

보험시장 경쟁정책 투명성 제고방안

2014. 3

이승준 · 강민규 · 이해랑

머 리 말

보험업이 받고 있는 전문규제는 보험회사의 경영부실 등으로부터 보험계약자를 보호하는 편익을 제공한다. 한편, 사회적 가치변화에 따라 제도적인 가격자유화가 보험시장에 도입되면서, 경쟁을 제한하는 행위에 대한 규제가 추가되고 보험회사 공동행위에 대한 조사도 시작되었다.

그런데 보험업 공동행위 규제는 시장의 자율적 가격결정이 여전히 어려운 현실에서 기존 보험규제와 상충되며 보험회사의 법규리스크를 증가시키고 있는 것으로 보인다. 법규리스크 증가는 결국 보험료 상승과 보험회사 경영 부실 등 사회적 비용증가로 이어지므로, 보험시장에 대한 경쟁규제 적용은 이로 인한 사회적 비용과 전문규제의 편익을 비교해서 결정되어야 한다.

특히 보험회사 공동행위와 관련된 조사는 그 사실 여부를 떠나 보험업의 평판을 떨어뜨리고 소비자의 신뢰를 잃게 만들 가능성이 크며, 이는 소비자의 신뢰를 먹고 사는 금융업의 하나인 보험업의 장기적 기반을 흔들 수도 있는 심각한 문제이다. 더욱이 향후 부당 공동행위에 대한 소비자 집단소송 제도가 허용되는 경우, 공동행위 관련 조사는 사업기반이 취약한 중소형 보험사의 존립과도 연결될 수 있는 중요한 문제가 될 것이다.

이 보고서는 전문규제와 독점규제라는 이원적 규제를 받는 보험업의 법규리스크 경감을 위한 방안으로 경쟁규제 법체계 정비, 행정지도 절차 정비, 전문규제의 우선적 관할권 명확화와 가격경쟁 활성화를 제시하고 있다. 제시된 개선방안을 통해 보험시장의 경쟁이 활성화되고 이원적 규제에 의한 보험회사의 법규리스크가 줄어들어 장기적으로 보험산업이 발전하고 보험소비자의 이익이 증대되기를 기대한다. 마지막으로 본고의 내용은 연구자의 개인적 연구결과이며, 보험연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힌다.

2014년 3월
보 험 연 구 원
원장 강 호

■ 목차

요약 / 1

I. 서론 / 17

1. 연구배경 및 목적 / 17
2. 선행연구 / 22
3. 연구방법 / 23

II. 국내 보험시장 경쟁정책과 독점규제 / 25

1. 국내 보험시장 경쟁 확대 / 25
2. 보험시장 공동행위 공정거래법 적용사례 / 32
3. 보험시장 독점규제 적용의 문제점 / 49

III. 보험시장 독점규제 해외사례와 시사점 / 56

1. 미국 / 57
2. EU / 65
3. 일본 / 69

IV. 보험시장 경쟁정책 개선방안 / 74

1. 경쟁규제 법체계 정비 / 74
2. 행정지도 절차 정비 / 77
3. 전문규제의 우선적 관할권 명확화 / 79
4. 시장경쟁 활성화 / 82

V. 결론 / 85

| 참고문헌 | / 87

■ 표 차례

- 〈표 I -1〉 공정거래위원회 보험회사 부당 공동행위 관련 심결 / 17
- 〈표 II -1〉 보험상품 가격자유화 시기(생명보험 및 장기손해보험) / 26
- 〈표 II -2〉 보험상품 가격자유화 시기(일반손해보험) / 26
- 〈표 II -3〉 보험종목별 자본금 및 기금 요건 / 27
- 〈표 II -4〉 외국계 생명보험회사 진입 / 29
- 〈표 II -5〉 합작 생명보험회사 진입 / 29
- 〈표 IV-1〉 보험업 공동행위 법체계 정비안 / 76

A Report for more Transparent Competition Policy of Korean Insurance Markets

The 1999 legislation streamlining cartel regulation and 2000 liberalization of loadings of insurance products opened up the antitrust intervention in Korean insurance markets. The application of antitrust regulation to insurance markets has resulted in the conflicts between two authorities, namely the Financial Supervisory Commission(FSC) and the Korea Fair Trade Commission(KFTC) due to the persistence of administrative guidance on insurance premium and the lack of clear exemption clause on neither insurance nor antitrust law. There were KFTC cases about making joint decision of insurance premium following the administrative guidance issued by the Financial Supervisory Service(FSS). And the conflicts have driven up the legal risk of insurance companies and could eventually increase insurance premium while harming the industry in the long run.

There is a tension between financial and competition regulations in many countries. Although EU has a trend of reducing insurance exemption from competition law, the US and Japan as well as EU have specific exemption law or clause that excludes the application of antitrust law to insurance industry. The exemption is based on the characteristics of insurance business that pools and transfers risks employing the law of large numbers, which requires joint action among insurers to collect and accumulate insurance data to make accurate and reasonable insurance rates. In addition, certain risks such as catastrophe are to be shared by multiple insurers to be properly distributed. The competition policy of insurance markets should

consider this specific characteristics of insurance markets and the presence of no less important prudential regulation to protect policy holders.

Based on these observations on current situation both domestic and foreign, this study suggests four ways to make the competition policy on the Korean insurance markets more transparent and thereby reduce legal risk faced by Korean insurance companies. First, the insurance exemptions based on the distinctive characteristics of insurance business should be stipulated on insurance law. Second, administrative guidance especially on insurance premium should be issued with ample consideration on the antitrust issues and the issuing procedure should be improved to make a consultation between FSC/FSS and KFTC before the issuance of administrative guidance. Third, the primary jurisdiction of regulated industries should be considered before KFTC intervention in order to avoid regulatory conflicts and ensuing legal risk. Finally, most of all, the free competition in insurance markets should be encouraged in order to ensure market innovation that will increase the benefits of consumers as well as insurance industry.

요약

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

- 2000년 4월 부가보험료가 자율화되면서 보험업 효율결정 과정에 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 공정거래법)이 적용되고, 보험업 공동행위에 대한 공정거래법 상의 제재가 본격적으로 시작됨.
- 그러나 행정지도에 따른 보험회사 공동행위 등에 공정거래법이 적용되며 일선 보험회사의 규제부담이 증가되고 있음.
 - 금융감독원의 감독을 받는 보험회사는 행정지도를 거부하기 힘들고, 자체적으로 공정거래법의 적용 및 적용제외를 판단하기에는 무리가 있음.
 - 이는 금융위원회의 전문적 보험규제와 공정거래위원회의 일반적 독점규제라는 이원적 규제의 부조화로 인한 문제점이 드러난 것임.
- 이 보고서는 이러한 이원적 경쟁규제 환경에서 실질적 자유경쟁을 통해 소비자를 보호하면서 보험시장 경쟁정책을 보다 투명하게 개선하여 보험회사의 법규리스크를 감경할 수 있는 방안을 제시하고자 함.
 - 이원적 규제체계에서 보험시장의 실질적인 경쟁유도와 보험회사 규제부담 완화를 위해 법적용의 예측가능성을 높일 필요가 있음.

2. 선행연구

- 보험시장의 독점규제에 대한 선행연구는 주로 공정거래법의 보험시장 적용을

다루는 법학적 관점에서 다루어져 왔음.

- 이 밖에 보험시장의 경쟁정책 개선방향을 제시하는 선행연구는 산업조직론 관점에서 접근하거나 규제기관의 조화방안을 제시하였음.

3. 연구방법

- 국내 보험회사 공동행위 심결사례를 통해 국내 보험시장 공동행위에 대한 독점규제의 적용 현황을 조사하여 해외 보험시장 독점규제 적용 및 적용제외 사례와 비교를 통해 시사점 도출함.
- 이를 통해 국내 보험시장 경쟁 관련 이원적 규제의 현황과 문제점을 살피고 보험시장의 실질적 경쟁을 제고하면서 보험산업의 규제부담을 경감할 수 있는 개선방안 제시함.
- 이 연구는 총 5개장으로 구성되어 보험시장 경쟁정책과 독점규제 변화, 보험회사 공동행위 관련 사례조사와 그 의미를 살펴보고, 해외사례에서 시사점을 도출하여 우리나라 경쟁정책 투명성 개선방안을 제안함.

II. 국내 보험시장 경쟁정책과 독점규제

1. 국내 보험시장 경쟁 확대

가. 보험시장 자유화

- 우리나라 보험시장의 대내적 자유화는 크게 가격자유화, 진입자유화, 판매채

넬자유화로 나누어 볼 수 있으며 이들 자유화는 보험시장의 경쟁을 심화시킴.

○ 2002년 4월 참조순요율제의 폐지로 완결된 보험요율 자유화는 제도적으로는 국내 보험시장에서 보험회사 간 가격경쟁이 가능하도록 만들.

■ 우리나라는 1980년대 중반부터 지속적인 보험시장 개방요구를 받았으며 이후 OECD 가입(1996)과 외환위기(1997)를 거치며 대외개방이 심화됨.

○ 1987년 4월 라이나 생명을 필두로 국내지점, 합작법인, 현지법인의 형태로 외국계 생명보험회사가 국내 보험시장에 진입하고, 이후 알리안츠, 영국 PCA 등이 계약이전 방식으로 국내 보험시장에 진입하였음.

나. 보험업에 대한 공정거래법 적용 확대

■ 1980년 제정 당시 공정거래법은 금융·보험업에 대한 적용이 제외되었지만, 1996년 OECD 가입과 1997년 외환위기를 거치며 독점규제를 국제기준에 맞추기 위한 구체적인 입법이 나타남.

○ 2000년 4월 부가보험료 자유화와 1999년 2월 카르텔일괄정리법 시행으로 보험회사의 가격 경쟁이 가능해지는 한편, 보험료 결정 관련 공동행위에 대하여 공정거래법 적용이 본격적으로 시작됨.

2. 보험시장 공동행위 공정거래법 적용사례

가. 자동차보험료에 관한 공동행위 사례(2001년)

■ 11개 손해보험회사는 2000년 4월 1일자 부가보험료 자유화와 2000년 8월 1일자 자동차보험료 인상을 앞두고 부가보험료 산출방식 유지와 참조순보험료 이하 보험료 사용금지 등 보험료 결정 관련 구체적 논의를 나눔.

- 금융감독원은 부가보험료 자유화를 앞두고 손해보험회사들에게 잦은 보험료 인상을 자제하고 기본보험료를 종전 수준으로 정하여 신고하도록 행정지도 함.
○ 또한 물가 및 소비자보호 등을 이유로 참조순보험료의 인상률을 평균 3.8%로 억제하고 사업비를 절감하여 보험료 인상을 자제하도록 행정지도 함.
- 이에 따라 손해보험회사는 자동차보험료(기본보험료)를 종전 수준으로 유지하기로 결정하고 이후 보험개발원 제시 참조순보험료율의 변동만큼만 조정하고 그 이하로 덤핑하지 말자고 논의 후 결국 인상분(3.8%)만 반영
- 대법원(2005)은 손해보험회사들의 공동행위가 행정지도에 따르는 과정에서 외형상 일치된 것으로 보고 합의 추정을 복명하는 판결을 내림.

나. 긴급출동서비스 폐지에 관한 공동행위 사례(2002년)

- 손보험회와 10개 손해보험회사가 “공정경쟁질서유지 상호협정”에 따라 과당 경쟁 방지를 위해 “기타 응급조치” 서비스 폐지를 결정하고 이후에도 회의를 통해 5개 긴급출동서비스 등을 폐지 또는 유료화함.
- 공정거래위원회와 법원 모두 금융감독원이 긴급출동서비스의 특별이익 제공 해당 여부 검토를 지시했으나 폐지를 지시하지는 않은 것으로 판단됨.
- 대법원(2006)은 금융감독원의 특별이익 제공여부 검토 행정지도를 빌미로 보험회사가 담합한 것으로 판결함.

다. 일반손해보험 보험료에 관한 공동행위 사례(2007년)

- 10개 손해보험회사는 2000년부터 2006년까지 업무부서장회의에서 일반손해

보험 중 10개 주요 보험종목의 순율, 부가율, 할증률의 범위와 폭을 합의하고 실행함.

- 금융감독원은 '일반손해보험 가격자유화에 따른 감독정책'을 통해 급격한 요율조정이 바람직하지 않다는 입장을 밝히고, 이후 '일반손해보험의 개별계약 할인·할증제도 개선방안 통보'에서 할인·할증률의 한도 및 적용대상을 축소하도록 지시하였음.
- 대법원(2011)은 금융감독원의 지시가 보험요율의 바람직한 방향을 제시한 것에 불과하고 보험요율 수준에 관한 구체적이고 직접적 지시가 아니라며 보험회사의 부당한 공동행위로 판시함.

라. 퇴직보험에 관한 공동행위 사례(2008년)

- 13개 생명보험회사는 1998년부터 법인(영업)동업사회의를 통해 퇴직보험의 예정이율, 공시이율, 배당률을 합의함.
 - 퇴직보험은 금융감독원의 행정지도로 1998년 생보업계 공동작업반이 공동개발, 1999년 인가, 2003년까지 공동상품으로 운영됨.
- 금융감독원은 보험업법에 따라 퇴직보험 상품의 보험가격에 대해 생명보험사들이 신고 또는 제출한 기초서류와 배당내역의 적정성 여부를 확인·심사함.
 - 2002년 1월 공동상품으로 개발하여 현재 판매 중인 상품의 변경 시 공동으로 변경 신고하도록 규정하고 있는 "상품심사매뉴얼"을 보험사에 배포함.
- 서울고등법원(2009)은 행정지도에 따라 공시이율을 결정하였다는 사실을 인정할 증거가 없다며 보험회사의 부당 공동행위로 인정함.

마. 단체상해보험에 관한 공동행위 사례(2008년)

- 손·생보 각각 2005-2006에 걸친 회의를 통해 단체상해보험 관련 예정이율, 순보험요율, 부가보험요율 등을 합의함.
 - 이전에 14개 생보와 10개 손해보험회사는 2004년 단체상해보험상품 할인·환급률 및 공동위험률 정비를 위한 작업반을 구성하여 단체상해보험 공동정비방안을 마련하였으나 실행되지 못함.
- 금융감독원은 보험가격의 완전 자유화 이후 단체상해보험시장에서 과당경쟁으로 문제가 발생하자 생·손해보험회사 및 생·손보 협회에 단체상해보험 제도개선 관련 업계의 의견을 취합하여 정비방안을 마련하라고 지시함.
- 대법원(2012)은 금융감독원이 이 사건 단체상해보험의 공동정비방안에 관하여 행정지도를 한 사실은 인정되나, 보험회사들이 금융감독원의 행정지도를 기회삼아 별도의 합의를 하였다고 봄이 상당하다고 판단함.

바. 생명보험에 관한 공동행위 사례(2011년)

- 삼성생명 등 16개 생명보험회사가 1998년부터 2006년까지 각종 회의를 통해 개인생명보험의 예정이율과 공시이율 관련 정보를 교환하고 각자의 예정이율 및 공시이율을 결정함.
 - 생명보험의 예정이율 및 신공시이율 체계가 금융당국의 감독목적에 따라 만들어진 것이나 위 행위에 관한 구체적인 행정지도는 없었음.
- 서울고등법원(2013)은 보험회사들이 정보교환은 하였으나 이자율은 각자 결정하였으므로 담합이 아니라고 보고 시정명령과 과징금납부명령 모두 취소함.

사. 변액보험 수수료율 등에 관한 공동행위 사례(2013년)

- 4개 생명보험회사가 2000-2001년 작업반을 운영하면서 공동으로 변액보험상품을 개발하는 과정에서 금융감독원의 행정지도를 기화로 변액보험의 최저사망보험금보증(GMDB)수수료율의 수준 또는 상한에 대해 합의함.
- 금융감독원은 변액보험 영위기준(2000년 11월)/변액보험 내부심사기준(2001년 3월경)을 통해 최저사망보험금 보증비용을 매월/년 특별계정적립금/계약자적립금의 0.1% 이내에서 회사가 자율적으로 설정하도록 행정지도 함.
- 4개 생명보험회사(삼성, 대한(한화), 교보, 푸르덴셜)는 작업반 회의에서 GMDB 수수료율 수준을 삼성생명에서 산출한 0.1%로 정하기로 합의함.
 - 상품도입 초기에 통계미비 상황에서 선도회사 결정에 의존함.

3. 보험시장 독점규제 적용의 문제점

가. 이원적 규제의 문제

- 가격자유화 이후에도 금융감독당국의 가격관련 행정지도가 여전히 행해지는 현실에서 이에 따른 공동행위를 부당 공동행위로 공정거래위원회가 처벌하는 경우 보험회사 입장에서 이중규제로 인식될 소지가 있음.
 - 이러한 이원적 규제의 상충은 보험회사의 법규리스크를 증가시켜 보험료 상승과 건전성 저하로 이어져 보험계약자에 피해를 줄 수 있음.
- 보험회사 공동행위는 보험업법에 규정된 상호협정을 통해 가능하며 금융위원회는 상호협정 인가 전에 공정거래위원회와 협의하도록 되어 있으나 명시적인 공정거래법 적용제외 조항은 법령상에 없음.

- 이는 보험업의 특수성을 인정하여 일정 보험업 공동행위에 대해 명시적으로 경쟁법 적용을 면제하고 있는 외국과 대비됨.

나. 소비자 신뢰 저하

- 공정거래법 적용으로 인한 과징금 등 처분은 실제 담합 여부나 법원 판단과 관계없이 소비자 신뢰 저하로 이어져 보험업의 장기적 기반을 흔들 수도 있음.
- 특히 향후 예정된 공정거래법 위반 관련 집단소송 도입은 보험산업의 법규 리스크를 증폭시키고 나아가 중소보험사의 존립과도 직결되는 문제로 볼 수 있음.

다. 보험업 공동행위의 경쟁촉진성

- 보험업 공동행위는 그 본질적 특성에 의한 경쟁촉진성이 내재하는 경우가 있으므로 공정거래법 적용에는 이에 대한 고려가 필요함.
- 보험은 다수의 위험을 집적하고 분산시키는 본질적 기능을 수행하는 과정에서 대수의 법칙을 사용하여 보험요율을 산출하고 이를 위해 통계의 집적과 활용을 위한 공동행위가 필요함.
- 또한 시장 실패가 일어나는 특정 위험의 분산은 일개 보험회사의 리스크관리 능력으로는 한계가 있으므로 여러 보험회사가 공동으로 대응해야 하며 이 과정에서 공동행위가 필요함.
- 보험상품 개발은 효율산출을 위한 통계의 집적과 함께 이를 활용한 위험분산 기법이 필요하며, 이 경우 다수 회사가 공동행위를 통해 새로운 상품 및 시장 창출을 하면 이를 이용하게 되는 소비자의 후생이 증대됨.
- 공동개발로 새로운 시장을 만든 후 가격 결정 등은 개별적으로 하게 되면 공동개발 참여 보험회사 간에도 자유 경쟁을 통해 소비자 이익이 증대됨.

Ⅲ. 보험시장 경쟁정책 해외사례와 시사점

- 해외에서도 보험업에 대해서는 그 특수성을 인정하여 보험회사 공동행위 등에 독점규제법의 적용을 제외하고 있음.
- 단, 경쟁을 명백히 제한하는 행위에 대해서는 사안별로 독점규제를 적용하고 있음.

1. 미국

- 미국의 보험업 경쟁규제 사례는 각 주정부의 전문적 규제와 연방정부의 일반적 반독점 규제의 경합이란 측면에서, 금융위원회의 전문적 규제와 공정거래위원회의 일반적 독점규제라는 우리나라 상황에 대입이 가능함.

가. 미국 반독점법 개관

- 미국의 연방 반독점법은 1890년 제정된 셔먼법(Sherman Act)과 1914년 제정된 클레이튼법(Clayton Act), 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act)의 3가지 법으로 구성됨.
- 미국 반독점법은 경쟁을 저해한다고 여겨지는 행위에 대하여 별도의 경쟁 제한 및 촉진 효과에 대한 조사 없이 당연위법(per se illegal)으로 간주하며, 이러한 행위에는 주로 담합, 시장할당, 거래거절 등이 해당됨.
- 경쟁을 촉진하는(pro-competitive) 효과가 있는 경쟁자 간의 합의는 합리성의 원칙(rule of reason)을 적용하며, 합작(joint venture)이 대표적임.

나. 연방 반독점법의 일반적 적용제외

- 미국 연방 반독점법 적용제외의 법리에는 주행위이론(State Action Doctrine),

노어-페닝턴 면책이론(Noerr-Pennington Doctrine), 묵시적 적용제외, 신고요금이론, 그리고 우선적 관할이론 등이 있음.

○ 묵시적 적용제외(Implied Exemptions), 신고요금이론(Filed Rate Doctrine)과 우선적 관할이론(Doctrine of Primary Jurisdiction)은 정부규제와 관련된 반독점법 제외의 법리로 분류가 가능함.

다. 연방 반독점법의 보험업에 대한 적용제외

- 미국은 1945년 제정된 매캐런-퍼거슨법(McCarran-Ferguson Act)을 통해 보험업에 대한 연방 반독점법 적용을 제외하고 있으나 특정요율의 강제, 거래 거부 등 부당한 경쟁제한 행위는 연방 반독점법의 적용 대상임.

라. 주 반독점법의 보험업 적용제외

- 주 반독점법이 보험업에 적용제외 되는 정도는 주별로 크게 차이가 있으나 보험업에 대한 적용제외, 연방 반독점법 상의 적용제외, 규제산업에 대한 적용제외 등으로 적용제외의 형태는 연방 반독점법과 큰 차이가 없음.
- 한편 주 반독점법의 보험산업 적용제외를 폐지하자는 의견도 꾸준히 제시되어 왔으며, 1988년 이래 캘리포니아, 텍사스, 뉴저지는 보험사업자에 대한 주 반독점법 적용제외를 폐지함.

2. EU

가. EU 경쟁법 개관

- 담합 및 카르텔 규제에 관한 지역 내 경쟁규제는 회원국들 사이에 공통적으로

적용되며, 이는 EU 실행조약(TFEU) 제101조(이전 EC 조약 제 81조)에서 기술하고 있음.

- EU 실행조약 제101조 1항은 부당한 경쟁제한 행위를 기술하고 있으며, 제2항은 제1항에 의한 행위가 원천적으로 무효임을 명시하고 있음.

나. EU 경쟁법의 일반적 적용제외

- EU 경쟁법은 특정 합의가 경쟁제한성과 함께 경쟁촉진성을 갖는지에 대한 경제적 접근을 하고 있으며, 경쟁촉진으로 소비자에 혜택이 있으면 일괄면제규정(BER)으로 특정 협정 및 공동행위에 대하여 경쟁법 적용을 제외함.
- EU 실행조약 제101조 제3항에서 제1항의 부당한 경쟁제한 행위가 적용제외 되는 경우를 명시하고 있으며, 이를 위한 조건도 함께 제시함.

다. EU 경쟁법의 보험업 적용제외

- EU는 경쟁법의 보험업 적용에 있어서도 보험회사 간 특정 합의가 보험시장에 미치는 영향을 판단하는 경제적 접근을 따름.
- EEC 위원회는 80년대와 90년대 초까지 보험업에 대한 경쟁법 적용제외에 대한 원칙을 다양한 개별적 면제결정 사례를 통하여 확인하였음.
- 1992년 위원회 규칙(Commission Regulation) 3932/92 제정으로 보험시장에서도 일괄면제규정(BER)을 통해 특정 공동행위에 경쟁법 적용을 제외하기 시작함.
- 현재 운영 중인 일괄면제규정은 위원회 규칙 제267/2010으로 집단적 통계 및 청구에 기초한 동등 위험보험료 및 경험생명표 산정, 정해진 종류의 위험에 대한 공동 담보를 위한 보험회사의 설립과 운영에 대해 적용제외를 명시함.

3. 일본

가. 일본 독점금지법의 일반적 적용제외

- 초기 일본 독점금지법의 적용제외는 1947년 독점금지법 제정 당시부터 제6장에 적용제외라는 장을 두어 광범위하게 이루어졌으나 이후 점진적으로 축소됨.
- 1997년 ‘적용제외제도 일괄정리법’을 시작으로 일본 독점금지법은 점차 적용제외를 축소하기 시작함.

나. 일본 독점금지법의 보험업 적용제외

- 일본의 손해보험 산업도 위험의 관리와 분산이라는 보험의 본질적 특성으로 인해 필요한 공동행위는 독점금지법의 적용제외 대상임.
- 보험업법 101조 규정에 의거하여 손해보험에 한해 보험의 본질적 업무와 관련한 공동행위에 대해 내각총리대신(실제는 금융청)의 인가로 독점금지법 적용이 제외됨.

다. 일본 공정거래위원회의 행정지도 관련 지침

- 일본 공정거래위원회는 행정지도 가이드라인인 “행정지도에 관한 독점금지법상의 입장”에서 행정기관의 독점금지법 관련 고려사항을 구체적으로 제시하고 2011년 개정 시 행정지도 유형별로 구체적 가이드라인을 제시함.
- 독점금지법과 관계에서 문제 발생의 우려가 있는 가격 관련 행정지도 유형 및 문제점에 해당하는 법조항 역시 명시함(독점금지법 제3조, 제8조 1호·4호·5호, 제19조).

IV. 보험시장 경쟁정책 개선방안

1. 경쟁규제 법체계 정비

- 현재 보험업법의 전문규제와 공정거래법의 독점규제로 이루어진 보험회사 공동행위에 대한 이원적 규제를 입법을 통해 정비할 경우 법 적용의 예측가능성이 크게 향상될 것으로 보임.
- 보험업의 특수성에 기인한 공동행위의 경쟁촉진성에 대하여 경쟁당국의 인식이 제고되고, 이에 기초하여 보험업 공동행위의 독점규제 적용제외를 법령에 반영할 필요가 있음.
 - 또한 향후 시장변화와 소비자수요 변화에 따른 개별적 보험회사 공동행위 필요성에 대비하여 해외와 같이 공동행위 인가요건의 명문화가 필요하고 일몰조항으로 주기적 심사를 통해 필요한 경우에만 적용제외를 연장함.
- 입법을 통한 규제 명확화는 전문규제기관 및 독점규제기관의 역할에 법적 명확성을 부여하고 공동행위의 경쟁촉진성에 따른 적용법규 변화를 통해 보험사의 법규리스크를 경감시킬 것으로 기대할 수 있음.

2. 행정지도 절차 정비

- 가격관련 행정지도는 보험회사의 자율적 가격결정 권한을 제한하여 시장의 가격조절기능 작동을 방해하므로 반드시 필요한 경우 외에는 자제되어야 함.
- 전문규제 목적 상 행정지도가 반드시 필요한 경우, 규제기관 간 절차를 명확히 하여 보험회사 법규리스크를 증가시키지 않는 방향으로 시행되어야 함.
 - 금융당국/공정거래위원회는 행정지도 관련 규제당국 간 입장을 교환하여

의런 수렴을 먼저 하고, 필요 시 행정지도/공동행위 조사를 하여야 하며, 이는 양 기관의 2007년 업무협약 활성화를 통하여 해결이 가능함.

- 행정지도로 인한(또는 행정지도 없이도) 공동행위가 필요한 보험회사는 사전 별도 공정거래위원회의 유권해석을 거쳐 법규리스크를 사전에 차단해야 함.

- 규제당국 간 선 의견조율은 이원적 규제로 인한 충돌을 방지하여 보험회사의 법규리스크를 경감시키며, 이원적 규제 담당기관 간 업무협약 활성화는 규제 기관 간 소통을 증대시켜 규제효율성을 증대시킴.

3. 전문규제 우선적 관할권 명확화

- 전문규제의 우선적 관할권이 불명확하여 이원적 규제로 인한 보험회사의 법규리스크가 증가하고 있으며, 보험시장 이해관계자들의 권익보호를 위한 전문규제가 자칫 이중규제가 될 가능성을 내포하고 있음.
- 잠재적 보험소비자를 위한 일반적 독점규제보다 보험회사 경영건전성의 직접 이해관계자인 다수의 계약자 보호를 위한 전문규제의 우선적용이 필요함.
 - 공정거래법 제58조 법령에 의한 정당한 행위에 대하여 폭넓은 해석을 하는 경우 전문규제의 우선적 관할권 문제가 자연스럽게 해결될 수 있음.
 - 전문규제의 우선적 관할권 대상행위는 전문규제 당국의 명확한 지침에 따른 보험회사의 모든 행위에 적용하며, 양 규제기관 입장이 먼저 명확하게 정리된 후 필요에 따라 독점규제를 적용해야 함.
- 전문규제의 우선적 관할권 명확화를 통한 전문규제기관 의견의 우선적 반영 시 법적용의 일관성이 확보되며 이에 따른 보험회사의 혼란 방지 및 법규리스크 감소를 기대할 수 있음.

4. 시장경쟁 활성화

- 보험시장의 제도적 자유화 이면에 사전적 상품 및 가격규제가 여전히 남아있으며 이는 보험회사의 혁신적 사업모형이나 상품개발을 저해할 수 있음.
- 전반적인 보험시장의 경쟁규제는 사전적 규제를 풀어 경쟁 활성화를 통한 시장의 혁신을 보장하면서 사후적인 건전성 감독과 소비자보호는 강화하는 방향으로 지향해야 할 것임.
 - 보험시장 경쟁 활성화를 위한 보험요율의 실질적 자유화, 상품인가체계의 단순화가 필요함.
- 보험시장 경쟁 활성화로 인한 보험요율의 자율적 산정과 상품규제 개선으로 다양한 상품 개발을 통해 소비자 니즈가 충족되고 소비자 후생이 증대할 것으로 기대됨.

V. 결론

- 보험업은 대수의 법칙과 단체성에 기반한 사업모형을 가지며 이에 따라 합리적이고 공정한 통계의 집적이 보험료 산출에 필수적이며 이를 위한 공동행위는 국제적으로도 인정되고 있음.
- 보험시장에 대한 경쟁정책은 이러한 보험업의 특성을 고려하여 전문규제와 독점규제라는 이원적 규제가 피규제기관인 보험회사의 법규리스크를 증가시키지 않는 방향으로 이루어져야 함.
- 이 연구에서는 보험시장에 대한 이원적 경쟁규제의 개선방안으로 경쟁규제 법

체계 정비, 행정지도 절차 정비, 전문규제의 우선적 관할권 명확화와 가격경쟁의 활성화를 제시하였음.

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

가. 연구배경

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

〈표 I-1〉 공정거래위원회 보험회사 부당 공동행위 관련 심결

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

자료: 공정거래위원회 심결자료.

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

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

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

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

보험회사가 자율적으로 요율을 책정할 수 있도록 하여 가격경쟁을 유도하게 된

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

2) 정호열·송석은·안현중(2013).

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

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

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

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

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

행위 등을 포괄적으로 명시하고 있다.

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

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

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

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

또한 보험업 공동행위의 경쟁촉진성에 근거하여 공정거래법 제19조 제2항에 따

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

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

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

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

나. 연구목적

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

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

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

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

2. 선행연구

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

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

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

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

이 밖에 보험시장의 경쟁정책 개선방향을 제시하는 연구는 산업조직론 관점에

서 접근하거나 규제기관의 조화방안을 제시하였다.

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

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

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

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

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

3. 연구방법

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

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

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

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

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

Ⅱ. 국내 보험시장 경쟁정책과 독점규제

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

1. 국내 보험시장 경쟁 확대

가. 보험시장 자유화

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

1) 대내적 자유화

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

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

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

〈표 II-1〉 보험상품 가격자유화 시기(생명보험 및 장기손해보험)

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

자료: 『2009년도 금융감독제도』, 금융감독원.

〈표 II-2〉 보험상품 가격자유화 시기(일반손해보험)

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

주: 자동차보험 순보험요율은 2001년 8월 자유화됨.

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

〈표 II-3〉 보험종목별 자본금 및 기금 요건

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

주: *: 시행령 제12조에서 기타종목 50억 원으로 규정된 종목.

자료: 이기형 · 변혜원 · 정인영(2012).

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

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

립대리점과 중개인제도는 소비자의 채널 선택권을 넓히고 보험시장을 보다 경쟁적으로 만들었다.

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

2) 대외적 시장개방

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

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

6) ALICO; American Life Insurance Company.

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

8) 1999년 ING생명으로 개명.

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

〈표 II-4〉 외국계 생명보험회사 진입

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

자료: 이기형 · 변혜원 · 정인영(2012).

〈표 II-5〉 합작 생명보험회사 진입

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

자료: 이기형 · 변혜원 · 정인영(2012).

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

나. 보험업에 대한 공정거래법 적용 확대

1) 공정거래법 제정 초기의 보험업 적용제외

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2) 공정거래법의 보험업 적용 확대

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. 보험시장 공동행위 공정거래법 적용사례

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

가. 자동차보험료에 관한 공동행위 사례(2001년)

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

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

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

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

1) 공동행위

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

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

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

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

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

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

2) 행정지도 내용

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

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

3) 공정거래위원회 심결내용²⁰⁾

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

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

4) 법원 판단²¹⁾

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

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

21) 대법원 2005. 1. 28. 200두12052 판결.

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

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

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

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

체가 인정되지 아니한다고 달리 판시한 것이다.

나. 긴급출동서비스 폐지에 관한 공동행위 사례(2002년)

1) 공동행위

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

2) 행정지도 내용

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

3) 공정거래위원회 심결내용²³⁾

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

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

22) 손보520-13322, 1997. 9. 19.

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

내용은 없으므로 손보협회 등의 위 주장은 이유가 없다고 판단하였다.

4) 법원 판단²⁴⁾

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

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

다. 일반손해보험 보험료에 관한 공동행위 사례(2007년)

1) 공동행위

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

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

2) 행정지도 내용

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

3) 공정거래위원회 심결내용²⁵⁾

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

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

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

4) 법원 판단²⁶⁾

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

라. 퇴직보험에 관한 공동행위 사례(2008년)

1) 공동행위

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

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

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

2) 행정지도 내용

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

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

3) 공정거래위원회 심결내용²⁷⁾

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

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

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

거도 없어 위 주장은 이유 없다고 판단하였다.

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

4) 법원 판단

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

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

마. 단체상해보험에 관한 공동행위 사례(2008년)

1) 공동행위

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

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

29) 대법원 2009. 10. 29. 2009두11218 판결.

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

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

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

2) 행정지도 내용

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

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

3) 공정거래위원회 심결내용³⁰⁾

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

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

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

4) 법원 판단³¹⁾

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

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

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

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

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

바. 생명보험에 관한 공동행위 사례(2011년)

1) 공동행위

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

2) 행정지도 내용

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

3) 공정거래위원회 심결내용

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

이율 등에 관하여 합의하여 부당한 공동행위를 하였다고 판단³²⁾하였다.

4) 법원 판단

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

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

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

사. 변액보험 수수료율 등에 관한 공동행위 사례(2013년)

1) 공동행위

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

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

33) 서울고등법원 2013. 7. 17. 2012누2346.

정운용과 관련한 사항이 구체적으로 논의되었다.

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

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

2) 행정지도 내용

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

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

3) 공정거래위원회 심결내용³⁴⁾

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

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

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

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

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

35) 서울고등법원 2013. 7. 17. 2012누2346.

4) 법원 판단

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

3. 보험시장 독점규제 적용의 문제점

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

가. 이원적 규제의 문제

1) 가격관련 행정지도

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

36) 행정절차법 제2조 제3호.

시·협조요청으로 정의하고 있다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2) 법령 상 적용제외 조항 부재

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

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

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

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

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

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

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

나. 소비자 신뢰 저하

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

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

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

다. 보험업 공동행위의 경쟁촉진성

1) 경쟁촉진적 공동행위

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

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

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

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

2) 보험상품 공동개발의 편익

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

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

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

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

Ⅲ. 보험시장 독점규제 해외사례와 시사점

외국에서도 역시 보험의 특수성³⁹⁾을 인정하여 보험회사 공동행위 등에 독점규제법의 적용을 제외하고 있으며, 이는 아직 보험업의 특수성에 기인한 적용제외 조항이 없는 우리나라가 법적용의 명확성을 높여 법규리스크를 줄이기 위해 참고할 만한 사항으로 볼 수 있다. 그러나 경쟁을 명백하게 제한하는 행위에 대해서는 사안 별로 독점규제를 적용하여 산업의 특수성으로 인하여 독점규제 자체가 무력화되는 것을 방지하고 있다.

이러한 면에서 국내외를 막론하고 보험시장에 대한 경쟁규제 적용에는 전문적 보험규제와 일반적 독점규제 사이에 긴장이 있는 것으로 보인다. 하지만 유럽과 일본의 경우, 보험산업에 대한 경쟁법의 적용제외 대상 행위를 점차 축소해가는 추세를 보이고 있으며, 미국도 보험업의 연방 반독점법 적용제외를 폐지하려는 논의가 꾸준히 나오고 있다.

이러한 추세에도 불구하고 우리나라도 해외 주요국과 같이 보험업에 대한 독점규제의 적용제외를 명확히 하는 방향으로 법체계를 정비하는 것이 이원적 규제로 인한 혼란을 줄이는데 도움이 될 것으로 보인다.

이 장에서는 해외사례로 미국, EU와 일본 독점규제법의 보험시장 적용 및 적용제외 현황을 살펴보고 우리나라 보험시장 독점규제 적용에 대한 시사점을 얻고자 한다.

39) 보험제도의 단체성으로 보험사업의 기본전제가 되는 보험요율은 객관적이고 합리적인 통계자료를 기초로 산출되어야 하고, 보험가입자에 대한 지급여력의 확보를 위하여 반드시 필요한 재무건전성과 다수 계약자 보호 등의 목적을 위하여 금융감독당국의 광범위한 규제를 받음.

1. 미국⁴⁰⁾

가. 미국 반독점법 개관

미국 정부체계는 연방정부와 주정부가 각각 권한을 분리하여 가지며, 반독점법이 주법의 규제를 받는 보험업에 적용제외 되는 법리는 이러한 연방주의에 근거한다. 주정부가 가진 권한에 대하여 연방정부의 간섭은 최소한에 그치는 것으로 기대되며, 이에 따라 주정부와 연방정부 중 보험감독 권한의 주체에 대한 논의는 역사적으로 긴장관계가 형성되어 온 문제이다. 현재 미국은 각 주의 보험법에 따라 주 보험감독관이 보험업에 대한 전문적인 감독과 함께 경쟁에 대한 규제도 담당하고 있다.

미국의 사례는 각 주정부가 가진 보험업에 대한 전문적 규제와 연방정부가 가진 일반적 독점규제의 경합이라는 측면에서 보험시장에 대한 금융위원회의 전문적 규제와 공정거래위원회의 일반적 독점규제가 이루어지고 있는 우리나라 상황에 대입이 가능하다.

1) 연방 반독점법과 집행기관

미국의 연방 반독점법은 1890년 제정된 셔먼법(Sherman Act)과 1914년 제정된 클레이튼법(Clayton Act), 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act)의 3가지 법으로 이루어져 있다.

셔먼법은 최초의 연방 반독점법으로 독점 및 담합에 대한 연방정부의 간섭하면 서도 포괄적 규제를 담고 있으며 법 제정 이후 방대한 법원판례를 통해 내용이 풍부해졌다.

클레이튼법은 거래거절(exclusive dealing), 가격차별(price discrimination), 기업

40) ABA Section of Antitrust Law(2006)와 Hovemkamp(2005)를 중심으로 기술.

합병(M&A), 경쟁사 간의 임직원 공유(interlocking directorates) 등 경쟁 제한적 행위에 대한 규제를 위해 보다 구체적인 내용을 담아 제정되었다.

연방거래위원회법은 반독점법에 규정된 내용에 대한 위반 뿐 아니라 그 정신에 대한 위반까지도 불법으로 규정하는 등 경쟁을 제한하는 불공정행위에 대한 포괄적 금지를 담고 있다.

연방 반독점법은 법무부(Department of Justice) 내 반독점국(Antitrust Division)과 연방거래위원회(FTC; Federal Trade Commission)가 집행하지만, 반독점행위로 인한 피해배상을 위한 민사소송은 주, 지방정부 및 개인도 제기할 수 있다. 반독점행위에 대해서 법무부는 형사 및 민사적으로 대응할 수 있으며, 연방거래위원회는 민사적으로 해결하거나 또는 청문절차를 거쳐 정지명령을 내릴 수 있는 권한⁴¹⁾을 가지고 있다. 법무부나 연방거래위원회 이외 당사자는 개인 또는 집단소송을 통해 특정 명령을 내리거나 소송비용, 변호인비용과 함께 삼배배상(treble damages)을 받을 수 있다.⁴²⁾

서면법의 위반은 중범죄(felony)에 해당하여 위반행위 당 10년 이하의 징역형과 개인은 \$100만 이하, 법인은 \$1억 이하의 벌금형을 받게 된다.⁴³⁾ 특히 담합 등과 같은 경성카르텔에 해당하는 중대한 경쟁제한 행위에 대해서 법무성은 이를 형사범으로 기소할 수 있다.

2) 당연위법과 합리성의 원칙

미국의 반독점법은 경쟁을 저해한다는 사실에 의문의 여지가 없다고 여겨지는 행위는 별도의 경쟁제한 또는 경쟁촉진 효과에 대한 조사 없이 당연위법(per se illegal)으로 간주한다. 주로 담합, 시장할당, 거래거절 등의 불공정행위가 여기에 해당된다.

41) 15 USC Section 45(b).

42) 15 USC Section 15(a).

43) 15 USC Sections 1, 2.

담합(price fixing)은 판매가격에만 국한되지 않고 가격을 이루는 요소나 가격 경쟁에 심각한 영향을 미치는 모든 거래조건을 포함하며, 시장 또는 고객 할당(market or customer allocation)은 경쟁자들 사이에 각각의 영업 구역이나 영업대상 고객을 나누는 행위를 의미한다. 또한 거래거절(boycotts)은 경쟁자들이 협동해서 특정 경쟁자나 고객 또는 부품업체 같은 제3자와의 거래를 거절하는 행위이다.

거래거절의 경우 보험업에 대한 연방 반독점법 적용면제가 없다면 이에 대해서 당연위법으로 판단하는 보험관련 미국 법원 판례가 존재한다. 대표적인 판례는 ‘요율산출기관의 요율 사용을 거부한 보험회사를 대리하는 독립대리점 사용을 거부하는 해당 요율산출기관 회원사들 사이의 합의’⁴⁴⁾, ‘요율산출기관의 요율 사용을 거부한 보험회사의 회원자격을 박탈하는 요율기관 회원사들 사이의 합의’⁴⁵⁾, ‘보험 계약자들에게 높은 요율을 강제하기 위해 시장에서 철수하기로 하는 보험회사들 사이의 합의’⁴⁶⁾ 등이다.

신상품의 도입과 같이 경쟁을 촉진하는(pro-competitive) 효과가 있는 경쟁자 사이의 합의는 합리성의 원칙(rule of reason)을 적용하며, 합작(joint venture)이 대표적인 예이다. 합리성의 원칙이 적용될 수 있는 합법적인 합작은 일부라도 영업을 통합하거나 리스크를 공유하는 성격을 가져야 하며, 이와 같은 리스크 공유는 경쟁제한을 상쇄하는 효율성을 갖는 것으로 인식된다. 신상품 개발이나 판매를 목적으로 하는 합작이나 보험업의 특정위험 공동인수(pool)나 거대위험 공동인수(syndicate)도 합법적인 합작의 예로 들 수 있다. 이외 당연위법이 적용되지 않는 합의의 예로 협회, 표준화기관, 협동조합을 들 수 있다.

44) United States v. South-Eastern Underwriters Association, 322 US 533(1944).

45) Workers' Compensation Insurance Antitrust Litigation, 867 F.2d 1552 (8th Circuit, 1989).

46) Sandy River Nursing Care Center v. Aetna Casualty & Surety Co., 985 F.2d 1138 (1st Circuit, 1993).

나. 연방 반독점법의 일반적 적용제외

미국 연방독점법 적용제외의 법리에는 주행위이론(State Action Doctrine), 노어-페닝턴 면책이론(Noerr-Pennigton Doctrine), 묵시적 적용제외, 신고요금이론, 그리고 우선적 관할이론 등이 있다.

주행위이론은 주나 지방정부의 행위 또는 주의 규제에 따라 행해진 행위가 주의 정책으로 명백하고 단정적으로 표현(clear articulation)되고 주정부 당국의 적극적인 감독(active supervision)을 받는 경우, 연방 반독점법의 적용을 배제⁴⁷⁾하는 이론이다.

노어-페닝턴 면책이론은 경쟁자가 공동으로 하는 법제정이나 법집행에 영향을 미치려는 순수한(genuine) 청원(petition)⁴⁸⁾이나 공무원 대상 로비⁴⁹⁾는 비록 경쟁 제한적 요소를 가질지라도 반독점법 적용을 면제한다는 이론이다.

묵시적 적용제외(Implied Exemptions), 신고요금이론(Filed Rate Doctrine)과 우선적 관할이론(Doctrine of Primary Jurisdiction)은 정부규제와 관련된 반독점법 제외의 법리로 분류가 가능하다.

묵시적 적용제외는 법령상 명시적 적용제외 조항이 없더라도 특정 영역에 대한 연방정부의 광범위한 규제를 근거로 반독점법의 적용제외를 인정⁵⁰⁾하는 법리이며, 이는 반독점법의 적용이 이미 행해지고 있는 정부규제 체계에 혼란을 줄 우려가 있을 때, 규제체계의 명백한 모순⁵¹⁾을 피하고자 필요최소한의 범위에서만 인정한다.

우선적 관할이론은 금융업과 같이 해당 영역에 관한 전문성과 경험을 가진 규제 기관이 존재하고 판단에 전문성이 필요한 사안의 경우, 그 기관이 먼저 해당 분쟁

47) Parker et al. v. Brown, 317 US 341(1943).

48) Eastern R.R Presidents Conference v. Noerr Motor Freight, Inc., 365 US 127(1961).

49) United Marine Workers v. Pennington, 381 US 657(1965).

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

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

을 판단한 뒤, 최종적으로 법원이 반독점법 관련사항을 판단⁵²⁾하는 이론으로, 전문적 의견이 필요한 사안에 대해 법원은 전문규제기관의 의견을 우선 적용한 뒤 반독점법을 적용한다. 신고요금이론은 보험처럼 가격에 대한 규제를 받는 사업자를 대상으로 제기되는 소송에서 반독점법상 삼배배상청구(Treble Damages)를 부인⁵³⁾하는 이론이다.

다. 연방 반독점법의 보험업에 대한 적용제외

미국은 1945년 제정된 매캐런-퍼거슨법(McCarran-Ferguson Act)을 근거로 보험업에 대한 연방 반독점법 적용을 제외하고 있다. 그러나 특정요율을 강제하거나 거래를 거부하는 등 부당하게 경쟁을 제한하는 행위는 여전히 반독점법 적용 대상이다.

1) 매캐런-퍼거슨법 제정 배경

1869년 Paul v. Virginia 판결⁵⁴⁾ 이래로 보험업은 주내로 지역이 국한된 사업으로 간주되며 주간 통상(interstate commerce)의 범주에 들지 않아 연방법의 적용을 받지 않고 주법에 의한 규제를 받고 있다. 이는 연방 대법원이 보험업의 지역성을 인정하고 각 주의 보험업 규제를 인정하고 있음을 의미했다.

그러나 1944년 United States v. South-Eastern Underwriters 판결⁵⁵⁾에서 보험업을 주간 통상으로 인정하면서, 연방 반독점법인 셔먼법 적용 대상이 되고 이에 따라 해당 담합사건 처리가 보험산업의 존망이 달린 문제로 비화되었다. 이에 따라 의회는 1945년 매캐런-퍼거슨법을 제정하여 보험업에 대한 주법의 통제와 반독점

52) Ricci v. Chicago Mercantile Exchange, 409 U.S. 289(1973).

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

54) Paul v. Virginia, 75 US 168(1868).

55) United States v. South-Eastern Underwriters, 322 US 533(1944).

규제 사이의 균형과 조정을 시도하였고, 이후 3년간 각 주는 보험규제를 마련하여 매캐런-퍼거슨법을 시행하였다. 법 적용에 대한 3년의 유예기간 동안 각 주는 작은 연방거래위원회법(little FTC)으로 불리는 주별 반독점 규제를 입법하고 연방 반독점법과 유사한 체계를 갖추게 되었다.

2) 매캐런-퍼거슨 적용제외 요건

매캐런-퍼거슨법은 주법에 의해 규제받는 보험사업(Business of Insurance)으로 거래거절(boycott), 강요(coercion) 또는 협박(intimidation)에 의한 협정이나 행위가 아닌 경우에 보험업에 대해 연방 반독점법으로부터 폭넓은 적용제외를 인정하고 있다.

“주법에 의한 규제”의 예를 들면, 뉴욕주 보험법 제23절은 요율에 관한 규제에서 보험사업자들의 공동행위에 관해 명시하며 보험회사 간 경쟁적 시장여건의 장려에 관해 언급하고 있다. 구체적인 내용으로는 ‘보험사업자 간의 가격경쟁 및 경쟁 행위 및 경쟁적 시장여건에 적합한 요율 장려’, ‘일정 범위 내 보험사업자 간 공동 행위 허용 및 규제를 통한 공공복리 증진 명시’, ‘보험감독관의 공동행위 검토와 청문회를 통한 행위의 부당성 및 불합리성 인정 및 이유 명시를 통한 공동행위 중지 요구’ 등이 있다.

‘보험사업’에 해당하기 위한 요건으로는 1982년 Union Life Insurance Co. v. Pireno 판결⁵⁶⁾을 통해 미국 대법원은 ‘보험가입자의 위험 이전 또는 분산을 위한 보험의 본질적 기능 충족’, ‘보험회사와 피보험자 간 보험계약관계의 본질적 구성 부분 존재’, ‘보험사업자들만의 업무로 규정’ 이라는 3가지 요건(Pireno test)을 확립하였다.

요율산출, 표준약관, 공동인수, 보험청약의 인수 또는 거절, 보험계약의 마케팅과 유통, 보험금지급, 보험사고처리, 재보험 등은 지금까지 대법원 및 하급법원에

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

서 피레노 심사를 거친 보험사업으로 간주한다.

그러나 이러한 조건을 만족시킨다 하더라도 특정요율을 강제하거나 거래를 거부하는 등의 경쟁제한 행위는 금지되며 위반 시에는 연방 반독점법의 적용을 받는다.

3) 매캐런-퍼거슨 적용제외 폐지 논의

매캐런-퍼거슨 적용면제가 활발하게 실시되고 있음에도 불구하고 이러한 적용면제는 반독점법 현대화 논의 과정에서 비판을 피할 수 없으며, 2008년 글로벌 금융위기 이후 금융감독체계 개편 논의과정에서도 보험규제 및 감독의 주체를 연방 정부 차원에서 담당할 지에 대한 논의가 있었다.

2000년대 초반, 반독점현대화위원회(Antitrust Modernization Commission)⁵⁷⁾의 최종 보고서도 매캐런-퍼거슨법의 폐지와 연방 반독점법의 일반적 적용제외의 축소 및 철폐를 권고한 바 있다. 2006년에는 매캐런-퍼거슨법을 폐지하고 보험감독을 연방정부의 관할 아래 두려는 논의가 의회에서 진행되어 상원 법사위원회(Judiciary Committee)에서 청문회를 개최한 적이 있다. 그리고 2010년 오바마 행정부의 건강보험 개혁과정에서 민주당의 건강보험 개혁법안에 건강보험산업이 저항하자 민주당 지도부를 중심으로 매캐런 적용제외를 폐지하려는 움직임이 있었으나 건강보험 개혁법안 통과되면서 현행 제도를 유지하고 있다.

다. 주 반독점법의 보험업 적용제외

주 반독점법이 보험업에 적용제외 되는 정도는 주별로 다르지만 주요 적용제외의 형태는 크게 보험사업에 대한 적용제외, 연방 반독점법 상의 적용제외, 규제산

57) 반독점현대화법(Antitrust Modernization Act of 2002) 제정으로 만들어져 12인의 위원들로 구성되며 반독점법의 현대화에 대한 입법 및 행정적 제안을 담은 최종보고서를 의회와 대통령에게 제출하고 2005년 5월 31일 활동을 종료하였다.

http://govinfo.library.unt.edu/amc/report_recommendation/toc.htm

업에 대한 적용제외 등이며 이는 연방 반독점법의 적용제외 법리와 대동소이하다.

현재 15개 주에서는 입법의 형태로 보험관련 특정 행위에 대한 주 반독점법의 적용제외를 일정부분 인정하고 있다. 예를 들어 뉴욕 주의 반독점법인 Donnelly Act(1899)는 손해보험 요율 관련 내용에 대하여 주 보험법이 규제하지 않는 범위에 서만 적용된다. 그리고 메릴랜드 주 반독점법 역시 보험 및 재보험 공동인수 계약을 포함하여 주 보험법의 규제가 있는 행위에 대해서 주 반독점법 적용을 제외한다. 오클라호마의 경우에는 보험법이 주 반독점법보다 우선 적용되지만 보험지주 회사에는 주 반독점법이 적용된다.

이밖에 여러 주에서 매캐런 적용제외나 주행위이론과 같은 연방 반독점법 적용제외 내용을 주 반독점법 조항으로 포함하고 있다. 예를 들어, 플로리다 주 반독점법(1980)은 연방 반독점법이 적용제외 하는 행위에 대해 주 반독점법을 적용하지 않는다. 매사추세츠 주 반독점법 역시 연방 반독점법이 적용제외 되는 행위에는 주 반독점법을 적용하지 않는다.

또한 보험업을 포함한 규제산업에 일반적인 주 반독점법의 적용제외를 인정하는 주도 있으며, 이는 주행위이론과 유사한 법률적 논거를 가진다. 예를 들어, 아이오와 주 반독점법은 명백하게 주나 연방의 규제당국에 의해 승인되고 규제되는 행위에 대하여 적용제외를 인정하고 있다.

배타적이고 우선적 사법권(jurisdiction) 또는 신고요금이론도 주 사법부가 주 반독점법의 적용을 제외시키는 논거로 자주 적용해 왔다. 주 보험당국처럼 배타적이고 우선적 규제기관의 경우 주 의회에서 입법한 보험법을 배타적으로 해석하는 권한을 가지고 규제 상의 갈등 또는 모순을 해결하고 있다.

그러나 주 반독점법의 보험업 적용제외 폐지 권고도 꾸준히 이루어지고 있다. 1988년 이래로 캘리포니아, 텍사스, 뉴저지는 보험사업자에 대한 주 반독점법 적용제외를 폐지하였다. 캘리포니아의 경우 1988년 주민투표(Proposition 103)를 통해 과거 보험통계의 공유와 주가 인정한 특정 불량물건 인수참여를 제외한 모든 공동행위에 주 반독점법을 적용하기 시작하였다. 뉴저지도 1990년 과거 경험데이터의 수집과 공유를 제외한 개인용 자동차 요율공동산출에 관한 공동행위에 대해

주 반독점법 적용제외를 폐지하였다. 텍사스는 1991년 미니 매캐런법으로 불리는 일반적 보험업 적용제외를 폐지하고, 주법이나 주 규제당국에 의해 인정되는 행위에 대해서만 적용제외를 인정하도록 범위를 축소하였다.

2. EU⁵⁸⁾

가. EU 경쟁법 개관

유럽연합(EU)은 1993년 11월 1일 마스트리이트(Maastricht Treaty) 조약의 발효로 창립되었으며, 2009년 12월 1일 리스본 조약의 발효로 현행 체제를 구축하였다. 현재 총 28개 회원국⁵⁹⁾의 정치·경제적 연합체로 유럽연합 지역 내에 단일 시장을 만들어 인력, 상품, 서비스 및 투자가 자유롭게 이동할 것을 규정하고 있다.⁶⁰⁾ EU 경쟁법 역시 단일시장 형성을 위한 리스본 조약의 정신에 따라 역내 경제행위에 대하여 공통적으로 적용된다.

1) EU 경쟁법

EU 경쟁법은 크게 리스본 조약으로부터 나오는 4가지 분야의 경쟁법 적용을 다루고 있는데, 이에 대한 내용은 다음과 같다. 첫째, EU 역내에 영향을 미치는 모든 형태의 담합과 카르텔 등 반경쟁적 행위들을 통제(EU 실행조약⁶¹⁾ 제101조), 둘째, 독점 또는 시장지배적 지위의 남용 금지(EU 실행조약 제102조), 셋째, EU 회원국의 자국 회사들에 대한 직·간접적 보조금의 통제(EU 실행조약 제107조), 넷째,

58) Lista(2013)과 Jones and Sufrin(2011)를 중심으로 기술.

59) 2013년 크로아티아(Croatia) 가입으로 28개국 이 됨.

60) EU 실행에 관한 조약(TFEU) 제26조.

61) TFEU; Treaty on the Functioning of the European Union(2008/C 115/01) Article 101 (ex Article 81 TEC).

EU 및 EEA 내의 일정금액 이상의 인수합병과 합작투자 제안에 대한 통제(EU 실행 조약 제102조와 EC 합병규제⁶²⁾에 관한 이사회 규칙 139/2004)를 EU 경쟁법은 다루고 있다.

담합 및 카르텔 규제에 관한 지역 내 경쟁규제 역시 회원국들 사이에 공통적으로 적용되며 이는 3개의 조항으로 이루어진 EU 실행 조약 제101조(이전 EC 조약 제 81조)에서 기술하고 있다. 제1항에서 기술하고 있는 부당한 경쟁제한 행위는 “회원국 간의 거래에 영향을 미치거나 경쟁을 왜곡, 제한, 방해 또는 그러한 목적으로 행해지는 기업들 간의 협정, 기업들로 이루어진 협회의 결정, 그리고 동조적 행위(concerted practices)”로 특히 직·간접적으로 구매가격 혹은 판매가격, 기타 거래 조건을 고정시키는 행위, 생산, 판매, 기술 개발, 혹은 투자를 제한하거나 통제하는 행위, 시장 혹은 공급처를 공유하는 행위, 동일한 거래를 행하는 거래 상대방에게 차별적 조건을 적용하여 경쟁에서 불이익을 주는 행위, 마지막으로 본질적으로나 상관습 측면에서 전혀 관련 없는 부수적인 계약의 체결을 해당 거래 성사의 결정요인으로 제시하는 행위 등이다. 제2항은 부당한 경쟁제한 행위가 자동적으로 무효임을 명시하고 있으며, 이에 따라 제1항에서 금지하는 모든 협정 또는 결정은 자동적으로 효력을 상실한다.

2) EU 경쟁법의 집행기관

EU 경쟁법 집행은 EU의 행정부라 할 수 있는 위원회(Commission) 산하에서 역내 경쟁정책을 맡고 있는 경쟁국(Directorate General for Competition)이 담당하고 있다. 또한 각 회원국 경쟁당국과 법원도 위원회와 함께 경쟁법의 집행과 적용에 책임이 있다.

62) Council Regulation(EC) No. 139/2004 on the Concentrations between undertakings(the EC Merger Regulation).

나. EU 경쟁법의 일반적 적용제외

EU 실행조약(TFEU) 제101조 제3항은 제1항이 적용제외 되는 경우를 명시하고 있다. 제1항이 적용제외 되는 경우는 기업들 간 협정, 기업들로 구성된 협회의 결정, 그리고 동조적 행위들이 상품의 생산과 유통에 기여하고 기술적 또는 경제적 발전을 촉진하는 동시에 그 결과 발생하는 편익이 소비자에게 적절하게 제공되어야 한다. 또한 이들 협정, 결정 그리고 동조적 행위가 이러한 목적을 달성하는데 불가피하지 않은 제약을 기업들에게 강요하지 않고, 해당 기업이 관련 상품의 상당 부분에 대해 경쟁을 제거할 가능성을 주지 않아야 한다고 규정하고 있다.

이와 같은 EU 실행조약(TFEU) 제101조 제1항의 적용제외를 위해 제3항에서 요구하는 조건은 크게 4가지로 요약할 수 있다. 첫째, 공동행위가 생산과 유통을 촉진, 둘째, 공동행위가 소비자에게 편익을 제공, 셋째, 공동행위의 불가피성, 넷째, 경쟁의 제거 불가능으로 이 4가지 조건을 만족할 경우 제1항의 적용이 제외된다.

이처럼 EU 경쟁법은 특정 합의가 해당 시장의 경쟁제한성과 함께 경쟁촉진성을 갖는지 판단하는 경제적 접근을 따르고 있다. 경쟁촉진성이 인정되고 소비자가 혜택을 제공받는 경우 일괄면제규정(BER: Block Exemption Regulation)으로 특정한 협정 및 공동행위에 대해서 경쟁법의 적용을 제외한다. 2004년부터 EU는 경쟁법에 대한 개별 적용제외 신청이 급증하여 행정적인 부담이 지나치게 많아지자 개별 면제제도를 폐지하고 일괄면제만 가능하도록 하였다.

보험업 역시 그 특수성에 따른 보험일괄면제규정(Insurance Block Exemption Regulation)으로 협정 순보험료 산출 등 보험업의 특정한 협정 및 공동행위에 대해서 경쟁법의 적용을 제외하고 있다. 그러나 점차 보험업에 대한 적용면제 범위를 축소하며 경쟁법 적용을 받는 행위의 범위를 확대 중이다.

다. EU 경쟁법의 보험업 적용제외

유럽연합(EU)은 경쟁법의 보험업 적용에 있어서도 보험시장 내 특정 합의가 보

험시장에 미치는 영향을 판단하는 경제적 접근을 따르고 있다. 원칙적으로 보험업에 대해서도 EU 경쟁법은 적용되어야 하지만 순보험요율 산출을 위한 공동행위와 같은 보험업의 특성은 인정하였다.

EEC 위원회는 80년대와 90년대 초까지 보험업에 대한 EU 경쟁법 제101조 제3항의 적용제외에 대한 원칙을 여러 개별적인 면제 결정 사례를 통하여 확인하였다. *Nuovo Cegam*(1984)과 *Verband der Sachversicherer*(1985)를 통해 순보험요율 산출을 위한 공동행위에 대해 적용제외를 인정⁶³⁾하였고, *Concordato Incendio*(1990)⁶⁴⁾의 사례를 통해서 위험요율과 표준약관에 대한 적용제외를 인정하였으며, *TEKO*(1989)와 *Assurpol*(1992)를 통해 (재)보험 공동인수에 대한 적용제외 인정⁶⁵⁾하였다.

1992년 위원회 규칙(Commission Regulation) 3932/92⁶⁶⁾ 제정으로 보험업도 일괄면제규정(BER)을 통해 보험업의 특정한 협정 및 공동행위에 대해서 경쟁법 적용을 제외하기 시작하였다. 일괄면제규정을 통하여 이전 개별 면제결정의 연장선에서 협정 순보험요율 산출, 표준약관, 특정 리스크의 공동인수 등과 함께 안전장치 기준 등이 경쟁법 적용제외 대상이 되었다. 이후 일괄면제규정은 두 차례 개정되었으며, 일몰규정에 따라 2003년과 2010년 보험업 일괄면제규정은 폐지되었다.

현재 운영 중인 일괄면제규정은 위원회 규칙 제267/2010⁶⁷⁾이며 제1조에서 EU 실행에 관한 조약 제101조 제3항에 따라 제101조 제1항의 적용이 제외됨을 명시하고 있다. 이에 따라 집단적인 통계나 청구 등에 기초한 공동의 위험보험료 및 경험

63) Commission Decision, *Verband der Sachversicherer*, 7/02/85 OJ L35/20 & Commission Decision, *Nuovo Cegam*, 11/04/84 OJ L99/29.

64) Commission Decision, *Concordato Incendio* 1990, OJ L15/25.

65) Commission Decision, *Technisches Kontor fuer die Maschinen-B-U-Versicherung (TEKO)*, 20/12/89 OJ L13/34 & Commission Decision, *Assurpol*, 14/12/92 OJ L37/16.

66) Commission Regulation (EEC) No. 3932/92 of 21 December on the application of Article 85(3) of the Treaty to certain categories of agreements, decision, and concerted practices in the insurance sector, 1992 OJ L398/7.

67) 2010년 3월 31일 일몰된 위원회 규칙 제358/2003을 대체하며 2017년 3월 31일 일몰 예정이다.

생명표 등을 산정하고 배포하는 경우, 공동인수 및 공동재인수 형태의 정해진 종류의 위험에 관한 공동담보를 위한 보험회사를 설립하고 운영하는 경우에는 제 101조 제1항의 적용이 제외된다.

그러나 이전 일괄면제규정인 위원회 규칙 제358/2003에서 적용을 제외하던 일부 공동행위에 대해서는 적용제외를 폐지하였다. 이에 해당하는 공동행위는 미래의 청구 규모 또는 빈도 및 여러 종류의 투자수익성에 영향을 주는 외부적 환경변화에 관한 일반적인 공동연구, 비구속적 공동표준약관(SPC; Standard Policy Conditions)의 제정, 보험계약의 수익성에 관한 비구속적 모형의 공동제정, EC 수준에서 확립되어 있지 않은 안전장치의 설치 및 유지에 관한 기술적 세부규칙 및 규제의 제정, 인정 및 배포 등이다.

이처럼 이전 일괄면제규정의 경쟁법 적용제외 행위들을 모두 보험업의 특수한 요소로 단정지을 수는 없으며 주기적인 검토에 의해 경쟁법 적용대상으로 포함되기도 하는데, 공동표준약관, 안전장비의 설치에 관한 공동 기준 설정 행위는 그 대표적인 예라 할 수 있다.

하지만 효율산출을 위한 공동 정보 집적과 생명표 작성 등의 분석 행위, 그리고 공동 보험인수 행위는 보험업의 특수성으로부터 연유한 공동행위이며, 일괄면제규정을 통해 보호할 필요성이 계속 인정되고 있다. 단, 향후 동 정보 집적과 분석 활동을 위한 일괄면제규정 개정여부나 갱신 시 개정 범위는 향후 달라질 수 있다. 또한, 공동보험 인수행위는 일괄면제규정 갱신 여부가 검토되고 있으나 경쟁 촉진적인 효과의 존재가 명백하므로 공동행위의 부정적인 효과를 줄이는 방법이 필요하다.

3. 일본

일본의 법체계는 대륙법 체계로 헌법 및 조약 아래 법률 및 명령 순으로 이루어진 위임입법 체계 등 여러 측면에서 우리나라와 유사하다고 할 수 있다. 감독체계

는 금융청이 은행, 금융투자, 보험 등 모든 금융업을 통합 감독하는 통합금융감독 체계이며, 금융감독당국의 행정지도가 있었으나 2000년대 이후 금융관련 행정지도는 사라진 것으로 보인다.⁽⁶⁸⁾

가. 일본 독점금지법의 일반적 적용제외⁽⁶⁹⁾

초기 일본 독점금지법의 적용제외는 1947년 「사적독점의 금지 및 공정거래 확보에 관한 법률」(이하 독점금지법) 제정 당시부터 제6장에 적용제외라는 장을 두어 광범위하게 이루어지기 시작하였다. 자연독점(구법 제21조), 사업법령(구법 제22조), 무체재산권(구법 제23조), 일정한 조합의 행위(구법 제24조)를 적용제외 사유로 규정하였고, 1953년 법 개정을 통해 재판매가격유지행위계약(구법 제24조의 2), 공정거래위원회 인가를 받은 불황카르텔(구법 제24조의 3) 및 합리화 카르텔(구법 제24조의 4) 조항을 적용제외 사유로 추가하였다. 또한 구법 제22조를 근거로 「사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률의 적용제외 등에 관한 법률」(적용제외법)을 제정하여 구체적으로 동 조항상의 적용제외근거 법률을 지정하였다.

그러나 자연독점적 규제산업도 기술발전 및 경쟁환경 변화와 함께 경쟁이 가능하다는 인식아래 규제산업에 대한 독점금지법 적용제외가 축소되기 시작하였다. 1997년 「적용제외제도 일괄정리법」으로 개별 법령에서 정한 독점금지법 적용제외를 일괄적으로 축소되고, 1999년에는 「적용제외정리법」에 의해 독점금지법 상 불황카르텔 및 합리화 카르텔 조항을 삭제하였으며, 독점금지법 개정을 통해 사업법령에 의한 적용제외를 폐지하였다. 2000년에는 독점금지법 개정으로 자연독점에 의한 적용제외도 폐지하였다.

(68) 정호열 · 송석은 · 안현중(2013) p. 71.

(69) 이호영(2006) 참조.

나. 일본 독점금지법의 보험업 적용제외

일본의 손해보험산업도 위험의 관리 및 분산이라는 보험의 본질적 특성으로 인해 필요한 공동행위는 독점금지법의 적용제외 대상이다. 그러나 공동행위의 목적에 비추어 필요한 최소한도 내에서만 공동행위를 인가하며, 경쟁을 실질적으로 제한하여 보험계약자나 피보험자의 이익을 부당하게 해치는 경우에는 독점금지법이 그대로 적용된다. 1995년 보험업법 개정을 통해 금융규제완화와 경쟁체제 도입 등 독점금지법 예외규정을 축소하는 방향으로 변화가 진행 중이나 보험의 본질적 부분에 대한 공동행위는 인정하고 있다.

보험업법 제101조의 규정에 의하여 손해보험에 한해 보험의 본질적 업무와 관련한 공동행위에 대해서는 인가를 받으면 독점금지법의 적용이 제외된다. 이러한 공동행위에는 항공보험, 원자력보험, 자동차손해배상 책임보험, 지진보험계약 등의 보험 고유의 업무에 대한 손해보험사들 간의 공동행위⁷⁰⁾가 포함된다. 또한 이외의 보험인수에 관한 사업에서 공동재보험에 관한 공동행위 없이는 보험소비자에 현저한 피해가 우려되는 경우, 해당 재보험 또는 관련 보험계약에 대한 손해보험사들 간 공동행위 역시 포함된다. 이때 관련 보험계약에 대한 손해보험사들 간 공동행위는 보험요율을 제외한 보험약관 내용의 결정, 손해사정방법의 결정, 재보험 거래에 관한 상대방 또는 수량의 결정, 재보험요율 및 재보험 수수료의 결정을 포함하고 있다.

공동행위를 위해서는 내각총리대신(실제는 금융청)의 인가가 필요하며 공동행위의 인가를 받기 위한 조건은 다음과 같다(보험업법 제102조). 보험계약자 또는

70) 항공보험사업(항공기(로켓을 포함) 혹은 항공기로 운송되는 화물을 보험의 목적으로 하는 보험 또는 항공기 사고로 발생한 손해를 배상하는 책임에 관한 보험을 인수하는 사업을 말하고, 항공기 탑승 중인 자의 상해에 관한 보험인수에 관한 사업을 포함), 원자력보험사업(원자력시설을 보험의 목적으로 하는 보험 또는 원자력시설의 사고로 발생한 손해를 배상할 책임에 관한 보험을 인수하는 사업을 말함), 자동차손해배상보장법의 규정에 근거한 자동차손해배상책임보험사업 또는 지진사업에 관한 법률에서 규정하는 지진보험계약에 관한 사업의 고유한 업무에 대해 손해보험회사가 다른 손해보험회사(외국손해보험회사 등을 포함)와 하는 공동행위.

피보험자의 이익을 부당하게 해치지 않아야 하고, 부당하게 차별적이지 않아야 하며, 가입 및 탈퇴를 부당하게 제한해서는 안 된다. 또한 위험의 분산 또는 표준화 및 기타 공동행위를 하는 목적에 비추어 보았을 때 필요최소한이어야 한다.

이러한 공동행위 인가 조건을 만족하지 않게 되면 내각총리대신은 손해보험회사에 공동행위 내용을 변경을 명령하거나 인가를 취소해야 한다(보험업법 제103조). 또한 손해보험사가 공동행위를 폐지하는 때에도 지체 없이 내각총리대신에 신고해야 하며(보험업법 제104조), 내각총리대신은 이를 공정거래위원회에 통지해야 한다.

내각총리대신(실질적으로 금융청)과 공정거래위원회는 보험업법 제105조에 따라 긴밀한 협조가 가능하다. 공동행위 인가 시 공정거래위원회의 사전 동의를 얻어야 하며(제105조 제1항), 공동행위 내용의 변경, 공동행위 인가 취소 또는 폐지 신고에 관해 공정거래위원회에 반드시 통지해야 한다(제105조 제2항). 공정거래위원회는 인가받은 공동행위의 내용이 공동행위 인가조건에 해당하지 않는 경우 공동행위의 내용변경 및 인가취소를 청구할 수 있다(제105조 제3항).

다. 일본 공정거래위원회의 행정지도 관련 지침

일본 공정거래위원회는 1995년 「행정지도에 관한 독점금지법 상의 입장」이라는 행정부처 대상 행정지도 가이드라인에서 행정지도 시 행정기관의 독점금지법 관련 고려사항을 구체적으로 제시하였다. 또한 이 가이드라인을 충분히 숙지한 행정기관이 독점금지법과의 관계에서 문제 발생의 우려가 있는 행정지도 실시에 있어 개별 사안마다 공정거래위원회와 사전 조정을 할 것을 기대한다고 하였다.

2011년 개정된 가이드라인은 법령에 행정지도에 관한 구체적인 규정이 있는 경우와 없는 경우로 분류하고, 진입퇴출, 가격관련 행정지도와 같은 행정지도, 유형별로 구체적인 가이드라인을 제시하고 있다. 예를 들어, 가격관련 행정지도 부분은 “공정하고 자유로운 경쟁의 유지·촉진을 위하여 상품 또는 서비스의 가격 결정은 사업자의 자주적인 판단에 의해 이루어져야 하며 행정기관은 법령에 구체적

인 규정이 없는 가격에 관한 행정지도에 의해 공정하고 자유로운 경쟁을 제한 및 저해하는 일이 없도록 해야 한다.”고 명시하고 있다.

이어서 독점금지법과의 관계에서 문제를 일으킬 우려가 있는 가격관련 행정지도의 유형 및 문제점과 해당 법조항을 명시하고 있다(독점금지법 제3조, 제8조 1호·4호·5호, 제19조). 예를 들어, 가격 인상 및 인하에 대하여 그 금액 및 비율(폭) 등 기준이 되는 구체적인 수치를 제시(상품인가규정)하는 행정지도는 사업자나 사업자 단체가 제시된 기준에 맞추어 가격 인상 및 인하를 하는 결정을 하게 될 우려를 내포하고 있음을 의미한다.

일본 공정거래위원회의 행정지도 가이드라인은 행정지도를 내리는 행정기관에 대해 독점금지법 위반 가능성을 환기시키고, 독점금지법 상 문제 발생 소지가 있는 행정지도에 대해서는 개별 사안별로 공정거래위원회와 사전적인 조정을 거칠 것을 권고하고 있다는 점에서 피규제회사의 법규리스크 경감 측면에서 주목할 만한 사례라 할 수 있다.

IV. 보험시장 경쟁정책 개선방안

1. 경쟁규제 법체계 정비

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

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

가. 현황 및 문제점

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

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

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

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

나. 개선방안

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

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

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

〈표 IV-1〉 보험업 공동행위 법체계 정비안

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

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

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

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

72) 성대규(2012), pp. 553-554.

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

다. 기대효과

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

2. 행정지도 절차 정비

가. 현황 및 문제점

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

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

2000년 이후 사라진 실정이다.

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

나. 개선방안

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

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

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

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

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

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

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

다. 기대효과

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

3. 전문규제의 우선적 관할권 명확화

가. 현황 및 문제점

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

전문규제는 보험회사의 건전한 경영을 통하여 보험계약자 등 보험시장의 이해

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

나. 개선방안

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

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

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

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

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

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

다. 기대효과

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

4. 시장경쟁 활성화

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

가. 현황 및 문제점

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

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

이처럼 보험시장 제도적 자유화 이면에는 사전적 상품 및 가격규제가 남아 있는

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

나. 개선방안

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

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

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

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

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

다. 기대효과

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

V. 결론

보험업은 대수의 법칙과 단체성에 기반한 사업모형을 가지며 이에 따라 합리적이고 공정한 통계의 집적이 보험료 산출에 필수적이고 이를 위한 공동행위는 불가피한 측면이 있다. 또한 거대재해와 같은 특정 위험을 효과적으로 분산하여 담보하기 위한 공동인수 등도 보험업의 본질적 특성에 기인한다고 할 수 있다. 따라서 미국, EU, 일본 모두 이러한 보험업의 특수성에 근거한 독점규제의 적용제외를 인정하고 있다.

또한 보험계약자 보호를 위한 재무건전성 감독과 영업행위규제가 금융감독당국에 의해 이루어지며 이러한 전문규제당국의 명령과 지침 등은 보험사업자에게 중요한 의미를 지닌다. 전문규제는 시장경쟁 외에도 고려하는 정책 목적을 명확하게 가지며, 규제산업에 대한 독점규제 적용은 이러한 부분도 반드시 고려해야 한다.

따라서 보험시장에 대한 경쟁정책은 이러한 보험업의 특성을 고려하여 전문규제와 독점규제라는 이원적 규제가 피규제기관인 보험회사의 법규리스크를 증가시키지 않는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 보험회사의 법규리스크 경감을 위한 핵심은 규제당국 간의 의견조율이 우선적으로 이루어지는 것으로 당국 간 선 의견조율, 후 법집행으로 이원적 규제의 부조화로 인한 문제 해결이 가능하다.

이 연구에서는 보험시장에 대한 이원적 경쟁규제의 개선방안으로 경쟁규제 법체계 정비, 행정지도 절차 정비, 전문규제의 우선적 관할권 명확화, 그리고 가격경쟁의 활성화를 제시하였다. 본 연구에서 제시된 개선방안이 정책에 반영되어 보험시장의 경쟁이 활성화되는 바탕 위에 이원적 규제로 인한 보험회사의 법규리스크가 감소하고, 장기적으로는 보험시장을 통한 소비자 후생이 증대되기를 기대한다.

또한 향후 추가적인 연구를 통해 이원적 규제로 인한 법규리스크의 증가와 이

보고서를 통해 제시된 개선방안을 통한 사회후생의 증대 등 경제적 효과가 계량적으로도 제시되길 기대해 본다.

참고문헌

- 공정거래위원회(2009), 『행정지도가 개입된 부당한 공동행위에 대한 심사지침』, 공정거래위원회 예규 제75호, 2009. 8. 12.
- _____ (2007), 『공정위-금감위 공동으로 금융회사에 대한 규제 효율화방안 마련』, 공정거래위원회 보도자료, 2007. 11. 27.
- 금융감독위원회(2007), 『행정지도 운영규칙』, 금융감독위원회 공고 제2007-92호.
- 김승제(1998), 『가격자유화에 따른 보험산업 경쟁정책에 관한 연구』, 석사학위논문, 성균관대학교.
- 성대규(2012), 『보험업법』, 도서출판 두남.
- 이민호(2007), 『부당한 공동행위와 행정지도』, 경쟁법연구 제16권.
- 이봉의(2007), 『부당공동행위 및 사업자단체금지행위 관련 심결정리 및 분석』, 연구용역보고서, 공정거래위원회.
- _____ (2008), 『보험업과 카르텔에 관한 고찰』, 경쟁법연구 제18권.
- _____ (2011), 『보험산업의 특성과 카르텔 규제』, BFL 제48호.
- 이기형 · 변혜원 · 정인영(2012), 『보험산업 진입 및 퇴출에 관한 연구』, 보험연구원 정책보고서 2012-2.
- 이승준 · 이종욱(2010), 『보험산업 내 공정거래규제 조화방안』, 보험연구원 조사보고서 2010-6.
- 이 황(1999), 『카르텔 일괄정리법이 입법취지와 향후 정책방향(보험산업을 중심으로)』, 손해보험 367.
- _____ (2008), 『보험산업에 대한 공정거래법 적용의 범위와 한계- 대법원 2006. 11. 23. 선고 2004두8323 판결을 중심으로』, 경쟁법연구 제18권.
- 이호영(2006), 『규제산업과 공정거래법의 적용제외』, 법학논총 23(1).
- 정호열 · 송석은 · 안현중(2013), 『은행법 분야의 전문규제와 경쟁정책 조화에 관한 연구』, Working Paper 금융연구원.
- 정호열(2008), 『한국보험시장과 공정거래법』, 보험연구원 연구보고서 2008-2.

홍명수(2008), 『보험산업에 대한 규제의 조화 - 금융위원회와 공정거래위원회의 관계를 중심으로』 경쟁법연구 제18권.

ABA Section of Antitrust Law(2006), “Insurance Antitrust Handbook”, 2nd Ed., American Bar Association.

Hovenkamp, Herbert(2005), “Federal Antitrust Polic ; the Law of Competition and its Practice”, 3rd edition, Thompson/West.

Jones, Alison and Brenda Sufrin(2011), “EU Competition Law”, 4th ed., Oxford University Press.

Lista, Andrea(2013), “EU Competition Law and the Financial Services Sector”, Informa Law from Routledge.

Mota, Massimo(2004), “Competition Policy”, Cambridge University Press.

Perloff, Karp and Golan(2007), “Estimating Market Power and Strategies”, Cambridge University Press.

Whinston, Michael D.(2006), “Lectures on Antitrust Economics”, MIT Press.

보험연구원(KIRI) 발간물 안내

■ 연구보고서

- 2008-1 보험회사의 리스크 중심 경영전략에 관한 연구 / 최영목, 장동식, 김동겸 2008.1
- 2008-2 한국 보험시장과 공정거래법 / 정호열 2008.6
- 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 2009.2
- 2009-3 우리나라 가계부채 문제의 진단과 평가 / 유경원, 이해은 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 2010.4
- 2010-2 생명보험 상품별 해지율 추정 및 예측 모형 / 황진태, 이경희 2010.5
- 2010-3 보험회사 자산관리서비스 사업모형 검토 / 진익, 김동겸 2010.7

■ 정책보고서

- 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, 김정환, 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
- 2010-2 2011년도 보험산업 전망과 과제 / 이진면, 김대환, 이경희, 이정환, 최원, 김세중, 최이섭 2010.12
- 2011-1 금융소비자 보호 체계 개선방안 / 오영수, 안철경, 변혜원, 최영목, 최형선, 김경환, 이상우, 박정희, 김미화 2010.4
- 2011-2 일반공제사업 규제의 합리화 방안 / 오영수, 김경환, 박정희 2011.7
- 2011-3 퇴직연금 적립금의 연금전환 유도방안 / 이경희 2011.5
- 2011-4 저출산·고령화와 금융의 역할 / 윤성훈, 류건식, 오영수, 조용운, 진익, 유진아, 변혜원 2011.7
- 2011-5 소비자보호를 위한 보험유통채널 개선방안 / 안철경, 이경희 2011.11
- 2011-6 2012년도 보험산업 전망과 과제 / 윤성훈, 황진태, 이정환, 최원, 김세중, 오병국 2011.12
- 2012-1 인적사고 보험금의 지급방식 다양화 방안 / 조재린, 이기형, 정인영 2012.8
- 2012-2 보험산업 진입 및 퇴출에 관한 연구 / 이기형, 변혜원, 정인영 2012.10
- 2012-3 금융위기 이후 보험규제 변화 및 시사점 / 임준환, 유진아, 이경아 2012.11
- 2012-4 소비자중심의 변액연금보험 개선방안 연구: 공시 및 상품설계 개선을 중심으로 / 이기형, 임준환, 김해식, 이경희, 조영현, 정인영 2012.12
- 2013-1 생명보험의 자살면책기간이 자살에 미치는 영향 / 이창우, 윤상호 2013.1
- 2013-2 퇴직연금 지배구조체계 개선방안 / 류건식, 김대환, 이상우 2013.1
- 2013-3 2013년도 보험산업 전망과 과제 / 윤성훈, 전용식, 이정환, 최원, 김세중, 채원영 2013.2
- 2013-4 사회안전망 체계 개편과 보험산업 역할 / 진익, 오병국, 이성은 2013.3
- 2013-5 보험지주회사 감독체계 개선방안 연구 / 이승준, 김해식, 조재린 2013.5
- 2013-6 2014년도 보험산업 전망과 과제 / 윤성훈, 전용식, 최원, 김세중, 채원영 2013.12

■ 경영보고서

- 2009-1 기업후지보험 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 2010.6
- 2010-4(2) 종합금융서비스를 활용한 보험산업 성장방안 / 금융제도실, 재무연구실 2010.6
- 2010-5 변액보험 보증리스크 관리연구 / 권용재, 장동식, 서성민 2010.4
- 2010-6 RBC 내부모형 도입방안 / 김해식, 최영목, 김소연, 장동식, 서성민 2010.10
- 2010-7 금융보증보험 가격결정모형 / 최영수 2010.7
- 2011-1 보험회사의 비대면채널 활용방안 / 안철경, 변혜원, 서성민 2011.1
- 2011-2 보증보험의 특성과 리스크 평가 / 최영목, 김소연, 김동겸 2011.2
- 2011-3 충성도를 고려한 자동차보험 마케팅전략 연구 / 기승도, 황진태 2011.3
- 2011-4 보험회사의 상조서비스 기여방안 / 황진태, 기승도, 권오경 2011.5
- 2011-5 사기성클레임에 대한 최적조사방안 / 송윤아, 정인영 2011.6
- 2011-6 민영의료보험의 보험리스크 관리방안 / 조용운, 황진태, 김미화 2011.8
- 2011-7 보험회사의 개인형 퇴직연금 운영방안 / 류건식, 김대환, 이상우 2011.9
- 2011-8 퇴직연금시장의 환경변화에 따른 확정기여형 퇴직연금 운영방안 / 김대환, 류건식, 이상우 2011.10
- 2012-1 국내 생명보험회사의 기업공개 평가와 시사점 / 조영현, 전용식, 이해은 2012.7
- 2012-2 보험산업 비전 2020 : ④ sure 4.0 / 진익, 김동겸, 김혜란 2012.7
- 2012-3 현금흐름방식 보험료 산출의 시행과 과제 / 김해식, 김석영, 김세영, 이해은 2012.9
- 2012-4 보험회사의 장수리스크 발생원인과 관리방안 / 김대환, 류건식, 김동겸 2012.9
- 2012-5 은퇴가구의 경제형태 분석 / 유경원 2012.9
- 2012-6 보험회사의 날씨리스크 인수 활성화 방안: 지수형 날씨보험을 중심으로 / 조재린, 황진태, 권용재, 채원영 2012.10
- 2013-1 자동차보험시장의 가격경쟁이 손해율에 미치는 영향과 시사점 / 전용식,

채원영 2013.3

2013-2 중국 자동차보험 시장점유율 확대방안 연구 / 기승도, 조용운, 이소양 2013.5

■ 조사보고서

- 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 운영체제와 시사점 / 이창우, 이상우 2010.4
- 2010-4 2010년 보험소비자 설문조사 / 변혜원, 박정희 2010.4
- 2010-5 산재보험의 운영체제에 대한 연구 / 송윤아 2010.5
- 2010-6 보험산업 내 공정거래규제 조화방안 / 이승준, 이종욱 2010.5
- 2010-7 보험종류별 진료수가 차등적용 개선방안 / 조용운, 서대교, 김미화 2010.4

- 2010-8 보험회사의 금리위험 대응전략 / 진익, 김해식, 유진아, 김동겸 2011.1
- 2010-9 퇴직연금 규제체계 및 정책방향 / 류건식, 이창우, 이상우 2010.7
- 2011-1 생명보험설계사 활동실태 및 만족도 분석 / 안철경, 황진태, 서성민 2011.6
- 2011-2 2011년 보험소비자 설문조사 / 김대환, 최원 2011.5
- 2011-3 보험회사 녹색금융 참여방안 / 진익, 김해식, 김혜란 2011.7
- 2011-4 의료시장변화에 따른 민영실손의료보험의 대응 / 이창우, 이기형 2011.8
- 2011-5 아세안 주요국의 보험시장 규제제도 연구 / 조용운, 변혜원, 이승준, 김경환, 오병국 2011.11
- 2012-1 2012년 보험소비자 설문조사 / 황진태, 전용식, 윤상호, 기승도, 이상우, 최원 2012. 6
- 2012-2 일본의 퇴직연금제도 운영체계 특징과 시사점 / 이상우, 오병국 2012.12
- 2012-3 솔벤시 II 의 보고 및 공시 체계와 시사점 / 장동식, 김경환 2012.12
- 2013-1 2013년 보험소비자 설문조사 / 전용식, 황진태, 변혜원, 정원석, 박선영, 이상우, 최원 2013. 8
- 2013-2 건강보험 진료비 전망 및 활용방안 / 조용운, 황진태, 조재린 2013.9
- 2013-3 소비자 신뢰 제고와 보험상품 정보공시 개선방안 / 김해식, 변혜원, 황진태 2013.12
- 2013-4 보험회사의 사회적 책임 이행에 관한 연구 / 변혜원, 조영현 2013.12

■ 연차보고서

- 제1호 2008년 연차보고서 / 보험연구원 2009.4
- 제2호 2009년 연차보고서 / 보험연구원 2010.3
- 제3호 2010년 연차보고서 / 보험연구원 2011.3
- 제4호 2011년 연차보고서 / 보험연구원 2012.3
- 제5호 2012년 연차보고서 / 보험연구원 2013.3
- 제6호 2013년 연차보고서 / 보험연구원 2013.12

■ 영문발간물

- 10호 Korean Insurance Industry 2008 / Korea Insurance Research Institute, 2008.9
- 11호 Korean Insurance Industry 2009 / Korea Insurance Research Institute,

- 2009.9
- 12호 Korean Insurance Industry 2010 / Korea Insurance Research Institute, 2010.9
- 13호 Korean Insurance Industry 2011 / Korea Insurance Research Institute, 2011.9
- 14호 Korean Insurance Industry 2012 / Korea Insurance Research Institute, 2012.9
- 15호 Korean Insurance Industry 2013 / Korea Insurance Research Institute, 2013.9

■ CEO Report

- 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 예금보험요율 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
- 2010-2 FY2010 수입보험료 전망 / 동향분석실 2010.6
- 2010-3 보험소비자 보호의 경영전략적 접근 / 오영수 2010.7
- 2010-4 장기손해보험 보험사기 방지를 위한 보험금 지급심사제도 개선 / 김대환, 이기형 2010.9
- 2010-5 퇴직금 중간정산의 문제점과 개선과제 / 류건식, 이상우 2010.9
- 2010-6 우리나라 신용카드시장의 특징 및 개선논의 / 최형선 2010.11
- 2011-1 G20 정상회의의 금융규제 논의 내용 및 보험산업에 대한 시사점 / 김동겸 2011.2
- 2011-2 영국의 공동계정 운영체제 / 최형선, 김동겸 2011.3
- 2011-3 FY2011 수입보험료 전망 / 동향분석실 2011.7
- 2011-4 근퇴법 개정에 따른 퇴직연금 운영방안과 과제 / 김대환, 류건식 2011.8

- 2012-1 FY2012 수입보험료 전망 / 동향분석실 2012.8
- 2012-2 건강생활서비스법 제정(안)에 대한 검토 / 조용운, 이상우 2012.11
- 2012-3 보험연구원 명사초청 보험발전 간담회 토론 내용 / 윤성훈, 전용식, 전성주, 채원영 2012.12
- 2012-4 새정부의 보험산업 정책(Ⅰ): 정책공약집을 중심으로 / 이기형, 정인영 2012.12
- 2013-1 새정부의 보험산업 정책(Ⅱ): 국민건강보험 본인부담경감제 정책에 대한 평가 / 김대환, 이상우 2013.1
- 2013-2 새정부의 보험산업 정책(Ⅲ): 제18대 대통령직인수위원회 제안 국정과제를 중심으로 / 이승준 2013.3
- 2013-3 FY2013 수입보험료 수정 전망 / 동향분석실 2013.7
- 2013-4 유럽 복합금융그룹의 보험사업 매각 원인과 시사점 / 전용식, 윤성훈 2013.7

■ Insurance Business Report

- 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

※ 2008년 이전 발간물은 보험연구원 홈페이지(<http://www.kiri.or.kr>)에서 확인하시기 바랍니다.

정기간행물

■ 간행물

- 보험동향 / 계간
- 보험금융연구 / 연 4회

『도서회원 가입안내』

회원 및 제공자료			
	법인회원	특별회원	개인회원
연회비	₩ 300,000원	₩ 150,000원	₩ 150,000원
제공자료	- 연구보고서 - 정책/경영보고서 - 조사보고서 - 기타보고서 - 정기간행물 · 보험동향 · 해외보험금융동향 · 고령화 리뷰 · 보험금융연구	- 연구보고서 - 정책/경영보고서 - 조사보고서 - 기타보고서 - 정기간행물 · 보험동향 · 해외보험금융동향 · 고령화 리뷰 · 보험금융연구	- 연구보고서 - 정책/경영보고서 - 조사보고서 - 기타보고서 - 정기간행물 · 보험동향 · 해외보험금융동향 · 고령화 리뷰 · 보험금융연구
	- 본원 주최 각종 세미나 및 공청회 자료(PDF) - 영문보고서	-	-

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

가입문의

보험연구원 도서회원 담당

전화 : (02)3775-9113, 9080 팩스 : (02)3775-9102

회비납입방법

- 무통장입금 : 국민은행 (400401-01-125198)

예금주 : 보험연구원

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
보험연구원 금융정책실 연구위원
(E-mail : sjlee@kiri.or.kr)

강 민 규

법무법인 “인의” 변호사
(E-mail : zero012345@naver.com)

이 해 랑

서울대학교 소비자학 석사
보험연구원 동향분석실 연구원
(E-mail : haerang@kiri.or.kr)

정책보고서 2014-1

보험시장 경쟁정책 투명성 제고방안

발행일 2014년 3월

발행인 강 호

발행처 보 험 연 구 원
서울특별시 영등포구 국제금융로 6길 38
화재보험협회빌딩
대표전화 : (02) 3775-9000

조판및
인 쇄 고려씨엔피

ISBN 979-11-950436-9-9

정가 10,000원