

---

# I. 서론

---

## 1. 연구의 목적

보험시장은 무형의 보험상품이 거래되고 수익실현이 장기간 뒤에 확정될 수 있는 시장의 특성상 공급자가 소수일 가능성이 있으며, 국민들의 생과 사 또는 재산보전과 관련된 금융상품이 거래되기 때문에 정부가 규제를 통해 시장의 진입과 퇴출에 제한을 두는 경우가 있다. 또한 보험상품이 무형인 관계로 보험계약자와 보험자 간 정보의 비대칭성이 존재하는 특성이 있다. 종합적으로 보험시장은 완전경쟁시장으로 보기에 한계가 존재하기 때문에 정부는 진입과 퇴출, 상품가격, 건전성 등에 대한 규제와 감독을 하고 있다.

우리나라의 보험시장 진입규제는 1962년 보험업법(이하 ‘법’이라 함)을 제정할 당시부터 자본금요건 부과와 아울러 사업인가를 받도록 하였으며, 보험시장의 발전과정과 더불어 진입과 퇴출규제도 변화를 같이 해 왔다. 그 중에서 보험시장 진입에 가장 큰 장벽요인이었던 경제적 수요조사에 의해 인가여부를 결정한 ENT제도가 1997년에 폐지되고, 인가요건을 충족하면 시장진입이 가능하도록 규제가 완화되었다. 2000년에는 손해보험업과 생명보험업으로만 진입허가를 내주던 방식에서 종목별 진입허가제도로 완화되었고, 퇴출기준도 마련되어 경쟁시장으로의 변화를 유도하는 계기가 되었다.

이러한 진입 및 퇴출규제의 변화에 따라 국내 보험시장의 구조와 행동, 성과도 변화하였다. 가장 두드러진 변화는 자동차보험시장, 연금보험시장, 법률보험시장 등에서 특화형 보험회사가 나타나고 있고 경쟁에 따른 생산성과 효율성이 크게 개선되고 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 최근 IBK퇴직연금보험회사

를 제외한 신규 시장진입은 자주 이루어지지 못하고 있는 상황이다.

본 연구는 보험규제감독의 글로벌 틀 하에서 국내의 진입 및 퇴출규제를 평가하고 국제적 정합성 측면에서 보험시장의 경쟁시장으로의 진입을 위한 개선 시사점을 도출하고자 한다. 보험시장의 진입 및 퇴출규제는 보험가격규제와 더불어 정부의 핵심규제로써 보험시장의 경쟁, 시장의 효율성, 소비자의 후생에 직결된 사항이라고 할 수 있다. 진입장벽이 높아 잠재 진입자의 시장진입이 잘 이루어지지 않을 경우 기존 보험사업자의 시장지배력을 강화시키는 결과를 가져오고 소비자후생은 감소될 가능성이 존재한다. 이에 비해 진입이 너무나 쉬운 경우에는 시장에서 과도한 경쟁이 이루어지게 되고 부실보험회사를 양산해 소비자후생이 감소할 수 있다는 견해도 존재한다. 최근 보험업의 규제감독정책이 진입과 상품가격 등 사전적 규제를 두고 있는 가운데 재무건전성 확보와 같은 사후적 규제를 소비자보호 관점에서 적용하고 있다. 본 연구는 8,90년대와 달리 재무건전성감독 및 보험소비자보호제도가 국제적 기준에 부합하게 구비되어 있다는 점을 감안하여 국내의 진입 및 퇴출규제를 평가하고, 제도 개선의 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 선행연구

국내 보험산업에 대한 진입 및 퇴출규제에 대한 개선방안을 연구한 사례는 드물며, 시장진입과 퇴출에 따른 효과를 분석한 국내외 연구가 존재한다. 지금까지의 선행연구는 주로 어떤 환경일 때 보험시장에 진입하고, 진입한 경우 시장에서의 성과를 측정하거나, 퇴출의 발생원인을 규명하는 것이 대부분이었다.

먼저 진입규제와 관련하여 다음과 같은 연구들이 존재한다. 김용덕·한웅선(2007)은 외환위기 이후 외국 보험회사의 국내 보험시장 진입에 따른 산업효과(수익, 이익, 비용)를 모수접근방법을 통해 분석하였다. 이에 의하면 국내 생명보험회사는 산출물의 가격이 비용의 증가를 가져왔고, 외국 생명보험회사는 산

출몰이 증가하면서 부분적으로 수익과 이익이 향상된 것으로 분석하였다. 이순재(2011)는 국내 자동차보험시장에 대해 판자로스모형을 사용하여 경쟁도를 분석하였다. 그 결과 2000년 이후 진입규제와 가격규제의 완화에 따라 상위사의 시장지배력은 낮아졌지만 여전히 개인 자동차보험시장은 경쟁도가 개선되고 있는 독점적 과점시장인 것으로 분석했다. Barros(1995)는 보험가격규제가 있는 동안(1982~1988년)에 진입규제의 완화에 따른 포르투갈 자동차보험시장의 효과를 분석하였다. 그는 1984년부터 진입규제가 점진적으로 완화되었음에도 불구하고 보험회사 간 가격경쟁을 촉진하지 못했다는 것을 실증적으로 분석하였다.

퇴출규제 관련 선행연구로는 다음 두개의 연구가 있다. 김현수(2006)는 1994년과 2000년 사이에 퇴출된 미국 손해보험회사의 데이터를 사용하여 퇴출과 기업특성 간의 관계를 규명하기 위해 다항로짓분석을 실시하였다. 그 결과 자산 규모가 클수록 퇴출가능성이 높고, 비자발적으로 퇴출하는 회사는 대부분 규모가 작다는 것을 입증하였다. 그리고 부실보험회사의 적기퇴출을 위해 지급여력 제도는 보험회사 파산 시 계약자를 보호할 수 있는 보호여력이 있어야 하며, 생명보험회사의 소유와 지배구조에 대한 감시기구의 도입, 부실한 보험회사에 대해 감독당국이 조기개입을 할 수 있는 조기경보제도 도입을 시사점으로 제시하였다. Lei and Browne(2008)는 의료과실배상책임보험시장에서 진입퇴출 결정요인이 무엇인가에 대해서 1994년에서 2005년간의 자료를 사용하여 실증분석을 하였다. 먼저 시장진입에 가장 큰 영향을 주는 요인은 합산비율의 평균과 표준편차인 것으로 규명했다. 즉 합산비율의 표준편차가 높으면 진입하고자 하는 보험시장의 진입과 퇴출은 적고, 합산비율의 평균이 높으면 진입과 퇴출도 많은 것으로 분석했다. 또한 진입과 퇴출은 보험산업의 투자수익과 양의 관계가 있고 특화정도와 보험금지급 변동과는 음의 관계가 있는 것으로 분석했다.

기존의 선행연구들이 진입 및 가격자유화 전후의 시장의 구조변화(경쟁도)와 기업행동에 대한 변화를 분석하는데 초점을 맞추고 있다면, 본 연구는 시장행위 규제와 재무건전성규제로 이원화하여 감독하려는 새로운 감독체계(twin peak model)에 맞추어 현재의 진입 및 퇴출규제를 분석하여 과거의 감독환경 하에서

마련된 진입과 퇴출규제의 개선 시사점을 도출하고 있다. 연구방법에 있어서 본 연구는 국내 보험시장현황을 구조, 행동, 성과 측면에서 분석하고 국내 및 해외 진입·퇴출규제를 살펴본 후, 향후 감독체계 및 국제적 정합성 확보, 보험산업 발전 측면에서 관련 규제 개선의 시사점을 도출하는 방법을 취하였다. 아울러 연구범위 측면에서는 진입과 퇴출을 함께 고려했다는 점과 관련 규제에 대한 구체적 개선방안을 제시했다는 점에서 기존 연구들과의 차별성을 가진다.

### 3. 연구범위 및 방법

#### 가. 연구범위

일반적으로 시장경쟁은 상품생산의 효율성과 상품의 품질을 향상시키고 산업의 혁신을 가져온다고 여겨지고 있다. 그러나 금융시장에서의 지나친 경쟁이 금융안정에 미치는 부정적 영향의 가능성은 오래 전부터 많은 연구에서 지적<sup>1)</sup>되어 왔으며 해당 부분의 정책결정에서도 이러한 요소가 고려되어 왔다. 따라서 금융시장에서의 경쟁에 대한 논의는 다른 산업에서의 경쟁의 당위성과는 구별되는 측면이 있다. 또한 금융산업의 경쟁정도는 경제주체의 금융서비스에 대한 접근성에 영향을 미치게 되고 결국 경제성장에 영향을 미치게 되므로 중요성을 가진다.

시장의 경쟁을 유도하는 대표적 요소로는 진입 및 퇴출과 경합성(contestability)이 있다. 특히 금융산업에서는 상품, 채널, 소비의 네트워크 성격 또한 시장경쟁에 중요한 영향을 미친다. 본 연구는 경쟁에 영향을 미치는 요소 중 진입과 퇴출, 특히 진입 및 퇴출규제에 초점을 맞추고자 한다. 일반적으로 진입장벽(entry barriers)은 진입의 위협 없이 기존 기업이 높은(supranormal) 이윤을 얻을 수 있도록 하는 모든 요소로 정의될 수 있다. Bain 또는 Stigler의 정의와 같이 기존 기업에게는 들지 않으나 새로 진입하려는 기업은 부담해야 하며 사회적 관점에서

1) 김재홍(2002), pp. 1~40; 김준경 외(2004), pp. 80~84 참조 바란다.

자원배분을 왜곡시키는 비용을 진입장벽이라고 정의하기도 한다.<sup>2)</sup> 진입장벽은 크게 구조적 진입장벽(structural barriers)과 행태적 진입장벽 또는 전략적 진입장벽(behavioral barriers)으로 나누어 볼 수 있다.

한편 진입장벽을 고려할 때 진입과 퇴출을 함께 고려하여야 하는데, 이는 퇴출이 어려울 경우 잠재적 시장참여자는 시장진입을 주저하게 되고, 결국 퇴출비용(금전적, 시간적)은 진입장벽으로 작용하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 법규에서 직접적으로 정하고 있는 규제를 중심으로 진입과 퇴출을 함께 살펴보고자 한다.

## 나. 연구방법

국내 보험시장은 국내 경제의 급속한 성장과 더불어 세계 보험시장 상위 10위권으로 성장하였고 외국사들이 다수 진입한 상태에 있기 때문에 국내의 보험규제도 글로벌규제와의 조화를 도모하는 형태로 변화하고 있다. 이러한 변화의 근간이 되는 것이 IAIS나 OECD에서 제시하는 글로벌 보험규제 기준이고, 자유무역협정을 체결하는 과정에서 논의되고 있기도 한다. 따라서 국내 보험시장 규제의 큰 방향은 경쟁을 촉진하여 소비자의 후생을 제고하기 위한 규제완화 정책과 소비자의 신뢰를 얻고 보호하기 위한 재무건전성감독 정책이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 진입규제는 사전적인 규제완화 정책에 해당하고 퇴출규제는 재무건전성 감독과 직접적으로 연관되어 있다. 따라서 진입과 퇴출규제는 상호균형적으로 보아 보험정책을 마련할 필요가 있다.

이후 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장은 보험산업의 진입 및 퇴출규제의 의의와 시장현황을 분석하였다. 진입 및 퇴출규제가 가지는 의의를 설명하고, '90년대 이후 국내 보험산업의 진입과 퇴출 현황을 살펴보았다. 아울러 진입과 퇴출규제가 보험시장의 구조(structure), 행동(conduct), 성과(performance)에 어떤 영향을 주었는지를 분석하였다. 제3장은 국내 보험산업의 진입 및 퇴출규제

2) McAfee et al.(2004) 참조 바란다.

주요 내용과 더불어 변천내용 및 그 배경 등을 정리하고 분석하였다. 제4장은 주요국의 보험산업 진입 및 퇴출규제의 내용을 살펴보았다. 아울러 국내 보험시장과 비교분석을 하기 위하여 미국 뉴욕주, 일본, 독일의 보험감독법규를 조사, 정리했다. 제5장은 국내 보험시장의 진입 및 퇴출규제가 효율적이고 건전한 보험시장의 근간이 되기 위한 개선 시사점을 제시했다. 이를 위해 정책당국의 입장과 IAIS의 보험핵심원칙에 따라 국내의 규제를 평가하여 진입 및 퇴출규제의 개선 기본방향을 설정했다. 이를 기초로 진입과 퇴출규제가 국내 보험시장의 효율성을 제고하고 건전한 발전을 모색하는 방향으로 규제 부문별로 개선 시사점을 제언했다. 제6장은 본 연구를 요약하고 본 연구의 한계를 제시했다.