

# 손해보험의 행정지도와 공동행위에 관한 고찰\*

유형모 · 쌍용화재 준법감시팀장

## I. 서론

기업은 주변의 환경, 정치, 경제, 사회, 문화 등과의 관계를 떠나서는 이해하기 어려우며 기업이 경영 내적으로 독자성이 있음에도 불구하고 내부 경영활동은 외부 환경요인의 작용에 많은 영향을 받고 있다. 우리나라 보험산업은 보험가격 자유화, 금융겸업화 확산, 방키슈랑스제도 도입, 외자 금융기관의 진입확대, 고객니즈의 다양화 등과 같은 금융환경의 도래 속에서 적자생존을 모색하고 있다. 보험기업의 환경요인으로서 중요한 것은 보험감독행정의 내용변화 및 태도이다. 보험사업은 실질적 감독주의 하에서 보험업법과 같은 특별법에 따라 정부의 엄격한 감독을 받기 때문에 경영활동 수행에서 보험행정은 절대적인 영향을 미치고 있다.

보험행정은 보험정책의 목표를 실현하기 위한 고도의 합리성을 가지고 보험에 관하여 국가의 행정기관이 가지는 경제적 작용을 뜻하며 일반적으로 보험행정이라고 할 때 재정경제부 및 금융감독원이 행하는 사영(私營)보험에 관한 것이다. 보험회사에 대한 감독기관의 규제목적은 보험사업이 다수의 보험계약자가 납입한 보험료를 관리하는 특성과 사업의 공공적 성격에서 비롯되었으며 감독규제의 필요성은 보험계약자 보호, 보험사업의 건전성 유지 및 국민 경제적 기능의 확보로 요약할 수 있다.

시장경제가 본래의 기능을 다하기 위해서는 개방(open), 자유(free), 공정(fair)이라는 경쟁의

\* 본 기고문은 성균관대학교 「세계보험과정 9기」 논문에서 발췌한 것임.

3대 원칙이 모두 실현되어야 한다. 즉 시장이 누구나 참여할 수 있도록 개방되어야 하고, 그 시장에서 사업자들이 아무런 제한 없이 자유롭게 경쟁하되 그 수단이나 방법은 품질과 가격을 중심으로 공정하게 이루어져야 한다.

이러한 세 가지 조건이 모두 갖추어진 상태를 우리는 완전경쟁(perfect competition)이라고 한다. 그러나 완전경쟁은 실제의 시장에서는 그대로 이루어질 수 없고, 실제 시장에서는 완전경쟁이나 완전독점은 존재하지 않으며, 당초에 독점금지법이 목표로 하던 완전경쟁이 결코 바람직하지 않았다는 인식이 사실로 밝혀지고 있다. 따라서 오늘날 각국의 독점금지법은 불완전 시장이라고 하는 경제의 실태는 충분히 인식한 상태에서 자유롭고 공정한 경쟁이 초래하는 경제적 사회적 효과를 최대한으로 추구하려는 유효경쟁(workable competition)의 실현을 목표로 하고 있다.

보험사업의 특성으로서는 보험의 단체성과 대수의 법칙, 보험의 사회성과 공공성, 보험시장과 보험상품의 특성 등이 있다. 그러나 보험시장은 독점규제법의 전제가 되는 유효경쟁의 논리가 타당하기 어려운 극도의 불완전한 시장이다. 우선 보험의 단체성과 이를 뒷받침하는 대수의 법칙은 특정보험사업자에게 최소한의 시장이 제공될 것을 전제로 하며, 보험사업에의 허가제도나 조직변경 등에 대한 규제로 인해 근본적으로 시장진입과 탈퇴, 그리고 내부에서의 자유로운 경쟁이 부분적으로 배제 내지 제한되어 있다. 또한 보험업법에는 독점금지법에서 금지하고 있는 유사한 개념의 규정이 존재하고 있다. 즉 생·손보 겸영의 금지, 다른 회사 임직원의 겸임금지, 경제력집중 방지를 위한 조건부 허가제, 보험회사 주식취득 제한, 허위설명과 비교선전 금지 및 보험사업자의 손해배상책임 등이다.

행정지도는 법률상의 강제권한에 기초하는 것은 아니고 상대방의 협력을 전제로 하여 실현되는 것이며, 가격, 수량 등 본래 각 사업자가 경쟁에 기초하여 자주적으로 결정하여야 할 사업활동에 관하여 행정지도가 행하여지면 사업자는 공동하여 행정지도에 따라 경쟁을 제한하는 경향이 있게 된다. 한편 독점규제법은 사업자가 가격, 수량 등에 관하여 공동하여 결정하는 것을 부당한 공동행위로서 원칙적으로 금지하고 있다.

따라서 이들 관계에 있어 보험사업자가 경쟁제한적 행정지도에 따르는 경우에는 독점금지법 제19조가 금지하는 부당한 공동행위에 해당되는 경우 보험업법과 독점규제법의 이중규제에 따른 법운용의 괴리가 발생할 수 있으며, 보험사업자의 주요한 정책결정행위에 대해 혼란을 초래할 뿐만 아니라 실무적으로 많은 문제를 제기하므로 행정지도의 위법성 여부에 대해 검토할 필요가 있다. 그러므로 본 연구에서는 보험사업자에 대한 공정거래법의 적용에 따른 문제점과 이러한 규제에 대한 보험사업자의 대응방안을 공정거래위원회의 심결사례를 중심으로 검토해 보고자 한다.

## II. 손해보험의 규제환경 변화

### 1. 보험산업에 대한 공정거래법 적용확대

우리나라 보험사업자의 독점규제법에 대한 관심이 제기된 것은 1975년 물가안정및공정거래에관한법률의 제정시기이며, 그 당시 이 법률은 특별법의 적용을 받는 사업자는 동 법의 적용을 제외하는 규정에 따라 보험사업은 독점규제법의 적용을 면제 받을 수 있다는 생각으로 소수의 관심만 보였었다. 보험업계에서 독점규제법에 관심을 갖기 시작한 것은 1980년 독점규제및공정거래에관한법률이 시행되면서부터이며 공정거래위원회가 경제기획원 산하에 별도로 설치되고 독점규제법의 각 산업에 대해 확대 적용되면서 금융보험산업에 대한 동 법의 적용문제로 논란이 많이 제기되었으며 다음과 같은 세 가지의 논점으로 요약된다.

첫째, 보험산업의 상호협정 또는 공동행위에 대한 독점규제법의 적용규정이 불분명함에도 행정적으로 규제대상에 결합시키려는 공정거래위원회의 공격적 업무방침, 둘째, 보험업법에서 독점규제법과 배치 또는 상충되는 상호협정조항의 문제, 셋째, 우리나라의 손해보험산업은 외국과 달리 그 동안 각종 상호협정에 의한 공동행위가 오랫동안 관행으로 유지되어 왔기 때문에 독점규제법의 적용문제는 다른 시각으로 접근하여야 한다.

우리나라 보험사업자의 공동행위에 대한 보험업법과 공정거래법의 규정은 상호모순이 있으며 공정거래법 제정 이전에 보험업법이 제정된 점과 1962년 보험업법 제정 당시 외국에서 독점규제법과 보험감독법의 마찰문제에 대하여 충분한 검토 없이 상호협정이 사업자간의 독과점을 전제로 한 공동행위 임에도 이를 규제하지 않고 조장하는 규정을 두었기 때문에 1980년 독점규제법 제정 이후 두 가지의 법률이 정면으로 배치되는 사례가 발생하고 있다.

### 2. 외국사례 : 미국의 경우 보험업에 대한 독점규제법 적용실태

미국을 비롯한 선진자본주의 국가의 독점규제법의 구성은 사적독점의 금지, 부당한 거래제한의 금지 및 불공정한 거래방법의 금지 등 세 가지를 주된 내용으로 하고 있다. 이런 독점규제법은 자유경쟁의 경제질서를 유지하기 위하여 공적규제를 목적으로 하는 경제법으로서 금지주의형과 폐해규제주의형의 두 가지 체계가 있다. 금지주의형의 입장에서는 법률에서 명확하게 독점규제법의 적용제외를 규제하지 않는 한 모든 경쟁제한행위는 독점규제법의 위반이라고 할 수 있으며, 폐해규제주의형의 입장에서는 경쟁제한행위일지라도 공공의 이익에 반하지 않는 한 독점규제법의 위반이라고 보지 않는다. 보험사업과 관련하여 미국을 중심으로 독

점규제법과 보험업의 관계를 살펴본다.

미국은 각 주마다 보험업에 대한 규제법이 존재하고 있기 때문에 1945년의 McCarran Ferguson Act에 의하여 연방독점금지법은 보험사업자의 행위가 보이콧(boycott), 강제(coercion), 위협(intimidation)에 해당하지 않는 한 적용하지 않고 있어서 연방독점금지법의 적용제외 범위는 광범하다. 그러나 1970년대 이후 현재까지 보험업에 대한 독점금지법의 적용제외는 강한 비판의 대상이 되고 있으며 대표적인 사례는 다음과 같다.

- ① 캘리포니아, 뉴욕, 텍사스 주 등에서는 주 독점금지법이 보험업에 적용되고 있으며 미시간 주는 주 독점금지법의 적용제외가 축소되었다.
- ② 1990년 3월 뉴저지 주에서는 자가용자동차보험에 한하여 주 독점금지법의 제외를 인정하지 않는 자가용자동차공정법(Personal Automobile Fair Act)이 제정되었다.
- ③ McCarran법에 대한 강한 비판은 1970년대 중반 및 1980년대 중반 두 차례 발생한 배상책임보험을 중심으로 보험에 관한 심각한 사회문제가 되었고 높은 보험요율, 보험의 인수거절, 보험의 조건축소 등의 조치에 대하여 소비자단체 및 지방자치단체의 강한 비판을 초래하였다. 그 비판은 McCarren법에 대한 것이었으며 1970년대 후반부터 법원에서 연방독점금지법의 적용제외 요건을 의도적으로 좁게 해석하는 경향을 보이고 있다.
- ④ McCarran법의 폐쇄동향은 동 법의 개정 또는 폐지를 목적으로 하는 법안이 1977년부터 1990년까지 10차례 제안되었으며 주요내용은 아래와 같다.
  - 연방독점금지법의 적용대상 : 가격협정, 경쟁자간의 보험판매를 위한 지역 또는 고객의 할당, 보험업의 독점 또는 독점화 기도
  - 연방독점금지법의 적용제외 : 과거 손해데이터의 수집 및 배포, 과거 손해데이터의 적용 가능한 손해조정요소(loss development factor)의 결정

보험사업자에 대하여 이러한 주의 감독과 독점금지법을 포함하는 연방법의 적용강화는 서로 긴장관계에 있는 과제라고 할 수 있으며, 그리하여 보험업에 대한 연방의 규제강화가 위협적으로 논의되는 와중에 주의 입법자와 보험당국은 보험감독체계의 현상유지를 위해 노력하고 기존의 보험감독프로그램을 보완하는 새로운 시책을 강구하여 연방의 위협에 대응하고 있는 실정이다. 특히 보험산업에 대한 연방과 주의 독점금지법의 적용문제는 연방의회와 주의회에서 공히 현안이 되고 있다. 즉 연방의회는 McCarran법이 부여하는 보험산업에 대한 연방독점금지법의 광범한 적용면제를 철폐하거나 수정하려는 움직임을 보이고 있고 주 차원에서 보험감독체계의 개혁을 시도하고 이 와중에서 보험사업자에 대한 주 독점금지법의 적용 내

지 적용강화를 시도하고 있다

### 3. 11개 손보사의 요율인상과 이에 대한 법적 문제 검토

지금까지 보험사업자에게 적용되는 보험업법의 경쟁제한적인 상호협정과 보험감독과정에 독점규제법 제19조의 부당공동행위 저촉으로 제기된 공정거래위원회의 “11개 손보사의 부당 공동행위” 심결(의결 제2001-85호)과 서울고등법원 2001누10716호 “시정명령 등 취소청구의 건” 판결사례를 인용하여 분석해 본다.

#### 3.1 사건의 개요

공정거래위원회는 (이하 “공정위”라 함) 2001. 6. 18. 전원회의를 통하여 피심인 동양화재 해상보험주식회사와 10개 손해보험회사(이하 “피심인들”이라 함)는 보험업법에 의한 허가를 받아 보험사업을 영위하는 자들로서 ① 2000. 4. 1.부터 시행되는 자동차부가보험료 자유화를 앞두고 수 차례 개최된 자동차 업무부장회의를 통한 상호정보교환과 논의를 거쳐 종전 기본보험료 수준으로 유지하기로 결정하여 이를 금융감독위원회에 신고하고 실행하였으며, ② 2000. 8. 1.자 자동차보험료 인상 시 보험료 인상폭을 보험개발원장이 제시한 참조순보험료 변동폭(평균 3.8% 인상) 수준으로 결정하고 이를 실행한 사실이 있으며, ③ 1999. 9월 내지 동년 10월 중 특별할증율을 공히 10%씩 인상하여 실행하였다. 이에 공정위는 피심인들의 행위가 독점규제법 제19조 소정의 부당한 공동행위에 해당한다고 보고 2001. 6. 18. 피심인들에게 시정명령(신문공표명령 및 과징금 부과명령 포함)을 하였으며, 피심인들은 이의신청을 하였으나 기각되자 서울고등법원(이하 “법원”이라 한다)에 행정소송을 제기하였고, 이에 대하여 법원은 2001. 6. 18. 공정위의 피심인들에 대한 시정명령 중 “피심인들이 공동으로 1999. 11. 1.부터 책임 개시되는 자동차보험 계약분에 대하여 특별할증율을 변경하여 국내 자동차보험 시장에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 하였음을 전제로 한 시정을 명한 부분을 초과하는 부분”을 취소하고 이에 따른 해당 초과부분에 대한 공표명령의 취소 및 피심인들에 대한 과징금 납부명령을 취소하는 내용의 판결을 선고하였다.

#### 3.2 피심인들의 주장

한편 피심인들은 이 사건 2000. 4. 1.자 보험료 결정과 관련하여서는 2000. 4. 1.부터 시행

하기로 하였던 부가보험료 자유화가 금융감독원에 의하여 공식적으로 유예된 상태였고, 순보험료는 보험개발원에서 산정하여 제시한 참조순보험료율을 따르도록 되어 있었는데, 금융감독원이 2000. 8. 1. 보험료 조정이 예정되어 있고, 보험료의 잦은 조정으로 보험계약자의 혼란이 초래될 우려가 있으므로 보험료율을 종전 예정손해를 수준으로 책정하라는 행정지도를 함에 따라 원고들은 종전과 동일하게 보험료를 결정하여 신고한 것이고, 이 사건 2000. 8. 1.자 보험료 결정과 관련하여서는, 금융감독원이 순보험료율 인상율을 3.8%만 인상하도록 행정지도함에 따라 원고들은 순보험료와 연관되어 책정되어지는 부가보험료의 인상율 역시 같은 수준으로 인상하게 된 것으로 비록 위 2000. 4. 1.자 및 2000. 8. 1.자 각 보험료 결정행위가 외형상 동일한 보험료로 유지·변경한 결과가 초래되었다 하더라도 이는 위와 같은 금융감독원의 적법한 행정지도에 따른 것으로 위법성이 조각되거나 정당한 사유가 있어 부당한 공동행위로 볼 수 없다고 주장하였다.

### 3.3 공정위 판단 및 행정지도에 대한 대응

공정위는 피심인들이 사전에 자동차 업무부장회의를 통하여 2000. 4. 1. 및 2000. 8. 1. 자동차보험요율과 특별할증율 등의 논의를 한 후 자동차보험요율 및 특별할증률을 정한 행위는 사업자간 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 가격을 결정, 유지 또는 변경할 것을 합의한 것으로 추정하거나 또는 합의한 것으로 인정하고, 자동차보험 입찰가격을 공동으로 결정한 행위는 손해보험시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한하는 부당한 공동행위로 판정하였으며, 피심인들이 보험료자유화 취지에 역행하여 금융감독원의 행정지도에 따라 자동차 업무부장회의를 통하여 보험료 조정방안을 논의한 후 공동으로 보험료 인상폭을 결정한 부분에 대하여 공동행위로 추정된다고 의결하였다.

그리고, 피심인들이 금융감독원의 직·간접적인 행정지도에 따라 보험요율을 결정한 행위에 대해서는 사업자들이 행정지도 수용여부를 개별적으로 판단하여 보험요율을 자율적으로 결정하지 않고 공동으로 합의·결정한 점을 감안한 행정지도를 위법성 조각사유로 인정할 수 없다고 결정하고 시정명령과 함께 과징금 5,115백만원을 부과하였다.

### 3.4 법원의 판단

위와 같은 피심인과 공정위의 주장에 대하여 법원은 금융감독원이 실질적인 감독권을 행사하면서 보험료 인상이나 부가보험료의 결정 등이 물가상승 요인으로 작용할 수 있는 우려와

보험산업의 공익적 특성 등을 이유로 행정지도를 통하여 보험사업자를 지속적으로 규제해온 사실을 참작하여, 보험료 인상율이 동일하게 유지 또는 변경되었다는 사실만으로 피심인들 사이에 보험료의 유지, 변경에 관한 공동합의가 있었다고 추정하기에는 거래통념상 합리성이 없다고 판단하였으며 주요내용은 다음과 같다.

#### 3.4.1 순보험료 산출에 대한 우회적 규제

보험료(순보험료+부가보험료)의 인상은 보험업법(제198조의 2)의 개정으로 피심인들은 보험개발원이 금융감독원의 인가를 받은 순보험료율을 적용하는 경우 보험업법(제7조1항1호)의 규정에 의한 순보험료의 변경인가를 받은 것으로 보게되어 형식적인 부가보험료를 자율적으로 결정할 수 있는 것 같으나 동 법 제7조1항에 근거하여 피심인들의 보험상품의 부가요율 변경 시 그 통계의 타당성과 적정성에 대한 심사와 행정지도를 해온 사실

#### 3.4.2 보험산업에 대한 행정지도의 타당성

보험산업은 다수의 소비자를 대상으로 하는 금융산업으로서 공익적 성격, 자금운용의 중요성, 보험계약자 보호를 위한 재무건전성 감독의 중요성 등의 특성에 근거한 금융감독원의 보험료 산정, 인상율, 적용시기 등의 보험료 변경에 관한 인가권과 같은 폭넓은 행정지도를 위법으로 보지 않은 점

#### 3.4.3 부가보험료 결정 간접적 규제

보험료의 구성요소 중 부가보험료는 예정사업비율에 따라 순보험료에 연동되며 순보험료는 보험개발원에 의해 제시되는 상황에서 부가보험료의 자유화에도 불구하고 금융감독원이 인가한 순보험료의 인상율을 고려해야 하는 점

#### 3.4.4 2000. 4. 1.자 보험료인상 행정지도

2000. 4. 1.자 보험료 결정은 2000. 8. 1.자로 책임보험요율 조정 예정 및 빈번한 보험료 조정으로 인한 혼란초래 등의 이유로 2000. 8. 1.까지 부가보험료 자유화 조치 유예와 보험개발원이 제시한 참조 순보험료에 예정사업비율 만큼의 부가보험료를 책정하여 인가신청 하도록 금융감독원이 행정지도를 한 사실

#### 3.4.5 2000. 8. 1.자 보험료 인상 행정지도

2000. 8. 1.자 보험료 결정행위를 보면 금융감독원은 평균 5.4%의 순보험료 인상요인이 있

음에도 불구하고 물가상승을 우려한 정책적 판단으로 보험개발원이 제시한 3.8%만 인상하는 것으로 조정신고를 수리하는 행정지도를 하였으며, 설사 피심인들이 보험개발원이 제시한 참조 순보험료나 그 이상으로 신고하였으나 당초 금융감독원이 추가적인 보험료 인상을 자제하도록 행정지도 하여 당초의 참조 순보험료 인상율로 인가되었던 점

#### 3.4.6 예정사업비율 결정 행정지도

피심인들은 실적사업비율이 예정사업비율을 초과하고 있었지만 금융감독원은 예정사업비율 초과부분의 사업비를 감축하도록 하여 예정사업비율을 종전과 같도록 지도하였고, 이에 따라 실제사업비율에 따라 부가보험료를 결정하였거나 부가보험료를 실제보다 낮게 책정하더라도 보험재정 부실화 방지 목적상 이를 인가하지 않겠다는 취지를 피심인들에게 사전에 전달하여 기존의 예정사업비율에 따라서 부가보험료를 책정하도록 행정지도를 한 점 등이다.

### 3.5 공정위 심결 및 법원 판단의 시사점

행정지도는 법률상의 강제권한에 기초하는 것이 아니고 상대방의 협력을 전제로 하여 실현되는 것이며, 가격이나 수량 등 사업자가 경쟁에 기초하여 자주적으로 결정해야 하지만 행정지도로 인한 공동행위로 경쟁을 제한하는 경향이 있게 된다. 그러나 독점규제법은 사업자가 가격이나 수량 등을 공동으로 결정하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다. 따라서, 행정지도와 독점규제법의 관계에서 경쟁제한행위가 성립하는지와 경쟁제한행위가 성립하는 경우 행정지도에 의한 경쟁제한행위가 위법성이 있는지가 문제가 된다.

상기 사건의 경우 공정위는 행정지도행위를 법령의 근거 유무에 따라 공동행위에 대해 담합 여부를 판단하는 입장을 취하고 있는 반면 법원은 행정지도에 따른 공동행위의 부당성은 경쟁제한성을 인정해야 할 합리적인 근거가 있는 경우에는 제한적으로 인정하지 않고 있음을 보여주고 있다. 이 사건에 대한 공정위의 입장을 정리해 보면 공정위는 금융감독원의 행정지도는 법령에 근거하기보다는 일반적인 감독권한에 기인한 것으로 보고 사업자들이 금융감독원의 행정지도 수용여부를 개별적으로 판단하지 않고 담합을 통하여 참조 순보험료 변동폭을 공동으로 결정한 것은 독점규제법 제19조의 부당한 공동행위에 해당한다고 보았다.

그러나 이러한 공정위의 입장은 법적 근거가 있는 행정지도에 대해 사업자들이 개별적으로 판단하여 수용여부를 자율적으로 결정하지 않고 담합하여 공동으로 결정하였고 사업자들의 이런 행위가 독점규제법 제58조의 법률에 의한 정당한 행위로 인정될 수 있다면 사업자들의 합의에 따라 공동으로 이루어졌다고 해서 당연위법으로 볼 수 없는 문제점이 있을 수 있다.



한편 법원의 판결은 공정위의 판단과 차이가 가장 많이 나는 부분은 공정위가 금융감독원의 이 사건에 대한 행정지도가 법적 근거 없이 일반적인 감독권한에 기인하였다고 보는 반면 법원은 법령에 근거하였다고 인정하는 점이다. 즉 사업자들의 순보험료와 부가보험료의 결정은 금융감독원의 행정지도가 이 사건의 사업자들에게 가지는 실질적인 구속력을 인정하였다. 결국 법원은 이 사건 피심인들의 2회에 걸친 보험료 결정의 부당공동행위의 판단에 있어 금융감독원이 보험료 변경에 대한 인가권에 기초하여 순보험료와 부가보험료의 결정에 사실상의 행정지도를 하여 기본보험료 인상율이 유사한 점 등의 전후 사정을 통합하여 단지 보험료 인상율이 동일하게 결정되었다는 사실만으로 사업자들 사이에 보험료의 유지, 변경에 대한 공동합의가 있었다고 추정하는 것은 거래통념상 합리성이 없다고 공동행위에 대한 합의의 추정을 수용하지 않았다.

위에서 살펴본 손해보험회사의 부당공동행위에 대한 공정위의 심결과 법원의 판단은 사업자간의 합의와 행정지도에 대한 가격결정이 경쟁제한적 행위인 것은 사실이나 결과적으로 빈번한 가격변경으로 인한 보험계약자들의 혼란을 예방하고 정부의 불가정책에 미치는 파급효과 등의 정책적 요인과 보험사업의 공공적 성격을 감안하여 공동행위의 위법성이 조각되었다.

### Ⅲ. 결론 : 효과적 대응방안

#### 1. 법적 규제환경에 대한 효과적 대응방안

위에서 살펴본 바와 같이 손해보험산업에 대한 법적 규제환경은 2001년부터 공정위의 조사가 시작된 이래 금감원의 행정지도가 계속되는 상황에서 앞으로도 부당공동행위나 불공정거래행위 부분에 대한 조사는 지속될 것으로 보인다. 그러면 여기서 판례를 중심으로 한 행정지도의 내용을 정리해 보고 이러한 법적 규제환경의 강화 추세에 따른 손해보험사들의 대응방안을 제시해 본다.

행정지도와 독점금지법 위반에 따른 우리나라 법원의 입장을 정리해 보면 단순히 행정지도가 직·간접적으로 있었다는 사실만으로 여기에 따른 사업자의 경쟁제한행위에 대하여 위법성이 조각된다고 보지 않으며 법원은 다음과 같은 입장을 취하고 있다.

첫째, 감독기관의 행정지도가 사회통념상 상당하다고 인정되는 방법에 의하여 적법하게 이루어지고 그것이 결과적으로 소비자의 이익을 보호하고 국민경제의 균형 있는 발전을 도모한

다는 독점규제법의 궁극적인 목적에 반하지 아니하는 경우, 둘째, 재화나 용역의 가격인상이 전적으로 감독기관의 승인 또는 인가여부에 달려있고 행정청이 물가상승 우려 등 정책적인 판단에 따라 행정지도 등을 통하여 가격을 사실상 통제함에 따라 사업자들이 동일한 수준으로 가격을 인상하는 경우와 같은 예외적인 상황하에서는 구체적 타당성을 고려하여 행정지도에 따른 사업자의 행위를 독점규제법 위반이 아닌 것으로 보고 있다.

손해보험시장의 경쟁측면에서 보면 우리나라 손해보험시장에 국내손해보험회사와 외국보험사까지 합세하여 사활을 건 경쟁을 벌이고 있는 현실에서 부당한 공동행위나 불공정거래행위 등은 경쟁법 차원에서 당연히 규제를 받아야 하지만 보험업법에 따라 보험개발원이 개발한 참조 순보험료율의 사용이나 공동의 조사연구 등은 합리성의 측면에서 독점금지법이 제한적으로 운용되어야 하는 필요성도 있다. 그리고 감독기관은 보험업법과 독점금지법의 상호충돌로 손해보험 사업에 이중적 규제를 가하는 옥상옥의 문제는 1차적으로 보험업법에서 경쟁제한적인 성격이 있는 체결 또는 모집에 관한 금지행위(보험업법 제156조), 상호협정(동 법 제17조) 등은 막연한 규정을 구체화 할 필요가 있다. 그리고 보험계약자의 복리후생을 증대할 수 있는 자유로운 가격경쟁은 보험시장의 선진화를 위해서 장려할 필요가 있고 공정한 경쟁을 위한 독점규제법은 강화되어야 하지만 보험감독 법규는 상대적으로 완화되어야 할 부분도 있다.

## 2. 보험사업자의 공정경쟁 자율준수규범의 정립과 시행

한편 공정위의 2002년 금융분야 개선대책을 살펴보면 국민생활과 밀접하지만 경쟁이 미흡한 금융, 유통 등 6개 서비스 부문에 대해 시장 구조, 형태, 제도 등을 종합적으로 개선하는 대책을 추진하였고, 11개 손보사들의 자동차보험 관련 긴급출동서비스 유료화 공동행위 등에 시정조치(2002. 9)를 내린바 있으며, 행정지도로 인해 공동행위가 형성되는 사례를 방지하기 위해 통신과 금융부문에 대해 실태를 점검하였고, 보험, 전기, 가스, 자동차 매매 등 국민생활과 밀접한 분야의 불공정약관을 집중적으로 개선하고 있다. 그리고 기업 스스로 공정거래질서를 지키는 자율준수문화 확산을 위해 자율준수프로그램의 운영을 유도하는 한편 카르텔을 조장하는 정부기관의 행정지도를 억제하기 위한 시책을 수립, 추진하고 각급 행정기관의 가격결정 등에 관한 행정지도를 분야별로 점검하여 개선방안을 마련하고, 법적 근거가 없는 행정지도에 따라 법을 위반한 경우 엄격하게 법을 적용할 계획이라고 한다. 공정거래법 위반기업에 대한 사후규제로서 시정명령과 과징금 부과 등의 법집행은 정부의 막대한 행정부담과 기업의 과징금 부담비용에 비해 범위반 억제효과는 미비하며 공정위의 사건처리건수는 1998년 1,280건에서 2001년 3,924건으로 증가하였으며, 과징금 부과액도 1998년 1,184억원에서 2001년

1,602억원으로 증가추세에 있다. 그러나, 보험산업의 정책이나 보험료 결정 등에 대한 행정지도가 보험감독원에 기인하여 관행적으로 지속되고 공정위의 카르텔 조사 강화 등과 같은 보험산업의 법적 규제환경 강화 추세에 대응하기 위한 방안의 하나로 공정거래제도 자율준수시스템을 도입·운영하고 있다.

위와 같은 법적 규제환경의 문제는 관련 법률의 개정이나 미비한 규정의 보완 등의 행정사항은 선행되어야 하지만 보험사업자는 근본적으로 보험업법이나 공정거래법과 같은 감독법규를 자율적으로 지키는 노력이 있어야 법위반 규제에 따른 경제적 손실이나 감독기관의 행정력 낭비를 줄일 수 있다. 따라서 보험사업자들은 법위반의 사전예방을 위해 공정거래 자율준수제도를 도입하여 업계 전체로 확산시키고 자체적으로 법위반을 감시하고 시정하는 능동적인 역할을 수행하여야 한다. 