요최소한의 행위를 말하는 것이라 할 것이다.”라고 기존의 판례를 인용하고, “위와 같은 법리에 비추어 살피건대, 금융감독원이 10개 손해보험사에 보험요율의 수준을 결정하는 순보험요율, 부가요율, 할인할증률을 공동으로 결정하도록 직접적이고 구체적으로 지시하였다고 볼만한 아무런 증거가 없고, 오히려 변론 전체의 취지를 종합하면, 금융감독원은 시장경쟁원리의 정착을 통한 보험가격 및 서비스의 차별화로 보험소비자의 권익을 보호하기 위하여 보험가격자유화 정책을 추진하여 왔고, 그 결과 일련의 보험요율 자유화가 이루어진 사실을 인정할 수 있을 뿐이므로, 이 사건 공동행위가 금

37) 공정거래위원회 전원회의 의결 제2007-443호

38) 서울고법 2008.10.22. 선고 2007누26515

용감독당국의 행정지도에 의한 정당한 행위라는 원고의 주장은 받아들일 수 없다.”고 판시하여 금융감독원의 행정지도를 인정하지 않았다.

라. 법무사협회판결

법원이 공정거래법 제58조의 적용에 있어서 엄격함을 보이는 대표적 판례로 법무사협회 판결³⁹⁾을 들 수 있다. 비록 보험업과 직접적인 관련성은 없으나 1997년 이후 “법령에 의한 정당한 행위”에 관한 법리해석 있어 중요한 판례로 인용되므로 보험업의 상호협정 및 행정지도에 관한 공정거래법 제58조를 법원이 적용한 법리에 관하여 알기 위해 간략하게나마 고찰해 볼 필요가 있다.

1) 사건개요

대한법무사협회가 집단등기사건 수입업무처리규정을 제정하여 집단등기사건의 범위를 정해 집단등기사건의 위촉기관과 협의를 거쳐 위촉기관의 추천 의뢰에 따라 소속 법무사로 하여금 순차적으로 사건을 수입하도록 하였다. 또한 대한법무사협회와 협의를 거치지 아니한 입주자대표회 등의 단체에서 자체 법무사 선임을 원하는 경우에도 소속법무사가 이를 임의로 수입할 수 없도록 하였다.

한편 법무사법에는 부당한 사건위촉의 유치금지, 회비납부의무, 회칙준수의무, 성실의무, 품위보존의무 등의 규정이 존재하므로 법무사협회는 법무사법에 규정된 행위를 한 것으로 볼 수 있다.

2) 판결요지

법원은 법무사협회의 행위가 법무사법의 규정에도 불구하고 집단등기사건의 수입을 제한하여 자유로운 경쟁을 저해하였으므로 공정거래법 제58조에서 규정한 법령에 의한 정당한 행위에 해당되지 않는다고 판시하였다.

39) 대판 1997.5.19 선고 96누150

또한 법령에 의한 정당한 행위에 대한 적용면제에 관하여, '경쟁을 제한할 합리적인 이유가 있는 행위에 대해 필요최소한의 범위'에서 적용제외 가능하며, '해당 법령에서 사업자단체로 하여금 구성사업자의 경쟁을 제한하는 행위를 할 수 있다는 명문의 규정을 둔 경우'로 적용제외를 한정하였다.

마. 법원판결의 시사점

지금까지 살펴본 법원의 판결을 통해 행정지도와 관련된 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 먼저 법원은 법무사협회 부당공동행위 판결의 예에서 보듯 공정거래법 제58조 법령에 의한 정당한 행위에 대한 공정거래법의 적용제외에 의하여 위법성을 조각하는데 신중하다. 즉, 해당 행위가 법령에 근거하더라도 경쟁을 제한하는 합리적 이유가 있을 때만 필요최소한의 범위에서 인정한다는 입장이다.

현재까지 명시적으로 법 제58조의 법령에 따른 정당한 행위를 인정한 판결은 없으며 11개 손해보험회사 자동차보험료 판결에서도 법원은 공정거래법 제58조를 적용하기보다 제19조 제5항을 들어 합의의 추정을 복멸시키는 판결을 사용하였다.

또한 손해보험회사 자동차보험료 판결에서 보듯 기관의 행정지도는 구체적이고 직접적으로 지시되어야만 행정지도로서 인정되며 긴급출동서비스판결에서 처럼 영업행위에 대한 단순한 지적에 대해서는 인정되지 아니한다.

Ⅲ. 보험산업 공정거래정책의 해외사례

이 장에서는 미국, 일본, 유럽연합의 경쟁법의 일반적 적용제외 및 보험산업의 특수성에 근거한 경쟁법의 적용제외에 관해 살펴본다. 각 나라마다 특수성은 존재하지만 공통적으로 경쟁법의 일반적 적용제외는 엄격히 제한되며 점차 축소되는 추세를 보이고 있는 것으로 보인다. 또한 보험산업의 특수성에 근거한 공동행위에 대한 경쟁법의 적용제외는 명시적으로 이루어지나 이 또한 명백하게 경쟁제한적일 경우 경쟁법의 적용을 받게 되도록 하고 있다.

1. 미국

미국의 정부체계는 연방정부와 주정부가 각각 권한을 분리하여 가진다. 이에 따라 팽창하려는 연방정부의 권한에 대해 주정부는 자치권을 지키려는 반작용으로 맞서 왔다. 그 결과, 주정부가 가진 권한에 대하여 연방정부의 간섭은 최소한에 그치는 것으로 기대되며 이에 따라 주정부와 연방정부 중 누가 보험감독 권한을 갖는가에 있어서도 역사적으로 항상 긴장관계가 형성되어 왔다.

이와 같은 긴장관계는 보험산업에 대한 연방 반독점법⁴⁰⁾의 적용에도 영향을 미쳐 미국의 보험산업에 대한 공정거래규제는 1945년 매캐런-퍼거슨(McCarran-Ferguson)법의 제정과 함께, 연방 독점법의 일반적 적용에서 제외되어, 주별 감독체계 아래에서 이루어져 왔다. 현재 각 주의 보험법에 따라 주 보험감독관(State Insurance Commissioner 또는 Superintendent)에 의해 보험업법 및 주 공정거래법에 의거한 감독 및 규제가 이루어지고 있으며⁴¹⁾ 각주의 보험감독관이 자

40) 미국의 반독점법은 최초의 연방 반독점법으로 연방정부에 의한 담합 및 독점에 대한 규제를 위해 1890년에 제정된 셔먼법(Sherman Act), 거래거절, 차별적 취급 등 경쟁제한적 행위와 기업합병에 관한 규제를 담고 1914년에 제정된 클레이튼법(Clayton Act), 그리고 불공정경쟁에 대한 포괄적 금지를 담고 1914년에 제정된 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act) 등에 기초함.

41) 보험사업(Business of Insurance)은 원칙적으로 주법의 규제감독사항이나 변액보험 및 연

발적으로 설립한 전미보험감독관협회(National Association of Insurance Commissioners; NAIC)가 실질적인 연방정부 수준의 보험감독 및 규제개혁을 담당하고 있다. 전미보험감독관협회를 중심으로 모델법(Model Acts)을 제정하고 이에 맞추어 주별로 다른 보험감독체계를 연방수준에서 자율적으로 통일하려는 노력도 있으며, 2008년 세계적인 금융위기 후에 금융감독체제의 재편 논의에서도 보험규제 및 감독의 주체를 연방정부 차원에서 담당할 지에 대한 논의가 진행 중에 있다.

가. 미국 반독점법 일반적 적용제외 및 사면의 법리

미국에서 연방 또는 지방 정부가 채택한 개별산업의 전문적 규제가 자유경쟁시장을 지향하는 반독점 규제와 충돌하는 경우, 크게 2가지 방법으로 해결이 모색된다. 첫째는 의회가 개별산업에 특정된 반독점법 적용제외의 입법(legislation)을 통해 해결 해결하는 방법이다. 보험사업에 대해 연방 반독점법의 적용을 배제하고 주별 규제에 맡기도록 하기위해 1945년에 제정된 매캐런-퍼거슨(McCarran-Ferguson)법이 이러한 입법론적 적용배제의 한 예이다.

다른 하나는 법원이 정부규제와 연방 반독점법이 조화를 이루는 적용제외 또는 사면 행위를 정의하고, 그와 관련된 원칙을 판례를 통하여 정립함으로써 해결하는 해석(interpretation)에 의한 방법이 있다. 미국 연방 반독점법의 일반적 적용제외 및 사면(General Exemptions and Immunities)의 법리는 오랜 기간에 걸쳐 축적된 법원의 판례를 통해 정립되었으며, 크게 주행위이론, 노어-페닝턴 면책이론, 그리고 정부규제와 반독점법 사이의 관련성에 주목하는 묵시적 적용제외, 신고요금이론, 그리고 우선적 관할이론 등으로 나누어 볼 수 있다.⁴²⁾

금처럼 증권거래위원회(Securities Exchange Commission; SEC)같은 연방정부에서 감독권을 갖는 부분도 있음.

42) ABA(2002)와 Hovenkamp(2005)를 참조하였으며 중요단어는 원문을 병기함.

1) 주행위이론

주행위이론(State Action Doctrine)은 연방주의(Federalism)⁴³⁾에 근거하고 있는데, 해당행위가 주의 정책으로 명백하고 단정적으로 표현되고(clearly articulated and affirmatively expressed as state policy), 적절한 주정부 당국의 적극적인 감독을 받는(actively supervised) 경우에 연방 반독점법의 적용을 배제하는 법리이다. Parker et al. v. Brown(1943)⁴⁴⁾에서 미국 연방대법원은 의회가 셔먼(Sherman)법을 통과시킬 때, 셔먼법에 의해 주와 지방정부의 행위를 규제하려는 의도는 없었다고 판시하였고 이후 많은 판례를 통해 체계적 법리로 확립되었다.

2) 노어-페닝턴 면책이론

노어-페닝턴 면책이론(Noerr-Pennigton Doctrine)은 경쟁제한적일지라도 법 제정이나 법집행에 영향을 미치려는 시도는 반독점법의 적용을 면제한다는 이론이다. Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight, Inc.(1961)⁴⁵⁾에서 미국 연방대법원은 법제정이나 법집행에 영향을 미치려는 진실한(genuine) 시도⁴⁶⁾는 비록 경쟁제한성이 있어도 연방 반독점법에서 면책한다고 판시한다. 이후 United Mine Workers v. Pennington(1965)⁴⁷⁾에서 미국 연방대법원은 경쟁을 제거하려는 의도에서 공무원에게 영향을 미치려는 공동 로비일지라도 반독점법에서 면책하여 행정절차(administrative process)까지

43) 각각의 독립된 정부가 연방을 구성하여 연방정부와 주정부가 권력을 나누어 갖고 서로 견제와 균형을 추구하는 정치체제

44) Parker et al. v. Brown, 317 U.S. 341 (1943): 캘리포니아가 법을 제정하여 건포도 생산자간 가격담합 및 생산량을 할당하는 판매프로그램을 실시하자, 자유로운 생산 및 판매를 원하는 건포도 생산자들이 제기한 소송

45) Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight, Inc., 365 U.S. 127, 135 (1961): 철도회사가 주정부관리들에게 트럭업자들에게 불리한 입법을 하도록 로비한 데 대해 트럭업자들이 소송제기

46) 따라서 진실하게 법집행이나 법제정을 목표로 하지 않은 기만행위(sham)는 셔먼법의 적용이 정당화 됨.

47) United Mine Workers v. Pennington, 381 U.S. 657 (1965)

적용면제를 확대한다.

3) 정부규제와 반독점법 사이의 관련성

가) 묵시적 적용제외

묵시적 적용제외(Implied Exemptions)는 법령상 명시적인 적용제외 조항이 없더라도 특정한 영역에 대한 연방정부의 광범위한 규제를 근거로 반독점법의 적용제외를 인정하는 법리이다. 반독점법의 적용제외가 법령에 명문화 되어 있지 않아도 반독점법의 집행이 이미 널리 행해지고 있는 정부규제의 틀(pervasive regulatory scheme)을 혼란시키거나(disrupt) 모순될(repugnant) 우려가 있는 경우, 법원이 묵시적으로 반독점법의 적용제외를 판단하는 것이다.

Gordon v. New York Stock Exchange, Inc.(1975)⁴⁸)에서 연방대법원은 증권 중개인들이 수수료를 연방거래소 규정에 따라 협약한 사건에 대해, 증권거래위원회가 법적 권한으로 이러한 규정을 바꿀 수 있으며, 또한 수수료를 실질적으로 심사하고 있다는 이유를 들어 반독점법의 적용을 면제하기에 충분하다고 판시한다.

하지만 연방대법원은 단순히 해법을 찾기 어려운 복합적인 규제체계의 존재가 묵시적 적용제외를 판단하는 기준이 되어서는 안 된다고 묵시적 적용제외의 제한적 사용 역시 판시한다. 실제 미국 법원의 판례에서 묵시적 적용제외는 규제체제의 명백한 모순(plain repugnancy)⁴⁹)을 회피하기 위해 필요최소한도(minimum extent necessary)에서만 인정되고 있다.

나) 신고요금이론

신고요금이론(Filed Rate Doctrine)은 사인이 가격규제를 받는 사업자에 대하여 제기하는 반독점법상 삼배배상청구(Treble Damages)를 부인하는 이론이다. Keogh v. Chicago & Northwestern R. Co.(1922)⁵⁰)에서 연방대법원

48) Gordon v. New York Stock Exchange, Inc., 373 U.S. 659 (1975)

49) Silver v. New York Stock Exchange, Inc., 373 U.S. 341 (1963)

은 철도회사의 공동요금에 연방 또는 주 규제기관에 신고하여 승인을 받은 것이라면 비록 반독점법 위반행위라도 반독점법상 삼배배상청구를 부인한다고 판시한다.

다) 우선적 관할권이론

우선적 관할권이론(Doctrine of Primary Jurisdiction)은 규제산업과 같이 해당 영역에 관한 전문성과 경험을 가진 규제기관이 존재하는 경우에 그 기관이 먼저 해당 분쟁을 판단하도록 반독점법 관련사항의 판단을 유보하는 것이다.

이는 엄밀하게 분류하면 적용면제의 법리라고 할 수는 없고, 법원이 산업별 전문규제법규와 반독점법의 적용순서를 정하는 논리로 볼 수 있다. 또한 법원은 문제가 되는 사항이 전문규제기관의 전문성이 필요한 분야가 아닐 경우 전문규제기관의 판단을 기다리지 않을 수 있어, 실제 반독점법의 적용이 후순위로 되는 경우는 제한적이다.⁵¹⁾

Ricci v. Chicago Mercantile Exchange(1973)⁵²⁾에서 법원은 상품거래소법에 독점금지법 저촉조항의 존재여부에 대한 결정은 궁극적으로 법원이 내리겠지만, 일부 소송내용은 법률상 상품거래위원회(Commodity Exchange Commission)의 관할에 속하는 문제이므로, 동 위원회의 적용제외에 관한 전문적 결정이 법원의 결정에 중요한 도움이 될 수 있다고 판시하고 반독점법에 관한 소송을 상품거래위원회의 판단을 기다리며 진행을 유보한다.

나. 미국의 보험산업에 대한 반독점법 적용제외

미국의 보험산업은 1945년 입법된 매캐런-퍼거슨(McCarran-Ferguson)법에 의해 연방법인 반독점법으로부터 일정 요건을 만족시킬 경우 적용제외를 인

50) Keogh v. Chicago & Northwestern R. Co., 260 U.S. 156 (1922)

51) 이황(2008), p. 25.

52) Ricci v. Chicago Mercantile Exchange, 409 U.S. 289 (1973): 원고 Ricci는 피고 시카고상품거래소(Chicago Mercantile Exchange)가 소속 회원사와 공모하여 Ricci의 거래를 막고 상품거래소법을 위반했다며 소송을 제기

정받고 있으나 부당한 경쟁제한 행위를 할 수는 없다. 즉, 주법에 의해 규제 받는(regulated by state law) 보험사업(business of insurance)으로 보이콧(boycott)나 강요(coercion) 또는 협박(intimidation)에 의한 협정(agreements)이나 행동(acts)이 아닌 경우에 적용제외를 인정받고 있다.

그러나 보험회사간의 합병에 관한 사항은 연방거래위원회(Federal Trade Commission)에서 심사하며 연방 반독점법의 적용을 받고 있다. 또한 2008년 세계적인 금융위기 후에 금융감독체제의 재편논의에서도 매캐런-퍼거슨법을 폐지하고 보험규제 및 감독의 주체를 연방정부 차원에서 담당할 지에 대한 논의가 진행 중이다. 이보다 앞선 2005년의 반독점현대화위원회(Antitrust Modernization Commission)⁵³⁾에서 제출한 최종 보고서에서도 매캐런-퍼거슨법의 폐지와 연방 반독점법의 일반적 적용제외의 축소 및 철폐를 권고하였다.

1) 주법에 의한 규제

매캐런-퍼거슨법의 1945년 입법당시 목적은 보험업에 대한 주별 감독의 체계를 유지하여 연방 반독점법의 적용을 배제하는 것이었다. 따라서 보험업의 매캐런-퍼거슨법에 의한 면제는 완화된 주행위이론의 형태로 연방 반독점법의 적용제외를 폭넓게 적용하고 있다. 주행위이론에서 주법에 명백하고 단정적으로 표현되고 적절한 주정부 당국의 적극적인 감독을 받는 행위로 적용면제를 제한하는 것과 달리, 매캐런(McCarran) 면제에서 주법의 규제요건은 규제가 실제로 행사되고 있는 지의 여부에 관계없이 규제의 일반적 행정규제체계만 갖추어져 있으면 충족되는 것으로 본다.

각 주 정부에 속한 보험국에서 연방거래위원회법(FTC Act)을 모델로 한 주 공정거래법(little FTC acts)에 따라 규제를 하고 있으며, 각 주는 보험업에 대해 공정거래법의 폭 넓은 적용면제를 인정해오다가 캘리포니아(California), 뉴저지(New Jersey), 텍사스(Texas) 등 주요 주에서 면제를 전부 또는 부분적

53) 2002년 제정된 반독점현대화법(Antitrust Modernization Act of 2002)에 의해 만들어져 12인의 위원들로 구성되어 반독점법의 현대화에 대한 입법 및 행정적 제안을 담은 최종보고서를 의회와 대통령에게 제출하고 2005년 5월 31일 활동을 종료함. http://govinfo.library.unt.edu/amc/report_recommendation/toc.htm

으로 철폐하였다.

주 보험업법에서도 공정거래에 관한 조항을 발견할 수 있는데, 뉴욕주 보험법의 제23절은 요율에 관한 규제에서 보험사업자들의 공동행위에 관해 명시하며 보험회사간의 경쟁적 시장여건의 장려에 관해 언급하고 있다. 특히 보험사업자간의 가격경쟁 및 경쟁행위를 장려하고 경쟁적 시장여건에 알맞은 요율을 장려하며, 보험사업자간의 공동행위를 일정 범위 내에서 허용 및 규제하여 공공복리를 증진시키도록 명시하고 있다.

또한 보험법이 허용하는 범위 내에서 요율산출 및 인가를 신청하는 개인 및 단체를 요율산출기관⁵⁴⁾으로 허가하면서(뉴욕주 보험법 2313조 (A)), 요율산출 및 기타 문제에 있어 요율산출기관 상호간 또는 요율산출기관과 보험사업자간의 공동행위는 일정 범위 내에서 허용하고 있다. 그러나 보험감독관이 공동행위를 검토하여 청문회를 거쳐 그런 행위가 부당하며 불합리하다고 인정하면 그 이유를 명시하여 공동행위의 중지를 요구할 수 있도록 하고 있다. (뉴욕주 보험법 2313조 (O))⁵⁵⁾

나) 보험사업

‘보험사업(business of insurance)’에 해당하기 위한 요건으로 1982년 Union Life Insurance Co. v. Pireno⁵⁶⁾ 판결을 통해 미국 대법원은 3가지 요건을 확립하였는데 이는 피레노 심사(Pireno test)라고 불리고 있다. 첫째, 보험가입자의 위험을 이전 또는 분산(transferring and spreading a policyholder’s risk)시켜야 한다. 둘째, 보험회사와 피보험자 간의 보험계약관계의 본질적 구성부분(integral part of the policy relationship between the insurer and the insured)이어야 한다. 셋째, 보험사업자들만이 하는 행위(limited to entities within the

54) 미국의 대표적 요율산출기관으로 Insurance Services Office(ISO)가 있음.

55) 공동행위와 관련 2006년 7월 1일에 일몰된 조항으로 2316조 반경쟁행위의 금지가 있음. 이 조항은 보험사업자와 요율산출기관의 독점 시도 또는 독점을 위한 담합을 금지하고 특정요율을 강제하는 협정을 금지하며, 경쟁을 실질적으로 제한하는 어떠한 협정도 금지하는 등 보다 엄격하게 공동행위를 금지함.

56) Union Life Insurance Co. v. Pireno, 458 US 119(1982)

insurance industry)여야 한다. 단, 미 법원은 3가지 중 어떠한 요건도 반드시 결정적(necessarily determinative)이지는 않다고 주의를 환기하고 있다.

지금까지 대법원 및 하급법원에서 인정하는 보험업무는 요율산출(ratemaking), 표준약관(form standardization), 공동인수(joint underwriting arrangement), 보험 청약의 인수 또는 거절(decisions whether to accept or deny applications for insurance), 보험계약의 마케팅과 유통(insurer marketing and distribution of policies), 보험금지급 등 보험사고처리(claims handling), 재보험(reinsurance) 등이 있으며, 이들은 미국법원 판례에 의해 피레노 심사를 거친 보험사업으로 간주되고 있다.

반면, 실질적으로 투자상품인 연금계약처럼 실제 보험 리스크 없이 “보험계약”으로 포장된 금융계약, 제3자 보험사고처리 행정서비스(third party claims administration services), 보험상품에 비보험상품 끼워팔기(tying) 등은 보험사업으로 간주되지 않으며, 변액보험이나 변액연금 등 타 금융산업과 경쟁하는 상품의 경우 주법인 보험업법과 함께 증권거래법 같은 연방법의 적용도 받는다.

다) 매캐런 적용제외의 예외

그러나 위에 기술한 적용제외의 예외로 보이콧(boycott)이나 강요(coercion) 또는 협박(intimidation)에 의한 협정(agreements)이나 행동(acts) 등의 경쟁제한 행위는 주법의 규율을 받는 보험사업이라는 조건을 만족시켜도 금지되며 위반 시 연방 반독점법의 적용을 받는다.

2. 일본

일본은 우리나라와 마찬가지로 대륙법 체계를 가지고 있으며, 헌법 및 조약 아래 중의원 및 참의원의 양원으로 구성된 국회에서 제정되는 법률과 국회의 의결을 거치지 않고, 행정부에 의해 제정되는 명령 등 우리나라와 유사한 법체계를 갖고 있다. 법체계 뿐 아니라 감독당국이 행정지도를 하는 점과 1998년에 제정된 금융청설치법에 의해 설치된 금융청에 의한 통합금융감독을 한

다는 점 등 금융감독체제도 우리나라와 유사성이 많다고 할 수 있다.

이와 같은 유사성은 일본 보험산업에 대한 독점금지정책의 변화에서도 보이는데 1997년 ‘적용제외제도 일괄정리법’을 시작으로 독점금지법의 규제산업에 대한 적용제외의 축소가 본격화되는 등 우리나라와 유사한 과정으로 진행되었고 일본 내 규제산업에서의 시장경쟁을 확대하여 왔다.

가. 일본 독점금지법 및 그 적용제외

1) 적용제외의 확대

초기 일본의 독점금지법의 적용제외⁵⁷⁾는 1947년 ‘사적독점의 금지 및 공정거래 확보에 관한 법률’(이하 ‘독점금지법’) 제정 당시부터 제6장에 적용제외라는 장을 두어 광범위하게 이루어져, 자연독점(구법 21조), 사업법령(구법 22조), 무체재산권(구법 23조), 일정한 조합의 행위(구법 24조) 등을 적용제외 사유로 규정하였다.

1953년 법개정으로 재판매가격유지행위계약(구법 24조의 2), 공정거래위원회 인가 불황카르텔(구법 24조의 3) 및 합리화카르텔(구법 24조의 4) 조항을 적용제외 사유로 추가하였으며 특히 구법 22조의 사업법령을 근거로 사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률의 적용제외 등에 관한 법률(적용제외법)을 제정하여 구체적으로 동 조항상의 적용제외근거를 독립된 법률에 지정하였다.

2) 적용제외의 축소

한편, 1977년에 개정된 독점금지법은 이전까지 배제조치 명령에 그치던 처벌수준을 과징금을 처음으로 도입하여 독점금지법의 실효성을 제고하고 기업집단의 형성을 방지하기 위한 대규모회사 및 금융회사의 주식보유제한 강화, 과점업종에서 가격의 동조적 인상에 대한 이유보고 징수제도, 독점적 상태의

57) 이호영(2006) 참조

개선을 위한 영업양도 명령 등 경쟁회복 조치를 포함하는 등 독점금지법을 강화시킨 중요한 변화로 여겨지는데⁵⁸⁾ 이와 함께 자연독점적 규제산업도 기술발전 및 경쟁환경 변화와 함께 경쟁이 가능하다는 인식아래 일본 독점금지법의 적용제외도 축소되기 시작한다.

우선 1997년에는 ‘적용제외제도 일괄정리법’에 의한 개별법령에 의한 적용제외를 축소한다. 이어 1999년에는 ‘적용제외정리법’에 의해 독점금지법상 불황카르텔 및 합리화카르텔 조항을 삭제하고 사업법령에 기초한 적용제외 규정(구법 22조)도 삭제한다. 그리고 2000년 독점금지법 개정 시 자연독점에 대한 적용제외(구법 21조)도 삭제한다.

이처럼 일본의 독점금지법은 시장자유화가 확장되는 국제적 추세와 함께 점차로 적용제외의 범위를 축소하여 왔으며, 이는 우리나라나 뒤에 살펴볼 유럽연합의 사례와도 유사한 정책적 변화라고 할 수 있다.

나. 일본 독점금지법의 보험산업 적용제외

일본의 손해보험산업도 참고순보험료 산출과 표준약관의 제정 등 위험의 관리 및 분산이라는 보험의 본질적 특성에서 연유된 공동행위는 보험업법에 의해 독점금지법의 적용제외 대상이 되며 이에 대해 공정거래위원회도 협조하고 있다. 그러나 생명보험산업에 대해서는 손해보험산업과 달리 별다른 적용제외 조항이 없다.

먼저 보험업법 101조의 규정에 의거 손해보험에 한해 보험의 본질적 업무와 관련한 공동행위에 대한 내각총리대신(실제는 금융청)의 인가로 독점금지법의 적용제외가 인정되는데 구체적으로 항공보험, 원자력보험, 자동차손해배상 책임보험, 지진보험계약 등의 보험 고유의 업무에 대한 공동행위에 적용제외가 인정된다.

공동행위의 인가를 받기 위해서는 여러 가지 조건에 부합해야만 하는데(보험업법 제102조 제2항) 구체적으로, 보험계약자 또는 피보험자의 이익을 부당

58) 고조 마코토 「일본의 경쟁정책의 역사적 개관 (2)」, 정병휴 역 『일본의 경쟁정책』, 제3장, pp.62-96

하게 해치지 않고, 부당하게 차별적이지 않으며, 가입 및 탈퇴를 부당하게 제한하지 않고, 위험의 분산 또는 표준화 및 기타 공동행위를 하는 목적에 비추어 필요최소한이어야 적용제외의 조건에 부합된다.

또한 공동행위의 인가와 관련하여 금융청과 공정거래위원회의 긴밀한 협조가 법률에 구체적으로 명시되어 있다(보험업법 제105조). 우선 금융청의 공동행위 인가 시 공정거래위원회의 사전 동의를 얻어야 하고(보험업법 제105조 제1항), 규정에 의한 처분 또는 공동행위의 폐지에 관해 금융청은 공정거래위원회에 통지해야 할 의무가 있으며, 공정거래위원회는 인가받은 공동행위의 내용이 제102조 제2항에 해당하지 않는 경우 공동행위의 내용변경 및 인가취소를 청구할 수 있다(보험업법 제105조 제2항).

일본 역시 보험의 본질적 부분에 대한 공동행위의 적용제외에도 불구하고 불공정거래나 경쟁제한적 거래로 보험계약자 및 피보험자 등의 소비자의 이익침해 시에는 반독점법의 적용을 받도록 하고 있다. 특히 1995년 보험업법 개정을 통해 금융규제완화와 경쟁체제 도입 등 독점금지법 예외규정을 축소하는 방향으로 변화가 진행 중이나 여전히 보험의 본질적 부분에 대해서는 경쟁제한 행위를 제외하고는 독점금지법의 적용제외를 인정하는 데는 변화가 없다.

일본에서도 우리나라와 마찬가지로 전문규제기관의 행정지도에 근거한 사업자의 독점금지법 위반이 문제가 되어왔다. 일본의 경우, 개별 사업법령이 적용제외법에 열거되어 있지 않으면 행정지도에 의한 행위라도 당연히 독점금지법이 적용되었으므로 행정지도에 따른 행위는 단지 위법성 조각의 문제로 접근되었다. 이에 대하여 일본 법원은 1984년에 석유가격 카르텔 관련 형사소송에서, 문제가 된 행위가 적법한 행정지도에 따라 그것에 협력하여 이루어진 것일 경우 위법성이 조각된다고 해석하는 것이 상당하다고 판시하였다.⁵⁹⁾ 하지만 형사소송에서 형사적 제재를 부과하기 위한 전제로서의 위법성

59) 행정지도가 적법하기 하기 위한 조건으로 일본 법원은 (1)개별법에 직·간접적 가격개입이 인정되고 상황에 따른 원만하고 유연한 행정의 필요성으로 동법에 직접적 근거가 없는 행정지도가 필요하고 (2) 행정지도가 사회통념상 인정되는 방법으로 행해지며 (3) 행정지도가 일반소비자의 이익확보와 국민경제의 건전한 발전을 촉진한다는 독점금지법의 궁극적 목적에 실질적으로 저촉되지 않을 것의 요건을 갖추어야 한다고 판시함.

의 조각이 공정거래위원회 등 행정기관이 내리는 시정조치나 과징금과 같은 행정적 제재를 위한 위법성의 조각을 의미하지는 않는다는 것이 다수의 견해라 할 수 있다.⁶⁰⁾ 이는 우리나라 공정거래위원회가 사업자가 불가피하게 행정 지도에 따라 행한 공동행위에 대해 과징금의 경감과 형사절차상 위법성 조각 및 책임경감 사유로 정상을 참작하는 것과는 일치한다.

3. 유럽연합

가. 유럽연합의 경쟁법 및 적용제외

1) 유럽연합의 법체계

유럽연합(European Union)은 1992년 2월 7일 조인된 마스트리히트조약(Maastricht Treaty)에 의거하여 1993년 11월 1일 창립되었으며, 가장 최근인 2007년 1월 1일에 회원국이 된 불가리아와 루마니아를 포함하여 총 27개 회원국들로 구성된 정치·경제적 연합체이다.⁶¹⁾ 특히 유럽연합 조약을 통해 유럽 연합 역내의 통합된 단일시장 형성과 사람, 상품, 서비스 및 투자의 자유로운 역내이동을 규정하고 있다. 따라서 각종 경제 및 금융규제도 역내에서 공통적으로 이루어 노력한다.

유럽연합법은 유럽위원회(European Commission)나 유럽각료이사회(Council of the European Union)가 원안을 작성하면, 유럽각료이사회 및 유럽의회(European Parliament)가 제정하며, 이러한 법률에는 1차법(primary legislation)으로 불리는 창립조약(Treaty), 2차법(secondary legislation)으로 불리는 유럽연합입법(Legislative Act), 유럽연합법원 판례 등이 있다.

60) 이호영(2006), pp.379-381

61) 2009년 11월, 기존 유럽연합의 조약과 법률을 수정하는 리스본 조약에 대한 회원국들의 비준절차가 모두 완료되어 2009년 12월 1일부터 시행에 들어감.

2) 유럽연합 경쟁법의 경쟁제한에 관한 조항

유럽연합 역내의 공정거래 규제도 회원국 내에서 공통적으로 이루려는 노력이 있으며 이는 3개항으로 이루어진 유럽연합 실행조약 제101조(이전 EC 조약 제81조)⁶²⁾에서 기술하고 있다.

먼저 제1항에서 부당한 경쟁제한 행위로, 기업들간의 협정, 기업들로 이루어진 협회의 결정사항, 그리고 회원국간의 거래에 영향을 미치거나 경쟁을 왜곡, 제한, 방해 혹은 그러한 목적으로 행해지는 공동행위와 함께 (a) 직·간접적으로 구매가격 혹은 판매가격, 기타 거래 조건을 고정시키는 행위, (b) 생산, 거래, 기술 개발, 혹은 투자, (c) 시장 혹은 공급 출처의 공유, (d) 동일한 거래를 행하는 다른 거래 당사자에게 비슷하지 않은 조건을 적용하여 경쟁에 있어서 불이익을 주는 행위, (e) 본질적으로나 상관습 측면에서나 전혀 관련 없는 부수적인 계약의 체결을 해당 거래 성사의 결정요소로 제시하는 행위를 규정한다.

제2항에서는 “이 조에서 금지하는 모든 협정 혹은 결정사항은 자동적으로 효력을 상실한다”고 규정하여 부당한 경쟁제한 행위에 대한 모든 법적 효력을 부정하고 있다.

제3항은 적용제외에 관한 내용으로 기업들 간의 협정, 기업들로 구성된 협회의 결정사항, 그리고 공동행위들이 제1항에서 정한 행위일지라도 그것이 상품의 생산과 유통에 기여하고 기술적 경제적 발전을 촉진하는 경우(단, 그 결과 발생하는 편익의 공평한 부분을 소비자에게 제공해야 한다.)와 (a) 이와 같은 목적을 달성하는데 불가피하지 않은 제약을 기업들에게 강요하지 않고, (b) 관련 상품의 상당 부분에 대한 경쟁을 제거할 능력이 없는 경우 적용되지 않는다. 즉, 공동행위일지라도 경쟁을 촉진하는 효과가 존재하여 효율성 증진에 기여하면서 그 혜택을 소비자에게 공평하게 제공하고, 강요 등에 의하지 않거나, 경쟁제한성이 미약한 경우에는 공정거래조항인 101조의 적용제외 사유가 된다.

62) 공식적인 명칭은 Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union(2008/C 115/01) Article 101 (ex Article 81 TEC)

나. 유럽연합 경쟁법의 보험산업 적용제외

1) 일괄면제규정

유럽연합은 경쟁법의 보험산업 적용에 있어 특정 합의가 보험시장에 미치는 영향을 판단하는 경제적 접근을 따르고 있으며 보험산업 일괄면제규정(BER: Block Exemption Regulation)으로 협정 순보험료 산출 등 보험산업의 특정한 협정 및 공동행위에 대해서 경쟁법의 적용을 제외하고 있으나 점차 적용면제 범위를 축소중이다.

2010년 3월 31일 일몰예정인 유럽연합 위원회 규칙(Commission Regulation)⁶³⁾ 제358/2003⁶⁴⁾의 제1조에서 유럽연합 실행조약 제101조 제3항에 따라 다음 사항에 대해 동 조약 제101조 제1항의 적용이 면제됨을 명시하고 있다.

1. 집단적인 통계나 청구 등에 기초한 공동의 위험보험료 및 경험생명표 등의 산정과 배포
2. 미래의 청구 규모 또는 빈도 및 여러 종류의 투자수익성에 영향을 주는 외부적 환경변화에 관한 일반적인 공동연구
3. 비구속적 공동표준약관(SPC; Standard Policy Conditions)의 제정
4. 보험계약의 수익성에 관한 비구속적 모형의 공동제정
5. 공동인수 및 공동재인수 형태의 정해진 종류의 위험에 관한 공동담보를 위한 보험회사의 설립과 운영
6. EC 수준에서 확립되어 있지 않은 안전장치의 설치 및 유지에 관한 기술적 세부규칙 및 규제의 제정, 인정 및 배포

2) 일괄면제규정의 유지

2009년 3월 24일, EC 위원회에서 EC 의회와 이사회에 제출한 유럽연합 위원회 규칙(Commission Regulation) 제358/2003의 운영에 관한 보고서에 의하면 효율산출을 위한 공동 정보 집적과 생명표 작성 등의 분석 행위, 그리고

63) 이승준(2010) 참조

64) 2003년 3월 31일 일몰된 위원회 규칙 3932/92를 대체

공동 보험인수 행위는 보험산업의 특수성으로부터 연유한 공동행위이며, 일괄 면제규정을 통해 계속해서 보호할 필요성을 인정하고 있다.

리스크의 측정 및 효율산출은 은행을 비롯한 다른 금융산업과 차별화되는 보험산업의 특징으로서 이를 위한 통계집적 및 통계자료 분석은 기술적으로 매우 중요하다고 인식하며, 통계자료에 대한 접근성이 커질수록 시장에 대한 접근성과 시장 내 경쟁도가 상승한다고 해석하고 있다.

특히 중소기업들의 시장 진입을 촉진하는 측면이 있으며, 대형사들의 경우 이와 같은 공동 통계자료집적에 대한 인센티브가 거의 없다고 보고 있다. 이러한 통계집적 행위의 경쟁촉진적인 측면에 대해서는 많은 감독기관에서도 인정하는 바이며, 현재로서는 공동 통계자료 집적 활동을 대신할 방법이 존재하지 않으므로, 경쟁촉진성을 감안하면 일괄면제규정을 유지할 이유가 인정된다.

통계자료 집적 행위 대신 개별 보험사가 스스로 연구인력을 고용하거나 정부가 직접 시장에 대한 연구기관을 운영하는 것은 비효율적이고 정부에 대한 의존성을 지나치게 높일 가능성이 존재하므로 현행 일괄면제규정 구조에 대한 부분적 혹은 근본적 개정에 대해서는 아직 판단할 수 없고, 보다 심도있는 분석작업이 필요한 것으로 보인다.

한편, 일괄면제규정이 보호하고 있는 영역들이 모두 보험산업의 특수한 요소라고 말할 수 없다고 보는데 공동표준약관, 안전장비의 설치에 관한 공동 기준 설정 행위를 대표적인 예로 들며, 만일 업계의 공동 행위가 실질적으로 꼭 필요하다면 일괄면제규정의 적용을 받지 않는 다른 분야에서와 같이 일괄 면제규정이 갱신되지 않는 경우에도 공동 행위는 발견될 것으로 보고 있다.

적어도 효율산출을 위한 공동 정보 집적과 생명표 작성 등의 분석 행위, 그리고 공동 보험인수 행위는 보험산업의 특수성으로부터 연유한 공동행위이며, 일괄면제규정을 통해 보호할 필요성이 인정되고 있으나, 공동 정보 집적과 분석 활동을 위해 일괄면제규정을 개정해야 할 것인지, 만일 갱신이 되는 경우 개정의 범위를 얼마나 할 것인지에 대해서는 현 단계에서 결정할 수 없다고 본다.

또한 공동 보험 인수행위는 일괄면제규정이 갱신되지 않더라도 그 부작용이 적을 것으로 예상되나, 경쟁 촉진적인 효과가 존재한다는 것이 명백하므로 부정적인 효과의 발생을 피하기 위한 방법을 고안해야 할 것으로 보고 있다.

IV. 보험산업 공정거래규제 조화방안

공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하고자 하는 공정거래법과 보험업을 영위하는 자의 건전한 운영을 도모하고 보험계약자·피보험자 그 밖의 이해관계인의 권익을 보호하고자 하는 보험업법의 목표는 일견 상이해 보인다.

예를 들어 보험요율의 산출에 있어 보험업은 보험산업의 건전성 및 보험회사간의 적정 경쟁을 모두 고려하여 규제하나 공정거래법은 유효한 경쟁가격을 통한 소비자 후생의 극대화를 우선하여 고려한다. 즉, 보험업법 제129조의 보험료 산출의 원칙은 보험회사가 보험요율을 산출함에 있어 객관적이고 합리적인 통계자료를 기초로 대수의 법칙 및 통계신뢰도를 바탕으로 과도하게 높거나 낮지 않고, 차별적이지 않아야 함을 명시하고 있으나 공정거래법은 과도하게 높은 가격에 대해서만 시장지배력 남용 또는 부당공동행위의 결과로 판단할 수 있다.

이와 같은 차이는 보험업법과 공정거래법 각각의 제1조에 명시된 법제정의 목적에서도 알 수 있다. 보험업법은 제1조에서 동법의 목적을 “보험업을 영위하는 자의 건전한 운영을 도모하고 보험계약자·피보험자 그 밖의 이해관계인의 권익을 보호함으로써 보험업의 건전한 육성과 국민경제의 균형있는 발전에 기여하는 것”으로, 공정거래법은 역시 제1조에서 동법의 목적을 “사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모하는 것”으로 각각 천명하고 있다.

그러나 보험업에서 성취하고자 하는 “보험업의 건전한 육성과 국민경제의 균형있는 발전”과 공정거래법의 궁극적 목표인 “창의적인 기업활동 및 소비자를 보호와 국민경제의 균형있는 발전”은 종국적으로 보험업의 발전과 국민경제의 균형발전으로 집약될 수 있으며, 따라서 보험업을 관장하는 두 법률 및 규제체계도 조화를 찾을 수 있는 여지는 충분하다고 할 수 있다. 따라서 이 장에서는 우리나라 보험산업에 대한 공정거래규제의 조화방안에 대해서

구체적으로 모색해 보기로 한다. 제4장의 구성은 제1절 및 제2절에서 금융규제기관인 금융위원회/금융감독원의 보험산업에 대한 전문적 규제와 일반적 경쟁정책기관인 공정거래위원회의 일반적 공동행위규제에 대해 알아 본 뒤 3절에서 보험산업에 대한 이원적 규제의 조화방안을 모색하여, 보험정책 및 산업의 효율성을 증진시킬 방안을 제안한다.

1. 금융위원회/금융감독원의 전문적 보험규제

보험산업은 시장경쟁도 중요하지만 전문적 규제에 맡겨야 한다는 논거는 크게 자연독점과 정보의 비대칭성에 근거하며, 위험을 집적하고 분산하여 이 전시키는 보험산업의 특수성과도 관련되어 있다.

즉, 다수의 위험을 평균화하여 분산하는 보험산업은 대수의 법칙이 적용되어 규모의 경제가 나타나는 자연독점을 형성하는 산업으로 인식되어 왔다. 따라서 합리적 보험료 산출을 위한 통계작성, 위험의 공동인수, 상품별 보험약관 등 경쟁사끼리의 다양한 형태의 협력이 필요하여, 이러한 면이 때로는 경쟁정책 및 독점규제와 상충할 수도 있다.

또한, 보험회사가 계약자의 위험특성을 모르는 정보의 비대칭성 상태에서 확률분포에 근거하여 보험료를 산출해야 하기 때문에 역선택 및 도덕적 해이 등 시장실패의 가능성이 상존하는데, 이 또한 보험산업을 시장의 통제에만 맡기지 못하고 전문규제당국이 함께 규율해야 하는 이유 중 하나로 인식된다.

더구나 보험계약의 특성상 계약자의 자산을 장기간 보유해야 하므로 보험회사간의 경쟁이 지나치게 과열되어 보험회사의 건전성이 악화되면, 결국 보험회사의 파산과 계약자의 피해로 귀결된다는 점도 계약자 보호를 위한 전문적 금융규제가 필요한 이유라고 볼 수 있다.

이상과 같은 이유에서 우리나라에서도 보험산업은 은행 및 증권과 함께 금융업의 한 부분으로 인식되어 금융위원회와 금융감독원에 의해 보험업법에 근거한 전문적 규제를 받아오고 있다. 이러한 전문적 규제는 크게 보험회사의 설립의 허가와 관련한 진입규제, 이미 시장에 진입하여 영업을 하고 있는 보험회사를 대상으로 한 영업 및 판매채널 규제, 보험의 가격이라 할 수 요율의

산정에 관한 요율규제 및 보험회사의 재무 건전성을 감독하는 건전성 규제 등으로 나눌 수 있으며, 전문규제기관은 이러한 전문적 규제를 통한 보험 및 금융산업정책을 통해 보험산업의 경쟁행태 및 산업구조에 큰 영향을 미친다고 할 수 있다.⁶⁵⁾

가. 진입규제

금융위원회는 보험회사의 허가요건에 대한 규제를 통해 보험회사의 진입을 통제한다. 보험회사 진입규제는 잠재적으로 부실해 질 수 있는 기업이 보험산업으로 무분별하게 진입하는 것을 막아 보험을 포함한 금융산업에서의 리스크의 전이를 막기 위한 정책도구로 보험업법 및 동법 시행령은 보험시장에 진입하기 위한 허가조건을 다음과 같이 명기하고 있다.

보험업법 제4조는 보험업을 영위하기 위해서는 주식회사·상호회사와 외국 보험회사의 형태를 갖추고 보험업에 필요한 일정한 요건을 충족시키면서 보험종목별로 금융위원회의 허가를 받아야 한다고 명시하고 있다. 나아가 보험업법 제6조는 보다 구체적인 보험업 허가의 요건을 명시하며⁶⁶⁾ 특히 제9조는 보험업에 진출하기 위한 일정규모의 자본금 및 기금을 300억 원으로 구체적으로 명기하고 있다.

그리고 보험회사가 단일종목의 보험사업에만 진입하고자 하는 경우의 최소 자본금에 대해서는 <표 IV-1>에서와 같이 보험업법 시행령 제12조 제1항에서 따로 규정하고 있다. 또한 보험업법 제10조의 생명보험과 손해보험의 겸영금지⁶⁷⁾도 각각의 시장에 더 많은 사업자가 참여하는 것을 제한하여 생명보험

65) 조용운·이승준·이종욱(2009)

66) 예를 들면, 보험업법 제6조 제1항의 2호에서 “보험계약자의 보호가 가능하고 그 영위하고자 하는 보험업을 수행함에 충분한 전문인력과 전산설비 등 물적시설을 갖추고 있을 것”으로, 동법 시행령 제10조 제1항 2호는 “허가받고자 하는 보험업을 영위함에 있어서 필요한 전산설비를 구축하고 사무실 등 공간을 충분히 확보할 것”으로 명시함.

67) 보험업법 제10조 (보험업 겸영의 제한) 보험회사는 생명보험업과 손해보험업을 겸영하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 보험종목은 그러하지 아니하다.

1. 생명보험의 재보험 및 제3보험의 재보험
2. 다른 법령에 의하여 겸영이 가능한 보험종목으로서 대통령령이 정하는 보험종목

<표 IV-1> 단일종목 보험사업 최소진입자본금

각 호	보 험 종 류	최소자본금
1.	생명보험	200억 원
2.	연금보험(퇴직보험 포함)	200억 원
3.	화재보험	100억 원
4.	해상보험(항공·운송보험 포함)	150억 원
5.	자동차보험	200억 원
6.	보증보험	300억 원
7.	재보험	300억 원
8.	책임보험	100억 원
9.	기술보험	50억 원
10.	부동산 권리보험	50억 원
11.	상해보험	100억 원
12.	질병보험	100억 원
13.	간병보험	100억 원
14.	제1호 내지 제13호외의 보험종목	50억 원

주 : 1) 제7호의 규정은 재보험을 전업으로 영위하고자 하는 보험회사에 한하여 적용함.

2) 보험회사가 2 이상의 보험종목을 영위하고자 하는 경우에는 해당 금액의 합계액을 자본금 또는 기금으로 함. 다만, 그 합계액이 300억 원 이상인 경우에는 300억 원으로 함.

자료 : 보험업법

및 손해보험 산업의 경쟁에 영향을 미칠 수 있다.

나. 영업 및 판매채널 규제

보험사업 운영에 필수적인 모집조직 또한 보험업법 제4장 모집 편에서 규제가 이루어지고 있다. 제4장 제1절은 모집종사자에 관한 규제로, 동법 제83

3. 대통령령이 정하는 기준에 따라 제3보험의 보험종목에 부가되는 보험

조는 모험모집을 할 수 있는 자를 보험설계사, 보험대리점, 보험중개인, 보험회사의 임직원 및 보험대리점 또는 보험중개사의 임원 또는 사용인으로서 이 법에 의하여 모집에 종사할 자로 신고된 자 등으로 명시하고 있다. 또한 제84조 이하에서 각각에 대한 등록 및 등록취소요건, 신고사항, 등록수수료 등을 명시하고 있다.

이러한 모집종사자에 대한 규제도 기존 모집조직이 없이 신규 진입하는 보험회사에게는 진입장벽으로서 역할을 할 수 있지만, 무분별하게 보험모집을 하게 될 경우에 보험계약자가 입을 수 있는 피해를 미연에 방지하는 효과도 있다. 또한 동법 제85조 및 동법 시행령 제29조의 보험설계사의 손·생보 교차 판매제도에서 같이 모집조직의 경계를 허물거나 동법 제91조 및 동법 시행령 제40조의 금융기관대리점제도의 경우 같이 모집조직의 경계를 확대하는 정책을 사용하여 보험산업의 경쟁행태 및 산업구조에 영향을 줄 수 있다.

또한 제4장 제2절에서 다루는 모집관련 준수사항도 일차적 취지는 계약자 보호에 있다고 할 수 있다.

현재 보험업법 시행령 제40조 제5항은 자산이 일정규모 이상인 금융기관보험대리점이 모집할 수 있는 1개 생명보험회사 또는 1개 손해보험회사 상품의 모집액을 매 사업연도별로 신규로 모집하는 생명보험회사 상품의 모집총액 또는 손해보험회사 상품의 모집총액 각각의 100분의 25를 초과할 수 없도록 하고 있다.⁶⁸⁾

다. 요율규제

우리나라 보험업법 제129조는 보험회사가 객관적이고 합리적인 통계자료를

68) 보험업법 시행령 제40조 ⑤금융기관보험대리점등(최근 사업연도말 현재 자산총액이 2조 원 이상인 기관에 한한다)이 모집할 수 있는 1개 생명보험회사 또는 1개 손해보험회사 상품의 모집액은 매 사업연도별로 당해 금융기관보험대리점등이 신규로 모집하는 생명보험회사 상품의 모집총액 또는 손해보험회사 상품의 모집총액 각각의 100분의 25(제6항의 규정에 따라 보험회사 상품의 모집액을 합산하여 계산하는 경우에는 100분의 33)를 초과할 수 없다.

기초로 대수의 법칙 및 통계신뢰도를 바탕으로 보험요율을 산출하고, 또한 보험요율이 보험금 및 그 밖의 급부에 비하여 지나치게 높거나 낮지 않고 보험계약자들에게 부당하게 차별적이지 않으면 되도록 규정하고 있다.

여기서 보험료율의 규제가 보험가격에서 비롯될 수 있는 두 가지 경우에 모두 맞추어져 있다는 것을 알 수 있다. 하나는 보험회사들 사이의 가격경쟁이 지나치게 격화되어 보험회사의 건전성이 악화되어 지급불능사태를 초래하고 결국 계약자들에게 피해가 돌아가는 경우이고, 다른 하나는 보험회사들이 불공정하게 가격을 담합하여 적정 시장가격보다 지나치게 높은 가격을 계약자들이 지불함으로써 역시 계약자들에게 피해가 돌아갈 수 있다는 것이다. 이를 통해서도 보험업법의 주된 초점은 계약자 보호에 맞추어져 있다는 것을 알 수 있다.

우리나라에서의 보험요율규제는 1994년 4월에 범위요율제의 도입을 시작으로 점진적으로 자율화하여, 2002년 4월 요율산출기관의 참조순보험요율 의무사용 폐지 및 순보험요율 자유화로 제도상으로는 경쟁체제로 들어갔다고 할 수 있다. 하지만 보험회사가 참조할 수 있는 참조순보험료율이 여기에 비례적으로 책정되는 부가보험료와 함께 묵시적 가격담합의 기준으로 작용할 여지도 있다.⁶⁹⁾

라. 건전성 규제

이미 진입한 보험사에 대해서도 건전성을 유지하여 보험사의 퇴출로 인한 보험계약자의 피해를 방지하기 위한 건전성 규제 및 감독이 이루어진다. 보험회사의 건전성이 악화될 경우 계약자의 손실은 물론 금융시스템의 안정에도 위협이 될 수 있으므로 보험회사의 건전성 감독은 전문적 금융규제에서 가장 중요한 감독사항 중 하나라고 할 수 있다. 따라서 보험업법 제123조 보험회사의 재무건전성 유지에서는 보험회사로 하여금 보험금 지급능력과 경영의 건전성을 확보하기 위하여 자본의 적정성에 관한 사항, 자산의 건전성에 관한 사항, 그 밖에 경영의 건전성 확보를 위하여 필요한 사항에 대한 재무건전성 기준⁷⁰⁾을 준수하도록 하고 있다. 또한 금융위원회는 보험회사가 전술한 규정

69) 이와 관련되어 앞장에서 살펴본 손해보험회사의 공동행위에 관한 근래의 대법원 판례는 중요한 시사점을 가짐. (대판 2005.1.28 선고 20025두12052)

70) 보험업법 시행령 제65조 (재무건전성 기준) 제2항 법 제123조제1항의 규정에 의하여 보

에 의한 기준을 준수하지 아니하여 경영의 건전성을 해할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 자본금 또는 기금의 증액명령, 주식 등 위험자산의 소유의 제한 등 필요한 조치⁷¹⁾를 취할 수 있다. 또한 금융위원회가 보험회사 재무건전성 판단을 위한 경영실태 및 위험평가를 해야 할 것을 보험업법 시행령 제 66조에 명시하고 있다.

2. 공정거래위원회의 일반적 경쟁정책

공정거래위원회의 일반적 경쟁정책⁷²⁾은 법령 개선 등 경쟁제한적 정부규제의 정비를 통한 경쟁제한적 시장구조 개선, 공정거래법 2조 7호의 시장지배적 사업자⁷³⁾에 의한 시장지배적 지위남용의 제한, 경쟁사업자와의 결합을 통해 인위적으로 시장지배력을 획득할 목적을 가진 경쟁제한적 기업결합의 심사, 상호출자제한 기업집단 및 채무보증제한 기업집단 지정을 통한 지나친 경제력집중의 억제, 공정거래법 23조 ①항 7호에서 규정하는 부당내부거래⁷⁴⁾ 제한, 공정거래법 제2조 제4호에 규정된 사업자단체⁷⁵⁾의 경쟁제한적 행위 금지, 거래거절, 차별적 취급 등 자유로운 시장경쟁을 저해할 수 있는 공정하지 않

험회사가 준수하여야 하는 재무건전성기준은 다음 각 호와 같다. 1. 지급여력비율은 100분의 100 이상을 유지할 것 2. 대출채권 등 보유자산의 건전성을 정기적으로 분류하고 대손충당금을 적립할 것 3. 보험회사의 위험, 유동성 및 재보험의 관리에 관하여 금융위원회가 정하는 기준을 충족할 것

- 71) 보험업법 시행령 제65조 (재무건전성 기준) 제3항 법 제123조제2항의 규정에 의하여 금융위원회가 보험회사에 대하여 자본금 또는 기금의 증액명령, 주식 등 위험자산 소유의 제한 등의 조치를 하고자 하는 때에는 다음 각 호의 사항을 참작하여야 한다. 1. 당해 조치가 보험계약자의 보호를 위하여 적절한지 여부 2. 당해 조치가 보험회사의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하기 위하여 필요한지 여부
- 72) 공정거래위원회(2002) 및 권오승(2009) 참조
- 73) 일정한 거래 분야에서 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질, 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장 지위를 가진 사업자
- 74) 부당한 방법으로 계열회사 등에게 과도한 경제상 이익이 되도록 자금이나 자산 등을 현저하게 유리한 조건으로 거래하는 행위
- 75) 그 형태가 어떠하든지 둘 이상의 사업자가 공동의 경제적 이익을 증진할 목적으로 조직한 단체

거나 정당하지 못한 방법 등을 사용하여 거래하는 불공정거래행위의 금지, 공정거래법 2조 6호에서 규정한 재판매가격유지행위⁷⁶⁾, 그리고 공정거래법 19조 ①항에 근거한 부당공동행위(담합)의 금지 등이 있다.

이중 보험업의 특성과 관련성이 큰 공동행위에 대한 규제를 중심으로 공정거래위원회의 일반적 경쟁정책에 대해 알아본다.

가. 공정거래위원회의 공동행위 규제

부당한 공동행위는 기업에게 신기술과 신상품을 개발할 유인을 감소시키고, 소비자에게 높은 가격으로 낮은 품질의 상품을 선택권 없이 구입하도록 강제하게 되며, 국가경제 전체적으로는 기술혁신의 침체로 잠재 생산능력의 증가를 저해하는 등 경제전반에 부정적 영향을 미치게 되는 폐해가 있어 공정거래제도를 시행하는 모든 나라에서 원칙적으로 금지하고 있으며, 국제적으로도 규제강도가 매우 높은 편에 속한다.

1) 공동행위의 유형

공동행위는 사업자들이 체결하는 합의의 내용과 대상에 따라 다양한 모습은 띠며 공정거래법 제19조 제1항은 공동행위의 유형을 9가지로 나누고 있다.

가) 가격협정

가격협정은 가장 전형적인 공동행위로 사업자가 다른 사업자와 상품이나 용역의 가격을 인상, 인하, 유지 또는 변경하는 행위를 할 것을 직접 또는 간접적으로 합의하는 경우에 해당한다.

가격협정은 시장원리에 입각한 유효경쟁을 직접적으로 제약하므로 전 세계적으로 엄격히 규제하고 있으며 미국의 판례에서도 셔먼법의 해석으로부터 당연위법(per se illegal)으로 간주된다.

76) 상품을 생산 또는 판매하는 사업자가 그 상품을 재판매하는 사업자에게 거래단계별 가격을 미리 정하여 그 가격대로 판매할 것을 강제하거나 구속조건을 붙여 거래하는 행위

나) 거래조건 협정

거래조건 협정은 사업자가 다른 사업자와 상품·용역의 거래조건이나 그 대금 또는 대가의 지급조건을 공동으로 합의하는 경우를 말한다. 예를 들어 한 상품에 다른 상품을 끼워 팔 것을 합의하거나, 특별할인, 리베이트 등을 공동으로 하기로 합의 하는 경우, 거래조건 협정에 해당된다. 특히 거래조건 협정이 가격결정에 영향을 미치는 경우에는 경쟁제한성이 크지 않은 경우라도 부당한 공동행위로 간주된다.

다) 공급제한 협정

공급제한 협정은 사업자별로 상품의 생산·출고·운송·거래를 제한하거나 용역조건을 제한하기로 공동으로 합의하는 경우에 해당한다. 예를 들어, 밀가루 제조업체들이 밀가루 총공급물량을 합의하고 회사별 판매(생산)비율을 설정하여 물량을 배분한 행위는 공급제한 협정에 해당한다. 이는 생산량이나 판매량 등을 일정 수준으로 제한하여 가격의 유지 또는 인상을 유도하는 것으로 별도의 가격협정 없이도 부당한 공동행위에 해당한다.

라) 시장분할 협정

시장분할 협정은 사업자가 다른 사업자와 공동으로 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위를 말하며, 예를 들어 빙과류 도매업자들이 경쟁사업자의 기존거래처를 침범하지 않기로 약정을 체결한 행위가 이에 해당한다.

시장분할 협정에는 경쟁자와 신규거래를 금지하거나 고객등록제 등 거래처의 고정화를 도모하는 거래처고정 카르텔, 수주자를 담합으로 결정하는 수주조정 카르텔, 공동의 판매기구를 설치하는 공동판매 카르텔 등이 있다.

마) 설비제한 협정

설비제한 협정은 사업자간에 생산·판매시설 등 설비의 규모를 합의하거나 신·증설을 방해·제한하기로 합의하는 경우에 해당하며 일명 투자조정 카르텔이라고도 한다. 공급제한 협정과 달리 생산량이나 판매량을 직접 제한하는 것이 아니므로 예상되는 가까운 장래에 수용에 대한 충분한 공급능력이 있는 경우에 부당공동행위에 해당하지 않는다. 또한 공해의 방지나 위협의 감소 등 공익을 위한 경우, 제한의 내용이 당해 목적 범위 내에 있는 경우 합리의 원칙을 적용하여 위법성을 조각할 수 있다.

바) 상품의 종류·규격 제한 협정

상품의 종류·규격 제한 협정은 사업자간에 상품 또는 용역의 생산 및 거래시에 그 종류·규격을 제한하기로 합의하는 경우로, 예를 들어 소주 생산업자가 공동으로 종이박스형 소주 생산을 중단하기로 합의한 행위가 이에 해당한다. 그러나 제품의 표준화 및 규격화가 가격유지, 비용절감, 경쟁제한 등을 목적으로 하지 않고, 소비자 이익을 위한 경우는 합리의 원칙을 적용하여 위법성의 조각 가능성이 크다.

사) 합작회사 설립

합작회사의 설립은 영업의 주요부문을 사업자간에 공동으로 수행·관리하거나 수행·관리하기 위한 회사 등을 설립하는 경우로 예를 들어 정화조회사들이 공동판매회사를 설립, 판매창구를 단일화하여 생산·판매단계에서의 경쟁제한을 목적으로 한 행위가 이에 해당한다.

단, 공동회사의 설립이 단순히 공동생산을 통한 원가절감이나 공동판매에 따른 마케팅비용 절감에 그치고 다른 경쟁제한 효과가 없다면 합리의 원칙에 따라 위법성이 조각될 수 있다.

아) 입찰담합

입찰담합은 2007년 8월 공정거래법 개정 때 추가된 행위유형으로 입찰 또

는 경매에 있어 사업자간에 낙찰자, 경락자, 투찰가격, 낙찰가격 또는 경락가격 등을 합의하는 경우가 이에 해당한다. 예를 들어 정유사들이 군납 유류 입찰 때 합의하여 순번을 정하여 낙찰자를 정하고 나머지 업체들은 들러리로 참여한 경우, 입찰담합에 해당한다.

자) 다른 사업자의 사업활동 제한

다른 사업자의 사업활동이나 사업내용을 방해하거나 제한하기 위해 공동행위를 한 경우에 공정거래 규제를 받는데, 이 때 다른 사업자의 범위에 공동행위에 참가한 사업자도 포함한다. 따라서 공동행위 참가 사업자들 사이의 상호구속까지 모두 포괄하여 규제하게 된다.

2) 공동행위의 성격과 위법성 판단

가) 경성공동행위

가격제한, 생산량 제한, 시장분할, 입찰담합 등은 경쟁제한적 효과만 발생시키는 것이 명백한 공동행위로 당연위법(per se illegal)으로 간주되는 경성공동행위(hard core cartels)에 해당된다. 이 경우 공정거래위원회는 구체적인 시장 상황에 대한 분석이 없이도 부당공동행위로 판단하여 위법성을 인정하며, 경성 공동행위의 존재 자체가 공동행위에 참여한 사업자들이 관련시장에서 경쟁을 제한하는 시장지배력을 가지고 있는 증거가 될 수 있다.

나) 연성공동행위

공동생산, 공동마케팅, 공동연구개발, 공동구매 등의 합의는 경쟁제한성과 함께 효율성을 증대시키는 효과가 있는 경우로 합리의 원칙(rule of reason)이 적용되는 연성공동행위(soft core cartels)에 해당된다. 연성공동행위는 규모 및 범위의 경제, 리스크의 분산, 지식과 경험의 공동활용에 의한 혁신의 촉진, 중복비용의 감소 등을 유발하여 효율성 증대효과 또는 경쟁촉진효과가 있는데,

이 경우 공정거래위원회는 경쟁제한성과 효율성 증대효과를 개별적으로 분석하여 경쟁제한성이 효율성 증대효과보다 큰 경우에만 부당 공동행위로 판단한다. 또한 효율성 증대효과의 입증책임은 이를 주장하는 사업자에게 있고, 따라서 사업자는 판단자료를 제출하여야 한다.

개별적인 경쟁제한성의 판단을 위해 우선 공동행위 결정 시 시장지배력 형성여부를 판단하는데, 관련시장을 획정한 후 시장점유율, 해외경쟁도입 정도, 신규진입의 용이성 등의 고려요소를 감안한다. 시장지배력 다음으로 참여기업의 결속정도를 공동행위의 존속기간, 자산의 공동통제수준, 재무적 이해관계 수준, 참여사업자 간 경쟁허용 수준 등을 고려하여 판단한다. 판단 결과 경쟁제한성이 없는 경우, 공동행위는 허용된다.

경쟁제한성이 있는 것으로 판단되면, 효율성 증대효과를 분석한다. 이러한 효율성은 실현가능해야 하고, 당해 공동행위가 효율성 증대를 위해 합리적으로 필요한 것이어야 한다. 또한 공동행위로 산출량이 감소하거나 시장분할 또는 단순 시장지배력의 행사로 발생하는 비용절감은 효율성 증대효과에 해당하지 않는다. 이러한 경쟁촉진효과 및 경쟁제한성은 측정이 매우 어려워 실무적으로 양자의 크기를 비교하여 판단하기 힘든 작업으로 앞으로 계량화 기법이 발전해야 하는 분야이기도 하다.

나. 공정거래위원회의 공동행위 인가

1) 공동행위 인가요건

공정거래법에서 공동행위는 그것이 본원적으로 가지고 있는 경쟁제한성으로 인하여 원칙적으로 금지된다. 하지만 공정거래법 19조 2항은 부당한 공동행위일 지라도 산업합리화, 연구·기술개발, 불황의 극복, 산업구조의 조정, 거래조건의 합리화 또는 중소기업의 경쟁력 향상을 위한 공동행위로서, 대통령령이 정하는 요건을 만족하고, 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에 예외적으로 허용한다.

77) 공정거래법 시행령 제24조(공동행위의 인가요건) 법 제19조(부당한 공동행위의 금지)제2항 본문에서 "대통령령이 정하는 요건"이라 함은 제24조의2(산업합리화를 위한 공동행위의 요건) 내지 제28조(중소기업의 경쟁력향상을 위한 공동행위의 요건)의 규정에 의한

가) 산업합리화

산업합리화를 위한 공동행위⁷⁸⁾는 기술·영업·조직·생산 및 판매의 관점에서 가동률의 조정, 특정 생산단위의 폐쇄 등의 방식으로 참가사업자들의 경제적 행태를 바꾸어 시장규율이 아닌 공동행위를 통해 산업의 효율성을 향상시키려는 것이다. 하지만 여타 공동행위와 마찬가지로 경쟁을 제한하는 효과 또한 존재하기 때문에 공정거래위원회는 공동행위에 의한 기술향상·품질개선·원가절감 및 능률증진 등의 효과가 명백한 경우, 공동행위의 방법으로는 산업합리화의 달성이 곤란한 경우, 경쟁을 제한하는 효과보다 산업합리화의 효과가 클 경우 등에 한하여 엄격한 기준으로 공동행위를 인가한다.

나) 연구·기술개발

연구 및 기술개발은 장기적으로 산업의 효율성을 높이므로 반드시 필요하다. 하지만 연구 및 기술개발에는 많은 비용이 들어가고 성공여부도 불확실하여 개별적으로 수행하기에는 무리가 따르며 산업 내에서 공동으로 수행하여야 할 필요가 있다. 따라서 공동행위가 갖는 본원적인 경쟁제한성에도 불구하고, 공정거래위원회는 당해 연구·기술개발이 산업경쟁력 강화를 위하여 필요하며 그 경제적 파급효과가 클 경우, 연구·기술개발에 소요되는 투자금액이 과다하여 한 사업자가 조달하기 어려운 경우, 연구·기술개발성과의 불확실에 따른 위험분산을 위하여 필요한 경우, 경쟁을 제한하는 효과보다 연구·기술개발의 효과가 클 경우 등에 한하여 연구·기술개발을 위한 공동행위⁷⁹⁾를 인가할 수 있다.

요건을 말한다.

- 78) 공정거래법 시행령 제24조의2 (산업합리화를 위한 공동행위의 요건) 법 제19조(부당한 공동행위의 금지)제2항제1호의 규정에 의한 산업합리화를 위한 공동행위의 인가는 당해 공동행위가 다음 각 호의 요건에 해당하는 경우에 한하여 이를 할 수 있다.
1. 공동행위에 의한 기술향상·품질개선·원가절감 및 능률증진 등의 효과가 명백한 경우
 2. 공동행위의 방법으로는 산업합리화의 달성이 곤란한 경우
 3. 경쟁을 제한하는 효과보다 산업합리화의 효과가 클 경우
- 79) 공정거래법 시행령 제24조의3 (연구·기술개발을 위한 공동행위의 요건) 법 제19조(부당한 공동행위의 금지)제2항제2호의 규정에 의한 연구·기술개발을 위한 공동행위의 인가는

다) 불황의 극복

국가경제 전체에 거시적인 충격이 올 경우, 개별기업의 대처에는 한계가 있으며, 한계기업 뿐 아니라 건전한 기업도 영향을 받아 불황이 더욱 깊어질 우려가 있다. 이런 경우, 불황의 극복을 위한 공동행위⁸⁰⁾가 전체산업 또는 국가경제를 위해 필요할 수 있다. 따라서 공정거래위원회는 특정한 상품 또는 용역의 수요가 상당기간 계속하여 감소하고 수요에 비하여 공급이 크게 초과하는 상태가 계속되며 앞으로도 그 상태가 계속될 것이 명백한 경우, 당해 상품 또는 용역의 거래가격이 상당기간 평균생산비를 하회하고 있는 경우, 당해 사업분야의 상당수의 기업이 불황으로 사업활동을 계속하기가 곤란하게 될 우려가 있는 경우, 기업의 합리화에 의하여는 앞에 기술한 사항을 극복할 수 없는 경우에 한하여 경쟁제한성에도 불구하고 공동행위를 인가할 수 있다.

라) 산업의 구조조정

산업의 구조 및 경쟁양태는 국내는 물론 국제적인 산업 및 경쟁 환경의 변화에 반응해야 하고 이는 시장규율이 원활히 작동할 경우 가장 효율적이다.

당해 공동행위가 다음 각 호의 요건에 해당하는 경우에 한하여 이를 할 수 있다.

1. 당해 연구·기술개발이 산업경쟁력 강화를 위하여 긴급하며 그 경제적 파급효과가 클 경우
 2. 연구·기술개발에 소요되는 투자금액이 과다하여 한 사업자가 조달하기 어려운 경우
 3. 연구·기술개발성과의 불확실에 따른 위험분산을 위하여 필요한 경우
 4. 경쟁을 제한하는 효과보다 연구·기술개발의 효과가 클 경우
- 80) 공정거래법 시행령 제25조 (불황극복을 위한 공동행위의 요건) 법 제19조(부당한 공동행위의 금지)제2항제3호의 규정에 의한 불황의 극복을 위한 공동행위의 인가는 당해 공동행위가 다음 각 호의 요건에 해당하는 경우에 한하여 이를 할 수 있다. <개정 1997.3.31>
1. 특정한 상품 또는 용역의 수요가 상당기간 계속하여 감소하고 수요에 비하여 공급이 크게 초과하는 상태가 계속되며 앞으로도 그 상태가 계속될 것이 명백한 경우
 2. 당해 상품 또는 용역의 거래가격이 상당기간 평균생산비를 하회하고 있는 경우
 3. 당해 사업분야의 상당수의 기업이 불황으로 사업활동을 계속하기가 곤란하게 될 우려가 있는 경우
 4. 기업의 합리화에 의하여는 제1호 내지 제3호의 사항을 극복할 수 없는 경우

하지만 개별기업의 노력보다 산업이 공동으로 환경변화에 대처하는 것이 효과적일 경우도 있을 수 있다. 따라서 공정거래위원회는 산업의 구조조정을 위한 공동행위⁸¹⁾를 국내외 경제여건의 변화로 특정산업의 공급능력이 현저하게 과잉상태에 있거나, 생산시설·생산방법의 낙후로 인하여 생산능률이나 국제경쟁력이 현저하게 저하되어 있는 경우, 기업의 합리화에 의해서는 제1호의 사항을 극복할 수 없는 경우, 경쟁을 제한하는 효과보다 산업구조를 조정하는 효과가 클 경우에 한하여 예외적으로 인가할 수 있다.

마) 거래조건의 합리화

거래조건이 불합리한 경우, 같은 상품이 소비자에게 전달될 때 불필요한 거래비용이 발생하게 되고 이는 비효율을 초래하므로, 거래조건의 합리화는 경쟁을 촉진하고 효율성을 증진시킨다. 하지만 때로는 산업 내에서 거래조건의 합리화를 위한 공동행위⁸²⁾가 기업의 개별적 노력보다 협상력 등의 측면에서 유리한 경우가 있다. 따라서 공정거래위원회는 거래조건의 합리화로 생산능률의 향상, 거래의 원활화 및 소비자의 편익증진에 명백하게 기여하는 경우, 거

81) 공정거래법 시행령 제26조 (산업구조의 조정을 위한 공동행위의 요건) 법 제19조(부당한 공동행위의 금지)제2항제4호의 규정에 의한 산업구조의 조정을 위한 공동행위의 인가는 당해 공동행위가 다음 각 호의 요건에 해당하는 경우에 한하여 이를 할 수 있다.

1. 국내외 경제여건의 변화로 특정산업의 공급능력이 현저하게 과잉상태에 있거나, 생산시설·생산방법의 낙후로 인하여 생산능률이나 국제경쟁력이 현저하게 저하되어 있는 경우
2. 기업의 합리화에 의하여는 제1호의 사항을 극복할 수 없는 경우
3. 경쟁을 제한하는 효과보다 산업구조를 조정하는 효과가 클 경우

82) 공정거래법 시행령 제27조 (거래조건의 합리화를 위한 공동행위의 요건) 법 제19조(부당한 공동행위의 금지)제2항제5호의 규정에 의한 거래조건의 합리화를 위한 공동행위의 인가는 당해 공동행위가 다음 각 호의 요건에 해당하는 경우에 한하여 이를 할 수 있다.

1. 거래조건의 합리화로 생산능률의 향상, 거래의 원활화 및 소비자의 편익증진에 명백하게 기여하는 경우
2. 거래조건의 합리화 내용이 당해 사업분야의 대부분의 사업자들에 의하여 기술적·경제적으로 가능한 경우
3. 경쟁을 제한하는 효과보다 거래조건의 합리화의 효과가 클 경우

래조건의 합리화 내용이 당해 사업분야의 대부분 사업자들에 의하여 기술적·경제적으로 가능한 경우, 경쟁을 제한하는 효과보다 거래조건의 합리화의 효과가 클 경우 등에 한하여 예외적으로 공동행위를 인가할 수 있다.

바) 중소기업의 경쟁력 향상

중소기업은 그 규모가 작아 자금동원력 및 기술수준 등 많은 면에서 대기업과 개별적으로 경쟁하는 데는 무리가 있다. 따라서 중소기업의 경쟁력 향상을 위한 공동행위는 장기적으로 산업 내의 경쟁을 촉진하며 효율성을 높인다. 물론 원칙적으로 중소기업도 효율적 경영과 생산을 통해 시장경쟁에서 스스로 살아남아야 하지만, 공동행위에 의한 중소기업의 품질·기술향상등 생산성 향상이나 거래조건에 관한 교섭력 강화 효과가 명백한 경우, 참가사업자 모두가 중소기업자인 경우, 공동행위외의 방법으로는 대기업과의 효율적인 경쟁이나 대기업에 대항하기 어려운 경우 등에 한하여 중소기업의 경쟁력 향상을 위한 공동행위⁸³⁾를 인가한다.

2) 공동행위 인가의 한계

앞에서 기술한 산업합리화 내지 중소기업의 경쟁력 향상 등의 규정에도 불구하고 공정거래위원회는 당해 공동행위의 목적을 달성하기 위하여 필요한 정도를 초과할 경우, 수요자 및 관련 사업자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있는 경우, 당해 공동행위 참가사업자간에 공동행위의 내용에 부당한 차별

83) 공정거래법 시행령 제28조 (중소기업의 경쟁력향상을 위한 공동행위의 요건) 법 제19조 (부당한 공동행위의 금지)제2항 제6호의 규정에 의한 중소기업의 경쟁력향상을 위한 공동행위의 인가는 당해 공동행위가 다음 각 호의 요건에 해당하는 경우에 한하여 이를 할 수 있다.

1. 공동행위에 의한 중소기업의 품질·기술향상등 생산성 향상이나 거래조건에 관한 교섭력 강화 효과가 명백한 경우
2. 참가사업자 모두가 중소기업자인 경우
3. 공동행위 외의 방법으로는 대기업과의 효율적인 경쟁이나 대기업에 대항하기 어려운 경우

이 있는 경우, 당해 공동행위에 참가하거나 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하는 경우 공동행위를 인가할 수 없다.⁸⁴⁾

이처럼 예외적인 공동행위의 인가규정이 존재함에도 실제로 인가된 예는 매우 제한적으로, 1988년 9월에 벨브제조업자에게 인가되어 1993년 9월에 종료된 공동행위가 공정거래위원회가 마지막으로 인가한 공동행위였다. 또한 1997년 7월 31일 종료된 한국선박대리점협회의 공동행위 이후 현재 효력이 남아 있는 공동행위는 없다. (<표 VI-2 카르텔 인가 사례> 참조)

이처럼 공동행위의 인가제도가 유명무실해진 이유로는 사업자 측면에서는 공동인가제도에 대한 인식부족, 인가취득가능성에 대한 낮은 평가, 그리고 인가취득 과정에서의 업계정보노출기피 등을 들 수 있고⁸⁵⁾, 공정거래위원회 측면에서는 특정 공동행위의 효율성 증진효과 보다 경쟁제한성의 폐해를 없애는 데 정책의 우선을 두고 인가여부를 엄격하게 판단하기 때문으로 볼 수 있다. 따라서 공동행위 인가제도의 활성화를 위해서는 공동행위 인가제도에 대한 인식제고와 함께, 특정 공동행위를 경쟁제한성과 함께 효율성 측면에서도 판단하는 정책전환도 필요하다.

이러한 정책전환의 움직임으로 2009년 초에는 세계적 금융위기 극복을 위해, 감산, 생산설비 축소 등의 공동행위에 대한 인가신청 시에 허용을 검토⁸⁶⁾ 한다는 발표가 있었다. 이에따라 2009년 12월에 레미콘업체가 신청⁸⁷⁾한 공동행위에 대해 공동의 품질관리 및 연구개발에 대해 품질개선 및 산업합리화

84) 제29조(공동행위 인가의 한계) 공정거래위원회는 제24조의2(산업합리화를 위한 공동행위의 요건) 내지 제28조(중소기업의 경쟁력향상을 위한 공동행위의 요건)의 규정에 불구하고 당해 공동행위가 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 이를 인가할 수 없다.

1. 당해 공동행위의 목적을 달성하기 위하여 필요한 정도를 초과할 경우
2. 수요자 및 관련 사업자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있는 경우
3. 당해 공동행위 참가사업자간에 공동행위의 내용에 부당한 차별이 있는 경우
4. 당해 공동행위에 참가하거나 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하는 경우

85) 권오승(2009) pp. 270

86) 단, 기업구조조정을 방해하고 소비자에게 직접적으로 피해를 주는 가격담합은 제외

87) 전국 37개 지역 388개 레미콘 제조회사 및 11개 레미콘 사업자단체는 건설경기 위축에 따른 업계의 어려움 등을 이유로 한 공동행위 인가를 신청(2009.8.21~9.11)하였고, 공정거래위원회는 이중에 원재료 공동구매와 영업의 공동수행은 불허하고 공동의 품질관리 및 연구개발만 2년간(2010.2.1~2010.1.31) 허용하기로 결정함. (2010.1.20)

등의 효과를 인정하여 2년간 허용하기로 결정한 바 있다.

<표 VI-2> 카르텔 인가 사례

인 가 대 상	인 가 내 용	인 가 기 간	인가일자
레미콘사업자	공동의 품질관리 및 연구개발	2010.2.1~2012.1.31	2010.1.20
벨브제조업자	생산품목 및 규격제한 생산품목별 생산물량 배정 원자재 공동구매	1988. 9. 7.~ 1993. 9. 8.	1988. 9.
한국항공화물협회*	항공화물 취급수수료 결정	1981. 10. 12~ 1996. 7. 1.	1981. 10.
한국선박대리점협회*	외국국적 선박수출항시 용역 수수료 결정	1981. 10. 12~ 1997. 7. 31.	1981. 10.
부산항업협회*	선박관련 서비스요금 결정	1981. 10. 12~ 1996. 7. 1.	1981. 10.
인천항업협회*	선박관련 서비스요금 결정	1982. 9. 15.~1994. 4. 1.	1982. 9.
한국예부선협회*	예부선 사용료 결정	1981. 10. 12~1993. 11. 1.	1981. 10.
인천예부선협회*	예부선 사용료 결정	1981. 10. 12~ 1996. 7. 1.	1981. 10.

주 : *카르텔 인가제도가 도입된 1987년 이전 카르텔 등록제도가 시행되던 시기 (1981~1986년)에 등록된 후 1987년 이후까지 지속된 사례임.

자료 : 공정거래위원회 보도자료, 「레미콘 업계 카르텔 인가신청」, 2009.9.28

다. 공정거래위원회의 행정지도에 관한 입장

행정지도에 의한 행위와 관련하여 공정거래위원회는 법령에 구체적이고 명확한 근거를 두고 행해진 행정지도에 의한 행위는 공정거래법 제58조의 '법령에 의한 정당한 행위'로 보아 적용제외를 인정하나 법령에 근거가 없거나 조직법상 포괄적인 근거만 가지는 행정지도에 의한 행위는 적용제외를 인정하지 않는다는 기본원칙을 가지고 있다.⁸⁸⁾

즉, 행정지도는 비권력적 사실행위에 불과하므로 법적인 명령으로 볼 수 없고, 따라서 동법 제58조의 법령에 의한 정당한 행위에 대한 적용제외 가능성

88) 부록의 「행정지도가 개입된 부당한 공동행위에 대한 심사지침」 참조

을 부인하고 있다. 현실적으로 조직법상의 일반적 감독권한에 의한 행정지도에 대하여, 공정거래법의 적용제외를 일반화 시킬 경우, 구체적 법적근거가 없는 행정지도에 의하여 경쟁제한행위가 조장될 우려도 있다고 볼 수 있다.

단, 드문 경우에 행정기관에 경쟁제한적인 공동행위를 유도하는 행정지도를 할 수 있는 구체적인 권한을 부여한 경우로 그 행정지도의 목적, 수단, 내용, 방법 등이 근거법령에 부합하고 사업자들이 그 범위 내에서 행위를 한 때에는 적용제외를 인정해 주고 있다.

또한 전문규제기관의 행정지도에 따르지 않을 수 없는 피규제기관의 정상도 참작하여, 구속력 있는 행정지도 등 정부의 시책이 동인이 된 경우 20%의 범위 내에서 과징금을 감경해 주거나 형사절차상 위법성 조각이나 책임경감 사유로 고려하고 있다.

3. 이원적 규제의 조화방안

이상에서 살펴본 바와 같이 보험산업에 대한 전문적 규제를 담당하는 금융위 및 금감원이나 일반적 경쟁규제를 담당하는 공정거래위원회 모두 정해진 법령에 의하여 정당한 법집행을 하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 이원적 규제는 때로는 중복된 규제를 통해 규제사각지대를 줄이고 필요한 규제가 적시에 행해지도록 하는 순기능도 있다고 볼 수 있으나, 불필요한 이중적 행정력의 낭비와 비효율을 초래하는 역기능 또한 나타날 수 있다.

또한 이러한 이원적 규제를 담당하는 양 기관의 정책적 조화가 매끄럽지 못 할 경우에, 규제를 받고 있는 보험산업의 입장에서는 보험영업이라는 동일한 행위에 대하여 두 가지 정부기관에서 중복된 규제를 하는 것으로 받아들일 수 있다. 또한 규제의 불확실성에 기인한 회사운영의 비효율과 중복된 규제에 의한 규제이행비용을 높임으로 인해 보험회사의 효율성이 희생될 개연성도 상존한다.

따라서 이 절에서는 지금까지의 논의를 기반으로 우리나라 보험산업에서 전문적 금융규제와 일반적 경쟁규제가 조화될 수 있는 정책방안을 모색하여 결과적으로 보험산업의 규제부담을 줄이고 규제 및 산업의 효율성을 향상시

키는 공정거래정책의 방향을 제시한다.

가. 공정거래위원회와 금융위원회의 업무협조

1) 상호협정에 있어서의 협의의 구체화

앞장에서 언급되었듯이, 상호협정에 관한 공정거래법 제58조의 적용제외 조항을 보험업법 제125조에서 정하는 상호협정에 무리 없이 적용하기 위한 전제조건은 금융위원회와 상호협정 인가 전의, 보험업법 제125조 제3항에서 규정하고 있는 공정거래위원회의 충실하고 구체적인 협의라 할 수 있다.

그러나 현재 법령상의 해석은 공정거래위원회와의 협의사항을 금융위원회가 반드시 지킬 필요는 없는 것으로 해석될 여지도 있어, 차후에 관계기관 사이에 상호협정 내용의 해석을 놓고 이견이 표출될 수 있다. 이 경우 규제기관 사이의 불필요한 행정력 낭비로 인한 정책의 비효율성이 증대되고 또한 규제대상인 보험회사가 받는 규제 스트레스가 높아져 산업의 효율성이 낮아질 수 있다.

따라서 다소 내용이 명확하지 않은 공정거래위원회와의 협의 조항을 고쳐 충실하고 구체적인 협의가 이루어 질 수 있도록 할 필요가 있다. 경쟁제한성에 관한 사전적 평가를 담당하는 공정거래위원회의 동의가 필요한 사항으로 할 경우, 동의를 이끌어내야 하는 금융위원회가 나서는 적극적인 협의가 이루어 질 수 있을 것으로 기대된다. 또는 협의가 아닌 합의로 고칠 경우, 양 기관 모두 적극적으로 나서서 협력이 제고되고 상호 업무영역에 대한 이해도 높아질 수 있으리라 기대된다.

또한 보험업법 또는 동법 시행령 상에 협의 또는 합의를 관한 회의내용, 합의시한, 양 기관 참여자의 보직 등 구체적인 내용을 명시하는 것이 상호협정의 인가에 있어 발생할 수 있는 이원적 규제의 문제점을 어느 정도 해결해 줄 수 있을 것으로 보인다. 이로부터 차후 발생할 수도 있는 상호협정에 의거한 공동행위에 대한 공정거래위원회와 금융위원회 또는 금융감독원 사이의 규제 부조화를 미연에 방지하여 보험회사의 영업에 있어 불확실성에 제거되고 산업의 효율성 제고효과 또한 기대된다.

2) 금융 및 경쟁정책 측면에서의 협조

법적 안정성과 법 집행의 예측가능성 측면에서 법원의 기존판례는 앞으로의 판결에 기초가 된다. 따라서 금융감독원은 보험회사에 대한 행정지도가 필요한 경우, 법원의 기존 판례를 참고하여 경쟁을 제한할 수 있는 행위에 해당하는지 주의를 기울일 필요가 있다. 또한 공정거래위원회도 조사 및 심결 과정에서 기존의 판례를 기준으로 삼아 보험회사와의 소송가능성을 낮추고 불필요한 행정력 및 국고 낭비와 보험회사의 비용증가로 인한 보험소비자의 피해를 예방하도록 하는 것이 정책 및 산업의 효율성을 증진시키는 방안이 될 것이다.

이와 더불어 금융감독원과 공정거래위원회 간의 업무협력을 실질적으로 제고할 필요가 있으며 금융위원회 및 금융감독원과 공정거래위원회 사이에 전문성 활용방안의 제도화가 필요하다. 즉, 상대 기관이 수행하는 업무의 전문성을 존중하는 태도에 기초하여, 공정거래위원회가 보험산업과 관련된 정책을 다룰 경우에 금융위원회의 전문적 의견을 고려하여 정책에 반영여부를 숙고하고, 금융위원회 또한 보험 및 금융정책에 있어서 경쟁제한성의 문제가 발생할 수 있는 경우 공정거래위원회의 전문적 의견을 정책결정에 반영하거나 참고하는 등, 한 기관의 전문성이 다른 기관의 정책적 판단에 도움을 줄 수 있는 시스템을 만들어야 한다. 특히 금융감독원의 경우 공정거래정책과 연관성이 있는 행정지도가 필요할 경우 미리 공정거래위원회와 협의하고, 공정거래위원회는 보험산업에 대한 조사가 있을 경우 미리 금융감독원과 협의할 경우 정책효율성이 제고되고 보험회사의 규제부담이 완화될 수 있다.

또한 양 기관의 전문적 의견이 상충할 경우에 이를 조정할 수 있는 시스템도 갖출 필요가 있다. 경제, 금융 및 법조 전문가로 구성된 전문가 풀을 만들어 양 기관에서 상시 자문을 구하고 정책조율을 사전에 거칠 경우, 사후에 드러날 수 있는 정책혼선을 줄여 정책의 효율성을 증대되고 보험 및 금융회사 운영상의 불확실성이 줄어들며 전반적으로 경제적 효율성이 증대된다.

3) 공정거래위원회와 금융위원회의 업무협약

공정거래위원회와 금융위원회는 금융회사에 대한 중복규제를 방지하고 양 기관 간 업무협조를 긴밀히 하는 내용의 업무협약(MOU)을 2007년 11월 27일 체결하였다.⁸⁹⁾ 양 기관은 2007년 4월부터 국장급 협의채널을 구축하고 실무협의를 통하여 개선방안을 마련하였는데, 체결된 MOU는 금융회사 합병, 부당 공동행위, 불공정 거래행위, 표시광고 및 약관 등 양 기관의 업무협조가 요구되는 대부분의 분야에 걸쳐 양 기관이 각각 소관법령의 목적을 상호 존중하면서도 중복조사·제재에 따른 금융회사의 부담을 최소화하는 방안을 담고 있다.

첫째, 금융회사 합병 등의 협이에 있어서, 공정거래위원회가 공정거래법령 등에 따라 금융회사간 합병 등의 경쟁제한성 여부를 심사하되, 심사과정에서 금융산업의 특수성에 관한 금융감독당국의 의견을 최대한 고려하기로 하였다.

둘째, 부당 공동행위에 관한 공정거래법의 적용에 있어서, 금융감독당국의 행정지도 범위 내에서 금융회사가 개별적으로 행한 행위에 대하여는 공정위원회의 조치대상에서 제외하기로 하였다. 그리고 공정거래위원회는 행정지도의 존부, 범위 및 내용 등에 대해 금융감독당국의 의견을 고려하는 한편, 금융감독당국은 행정지도를 할 때에 금융회사가 부당 공동행위를 하지 않도록 주지시키기로 하였다.

셋째, 불공정 거래행위에 있어 사업자-소비자간 불공정 거래행위에 대한 중복조사·제재의 문제점을 개선하여 금융회사의 부담을 최소화하기로 하였다. 이를 위해, 양 기관은 조사개시 전에 특정 금융회사에 대한 상대 기관에서 조사가 진행되는 지 여부 등을 사전에 문의하고, 상대 기관의 조사가 진행 중이거나 기타 이에 준하는 사정이 있는 경우에는, 조사절차를 중지하고 조사주체 및 조사시기 등을 국장급으로 구성되는 실무협의기구에서 협의하여 중복조사를 줄일 수 있도록 하였다. 또한 중복제재를 피하기 위해 양 기관은 상대 기

89) 공정거래위원회 보도자료, 「공정위-금감위 공동으로 금융회사에 대한 규제 효율화방안 마련」, 2007.11.28

관의 조치가 소관법령 목적 달성에 충분한 경우에는 다른 기관은 별도로 조사·조치하지 않되, 상대 기관의 조치가 소관법령 목적 달성에 미흡한 경우에는 실무협의기구의 논의를 거친 후 추가적으로 조치할 수 있도록 하였다.

넷째, 부당 표시·광고에 있어 양 기관은 소관법령에 따라 부당 표시·광고를 처리하되, 상대 기관의 조사 또는 조치가 진행 중이거나 완료된 경우에는 불공정 거래행위 처리방식을 준용하기로 하였으며, 다섯째, 금융약관에 있어 약관제도의 바람직한 개편방안에 대해서 공동으로 연구하기로 하였다.

또한 앞으로 양 기관은 금융회사에 대한 효율적 규제체계의 정착을 위해 노력해 나가기로 합의하고 그 일환으로 양 기관 위원장이 2007년 12월에 소관업무 및 정책방향에 등에 대해 교차 강연하고 동 협약의 이행을 위해 국장급으로 구성된 실무협의기구를 구성⁹⁰⁾하여 업무협약의 이행과 관련한 협력방안 및 해석과 관련한 이견사항 등을 협의하고, 중복규제와 관련한 제도개선사항을 논의하기로 하였다.

이상과 같은 전문적 금융규제기관과 경쟁정책기관의 업무협약은 충실하게 이행될 경우 이원적 규제를 받고 있는 보험 및 금융회사의 규제 스트레스를 크게 덜어 줄 수 있을 것으로 기대된다. 즉 이원적 규제의 조화로 중복조사·제재가 줄어들수록 보험 및 금융회사의 부담이 완화되어 궁극적으로 보험 및 금융회사의 효율성과 나아가 산업의 효율성을 증진시킨다. 따라서 업무협약이 실질적으로 효과를 발휘할 수 있도록 실무협의기구의 구성과 협약내용의 이행을 위한 지속적인 노력이 양 기관 모두에 요구된다.

이와 같은 양 기관사이의 정책공조가 산업의 효율성을 높인 사례는 이전에도 발견된다. 2000년 6월에 공정거래위원회가 보험회사들의 보험상품 공동개발행위를 금지하고, 공동상품개발이 불가피할 경우 공정거래위원회로부터 사전에 공동행위인가를 받도록 하였다. 이때 당시 금융감독위원회도 보험회사들이 다양한 상품을 가지고 경쟁을 할 수 있도록 보험상품에 대한 자유화를 단행하였다. 이를 계기로 보험산업은 고보장 자동차보험이 출시되는 등 상품차별화가 빠르게 진행되어 산업의 효율성이 제고되고 보험소비자에게 혜택이

90) 실무협의기구는 분기별 회의를 원칙으로 하되, 한 기관의 요청에 의해 수시로 회의를 개최할 수 있음.

돌아간 것으로 평가된다.

4) 입법을 통한 양 기관 업무의 조화

보험업법은 경쟁제한행위와 관련하여 공정거래법과의 관계를 명시적으로 규정하지 않고 있으며 공정거래법에도 보험산업에 대한 공정거래법의 적용이나 적용제외와 관련하여 명시적인 조항이 없다. 이에 따라 금융위원회나 금융감독원은 법률에 기초한 보험산업의 공정거래 및 경쟁정책에 있어 보험업법에만 근거할 수밖에 없고, 공정거래위원회 또한 공정거래법에만 근거한 일반적 경쟁정책을 보험업의 특수성에 대한 고려 없이 적용하고 있는 실정이다.

그러나 보험업의 특수성은 앞의 제3장에서도 살펴본 바와 같이 많은 나라의 경쟁당국도 정도의 차이에 따라 인정하고 있는 바이다.⁹¹⁾ 따라서 우리나라도 보험업의 특수성을 공정거래법에 반영하거나 보험업법에 경쟁 및 경쟁 제한성 관련 조항을 넣어 보험업의 특수성이 두드러지는 공동행위에 대해서는 다른 일반적 공동행위의 금지와는 차별적인 정책을 펼 수 있도록 입법화 할 필요가 있다. 또한 보험회사에 대한 행정지도가 필요한 경우에 대비하여, 경쟁제한성에 대한 고려 및 공정거래위원회와의 협조도 보험감독 사항에 명시적으로 포함시켜 금융감독원이 전문적 금융감독의 연장선상에서 공정거래위원회와 협의하여 보험산업 내의 경쟁정책을 일차적으로 집행할 수 있도록 할 필요도 있다.⁹²⁾

굳이 입법을 통하지 않더라도 보험업에서 발생할 수 있는 여러 형태의 공동행위에 대한 공정거래법의 금지여부에 대한 법적 안정성과 예측가능성을 제고할 필요가 크다는 점에서 보험업의 특성을 공동행위규제와 어떻게 조화

91) 예를 들어 3장의 유럽연합의 경쟁법의 적용제외에서 살펴본 바와 같이 EC 위원회에서 EC 의회와 이사회에 2009년 3월 24일 제출한 유럽연합 위원회 규칙(Commission Regulation) 제358/2003의 운영에 관한 보고서에서 효율산출을 위한 공동 정보 집적과 생명표 작성 등의 분석 행위, 그리고 공동 보험인수 행위는 보험산업의 특수성으로부터 연유한 공동행위이며, 경쟁법의 포괄적 적용면제를 통해 보호할 필요성을 인정함.

92) 이를 위해 금융감독원에 금융산업의 공정거래규제를 전담하는 부서를 신설하는 것도 고려할 필요가 있음.

시킬 것인지는 중요한 의미를 가진다고 본다.⁹³⁾

궁극적으로 보험산업의 경쟁정책에서 가장 중요한 점은 정책의 본래 목적을 달성하면서 이원적 규제가 조화되지 못 할 경우 불거질 수 있는 불필요한 행정력의 낭비와 보험회사 운영상의 불확실성을 제거하여 시장의 효율성 및 창의성을 제고해야 한다는 것이다. 이를 위해 제도의 정비와 함께 규제기관들 사이에 상대기관의 전문성에 대한 인식제고와 함께 규제산업의 규제부담 및 규제 효율성에 대한 고려가 중요하다고 하겠다.

나. 일부 공동행위의 경쟁촉진성 인정

앞 절에서 살펴본 금융위원회와 공정거래위원회의 협력방안은 보험산업 공정거래규제의 형식면에서의 접근방법으로 볼 수 있다. 보험산업 공정거래규제의 내용면에서 공정거래위원회는 보험산업활동 중 경쟁촉진적 행위에 대하여 적용제외를 확대할 필요가 있다.

보험업의 특성상 효율의 공동산출을 위한 통계의 집적 및 공동연구 등은 중소형 보험사가 대형 보험사와 경쟁할 수 있는 기반을 제공하여 보험시장에서 중소형 및 대형사의 경쟁을 촉진하는 효과가 있다. 따라서 미국 및 유럽연합에서는 과거 데이터의 공유와 공유된 데이터를 이용해 독립적으로 효율을 산출하는 행위 등은 독립적 데이터 구축과 위험률 산출 능력이 없는 중소보험사의 경쟁력을 높이는 경쟁촉진적 공동행위로 분류되어 반독점법의 적용제외 사항으로 되어 있다. 일본도 손해보험에 한해 보험의 본질적 업무와 관련한 공동행위에 대한 내각총리대신(실체는 금융청)의 인가로 독점금지법의 적용제외가 인정되며, 항공보험, 원자력보험, 자동차손해배상 책임보험, 지진보험계약 등의 보험 고유의 업무에 대한 공동행위에도 적용제외가 인정되고 있다.

우리나라에서도 통신시장 등 전문적 규제를 받고 있는 산업에서의 경쟁촉진적인 행위를 공정거래법에 반영해야 한다는 논의가 제시된 바 있다. 우선 법 제19조 제1항의 '부당성' 판단단계에서 당해 공동행위에 따른 경쟁촉진효과나 효율성증대효과 등을 종합적으로 고려 할 수 있다.⁹⁴⁾ 같은 의미에서 경

93) 이봉의(2008) pp.2

쟁축진성이 있는 것으로 알려진 보험산업의 공동행위에도 경쟁제한성과 효율성 증진효과를 함께 고려할 수 있다. 이와 더불어 일부 보험산업 공동행위에 대한 경쟁축진성에 대한 계량화 작업이 진전될 필요가 있다. 이처럼 보험산업 공동행위에 대해 경쟁축진성이 경쟁제한성과 함께 고려될 경우, 일률적 적용 제외보다 나은 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

또한 동조 제2항의 공동행위의 인가사유와 기준에서도 보험산업의 특성 및 일정 공동행위의 경쟁축진효과나 효율성증대효과를 반영하도록 개선할 필요가 있다. 특히 순보험요율의 공동산정 및 공동활용 등 보험업의 특수성과 밀접하게 연관되고 공동행위 시 경쟁축진 및 효율성 증대효과를 갖는다고 인정되는 행위에 대하여, 공정거래법상 거래조건의 합리화를 목적으로 하는 공동행위로 인가를 받을 수 있도록 하며, 그렇지 않을 경우 당해 공동행위의 부당성을 판단하는 과정에서 그러한 협력의 경쟁축진효과와 보험업의 특수성을 종합적으로 고려할 필요가 있다.⁹⁵⁾

94) 이봉의(2008) pp.16

95) 이봉의(2008) pp.18

V. 결 론

근래에 보험산업에 대한 공정거래법 적용으로 공정거래정책에 대한 주의가 환기되고 보험산업에서도 공정거래에 대한 인식이 제고되고 있는 현상은 국제적 흐름에 비추어 바람직한 방향으로 보인다. 그리고 보험산업 내부에서도 보험산업의 특수성에 근거한 공정거래법의 적용제외에 대한 이해와 함께 그 한도를 넘어서는 공동행위의 경쟁제한성에 대한 인식이 확산되고 있다.

이 연구는 이러한 맥락에서 보험산업에서 공동행위가 가져올 수 있는 효율성 증진과 경쟁제한성의 문제를 모두 고려하여 전문적 금융규제의 일부분으로서 보험규제와 일반적 경쟁규제 측면에서 보험산업에 대한 공정거래규제가 조화를 이룰 수 있는 방안을 크게 두 가지의 효율성 측면에서 모색하여 보았다.

첫째, 상호협정과 행정지도에 따른 보험회사의 공동행위 등 보험산업의 전문적 규제와 일반적 규제가 함께 적용되는 문제에 있어 양 기관의 협력과 조화를 통하여 규제의 효율성을 향상시키고 규제를 받는 보험회사 운영상의 불확실성을 제거하여 산업의 효율성을 증진시키는 방안을 모색하여 보았다. 둘째, 위협의 집적과 분산이라는 보험산업의 특수성에 기인한 공동행위의 효율성 증진 및 경쟁촉진적 측면을 고려한 공정거래규제의 보험산업 적용의 필요성을 제시하였다.

규제완화와 시장경쟁이라는 국제적 흐름을 거슬러 보험산업에서 공정거래정책의 적용제외를 일괄적으로 확대시키는 것은 무리로 보여진다. 그러나 보험산업이 일반 제조업이나 다른 금융업과도 다른 특수성이 존재하는 것도 주지의 사실이며 앞서 해외사례에서도 나타나듯 많은 나라에서 이를 반영한 공정거래규제를 시행하고 있다. 따라서 우리나라도 이러한 보험산업의 특수성에 기인한 산업 내 효율성 증진효과를 앞으로의 공정거래제도에 반영하는 것은 국제적 정합성 측면에서도 바람직한 접근으로 보인다. 특히 본문에서 논의된 바와 같이 다른 보험 선진국에서 보험산업의 특수성을 경쟁정책에 어떻게 반영하여 왔고 앞으로의 적용 방향에 대한 논의가 진행되고 있으므로 이를 우리의 정책체계에도 적절하게 반영하는 것이 보험산업 내에서 공정거래규제를

조화시키는 한 방법이 될 수 있다.

향후 연구에서는 보험산업 내 일정한 공동행위의 경쟁촉진 및 효율성 증진에 대한 보다 체계적이고 정량적인 분석이 시도되어야 하며 이를 통해 공정거래정책의 보험산업 적용 및 적용제외의 정도와 방향을 보다 명확히 할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 고토아키라·스즈무라 고타로, 정병휴 역, 『일본의 경쟁정책』, 제3장, pp.62-96, FKI미디어, 2000.
- 공정거래위원회, 『공정거래백서』, 각 년도
_____, 『공정거래제도의 이론과 실제』, 2002.
_____, 『손해보험 산업과 경쟁정책』, 2008.
- 공정거래위원회 송무담당관실, 『공정거래법 조문별 판례요지집』, 공정거래위원회, 2009.
- 금융감독원, 『금융감독개론』, 2008.
- 김종민·정순섭, 「금융규제와 시장원리에 관한 연구」, 금융연구원 Working Paper, 2009.11.
- 권오승, 『경제법』, 제7판, 법문사, 2009.
- 박세일, 『법경제학』, 박영사, 2007.
- 송정원, 『해설 카르텔 및 불공정거래행위 규제』, 박영사, 2005.
- 양승규, 「보험료결정행위의 공동행위합의 추정의 복멸」, 손해보험, 2005.5.
- 이민호, 「부당한 공동행위와 행정지도」, 경쟁법연구 제16권, pp.156-195, 2007.
- 이봉의, 「보험업과 카르텔에 관한 고찰」, 경쟁법연구 제18권, 2008.
- 이승준·이종욱, 「유럽연합 경쟁법 상의 보험산업 일괄면제규정과 시사점」, Kiri Weekly, 보험연구원, 2010.
- 이호영, 「규제산업과 공정거래법의 적용제외」, 법학논총 23(1), pp.361-393, 2006.
- 이 황, 「카르텔 일괄정리법이 입법취지와 향후 정책방향(보험산업을 중심으로)」, 손해보험 367, pp.50-58, 1999.5.
_____, 「보험산업에 대한 공정거래법 적용의 범위와 한계- 대법원 2006. 11. 23. 선고 2004두8323 판결을 중심으로」, 경쟁법연구 제18권, 2008.
- 전국경제인연합회, 경쟁제한적 행정지도의 문제점과 개선과제, Issue Paper, 103, 2008.

- 정호열, 『한국보험시장과 공정거래법』, 보험연구원, 2008.
- 최병선, 『정부규제론 - 규제와 규제완화의 정치경제』, 법문사, 1992.
- 최승필, 「금융산업에 있어서 전문규제기관과 일반규제기관과의 관계 - 이종규제의 문제와 영국의 사례를 통한 해결방안의 모색」, 법제연구, 2008.12
- 홍명수, 「보험산업에 대한 규제의 조화 - 금융위원회와 공정거래위원회의 관계를 중심으로」, 경쟁법연구 제18권, 2008.
- ABA Section of Antitrust Law, "Antitrust Law Developments", vol. 2, 6th Ed., American Bar Association, 2002.
- Baker and Bresnahan, "Economic Evidence of Antitrust: Defining Markets and Measuring Market Power" In Handbook of Antitrust Economics, Buccirossi, Paolo, eds., , MIT Press, 2007
- Hovenkamp, Herbert, "Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice", 3rd Ed. Thompson/West, 2005
- Joskow, P. "Competition and Regulation in the Property - Liability Insurance Industry", Bell Journal of Economics and Management Science, Vol 4 No. 2, 375-427, 1973
- Mota, Massimo, "Competition Policy", Cambridge University Press, 2004
- Perloff, Karp, and Golan, "Estimating Market Power and Strategies", Cambridge University Press, 2007
- Whinston, Michael D., "Lectures on Antitrust Economics", MIT Press, 2006

부 록

행정지도가 개입된 부당한 공동행위에 대한 심사지침

2006.12.27. 제정 공정거래위원회 예규 제42호

2009.8.12. 개정 공정거래위원회 예규 제75호

I. 목적 및 기본원칙

1. 목적

이 지침은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “법”이라 함) 제19조(부당한 공동행위의 금지) 제1항 위반행위(이하 “부당한 공동행위”라 한다)에 행정기관의 행정지도가 개입되어 있는 경우에 대한 법 집행의 원칙을 명확히 함으로써 법 집행의 일관성과 사업자들의 예측가능성을 제고하는 데 그 목적이 있다.

2. 기본원칙

- (1) 행정지도가 부당한 공동행위의 원인이 되었다 하더라도 그 부당한 공동행위는 원칙적으로 위법하다.
- (2) 다만 그 부당한 공동행위가 법 제58조(법령에 따른 정당한 행위)의 요건을 충족하는 경우에 한하여 법 적용이 제외된다.

II. 적용범위

1. 이 지침은 부당한 공동행위에 행정지도가 개입된 경우에 적용한다. 여기에서 행정지도란 행정주체가 스스로 의도하는 바를 실현하기 위하여 상

대방의 임의적 협력을 기대하여 행하는 비권력적 사실행위(실제상 지시, 권고, 요망, 주의, 경고 등의 다양한 용어로 시행되고 있다)를 말한다.

2. 따라서 이 지침은 사업자간의 부당한 공동행위에 행정기관의 법령에 따른 행정처분이 개입된 경우에는 적용하지 아니한다. 다른 법령에서 행정기관에게 사업자들로 하여금 가격 등 경쟁요소에 관하여 행정처분을 할 수 있는 구체적 권한을 부여한 경우, 이러한 처분에 따라 사업자들이 가격 등을 합의한 때에는 공정거래법 제58조(법령에 따른 정당한 행위)에 의해 공정거래법 적용이 제외될 수 있다.

<관련 판례>

위 조항에서 말하는 법률은 당해 사업의 특수성으로 경쟁제한이 합리적이라고 인정되는 사업 또는 인가제 등에 의하여 사업자의 독점적 지위가 보장되는 반면 공공성의 관점에서 고도의 공적규제가 필요한 사업 등에 있어서 자유경쟁의 예외를 구체적으로 인정하고 있는 법률 또는 그 법률에 의한 명령을 말함

위 법령의 범위 내에서 행하는 필요최소한의 행위를 법령에 따른 정당한 행위라고 할 것임(대법원1997.5.19. 선고 96누150 판결)

Ⅲ. 행정기관이 사업자간 합의를 유도하는 행정지도를 한 경우에 대한 법집행원칙

— <행정기관이 사업자간 합의를 유도한 것으로 볼 수 있는 사례> —

- ▶ 업계의 합의를 거쳐 적정한 수준에서 가격을 인상 또는 인하하도록 행정 지도한 경우
- ▶ 정부의 공무원과 사업자들이 함께 모인 자리에서 가격 인상폭 등을 합의한 경우

1. 행정기관이 법령상 구체적 근거 없이 사업자들의 합의를 유도하는 행정

지도를 한 결과 부당한 공동행위가 행해졌다 하더라도 그 부당한 공동행위는 원칙적으로 위법하다.

<관련 판례>

행정지도는 비권력적 사실행위에 불과한 것이어서 그에 따름이 강제되는 것이 아니므로 사업자단체로서는 독자적으로 공정거래법 위반 여부를 판단하여 행동하였어야 할 것이고, 공정거래법의 운영은 행정부 내에 있어서 독립된 지위를 가진 공정거래위원회의 권한으로 되어 있으므로, 가사 원고와 소외회사 간의 위 합의가 상공부의 행정지도에 의한 것이라 하더라도 그것만으로 위법성이 조각된다거나 또는 그 시정을 명함이 금반언의 원칙에 반하여 허용될 수 없다 할 수 없음(서울고법 1992. 1.29. 91구2030판결)

농수산물공사가 도매사업자들에게 위탁수수료 내지 장려금에 대한 조건을 직접 결정하거나, 공동으로 결정하도록 지시하였다 하더라도 이는 공정거래법 제58조의 취지 및 관련규정(농수산물유통및가격안정에관한법률)에 따르면 도매시장관리자인 농수산물공사가 도매시장법인의 권한인 위탁수수료 내지 장려금의 요율을 직접 결정하거나 지시할 권한이 없으므로 공정거래법 제58조 소정의 법령에 의한 정당한 행위라고 볼 수 없음(서울고법 2004.5.12 선고 2003누5817 판결, 원고 상고 포기로 확정됨)

2. 다만, 다음 각 경우에는 법 제58조(법령에 따른 정당한 행위)에 해당하는 것으로 보아 공정거래법을 적용하지 아니한다.

- (1) 다른 법령에서 사업자가 법 제19조제1항 각 호의 1에 해당하는 행위를 하는 것을 구체적으로 허용하고 있는 경우
- (2) 다른 법령에서 행정기관이 사업자로 하여금 법 제19조제1항 각 호의 1에 해당하는 행위를 하는 것을 행정 지도할 수 있도록 규정하고 있는 경우로서, 1)그 행정지도의 목적, 수단, 내용, 방법 등이 근거법령에 부합하고 2) 사업자들이 그 행정지도의 범위 내에서 행위를 한 경

우

3. 그 외의 경우에는 사실상 구속력이 있는 행정지도가 부당한 공동행위의 동인이 된 경우에 한하여 과징금 감경사유가 될 수 있다(과징금 부과 세부 기준 등에 관한 고시 IV.3.다.(4)).

IV. 기타 행정지도가 개입된 경우에 관한 법집행 원칙

1. 행정기관이 사업자들에게 개별적으로 행정지도를 한 경우, 사업자들이 이를 기화로 제19조 제1항 각 호의 1에 해당하는 사항에 관하여 별도의 합의를 한 때에는 부당한 공동행위에 해당한다.

예 1) 행정기관이 가격 인상률을 5% 이하로 하도록 행정지도한데 대해 사업자들이 별도의 합의를 통해 가격 인상률을 5%로 통일한 경우

예 2) 행정지도 전에 사업자들이 가격인상 정도 등을 합의한 후 행정지도에 공동으로 대응한 경우

예 3) 사업자들이 개별적으로 행정지도를 받은 후, 별도로 모임을 가지고 행정지도의 수용 여부, 시행절차나 방법 등을 합의한 경우(이 경우에는 합의의 내용 및 성격, 중대성의 정도 등에 따라 위법성 여부가 달라질 수 있다.)

<관련 판례>

원고들이 금융감독원장으로부터 ..<중략>.. 행정지도를 받고 이를 이행하는 과정에서 실무자인 자동차업무부장들 사이에 세부적인 사항에 관한 의견을 교환한 사실을 뒷받침할 뿐 위 행정지도에 앞서 원고들 사이에 위 인상율에 대한 별도의 합의를 하였다거나 또는 위 행정지도를 기화로 위 인상율을 동일하게 하기로 하는 별도의 합의를 하였음을 입증하기에는 부족(대법원 2005. 1. 28. 선고 2002두12052 판결)

2. 행정지도에 사업자들이 개별적으로 따른 경우에는 부당한 공동행위에 해당하지 않는다.

예) 행정기관이 각 사업자의 요금수준을 사실상 인가한 결과 사업자들 간에 가격 기타 거래조건이 유사하게 형성된 경우

부 칙. 이 지침은 2007년 1월 1일부터 시행한다.

보험연구원(KIRI) 발간물 안내

■ 연구보고서

- 2006-1 보험회사의 은행업 진출 방안 / 류근옥 2006.1
- 2006-2 보험시장의 퇴출 분석과 규제개선방향 / 김현수 2006.3
- 2006-3 보험지주회사제도 도입 및 활용방안 / 안철경, 이상우 2006.8
- 2006-4 보험회사의 리스크공시체계에 관한 연구 / 류건식, 이경희 2006.12
- 2007-1 국제보험회계기준도입에 따른 영향 및 대응방안 / 이장희, 김동겸 2007.1
- 2007-2 민영건강보험료율 결정요인 분석 / 조용운, 기승도 2007.3
- 2007-3 퇴직연금 손·익 위험 관리전략에 관한 연구 / 성주호 2007.3
- 2007-4 확률적 프런티어 방법론을 이용한 손해보험사의 기술효율성 측정 / 지홍민 2007.3
- 2007-5 금융겸업화에 대응한 보험회사의 채널전략 / 안철경, 기승도 2008.1
- 2008-1 보험회사의 리스크 중심 경영전략에 관한 연구 / 최영목, 장동식, 김동겸 2008.1
- 2008-2 한국 보험시장과 공정거래법 / 정호열 2008.3
- 2008-3 확정급여형 퇴직연금의 자산운용 / 류건식, 이경희, 김동겸 2008.3
- 2009-1 보험설계사의 특성분석과 고능률화 방안/ 안철경, 권오경 2009.1
- 2009-2 자동차사고의 사회적 비용 최소화 방안 / 기승도 2009.1
- 2009-3 우리나라 가계부채 문제의 진단과 평가 / 유경원, 이혜은 2009.3
- 2009-4 사적연금의 노후소득보장 기능제고 방안 / 류건식, 이창우, 김동겸 2009.3

- 2009-5 일반화선형모형(GLM)을 이용한 자동차보험 요율상대도 산출방법 연구 / 기승도, 김대환 2009.8
- 2009-6 주행거리에 연동한 자동차보험제도 연구 / 기승도, 김대환, 김혜란 2010.1
- 2010-1 우리나라 가계 금융자산 축적 부진의 원인과 시사점 / 유경원, 이해은 2010.1
- 2010-2 생명보험 상품별 해지율 추정 및 예측 모형 / 황진태, 이경희 2010.5

■ 정책보고서

- 2006-1 2007년도 보험산업 전망과 과제 / 동향분석팀 2006.12
- 2006-2 의료리스크 관리의 선진화를 위한 의료배상보험에 대한 연구 / 차일권, 오승철 2006.12
- 2007-1 퇴직연금 수탁자리스크 감독방안 / 류건식, 이경희 2007.2
- 2007-2 보험상품의 불완전판매 개선방안 / 차일권, 이상우 2007.3
- 2007-3 퇴직연금 지급보증제도의 효율체계에 관한 연구:미국과 영국을 중심으로 / 이봉주 2007.3
- 2007-4 보험고객정보의 이용과 프라이버시 보호의 상충문제 해소방안 / 김성태 2007.3
- 2007-5 방키슈랑스가 보험산업에 미치는 영향 분석 / 안철경, 기승도, 이경희 2007.4
- 2007-6 2008년도 보험산업 전망과 과제 / 양성문, 김진억, 지재원, 박정희, 김세중 2007.12
- 2008-1 민영건강보험 운영체계 개선방안 연구 / 조용운, 김세환 2008.3
- 2008-2 환경오염리스크관리를 위한 보험제도 활용방안 / 이기형 2008.3
- 2008-3 금융상품의 정의 및 분류에 관한 연구 / 유지호, 최원 2008.3
- 2008-4 2009년도 보험산업 전망과 과제 / 이진면, 이태열, 신종협, 황진태, 유진아, 김세환, 이정환, 박정희, 김세중, 최이섭 2008.11
- 2009-1 현 금융위기 진단과 위기극복을 위한 정책제언 / 진익, 이민환, 유경원, 최영목, 최형선, 최원, 이경아, 이해은 2009.2
- 2009-2 퇴직연금의 급여 지급 방식 다양화 방안 / 이경희 2009.3
- 2009-3 보험분쟁의 재판외적 해결 활성화 방안 / 오영수, 김경환, 이종욱 2009.3
- 2009-4 2010년도 보험산업 전망과 과제 / 이진면, 황진태, 변혜원, 이경희, 이정환, 박정희, 김세중, 최이섭 / 2009.12
- 2009-5 금융상품판매전문회사의 도입이 보험회사에 미치는 영향 / 안철경, 변혜원, 권오경 2010.1
- 2010-1 보험사기 영향요인과 방지방안 / 송윤아 2010.3

■ 경영보고서

2009-1 기업휴지보험 활성화 방안 연구 / 이기형, 한상용 2009.3

2009-2 자산관리서비스 활성화 방안 / 진익 2009.3

2009-3 탄소시장 및 녹색보험 활성화 방안 / 진익, 유시용, 이경아 2009.3

2009-4 생명보험회사의 지속가능성장에 관한 연구 / 최영목, 최원 2009.6

2010-1 독립판매채널의 성장과 생명보험회사의 대응 / 안철경, 권오경 2010.2

2010-2 보험회사의 윤리경영 운영실태 및 개선방안 / 오영수, 김경환 2010.2

2010-3 보험회사의 퇴직연금사업 운영전략 / 류건식, 이창우, 이상우 2010.3

2010-4(1) 보험환경변화에 따른 보험산업 성장방안 / 산업연구실 정책연구실 동향분석실 2010.4

2010-4(2) 종합금융서비스를 활용한 보험산업 성장방안 / 금융제도실, 재무연구실 2010.4

■ 조사보고서

- 2006-1 2006년도 보험소비자 설문조사 / 김세환, 조재현, 박정희 2006.3
- 2006-2 주요국 방카슈랑스의 운용사례 및 시사점 / 류건식, 김석영, 이상우, 박정희, 김동겸 2006.7
- 2007-1 보험회사 경영성과 분석모형에 관한 비교연구 / 류건식, 장이규, 이경희, 김동겸 2007.3
- 2007-2 보험회사 브랜드 전략의 필요성 및 시사점 / 최영목, 박정희 2007.3
- 2007-3 2007년 보험소비자 설문조사 / 안철경, 기승도, 오승철 2007.3
- 2007-4 주요국의 퇴직연금개혁 특징과 시사점 / 류건식, 이상우 2007.4
- 2007-5 지적재산권 리스크 관리를 위한 보험제도 활용방안 / 이기형 2007.10
- 2008-1 보험회사 글로벌화를 위한 해외보험시장 조사 / 양성문, 김진억, 지재원, 박정희, 김세중 2008.2
- 2008-2 노인장기요양보험 제도 도입에 대응한 장기간병보험 운영 방안 / 오영수 2008.3
- 2008-3 2008년 보험소비자 설문조사 / 안철경, 기승도, 이상우 2008.4
- 2008-4 주요국의 보험상품 판매권유 규제 / 이상우 2008.3
- 2009-1 2009년 보험소비자 설문조사 / 안철경, 이상우, 권오경 2009.3
- 2009-2 Solvency II의 리스크평가모형 및 측정방법 연구 / 장동식 2009.3
- 2009-3 이슬람 보험시장 진출방안 / 이진면, 이정환, 최이섭, 정중영, 최태영 2009.3
- 2009-4 미국 생명보험 정산거래의 현황과 시사점 / 김해식 2009.3
- 2009-5 헤지펀드 운용전략 활용방안 / 진익, 김상수, 김종훈, 변귀영, 유시용 2009.3
- 2009-6 복합금융 그룹의 리스크와 감독 / 이민환, 전선애, 최원 2009.4
- 2009-7 보험산업 글로벌화를 위한 정책적 지원방안 / 서대교, 오영수, 김영진 2009.4

- 2009-8 구조화금융 관점에서 본 금융위기 분석 및 시사점 / 임준환, 이민환, 윤건용, 최원 2009.7
- 2009-9 보험리스크 측정 및 평가 방법에 관한 연구 / 조용운, 김세환, 김세중 2009.7
- 2009-10 생명보험계약의 효력상실·해약분석 / 류건식, 장동식 2009.8
- 2010-1 과거 금융위기 사례분석을 통한 최근 글로벌 금융위기 전망 / 신종협, 최형선, 최원 2010.3
- 2010-2 금융산업의 영업행위규제 개선방안 / 서대교, 김미화 2010.3
- 2010-3 주요국의 민영건강보험의 운영체계와 시사점 / 이창우, 이상우 2010.4
- 2010-4 2010년 보험소비자 설문조사 / 변혜원, 박정희 2010.4
- 2010-5 산재보험의 운영체계에 대한 연구 / 송윤아
- 2010-6 보험산업 내 공정거래규제 조화방안 / 이승준, 이종욱 2010.5
- 2010-7 보험종류별 진류수가 차등적용 개선방안 / 조용운, 서대교, 김미화 2010.4

■ 영문발간물

- Environment Changes in the Korean Insurance Industry in Recent
 1호 Years : Institutional Improvement, Deregulation and Liberalization /
 Hokyung Kim, Sango Park, 1995.5
- 2호 Korean Insurance Industry 2000 / Insurance Research Center, 2001.4
- 3호 Korean Insurance Industry 2001 / Insurance Research Center, 2002.2
- 4호 Korean Insurance Industry 2002 / Insurance Research Center, 2003.2
- 5호 Korean Insurance Industry 2003 / Insurance Research Center, 2004.2
- 6호 Korean Insurance Industry 2004 / Insurance Research Center, 2005.2
- 7호 Korean Insurance Industry 2005 / Insurance Research Center, 2005.8
- 8호 Korean Insurance Industry 2006 / Insurance Research Center, 2006.10
- 9호 Korean Insurance Industry 2007 / Insurance Research Center, 2007.9
- 10호 Korean Insurance Industry 2008 / Korea Insurance Research
 Institute, 2008.9
- 11호 Korean Insurance Industry 2009 / Korea Insurance Research
 Institute, 2009.9

■ 연구논문집

- 1호 보험산업의 규제와 감독제도의 미래
 / Harold D. Skipper, Robert W. Klein, Martin F. Grace 1997.6
- 2호 세계보험시장의 변화와 대응방안
 / D. Farny, 전천관, J. E. Johnson, 조해균 1998.3
- 3호 제1회 전국대학생 보험현상논문집 1998.11
- 4호 제2회 전국대학생 보험현상논문집 1999.12

■ CEO Report

- 2006-1 생보사 개인연금보험 생존리스크 분석 및 시사점 / 생명보험본부 2006. 1
- 2006-2 보험회사의 퇴직연금 운용전략 / 보험연구소 2006.1
- 2006-3 생보사 FY2006 손익 전망 및 분석 / 생명보험본부 2006.2
- 2006-4 의무보험제도의 현황과 과제 / 손해보험본부 2006.2
- 2006-5 자동차보험 지급준비금 분석 및 과제 / 자동차보험본부 2006.3
- 2006-6 보험사기 관리실태와 대응전략 / 정보통계본부 2006.3
- 2006-7 자동차보험 의료비 지급 적정화 방안 / 자동차보험본부 2006.3
- 2006-8 자동차보험시장 동향 및 전망 / 자동차보험본부 2006.4
- 2006-9 날씨위험에 대한 손해보험회사의 역할 강화 방안 / 손해보험본부 2006.4
- 2006-10 장기손해보험 상품운용전략 -손익관리를 중심으로- / 손해보험본부 2006.5
- 2006-11 자동차 중고부품 활성화 방안 / 자동차기술연구소 2006.5
- 2006-12 장기간병보험시장의 활성화를 위한 상품개발 방향 / 보험연구소 2006.6
- 2006-13 보험산업 소액지급결제시스템 참여방안 / 보험연구소 2006.7
- 2006-14 생명보험 가입형태별 위험수준 분석 / 리스크·통계관리실 2006.8
- 2006-15 「민영의료보험법」 제정(안)에 대한 검토 / 보험연구소 2006.9
- 2006-16 모기지보험의 시장규모 및 운영방안 / 손해보험본부 2006.9
- 2006-17 생명보험 상품별 가입 현황 분석 / 생명보험본부 2006.10
- 2006-18 자동차보험 온라인시장의 성장 및 시사점 / 자동차보험본부 2006.10

- 2007-1 퇴직연금제 시행 1년 평가 및 보험회사 대응과제 / 보험연구소 2007.4
- 2007-2 외국의 협력정비공장제도 운영현황과 전략적 시사점 / 자동차기술연구소 2007.4
- 2007-3 예금보험제 개선안의 문제점 및 과제 / 보험연구소 2007.6
- 2007-4 자본시장통합법 이후 보험산업의 진로 / 보험연구소 2007.7
- 2007-5 방카슈랑스 확대 시행과 관련한 주요 이슈 검토 / 보험연구소 2007.11
- 2007-6 자동차보험 시장변화와 전략적 시사점 / 자동차보험본부 2007.11
- 2008-1 자동차보험 물적담보 손해율 관리 방안 / 기승도 2008.6
- 2008-2 보험산업 소액지급결제시스템 참여 관련 주요 이슈 / 이태열 2008.6
- 2008-3 FY2008 수입보험료 전망 / 동향분석실 2008.8
- 2008-4 퇴직급여보장법 개정안의 영향과 보험회사 대응과제 / 류건식, 서성민 2008.12
- 2009-1 FY2009 보험산업 수정전망과 대응과제 / 동향분석실 2009.2
- 2009-2 퇴직연금 예금보험요금 적용의 타당성 검토 / 류건식, 김동겸 2009.3
- 2009-3 퇴직연금 사업자 관련규제의 적정성 검토 / 류건식, 이상우 2009.6
- 2009-4 퇴직연금 가입 및 인식실태 조사 / 류건식, 이상우 2009.10
- 2010-1 복수사용자 퇴직연금제도의 도입 및 보험회사의 대응과제 / 김대환, 이상우, 김혜란 2010.4

■ Insurance Business Report

- 20호 선진 보험사 재무공시 특징 및 트렌드(유럽 및 캐나다를 중심으로) / 장이규 2006.11
- 21호 지급여력 평가모형 트렌드 및 국제비교 / 류건식, 장이규 2006.11
- 22호 선진보험그룹 글로벌화 추세와 시사점 / 안철경, 오승철 2006.12
- 23호 미국과 영국의 손해보험 직관시장 동향분석 및 시사점 / 안철경, 기승도 2007.7
- 24호 보험회사의 자본비용 추정과 활용: 손해보험회사를 중심으로 / 이경희 2007.7
- 25호 영국손해보험의 행위규제 적용과 영향 / 이기형, 박정희 2007.9
- 26호 퇴직연금 중심의 근로자 노후소득보장 과제 / 류건식, 김동겸 2008.2
- 27호 보험부채의 리스크마진 측정 및 적용 사례 / 이경희 2008.6
- 28호 일본 금융상품판매법의 주요내용과 보험산업에 대한 영향 / 이기형 2008.6
- 29호 보험회사의 노인장기요양 사업 진출 방안 / 오영수 2008.6
- 30호 교차모집제도의 활용의향 분석 / 안철경, 권오경 2008.7
- 31호 퇴직연금 국제회계기준의 도입영향과 대응과제 / 류건식, 김동겸 2008.7
- 32호 보험회사의 헤지펀드 활용방안 / 진익 2008.7
- 33호 연금보험의 확대와 보험회사의 대응과제 / 이경희, 서성민 2008.9

정기간행물

■ 간행물

- 보험동향 / 계간
- 보험금융연구 / 년4회
- 보험회사 재무분석 / 계간

『 도서 회원 가입 안내 』

회원 및 제공자료

	법인회원	특별회원	개인회원	연속간행물 구독회원
연회비	₩ 300,000원	₩ 150,000원	₩ 150,000원	₩ 50,000원
제공자료	<ul style="list-style-type: none"> - 연구보고서 - 정책/경영보고서 - 조사보고서 - 기타보고서 <ul style="list-style-type: none"> -연속간행물 · 보험금융연구 · 보험동향 · 보험회사재무분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 연구보고서 - 정책/경영보고서 - 조사보고서 - 기타보고서 <ul style="list-style-type: none"> -연속간행물 · 보험금융연구 · 보험동향 · 보험회사재무분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 연구보고서 - 정책/경영보고서 - 조사보고서 - 기타보고서 <ul style="list-style-type: none"> -연속간행물 · 보험금융연구 · 보험동향 · 보험회사재무분석 	-보험통계월보 (월간)
	<ul style="list-style-type: none"> -본원 주최 각종 세미나 및 공청회 자료(PDF) -영문보고서 -보험통계월보 -손해보험통계연보 	-보험통계월보	-	

※ 특별회원 가입대상 : 도서관 및 독서진흥법에 의하여 설립된 공공도서관 및 대학도서관

가입문의

보험연구원 도서회원 담당
전화 : (02)3775-9115, 9080 팩스 : (02)3775-9102

회비납입방법

- 무통장입금 : 국민은행 (400401-01-125198)
 예금주 : 보험연구원
- 지로번호 : 6360647

가입절차

보험연구원 홈페이지(www.kiri.or.kr)에 접속 후 도서회원가입신청서를 작성·등록 후 회비입금을 하시면 확인 후 1년간 회원자격이 주어집니다.

자료구입처

서울 : 보험연구원 보험자료실, 교보문고, 영풍문고, 반디앤루니스
부산 : 영광도서

저 자 약 력

이 승 준

University of California-Davis 경제학 박사
현 보험연구원 부연구위원
(E-mail : sjlee@kiri.or.kr)

이 중 욱

연세대학교 경제학 석사
현 보험연구원 연구원
(E-mail : bumiugj@kiri.or.kr)

조사보고서 2010-6

보험산업 내 공정거래규제 조화방안

발 행 일 2010년 5월 일
발 행 인 김 대 식
발 행 처 보 험 연 구 원
서울특별시 영등포구 여의도동 35-4
대표전화 (02) 3775-9000

ISBN 978-89-5710-108-7

정가 10,000원