

## 금융감독기관의 행정적 제재와 금융소비자 보호

- 재해사망보험금 미지급 사태를 중심으로 -

김 선 정\*

### 目 次

- |                                                 |                                         |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| I. 글에 들어가며                                      | 3. 대상판결의 판결내용                           |
| II. 대상판결 : 서울행정법원 2015.11. 13. 선고 2014구합71993판결 | 4. 대상판결에 대한 평석                          |
| 1. 사실관계                                         | IV. 이 사건 조치요구의 적법성                      |
| 2. 쟁점                                           | 1. 관련 행정법상의 원칙                          |
| 3. 법원의 판결요지                                     | 2. 대상판결의 판결내용                           |
| III. 이 사건 조치요구의 항고소송 대상성                        | 3. 대상판결에 대한 평석                          |
| 1. 학설의 입장                                       | V. 글을 마치며                               |
| 2. 법원의 입장                                       | - 대상판결과 금융당국의 행정처분에<br>기한 금융소비자 보호에 대하여 |

### I. 글에 들어가며

금융감독원은 2013년 ING생명보험 주식회사에 대한 검사 결과 재해사망보험 특약 관련 보험금 미지급 사례를 적발하고, 2014. 8. 27. ING생명보험 주식회사에 대하여 미지급한 자살보험금의 지급 방안을 마련하라는 취지의 조치요구를 하였고, 이에 대하여

■ 투고일자 : 2022년 11월 8일, 심사일자 : 2022년 12월 3일, 게재확정일자 : 2022년 12월 9일.

\* 주택도시보증공사, 변호사

ING생명보험은 위 조치에 대하여 행정소송 및 집행정지 신청을 하였으나, 2015.11.13. 서울행정법원은 ING생명보험 주식회사가 제기한 조치요구 등 취소소송에 대하여 기각 판결을 내렸다.

한편 금융감독원으로부터 ING생명보험 주식회사와 유사한 취지의 조치요구를 받은 타 생명보험사가 보험수익자의 보험금청구권 소멸시효 완성을 주장하며 채무부존재 확인소송을 제기하였고, 이에 대하여 대법원은 2016. 9. 30. 해당 생명보험사의 소멸시효 항변이 권리남용에 해당하지 않는다고 최종적으로 판단하였다.

결론적으로는 위 취소소송 기각결정으로 금융감독원 조치요구의 항고소송 대상성 및 민사법상 소멸시효가 완성된 부분에 대한 처분의 적법성이 인정되었고 이후 금융감독원의 자살보험금 미지급 보험회사 및 해당 회사 임원들에 대한 징계 조치 예고 등과 맞물려 ING 생명보험 주식회사를 포함한 대다수 보험회사들이 임의로 사망보험금 일체를 지급하는 것으로 사안은 종결되었다.

본 글에서는 대상 행정소송 및 민사소송의 주요쟁점(금융감독원의 조치요구의 항고소송 대상성, 보험회사의 소멸시효 완성 주장의 권리남용 여부, 민사상 법적의무가 없는 부분에 대한 금융감독원 처분의 위법성)에 대해 상세히 살펴보고, 해당 판결 및 금융감독기관의 행정적 제재가 금융소비자 보호에 미친 영향을 살펴보고자 한다.

## II. 대상판결 : 서울행정법원 2015.11.13. 선고 2014구합71993판결<sup>1)</sup>

### 1. 사실관계

피고 금융감독원장(이하 '금융감독원장'이라 한다)은 원고 ING생명보험 주식회사(이하 '원고'라 한다)에 대한 2013년 정기종합검사를 실시한 결과 원고가 2001. 5. 14.부터 2007. 11. 25.까지 판매한 재해사망보험의 약관상 보험금을 지급하지 아니하는 보험사고에서 보장개시일로부터 2년이 경과된 후 자살한 경우를 제외하고 있음에도(이하 해당

---

1) 원고는 본 판결에서 패소하여 항소하였으나, 이후 미지급 자살보험금 지급의무가 있다는 민사판결(대법원 2016. 5. 12. 선고 2015다243347판결) 이후 항소를 취하함으로써 판결이 확정되었다.

약관조항을 '이 사건 약관조항'이라 한다) 그에 해당하는 보험금을 지급하지 않은 것 (이하 '이 사건 업무처리'라 한다)은 보험업법 제127조의3[기초서류(약관)에 기재된 사항의 준수]를 위반한 업무처리라는 이유로 피고 금융위원회(이하 '금융위원회'라 한다)에게 과징금 부과를 건의하였다.

금융위원회는 2014. 8. 29. 원고에게 이 사건 업무처리가 보험업법 제127조의3을 위반한 것이라는 이유로 2011. 1. 24.부터 2013. 9. 13.까지의 기간 중 미지급된 보험금에 대하여 보험업법 제196조제1항제9호를 적용하여 산정한 49,000,000원의 과징금을 부과·고지하였다.

금융감독원장은 2014. 8. 29. 원고에게 이 사건 업무처리에 관하여 '2004. 3. 25.부터 2013. 9. 13.까지의 기간 중 관련 사고에 대한 보험금 지급청구건(428건)에 대하여 보험 수익자에게 지급되지 않은 보험금 및 지연이자를 조속히 지급할 수 있는 방안을 마련하기 바람'이라는 내용의 조치요구(이하 '이 사건 조치요구'라 합니다)를 하였다.

## 2. 주요 쟁점<sup>2)</sup>

### (1) 이 사건 조치요구의 항고소송 대상성

금융감독원장의 원고에 대한 이 사건 조치요구가 행정지도에 그치지 않고 공권력의 행사이거나 이에 준하는 행정작용으로서 항고소송의 대상이 되는 처분(행정소송법 제2조제1항제1호)에 해당하는 것으로 볼 수 있는지가 쟁점화되었다.

### (2) 이 사건 조치요구의 적법성

금융감독원장의 원고에 대한 이 사건 조치요구가 첫째, 법적근거가 존재하는지, 둘째 보험업법 제127조의3 시행 이전 보험금 부분에 대한 조치요구는 적법한지, 셋째 소멸시효가 완성한 부분에 대한 조치요구는 적법한지, 넷째 이 사건 약관조항을 포함한 재해사망특약이 최초로 도입된 당시나 표준약관 개정시, 원고가 최초 이 사건 약관조항을 근거로 재해사망보험금을 지급하지 아니한 이후의 검사 당시에도 금융감독원장이 이 사건 약관조항에 대하여 어떠한 문제 제기도 하지 않은 것이 신뢰보호원칙에 위배되는

---

2) 본 판결에서 원고는 금융위원회의 2014. 8. 28.자 과징금 부과처분 및 이 사건 조치요구로 나누어 지는데 이하 부분에서는 본 논문의 주제와 관련 있는 이 사건 조치요구 부분을 위주로 검토하고자 한다.

지가 쟁점화되었다.

### 3. 법원의 판결요지

#### (1) 이 사건 조치요구의 항고소송 대상성

서울행정법원은 보험업법 제133조 제2항 및 제5항, 금융기관검사및제재에관한규정 제14조 및 제15조에 따라 금융감독원장은 보험회사에 대하여 조치를 요구할 수 있고, 보험회사는 금융감독원장에게 그 결과를 보고하도록 되어 있다는 점, 보험업법 제134조 제1항, 금융기관검사및제재에관한규정 제17조 및 제18조에 따라 이 사건 조치요구의 존재·조치 미이행 사실을 토대로 후행 제재처분이 이루어질 가능성을 배제할 수 없는 점, 금융감독원장이 이 사건 조치요구를 하면서 해당 요구가 행정처분임을 전제로 불복절차를 안내 한 점 등을 근거로 이 사건 조치요구의 항고소송 대상성을 인정하였다.

#### (2) 이 사건 조치요구의 적법성

서울행정법원은 첫째, 법적근거 관련 주장에 대해서는 금융감독원장의 이 사건 조치요구는 보험업법 제134조 제1항 제2호 상의 지정명령과 다르고 보험업법 제135조 제5항 상의 필요한 조치에 포함될 수 있다는 이유로, 둘째 보험업법 제127조의3 시행 이전 보험금 부분 관련한 주장에 대해서는 해당 조항 시행 전 부분일지라도 보험업법 제133조 제5항에 따른 필요한 조치라는 이유로, 셋째 소멸시효 완성 관련 주장에 대해서는 이 사건 조치요구는 행정기관인 금융감독원장이 원고의 법령위반행위에 대한 지정과 제재를 목적으로 행해진 것으로 사인 간 거래관계를 규율하기 위한 소멸시효 완성 항변권과 그 목적을 달리한다는 이유로, 넷째 신뢰보호원칙과 관련한 주장에 대해서는 해당 금융감독원장이 문제 제기를 하지 않았다는 사실이 이 사건 약관조항 내용의 타당성 혹은 이 사건 업무처리의 적법성에 대한 적극적인 견해를 표명하였다고 보기 어렵다는 이유로 이 사건 조치요구가 적법하다고 판단하였다.

### Ⅲ. 이 사건 조치요구의 항고소송 대상성

#### 1. 학설의 입장

항고소송 등 행정소송의 대상인 ‘처분등’이라 함은 ‘행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용 및 행정심판에 대한 재결’을 말하고(행정소송법 제2조), 이러한 행정소송법상의 처분개념이 실체법적 개념인 학문상의 행정행위 개념과 동일한지 여부와 관련하여 학설이 대립하고 있다.

##### (1) 실체법적 개념설(=일원설)

행정소송법상 처분개념을 학문상 행정행위와 동일한 것으로 보는 견해로 사실행위는 법적 행위가 아니므로 취소가 불가능하고, 본래 취소소송은 행정행위의 공정력을 배제하여 위법하지만 일단 유효하게 성립한 행정행위의 법적 효력을 소급적으로 상실시키는 소송이므로 취소소송의 대상은 공정력을 가지는 법적 행위인 행정행위에 한하여 인정되어야 한다고 주장하는 견해이다.<sup>3)</sup>

##### (2) 형식적 행정행위론

행정소송법상 처분개념을 실체법상 행정행위와 구분하고 ‘행정행위가 아니라더라도 국민의 권익에 사실상의 지배력을 미치는 행위(권력적 사실행위 등 국민 권익에 사실상 지배력을 미치는 비권력적 사실행위 등)’를 형식적 행정행위로 보아 실체법상 행정행위 뿐만 아니라 형식적 행정행위 역시 항고소송의 대상으로 보는 견해이다.<sup>4)</sup>

##### (3) 쟁송법적 개념설

현재의 다수설로서, 항고소송의 구제기능을 중시하여 쟁송법상의 처분개념을 실체법상의 행정행위와는 별개의 관념으로 파악하여 행정소송법상 처분개념을 실체법상 행정행위 개념인 행정행위가 아니라더라도 ‘국민의 권익에 사실상의 지배력을 미치는 행위’(권력적 사실행위 등 국민 권익에 사실상 지배력을 미치는 비권력적 사실행위 등)를 형

3) 박균성, 행정법강의(제11판), 박영사, 2013, 685면.

4) 박균성, 행정법강의(제11판), 박영사, 2013, 686면.

식적 행정행위보다 넓은 행정소송법상의 독자적인 개념으로 인정하여<sup>5)</sup>, 행정행위뿐만 아니라 권력적 사실행위, 국민의 권익에 사실상의 지배력을 미치는 행위, 처분적 명령 등을 처분으로 항고대상으로 본다.<sup>6)</sup>

## 2. 법원의 입장

### (1) 종래 판례의 기본적인 입장

종래 대법원이 판시해온 항고소송의 대상에 대한 견해는 대체로 실체법적 개념설에 가까운 것으로 보이는데, 즉 대법원은 “항고소송의 대상이 되는 행정처분은 행정청의 공법상 행위로서 특정 사항에 대하여 법규에 의한 권리의 설정 또는 의무를 명하거나, 기타 법률상 효과를 발생하게 하는 등 국민의 권리의무에 직접 관계가 있는 행위를 가르키는 것이고, 상대방 또는 기타 관계자들의 법률상 지위에 직접적인 영향을 미치지 않는 행위는 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 아니다”(대법원 2007. 11. 15. 선고 2007두10198판결, 대법원 2002. 5. 17. 선고 2001두10578 판결 등)고 판시하여 항고소송 대상요건으로 공권력적 행위, 국민의 권리·의무에 직접 영향을 미치는 집행행위여야 함을 요구하여 왔다.

### (2) 처분성의 확대

최근 대법원은 항고소송의 대상으로서의 행정처분의 의미와 관련하여 처분성의 기본 개념을 유지하면서도 항고소송의 ‘기능적 관점’에서 처분성을 넓게 확대하고<sup>7)</sup>, 다소간 표현의 차이는 있더라도 원칙적으로 “행정청의 어떤 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지의 문제는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고, 구체적인 경우 행정처분은 행정청이 공권력의 주체로서 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서 국민의 권리의무에 직접적으로 영향을 미치는 행위라는 점을 염두에 두고, 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체·내용·형식·절차, 그 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익과의 실질적 관련성, 그리고 법치행정의 원리와 당해 행위에 관련한 행정청 및 이해관계인의 태도 등을 참작하여 개별적으로 결정하여야 한다.”(대법원 2010. 11. 18. 선고 2008두167

5) 서진배 차수봉, 행정쟁송법 강의, 한국학술정보, 2018, 134면.

6) 박균성, 행정법강의(제11판), 박영사, 2013, 686면.

7) 박정훈, 행정법 판례라인, 박영사, 2017, 30면.

전원합의체 판결 등)고 판시함으로써 개별적이고 구체적인 법적 지위의 변동 여부를 적극적으로 고려하고 있다.

### 3. 대상판결의 판결내용

대상판결은 다음과 같은 이유로 이 사건 조치요구가 항고소송의 대상성을 가진다고 판시하였다.

첫째, 보험업법 제133조 제2항·제5항 및 금융기관검사및제재에관한규정 제14조·제15조에 따르면 금융감독원장은 보험회사의 업무 및 자산상황에 관하여 검사를 한 경우 그 결과에 따라 필요한 조치를 하거나 보험회사에 조치요구를 할 수 있고 보험회사는 금융감독원장에게 그 결과를 보고할 의무를 지게 된다.

둘째, 보험업법 제134조 제1항에 따르면 금융위원회는 보험회사(그 소속 임직원을 포함함)가 이 법 또는 이 법에 따른 규정·명령 또는 지시를 위반하여 보험회사의 건전한 경영을 해치거나 보험계약자, 피보험자, 그 밖의 이해관계인의 권익을 침해할 우려가 있다고 인정되는 경우 금융감독원장의 건의에 따라 보험회사에 대한 주의·경고 또는 그 임직원에게 대한 주의·경고·문책의 요구, 위반행위에 대한 시정명령 등을 할 수 있다고 규정하고 있으며, 금융기관검사및제재에관한규정 제17조 및 제18조는 기관에 대한 제재 및 임원에 대한 제재를 규정하고 있는바, 이 사건 조치요구의 존재 내지 조치 미이행 사실을 토대로 후행 제재처분이 이루어질 가능성을 배제할 수 없다.

셋째, 금융감독원장이 이 사건 조치요구를 하면서 해당 요구가 행정처분임을 전제로 불복절차를 안내하였다.

### 4. 대상판결에 대한 평석

대상판결이 이 사건 조치요구에 대하여 대상성을 인정한 것은 다음과 같은 이유로 타당하다고 생각한다.

첫째, 대법원의 항고소송의 대상이 되는 처분성의 확대 기초는 행정청의 사실행위나 비권력적 행위로 인해 발생할 수 있는 불이익에 대한 권리구제제도가 완전하지 않은

현재 상황에서 바람직한 방향이라고 생각한다.

둘째, 그 처분성 확대의 한 부류로 요구 혹은 권고 등에 대한 처분성 인정과 관련하여 일률적인 기준을 설정하기는 쉽지 않을 것이나, 해당 요구 혹은 권고에 따르지 않았다는 이유로 다른 처분이나 제재 등 해당 요구 혹은 권고를 강제하는 수단이 마련되어 있는 경우에는 해당 요구 혹은 권고와 향후 요구 혹은 권고 불이행시 있을 수 있는 강제수단이 결합하여 사실상의 강제력을 가진다고 평가될 수밖에 없다는 점을 고려해야 한다고 생각한다.

셋째, 이 사건 조치요구 대상 중 보험업법 제127조의3가 시행된 2011. 1. 24. 이전의 보험금 지급 청구전에 대해서는 법 위반사항이 아니기 때문에 처분성 있는 시정조치가 불가능하다는 이유로 항고소송의 대상성을 부정하고 권고적 행정지도로 보는 것이 타당하다는 견해가 있으나<sup>8)</sup>, 다음에서 살펴는 바와 같이 금융감독원장이 보험업법 제127조의3 시행 전후의 원고의 행위를 포괄하여 일괄적으로 이 사건 조치요구를 하였고 그렇다면 이후의 불이행에 따른 후행 조치 역시도 포괄하여 진행될 가능성이 크다는 점 등을 고려하면 이 사건 조치요구는 그 일체로 원고에게 사실상의 강제력을 가지는 것으로 봄이 타당하다고 생각하며, 법리적으로 법률유보의 원칙이 지켜졌는지 여부와 관련하여 처분의 적법성 검토가 필요하다고 생각되며, 권리구제 측면에서도 하나의 처분에 대한 통일적인 기준에서의 사법적 심사를 진행함이 타당하고 생각한다.

## IV. 이 사건 조치요구의 적법성

### 1. 관련 행정법상의 원칙

법은 행정에 우월한 것이며, 행정이 법에 위반해서는 아니된다는 ‘법우위의 원칙’은 행정은 법률뿐만 아니라, 헌법, 법률, 명령, 자치법규, 법의 일반원칙 등 모든 법을 위반하여서는 안된다는 의미를 가지며<sup>9)</sup>, 행정권의 발동에는 법적 근거가 있어야 한다는 ‘법률유보의 원칙’은 행정상 필요성이 있다는 사실만으로 행정권이 발동되어서는 안된

8) 김상기, “소멸시효 완성된 보험금 지급조치 요구 행정작용에 관한 처분성 및 위법성 검토”, 금융법연구 제18권 제1호(2021), 195-196면.

9) 박균성, 행정법강의(제11판), 박영사, 2013, 14-15면.

다는 의미를 가진다.

## 2. 대상판결의 판결내용

대상판결은 다음과 같은 이유로 이 사건 조치요구가 적법하다고 판시하였다.

### (1) 법적 근거와 관련한 주장

대상판결은 보험업법 제133조 제5항은 금융감독원장이 동법 제133조 제2항에 따른 검사를 한 경우 그 결과에 따라 필요한 조치를 하도록, 금융기관검사및제재에관한규정 제14조 제1항은 금융감독원장으로 하여금 검사결과를 금융기관에 통보하고 필요한 조치를 취하거나 해당 금융기관의 장에게 조치를 요구할 수 있도록 각 규정되어 있고, 이 사건 조치요구는 보험업법 제134조 제1항 제2호에서 규정하고 있는 금융위원회의 시정명령과 그 형식 및 효력에서 차이가 있으며 보험업법 제133조 제5항에서 필요한 조치에 대하여 그 내용을 구체적으로 특정하지 아니하였을 뿐만 아니라 이에 관하여 하위법령에 위임한 바도 없으므로 금융기관검사및제재에관한규정 제14조 제2항이 정한 조치사항의 구분이 금융감독원장이 할 수 있는 조치요구의 내용을 한정적으로 열거한 것으로 볼 수는 없다는 이유로 이 사건 조치요구의 법령상 근거를 인정하였다.

### (2) 신뢰보호원칙과 관련한 주장

대상판결은 금융감독원장이 최초로 이 사건 약관조항을 문제 삼지 않았던가 보험금 미지급 사실에 대해 이전에 지적하지 않았다는데 그친 것만으로는 이 사건 약관조항에 대한 심사 또는 원고의 보험금 미지급에 대한 검사를 누락하거나 소홀히 하였다고 보는 것은 별론으로 하고, 금융감독원장이 이 사건 조치요구 이전에 이 사건 약관조항과 관련하여 문제제기를 하지 않았다는 사실이 이 사건 약관조항 내용의 타당성 혹은 이 사건 업무처리의 적법성에 대한 적극적인 견해를 표명하였다고 보기는 어렵다는 이유로 원고의 주장을 배척하였다.

### (3) 소멸시효 완성과 관련한 주장

대상판결은 보험금청구권 소멸시효 완성 주장은 그 항변권을 행사하여 보험금

청구권의 행사를 저지하는 등 사인 간의 거래관계를 규율하기 위한 것인 반면 행정 기관인 피고들은 원고의 법령 위반 행위에 대한 시정과 제재의 목적으로 이 사건 조치요구를 한 것으로 그 목적이 다르다는 점, 원고의 보험업법 제127조의3 위반행위는 보험수익자로부터 보험금 청구가 있었음에도 이를 거부한 당시에 발생한 것으로 피고들은 이를 근거로 이 사건 조치요구를 하였을 뿐 현재도 원고에게 보험금 지급 채무가 있다는 것을 전제로 처분한 것이 아니라는 점, 소멸시효가 완성되었다고 하더라도 임의지급이 불가능하지 않다는 점을 근거로 소멸시효가 완성된 부분에 대한 이 사건 조치요구 또한 적법하다고 판단하였다.

#### (4) 보험업법 제127조의3 시행 이전 보험금 부분 관련한 주장

대상판결은 보험업법 제133조 제5항은 금융감독원장이 동조 제2항에 따라 검사를 한 경우 필요한 조치를 하도록 규정하고 있을 뿐 필요한 조치의 내용은 금융감독원장이 가지는 관리·감독 권한에 근거하는 것일 수 있는 점, 이 사건 약관조항과 달리 보험금을 지급하지 않은 이상 보험업법 제127조의3 시행 이전과 이후에 청구한 경우를 달리 취급해야 할 합리적인 이유가 없다는 점, 보험업법 제127조의3 신설 이전이라도 부당함의 지적 내지 개선을 촉구하는 성격이 짙은 이 사건 조치요구의 경우 관리·감독 관청으로서 약관의 문언에도 불구하고 보험금이 지급되지 않고 있음을 지적하고 이의 개선을 요구할 수 있다는 점 등을 근거로 보험업법 제127조의3 시행 이전 보험금 미지급권에 대한 이 사건 조치요구 역시 적법하다고 판단하였다.

### 3. 대상판결에 대한 평석

이 사건 조치요구의 적법성에 대한 대상판결의 판시내용 중 신뢰보호원칙 부분에 대해서는 대체적으로 타당하다고 생각하나, 그 외 소멸시효완성 부분 및 법적근거 부분이나 보험업법 제127조의3 시행 이전 보험금 미지급 부분에 대한 판단 부분은 아래와 같은 이유로 적절하지 않다고 생각한다.

#### (1) 신뢰보호원칙 주장의 타당성

신뢰보호원칙은 행정기관의 어떤 행위가 존속될 것이라는 것을 행정의 상대방이

신뢰한 경우 그러한 정당한 신뢰는 보호되어야 한다는 원칙을 의미하며 그 법적 근거로는 법치국가의 한 내용인 법적안정성을 드는 것이 일반적인 견해이며<sup>10)</sup> 실정법적으로는 행정기본법 제12조 제1항에서 “행정청은 공익 또는 제3자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우를 제외하고는 행정에 대한 국민의 정당하고 합리적인 신뢰를 보호하여야 한다.”고 규정하여 그 실정법적 근거를 가지고 있는바, 그 적용을 위해서는 행정청이 대상에 관하여 신뢰를 주는 선행 조치(공적 견해표명 등)가 있었음이 전제되어야 한다.

한편 대상판결에서 금융감독원장이 이 사건 약관조항이 최초로 도입된 당시나 표준약관 개정시, 원고가 최초 이 사건 약관조항을 근거로 자살보험금을 지급하지 아니한 이후의 검사 당시에도 이 사건 약관조항에 대하여 어떠한 지적도 하지 않은 것이 사실이라 하더라도, 이 사건 약관조항은 그 해석상 특약으로 포함되어서는 아니되는 내용으로 해당 약관의 작성 주체가 원고라는 점을 상기해보면 금융당국의 사전적 관리·감독이 제대로 이루어지지 않았다는 평가나 비난이 있을 수 있겠으나 원고가 가졌다고 주장하는 신뢰가 보호가치 있는 신뢰로 인정될 수는 없다고 생각한다.

## (2) 소멸시효 완성의 주장에 대하여

(가) 관련 판결 : 대법원 2016. 9. 30. 선고 2016다218713, 218720 판결

관련 판결 재판부는 이 사건 약관조항에 근거하여 재해사망보험금의 지급을 청구하는 유족 수익자(피고)에 대하여 보험회사(원고)가 수익자의 보험금청구권 소멸시효의 완성을 주장한 것과 관련하여, “채권자의 소멸시효에 기한 항변권의 행사도 우리 민법의 대원칙인 신의성실의 원칙과 권리남용금지의 원칙의 지배를 받는 것이어서, 채무자가 시효완성 전에 채권자의 권리행사나 시효중단을 불가능 또는 현저히 곤란하게 하였거나, 그러한 조치가 불필요하다고 믿게 하는 행동을 하였거나, 객관적으로 채권자가 권리를 행사할 수 없는 장애 사유가 있었거나, 또는 일단 시효완성 후에 채무자가 시효를 운용하지 아니할 것 같은 태도를 보여 권리자로 하여금 그와 같이 신뢰하게 하였거나, 채권자 보호의 필요성이 크고 같은 조건의 다른 채권자가 채무의 변제를 수령하는 등의 사정이 있어 채무이행의 거절을 인정하며 현저히 부당하거나 불공평하게 되는 등의 특별한 사정이 있는 경우에는 채무자가 소멸시효의 완성을 주장하는 것이 신의성실의

10) 박균성, 행정법강의(제11판), 박영사, 2013, 14-15면.

원칙에 반하여 권리남용으로서 허용될 수 없다”는 일반론을 제시한 뒤, 본 사안에 대해서는 보험회사가 이 사건 약관조항 등에 의할 때 재해사망보험금 지급의무가 있음에도 그 지급을 거절하였다는 사정만으로는 소멸시효의 항변을 하는 것이 권리남용에 해당하거나 신의성실의 원칙에 반한다고 할 수 없다고 최종적으로 판단하였다.<sup>11)</sup>

(나) 소멸시효 항변의 권리남용

관련 판결에서도 언급한 바와 같이 소멸시효와 같이 실정법에서 정한 법제도를 제한 함에는 엄격한 기준이 설정되어야 하는 것이며, 이와 관련하여 대법원은 “실정법에 정 하여진 개별 법제도이고 이를 배제 또는 제한하는 것은 법의 해석·적용에서 구현되어야 할 중요한 기본적인 법가치의 하나인 법적 안정성을 후퇴시킬 우려가 없지 않다. 특히 소멸시효 제도는 법률관계에 불명확한 부분이 필연적으로 내재할 수밖에 없는 점을 감안하여 그 법률관계의 주장에 일정한 시간적 한계를 설정함으로써 그에 관한 당사자 사이의 다툼을 종식시키려는 것을 취지로 하므로, 애초 그 제도가 누구에게나 무차별적· 객관적으로 적용되는 시간의 경과가 1차적인 의미를 가지는 것임을 고려하면, 법적 안정성의 요구는 더욱 뚜렷하게 제기된다. 따라서 신의칙을 들어 소멸시효의 적용을 배제 하거나 제한하는 데에는 신중할 필요가 있다(대법원 2010. 9. 9. 선고 2008다15865판결, 대법원 2005. 5. 13. 선고 2004다71881판결 등)”라는 취지의 입장을 확고히 하였으며, 실제로 소멸시효 완성 항변이 신의칙에 반한다고 보았던 대법원 판결의 다수가 과거 국가가 불법행위를 자행하고도 시효를 내세워 배상을 거절한 사례들이었다(대법원 2013. 12. 12. 선고 2013다201844판결, 대법원 2011. 1. 13. 선고 2009다103950판결 등).

그렇다면 이 사건 조치요구의 대상이 되는 재해사망보험금의 지급과 관련하여 보험 회사가 의도적으로 유족의 권리행사를 방해하였거나, 유족이 해당 권리의 존재를 알 수 없어 그 권리의 행사를 객관적으로 기재하기 어려웠거나, 보험회사 보험금의 지급을 거 절하지 않을 것과 같이 행동하여 유족에게 잘못된 신뢰를 부여하였다는 사정 등이 존재 하지 않는 한 보험회사의 소멸시효 완성 항변이 권리남용이라고 볼 수는 없다고 생각하 는바 관련 판결은 법리적으로 타당하고 생각한다.

11) 권영준, “보험금청구권과 소멸시효”, 연구보고서(2017), 54-55면.

(다) 대상판결과 관련하여

대상판결은 일부 유족의 보험금청구권의 시효가 완성되었다고 하더라도 원고의 보험업법 제127조의3 위반행위는 보험금 지급을 거부한 때 발생하였고 이에 대하여 이 사건 조치요구가 이루어졌을 뿐이라고 판시하였는데, 이는 행정청의 처분 대상과 관련한 판단으로 이 사건 요구조치가 단순한 보험업법 위반행위에 대한 과징금 부과 등 사후적인 제재 조치로서의 성격을 띠는 것에 그치지 않고 직접적인 보험금 지급을 요구하는 조치라는 점을 고려한 검토 및 판시가 필요했다고 생각한다.

나아가 대상판결에서 이 사건 조치요구의 존재 내지 조치 미이행 사실을 토대로 후행 제재처분이 이루어질 가능성을 배제할 수 없다는 점 등을 근거로 이 사건 요구조치의 항고소송 대상성이 인정된 점을 추가적으로 고려하면 이 사건 요구조치로 인하여 보험회사는 민사상으로 지급의무가 없는 부분에 대하여 자의가 아닌 사실상 공권력의 행사로 인하여 보험금을 지급하게 되는 결과에 이른다는 점을 고려한 판단이 필요하였고, 이와 달리 소멸시효가 완성되었다고 하더라도 원고가 보험금을 임의로 지급하는 것이 불가능하지 않다는 판시이유를 설시한 것은 아쉬움이 남는다.

또한, 행정처분에 있어 명문의 규정이 없는 경우 민사법상 규정이 적용될 수 있는지, 적용될 수 있다면 어느 범위까지 적용될 수 있는지에 관해 적극설, 부정설, 개별적 검토설 등의 학설이 대립하고 있지만<sup>12)</sup>, 관련 판결에서 판시하고 있듯이 소멸시효 제도가 기본적인 법 가치의 하나인 법적 안정성과 관련된 기본 제도라는 점을 고려하면 소멸시효 제도는 명문 규정이 없다고 하더라도 행정처분 등 행정청의 사실상의 권력행위와 관련하여 지켜져야 하는 기본적인 사법상 원리라고 생각한다.

(3) 보험업법 제127조의3 시행 이전 보험금 미지급 부분에 대하여

보험회사에 대한 이 사건 조치요구는 침익적인 행정처분에 해당한다고 생각되며<sup>13)</sup> 보험업법 제127조의3 시행 당시 부칙 제9조 제2항에 따르면 “이 법 시행 전의 행위로서 이 법 시행 전에 종료되거나 이 법 시행 후에도 그 상태가 지속되는 행위에 대한 과징금의

12) 고현환, “행정부 관계에 대한 사법의 적용과 한계에 관한 고찰”, 법과 정제 제15권 제1호(2009), 39-45면.

13) 관련 판결에서 보험회사의 소멸시효 항변이 권리남용에 해당하지 않는다고 판단한 점을 고려할 때 더욱 그러하다.

부과처분, 그 밖의 행정처분의 적용에 있어서는 종전의 규정에 따른다”고 명확히 규정되어 있는바, 이 사건 조치요구 중 보험업법 제127조의3 시행 이전의 보험금 지급 거부 부분은 법률의 근거가 없는 처분이라고 볼 수밖에 없다고 생각되므로 이 부분에 대한 대상판결은 적절하지 않다고 생각한다.

더욱이 소멸시효 완성 부분에 대한 조치요구 부분과 결부시켜 생각해보면, 그 처분의 내용이 민사법상의 기본원리 소멸시효를 부정하는 방법을 취하고 있는 이 부분에 대한 조치요구 행위는 법치주의에 반하는 것이라 생각한다.

#### IV. 글을 마치며

(1) 결과적으로는 대상판결의 판결내용(이 사건 조치요구의 항고대상 대상성 및 적법성 인정) 및 금융당국의 강력한 압박 아래 보험업법 제127조의3 시행 이전 보험금 미지급 부분은 물론 관련 판결로 소멸시효가 완성되었다고 판단된 부분 등 보험회사가 지급을 거절했던 재해사망보험금 전액이 지급되었다.

(2) 일련의 보험회사 재해사망특약 약관 관련 사망보험금 미지급 사태의 최종적인 결론으로 피보험자의 유족이 이 사건 약관조항에 근거하여 재해사망보험금을 지급 받은 것에 대한 구체적인 타당성을 별론으로 하더라도 대상판결의 일부 결론은 적절하지 못했다고 생각한다.

대법원은 항고소송의 대상으로서 개별적이고 구체적인 법적 지위의 변동 여부에 따라 처분성을 점차 확대하고 있으며, 그 결과로 이 사건 조치요구와 같이 요구 혹은 권고에 따르지 않았다는 이유로 다른 형태의 처분이나 제재 등 해당 요구 혹은 권고를 강제하는 수단이 마련되어 있는 경우에는 항고소송의 대상으로 인정되는 경향이 나타나고 있고, 결론적으로 점진적으로 행정청의 처분에 대한 사법적 심사 범위가 확대되고 있다.

그렇다면 법원으로서의 행정청의 처분에 대한 사법 심사시 더욱더 삼권분립 원칙에 근거하여 법치주의에 따른 판결을 내려야 할 책무를 가짐을 인식하여야 하고, 이는 행정행위가 구체적 타당성을 고려할 수 있음에 반해 사법기관의 재판은 적법하지 않은

행정행위를 바로 잡을 수 있는 최후의 보루로서 그 행정행위에 대한 사회적 여론이나 정책 혹은 기조의 영향을 받아서는 안된다는 의미를 가진다고 할 것인바, 대상판결의 이 사건 조치요구에 대한 적법성 판단은 여러모로 아쉬움이 남는다.

(3) 또한 금융당국의 이 사건 조치요구 또한 민사법상 기본 제도나 법률유보주의에 반하는 측면이 있다고 생각되며, 원고가 이 사건 조치요구의 적법성과 관련하여 주장한 바와 같이, 이 사건 약관조항이 최초로 도입된 당시나 표준약관 개정 당시 혹은 원고가 최초 이 사건 약관조항을 근거로 재해사망보험금을 지급하지 아니한 이후의 검사 당시에도 금융당국에 의한 이 사건 약관조항에 대한 사전적인 감독이나 제재가 이루어지지 않은 것은 사실로 보이는바, 금융당국 스스로 사후적인 이행조치가 아닌 사전적 조치로 재해사망특약 약관 관련 사망보험금 미지급 사태를 피할 수 있는 골든타임을 놓친 것은 아닌지 반성하고 사전적 관리·감독체계에 보다 주력할 필요가 있을 것이며, 이것이 궁극적으로는 금융소비자를 보호하는 최선의 대책이 될 것이라 생각한다.

## 참 고 문 헌

- 박균성, 행정법강의(제11판), 박영사, 2013.
- 서진배·차수봉, 행정재송법 강의, 한국학술정보, 2018.
- 박정훈, 행정법 판례라인, 박영사, 2017.
- 김상기, “소멸시효 완성된 보험금 지급조치 요구 행정작용에 관한 처분성 및 위법성 검토”, 금융법연구 제18권 제1호(2021).
- 권영준, “보험금청구권과 소멸시효”, 연구보고서(2017).
- 양승규, “재해사망보험의 자살약관과 금융감독원의 책임”, 보험법연구(2018).
- 이경재, “자살보험금 청구권에 관한 연구”, 법학논총(2017).
- 김도승, “행정지도에 관한 고찰”, 가천법학(2012).
- 고현환, “행정법 관계에 대한 사법의 적용고 한계에 관한 고찰.”, 법과 정제 제15권 제1호(2009).

<국문초록>

2013년경부터 시작된 ‘자살보험금’ 지급여부와 관련하여 다수의 판결이 내려졌다.

민사소송에서는 보험청구권의 소멸시효가 완성된 부분에 대해서는 보험회사의 자살보험금 지급 의무가 없다는 판결이 내리진 반면, 행정소송에서는 금융감독원의 자살보험금 지급 방안을 마련하라는 취지의 처분이 항고소송 대상성을 가질 뿐만 아니라, 소멸시효 완성 등 처분의 적법성과 관련한 모든 쟁점에서 처분이 적법하다는 판결이 내려졌다.

본 글에서는 위 행정소송 및 민사소송의 내용을 구체적으로 살펴보고, 이를 기초로 금융감독기관의 행정적 제재가 금융소비자 보호에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

주제어 : 재해사망보험금, 금융감독기관, 처분, 소멸시효, 신뢰보호원칙, 금융소비자 보호

<Abstract>

Financial supervisory service's disposition and financial consumer protection

- Focusing on unpaid cases of accidental death benefit -

*Kim, Sun Jung*

A number of rulings have been made regarding the payment of suicide insurance that began around 2013.

In civil litigation, it was ruled that the insurance company was not obligated to pay for the part where the extinctive prescription of the right has been completed.

On the contrary in administrative litigation, Financial supervisory authorities's disposition to come up with a plan to pay suicide insurance is the subject of administrative litigation, and it was ruled that the disposition of the financial supervisory authorities was legal in all issues related to legality, such as the completion of the extinctive prescription.

In this article, the contents of the above administrative litigation and civil litigation are examined in detail, and then, it is intended to examine the effect of administrative sanctions by financial supervisory agencies on the protection of financial consumers.

Keywords : Accidental death benefit, Financial supervisory authorities, disposition, extinctive prescription, The confidence protection principle, Financial consumer protection