

손해사정업무 보수체계의 정상화 방안

- 2024년 개정 「보험업법」을 중심으로 -

(A Normalization plan of the Compensation system for Claim adjustment services : Focusing on the 2024 revised Insurance Business Act.)

임현목* · 최강일** · 김명규***
Hyunmook Lim Kangil Choi Myungkyu Kim

< 목 차 >

- | | |
|--|--|
| <p>I. 서 론</p> <ol style="list-style-type: none">1. 연구의 배경 및 목적2. 연구의 범위 및 방법3. 선행연구의 검토 <p>II. 손해사정업무 보수체계의 현황과 실태</p> <ol style="list-style-type: none">1. 손해사정업무 위탁의 개념과 법적 성질2. 보수체계의 역사적 변천3. 현행 보수체계의 실태4. 보수체계 왜곡의 범경제학적 분석 <p>III. 현행 법제도의 한계와 입법 개선의 필요성</p> <ol style="list-style-type: none">1. 「보험업법」상 관련 규정의 검토2. 「모범규준」의 법적 성격과 한계3. 감독당국의 개입 근거 부족4. 교섭력 불균형의 구조적 원인 <p>IV. 개정 「보험업법」의 주요 내용과 해석론</p> <ol style="list-style-type: none">1. 개정의 배경 및 경위 | <ol style="list-style-type: none">2. 제185조 개정 내용의 분석3. 제189조제3항의 해석4. 하위 법령 마련의 시급성 <p>V. 손해사정업무 보수체계 정상화의 구체적 방안</p> <ol style="list-style-type: none">1. 「모범규준」의 범규화2. ‘표준 손해사정 보수기준’ 제도의 도입3. ‘보수협의기구’의 설치와 운영4. 불공정행위 금지 규제의 구체화5. 보완적 제도 개선 과제 <p>VI. 제도 개선의 기대효과와 과제</p> <ol style="list-style-type: none">1. 손해사정법인의 독립성과 전문성 강화2. 보험소비자 권익의 실질적 보호3. 보험산업의 지속가능성 제고4. 향후 과제와 한계 <p>VII. 결 론</p> |
|--|--|

* 주저자, 한국손해사정사회 이사 겸 AI전략위원장, 자산손해사정법인 대표(gusanr32@hanmail.net)

** 공동저자, 한국손해사정사회 이사 겸 손해사정연구위원장, 뉴웨이리 손해사정&행정사 대표, 법학박사(cki715@naver.com)

*** 교신저자, 목원대학교 부동산금융보험학과 교수(ksonsa@mokwon.ac.kr)

〈국문초록〉

보험제도의 근본 목적인 보험사고로 인한 경제적 손해의 합리적 전보(填補)는 공정하고 객관적인 손해사정을 통해서 비로소 실현된다. 그러나 2007년 손해사정 보수료 자율화 이후 보험회사와 위탁손해사정법인 사이에는 현저한 교섭력 불균형이 형성되었고, 특히 최저가 입찰제의 일반화는 손해사정 보수의 비정상적 저하를 초래하였다. 이러한 보수체계의 왜곡은 위탁손해사정법인의 경영난과 전문인력 이탈, 손해사정 품질의 하락, 그리고 궁극적으로 보험소비자 권익의 침해라는 악순환을 야기하고 있다.

본 연구는 이러한 문제의식 아래 손해사정업무 보수체계의 구조적 문제를 실증적·법리적으로 분석하고, 2024년 2월 6일 개정되어 같은 해 8월 7일 시행된 「보험업법」 제185조 및 제189조의 규범적 의미를 해석하며, 이를 실효적으로 집행하기 위한 하위 법령 및 보험업감독규정의 입법적 과제를 제시한다.

구체적으로는 첫째, 현행 「손해사정 업무위탁 및 손해사정사 선임 등에 관한 모범규준」의 감독규정 편입을 통한 법규화 방안, 둘째, 「자동차손해배상보장법」상 자동차보험정비협의회 및 「국민건강보험법」상 요양급여비용 산정 구조를 참조한 ‘표준 손해사정 보수기준’ 제도의 도입, 셋째, 이해관계자 참여 방식의 ‘보수협의기구’ 설치, 넷째, 보험회사의 불공정 위탁행위 유형의 구체적 열거와 규제 등을 제안한다.

2024년 개정 보험업법의 시행에 따라 시행령 제96조의5 등이 일부 정비되었으나, 표준 보수기준 및 보수협의기구의 설치 등 핵심적 제도 개선 과제는 여전히 입법적 공백 상태에 있다. 본 연구가 제시하는 제도적 개선은 손해사정법인의 독립성과 전문성을 강화함으로써 손해사정업무의 공정성과 객관성을 회복시키고, 나아가 보험소비자 보호와 보험산업의 건전한 발전을 동시에 달성할 수 있는 선순환 구조를 구축하는 데 기여할 것으로 기대된다.

※ 국문 주제어 : 손해사정, 손해사정보수, 위탁손해사정, 보험업법, 표준 손해사정 보수기준, 모범규준, 보수협의기구, 최저가 입찰제, 보험소비자 보호, 불공정행위

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

보험제도는 동질적 위험을 가진 다수의 경제주체가 보험료라는 대가를 매개로 위험공동체를 형성함으로써 우연한 사고로 인한 경제적 손해를 합리적으로 전보하는 제도적 장치이다. 이러한 보험제도의 실효성은 보험사고 발생시 손해액을 공정하고 객관적으로 산정하여 적절한 보험금을 지급하는 ‘손해사정업무’의 품질에 결정적으로 의존한다.¹⁾ 요컨대 손해사정업무는 보험계약의 이행과정에서 보험자와 보험계약자 쌍방의 이익을 조정하는 실질적 기능을 담당한다는 점에서, 단순한 부수적 사무가 아니라 보험제도의 공정성과 객관성을 담보하는 핵심적 직무영역이라 할 수 있다.

그러나 우리나라의 손해사정업계는 오늘날 심각한 구조적 위기에 직면해 있다. 그 본질적 원인은 ‘보수체계의 왜곡(歪曲)’에 있다. 2007년 금융감독원의 행정지도에 따라 손해사정 보수요율이 자율화된 이래, 보험회사는 ‘최저가 입찰제’를 통해 위탁손해사정법인(이하 ‘위탁손사법인’ 용어 혼용)을 선정하는 관행을 정착시켜 왔다. 이로 말미암아 보험회사와 위탁손사법인 사이에는 현저한 교섭력 불균형이 형성되었으며, 손해사정 보수 수준은 시장경제의 합리적 가격결정 원리가 작동하기 어려울 정도로 저하되기에 이르렀다.²⁾

이러한 보수체계의 구조적 왜곡은 단순한 업계 내부의 경영상 문제에 그치지 아니한다. 위탁손사법인의 경영난은 전문인력의 양성과 처우, 선진적 장비와 시스템에 대한 투자, 그리고 지속적 교육과 연구개발의 여력을 현저히 축소시키고 있으며, 그 결과 손해사정 품질의 저하는 필연적 귀결이 되었다. 더 나아가 이는

1) 조규성, “손해사정제도의 효율적 운영을 위한 개선방안 고찰: 보험업법의 입법적 개선안을 중심으로”, 「동아법학」 통권 제58호, 2013. 2., 245면.
2) 김명규·마승렬, 『손해사정사 제도 개선방향: 손해사정서의 실효성 제고』, 연구보고서, 전국손해사정사협회, 2022. 10., 45면.

보험소비자가 정당하게 청구할 수 있는 보험금의 과소지급, 부실한 조사로 인한 민원 및 분쟁의 증가, 그리고 보험산업 전반에 대한 사회적 신뢰의 저하로 이어지는 악순환의 고리를 형성하고 있다.³⁾

이러한 지속적인 문제의 심각성에 대하여 2024년 2월 6일 공포되어 같은 해 8월 7일 시행된 개정 「보험업법」은 제185조에 보험회사의 손해사정업무 위탁 시 준수사항과 불공정행위 금지를 규율하는 제3항·제4항·제5항을 신설하였으며, 제189조는 손해사정사 및 손해사정업자의 공정의무를 유지·정비하였다. 개정 보험업법은 보험회사의 우월적 지위에서 비롯되는 피해를 규제하고 공정한 손해사정 환경을 조성하기 위한 규범적 토대를 제공한다는 점에서 중요한 입법적 진전이라 평가된다.⁴⁾ 그러나 실제로 위 규정들이 법규범으로서의 실효성을 갖추기 위해서는 대통령령 및 금융위원회 고시 단계에서 매우 구체적이고 정치(精緻)한 집행규정이 마련되어야 한다. 2024년 7월 2일 개정, 8월 7일 시행된 「보험업법 시행령」은 제96조의5 등을 신설하여 일부 위임사항을 구체화하였으나, ‘표준 보수기준’의 설정이나 ‘보수협의기구’의 설치와 같은 근본적 제도 개선은 여전히 입법적 공백으로 남아 있다. 이러한 상황에서 개정법의 본래 취지를 실현하기 위한 세부 입법방안에 관한 체계적 연구의 필요성은 그 어느 때보다 절실하다 하겠다.

본 연구는 이러한 문제의식 아래, 손해사정업무 보수체계가 봉착한 구조적 문제의 실태를 분석하고, 법제도적 원인을 규명하며, 개정 보험업법의 규범적 의미를 해석론적으로 검토한 후, 나아가 실효성 있는 보수체계 정상화를 위한 구체적인 입법방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

3) 이득로, “보험산업의 발전과 소비자 의식변화 및 손해사정제도”, 『월간생명보험』, 2021. 1., 17면. 금융감독원의 보험민원 통계에 따르면 보험민원 중 손해사정 관련 민원의 비중이 지속적으로 증가하고 있으며, 이는 보수체계 왜곡과 손해사정 품질 저하 사이의 인과관계를 간접적으로 보여준다.

4) 안로이드·마승렬, “보험업법 개정(2024. 2. 6)에 따른 손해사정 관련 추가 입법 보완 방안”, 『손해사정연구』 통권 제25호, 한국손해사정학회, 2024. 4. 8-11면.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 위탁손해사정업무, 즉 보험회사가 손해사정업무의 전부 또는 일부를 외부 손해사정법인에 위탁하는 경우에 관한 보수체계에 한정한다.⁵⁾ 보험회사 내부의 자체 손해사정 조직(소위 ‘전속손사’)이나 보험계약자 등⁶⁾이 직접 선임하는 이른바 ‘보험소비자 선임 손해사정(소위 ‘독립손사’)’의 보수 문제는 향후 별개의 제도적 논의를 하기로 하고 본고에서는 논의대상에서 제외한다.

연구 방법으로는 첫째, 실태분석의 차원에서 국내 손해사정 보수의 역사적 변천과 현행 구조의 문제점을 실증적 자료와 업계 현황을 바탕으로 검토한다. 둘째, 규범분석의 차원에서 개정 「보험업법」의 조문 체계와 해석론을 심층적으로 분석하며, 관련 보험업감독규정(이하 ‘감독규정’ 용어 혼용) 및 「손해사정 업무위탁 및 손해사정사 선임 등에 관한 모범규준」의 법적 성격과 효력의 범위를 고찰한다. 셋째, 비교법적 차원에서 「자동차손해배상보장법」상 자동차보험정비협의회, 「국민건강보험법」상 요양급여비용 산정구조 등 유사 제도의 운영 원리를 분석하여 손해사정업무 보수체계에의 시사점을 도출한다. 넷째, 이상의 분석을 종합하여 실효성 있는 제도 개선방안을 입법론적으로 제시한다.

3. 선행연구의 검토

손해사정제도에 관한 선행연구는 주로 손해사정사의 법적 지위, 손해사정서의 효력, 그리고 제도의 공정성 확보 방안을 중심으로 축적되어왔다. 조규성은 손해사정제도의 효율적 운영을 위한 보험업법의 입법적 개선방안을 다각도로 제시한 바 있고,⁷⁾ 유주선은 손해사정제도의 합리적 개선방안을 종합적으로 고찰하면서

-
- 5) 보험업법 제185조제1항제2호의 보험소비자 선임권과 제2항의 보험회사 동의기준에 충족한 경우 손해사정업무의 보수체계를 포함한다.
 - 6) 보험업감독규정 제9-16조제1항에서 법 제185조제1항제2호의 “보험계약자 등”이라 함은 보험계약자·피보험자·보험수익자·피해자·그 밖에 보험사고와 관련된 이해관계자를 말한다.라고 대상을 정하고 있다.
 - 7) 조규성, 앞의 논문(각주 1), 245-278면; 동, “공정한 손해사정 제도의 운영방안”, 「소비자권익증진을 위한 손해사정제도 개선방안 세미나」 자료집, 국회의원 이종걸·한국손해사정학회·금융소비자연맹 공동주최, 2014. 11. 20.

보수체계 개선의 필요성을 지적하였다.⁸⁾ 또한 김선정·김명규·마승렬의 연구는 손해사정 업무위탁의 공정성 제고와 전문성 강화를 중심으로 손해사정업무의 개선방안을 제시하였으며,⁹⁾ 마승렬·김명규는 위탁손해사정 보수의 개선방향을 정면으로 다룬 바 있다.¹⁰⁾

그럼에도 불구하고 선행연구의 대부분은 구 보험업법 체계하에서의 논의에 머물러 있거나, 보수체계의 문제를 일반론적으로 지적하는 데 그치는 경향이 있다. 2024년 개정 보험업법 제185조 및 제189조의 신설·개정 조문을 토대로 하여 하위 법령 및 감독규정의 구체적 설계방안을 체계적으로 제시한 연구는 아직 충분하지 않다. 본 연구는 이러한 선행연구의 공백을 메우고, 개정법의 실효성 확보를 위한 구체적 입법방안을 제안함으로써 관련 논의에 기여하고자 한다.

II. 손해사정업무 보수체계의 현황과 실태

1. 손해사정업무 위탁의 개념과 법적 성질

손해사정업무 위탁이란 보험회사가 「보험업법」 제188조에 규정된 손해사정업무의 전부 또는 일부를 외부의 손해사정법인이나 개인 손해사정사에게 위임하여 수행하도록 하는 계약관계를 의미한다.¹¹⁾ 이는 법적 성질상 민법상 위임계약(제680조 이하)에 해당하며, 수임인인 손해사정법인은 선량한 관리자의 주의의무(민법 제681조)를 부담하면서 보험회사에 대하여 손해사정이라는 전문적 역무(役務)를 제공한다.

8) 유주선, “손해사정 제도의 합리적 개선방안에 관한 연구”, 『보험학회지』 제130집, 2022. 4., 115면.

9) 김선정·김명규·마승렬, 『손해사정 업무의 개선방안: 손해사정 업무위탁의 공정성 제고와 전문성 강화』, 연구보고서, 대한손해사정법인협회, 2022. 12.

10) 마승렬·김명규, “위탁손해사정 보수의 개선방향”, 『손해사정연구』 통권 제24호, 한국손해사정학회, 2023. 10.

11) 보험업법 제188조는 손해사정업무의 범위르 손해 발생 사실의 확인, 보험약관 및 관계 법규 적용의 적정성 판단, 손해액 및 보험금의 사정, 전술한 업무와 관련된 손해사정서 등 서류의 작성·제출의 대행과 업무 수행과 관련된 보험회사에 대한 의견의 진술로 규정하고 있다.

그러나 손해사정업무 위탁계약은 단순한 당사자 간 사적 계약관계를 넘어서는 공공적 성격을 내포한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 손해사정의 결과물인 손해사정서는 보험회사의 보험금 지급결정의 근거가 되고, 이는 결과적으로 보험계약자의 권리에 중대한 영향을 미친다. 둘째, 손해사정사는 「보험업법」 제189조 제3항에 따라 ‘보험계약자, 그 밖의 이해관계자의 이익을 부당하게 침해해서는 아니된다.’는 공정의무를 부담한다. 셋째, 손해사정업무는 감독당국의 허가·등록 및 감독 대상이 되는 규제업종이다.¹²⁾ 이처럼 손해사정업무 위탁계약은 공법적 규율이 중첩된 혼합적 법률관계로 이해되어야 한다.

이러한 공공적 성격은 손해사정 보수의 결정 메커니즘에도 중요한 의미를 갖는다. 요컨대 위탁자인 보험회사와 수탁자인 손해사정법인 사이의 순수한 사적 자치(私的 自治)에 의한 보수 결정이 공정하지 못할 경우, 그 부정적 효과는 위탁계약의 직접적 당사자가 아닌 보험소비자에게 전가되는 구조적 외부효과(外部效果, externality)가 발생한다.¹³⁾ 따라서 손해사정 보수의 결정에는 일반적 계약의 자유 원리와는 구별되는 규범적 고려가 요청된다.

2. 보수체계의 역사적 변천

(1) 2007년 이전: 고시요율 체계

우리나라 손해사정 보수체계는 2007년을 기점으로 근본적 전환을 맞이한다. 1977년 12월 31일 손해사정사 제도가 도입되고 1978년 시행된 이래 2007년 이전까지는 감독당국이 고시한 ‘손해사정 보수요율’에 따라 보수가 결정되는 체계가 유지되었다. 이는 보험금액 또는 손해액을 기준으로 한 일정 비율의 요율을 정하고, 이를 전 업계가 일률적으로 적용하는 방식이었다. 이러한 고시요

12) 「보험업법」 제186조(손해사정사의 등록), 제187조(손해사정업의 등록), 제192조(등록의 취소 등) 참조

13) 외부효과란 한 경제주체의 행위가 시장가격기구를 통하지 아니하고 다른 경제주체의 후생에 영향을 미치는 현상을 말한다. 손해사정 보수의 저가결정은 위탁계약 당사자가 아닌 보험소비자에게 부실한 손해사정이라는 부의 외부효과(negative externality)를 창출한다.

을 체계는 손해사정법인의 안정적 수입을 보장하고 보수에 관한 분쟁을 방지한다는 장점이 있었으나, 다른 한편으로는 가격경쟁의 부재로 인한 비효율의 문제와 다양한 손해사정업무의 특성을 반영하지 못한다는 비판을 받았다.

(2) 2007년 자율화의 배경과 의의

2007년 금융감독당국은 보험시장의 자율화·경쟁력 강화 기조에 따라 손해사정 보수요율을 자율화하였다. 자율화의 명분은 시장경쟁을 통한 손해사정 서비스의 질적 향상과 가격의 합리화에 있었다. 그러나 자율화의 제도설계 단계에서 위탁자인 보험회사와 수탁자인 손해사정법인 사이에 존재하는 구조적 교섭력 불균형에 대한 충분한 고려가 이루어지지 아니하였다. 보험회사는 규모·자본력·시장지배력에 있어서 개별 손해사정법인과 비교할 수 없을 정도로 우월한 지위에 있었으며, 위탁물량의 배분권을 일방적으로 보유하고 있었다.¹⁴⁾

(3) 자율화 이후의 구조적 변화

보수요율 자율화 이후 보험회사는 ‘경쟁입찰제’를 도입하여 손해사정법인을 선정하기 시작하였다. 초기에는 가격과 품질을 종합적으로 평가하는 형태로 운영되었으나, 시간의 경과에 따라 사실상 ‘최저가 입찰제’로 고착화되었다. 보험회사가 손해사정 품질에 대한 평가 요소를 형식화하고, 실질적으로는 위탁수수료의 저가 제시 여부만을 선정의 결정적 기준으로 삼는 관행이 일반화된 것이다.¹⁵⁾

그 결과 손해사정 보수 수준은 자율화 이전에 비하여 현저히 하락하였다. 보험금 규모별·사고유형별로 차이는 있으나, 일부 영역에서는 자율화 이전 고시요율의 40~60% 수준에 머무는 보수가 일반화되었다는 업계의 보고가 존재한다.¹⁶⁾ 이는 자율화 당시 감독당국이 기대하였던 ‘합리적 시장가격 형성’과는 정반대의 결과였다.

14) 마승렬, “손해사정 업무의 공정성 강화를 위한 합리적 제도 운영 방안”, 「손해사정연구」 통권 제21호, 한국손해사정학회, 2020. 10., 37면.

15) 김선정·김명규·마승렬, 앞의 연구보고서(각주 7), 72-78면.

16) 김선정 외 2인, 앞의 연구보고서(각주 7), 80면.

3. 현행 보수체계의 실태

(1) 최저가 입찰제의 일반화

현재 보험회사들이 손해사정업무를 외부에 위탁할 때 주로 활용하는 방식은 경쟁입찰이며, 그 실질은 최저가 낙찰 방식이 주류이다. 이러한 방식에서 손해사정법인은 수주를 위하여 원가에 미치지 못하는 가격을 제시하는 ‘출혈경쟁’에 내몰리게 된다. 보험회사의 입장에서는 단기적으로 비용절감 효과를 얻지만, 그로 인한 부정적 결과는 궁극적으로 보험소비자에게 전가되는 구조가 형성된다.¹⁷⁾

(2) 보험소비자에게 발생하는 피해의 구체적 양상

최저가 입찰에 따른 저가 손해사정이 보험소비자에게 야기하는 피해는 다음의 세 가지 측면에서 구체적으로 확인된다.

첫째, 손해사정의 정확성 저하이다. 충분한 조사 시간과 비용을 투입할 수 없는 여건에서는 현장조사 횟수의 축소, 의무기록 등 증빙자료의 심층적 검토 생략, 전문의 자문의 부실화 등 조사 부실이 발생한다. 특히 인신사고 손해사정에 있어서는 의무기록의 해석, 후유장해의 평가, 일실수입의 산정 등 고도의 전문성이 요구되는 판단작업이 성급하게 이루어질 위험이 크다.¹⁸⁾

둘째, 전문성 부족 문제이다. 손해사정업은 의학·공학·회계·법률 등 다분야적 지식이 요구되는 영역이며, 지속적인 지식 축적과 기술 발전에 대한 투자가 필수적이다. 그러나 저가 보수체계 하에서는 신기술·신장비의 도입(예: 3D 스캐닝을 활용한 차량사고 현장분석, AI 기반 의무기록 분석 등)에 대한 투자 여력이 현저히 부족해지고, 전통적·정성적 판단방식에의 의존도가 심화된다.

17) 위탁손사법인의 경영상 어려움이 전문인력 이탈 및 교육투자 축소로 이어지는 연쇄적 악영향에 관하여는 김명규·이정호, “손해사정사 보수기준 개선방안”, 「손해사정연구」 통권 제6호, 2012. 8, 82-83면.

18) 인신사고 손해사정의 특수성과 전문적 판단의 필요성에 관하여는 조규성, “손해사정사 제도의 효율적 운영을 위한 개선방안 고찰”, 「소비자보호를 위한 손해사정사 제도 개편 어떻게 할 것인가?」, 금융소비자원, 2013. 6., 15면.

셋째, 전반적 서비스 품질의 저하이다. 손해사정법인은 그 구성원에 대한 교육투자와 처우개선에 소극적일 수밖에 없고, 그 결과 우수한 전문인력이 업계를 이탈하며, 대(對) 보험소비자 응대 품질도 전반적으로 하락한다. 이는 다시 보험민원의 증가로 나타나며, 사회 전체적 분쟁해결비용을 증대시키는 순환적 폐해를 낳는다.¹⁹⁾

(3) 악순환 구조의 고착화

요컨대 현행 보수체계의 문제는 다음과 같은 악순환 구조로 요약된다.

[표 1] 손해사정 보수체계 왜곡의 악순환 구조

단계	내용	주된 영향주체
①	보험회사의 위탁수수료 인하 압력 및 최저가 입찰	보험회사
②	위탁손사법인의 경영여건 악화 및 수익성 저하	손해사정법인
③	전문인력 양성·처우개선·신기술 투자의 축소	손해사정법인
④	손해사정 품질의 전반적 저하 및 부실 손해사정의 증가	손해사정 결과
⑤	보험소비자의 보험금 과소수령 및 민원·분쟁의 증가	보험소비자
⑥	보험산업 전체에 대한 사회적 신뢰 저하 및 규제 강화 요구	보험산업 전체

이 순환구조의 핵심 특징은 보수체계의 왜곡이 발생시키는 비용이 위탁계약의 당사자인 보험회사가 전적으로 부담하지 아니하고, 그 부담의 상당 부분이 외부효과의 형태로 보험소비자 및 사회 전체에 전가된다는 점이다. 이는 시장의 자율적 가격결정 기제만으로는 사회적 최적을 달성할 수 없는 ‘시장실패(市場失敗, market failure)’의 전형적 사례에 해당한다. 따라서 이러한 외부효과의 내부화를 위해서는 적절한 규범적 개입이 불가피하다.²⁰⁾

19) 금융감독원, 『금융민원백서』 각 연도판에 따르면 보험민원 중 손해사정 관련 민원의 비중이 꾸준히 증가하고 있으며, 이는 서비스 품질 저하의 직접적 지표로 해석될 수 있다.

20) 시장실패와 규범적 개입의 정당성에 관한 일반론은 경제학 및 공법학의 고전적 논의대상이다. 보험시장에서의 시장실패에 관하여는 유주선, 앞의 논문(각주 6), 118-122면.

4. 보수체계 왜곡의 법경제학적 분석

법경제학의 관점에서 볼 때, 보험회사와 위탁손사법인 사이의 관계는 이른바 ‘쌍방독점(bilateral monopoly)’의 외양을 띠면서도 실질적으로는 ‘일방 독점(monopsony)’에 가까운 비대칭적 구조를 보인다. 손해사정법인은 본질적으로 보험회사라는 소수의 수요자를 상대로 역무를 제공하는 시장에 참여하고 있으며, 보험회사는 다수의 공급자(손해사정법인)를 상대로 사실상의 구매독점적 지위를 누린다.

이러한 수요독점적 구조 하에서는 시장가격이 한계비용보다 낮은 수준에서 형성될 수 있고, 결과적으로 서비스의 공급부족과 품질저하가 나타난다. 고전적 시장경쟁 모델이 전제하는 대다수의 가격결정 구조가 작동하지 아니하기 때문이다.²¹⁾ 이러한 구조적 왜곡을 교정하기 위하여는 단순한 시장의 자율에 맡기기보다는, 공정한 협상기구의 설치, 표준보수의 가이드라인 제시, 불공정행위의 규범적 금지 등 다층적 제도 개입이 요청된다. 더욱이 손해사정업무는 의료서비스와 같이 ‘신뢰재(信賴財, credence goods)’적 성격이 강하다. 보험소비자 또는 보험회사 스스로가 손해사정 결과의 적정성을 직접 평가하기 어려우며, 사후에도 그 품질을 완전하게 검증하기가 곤란하다. 이와 같은 정보비대칭 상황에서 가격경쟁만을 선정기준으로 삼을 경우 전형적인 ‘레몬시장(lemon market)’ 현상이 발생할 수 있다.²²⁾ 즉, 고품질 서비스 공급자는 시장에서 퇴출되고, 저품질 저가 공급자만이 잔존함으로써 시장 전체의 품질수준이 지속적으로 하향평준화되는 현상이다. 이러한 분석은 손해사정업무 보수체계의 정상화가 개별 업계의 이해관계를 넘어 보험시장 전체의 공공재적 정상화 과제임을 규범적으로 뒷받침한다.

21) 수요독점(monopsony) 구조에서의 가격왜곡 현상에 관하여는 Joan Robinson, *The Economics of Imperfect Competition*, Macmillan, 1933 등 경제학의 고전적 논의가 축적되어 있다.

22) George A. Akerlof, "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3, 1970, pp. 488-500. 정보비대칭 하의 역선택 현상을 최초로 체계화한 고전적 논의이다.

Ⅲ. 현행 법제도의 한계와 입법 개선의 필요성

1. 「보험업법」상 관련 규정의 검토

현행 「보험업법」은 손해사정업무의 규율을 위하여 제5장(제185조 내지 제194조)에 걸쳐 손해사정사 및 손해사정업에 관한 규정을 두고 있다. 이 가운데 보수에 직접적으로 관련되는 규정은 제185조(손해사정) 및 제189조(손해사정사의 의무 등)이다.

2024년 2월 개정 이전의 「보험업법」 제185조는 손해사정업무의 수행·위탁의무를 추상적으로 규정할 뿐이었고, 위탁수수료의 적정성 확보에 관한 구체적 법적 근거를 포함하지 아니하였다. 이에 따라 실무상 보험회사의 일방적 가격결정을 규제할 법적 수단이 부재하였고, 감독당국 또한 구체적 개입 근거 없이 간접적인 행정지도에 의존할 수밖에 없는 상태였다. 이러한 규범적 공백은 앞서 살펴본 시장실패 현상을 방치하는 제도적 원인으로 작용하였다.²³⁾

2. 「손해사정 업무위탁 및 손해사정사 선임 등에 관한 모범규준」의 법적 성격과 한계

(1) 모범규준의 내용과 위상

금융감독원은 2023년 7월 「손해사정 업무위탁 및 손해사정사 선임 등에 관한 모범규준」을 시행하여 보험회사의 손해사정업무 위탁에 관한 기준과 절차를 제시하였다. 동 모범규준은 위탁계약의 체결, 위탁법인의 선정, 보수의 결정, 성과평가 등 위탁 관련 제반 사항에 관한 모범적 운영방안을 담고 있다. 특히 보수 결정과 관련하여서는 ‘손해사정 협의체’의 구성을 통한 자율적 조정을 규정하고 있다.²⁴⁾

23) 안로이드·마승렬, 앞의 논문(각주 4), 11-14면.

24) 금융감독원, 「손해사정 업무위탁 및 손해사정사 선임 등에 관한 모범규준」(2023. 7. 시행) 관련 조항 참조.

(2) 모범규준의 법적 성격

모범규준은 그 법적 성격상 행정규칙 중 ‘사무처리준칙’에 가까운 것으로, 보험업법 등 법령의 직접적 위임에 따라 제정된 규범이 아니라 감독당국이 자율적으로 제시한 운영지침에 해당한다. 따라서 모범규준은 보험회사에 대하여 직접적 법적 구속력을 갖지 아니하며, 그 준수 여부는 원칙적으로 각 보험회사의 자율에 맡겨진다. 대법원은 일반적으로 “상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 업무처리지침이나 법령의 해석적용에 관한 기준을 정하여 발하는 이른바 행정규칙은 일반적으로 행정조직 내부에서만 효력을 가질 뿐 대외적인 구속력을 갖는 것은 아니다”라고 판시하여 행정규칙의 대외적 구속력을 원칙적으로 부인하고 있다.²⁵⁾

(3) 실효성의 한계

모범규준의 이러한 법적 성격상 한계는 곧바로 실효성의 한계로 이어진다. 첫째, 보험회사가 모범규준을 위반하더라도 이에 대한 직접적 제재수단이 존재하지 아니한다. 둘째, 위탁계약의 구체적 내용은 여전히 보험회사의 일방적 의사에 의하여 결정되며, 손해사정법인은 사실상 이를 수용하거나 수주를 포기하는 양자택일의 상황에 놓이게 된다. 셋째, 감독당국이 모범규준의 준수를 권고·지도하더라도 법령상 구속력이 없는 이상 그 효과는 제한적이다.

실제로 모범규준 시행 이후에도 최저가 입찰제의 관행과 그로 인한 보수 저하 현상은 근본적 해소되지 못하고 있는 실정이다. 이는 모범규준의 내용 자체의 결함이라기보다는, 모범규준이라는 규범형식 자체가 구조적 교섭력 불균형을 시정하는 데 근본적 한계를 지니기 때문이다.²⁶⁾

25) 행정규칙의 대외적 구속력 부인에 관한 대법원의 기본 법리는 대법원 1998. 6. 9. 선고 97누19915 판결, 대법원 1995. 5. 23. 선고 94도2502 판결 등에서 확인할 수 있다. 다만 대법원은 “법령의 규정이 특정행정기관에게 그 법령내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여하면서 그 권한행사의 절차나 방법을 특정하고 있지 아니한 관계로 수입행정기관이 행정규칙의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있는 경우”에는 예외적으로 대외적 구속력을 인정하고 있다(이른바 ‘법령보충적 행정규칙’ 법리).

3. 감독당국의 개입 근거 부족

2024년 개정 이전의 법체계 하에서 감독당국은 손해사정 보수체계의 구조적 문제에 적극 개입할 명확한 법적 근거를 결하고 있었다. 「보험업법」상 감독당국의 일반적 감독권한은 보험회사의 건전성 유지와 보험계약자 보호라는 추상적 목적규정에 근거하고 있을 뿐이며, 구체적으로 손해사정 보수의 적정성을 평가하고 개입할 수 있는 수권규정이 존재하지 아니하였다.

이러한 감독 공백은 몇 가지 구체적 문제를 야기하여 왔다. 첫째, 개별 위탁계약의 불공정성에 대한 감독당국의 시정조치권이 존재하지 아니하므로, 구체적 분쟁은 결국 민사소송을 통하여 해결되어야 한다. 그러나 위탁계약 당사자 간의 지속적 거래관계를 고려할 때, 손해사정법인이 자력(自力)으로 보험회사를 상대로 소송을 제기하는 것은 사실상 기대하기 어렵다.²⁷⁾ 둘째, 시장 전반의 가격수준에 대한 모니터링과 정책적 대응이 체계적으로 이루어지지 못한다. 셋째, 비교법적으로 유사한 규제업종에서 채택하고 있는 최저기준 설정 등의 예방적 규제수단이 활용될 수 없다.

4. 교섭력 불균형의 구조적 원인

나아가 보험회사와 위탁손사법인 사이의 교섭력 불균형은 단순한 당사자 간 경제력 차이의 문제가 아니라, 다음과 같은 구조적 요인의 복합적 결과이다.

첫째, 수요자 집중도의 비대칭성이다. 우리나라 보험시장은 소수의 대형 보험회사가 시장점유율의 대부분을 차지하는 과점구조를 형성하고 있는 반면, 손해사정법인은 다수의 중소규모 사업자로 구성되어 있다. 이러한 비대칭성은 가격결정권을 사실상 수요자 측에 귀속시키는 결과를 초래한다.

둘째, 대체거래선의 부재이다. 개별 손해사정법인은 특정 보험회사와의 위탁관

26) 모범규준의 실효성 문제는 금융규제 일반의 공통된 과제이기도 하다. 자율규제와 법적 규제의 경계 및 상호관계에 관한 이론적 논의는 그 자체로 방대한 주제이므로 본고의 논의범위를 벗어난다.

27) 지속적 거래관계(relational contract) 하에서의 분쟁해결상 제약에 관하여는 법경제학 문헌에서 오래전부터 지적되어 왔다. 대표적으로 Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, 1985 참조.

계에 경영적으로 의존하는 경우가 많고, 해당 거래관계가 단절될 경우 즉각적 대체거래선을 확보하기 어렵다. 이는 위탁계약 갱신 시 보험회사의 가격인하 요구에 대한 저항력을 현저히 약화시킨다.

셋째, 정보비대칭이다. 보험회사는 전체 시장의 보수 수준, 경쟁 손해사정법인의 조건, 업무 물량의 분배 현황 등에 관하여 개별 손해사정법인보다 압도적으로 우월한 정보를 보유한다. 이는 협상의 과정에서 손해사정법인이 합리적 대응 전략을 수립하는 데 구조적 제약으로 작용한다.

IV. 개정 「보험업법」의 주요 내용과 해석론

1. 개정의 배경 및 경위

앞서 검토한 현행 법제도의 한계를 극복하기 위하여 2024년 「보험업법」 개정(2024. 2. 6. 공포, 2024. 8. 7. 시행)이 이루어졌다. 개정의 입법적 배경은 크게 세 가지로 정리된다. 첫째, 장기간 축적되어 온 손해사정 보수체계 왜곡에 대한 업계 및 학계의 문제제기가 입법과정에서 수용되었다. 둘째, 금융소비자 보호 강화라는 정부의 금융정책 기조에 부응하여 손해사정의 공정성 확보가 핵심 과제로 재인식되었다. 셋째, 「금융소비자 보호에 관한 법률」 제정 이후 금융규제 체계의 종합적 재정비 차원에서 손해사정 관련 규정의 정밀화 필요성이 제기되었다.²⁸⁾

2. 제185조 개정 내용의 분석

개정 「보험업법」 제185조는 기존의 제1항(손해사정 의무), 제2항(보험계약자의 손해사정사 선임에 대한 동의)에 더하여, 다음과 같이 제3항·제4항·제5항을 신설함으로써 손해사정업무의 수행·위탁 단계에서의 행위규범을 대폭 확충하였다.

28) 금융위원회, 「보험업법 일부개정법률안 주요내용」, 2024. 각 조문별 제안이유 참조.

(1) 제185조제3항: 직접 수행 시의 준수사항

제185조제3항은 보험회사가 손해사정업무를 직접 수행하는 경우의 준수사항을 규정한다. 특히 같은 항 제2호에서 “고용한 손해사정사에 대한 평가기준에 보험금 삭감을 유도하는 지표를 사용하지 아니할 것”을 명문화한 점은 중요한 진전이다. 이는 보험회사의 자체 손해사정 조직에 대하여도 공정성 요건을 규범적으로 요구하는 것이다.

(2) 제185조제4항: 위탁 시의 준수사항

제185조제4항은 보험회사가 손해사정업무를 위탁하는 경우에 준수하여야 할 사항을 명시적으로 규정한다. 동 조항은 그 제1호에서 ‘선정기준 등 대통령령으로 정하는 사항을 포함한 업무위탁기준’의 마련과 준수를 의무화하고 있으며, 제2호에서 자회사 손해사정업자에 대한 대통령령으로 정하는 비율(시행령 제96조의5제4항에 따라 100분의 50) 초과 위탁 시 이사회 보고 및 공시를 규정하고, 제3호에서 ‘그 밖에 공정한 손해사정을 위하여 필요한 사항으로서 금융위원회가 정하여 고시하는 사항의 준수’를 규정한다.

위 조항의 규범적 의의는 다음과 같다. 첫째, 위탁기준의 법제화 근거가 명문으로 마련되었다는 점이다. 종래 모범규준에 산재되어 있던 기준들이 대통령령이라는 법규명령의 형식으로 전환될 수 있는 수권근거를 확보하게 된 것이다. 둘째, 자회사 손사에 대한 위탁 쏠림 현상에 대한 투명성 확보 장치가 마련되었다. 셋째, ‘공정한 손해사정’이라는 보호법익이 명문화됨으로써, 감독 당국이 이에 기초하여 구체적 고시를 통한 규제를 할 수 있게 되었다.²⁹⁾

29) 유주선, 앞의 논문(각주 6), 128-135면.

(3) 제185조제5항: 보험회사의 불공정행위 금지

개정 「보험업법」 제185조제5항은 보험회사가 위탁계약상 하여서는 아니되는 불공정행위를 제1호부터 제8호까지 열거한다. 주요 금지행위의 내용은 다음과 같다.

- 제1호: 손해사정 위탁계약서를 교부하지 아니하는 행위
- 제2호: 위탁계약서상 계약사항의 불이행 또는 위탁계약서에서 정한 업무 외의 업무 강요
- 제3호: 위탁계약서에서 정한 해지요건 외의 사유에 의한 위탁계약 해지
- 제4호: 정당한 사유 없이 손해사정사·손해사정업자가 요청한 위탁계약 해지 거부
- 제5호: 정당한 사유 없이 수수료의 전부 또는 일부를 지급하지 아니하거나 지연 지급
- 제6호: 정당한 사유 없이 지급한 수수료를 환수하는 행위
- 제7호: 손해사정을 보험회사에 유리하게 하도록 강요하는 행위 등 정당한 사유 없이 위탁업무에 개입하는 행위
- 제8호: 그 밖에 대통령령으로 정하는 불공정한 행위

특히 제8호의 포괄적 수권규정에 근거하여, 「보험업법 시행령」 제96조의5제5항은 제1호로 “손해사정업무를 위탁받은 손해사정사 또는 손해사정업자의 위탁업무 수행실적을 평가할 때 정당한 사유 없이 자회사인 손해사정 업자를 우대하는 행위” 를, 제2호로 “그 밖에 법 제185조제5항제1호부터 제7호까지의 행위에 준하는 행위로서 금융위원회가 정하여 고시하는 행위” 를 규정하였다. 그러나 시행령 제96조의5제5항제2호의 금융위원회 고시는 아직 본격적으로 제정되지 아니한 상태이며, 실무상 중요한 불공정행위의 상당 부분이 포섭되지 못하고 있다는 점에서 추가적 하위 입법이 필요하다 하겠다.

실무에서 문제되는 불공정행위의 유형은 대체로 다음과 같이 정리된다.

[표 2] 위탁계약 관련 불공정행위의 주요 유형

유형	구체적 내용	발생영역
①	경쟁 없는 특정회사와의 수의계약 체결	계약체결
②	경쟁입찰 시 최저가 또는 사회통념상 불가한 저가 유도	가격결정
③	자사 퇴직 임직원 소속 회사에 대한 부당한 물량 몰아주기	물량배분
④	자회사와 독립 위탁법인 간 보수의 부당한 차별	보수결정
⑤	보험금 삭감비율 등을 성과지표로 활용하는 행위	평가지표
⑥	위탁물량을 미끼로 한 부당한 업무지시 또는 간섭	업무지휘

위 유형들은 모두 보험회사의 우월적 지위에서 비롯되는 교섭력 남용의 전형이며, 손해사정의 공정성과 객관성을 근본적으로 훼손할 우려가 있다. 따라서 시행령 제96조의5제5항제2호에 근거한 금융위원회 고시 제정 시에는 이와 같은 구체적 유형을 열거함으로써 규제의 명확성과 예측가능성을 확보하는 것이 필요하다 하겠다.³⁰⁾

3. 제189조제3항의 해석

「보험업법」 제189조제3항은 “손해사정사 또는 손해사정업자는 손해사정업무를 수행할 때 보험계약자, 그 밖의 이해관계자의 이익을 부당하게 침해해서는 아니 되며” 라고 규정하면서, 같은 항 제1호 내지 제6호에서 손해사정사 등이 금지되는 행위를 열거한다. 특히 제6호는 ‘그 밖에 공정한 손해사정업무의 수행을 해치는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위’를 금지대상으로 규정하고, 이에 따라 「보험업법 시행령」 제99조는 제6호의 위임에 따라 구체적 금지행위 유형을 열거하고 있다.

30) 규제의 명확성 원칙(Bestimmtheitsgrundsatz)은 죄형법정주의 및 법치행정 원리의 핵심 요소이다. 행정규제의 경우에도 수범자의 예측가능성 확보를 위하여 규제대상 행위의 구체적 열거가 요청된다.

위 규정은 일차적으로 손해사정사 및 손해사정업자의 행위 규범을 제시하는 것이나, 이를 단순히 손해사정사 측의 의무규정으로만 이해하여서는 아니된다. 왜냐하면 ‘공정한 손해사정업무의 수행을 해치는 행위’의 상당 부분은 보험회사의 구조적 압박에서 비롯되며, 따라서 제189조와 제185조는 상호 연결된 규범 체계로 해석되어야 하기 때문이다.³¹⁾

구체적으로 제189조제3항제6호의 대통령령 규정 개정 시에는 단순히 손해사정사의 개별적 위반행위만을 열거할 것이 아니라, ‘보험회사의 부당한 요구를 수용하여 손해사정의 공정성을 저해하는 행위’ 등을 포함함으로써 제185조제5항의 보험회사 측 금지행위와 유기적 정합성을 확보할 필요가 있다.

4. 하위 법령 마련의 시급성

이상에서 살펴본 바와 같이, 개정 「보험업법」 제185조 및 제189조는 손해사정업무의 공정성 확보를 위한 규범적 토대를 제공하지만, 그 실효성은 전적으로 하위 법령(대통령령 및 금융위원회 고시)에 의존한다. 상위법의 수권 규정이 구체적 집행규정으로 연결되지 아니하는 경우, 개정법의 본래 취지는 사실상 공허한 것으로 전락할 위험이 있다.

2024년 7월 2일 개정하고 8월 7일 시행된 「보험업법 시행령」은 제96조의5 등을 신설하여 제185조제4항 및 제5항의 일부 위임사항을 정비하였으나, 다음과 같은 핵심 입법과제가 여전히 미해결 상태로 남아 있다. **첫째**, 제185조제4항제3호의 ‘공정한 손해사정을 위한 필요사항’에 관한 금융위원회 고시의 제정이 미흡하다. **둘째**, 제185조제5항제8호를 구체화한 시행령 제96조의5제5항제2호가 다시 금융위원회 고시로 재위임하고 있으나 해당 고시의 제정이 지체되고 있다. **셋째**, 표준 보수기준 및 보수협의기구의 설치와 같은 구조적 개선은 시행령 및 감독규정에 아직 반영되지 아니하였다. 아래에서는 이러한 입법과제의 구체적 내용을 살펴본다.

31) 조규성, “공정한 손해사정 제도의 운영방안”, 「소비자권익증진을 위한 손해사정제도 개선방안 (II) 세미나-보험업법 개정(안) 검토를 중심으로-」, 2015. 4. 10., 자료집 25-30면.

V. 손해사정업무 보수체계 정상화의 구체적 방안

1. 「모범기준」의 법규화

(1) 법규화의 필요성

앞서 검토한 바와 같이 모범기준은 행정규칙적 성격으로 인하여 법적 구속력이 제한적이다. 따라서 개정 「보험업법」 제185조제4항제1호의 ‘업무위탁기준’ 수권규정을 근거로, 기존 모범기준의 주요 내용을 대통령령 또는 감독규정의 형태로 상향 입법하는 것이 필요하다. 이를 본고에서는 ‘모범기준의 법규화’라고 지칭한다.

모범기준 법규화의 정당성은 다음의 세 가지 근거에 의하여 뒷받침된다. 첫째, 앞서 분석한 바와 같이 손해사정 업무위탁은 순수한 사적 계약이 아니라 보험소비자의 이익에 직접적 영향을 미치는 공공적 성격을 내포한다. 따라서 그 기본적 기준은 법규범의 형태로 규율되어야 한다. 둘째, 현행 모범기준은 보험회사의 자율적 준수에 의존하고 있으나, 실제 준수율은 제한적이다. 법규화는 이러한 실효성의 결함을 근본적으로 보완한다. 셋째, 보험회사별로 위탁 기준을 상이하게 운용함에 따른 시장 혼란을 방지하고, 전 업계에 공통적으로 적용되는 최소기준을 확립한다.³²⁾

(2) 법규화의 방식

법규화의 구체적 방식으로는 두 가지 선택지를 고려할 수 있다. 첫째는 대통령령(시행령) 차원의 입법이고, 둘째는 금융위원회 고시(감독규정) 차원의 입법이다. 양자는 각각 장단점이 있다.

32) 감독규정의 법적 성격 및 법규화의 의의에 관한 일반론은 이계수, 『행정법론(하)』, 법문사, 제20판, 2023, 178-185면.

[표 3] 법규화 방식의 비교

구분	대통령령	금융위원회 고시
규범적 위상	법규명령 (강한 구속력)	법규명령적 행정규칙
개정 절차	국무회의 심의 필요 (엄격)	상대적으로 유연
예측가능성	높음	중간
상황 변화 대응	느림	신속
적합한 내용	골격적 기준·원칙	세부·기술적 사항

본고는 양자를 병용(竝用)할 것을 제안한다. 즉, 보편적 원칙과 주요 기준은 대통령령에 규정하여 규범적 안정성을 확보하되, 세부적·기술적 사항은 금융위원회 고시에 위임함으로써 시장환경의 변화에 신속히 대응할 수 있는 유연성을 확보하는 방식이 바람직하다 하겠다.³³⁾

(3) 법규화의 핵심 내용

법규화 과정에서 반드시 포함되어야 할 핵심 내용은 다음과 같다.

첫째, 위탁 대상 법인의 선정기준이다. 손해사정업무의 전문성, 법인 내부관리 기준의 적정성, 법인의 재무건전성, 손해사정 분쟁 발생 빈도 및 해결 양상 등을 종합적으로 평가하는 ‘표준 위탁손해사정법인 선정·평가 기준’을 확립하여야 한다. 이 기준은 단순한 가격경쟁이 손해사정 품질을 희생시키지 않도록 하는 규범적 장치로 기능을 한다.³⁴⁾

둘째, 성과평가 기준의 공정성 확보이다. 특히 ‘보험금 삭감규모·비율’, ‘손해율 개선도’ 등 보험회사의 지급보험금 감축에 직결되는 지표를 위탁손사법인의 성과평가 항목으로 사용하는 행위는 명시적으로 금지되어야 한다.

33) 이러한 입법 기술은 다른 금융규제 영역(예: 자본시장법 체계)에서도 널리 채택되고 있다. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」과 그 시행령, 그리고 금융위원회 고시의 중층적 체계가 대표적 예이다.

34) 유주선, 앞의 논문(각주 6), 130면은 ‘표준 위탁손해사정의 선정 및 평가기준’의 필요성을 강조한다.

개정 「보험업법」 제185조제3항제2호가 이미 보험회사 직접 수행 시 “보험금 삭감을 유도하는 지표”의 사용을 금지하고 있으므로, 위탁의 경우에도 이에 상응하는 수준의 규제가 하위법령에 마련되어야 한다.

셋째, 보수 산정 및 지급의 투명성 확보이다. 위탁계약 체결시 보수의 산정 근거, 지급 방식, 지급 시기, 추가업무에 대한 별도 보수 등에 관한 기본 사항을 계약서에 명시하도록 의무화한다.

넷째, 계약 갱신 절차의 공정성 확보이다. 위탁계약의 갱신 여부 결정은 사전에 공시된 객관적 평가기준에 따라 이루어져야 하며, 갱신 거부시에는 그 사유를 서면으로 통지할 의무를 부과한다.

(4) 감독당국의 지도·감독권 확보

법규화와 더불어 감독당국에게 이러한 기준의 준수 여부에 대한 구체적 지도·감독권을 부여하는 규정이 함께 마련되어야 한다. 즉, 감독당국이 보험회사의 위탁계약 체결·운영 실태를 주기적으로 점검하고, 위반이 확인된 경우 시정명령, 과태료 부과 등의 제재조치를 취할 수 있는 법적 근거를 확보하여야 한다.³⁵⁾

이러한 법규화와 감독권 확보는 위탁계약의 체계 및 구조, 그리고 당사자 간 힘의 불균형으로 인하여 사실상 작동하지 아니하였던 자율적 보수결정 메커니즘을 보완하는 규범적 장치가 된다. 또한 위탁 손해사정업무의 표준화 및 투명성을 확보함으로써 보험산업 전반의 신뢰도 및 이미지를 제고하고, 업무 종사자의 실무능력 향상 및 효율적 업무관리를 도모하는 부수적 효과도 기대할 수 있다.

35) 감독당국의 시정명령권 및 제재권의 법적 근거에 관한 일반론은 박정훈, 『행정법의 체계와 방법론』, 박영사, 2005 참조.

2. '표준 손해사정 보수기준' 제도의 도입

(1) 도입의 필요성

앞서 분석한 바와 같이, 손해사정업무 위탁 구조 및 당사자 간 교섭력 불균형으로 인하여 보험회사와 위탁손사법인 사이의 자율적 가격결정 구조는 공정한 결과를 담보할 수 없는 구조적 한계를 안고 있다. 따라서 당사자 간의 순수 자치에만 맡기기보다는, 행정기관이 일정 수준의 가격결정에 관여함으로써 시장실패를 보정하는 '표준 손해사정 보수기준' 제도의 도입이 요청된다.³⁶⁾

'표준 손해사정 보수기준'이란 매년 최저 물가상승률 및 임금상승률 등을 반영하여 각 업무유형별 적정 보수의 최저 수준(가이드라인)을 협의·제시하는 제도를 의미한다. 이는 절대적 가격통제가 아닌, 적정 가격 형성을 유도하기 위한 참조기준으로서 기능을 한다.

(2) 헌법적 검토: 계약자유 원칙과의 조화

표준 보수기준 제도의 도입에 대하여는 계약자유 원칙(헌법 제10조, 제23조, 제119조)과의 관계가 쟁점으로 대두될 수 있다. 그러나 계약자유 원칙은 절대적이지 아니하며, 헌법 제37조제2항의 요건을 충족하는 공익적 제한이 가능하다. 또한 헌법 제119조제2항은 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정함으로써, 경제력의 남용을 방지하기 위한 국가의 조정 권한을 명문으로 승인하고 있다.³⁷⁾

36) 김선정·김명규·마승렬, 앞의 연구보고서(각주 7), 93-94면.

37) 헌법재판소는 헌재 1996. 12. 26. 선고 96헌가18 결정(주세법 제38조의7 등 위헌제청)에서 “헌법 제119조 제2항은 독과점규제라는 경제정책적 목표를 개인의 경제적 자유를 제한할 수 있는 정당한 공익의 하나로 명문화하고 있다”고 판시하여, 경제규제 입법의 헌법적 정당성을 승인하였다. 다만 동 결정에서는 주세법의 구입명령제도가 지역 독과점 현상의 고착화를 초래한다는 이유로 위헌 결정을 선고한 바 있다.

표준 보수기준 제도는 강제력 있는 가격통제가 아니라 협의를 통한 참조기준의 제시이며, 그 목적은 시장의 구조적 왜곡을 보정하여 공정한 경쟁 질서를 회복하는 것이다. 따라서 동 제도는 계약자유 원칙에 대한 과도한 제한이 아니라, 오히려 실질적 계약자유를 회복시키는 제도적 장치로 평가될 수 있으며, 헌법적 정당성을 충분히 인정받을 수 있다.

(3) 유사 제도의 비교법적 검토

표준 보수기준 제도의 설계에 있어서는 국내 유사 제도의 운영 경험을 참조할 필요가 있다. 특히 다음의 세 가지 제도가 중요한 시사점을 제공한다.

가) 자동차보험정비협의회 제도

「자동차손해배상 보장법」 제15조의2는 ‘자동차보험정비협의회’를 설치하여 보험회사와 정비사업자 사이의 정비요금 등에 관한 사항을 협의·조정하도록 규정하고 있다. 동 협의회는 보험회사, 정비업계, 소비자단체, 전문가 등 이해관계자 및 중립적 제3자가 함께 참여하여 합리적 정비요금을 협의·공표하는 구조를 갖는다.³⁸⁾ 이 제도는 보험회사와 정비업자 사이에 손해사정과 유사한 구조적 교섭력 불균형이 존재하는 영역에서 시장의 공정성을 회복하기 위한 규범적 개입의 모범적 사례로 평가된다.

나) 요양급여비용 산정 구조

「국민건강보험법」 제45조는 요양기관과 국민건강보험공단 사이의 요양급여비용의 계약 및 산정에 관한 규정을 두고 있다. 요양급여비용은 공단과 의료단체 등의 대표가 매년 계약하는 방식으로 결정되며, 그 과정에서 건강보험정책심의위원회의 심의를 거치는 등 복합적 절차가 마련되어 있다. 동 제도

38) 「자동차손해배상 보장법」 제15조의2 및 동법 시행령 제10조의2 등 참조. 동 협의회는 2020년 제도개편을 통하여 현재의 체계로 운영되고 있다.

는 의료서비스라는 전문적 역무의 대가를 산정함에 있어서 시장 자율과 행정적 관여를 균형 있게 조화시킨 입법 사례로서, 손해사정 보수기준 설계에 유용한 모델을 제공한다.³⁹⁾

다) 변호사 보수의 소송비용 산입 기준

또한 「변호사의 보수의 소송비용 산입에 관한 규칙」(대법원규칙)은 소송비용 산입 기준으로서의 변호사 보수 기준을 제시하고 있다. 이는 직접적 가격 통제는 아니지만, 전문직 서비스의 적정 보수를 판단하는 규범적 기준점으로 기능한다는 점에서 참고할 만하다.

(4) 구체적 운영 방안

이상의 비교법적 검토를 바탕으로 표준 손해사정 보수기준 제도는 다음과 같이 설계될 수 있다.

첫째, 설치 근거의 법제화이다. 「보험업법」 제185조제4항제3호(금융위원회 고시 수권) 또는 동조제5항제8호(불공정행위 대통령령 수권)에 근거하여, 감독 규정 또는 시행령에 ‘손해사정보수협의회(가칭)’의 설치 및 운영에 관한 규정을 마련한다. 전자는 긍정적 기준 제시의 관점에서, 후자는 부정적 기준(금지 행위 예방)의 관점에서 각각 접근할 수 있다.⁴⁰⁾

둘째, 협의회의 구성이다. 협의회는 손해사정 관련 단체, 보험협회, 소비자단체, 법률·경제·보험 전문가 및 감독당국의 대표로 구성하여 이해관계자의 균형 있는 참여를 보장한다. 이는 특정 이해관계에 의한 협의회의 포획(capture)을 방지하기 위함이라 하겠다.

셋째, 운영의 주기 및 방식이다. 협의회는 매년 정기적으로 운영되어야 하며, 매년 회의 개최 전 중립적 외부 전문기관에 보수 수준의 적정성 분석을

39) 「국민건강보험법」 제45조 및 동법 시행령 제21조 이하 참조.

40) 마승렬·김명규, 앞의 논문(각주 8), 45면.

위한 용역을 의뢰한다. 동 용역결과를 기초로 협의회에서 손해사정 업무유형별 보수의 최저 가이드라인을 협의하여 결정한다.

넷째, 협의 결과의 효력이다. 협의회에서 결정된 가이드라인은 직접적 법적 구속력이 아닌 참조기준으로서의 성격을 갖도록 설계하되, 이를 현저히 하회(下廻)하는 보수 제시 행위는 ‘불공정행위’로 추정하는 규정을 병행하여 실효성을 확보한다. 이러한 ‘완화된 의제형 규제(presumption-based regulation)’는 가격결정의 자율성을 존중하면서도 규범적 최저기준을 간접적으로 확보할 수 있는 방법이다.⁴¹⁾

다섯째, 업무유형별 세분화이다. 손해사정업무는 개인보험(생명·상해), 자동차보험, 화재보험, 해상보험, 배상책임보험, 특종보험 등 그 유형에 따라 요구되는 전문성과 작업량이 현격히 상이하다. 따라서 표준 보수기준은 단일 요소가 아닌 업무유형별·사고유형별·손해규모별 체계로 세분화하여 설계되어야 한다.⁴²⁾

(5) 기대효과

표준 손해사정 보수기준 제도가 도입되면 다음과 같은 다층적 효과가 기대된다.

첫째, 위탁손해사정법인의 경영 독립성 회복이다. ‘최저가 입찰제’ 등에 따른 위탁손해사정법인의 보험회사에 대한 경제적 종속성이 완화되어, 경영의 독립성이 확보되고 이에 따른 손해사정서비스의 객관성 및 공정성이 제고된다.

둘째, 전문성 강화 및 지속경영의 가능성 확보이다. 안정적 보수체계는 위탁손해사정법인의 전문성 강화를 위한 인력 양성, 교육 투자, 신기술 도입 등의 재원을 확보할 수 있게 하며, 이를 통해 지속가능한 경영이 가능해진다.

41) 완화된 의제형 규제 또는 추정(presumption) 기반 규제는 행정법 및 경제규제법에서 널리 활용되는 기법으로, 규제의 유연성과 실효성을 동시에 달성할 수 있는 수단으로 평가된다.

42) 업무유형별 세분화의 구체적 기준에 관한 실증적 검토는 본고의 범위를 넘는 후속 연구 과제이다.

셋째, 손해사정 품질의 향상이다. 손해사정법인의 경영 안정성은 곧 임직원 교육과 우수 인재 확보로 이어지고, 결과적으로 손해사정 품질 전반의 제고를 가져온다. 이는 공정한 손해사정의 실현이라는 규범적 목표에 부합한다.

넷째, 보험소비자 만족도의 증가이다. 손해사정법인의 경영 안정성과 공정한 손해사정이 결합되어, 궁극적으로 보험소비자의 정당한 권익이 보호되고 보험 산업 전반에 대한 신뢰가 회복된다.

다섯째, 감독당국의 정책적 대응 역량의 강화이다. 표준 보수기준의 매년 조정 과정은 감독당국에게 시장 전반의 추이를 체계적으로 파악할 수 있는 정보 인프라를 제공하며, 이는 정책적 대응의 정밀성 제고로 이어진다.

3. ‘보수협의기구’의 설치와 운영

(1) 제도적 설계의 기본 방향

앞서 살펴본 표준 보수기준 제도의 구체적 구현체로서 ‘보수협의기구’의 설치가 제안된다. 이 기구는 단순한 자문기구가 아니라 협의·조정 of 실질적 기능을 수행하는 상설기구로 설계되어야 한다. 명칭은 실질을 반영하여 ‘손해사정보수협의회’ 등으로 정할 수 있다.⁴³⁾

(2) 구성원과 대표성

협의회의 구성에 있어서는 이해관계의 균형과 전문성의 담보가 동시에 요구된다. 구체적으로는 다음과 같은 구성이 고려될 수 있다.

43) 명칭 결정에 있어서는 「자동차손해배상보장법」상 ‘자동차보험정비협의회’의 선례가 참고된다.

[표 4] 손해사정보수협의회 의 구성(안)

구분	위원 구성	역할
공급자측	한국손해사정사회, 대한손해사정법인협회 대표	업계 현황·애로사항 제기
수요자측	손해보험협회, 생명보험협회 대표	보험산업 관점 개선
소비자측	소비자단체 대표	보험소비자 이익 대변
전문가	법학·경제학·보험학 전문가	중립적 분석·평가
감독당국	금융감독원 및 금융위원회 지명자	규제·감독의 관점 개선

(3) 의결 및 분쟁해결 절차

협회의 의결은 원칙적으로 합의제로 하되, 합의에 이르지 못할 경우를 대비한 조정절차를 마련하여야 한다. 또한 개별 위탁계약을 둘러싼 분쟁이 발생할 경우, 협의회 산하에 ‘분쟁조정소위원회’를 두어 구체적 분쟁의 조정 기능을 수행하도록 하는 방안도 고려할 수 있다. 이는 구체적 분쟁의 평화적 해결 및 규범 형성의 축적을 동시에 가능하게 한다.⁴⁴⁾

4. 불공정행위 금지 규제의 구체화

(1) 개정 「보험업법」 제185조제5항 및 시행령 제96조의5제5항의 구체적 운용

개정 「보험업법」 제185조제5항제8호는 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 불공정한 행위’를 금지하고 있고, 시행령 제96조의5제5항이 이를 일부 구체화하였다. 그러나 동 시행령은 제1호에서 자회사 우대 평가만을 열거하고 제2호에서 다시 금융위원회 고시로 재위임하고 있어, 실질적 금지행위 유형의 확장은 금융위원회 고시 단계의 입법에 달려 있다.

44) 분쟁조정 기구의 설치 및 운영은 전문적 분쟁의 평화적 해결 메커니즘으로서 그 효용이 입증된 바 있다. 금융분쟁조정위원회 등의 운영 경험을 참조할 수 있다.

앞서 [표 2]에서 정리한 불공정행위 유형들은 해당 금융위원회 고시 제정 시 반드시 포함되어야 할 핵심 사항이다. 이에 더하여 다음과 같은 행위들도 불공정행위 유형으로 열거되는 것이 바람직하다.

첫째, 보험금 삭감 유도형 성과지표의 활용 금지이다. 보험회사가 위탁손사법인의 성과평가 항목으로 ① 보험금 삭감규모 및 비율, ② 보험회사의 손해를, ③ 기타 보험금 지급의 최소화를 지향하는 지표를 직·간접적으로 사용하는 행위를 명시적으로 금지한다. 또한 이러한 지표의 달성도를 급여, 위탁수수료, 위탁물량의 배분 등에 반영하는 행위도 함께 금지대상에 포함한다. 이는 제185조제3항제2호가 보험회사 직접 수행 시에 이를 금지하는 것과 형평성을 유지하기 위한 조치이기도 하다.⁴⁵⁾

둘째, 부당한 업무지휘의 금지이다. 제185조제5항제7호가 이미 “손해사정을 보험회사에 유리하게 하도록 강요 하는 행위 등 정당한 사유 없이 위탁업무에 개입하는 행위” 를 금지하고 있으나, ‘개입’의 구체적 양태(개별 사건 결론의 사전 지시, 특정 방향의 손해사정서 작성 강요 등)를 금융위원회 고시에 구체적으로 열거함으로써 규제의 명확성을 확보할 필요가 있다.

셋째, 거래단절의 남용 금지이다. 위탁손사법인이 보험회사의 부당한 요구에 응하지 아니하였음을 이유로 하여 계약 갱신을 거절하거나 위탁물량을 현저히 감소시키는 행위를 금지한다. 이는 보복성 거래단절로부터 위탁손사법인을 보호하기 위한 장치이다.⁴⁶⁾

(2) 불공정행위 적발 및 제재 체계

불공정행위의 금지가 실효성을 갖기 위해서는 적발 및 제재의 체계 또한 체계적으로 구축되어야 한다.

45) 김선정·김명규·마승렬, 앞의 연구보고서(각주 7), 101-105면.

46) 이른바 ‘보복성 거래단절’에 대한 규제는 공정거래법상 ‘거래상 지위 남용행위’의 규율법리와 유사한 구조를 띤다. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제45조제1항제6호 및 관련 심결례 참조.

첫째, 신고·제보 체계의 확립이다. 위탁손사법인, 손해사정사, 보험소비자 등이 불공정행위를 감독당국에 신고할 수 있는 제도적 채널을 마련하고, 신고자에 대한 불이익을 금지하는 규정을 병행한다.

둘째, 주기적 현장점검의 실시이다. 감독당국이 보험회사의 위탁계약 체결·운영 실태를 정기적으로 점검하고, 점검 결과를 공개함으로써 시장에 대한 규율효과를 발휘하도록 한다.

셋째, 위반 시의 제재이다. 불공정행위가 확인된 경우 시정명령, 과태료 부과, 보험회사에 대한 기관 제재 및 임직원 문책 조치 등 비례적 제재수단을 단계적으로 적용한다. 특히 반복·지속적 위반에 대해서는 보다 강력한 행정 제재가 가능하도록 제재 수준의 설계가 요구된다.⁴⁷⁾

(3) 제189조제3항제6호의 시행령 정비

「보험업법」 제189조제3항제6호의 ‘공정한 손해사정업무의 수행을 해치는 행위’에 관하여 위임받은 「보험업법 시행령」 제99조 또한 정비가 필요하다. 현행 시행령 제99조는 ‘등록된 업무범위 외의 손해사정을 하는 행위’ 등 비교적 전형적인 위반행위 유형을 열거하고 있을 뿐, 보험회사의 부당한 요구를 수용한 결과 손해사정의 공정성을 해치는 행위는 명시적 유형으로 포섭하지 못하고 있다. 향후 시행령 개정 시에는 손해사정사 개인 또는 손해사정업자의 독자적 위반행위뿐 아니라, 보험회사의 부당한 요구를 수용한 결과 손해사정의 공정성을 해치는 행위 또한 포함되어야 한다. 이를 통해 제185조(보험회사 측 규제)와 제189조(손해사정사 측 규제)가 상호 보완적인 규범체계로 작동하게 된다.⁴⁸⁾

47) 제재의 비례성 원칙에 관한 일반론은 행정법의 기본 원리이며, 헌법재판소의 과잉금지 원칙과도 밀접히 연관된다.

48) 조규성, 앞의 논문(각주 29), 자료집 35면.

5. 보완적 제도 개선 과제

이상의 핵심 과제 외에도 보수체계 정상화의 실효성을 확보하기 위한 보완적 제도 개선 과제가 몇 가지 존재한다.

첫째, 위탁계약의 표준계약서 마련이다. 감독당국이 위탁계약의 표준계약서를 마련·권고하고, 이에 포함되어야 할 필수기재사항을 법정화함으로써 계약 내용의 공정성 및 투명성을 확보한다.

둘째, 보수 정보의 공시이다. 보험회사별 위탁계약 보수의 평균 수준, 분포, 전년 대비 변동 등에 관한 기초 정보를 감독당국이 주기적으로 공시함으로써 시장의 투명성을 제고한다. 물론 개별 계약의 구체적 조건은 영업비밀에 해당할 수 있으므로, 이는 통계적·종합적 수준에서의 공시가 바람직하다.

셋째, 손해사정법인의 역량강화 지원이다. 보수체계의 정상화는 손해사정법인의 전문성 강화와 병행되어야 그 효과가 완성된다. 이를 위하여 감독당국 또는 관련 단체가 교육·연수, 신기술 도입, 품질관리 시스템 구축 등을 지원하는 정책을 마련할 필요가 있다.⁴⁹⁾

Ⅵ. 제도 개선의 기대효과와 과제

1. 손해사정법인의 독립성과 전문성 강화

이상에서 제시한 제도 개선방안이 실효적으로 시행될 경우, 일차적으로 손해사정법인의 독립성과 전문성이 근본적으로 강화될 것이다. ‘최저가 입찰제’의 고착화로 인한 보험회사에 대한 경제적 종속성이 완화되면, 손해사정법인은 본연의 전문적 역량에 기초한 독립적 판단을 수행할 수 있는 경영적·심리적 여건을

49) 손해사정 관련 단체는 이미 각종 교육 프로그램을 운영하고 있으나, 그 효과를 증대시키기 위하여는 제도적 뒷받침이 필요하다.

확보하게 된다. 특히 손해사정업무가 의학·공학·회계·법률 등 다학제적(多學際的, multidisciplinary) 전문성을 요하는 영역임을 고려할 때, 안정적 보수 기반의 확보는 다음과 같은 구체적 효과를 가져올 것으로 기대된다.

첫째, 우수 전문인력의 유치와 지속 고용이 가능해진다. 손해사정업의 보상 수준이 타 전문영역에 비하여 열악할 경우, 우수 인력의 이탈은 필연적이다. 보수 체계의 정상화는 이를 차단하는 구조적 장치로 기능한다. **둘째, 지속적 교육 및 연구개발 투자가 가능해진다.** 셋째, 신기술·신장비 도입을 통한 손해사정의 정밀성과 효율성이 제고된다.⁵⁰⁾

2. 보험소비자 권익의 실질적 보호

손해사정법인의 독립성과 전문성 강화는 궁극적으로 보험소비자의 권익 보호로 귀결된다. 이는 단순한 이론적 귀결이 아니라, 다음과 같은 구체적 경로를 통하여 실현된다.

첫째, 손해사정의 정확성 제고를 통한 적정 보험금의 지급이다. 손해사정법인이 충분한 시간과 자원을 투입하여 사고의 원인·경위·결과를 면밀히 조사하고, 보험약관의 적용을 정교하게 판단함으로써, 보험소비자가 정당하게 청구할 수 있는 보험금이 누락 없이 지급될 가능성이 현저히 증대된다.

둘째, 분쟁의 사전적 예방이다. 손해사정의 품질이 제고되면 그 결과에 대한 보험소비자의 수용도가 높아지고, 이는 사후적 분쟁의 발생을 구조적으로 감소시킨다. 이는 보험소비자 개인의 비용과 시간을 절약할 뿐 아니라 사회 전체의 분쟁해결 비용을 감소시키는 효과가 있다.⁵¹⁾

셋째, 보험제도에 대한 신뢰 회복이다. 공정하고 객관적인 손해사정은 ‘보험은 필요한 때 제 기능을 발휘한다’는 보험소비자의 신뢰를 회복시키고, 이는 장기적으로 보험 가입 확대 및 보험산업 전반의 건전한 성장으로 이어진다.

50) 이득로, 앞의 논문(각주 3), 20-23면.

51) 분쟁해결의 사회적 비용에 관한 논의는 법경제학의 고전적 주제이다. Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 9th ed., 2014, Ch. 21 참조.

3. 보험산업의 지속가능성 제고

보수체계 정상화는 단기적으로 보험회사의 비용 증가를 초래할 수 있다. 그러나 장기적 관점에서는 보험산업 전체의 지속가능성을 제고하는 효과를 가져온다.

첫째, 부실 손해사정으로 인한 사회적 비용의 감소이다. 저가 손해사정으로 인한 민원의 증가, 소송의 빈발, 감독 제재의 강화 등은 보험회사 자신에게도 상당한 직간접적 비용을 부담시킨다. 보수체계 정상화를 통한 손해사정 품질 제고는 이러한 비용을 근본적으로 감축시킨다.

둘째, 보험상품의 신뢰성 제고를 통한 시장 확대이다. 보험소비자가 보험상품의 실질적 가치를 확신할 수 있을 때, 보험시장의 건전한 성장이 가능해진다. 특히 자율주행차, 사이버보험, 기후보험 등 새로운 영역의 보험 수요가 확대되고 있는 현재의 시점에서, 보험산업 전반에 대한 사회적 신뢰는 시장 성장의 결정적 요소이다.

셋째, 국제 경쟁력의 강화이다. 보험시장의 글로벌화가 진행됨에 따라, 한국 보험산업의 국제 경쟁력을 뒷받침하는 것은 선진적 규제 체계와 전문적 서비스 품질이다. 손해사정업무의 공정성과 전문성 확보는 이러한 국제 경쟁력의 핵심 구성요소이다.⁵²⁾

4. 향후 과제와 한계

본 연구가 제시한 제도 개선방안은 현재의 구조적 문제를 해결하기 위한 근본적 접근이나, 그 실효성의 확보를 위하여서는 다음과 같은 추가적 과제가 해결되어야 한다.

52) OECD는 각국 보험산업의 경쟁력 평가에 있어서 규제의 질과 감독의 투명성을 핵심 지표로 삼고 있다. OECD, Insurance Markets in Figures, 각 연도판 참조.

(1) 제도 시행 초기의 전환비용

표준 보수기준의 도입은 단기적으로 보험회사의 비용 증가, 그리고 이로 인한 보험료의 상승 압력으로 작용할 수 있다. 제도 시행 초기에 이러한 전환비용(transition cost)의 적절한 관리 방안이 필요하다. 구체적으로는 단계적 적용, 업무유형별 차등 적용, 과도기적 특례 설정 등의 방안이 고려될 수 있다.⁵³⁾

(2) 협의회 운영의 중립성 확보

보수협회의 실효성은 그 운영의 중립성에 전적으로 의존한다. 특정 이해관계자에 의한 협회의 포획(capture) 현상이 발생할 경우, 제도 본래의 취지는 공동화(空洞化)될 수 있다. 이를 방지하기 위한 다음과 같은 제도적 장치가 필요하다. 첫째, 위원의 임기와 교체에 관한 규정의 정비, 둘째, 이해충돌 관리 규정의 마련, 셋째, 회의록 및 의결 결과의 공개 확대 등이다.

(3) 실효성 평가와 제도 보완

제도 시행 후 일정 기간이 경과한 시점에서 그 실효성을 객관적으로 평가하고, 필요한 경우 제도를 보완하는 피드백 체계가 필요하다. 이를 위하여는 시행 전후의 보수 수준, 손해사정 품질, 민원 발생, 분쟁 양상 등에 관한 실증적 자료의 체계적 수집이 선행되어야 한다.

(4) 관련 법령과의 정합성

손해사정 보수체계의 규율은 「보험업법」을 중심으로 이루어지나, 「금융소비자 보호에 관한 법률」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「자동차손해배상 보장법」 등 다수의 인접 법령과 밀접하게 관련된다. 개정 입법시 이들 관련 법령과의 규범적 정합성을 확보하여, 중복 규제 또는 규제의 공백이 발생하지 아니하도록 하여야 한다.⁵⁴⁾

53) 경과규정의 설계와 관련한 일반론은 박균성, 『행정법론(상)』, 박영사, 제23판, 2024, 198-210면.

(5) 새로운 환경 변화에의 대응

최근 인공지능, 빅데이터, 디지털 기술의 발전은 손해사정업무의 수행 방식과 보수체계에 근본적 변화를 초래하고 있다. AI 기반 자동 손해사정, 드론을 활용한 현장 조사, 블록체인 기반 보험금 청구·지급 시스템 등 신기술의 도입은 손해사정업무의 성격과 비용 구조 자체를 변화시키고 있다. 향후의 제도 설계는 이러한 기술 환경의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 구조를 갖추어야 할 것이다.⁵⁵⁾

VII. 결 론

보험제도는 우연한 사고로 인한 경제적 손해의 합리적 전보를 통하여 사회 전체의 경제적 안정에 기여한다는 근본적 사회적 기능을 수행한다. 이러한 기능의 실효성은 보험사고 발생시 공정하고 객관적인 손해사정을 통하여 적정한 보험금이 지급되는 과정에서 비로소 실현된다. 따라서 손해사정업무의 공정성과 객관성 확보는 단순히 개별 업계의 이해관계 조정 차원을 넘어, 보험제도 본연의 사회적 기능 수행을 가능하게 하는 필수불가결한 전제이다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에 현재 우리나라 손해사정업무 보수체계의 구조적 문제점을 실증적·법리적으로 분석하고, 그 근본적 원인을 2007년 자율화 이후 고착화된 보험회사와 위탁손사법인 사이의 교섭력 불균형 및 이에 기반한 '최저가 입찰제'의 관행, 그리고 이를 통제할 제도적 장치의 부재에서 찾았다. 이러한 구조적 왜곡은 위탁손사법인의 경영난과 전문성 저하, 손해사정 품질의 하락, 보험소비자 권익의 침해라는 악순환을 형성하고 있음을 확인하였다.

54) 규범 간 정합성(Konsistenz) 확보는 법체계학의 기본 요청이다. 다수 법령이 중첩적으로 규율하는 영역에서 특히 그 중요성이 강조된다.

55) 보험산업에서의 인공지능 활용 및 그 규제적 함의에 관하여는 최근 다양한 연구가 축적되고 있다. 관련 논의는 후속 연구 과제로 남긴다.

이러한 구조적 문제를 해결하기 위한 제도적 장치로서 본 연구는 다음과 같은 방안을 제시하였다.

첫째, 「손해사정 업무위탁 및 손해사정사 선임 등에 관한 모범규준」의 범규화이다. 개정 「보험업법」 제185조제4항제1호의 수권규정을 활용하여, 기존 모범규준의 핵심 내용을 대통령령 및 감독규정의 형식으로 상향 입법함으로써 규범적 구속력을 확보하여야 한다. 특히 위탁법인의 선정기준, 성과평가 기준의 공정성, 보수 결정의 투명성, 계약 갱신 절차의 공정성 등에 관한 기본 사항이 범규범으로 확립되어야 한다.

둘째, ‘표준 손해사정 보수기준’ 제도의 도입이다. 개정 「보험업법」 제185조제4항제3호(금융위원회 고시 수권) 또는 제5항제8호(불공정행위 대통령령 수권)를 근거로 하여, 매년 물가·임금상승률을 반영한 표준 보수의 최저 가이드라인을 설정하는 제도를 마련한다. 이를 위하여 「자동차손해배상보장법」상 자동차보험 정비협의회 및 「국민건강보험법」상 요양급여비용 산정 구조 등 국내 유사 제도의 운영 경험이 참고될 수 있다.

셋째, ‘보수협의기구’의 설치이다. 손해사정 관련 단체, 보험협회, 소비자단체, 전문가 및 감독당국이 균형 있게 참여하는 상설 협의회를 설치하고, 매년 중립적 외부 전문기관의 분석 용역을 바탕으로 표준 보수 수준을 협의·결정하는 절차를 제도화한다.

넷째, 불공정행위 규제의 구체화이다. 개정 「보험업법」 제185조제5항제8호 및 제189조제3항제6호의 시행령 및 금융위원회 고시를 통하여, 구체적인 불공정행위 유형을 망라적으로 열거함으로써 규제의 명확성과 예측가능성을 확보한다.

이러한 제도 개선방안은 세부적으로 각각 독립된 방안이지만, 실질적으로는 상호 유기적으로 연관되어 있어 전체로서 하나의 통합된 규범 체계를 이룬다. 따라서 이들 방안은 단계적·부분적 시행보다는 종합적이고 체계적인 입법 설계를 통해 일관되게 추진될 때 그 실효성이 극대화될 수 있다.

물론 이러한 제도 개선이 즉각적으로 모든 문제를 해결할 수는 없다. 보수체계의 정상화는 일회성 제도 도입으로 완결되는 과제가 아니라, 시행 이후의 지속적

모니터링과 평가, 그리고 필요한 보완을 통해 점진적으로 달성되는 과정적 과제이다. 특히 인공지능 등 신기술의 도입, 보험상품의 다양화, 국제 보험시장과의 연계 강화 등 환경 변화에 유연하게 대응할 수 있는 제도의 설계가 중요하다.

손해사정 보수체계 개혁은 단순한 업계 이해관계의 조정이 아니라, 보험업계 전체의 건전한 발전과 보험소비자 권익 보호를 위한 필수적 과제이다. 이는 또한 보험이라는 사회제도에 대한 공적 신뢰를 회복하고, 보험산업이 국민경제의 안정적 기초로서 본연의 사회적 기능을 충실히 수행할 수 있도록 하기 위한 규범적 기반을 다지는 일이기도 하다.

「보험업법」의 개정을 통해 이러한 제도 개선의 입법적 토대는 이미 마련되었으며, 시행령도 부분적으로 정비되었다. 이제 관건은 그 본래 취지를 실현할 구체적 하위 법령(특히 금융위원회 고시)을 신속하고 정치(精緻)하게 설계하여 시행하는 것이다. 이 과제는 감독당국, 업계, 학계, 시민사회의 지혜를 모아 함께 풀어야 할 공동의 숙제이며, 더 이상 미룰 수 없는 시급한 현안이다. 본 연구가 그 논의의 진전에 작은 기여라도 할 수 있기를 바라며, 향후 후속 연구를 통해 각 제도의 구체적 설계 기준과 실증적 효과 분석이 심화되기를 기대한다.

<참고문헌>

- 박근성, 『행정법론(상)』, 박영사, 제23판, 2024.
- 박정훈, 『행정법의 체계와 방법론』, 박영사, 2005.
- 이계수, 『행정법론(하)』, 법문사, 제20판, 2023.
- 김명규·마승렬, 『손해사정사 제도 개선방향: 손해사정서의 실효성 제고』, 연구보고서, 전국손해사정사협회, 2022. 10.
- 김명규·이정호, “손해사정사 보수기준 개선방안”, 『손해사정연구』 통권 제6호, 한국손해사정학회, 2012. 8.
- 김선정·김명규·마승렬, 『손해사정 업무의 개선방안: 손해사정 업무위탁의 공정성 제고와 전문성 강화』, 연구보고서, 대한손해사정법인협회, 2022. 12.
- 마승렬, “손해사정 업무의 공정성 강화를 위한 합리적 제도 운영 방안”, 『손해사정연구』 통권 제21호, 한국손해사정학회, 2020. 10.
- 마승렬·김명규, “위탁손해사정 보수의 개선방향”, 『손해사정연구』 통권 제24호, 한국손해사정학회, 2023. 10.
- 안로이드·마승렬, “보험업법 개정(2024. 2. 6)에 따른 손해사정 관련 추가 입법 보완 방안”, 『손해사정연구』 통권 제25호, 한국손해사정학회, 2024. 4.
- 유주선, “손해사정 제도의 합리적 개선방안에 관한 연구”, 『보험학회지』 제130집, 한국보험학회, 2022. 4.
- 이득로, “보험산업의 발전과 소비자 의식변화 및 손해사정제도”, 『월간생명보험』, 2021. 1.
- 조규성, “손해사정제도의 효율적 운영을 위한 개선방안 고찰: 보험업법의 입법적 개선안을 중심으로”, 『동아법학』 통권 제58호, 동아대학교 법학연구소, 2013. 2.
- 조규성, “손해사정사 제도의 효율적 운영을 위한 개선방안 고찰”, 『소비자보호를 위한 손해사정사 제도 개편 어떻게 할 것인가?』, 금융소비자원 주최 세미나 자료집, 2013. 6.

조규성, “공정한 손해사정 제도의 운영방안”, 「소비자권익증진을 위한 손해사정제도 개선방안 세미나」 자료집, 국회의원 이종걸 · 한국손해사정학회 · 금융소비자연맹 공동주최, 2014. 11. 20.

조규성, “공정한 손해사정 제도의 운영방안”, 「소비자권익증진을 위한 손해사정제도 개선방안(II) 세미나 - 보험업법 개정(안) 검토를 중심으로-」, 국회의원 이종걸 · 한국손해사정학회 · 금융소비자연맹 공동주최, 2015. 4. 10.

「보험업법」(법률 제20242호, 2024. 2. 6. 일부개정, 2024. 8. 7. 시행) 및 동법 시행령(대통령령 제34659호, 2024. 7. 2. 일부개정, 2024. 8. 7. 시행).

「금융소비자 보호에 관한 법률」 및 동법 시행령 · 시행규칙.

「자동차손해배상 보장법」 및 동법 시행령 · 시행규칙.

「국민건강보험법」 및 동법 시행령 · 시행규칙.

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」.

보험협회, 「손해사정 업무위탁 및 손해사정사 선임 등에 관한 모범규준」, 2024. 7.

금융위원회, 「보험업감독규정」(금융위원회고시 제2024-18호, 2024. 7. 29. 일부개정).

「변호사의 보수의 소송비용 산입에 관한 규칙」(대법원규칙 제2936호, 2020. 12. 28., 일부개정).

대법원 1998. 6. 9. 선고 97누19915 판결.

헌법재판소 1996. 12. 26. 선고 96헌가18 결정(주세법 제38조의7 등 위헌제청).

금융감독원, 『금융민원백서』 각 연도판.

한국손해사정사회, 「손해사정업계 실태조사 보고서」, 각 연도판.

Akerlof, George A., “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism,” The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3, 1970, pp. 488-500.

OECD, Insurance Markets in Figures, Paris: OECD Publishing, 각 연도판. Posner,

Richard A., Economic Analysis of Law, 9th ed., Wolters Kluwer, 2014.

Robinson, Joan, The Economics of Imperfect Competition, London: Macmillan, 1933.

Williamson, Oliver E., The Economic Institutions of Capitalism, New York: Free Press, 1985.

Abstract

The compensation system for outsourced claim adjustment services in the Korean insurance industry has been substantially distorted since the liberalization of compensation service fee rates in 2007. The widespread adoption of the lowest-bid auction system, based on the marked disparity in bargaining power between insurers and outsourced claim adjustment firms, has led to a persistent downward pressure on compensation, resulting in the deterioration of claim adjustment quality and ultimately the infringement of policyholders' legitimate interests.

This study analyzes both the structural and institutional causes of such distortion and examines the normative significance of Articles 185 and 189 of the recently revised Insurance Business Act (promulgated on February 6, 2024 and enforced on August 7, 2024). Although the Enforcement Decree was partially amended on July 2, 2024 through the newly introduced Article 96-5 and related provisions, essential institutional reforms—such as the establishment of standard compensation benchmarks and a permanent consultation council—remain unaddressed. Drawing upon these analyses, the paper proposes four concrete legislative measures: (i) elevating the existing Best Practices Standards to a legally binding form through Presidential Decrees and supervisory regulations; (ii) introducing a “Standard Claim Adjustment Compensation Scheme,” with reference to existing domestic institutions such as the Automobile Insurance Repair Council and the National Health Insurance fee determination structure; (iii) establishing a permanent “Compensation Consultation Council” composed of balanced stakeholder representation; and (iv) enumerating specific types of unfair practices prohibited under the revised Act.

The implementation of these measures is expected to restore the independence and professional capacity of claim adjustment firms, thereby enhancing the fairness and objectivity of claim adjustment, safeguarding policyholders' rights, and contributing to the sound development of the Korean insurance industry as a whole.

Key words : Claim Adjustment, Claim Adjustment Compensation Service Fee, Outsourced Claim Adjustment, Insurance Business Act, Standard Compensation Service Fee Scheme, Best Practices Standards, Compensation Service Fee Consultation Council, Lowest-Bid Auction, Protection of Insurance Consumers, Unfair Practices