

損害保險의 料率競爭과 行政統制

申 守 植

△高麗大學校·教授▽

1. 序 言

保險料率의 競爭에 대한 監督當局의 統制政策은 실제에 있어서 매우 어려운 問題이다. 이것은 保險業 그 자체의 競爭의性格을 기초로 하여 價格競爭 즉 料率競爭의 불가피성 때문이며 무엇보다도 保險商品의 價格決定이 保險市場의 不完全性을 前提로 한다는 사실에 기인하고 있다.

위에서 말한 保險市場 不完全性의 理由는 D. Farny 教授에 의하면 保險給付內容의 分化傾向, 保險秀要者側의 個人的選好, 保險市場의 透明性의 缺如, 有利한 他社契約에의 轉換, 需要供給雙方에 있어서 利潤極大의 貫徹不能, 保險市場內外의 諸般規制要因을 들고 있다. 이 가운데 保險市場의 不透明의 理由는 ① 많은 保險種目에 있어서 多種多様な 料率과 約款 ② 保險의 抽象性 ③ 約款 및 料率에 대한 需要者의 知識不足 ④ 保險企業의 自己會社만의 PR 등이다.

過去 損保市場에 있어서 料率競爭을 불가피한 것으로 생각하여 온 우리 業界에 대해서 當局은 行政命令의 발동이나 기타 直間接으로 規制하여 왔으나 그 효과를 기대할 수 없어 保險市場을 「푸울」體制로 이끌어 간 것이다. 특히 우리나라는 自由料率이 아닌 協定料率로서 當局의 승인을 받아야 되는 사실에도 불구하고 料率競爭의 폐단을 시정하기 위한 業界의 自律的인 決定이나 當局의 統制政策은 過去부터 큰 問題가 되고 있다. 물론 이와 같은 現象은 過去 先進國 保險市場의 混亂期에서도 볼 수 있었지만 이제는 一部 自由料率을 인정하고 있는 國家의 保險種目에 있어서도 오히려 被保險者側에서 극히 낮은 低料率을 제시하는 保險會社를 피하고 있으므로 지나친 料率競爭은 需要者側에서도 迎合되지 않고 있는 실정이다.

保險料率의 競爭理論은 卡텔形成과 더불어 經濟理論의 側面에서 많은 論爭이 있었고 實質的

保險監督主義에서도 中心課題가 되고 있다. 우리나라의 경우 損保市場의 料率競爭이 어느 國家보다도 問題가 되어 왔고 또한 浮游體制에 대한 贊反도 料率競爭의 側面에서 다루어진 바가 거의 없었다. 本稿는 傳統的으로 우리 損保界가 料率競爭의 渦中에서 한동안 混亂을 거듭한 衰面에 理論的인 研究와 극히 부족한 點을 고려하여 筆者가 1969年 3月 損害保險誌에 發表한 「保險料率의 競爭原理과 그 統制政策」을 改稿하여 本稿 行政統制面에서 一部를 修正 및 補完한 것이다.

## II. 料率의 競爭理論

### 1. 保險業의 競爭의 性格

資本主義經濟에 있어서 企業間의 競爭이 필연적으로 歸結되는 市場의 獨占現象은 保險企業에서도 例外가 될 수 없다. 保險企業에 있어서 競爭은 1次的으로 價格競爭(料率)이 問題가 되며 그 다음에 競爭手段은 商品競爭(保險保護의 內容), 서비스競爭, 販賣促進競爭 등으로 나타난다. 이와같은 非價格競爭은 결국 保險企業間의 費用의 增大를 招來하여 料率(價格)引上을 위한 條件을 形成하므로 競爭은 결코 料率水準을 低下시킬 수 없다. 論理的으로 말하면 非價格競爭에 의한 費用의 上昇을 料率引上을 통하여 需要者에게 轉嫁시켜 全面的으로 카바하기 위해서는 料率칼텔의 成立 내지 獨占의 市場의 形成을 前提로 하지 않을 수 없다.

保險業의 獨占性에 대해서는 過去 美國에서 많은 立法論爭이 있었고 現在各國이 거의 獨占企業으로 인정하고 있다. 保險企業間의 競爭은 그것이 價格的인 것이든 또는 非價格的인 것이든 간에 生命保險보다도 損害保險에서 더욱 심하다. 이것은 損害保險會社 經營者의 損害率에 대한 錯覺이다. 즉 生命保險은 定額保險으로 반

드시 保險事故가 발생하지만 損害保險은 事故發生 與否가 不確實하기 때문이다. 특히 損害保險에서는 흔히 經營者가 損害査定 未完으로 인한 未支給保險金を 賬부에 두지 않고 收入保險料에 대한 既支給保險金の 관계만 생각하여 損害率을 低率로 생각하는 경향이 있을 수 있다.

損害保險에서 競爭이 야기되기 쉬운 또하나의 이유는 再保險에 의존하는 경향을 들 수 있는바 이것은 出再手數料를 생각하여 過度한 競爭을 誘發하게 된다.

保險企業間의 競爭은 그 性格上: 사실상 인정하지 않을 수 없으므로 保險行政上: 그 條件을 시정하기 위하여 소위 有效競爭(workable competition, effective competition)을 監督의 基準으로 삼아야 한다. 여기서는 다시 有效競爭의 程度 내지 基準이 問題가 된다.

有效競爭에 대한 基準으로 E.S. Mason은 다음의 4가지 條件을 들고 있다.

- ① 多數의 賣買雙方이 존재할 것.
- ② 賣買雙方間에 謀議가 없을 것.
- ③ 어느 한쪽이 市場을 크게 占有하지 않을 것.
- ④ 新企業에 의한 市場參加가 가능할 것.

監督當局의 立場에서 保險業의 競爭을 어느 정도까지 인정할 것인가는 原則적으로 말하면 政策理念에 속하는 問題이다. 例로서, ① 保險業을 公益事業과 營利事業의 中間의 存在로 보느냐 또는 營利事業으로 보느냐에 따라 차이가 있고 ② 特種保險의 개발을 위한 創意性을 존중하며 一定期間동안 獨占販賣를 인정할 것인가, ③ 付保促進策으로 다소의 料率競爭을 묵인할 것인가 ④ 新設會社를 인가하는 것이 더욱 市場競爭을 誘發한다고 보느냐 등이 위의 경우에 속한다.

### 2. 料率競爭의 類型

保險市場에 있어서 料率競爭의 形態는 保險市

場의 構造 및 監督當局의 規制政策에 따라 相異하므로 일반적으로 설명하기 어렵다. D. Farny의 理論처럼 完全市場으로서의 保險市場은 理論의으로 생각할 수 없기 때문에 保險市場의 不完全性を 前提로 할 때 料率競爭은 다음 두가지 形態로 나타난다.

첫째 多占의 競爭이다. 이것은 保險企業이 收入 保險料를 增大시키려고 할 때에 料率引下로서 販賣量을 增加시키려는 것이다. 이 때 料率引下는 潜在的需要的 動員으로 競爭關係에 있는 他企業보다 相對的으로 實績을 增大시킨다. 그러나 競爭企業이 同等한 料率水準으로서 最低利潤을 확보할 수 있는가는 各企業의 保險契約의 質的構成의 차이, 保險事故發生 가능성의 차이에 따라 一部企業이 破局的인 段階에 이르게 된다.

따라서 이러한 形態의 料率競爭은 歷史的經驗에 비추어 보아 料率갈뎠의 필요성과 當局에 의한 갈뎠保護의 근거를 만들어 주었다.

둘째 寡占의 競爭이다. 일반적으로 保險料率의 寡占的 競爭은 市場의 透明性내지 情報의 傳播速度가 신속하고 그 위에 어떤 會社의 料率引下가 결과적으로 市場에 있어서 다른 會社의 地位를 侵害하는 경우에 나타난다.

이 경우 料率水準이 最低利潤을 保險企業에 保障할 수 있는 가능성은 寡占的 競爭의 경우보다 크다고 할 수 있다. 여기서 한가지 더 생각할 수 있는 것은 흔히 寡占的 競爭過程에서는 保險企業의 合同 내지 「콘체문」과 같은 獨占化가 필연적으로 나타난다는 사실이다.

이러한 獨占化의 경향은 料率競爭의 정도를 완화시키는 것이 아니고 오히려 일층 加熱시키며 궁극적으로는 料率協定에 의하여 競爭을 止揚하는 방향으로 나가게 된다.

料率競爭의 類型은 위에서 言及한 두가지 이외에 具體的으로 競爭方法에 들어가서는 리베이

트(rebate), 任意調整, 差別適用, 等級操作, 分類錯誤 등의 여러가지 方法이 利用된다.

### 3. 競爭과 料率갈뎠의 妥當性 與否

保險市場에 있어서 競爭은 필연적으로 獨占으로 이끌어 가게되며 獨占은 다시 競爭을 강화시키게 된다. 이러한 競爭에 의한 料率갈뎠의 妥當性에 대한 贊反論爭은 西獨에서 1963年 12月 16日 工場火災保險의 料率協定, 一名 로덴블그協定(Rothenburger Vereinigung)이 成立되었을 때 젊은 保險學者 D. Farny(Köln大學)와 U. Müller(Frankfurt大學)가 贊反의 치열한 論爭을 거듭한 바 있다.

料率갈뎠의 是認論을 주장한 D. Farny의 見解에 의하면, 保險市場에 있어서 保險企業은 그 行動原理의 不確定性과 需給關係의 特質을 이유로 하여 均衡狀態의 成立을 否定하고 있다. 따라서 保險市場에서 料率協定이 市場의 自動調節機構의 결함을 補整하는데 적극적인 意義가 있다고 하였다.

그러나 U. Müller에 의하면 反對論을 주장하고 있다. 그의 주장은 保險市場에 있어서는 競爭企業으로부터 自己의 保有契約을 확보하기 위하여 料率의 引下措置가 市場全體에 신속하게 과급되고 相對企業이 對抗的으로 料率引下를 하게 되어 결국 市場은 寡占의 양상을 나타낸다는 것이다. 寡占은 일반적으로 均衡狀態를 동반하지 않는 경향이 강하지만 工場火災保險市場에서

註: 上記 D. Farny와 U. Müller의 論爭에 관한 資料는 다음과 같다.

D. Farny: Zum Kartellproblem in der industriellen Feuer-Versicherung. ZfBF, 1963

D. Farny: Wirtschafts wirtschaftliche Gutachten über Pramienkartelle von Versicherungsunternehmen, VW, 1970, Heft 4, Sonderbeilage.

U. Müller, Zum Kartellproblem in der industriellen Feuer-Versicherung, ZfBF. 1965.

는寡占形成의 前提條件이 결여되어 있고 料率 競爭에 의하여 保險市場의 均衡狀態가 一時的으로 상실된다고 하여도 곧 그 이하의 料率水準으로 다시 均衡狀態가 회복되므로 料率갈뎀을 인정할 수 없다고 하였다.

保險企業間에 料率갈뎀의 妥當性은 미리 競爭의 線을 만들어 이를 준수하게 함으로써 競爭에 의한 倒産을 방지하고 건진하게 육성시킬 수 있다. 그러나 料率갈뎀 아래서 保險企業이 營業을 하는 동안 時間이 경과하면 協定이 解弛하여지고 다시 競爭이 야기되어 갈뎀은 더욱 강화되기 마련이다. 이와 같이 料率갈뎀을 필요이상으로 강타시켜 獨占으로 끌고가면 自由競爭에 의한 市場의 自然調節力이 둔화되고 獨占에서 과생되는 폐단을 放置할 수 없다.

保險市場에 있어서 料率갈뎀은 충분한 妥當性이 있으면서도 그 看過할 수 없는 矛盾性을 內包하고 있으므로 監督行政上 적절한 調節策이 요망되고 있다.

### Ⅲ. 料率競爭의 監督統制

#### 1. 料率統制의 目標와 課題

料率競爭에 대한 規制目標로서 美國 Wisconsin 大學教授 S.L. Kimball은 堅實性의 原則과 等價構造確保의 原則을 들고 있다.

堅實性의 原則은 保險企業의 財務的 堅實性내지 支給能力의 확보를 위하여 필요한 것이며 이것은 實質的 監督主義 이외의 保險監督方式에서도 中心目標로서 강조되고 있다. 堅實性의 目標을 달성하기 위하여, 여러가지 方法을 강구할 수 있으나 무엇보다도 料率規制를 통하여 그 充分性을 유지시켜야 한다. 換言하면 保險料率이 競爭에 의한 過小性을 방지하기 위하여 制限내지 抑制하여야 한다.

料率規制의 目標로서 時價構造確保의 原則은

保險監督法의 理論上 중요한 몇가지 論點을 내포하고 있지만 여기서는 保險料率의 過大性의 禁止에 관한 問題가 중요하다. 그러나 代表的인 監督理論으로서 被保險者保護에 監督行政의 中心機能을 구하는 保護說에서는 물론, 保險市場의 自動調節作用의 결여에 대한 補完策으로서 規制를 해야한다는 構造說의 立場에서도 이것이 問題되고 있다.

料率競爭에 의한 過小料率의 가능성은 여기에 대한 監督當局의 介入이 없을지라도 保險企業 자신의 自衛措置 즉 料率協定制度에 의한 갈뎀 價格을 도입하게 된다. 그 결과 弱小企業의 費用構造를 기초로 하여 제정된 協定料率은 상대적으로 巨大資本을 가진 大企業으로 하여금 超過利潤의 획득을 가능하게 한다.

반면에 過大料率에 의한 保險契約者의 不利益은 특히 그 需要가 潛在的 間接的인 家計保險에서 保險加入을 기피하게 된다. 그러므로 當局으로서 有效한 料率競爭의 촉진을 통하여 公益에 合致될 수 있는 적절한 料率水準을 유지시키는 것이 保險料率의 統制政策上 중요한 과제가 되고 있다.

#### 2. 料率統制의 方法

監督當局이 保險料率에 개입할 수 있는 方法은 다음과 같은 여러가지 경우를 생각할 수 있다.

##### 1) 干涉의 정도에 의한 分類

###### 〈直接的 方法〉

① 料率協定을 禁止하는 경우 ② 料率協定에 加入을 強制하는 경우 ③ 國定料率을 제정하는 경우

###### 〈間接的 方法〉

① 保險會社數를 제한하여 協定料率을 유지시키는 경우 ② 國家가 再保險을 獨占하여 料率을 統制하는 경우

##### 2) 料率政策의 基本方法에 의한 分類

① 協定禁止制度

이것은 自由競爭을 강제하는 政策으로서 이는 結果적으로 保險會社의 料率競爭을 야기시켜 倒産될 가능성이 있기 때문에 名國에서 거의 채용하지 않고 있다.

② 料率監督制度

協定料率이 過當競爭에 의하여 낮아지거나 또는 料率의 恣意的인 引上으로 經營의 改善을 꾀하려는 保險業者를 監督하는 制度이다.

③ 料率國定制度

政府가 協定料率의 效果를 기대할 수 없는 경우에 料率을 정하여 保險會社로 하여금 이를 준수하게 하는 制度이다. 그러나 이 制度는 保險國營制度를 併行하지 않는 한 問題가 있다.

料率協定 및 統制行政에 관한 先進國의 事例은 紙面關係로 전부 言及할 수 없지만 여기서 특히 有名한 美國의 McCarron Act(1945)와 前期 西獨의 Rothenburger Vereinigung(1963)에 대해서만 說明하기로 한다.

3. McCarran Act

美國에 있어서 특히 火災保險의 料率規制는 州의 監督과 料率團體의 競爭制限措置로 구분하여 고찰할 필요가 있다. 1944年 火災保險會社의 協定機關인 SEUA(South Eastern Underwriters Association)事件에 대한 大法院의 判決結果에 의한 혼란을 피하기 위하여 the McCarran-Ferguson Act(public law 15)가 1945年 제정되었다. 同法이 요구하는 州立法의 기준을 나타내는 모델法案 즉 全保險業者料率法案(the All-Industry Rating Model Bill)이 成案되었는데 그 主要內容은 다음과 같다.

① 모든 料率은 그 基礎資料와 함께 州의 保險監督官(Insurance Commissioner)에게 提出할 것

② 保險監督官은 過大, 不適合, 不當하지 않는 경우에만 인정할 것.

③ 料率算定團體에의 加盟은 自由이며 料率算定에 관한 資料를 얻기 위하여 그 種目에 한하여 會員(Subscriber)이 될 수 있다.

④ 算定團體의 社員은 料率을 존중하여야 되지만 따로 근거있는 資料를 제출하면 算定團體로부터 離脫할 수 있다.

이상과 같은 法의 內容은 一見 競爭促進을 의도하고 있는 인상을 주었고 그것이 無制限競爭의 方向으로 나갈 傾向이 있다는 非難이 있었다. 여기에 대하여 Merritt Committee의 報告書에서는 破滅的인 料率競爭을 非難하고 그 救濟策으로서 法的 權限을 가진 料率算定團體의 存立과 料率屈出에 대한 立法措置 권장하였다.

한편 火災保險의 料率競爭에 대한 算定團體가 취하는 規制方法은 公開聽聞(public hearing)의 要求 法院에의 訴訟提起 등이다. 前者의 事例은 1954年 이후 數件이 있었다.

4. Rothenburger 協定

西獨의 工場火災保險은 1960年부터 1963년까지 高率의 罹災發生으로 營業成果가 극히 不良하였다. 1960年 이전의 平均損害率이 60%의 高率인데다가 1961年 70%, 1962年 78%, 1963年 98%에 이르러 그 對策으로 前述한 바와 같이 工場物件에 대한 火災保險과 營業中斷保險에 있어서 料率協定(Rothenburger Vereinigung)이 締結되었고 이것에 대한 替反論爭이 西獨保險學界의 關心의 焦點이 되었다. 同協定은 1968年末까지 5年間을 有效期間으로 하여 西獨國內의 모든 火災保險會社에 加盟資格을 인정하였다.

1964年 加盟會社의 市場占有率은 95%이었으며 對象物件은 ① 工場建物, 機械貯藏品 등으로 100萬DM 이상 ② 強制公營火災保險의 경우는 75萬DM 이상이였다. 이들에 대한 適用料率은 協會가 公表한 「工場火災保險 및 營業中斷保險을 위한 保險料率 基準」을 기초로하여 그 20%

의 安全割増 部分을 공제한 料率을 保險料의 最低限으로 하였다. 따라서 基準料率의 80%이하로 인수하는 것은 原則적으로 禁止되고 있으며 다만 例外的으로 專門委員會의 事前承認을 받은 경우에는 그러하지 않도록 하였다.

한편 既契約에 대해서도 이 料率協定の 效果가 미치게 하였으며 이 경우 이미 保險料를 支拂한 保險契約者에게 不利益이 되지 않도록 一律的인 料率引上을 피하고 付保物件마다 料率計算을 個別的으로 再檢討하도록 하였다. 또한 加盟會社는 保險契約者에게 제공되는 과도한 保護를 철회시켜 通常의 契約內容으로 復歸시키도록 하였고 이 경우 契約者의 사정을 고려하여 段階的으로 행하도록 하였다. 그 뿐만 아니라 上記協定은 保險企業間의 過度한 料率競爭을 방지하기 위하여 競爭企業의 顧客奪取를 制限시키었다

Rothenburger協定은 이상과 같은 措置以外에 料率適用에 대해서 見解의 差異가 있을 때에는 專門委員會의 解釋에 맡기게 되어 있으며 料率칼럼의 궁극적인 效果를 위하여 代理店手數料의 水準에 대해서도 規制하고 있다. 그리고 同協定의 運用에 대해서는 濫用防止를 위해서 聯邦保險監督局에서 監督하고 있다.

#### Ⅳ 韓國에 있어서 料率監督行政의 基本方向

損害保險會社의 料率競爭에 대한 規制는 最近 保險會社의 經營刷新과 不條理 일소로 크게 是正되고 있다. 그러나 이것은 火災保險市場에 있어서 Pool을 前提로 하고 있음에도 불구하고 料率競爭이 餘他 損害保險種目은 물론 火災保險에 까지 問題되어 왔다.

過去 30年동안 當局은 料率競爭에 대한 規制로서 引下措置만 하여 왔고 그 效果는 기할대 수 없었다. 그 理由는 料率競爭의 경우 最低保險料의 下限線은 극단적인 경우 제로(未收 外上保險契約)까지 내려갈 수 있기 때문이다.

最近 Pool의 解體論이 保險學界 一部에서 再

論된 바 있지만 그 成立의 背景에는 火災保險의 지나친 料率競爭이 主要한 原因이 되었기 때문에 만약 앞으로 Pool契約의 一部 또는 全部가 自由競爭의 範疇로 還元시킨다고 假定할때 料率의 公正性 確保를 위해 業界와 行政當局이 過去의 失敗를 再現하지 않을 非常한 根據가 前提로 되어야 한다.

協定料率의 준수를 위해서는 먼저 監督當局으로서 다음과 같은 강력한 直接的인 制限措置와 間接的인 制限方法을 고려할 필요가 있다.

##### 1) 直接統制

- ① pool契約의 配分中止 또는 比率引下.
- ② 關係契約의 再保險 引受拒否.
- ③ 經營者의 問責
- ④ 保險契約者(金融機關, 公共機關, 其他 事業會社) 側의 不當한 要求가 있을 경우 行政的인 規制
- ⑤ 關係契約의 還元措置
- ⑥ 代理店인 경우 資格停止
- ⑦ 募集團束法의 罰則強化

##### 2) 間接統制

- ① 新種商品에 대한 一定期間동안의 獨占販賣許容
  - ② 保險保護의 質的 改善 途 補償範圍를 擴大시켜 料率의 引下競爭을 阻止시킨다(Performance의 增大)
  - ③ 事業費部門에 대한 徹底한 統制
- 이상과 같은 措置는 監督當局의 行政力에 의하여 效果를 기대할 수 있지만 여기에 業界의 自律的인 募集淨化를 위한 努力과 料率算定團體에 대해서도 規制權限을 부여하여야 된다.

最近 算定團體의 獨立性에 대해서 論議된 바 있지만 財政的인 獨立이나 機構上의 獨立보다 중요한 것은 이 團體의 料率適用이나 紛爭에 強力하게 介入할 수 있는 權限이 주어져야 한다. 이것은 算定團體가 擔保協會로 移管되고 協會의 機能強化가 있었지만 적어도 料率問題에 대해서는 일반적인 協會의 機能과는 별도의 強力한 權限이 있어야 하고 필요한 立法措置도 講究되어야 한다. 現在와 같이 協會가 料率算定機能을 하면서 協定料率의 違反者에 대한 規制가 어려울 때에는 料率算定審議會가 이 機能을 수행하는 方法도 고려할 수 있다. (끝)