

보험산업 내 공정거래규제 조화방안 설명자료

1. 연구의 배경 및 목적

- ☐ 최근 보험산업에서 공정거래에 대한 주의가 환기되고 경쟁정책에 대한 인식이 제고되고 있으나 현재 보험산업 내 공정거래정책에는 크게 두 가지 문제점이 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 부족
- ☐ 본 연구는 전문적 금융규제를 받고 있는 보험산업에 공정거래법의 일반적 경쟁규제가 적용되고 있는 현황을 조사·분석하고, 이를 통해 정책 개선의 방향 및 체계를 제시하고자 함.

2. 국내 보험산업에 대한 공정거래법 적용 경과

- ☐ 우리나라 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(약칭 “공정거래법”)은 1980년 제정 당시 보험 및 금융업을 공정거래법이 적용되는 사업자에 포함하지 아니 하였으나, 점차 그 적용범위를 확대해 나아감.
- ☐ 「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.
- ☐ 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 판단하여야 한다는 견해로 공정거래법의 입법의도를 다른 법령의 그것보다 열등하게 취급하는 것으로서

사실상 공정거래법의 존립의미를 상실함.

- 둘째, 우리나라 경제질서의 기본법인 공정거래법의 관점에서 경쟁을 제한하여 할 합리적인 이유가 있는 경우에 한하여 개별 법령에 의한 행위를 인정하는 견해로 법원도 이를 따르는 것으로 보임.

□ 공정거래법 제58조가 보험업과 연관성을 갖는 경우는 크게 보험업법 제125조 상호협정의 인가와 금융감독원의 행정지도임.

- 보험업법에 따라 인가된 상호협정은 공정거래법 제58조의 법률에 따른 정당한 행위로서 적용제외 된다는 것이 일반적 견해임.
- 공정거래위원회는 법령에 구체적이고 명확한 근거를 둔 행정지도에 따랐을 때에만 '법령에 의한 정당한 행위'라고 판단하고 적용제외를 인정함.

□ 보험회사와 관련된 주요 판례로는 2005년 손해보험회사 자동차보험료 결정 공동행위 판결, 2006년 긴급출동서비스 판결, 2007년 손해보험회사 요율결정 공동행위 판결 등이 있음.

- 법원의 판결은 주로 타 법령에 따른 공정거래법의 적용제외에 신중하며, 행정지도는 구체적이고 직접적인 지시에 한정하고 있음.

3. 해외의 보험산업 내 공정거래법 적용 및 적용제외

□ 미국에서는 1945년 제정된 매커랜-퍼거슨법에 의해 주법에 의해 규제받는 보험사업으로 보이콧, 강요, 또는 협박에 의한 협정이 아닌 경우에 적용제외를 폭넓게 인정해 왔음.

- 그러나 2008년 반독점현대화위원회는 최종 보고서를 통해 매커랜-퍼거슨법을 폐지하고 연방 반독점법의 일반적 적용제외를 축소 및 철폐할 것을 권고함.
- 연방 반독점법 적용면제의 법리로는 주행위이론과 노어-페닝턴 면책이론, 정부규제와 반독점법 사이의 관계에 대한 묵시적 적용제외, 신고요금이론 그리고 우선적 관할권이론 등이 있으며 오랜 기간 동안 판례를 통해 정립됨.

□ 일본에서 독점금지법의 보험산업 적용제외는 보험업법 101조의 규정에 따라 손

해보험에 한해 보험의 본질적 업무와 관련된 참고순보험료 산출과 표준약관의 제정 등의 공동행위가 해당됨.

- 금융청의 보험산업 공동행위 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.
- 일본은 1947년 독점금지법 제정 당시부터 적용제외를 광범위하게 허용하였으나 적용제외제도 일괄정리법(1997년), 적용제외정리법(1999년), 그리고 독점금지법 개정(2000년)을 통해 순차적으로 적용면제조항을 삭제함.

□ 유럽연합의 역내 공정거래 규제는 유럽연합 실행조약 제101조에 기술되어 있으며 부당한 경쟁제한 행위는 원천적으로 무효이나, 상품의 생산과 유통에 기여하고 기술적 경제적 발전을 촉진하는 경우 적용제외를 인정함.

- 유럽의 보험산업은 일괄면제규정(BER: Block Exemption Regulation)의 제·개정을 통해 협정 순보험료 산출 등 보험산업 고유의 협정과 공동행위에 대해 경쟁법 적용을 면제받았으나, 점차 적용면제 범위가 축소되고 있음.

4. 보험산업 공정거래규제 조화방안

□ 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, 요율규제 및 건전성 규제 등의 다양한 방법으로 보험회사에 대한 전문적 규제를 시행함.

□ 공정거래위원회는 시장경쟁을 활성화하고 경쟁을 제한하는 행위를 금지하기 위해 관련 사항을 세부적으로 정하고 있으며 특히 보험업의 특성과 관련이 큰 영역은 부당공동행위에 대한 규제로 볼 수 있음.

- 공정거래법 제19조 제1항은 공동행위의 유형을 9가지로 분류하고 있으며 크게 당연위법(per se illegal)으로 간주되는 경성공동행위(hard core cartels)와 합리의 원칙(rule of reason)이 적용되는 연성공동행위(soft core cartels)로 나누어짐.
 - 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.
- 특히 공정위는 법령에 근거가 없거나 조직법상 포괄적인 근거만 가지는 행정지도에 따른 행위는 적용제외를 인정하지 않는다는 기본원칙을 유지하고 있음.
- 즉, 행정지도는 비권력적 사실행위에 불과하므로 법적인 명령으로 볼 수 없어 동법 제58조의 법령에 의한 정당한 행위에 대한 적용제외를 인정하지 않음.
- 우리나라 보험산업에서 전문적 금융규제와 일반적 독점규제가 조화되기 위해서는 보험업법과 공정거래법을 각각 담당하는 금융위원회와 공정거래위원회의 업무협조가 필수적으로 이루어져야 함.
- 공정거래법 제58조의 적용제외 조항을 보험업법 제125조에서 정하는 상호협정에 무리 없이 적용하기 위한 전제조건은 금융위원회와 공정거래위원회의 상호협정 인가 전에 충실하고 구체적으로 협의하는 것임.
 - 현재 법령의 해석상 공정거래위원회와의 협의사항을 금융위원회가 반드시 지킬 필요는 없는 것으로 해석될 여지도 있어 차후 상호협정의 내용의 해석을 놓고 이견이 표출될 가능성이 존재함.
 - 금융감독원과 공정거래위원회 간의 업무협력을 실질적으로 제고하고 금융위원회 및 금융감독원과 공정거래위원회 사이에 전문성 활용방안의 제도화가 필요함.
 - 기존 판례를 참고로 한 보험감독 및 경쟁규제로 불필요한 행정력 및 국고

의 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.

○ 공정거래위원회와 금융위원회는 금융회사에 대한 중복규제를 방지하고 양 기관 간의 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

○ 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.

□ 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 있음.

○ 독립적 데이터 구축과 위험률 산출 능력이 없는 중소보험사를 활성화시키는 경쟁촉진적 공동행위로서 미국 및 유럽연합에서도 반독점법의 적용제외 사항으로 분류하고 있음.

○ 우리나라에서도 법 제19조 제1항의 '부당성' 판단단계에서 당해 공동행위에 따른 경쟁촉진효과나 효율성증대효과 등을 종합적으로 고려할 수 있음.

- 법 제19조 제1항에 공동행위에 따른 경쟁촉진효과나 효율성증대효과를 명시할 경우 적용제외를 따로 명시할 필요는 없음.

○ 보험업의 특수성과 밀접하게 연관되고 공동행위 시 경쟁촉진 및 효율성 증대 효과를 갖는다고 인정되는 행위에 대하여, 공정거래법상 거래조건의 합리화

를 목적으로 하는 공동행위로 인가를 고려할 수 있음.

5. 결론

- 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.