

# 공정거래법 심결사례 해설 및 명석

- 행정지도에 따른 공동행위의 위법성 여부를 중심으로 -

김 석 호

공정위 심판관리실 서기관

## 11개 손해보험회사의 부당한 공동행위에 대한 건

(2000. 6. 18. 공정거래위원회 전원회의 의결 2001-085)

이 사건은 11개 국내 손해보험사들이 자동차보험료(기본보험료), 특별할증률 및 자동차보험 입찰 가격 등을 공동으로 결정·유지 또는 변경하는 등 부당한 공동행위를 함으로써 공정거래위원회로부터 2001. 5. 30. 시정명령(공표명령 포함)과 함께 51억원의 과징금을 부과 받은 사건이다.

본 심결사례 해설에서는 이 중 특히 쟁점이 되는 자동차보험료율과 관련된 부분만 다루어보기로 한다. 그것은 손해보험사들의 보험료율 결정에 있어서 국가기관인 금융감독원의 행정지도가 직·간접적으로 있었기 때문이다. 특히, 우리 나라는 행정지도를 편의적으로 자주 이용하는 편이므로 이러한 국가기관으로부터의 행정지도가 과연 공정거래법의 위법성을 조각할 수 있는 사유가 될 수 있는가 하는 문제를 다루어 보는 것이 의미가 있을 것이다. 따라서, 다음에서는 이러한 문제점을 중심으로 행정지도에 대한 공정거래위원회의 판단, 국내외 판례 및 외국의 유사 심결례, 행정지도와 경쟁과의 관계 등을 살펴보면서 손해보험사들의 행위의 위법성을 따져보고, 아울러 이 건 심결사례가 주는 의의 및 시사점을 살펴보기로 하겠다.

### 1. 사건건의 배경 및 개요

- (1) 보험업계는 2000. 3월 이전에는 보험개발원장이 제시한 표준보험료율의 일정 범위 내에서 보험료율을 조정 또는 결정할 수 있는 범위요율제를 실시함으로써 국내 손해보험사들은 각 사간 영업실적상의 차이에도 불구하고 유사한 보험료율을 적용하여 왔으나, 보험업법 및 보험상품관리규정(2000. 2. 25. 제정, 2001. 1. 29. 보험업감독규정으로 통합)에 의거 2000. 4. 1.부터는 '부가보험료 자유화'가 시행됨으로써 손해보험사는 자신의 사업비 실적을 토대로 부가보험료를 자율적으로 책정할 수 있게 되었다.

그러나, 과거 오랜 기간의 고정요율제 시행 등 제도적 규제와 보험가입자 보호 및 재무건전성의 유지 목적 등을 이유로 금융감독원의 자동차보험업계에 대한 행정지도가 광범위하게 이루어져 왔고, 또한 각 손해보험사들도 부가보험료 자유화의 실행을 위한 필요한 각종 보험료 산출관련 통계 및 기법개발 노력을 제대로 하지 않는 상황에서 정보교환과 업계 현안 등을 공동으로 논의하기 위하여 수 년 전부터 최근까지 「자동차업무부장회의」등의 모임을 관행적으로 행해 왔다.

(2) 이 건 위반행위를 한 11개 손해보험사들은 2000. 4. 1. 부가보험료 자유화를 앞두고 수 차례 「자동차업무부장회의」를 개최하여 자유화된 부가보험료의 조정 방안 등에 대하여 정보교환과 논의를 한 후 4. 1.자 자동차보험료(기본보험료)를 종전 보험료 수준으로 결정하여 이를 당국에 신고하여 실행하였다. 그런데, 손해보험사들의 이러한 보험료를 결정의 배경에는 금융감독원의 행정지도가 있었던 바, 금융감독원은 「자동차손해배상보장법시행령」의 개정으로 2000. 8. 1. 책임보험료 인상 조정이 예정되어 있고 보험료의 잦은 조정으로 보험계약자의 혼란이 초래될 수 있는 점 등을 감안하여 부가보험료의 자유화 조치를 사실상 유예하고 2000. 4. 1.자 자동차보험료를 종전 요율수준으로 결정하기로 방침을 정한 뒤 손해보험회사들에게 이에 따르도록 행정지도 하였던 것이다.

(3) 또한, 11개 손해보험사들은 8. 1.자 자동차보험료 인상을 앞두고 같은 해 7. 7. 개최된 「자동차업무부장회의」에서는 보험개발원에서 제시한 '참조 순보험료'<sup>1)</sup> 인상분 이상을 현행 보험료에 반영하고 그 보다 낮은 보험료의 사용을 금지하자는 것과, 각 사가 책정한 보험료를 금융감독원에 신고하기 전에 간사사가 취합하여 상호 비교토록 하는 등 보험료 산출과 관련하여 구체적으로 논의하였다. 그 후 7. 18. 개최된 동 업무부장회의에서 이를 거듭 논의한 후 5개 자동차보험종목(개인용(플러스 포함)·업무용(플러스 포함)·영업용·이륜·운전자보험)의 8. 1.자 자동차보험료(기본보험료)를 보험개발원장이 제시한 참조 순보험료 변동폭(평균 3.8% 인상) 수준으로 결정하고 이를 신고하여 실행하였다.

## II. 공정거래위원회의 판단 및 관련 판례

(1) 공정거래위원회는 11개 손해보험회사들의 이러한 행위를 공정거래법 제19조에 해당하는 부당한 공동행위로 판단하였는 바, 2000. 4. 1. 자 보험료 결정행위에 대해서는 명시적인 합의가 발

1) 자동차보험료는 순보험료와 부가보험료로 구성되어 있는데, 순보험료는 보험금의 지급불능이 발생하지 않도록 하는 최소한의 보험료로서 보험금의 지급에 직접 충당되는 보험료이고, 부가보험료는 인건비, 운영비, 이윤 등 손해보험회사들의 제반 관리경비를 충당하기 위한 보험료임. 참조 순보험료는 보험개발원장이 금융감독원의 인가를 받아 제시하는 보험료로서 손해보험회사는 이를 기준으로 할인 또는 할증하여 개별적으로 보험료를 결정함.

견되지 않음을 이유로 합의추정 조항인 동 규정 제5항을 적용하였으며, 2000. 8. 1.자 보험료 결정행위에 대해서는 동 규정 제1항제1호(가격의 결정·유지·변경하는 행위)를 적용하였다.

- (2) 그러나, 11개 손해보험회사들은 이와 같은 자동차보험료를 결정이 경쟁을 제한하기 위한 것이 아니라, 업무를 감독하는 국가기관인 금융감독원의 행정지도에 따른 것이므로 공정거래법 제58조(법령에 따른 정당한 행위)의 규정에 해당되어 공정거래법을 위반한 것은 아니라고 주장하였다.

이에 대하여 공정거래위원회는 이 건의 행위가 보험감독당국의 행정지도와 관련되어 있는 점은 일응 인정하면서도 그러한 행정지도가 법령에 명문화된 근거가 없을 뿐 아니라 그 내용 또한 손보사들에게 담합을 하도록 한 것은 아니라고 보고, 관련 손해보험회사들의 행위를 공정거래법에 위반되는 부당한 공동행위로 판단하였다.

이와 관련된 법원의 판례도 “공정거래법 제58조가 적용되기 위해서는 정당한 권한을 가진 자가 법정된 절차에 따라 법이 정한 직무를 행한 경우라야 한다”라고 하여 행정지도가 법령에 명문화될 것을 분명히 하였다(92. 1. 29, 91구2030 고법판결).

비록 손해보험회사들이 금융감독원의 직·간접적인 행정지도에 따라 보험료를 결정하였다 하더라도, 그 행정지도의 수용여부는 각자 자신의 경영실적과 영업정책에 따라 개별적으로 판단하여 보험료를 자율적으로 결정하여야 하는 것이므로 행정지도를 위법성 조각사유로 인정할 수 없다는 것이 공정거래위원회의 판단이다.

- (3) 행정지도와 관련된 국내 판례<sup>2)</sup>를 다시 살펴보면, 재판부는 “행정지도는 비권력적 사업행위에 불과한 것이어서 그에 따름이 강제되는 것이 아니므로 사업자단체로서는 독자적으로 공정거래법 위반 여부를 판단하여 행동하여야 하고, 위법의 운영은 행정부내에서 독립된 지위를 가진 공정거래위원회의 권한으로 되어 있으므로, 사업자단체가 주무관청의 행정지도에 따라 시정명령의 대상이 되는 행위를 하게 된 것이라 하더라도 그것만으로 위법성이 조각된다거나 또는 그 시정을 명함이 금반언의 원칙에 반한다고 할 수는 없다”고 하였다(92. 1. 29, 91구2030 고법판결).

- (4) 행정지도와 관련한 일본 공정거래취인위원회의 심결 및 일본 법원의 판례도 “행정부서의 공무원이 가끔 본 법의 정신을 이해하지 못하고 과도된 지도를 하는 경우가 있다고 하더라도, 사업자 또는 그 단체는 각자의 법이 명하는 바가 무엇인가를 판단하여 이에 따를 책임이 있다”고 하여 행정지도에 의한 위법성 조각을 부인하였으며(52. 4. 4. 심결, 야마다 醬油사건), “관청의 권고 등을 사업자로서 완전히 무시하기는 어렵다고 하는 피심인의 주장은 일리가 있고, 이와 같은 심리적 작용이 있었다는 것을 완전히 부인하는 것은 아니나, 당시의 상황에 대한 예상 및 이에 대

2) 주무관청인 상공부(당시)의 행정지도에 따라 공정거래법 위반이 되는 행위를 하고 시정명령을 받은 한국비철금속공업협동조합연합회가 공정거래위원회를 대상으로 제기한 시정명령 취소소송.

처하는 방법은 사업자에 따라 각각 다르다”고 하여 행정지도에 따른 위법성을 인정하였으며 (53. 8. 6, 동양레이온 심결), “원고가 주장하는 행정지도라는 것은, 통산성이 법률상의 강제권 한에 의해 행한 것이 아니라 통산성의 단순한 지도에 불과하고, 그 내용도 새로운 가격을 설정한 것이 아니기 때문에... 행정지도에 따른 것이 위법성을 조각하는 사유가 되지 못한다”고 하였다 (77. 8. 15, 동경고법 석유연맹심결취소청구사건).

### III. 행정지도와 경쟁과의 관계

(1) 이상에서 살펴본 바와 같이 정부기관의 행정지도라 하더라도 이에 관련하여 공정거래법상의 부당한 공동행위가 행해지면, 그 위법성을 조각하지 않는다는 것은 말할 필요도 없다. 물론 이에 대해서는 다른 견해가 있을 수 있으며<sup>3)</sup>, 행정지도에 따른 행위라고 해서 무조건 위법성이 조각 되지 않는 것은 아니다. 그렇지만 행정지도는 그로 인해 사업자의 자유스런 활동이 구속되고, 그 결과 경쟁이 실질적으로 제한된다는 점에서 사업자의 자유스런 활동을 제한하여 경쟁을 실질적으로 제한하는 ‘카르텔 협정’과 동일한 효과를 초래하는 것은 분명하다. ‘행정지도’에 의한 것이나, ‘사업자의 협정’에 의한 것이나 하는 것은 형식적인 것에 불과할 뿐 경쟁을 제한한다는 점에서 보면 같다고 할 수 있다.

(2) 이 건과 관련된 손해보험회사들은 금융감독원의 행정지도를 이유로 공동행위의 정당성을 주장하고 있고, 행정지도기관인 금융감독원도 보험계약자의 보호 및 물가를 이유로 행정지도의 정당성을 말하고 있으나, 공정거래법은 일시적인 가격의 등락과는 별개로 자유경쟁의 확보가 장기적으로는 가장 적절한 가격형성을 한다고 하는 사고에 입각하고 있기 때문에 적당한 근거 및 절차에 입각하지 않은 행정지도를 수용할 수는 없는 것이다. 논리적으로 보더라도 공정거래법의 법률질서가 행정지도라는 행정레벨의 행위에 의해 침해될 수는 없는 것이다.

따라서, 이러한 행정지도의 유무는 벌칙 적용에 있어서 정상 참작 사유로서 감안될 수는 있을 지언정 감독기관의 행정지도가 있었다고 해서 그 행위가 정당화된거나 위반행위책임이 경감되는 것은 아니라고 할 것이다.

(3) 행정지도와 관련된 논의를 좀 더 확대하면, 경제분야에서 행정지도가 사실상의 강제력에 의해 행해지는 경우 그 행정지도<sup>4)</sup>와 경쟁과의 관계가 문제가 될 수 있는데, EU의 경우를 예로 보면,

3) 행정지도가 개입한 것이므로 불문에 불인단든지 심리중단을 요구하는 ‘행정지도 감안론’과, 각 케이스마다 각종 정황을 분석하여 구체적으로 비교衡量한 뒤 합법성 유무를 검토하자는 ‘비교衡量론’이 있으나, 행정지도가 위법성을 조각하지 않는다는 ‘행정지도 사상론’이 주류임.

4) 이런 경우의 행정지도는 일종의 경제통제 내지는 경제계획이 될 우려가 있음.

그 관계가 어떠해야 하는지 명확히 알 수 있다. EU의 경제체제는 운수·통신·전력 등 공공사업부문에 대한 정부의 직접규제 외에는 자유경쟁을 기조로 한다. 따라서 정부의 업계유도, 즉 행정지도는 재정투융자를 계획적으로 행하는 것과, 사업자에게 시장의 정보를 제공하는 데 한하고 개별 사업자의 사업활동까지 규제하는 것은 아니다. 이는 EU의 기본정책인 경쟁정책과 모순되지 않고, 오히려 그 기반을 정비하는 것이다. 즉, 행정지도가 개별사업자의 자유스러운 활동을 규제하게 되면, 사업자의 자유스러운 투자·생산·판매활동을 기조로 하는 경쟁정책과 모순되게 되므로 채택될 수 없다는 입장이다.

- (4) 최근 우리 나라 공정거래위원회는 법령에 근거하지 않는 정당하지 않은 행정지도에 대하여는 예외 없이 엄격히 법을 적용하고 있다. 공정거래위원회는 이미 1999. 8월에 「행정지도가 개입된 공동행위에 대한 기본입장」을 발표하여 그러한 취지를 밝힌 바 있다. 따라서, 이 건 부당한 공동행위도 그러한 취지에 따라 관련 법 규정을 엄정하게 적용하여 처리한 것이다.

#### IV. 본 심결의 의의 및 시사점

- (1) 감독당국의 행정지도가 단기적으로는 계약자 보호, 물가안정 등에 기여하는 것처럼 보일 수 있으나, 장기적으로는 관련산업의 경쟁력을 약화시키면서 그 부담이 누적·확대되어 국민부담의 증대로 이어질 수 있다. 특히 보험상품 등과 같이 보험계약자의 차별화 전략과 그에 적합한 요율 적용으로 최대한 효율성과 경쟁성을 추구해야 하는 분야에 대하여 같은 요율의 적용을 행정지도하는 것은 개별 회사의 특성을 무시하고 부담의 형평성을 훼손시킨다는 점에서도 지양되어야 할 것이다.

우리 나라의 금융·보험산업이 다른 산업분야에 비해 상대적으로 낙후되고 많은 비효율이 내재·누적되어 온 것도 각 사업자들이 우량고객을 확보하여 리스크를 최대한 낮추고 경영개선노력을 기울여 경쟁력을 배양하지 않으면서 행정편의적인 감독당국의 개입·지도에 안주해온 데 상당부분 책임이 있는 것으로 보인다.

- (2) 이러한 점에서 이 건 심결은 손해보험업계의 경쟁 및 효율성을 제고하여 업계의 발전은 물론 보험계약자인 소비자의 이익을 제고시키는 데 일조를 할 수 있을 것이다. 또한, 그 동안 정부기관이 법령의 근거 없이 수시·편의적으로 행하던 경쟁제한적 행정지도행위를 어느 정도 예방하는 효과도 있을 것으로 기대된다. 앞으로 정부관계당국이 행정지도와 관련하여 어떠한 입장을 취해야 하는지를 잘 시사해 주고 있을 뿐만 아니라, 공정한 경쟁 촉진은 물론 행정행위의 투명성을 더욱 가속화시키는 계기가 될 수 있을 것이다. **공정**