



보험업계에 관한 공정거래정책에 관하여



김 광 석
변호사

보험업계는 그 동안 취약한 여건 및 보험의 공공성으로 인하여 정부의 엄격한 감독과 규제하에서 성장하여 왔다고 하여도 과언이 아니다. 이러한 보험업계가 2000년 부가보험료 자율화, 2002년 순보험료 자율화를 통하여 이제 막 보험료에 대한 본격적 경쟁을 시작하고 있다. 그 만큼 경쟁에 대한 심리적 기반 형성이 더디다는 것이다. 따라서 이러한 보험업계로 하여금 본격적인 경쟁을 유도하기 위하여서는 다양한 약관의 개발을 촉진시키고 보험료 인상이나 인하, 부가서비스를 비롯한 새로운 사업추진에 있어 사실상의 행정지도에 속하는 신고나 협의 등의 절차를 대폭 줄이는 등 감독당국에서 스스로의 장애물을 제거해 주는 노력이 필요할 것이다.

I 신정부의 출범과 공정거래정책의 방향

지난 해 12월 19일 거행된 제16대 대통령선거에서 서민층과 젊은 세대의 폭넓은 지지를 얻은 노무현 후보가 당선되면서 그의 경제정책방향에 관한 관심이 고조되고 있다. 특히 젊은 시절 노동운동에 깊은 관심을 보였던 노 후보가 한국내에 엄연히 존재하고 있는 거대기업인 “재벌”에 대하여 어떠한 정책을 취할 것인지는 당사자인 기업들의 지배주주들 뿐만 아니라 투자자를 비롯한 시장참여자들로 하여금 촉각을 곤두서게 하는 초미의 관심사임에 틀림없다.

공정거래관련 정책이 넓게 보면 행정부의 경제정책의 일환으로서 그 집행에 있어서 시대적·정치적·경제적 상황이 주요한 고려사항이라는 점에 대하여 이론을 제기할 학자나 실무가는 그리 많지 아니할 것이다. 또한 이와 관련하여 그 집행을 담당하는 행정부의 의지는 가장 핵심을 이룬다고 할 것이다.

이러한 상황에서 대통령직인수위원회를 비롯한 정책당국자들을 통하여 기업의 구조조정 및 지배구조개선에 관한 정책의 제1성으로 나왔던 것들을 살펴보면 “가시적 기업지배구조의 개선”, “포괄적 상속증여세제 도입”, “집단소송제의 입법화”, “구조조정본부의 해체 및 부당내부거래에 대한 엄격한 규제” 등이라고 할 수 있다. 우리나라에서는 다른 선진국들의 법제와는 달리 공정경쟁정책의 주요한 분야로서 대규모기업집단 세칭 “재벌”에 대한 감시 및 규제가 자리잡고 있다. 따라서 새로운 정부에서 펼칠 위와 같은 정책들은 새해 공정경쟁정책의 주요한 밑그림이 될 것으로 예측된다.

이러한 정책들이 논의되는 배경을 보면 지난 5년간 IMF 구제금융의 위기를 자초한 주요한 원인으로 지적되었던 재벌기업들에 있어 그 기업 경영의 투명성과 지배구조 개선을 위한 제도적 장치가 많이 도입되었으나 그러한 장치들이 정상적으로 작동하고 시장의 힘으로 경제력집중의 폐해를 극복할 수 있는 지 여부가 아직은 신뢰할 수 있는 수준이 아니라는 판단을 깔고 있는 것으로 보인다.

특히 최근 한국의 재벌 1세대들이 역사 뒤편으로 사라지면서 그 부의 상속과정이나 2세들의 경영참여과정에 있어 일반국민들의 인식으로는 이해할 수 없는 석연치 아니한 사실들이 발생하였던 점도 역시 그 원인이 되었음을 부인하기 어려울 것이다.

돌이켜 보건대 그 동안 정책당국이 기업구조 개선을 위하여 도입한 제도 중에 집중투표제는 대부분의 기업들이 정관으로 배제하고 있고, 사외이사의 선임이 여전히 지배주주에 의하여 기업친화적인 인물들로 이루어지고 있으며, 국회에 제출되어 있는 집중투표제는 많은 논의에도

불구하고 입법화되지는 못하고 있는 실정이다.

그 동안 많이 지적되어온 바와 같이 아직도 개인적으로는 소규모의 지분을 가지고 있는 재벌 총수가 다단계출자를 통하여 개별회사를 선단식으로 지배하는 관행도 여전히 유지되고 있으며 부당한 내부거래의 관행 또한 없어지지 않고 있다. 또한 과거의 비서실을 대신한 구조조정본부가 중복투자의 조정이라는 이름 하에 개별기업의 독자적 경영에 상당한 간섭을 하고 있는 것 또한 부인하기 어려운 사실이다.

그러나 이러한 문제점이 있다고 해 과연 정부가 구체적인 정책을 통하여 기업경영을 규율하는 것이 적절한 것인가에 대하여는 의문이 있다. 즉 기업경영에 관한 문제는 원칙적으로 시장의 문제라는 것이다. 구체적으로 보면 기업의 주식을 매입하는 투자자는 기업의 내재가치와 성장가능성을 따져 볼 것이고, 기업에 자금을 빌려주는 금융기관들은 기업의 자산가치와 재무구조의 건실성을 살펴볼 것이며, 소비자들은 기업이 제공하는 재화나 서비스의 질을 평가하여 구매에 이르게 되는, 바로 이러한 자연스러운 시장참여자들의 이기적 관심이라는 조절장치를 통하여 기업의 투명하지 못한 지배구조나 내부거래 등은 철폐를 맞게 되는 것이다.

“아직까지는 재벌기업의 경영에 있어 그 폐해를 막기 위하여 적극적 정책수단을 강구해야 한다”는 논리는 시장에 참여하고 있는 다수의 국민들을 너무 어리게만 보는 것은 아닌가 하는 생각을 감출 수 없고, 결국 이러한 문제들은 기업 내부사정에 대한 정확한 정보를 시장참여자에게 신속하게 제공하는 방식을 통하여 해결해 나가야 할 문제라고 생각한다.

II 손해보험분야에 있어서 공정거래정책

2002년 손해보험업계는 공정거래위원회의 감사를 받았고 그 결과 많은 문제점들을 지적 받았다. 이렇게 많은 문제점들을 지적 받게 된 원인은 어디에 있는가? 우선 한국내에서 손해보험사들이 자리잡게 된 역사에 있다고 보인다. 손해보험이 오늘날과 같은 틀을 형성하게 된 결정적인 계기는 지금도 생생한 “대연각 호텔화재”로 인하여 수많은 인명이 희생되면서 그 피해보상에 대비하고자 1973년 제정된 “화재로인한재해보상과 보험가입에관한법률”에 힘입은 바 크다. 동 법률에 의하여 대형건물에 대한 보험가입(약칭 “신배책”이라고 함)이 의무화되었고, 동 법 제11조에 의하여 금융감독위원회의 감독 하에 한국화재보험협회가 설립되었으며, 당시 약관이나 기본요율 등에 대하여 아무런 자료가 없던 업계에서는 감독기관 및 협회를 통하여 외국에서 수입된 공통의 보험약관 도입과 보험수가를 결정하였고, 이러한 관행이 지난 30여년간 이루어져 왔던 것으로서 공정거래위원회에서도 파악하고 있듯이 손해보험사들은 업계간 회의와 정보교류가 상당히 활성화 되어있는, 즉 담합가능성이 높은 시장에 속한다고 할 것이다.

아래에서는 지난 번 조사시 구체적으로 지적되었던 점들은 어떠한 것이고, 이에 대한 업계의 주장과 문제점들은 무엇인지 간략하게 살펴보고자 한다. 또한 현재 이러한 쟁점들에 대하여는 쟁송 절차가 진행되고 있으므로 양측의 주장과 논리만을 제시하며 저자의 견해를 피력하는 것은 자제하기로 한다.

1. 부당한 공동행위의 금지규정 위반

이번 조사에 있어 부당한 공동행위(소위 Cartel)의 해당여부로 가장 뜨거운 쟁점이 되었던 것은 2000년 하반기에 이루어진 “무상부가서비스의 폐지” 문제였다.

2000년 들어 손해보험사들은 급격히 늘어난 자동차사고율로 인하여 손해율(경과보험료-보험료로 받은 수입 중 보험기간경과분-에서 보험금으로 지급되는 비율)이 75퍼센트에 이르게 되어 사업비를 포함한 전체수익에 있어서 상당한 규모의 적자를 시현하게 되었다. 이에 경영상 심각한 위기를 느끼게 된 손해보험사들은 그 동안 고객들에게 무상으로 제공되었던 “긴급주유서비스”, “배터리충전서비스”, “견인서비스”, “잠금장치해제서비스”, “타이어교체서비스” 등 용역제공을 순차적으로 폐지하고 특별약관 등의 제정을 통하여 2001년 상반기까지 이를 유료화 하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 위 서비스의 폐지가 업계 “사장단회의”를 비롯한 수 차례의 회의를 통한 담합에 의하여 폐지된 것으로서 독점규제및공정거래에관한법률(이하 “공정거래법”이라고 약칭한다) 제19조제1항제2호의 “상품이나 용역의 거래조건이나 그 대금 또는 대가의 거래조건을 정하는 행위”에 해당하는 것으로 보아 과징금을 부과하였다.

한편 이에 대하여 손해보험업계는 “무상부가서비스는 보험사들의 손해율이 비교적 양호하였던 1998년경 자동차보험고객의 유치를 위하여 제공되었던 것으로서 그 후 금융감독원 등 감독기관에 의하여 보험업법상 부당한 고객유인을 위한 특별이익의 제공에 해당할 소지가 많아 폐지할 것을 권고 받은 것으로서 보험사들의 경영

악화시기에 이를 폐지한 것으로 부당한 것도 아니며, 그 폐지에 있어서 결코 담합을 한 것이 아니고 보험사들의 독자적인 판단에 의하여 순차적으로 폐지한 것이며 아직 몇몇 보험사에서는 무상부가서비스를 일부 제공하고 있다”는 논리로 대응하였다.

참고로 이와 관련하여서는 과거 “행정부서의 행정지도에 의하여 가격을 인상한 경우에는 담합행위에 해당하지 아니한다”는 판례가 있으며, 2000년 손해보험사의 자동차보험료 인상이 담합이라는 이유로 공정거래위원회가 과징금을 부과한 사건에 대해 서울고등법원에서 위 과징금의 부과가 부당하다고 하여 손해보험사들이 승소하였고 현재 대법원에 상고심이 계속중이다.

2. 우월적지위의 남용 문제

지난 번 감사에 있어서 또 하나의 중요한 쟁점이 되었던 문제는 손해보험사들이 자동차정비업체가 청구하는 보험차량의 수리비청구에 대하여 일률적으로 5퍼센트를 감액하여 지급하는 것이 공정거래법 제23조제1항제4호에 규정된 “자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위” 및 같은 항 제5호에 규정된 “거래상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위”에 해당하는가의 여부였다.

본 건이 문제된 것은 자동차정비업체협회에서 소속정비업체가 손해보험사에 청구한 자동차수리비용 중 부품비용에 대하여 손해보험사측에서 일방적으로 일정비율의 금액을 감액하여 지급하는 것에 대하여 전국적 조직을 동원하여 항의하는 등 민원을 제기하면서 문제가 되었다.

당초 조사관의 의견이나 정비업체측은 “대기

업인 손해보험사측에서 보험금지급을 줄이기 위하여 아무런 합리적인 이유 없이 경제적 약자인 소규모 자동차정비업체의 수리비청구를 부당하게 감경하여 지급함으로써 거래상의 지위를 남용한 것이다”라는 의견을 피력하였다.

이에 대하여 손해보험사측에서는 “정비업체의 수리비청구에 대하여는 이를 일일이 심사하여 그 청구가 적절한지 평가한 후 즉시 지급하고 있는 바 일률적으로 일정비율을 감액 지급한 것은 아니며 전부 지급한 건, 5퍼센트 감액 지급한 건 및 10퍼센트 지급한 건들이 다양하게 존재하고 있는데 수리비 청구를 감액 지급한 건들은 정비업체측에서 부품비용을 과다 청구한 건들 및 차량이 노후화 되었음에도 고가의 신제품으로 교환한 건들로서 감액 지급에 상당한 이유가 있어 결코 거래상의 지위를 남용한 것이 아니며, 정비업체의 수리비청구를 정확하게 심사하여 지급하는 것은 고객이 납부한 보험료로 운영되는 보험회사의 의무이기도 하다”라고 항변하였다.

본 사안은 결국 공정거래위원회의 최종심의·의결과정에서 혐의를 인정하기 어려운 것으로 결론지어졌다.

3. 부당한 고객유인에 대하여

이번 조사에서는 또한 손해보험사들이 고객을 유치하면서 부당한 이득이라고 할 수 있는 소위 “리베이트”의 제공에 대하여도 심도 있는 조사가 이루어졌다.

손해보험사들이 보험을 유치하면서 거수하여야 할 보험료의 일정부분을 각종 탈법형식을 빌어 고객에게 지급하거나 우회적인 지원을 하는 등 보험모집질서 위반문제는 손해보험업계의 해묵은 관행이었고 과거 금융감독원의 조사에 있

어서도 여러 건이 밝혀져 제재를 받은 경험도 있다. 이러한 건들은 보험업법 제156조제1항제4호에 규정되어 있는 “보험계약자 또는 피보험자에 대하여 특별한 이익의 제공을 약속하거나 보험료의 할인 기타 특별한 이익을 제공하는 행위”에 해당되는 범법행위에 해당하고 또 한편으로는 공정거래법 제23조제1항제3호 및 동법 대통령령에 규정된 “부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위”에도 해당되므로 공정거래위원회에서 이를 문제 삼아 조사를 한 것이다.

위와 같은 보험모집에 있어서의 모집질서 위반행위는 이미 금융감독원에 의하여 적발되어 각 보험사가 자진시정 하도록 권고받은 사실이 있는 점이 참작되어 공정거래위원회의 최종심의·의결과정에서 법 위반사실의 공표명령을 받는 것으로 종결되었다.

4. 업무제휴에 있어서 고객정보의 활용문제

지금까지는 지난 번 조사과정에서 문제가 되었던 건들에 대하여 주요한 쟁점을 소개하였다. 비록 지난 조사에서 큰 쟁점이 되었던 것은 아니나 현재 손해보험사를 비롯한 금융권의 영업 전반에 걸친 문제로서 앞으로 우려되는 문제를 검토하고자 한다.

인터넷을 통한 금융거래가 확산되면서 은행, 증권사, 신용카드사, 할부금융사 및 생명보험·손해보험사간의 업무영역에 대한 구분이 점차 희미해져 가고 있는 경향이 농후하다. 이러한 시대적 조류에 맞추어 각 금융기관이 업무제휴를 통하여 각자의 고객들에 대한 적극적인 영업전략을 추구하고 있는 것 또한 어제 오늘의 일은 아니다.

문제는 이러한 업무영역에 대한 구분이 없어지고 상호 고객에 대한 유치경쟁이 심화되면서 그에 따른 폐해도 심각해 지고 있다는 것이다.

즉 고객에 대한 식별정보가 쉽게 누출되어 고객이 원하지 아니하는 광고우편물이나 스팸메일을 받아 보게 되는 경우가 비일비재할 뿐만 아니라 고객의 신용정보관리도 허술하게 유지되어 쉽게 누출되는 경우가 발생하고 있다.

손해보험사의 경우 전화·통신 등을 통하여 고객에 대한 적극적 보험가입권유(일명 Outbound 영업이라 함)는 금지되어 있으나 앞으로 방카슈랑스의 허용 등을 통하여 은행 및 타 금융권에 폭넓게 보험의 모집이나 운영이 허용되는 경우 과연 이러한 금지규정이 유효하게 준수될 수 있을 것인지는 상당한 의문이다.

III 결어

공정거래법은 국가의 경제정책을 집행하는 가장 중요한 도구의 하나일 뿐만 아니라 우리의 경우는 세칭 “재벌”이라고 하는 대규모기업집단의 경제력집중을 막는 주요한 수단으로서도 기능하고 있다. 그 만큼 수많은 이해집단이 법률규정, 정책당국의 시행이지 및 중점추진방향에 대하여 깊은 관심을 가지고 있다.

특히 금년과 같이 행정부의 수반이 교체되어 새로운 경제정책을 펴 나아가는 해에는 그 관심이 배가된다고 할 것이다. 이러한 시기에서 마지막으로 평소 가지고 있는 의문점 두 가지 정도를 제기하면서 글을 맺고자 한다.

1. 규정의 모호성

“공정”이라는 말만큼 명확하게 정의를 내리기 어려운 단어도 없을 것이다. 공정거래법은 그 출발부터가 모호하다고 할 수 있다. “공정” “경쟁” “부당” “제한” “유인” “지원” “저해” “우려” 등 단어마다 철학적 개념이 녹아 있어 누구도 쉽게 설명할 수 없는 단어, 즉 불확정 법률용어가 산재하여 있다. 물론 이러한 용어의 불확정성이 우리나라 공정거래법만의 문제는 아니다.

공정거래법이 동시대에 시시각각 발생하고 있는 기업들의 다양한 경쟁제한행위를 폭넓게 규제하고자 출발한 법이라는 점에서 보면 어쩔 수 없는 현상이라고도 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 점을 고려하더라도 공정거래법 규정은 지나치게 관념적인 용어들을 많이 사용하고 있어 집행자의 성향에 따라 소위 “이현령비현령(耳懸鈴鼻懸鈴)”이 될 수 있는 소지가 농후하다. 즉 앞으로 헌법재판소가 이러한 규정들에 대하여 위헌판단을 내릴 가능성이 있다는 점이다.

참고로 공정거래법상의 과징금 부과규정에 대하여 법원의 위헌제청으로 말미암아 현재 헌법재판소에서 위 규정의 위헌여부를 심사중이라고 한다.

2. 보험업계에 대한 공정거래정책방향

공정거래법은 동시대의 경제적 상황을 반영하고 있는 법이고 위정자의 경제정책에 대한 정치적 의지를 나타내고 있다고도 할 수 있다. 공정거래에 관한 정책방향은 기업의 새로운 사업추진과 투자계획에도 심대한 영향을 미치는 것을 일선에서 느낄 수 있었다.

보험업계는 그 동안 취약한 여건 및 보험의 공

공성으로 인하여 정부의 엄격한 감독과 규제하에서 성장하여 왔다고 하여도 과언이 아니다. 보험료의 자유로운 책정은 불가능하였었고 약관 또한 외국에서 도입한 약관을 그대로 번역하여 써 왔던 실정이었다. 이러한 보험업계가 2000년 부가보험료 자율화, 2002년 순보험료 자율화를 통하여 이제 막 보험료에 대한 본격적 경쟁을 시작하고 있다. 그 만큼 경쟁에 대한 심리적 기반 형성이 더디다는 것이다. 따라서 이러한 보험업계로 하여금 본격적인 경쟁을 유도하기 위하여서는 다양한 약관의 개발을 촉진시키고 보험료 인상이나 인하, 부가서비스를 비롯한 새로운 사업추진에 있어 사실상의 행정지도에 속하는 신고나 협의 등의 절차를 대폭 줄이는 등 감독당국에서 스스로의 장애물을 제거해 주는 노력이 필요할 것이다. 