

---

## V. 국내 진입·퇴출규제의 개선 시사점

---

### 1. 진입·퇴출규제의 개선 기본원칙

#### 가. 국제적 정합성 확보

국제보험감독자협회(IAIS: International Association of Insurance Supervisors)는 보험산업 감독에 대한 국제적 정합성을 확보하기 위한 차원에서 보험핵심원칙(ICP: Insurance Core Principle)을 만들어 사용할 것을 권고하고 있다. 이 중에는 보험산업의 진입허가(ICP 4. Licensing), 적격성원칙(ICP 5. Suitability of Persons), 퇴출규제(ICP 12. Wind-up and Exit from the Market)가 있다.<sup>76)</sup> 보험산업 진입규제와 관련하여 보면 핵심원칙은 “보험시장에서 보험영업을 하기 위해서는 사업시작 전에 감독당국의 인가를 받아야 하고, 인가의 여건과 절차는 명확하고 객관적이고 일관성 있게 적용되어야 한다.”고 되어 있다. 진입요건을 보면 감독당국은 계약자를 보호하기 위하여 보험사업 인가를 통해 법적으로 통제해야 하고, 이를 위해 법규에는 인가받는 보험사업에 대한 정의, 비인가보험사업의 금지, 국내보험회사가 영위할 수 있는 법적형태, 허가받은 기간 동안의 책임, 외국사의 지점설치 형태와 절차가 포함되어야 한다. 또한 진입요건과 절차는 명확하고 객관적, 공개적이어야 하며 일관적으로 적용되어야 할 것을 규정하고 있다. 이에 대해 세부적으로는 허가신청 보험회사는 이사, 최고경영자, 대주주의 적격성을 충족해야 하며<sup>77)</sup>, 자본요건을 충족하고, 허가신청 법인이나 그룹은 효

---

76) 금융감독원·생명보험협회·손해보험협회(2012), p. 25, p. 31, p. 94 참조.

77) ICP 5. Suitability of Persons.

과적인 보험감독을 저해하지 못하도록 건전한 지배구조<sup>78)</sup>를 가져야 하며, 3년간의 사업계획과 재무계획이 건전해야 한다.

이러한 원칙과 표준에 기초하여 국내의 진입규제를 비교하여 보면 무자격 보험사업자가 시장에 진입하지 못하게 하여 보험계약자를 보호하기 위한 규제 of 근간(regulatory framework)은 갖추었다고 평가된다. 그러나 보험업을 다양하게 영위할 수 있도록 특정한 보험사업이나 소규모로 영위할 수 있는 부분, 진입 형태의 다양화, 진입규제의 적용에서 일관성과 객관성을 확보할 필요성이 있으며, 진입요건인 자본금수준의 적정성에 대해 제고해 볼 필요가 있다.

퇴출과 관련하여 IAIS는 일괄적으로 규정하지 않고 합병 및 계약이전(ICP 6. Changes in Control and Portfolio Transfer), 적기시정조치(ICP 10. Preventive and Corrective Measure)와 집행력(ICP 11. Enforcement), 청산 및 퇴출(ICP 12. Wind-up and Exit from the Market)로 구분하여 핵심원칙을 제시하고 있다. 계약이전은 전부 또는 일부이전이 가능하도록 해야 하고 보험감독관은 계약자보호에 문제가 없는지 확인해야 한다고 되어 있다. 이를 국내의 기준과 비교하여 보면 국내에서 보험계약 이전은 일부이전만 가능하고 계약자의 10% 이상이 동의하지 못하면 이전이 불가능하도록 되어 있다. 보험회사의 적기시정조치 핵심준칙은 감독당국이 감독목적 달성을 위하여 필요하고 적절한 예방 또는 보정적인 조치를 취해야 하며, 이를 집행할 수 있는 권한을 감독당국이 가지고 있어야 함과 더불어 인가 없이 보험사업을 하고 있는 보험기업에 대해서도 그 권한을 가져야 한다고 규정하고 있다. 국내의 경우 보험업법에 적기시정조치를 자기자본비율과 경영실태평가등급을 병행 사용하여 조치를 내리도록 규정되어 있어서 IAIS 원칙보다 강화된 기준을 적용하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 인가 받지 아니한 법인에 대한 감독권한을 미치지 못하는 공제사업영역이 국내에는 다수 존재하고 있어서 이의 보완이 필요하다고 판단된다.

또한 감독당국의 집행권한원칙(ICP 11. Enforcement)은 투명하고 객관적인

78) ICP 7. Corporate Governance.

기준으로 정해져 있어야 하고 공개되어야 한다. 그리고 감독당국이 집행하는 권한은 사업활동의 제한, 재무상황의 보장, 기타조치에 대해 필수적인 내용을 정하고 있다. 사업활동 제한의 최소조치는 신규계약의 인수를 중단, 신사업 인가의 거부, 자산이전 제한, 자회사의 소유나 활동을 제한이다. 재무상황의 보장은 리스크를 완화하거나 감소하는 조치를 취하고 자본의 증가 요구, 배당제한, 자기주식취득금지가 최소한으로 포함되어야 한다. 기타 조치는 계약이전이나 보험사업허가의 중지 또는 취소가 있어야 한다. 국내의 적기시정조치는 이러한 내용을 전부 수용하고 있다(보험업법 시행령 제65조 보험업감독규정 제7-17조에서 제7-23조까지).

보험회사의 청산 및 퇴출절차원칙(ICP 12. Wind-up and Exit from the Market)은 법으로 퇴출하기 위한 옵션의 범위, 파산을 정의해야 하고 파산보험회사의 처리하는 기준과 절차를 마련해야 한다고 밝히고 있다. 보험회사의 청산 단계에서는 보험계약자 보호를 위한 우선순위를 규정하고 보험계약자 편의의 훼손을 최소화할 수 있도록 운영되어야 할 것으로 정하고 있다. 퇴출규정의 명확화를 위해 더 이상 보험사업 영위가 곤란한 것을 법으로 정의할 것을 원칙으로 제시하고 있다. 국내는 IAIS의 퇴출핵심원칙을 『금융산업의 구조 개선에 관한 법률(금산법)』과 『보험업법』으로 나누어 이원적으로 적용하고 있다.

## 나. 국가정책과 일관성 유지

### 1) 상법개정의 반영

보험산업은 국가경제에서 차지하는 비중이 11.5%(보험료/GDP)나 되고 리스크관리자로서의 역할을 수행하고 있다. 보험산업의 진입방법은 신규로 회사를 설립하거나 기존 보험회사를 인수 또는 합병하는 방법이 있다. 최근 국내 보험시장에의 진입행태를 살펴보면 신규회사를 설립하기보다는 기존 보험회사를 인수하여 시장에 진입하고 있다. 이러한 예로는 한화그룹의 대한생명, 한화손보, 제일화재 인수, 현대자동차그룹의 녹십자생명 인수 등을 들 수 있다. 이렇듯

새로운 법인설립을 통한 시장진입이 이루어지지 않은 이유는 설립비용과 보험 운영에 필요한 판매채널, 손해사정 등의 조직을 새로 채용하는 비용이 더 들기 때문인 것으로 판단된다. 진입하기 위해서는 상법상의 법인을 먼저 설립해야 하는 점도 하나의 장애요인이 될 수 있다.

세계은행(World Bank)에서 매년 발표하는 기업활동용이도(Doing Business) 지표는 창업부터 퇴출 과정과 관련된 11가지 분야의 기업 관련 규제를 바탕으로 측정되는데, 창업용이도(starting a business)와 파산해결(resolving insolvency) 관련 규제 내용도 이에 포함된다.<sup>79)</sup> 우리나라의 2008년 기업활동용이도는 175개 국가 중 30위로 나타났고 미국 3위, 일본 12위, 캐나다 7위에 비하면 상대적으로 낮은 수준이었다. 이에 정부는 2005년부터 창업절차의 간소화하는 정책을 추진하여 2009년에 상법을 획기적으로 개선하여 시행하고 있다. 2009년도의 상법개정은 1984년도에 도입된 최저자본금 5,000만 원(상법 제329조제1항)을 전격적으로 폐지했으며<sup>80)</sup>, 유사상호사용금지제도<sup>81)</sup>도 폐지하여 창업절차를 크게 간소화했다. 또한 주주총회의 전자투표제 도입 등 기업경영의 IT<sup>82)</sup>화를 지원함과 동시에 자본금 10억 원 미만 소규모회사의 감사선임의무 면제와 설립과 운영절차<sup>83)</sup>를 간소화하여 창업이 용이하도록 하였다.<sup>84)</sup>

79) <http://www.doingbusiness.org>

80) 박종복(2010), 상법상 최저자본금제도는 1984년 5,000만 원으로 하고 수권자본금과 발행자본금의 비율을 4대1로 완화했으며, 1997년에는 1주의 최저액면금액을 5,000원에서 100원으로 인하하여 액면분할과 신주발행이 용이하도록 개정했다. 1998년에는 영업연도 중 1회에 한정한 중간배당제도를 도입했고, 1999년에는 발행주식의 10% 이내의 자기주식취득을 허용했다, 2001년에는 이익배당한도 내에서 자기주식 소각을 허용했고, 2009년에 상법 제329조제1항의 최저자본금을 폐지하였다.

81) 과거에는 동일한 특별시·광역시·시 또는 군 내에서 동일한 영업을 하려는 경우 동일상호뿐 아니라 유사상호도 등기할 수 없었지만, 현재는 동일상호만 등기하지 못하도록 개정되었다(상업등기법 제30조).

82) 주주가 주주총회에 직접 출석하지 않고도 전자적 방법으로 의결권을 행사할 수 있도록 전자투표제를 도입하며(상법 제368조의4), 전자문서에 의한 주주제안권 행사 주주총회 소집청구제도 도입(상법 제363조의2, 제366조제1항).

83) 자본금 10억 원 미만인 소규모회사의 정관·의사록에 대한 공증의무 면제(상법 제292조), 소규모회사 설립 시 주금납입증명서를 잔고증명서로 대체 허용(상법 제318조제3항), 감사 선임의무 면제(상법 제409조), 주주총회 소집통지공고 기간단축(상법

이러한 상법의 개정으로 국내의 창업용이도는 24위로 개선되었고, 기업활동 용이도 종합순위는 2008년 30위에서 8위로 높아졌다. 특이한 점은 국내의 퇴출 규제 관련 순위(파산해결: resolving insolvency)는 전반적으로 양호하여 2011년 기준으로 13위이다. 이와 같이 상법이 개정됨에 따라 1인 회사도 설립 가능하고 100만원 자본금의 주식회사도 설립이 가능하게 되었다. 그러나 보험업의 경우 2003년에 종목별 자본금을 도입하여 낮은 자본금으로 시장에 진입할 수 있도록 개선되었지만, 상법개정과 같이 규모별 차등적으로 적용되는 진입규제의 완화는 없는 상태이다.

〈표 V-1〉 기업활동용이도 순위 국제 비교

	국가별	미국		독일		일본		한국		캐나다		이탈리아	
		'11	'08	'11	'08	'11	'08	'11	'08	'11	'08	'11	'08
창업용이도	절차(개)	6	6	9	9	8	8	5	10	1	2	6	9
	기간(일)	6	6	15	18	23	23	7	17	5	3	6	13
	비용(%)	1.4	0.7	4.6	5.7	7.5	7.5	14.6	16.9	0.4	0.9	18.2	18.7
	자본금(%)	0.0	0.0	0.0	42.8	0.0	0.0	0.0	296.0	0.0	0.0	9.9	9.8
	1인당GNI(달러)	47,140	44,970	43,330	36,620	42,150	38,410	19,890	17,690	46,215	36,170	35,090	32,020
	순위	13	4	98	71	107	44	24	110	3	2	77	65
퇴출용이도	기간(년)	1.5	1.5	1.2	1.2	0.6	0.6	1.5	1.5	0.8	0.8	1.8	1.8
	비용(%)	7	7	8	8	4	4	4	4	4	4	22	22
	회수율(%)	81.5	75.9	53.8	53.4	92.7	92.6	82.3	81.2	90.7	88.8	61.1	61.8
	순위	15	18	36	29	1	1	13	11	3	4	30	25
종합순위		4	3	19	20	20	12	8	30	13	7	87	53

주: 진입비용은 GNI에서 차지하는 비율, 퇴출비용은 퇴출기업의 부동산가치에서 퇴출비용이 차지하는 비율, 회수율은 채권금액 1달러당 회수금액의 비율을 의미함.

자료: World Bank, Doing Business(2008, 2011).

제363조) 및 서면결의 방식 인정(상법 제380조), 이사회 구성인원 2명 이하의 규모를 10억 원에서 5억 원으로 낮추고 이사가 2인 이하인 경우 이사회 구성의무가 면제(상법 제383조) 등이다.

84) 법무부 보도자료(2009), 최저자본금제도 폐지, 전자투표제 도입, 상법 등 개정안 국회 통과 및 시행.

## 2) 금융정책의 일관성 유지

금융위원회는 금융산업의 발전과 소비자보호를 위한 감독정책을 수행하는 기관이다. 금융위원회는 매년 금융산업의 규제를 산업구조와 글로벌 감독규제의 변화 추세에 맞추어 개선하는 작업을 추진하고 있다. 이러한 정책의 일환으로 2008년도에 마련된 『진입규제 개선정책』에 의하여 금융위원회는 금융회사의 진입규제를 금융산업의 경쟁을 촉진하고 금융소비자에게 다양한 서비스를 제공할 수 있도록 자본금요건 등 금융회사의 진입요건을 완화하고 진입절차를 간소화하였다. 당시 금융위원회가 인식하고 있던 금융산업의 진입규제 문제점은 1997년 경제적수요심사(ENT)제도가 폐지되었음에도 불구하고 과거 금융회사의 부실사태를 경험한 이후 금융감독당국의 정책적 판단에 의해 신규 진입을 제한적으로 허용하고 있다는 점과 IT기술이나 틈새시장의 형성 등에 따라 사회적으로 필요한 신금융서비스 수요에 대한 고려가 적다는 점, 인허가 행정의 투명성이 미흡하고 국제기준에 맞지 않는 규제가 존재한다는 것이었다.

아울러 금융위원회가 진입규제를 개선하기 위한 당위성으로 금융산업이 외형적으로 세계적 수준으로 성장했지만 과도한 금융규제가 금융산업의 경쟁과 혁신, 창의를 저해함으로써 금융산업의 발전이 제약되고 있다는 점을 들고 있다. 이를 위해 금융위원회는 자유로운 진입과 과감한 퇴출을 통해 금융시장 내 경쟁을 촉진함으로써 금융회사의 혁신을 유도하고 신산업·신시장 창출이 가능하도록 하겠다는 정책의지를 갖고 있었다. 이러한 정책목적에 따라 금융위원회는 금융산업의 진입규제를 기존의 “제한적 허용”에서 진입요건에 부합 시 “원칙적 자유로운 허용”으로 전환하며, 진입규제의 각종 불합리한 규정의 재정비와 진입프로세스를 효율적으로 개선하여 규제 투명성을 제고하고자 했다. 아울러 퇴출규제는 부실 금융회사가 발생하는 경우 퇴출요건을 충실히 적용하여 부실규모를 축소한다고 밝혔다.<sup>85)</sup>

85) 금융위원회 보도자료(2008. 6. 26), 금융규제개혁 기본방향 및 진입규제 개선방안, p. 17.

금융위원회의 이러한 진입규제 개선정책 목표에 따라 진입규제가 선진국 수준으로 다가서는 개선이 있었지만,<sup>86)</sup> 진입규제의 재량적 또는 정책적 판단이나 규제의 투명성 등에서 개선의 여지가 있다. 따라서 보험업에 대한 감독규제의 국제적 변화와 기준을 비교하는 것이 필요하다. 국내의 보험산업 진입규제는 규제목적의 초점을 보험계약자보호와 보험시장 경쟁촉진을 통한 효율성 개선 중 어디에 둘 것인지에 따라 진입규제의 정도가 정해질 것이다. 지금의 보험감독 및 규제는 경쟁을 촉진하고 보험계약자의 편익제고와 보호를 할 수 있는 제도적 장치가 충분히 마련되어 있기 때문에 사전규제에 해당하는 진입규제의 완화를 검토할 필요가 있다.

#### 다. 보험업의 공정경쟁 확보

보험업은 동질리스크에 노출되어 있는 보험계약자로부터 보험료를 받고 약정한 보험사고가 발생한 경우 보험금을 지급하는 것을 주 업무로 하는 산업을 말한다. 이러한 보험업에 대해 감독과 규제가 다르게 적용되는 보험업법과 공정거래법이 존재하며, 이의 적용을 전혀 받지 않는 공제 등 유사보험시장이 공존하고 있다. 2010년 현재로 국내의 보험업 영위회사로는 민영보험회사가 53개로 가장 많고 공제가 90개 이상이다.<sup>87)</sup> 보험료 규모로 보면 연간보험료는 225조 7,629억 원이며, 이중 민영보험이 59.5%를, 공영보험이 33.4%를 차지하고 있다.

86) 보험업의 진입규제 중 인적·물적요건이 완화되었다. 인적·물적 요건의 경우 일부 업무를 업무위탁하는 경우 허가요건과 유지요건을 완화하며, 허가기간을 5개월에서 3개월로 단축하고, 진입허가 신청서류 중 기초서류 제출을 간소화하였다.

87) 2011년 기준, 이기형(2012), 「일본 소액단기보험업의 국내 보험산업에 대한 시사점」, 『주간이슈』, 제178호.

〈표 V-2〉 2010년 보험업 영위 현황

(단위: 개사, 억 원)

구분		회사 수	보유보험료	가입자 제한여부
민영보험 (59.5%)	생명보험	23	830,074	불특정
	손해보험	30	513,446	불특정
	소계	53	1,343,520	-
공영보험 (33.4%)	국민연금	1	245,602	전국민 사회보험
	국민건강	1	284,577	전국민 사회보험
	산재보험	1	45,993	근로자 사회보험
	공무원연금	1	84,232	공무원
	수출보험	1	4,848	수출입기업
	우체국	1	69,470	불특정
	사립학교	1	20,269	사립학교 교직원
	소계	7	754,991	-
공제사업 (7.0%)	농협	1	97,227	불특정
	수협	1	8,665	불특정
	새마을금고	1	13,716	불특정
	신협	1	5,533	불특정
	기타	8	33,977	업종에 따라 특정, 불특정함
	소계	12	159,118	-
보험업 전체		72	2,257,629	-

주: 국내의 공제는 우체국, 농협, 수협, 신협, 새마을금고를 제외한 경우 25개 이상 존재하는 것으로 추정됨. 공정거래위원회(2008), 『손해보험산업과 경쟁정책』, p. 19.

자료: 보험개발원, 『2010년도 보험통계연감』에서 작성함.

공영보험을 제외한 영역에서는 미국이나 일본, 유럽에서처럼 보험업법의 감독과 규제를 받아 공정한 경쟁을 하여야 함에도 불구하고, 국내에서는 여전히 불특정 다수를 보험계약자로 하는 공제사업과 공영보험인 우체국은 보험업법의 감독과 규제의 범위 내에서 벗어나 있다. 보험업 전체의 공정경쟁정책 측면에서 이런 불합리한 시장구조에 대해 한미 FTA가 타결 및 시행되면서 우체국보험과 4대 공제도 재무건전성 감독을 받게 되었다.<sup>88)</sup> 그렇지만 여전히 불특정 계약자를 대상으로

88) 이기형(2011), 「한·미 무역협정(FTA)의 보험분야 주요 내용과 향후 대응전략」, 보험연구원, 『주간이슈』, 제158호.

보험사업을 영위중인 다수의 공제사업의 경우에는 적용제외로 되어 있다. 그리고 소규모 공제사업의 증가는 보험업법의 진입규제가 미비한 점에 기인한다고 생각된다. 즉 소규모 공제사업이 보험업법의 적용을 받게 되는 경우 대부분의 보험료규모가 적고, 특정한 리스크만을 대상으로 함에도 불구하고 고액의 자본금요건, 인적·물적 요건을 충족해야 하기 때문에 보험회사를 신설하기 보다는 공제를 설립하는 것으로 해석된다. 이와 같은 보험업의 불공정경쟁 문제 개선과 소비자보호를 위해 일본은 소액단기보험업을 신설하여 소규모 공제사업자를 보험업법의 적용사업자로 전환하고 있다. 2010년 현재 일본의 소액단기보험사업자는 70여 개 이상이 된다. 따라서 국내의 보험업에서도 동일한 보험상품을 판매하는 시장에 대해서 사업자 간 공정한 경쟁을 유도하여 국가 전체 보험업의 발전을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 자본금 규모를 사업규모에 따라 차등화하고 영위가 가능한 회사형태도 고려되어야 한다.

## 라. 보험시장의 경쟁촉진

금융당국은 2000년 이후 국내 보험산업의 경쟁을 촉진하기 위하여 진입규제를 완화하고 퇴출규제를 강화하여 소비자를 보다 적극적으로 보호하기 위한 정책을 펼쳐왔다. 이에 따라 보험산업은 세부 상품별로 독립적인 시장으로서 기능이 가능해져 다양한 경쟁체제가 도입되었다. 온라인자동차보험시장, 퇴직연금시장, 부동산권원보험시장, 법률비용보험시장 등에서 다양한 사업모형을 가진 보험회사가 진입하였다.

그러나 시장의 진입규제가 완화되었음에도 시장구조는 미국, 일본, 독일 등에 비해 다소 집중된 형태를 벗어나지 못하고 있으며(〈표 V-3〉 참고), 기존 보험회사의 시장행태에서 있어서도 과점시장의 문제점 즉 시장의 담합 행위가 나타나고 있다. 실제로 공정거래위원회에 의해 담합이 적발되는 사례가 확인되는데, 대표적인 사례로는 2000년 8월 자동차보험료 입찰시 가격담합, 2000년 11월 자동차 긴급출동서비스 폐지 및 요율신설, 2002년 6개 손해보험회사 부당리베이

트 제공, 2007년 10개 손해보험회사 일반보험 가격담합, 2008년 단체보험과 퇴직보험 보험료결정 및 입찰담합, 2011년 10월 12개 생명보험회사 예정이율담합 및 리니언시, 2011년 10월 변액보험 담합과 리니언시 등을 들 수 있다.

〈표 V-3〉 보험산업 집중도의 주요국과 비교

(단위: %)

구분		2005	2007	2008	2009	2010
생명 보험	한국(CR3)	65.9	56.7	54.7	54.1	52.3
	미국(CR5)	31.8	33.2	34.8	36.8	41.6
	일본(CR3)	39.9	38.4	31.2	32.7	-
	독일(CR5)	33.7	-	-	37.7	48.5
손해 보험	한국(CR4)	71.3	70.1	68.5	68.8	69.9
	미국(CR5)	34.2	33.5	33.4	33.0	-
	일본(CR3)	60.9	62.3	60.1	61.8	-
	독일(CR5)	30.9	-	-	31.2	42.9

주: 일본의 2005년 실적은 2006년 실적임.

또한 공정경쟁을 담당하는 공정거래위원회(2008)는 손해보험의 경쟁상황을 분석하고 경쟁을 제한하는 요소로 진입제한 규제를 들고 있다. 이에 의하면 국내의 300억 원 자본금요건은 주요국에 비해 과도해 진입장벽으로 작용할 우려가 있고, 물적 시설 요건의 객관적 기준이 부족하다는 점을 들고 있다. 따라서 국내 보험시장에서 과점으로 인해 나타나는 문제점을 개선하기 위하여 시장에 적절한 기업의 수와 규모를 변화시키는 것이 필요하고, 보험회사들이 공급하는 상품이 차별성을 갖도록 다양한 가격전략과 상품전략을 발휘할 수 있도록 여건을 조성할 필요성이 있다. 그리고 보험산업의 비용구조를 IT기술을 통해 유동적으로 활용할 수 있도록 할 필요가 있으며, 보험산업의 비밀유지와 다른 보험회사의 대응조치에 따른 시차(retaliation lag)가 존재하지 못하도록 개선할 필요가 있다. 이런 측면에서 국내 보험산업을 볼 때 과점구조에 따른 문제점을 시정하기 위한 진입규제를 비롯한 진입장벽을 완화할 필요가 있다.

## 2. 진입규제의 개선 시사점

### 가. 개선 동인

국내 보험산업의 진입규제는 감독당국의 경쟁촉진과 보험산업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 진입규제를 2000년 이후에 종목별 자본금제도와 보험가격자유화를 병행하여 시행했다. 이런 진입규제의 변화는 세부종목별 시장과 전체 시장에 영향을 주었다. 진입규제의 완화로 집중도가 완화되고 경쟁적 시장행동을 하는 것으로 나타나고 있지만, 시장의 경쟁행동을 분석한 결과 독점적 경쟁형태를 보이는 것으로 판단된다. 이러한 시장구조와 행동은 생명보험시장과 손해보험시장에서 각각 다른 형태의 특징을 보이고 있다.

생명보험시장의 경우 2001년 종목별 진입 허용 이후 신규 시장진입자는 2010년에 설립된 IBK연금보험회사 뿐이다. 현재의 시장구조는 과거 부실 보험회사 퇴출 이후 진입한 회사들이 경쟁적인 행동을 보인 결과이지만 경쟁의 진전에 따라 시장의 독점적 구조는 해소되어 미국, 일본, 독일 등과 유사한 구조로 변모되었다.

이에 비해 손해보험시장은 여전히 대형사 중심의 시장으로 재편되어 독과점 구조를 보이고 있고, 보험종목별 시장의 구조에서 보면 생명보험산업에 비해 변화가 적다. 손해보험종목별 집중도를 보면 종목별 자본금제도를 도입하기 전과 현재를 비교하여 볼 때 모든 종목에서 HHI가 1,800 이상으로 나타나 매우 집중된 시장 구조를 보이고 있다.<sup>89)</sup> 물론 시장의 집중도만을 가지고 시장의 경쟁도를 판단하는 것은 곤란하나, 시장 내 보험회사들이 담합행위를 보이는 등 비경쟁적 행태를 보이고 있음을 고려할 때, 손해보험시장 내 경쟁도를 제고시킬 필요성이 있는 것으로 판단된다.

89) 금융위원회 보도자료(2008. 6. 26), 금융규제개혁 기본방향 및 진입규제 개선방안, p. 17.

〈표 V-4〉 외국사 시장점유율 추이

(단위: %)

구분	국가별	1999	2004	2006	2007	2008	증감률	
							10년간	5년간
생명 보험	미국	19.8	22.8	29.7	23.7	22.3	1.3	-0.6
	독일	17.2	11.2	21.9	22.8	24.3	3.9	21.4
	일본	8.9	25.1	25.8	24.8	20.1	9.5	-5.4
	한국	29.0	23.0	22.0	22.0	22.0	-3.0	-1.1
	캐나다	31.0	20.8	21.7	15.8	20.3	-4.6	-0.6
	이탈리아	2.3	23.7	28.5	37.7	31.2	33.6	7.1
손해 보험	미국	10.4	11.5	11.0	11.6	12.4	2.0	1.9
	독일	13.6	8.2	18.8	19.5	18.6	3.5	22.7
	일본	3.9	5.5	6.0	6.2	6.6	6.0	4.7
	한국	0.4	2.5	3.0	1.5	1.5	16.8	-12.0
	캐나다	22.6	41.5	38.4	37.8	37.5	5.8	-2.5
	이탈리아	5.6	33.1	25.9	34.8	33.2	21.9	0.1

자료: OECD(2010), Insurance Statistics Year Book.

한편 외국보험회사의 시장점유율을 통해 해당 시장의 진입규제 완화정도를 측정하기도 한다. 국내 보험시장의 외국사의 비중을 보면 생명보험시장과 손해보험시장은 큰 차이가 있는 것으로 나타났다(〈표 V-4〉 참조). 생명보험시장은 외국사의 시장점유율이 미국이나 독일, 일본과 유사한 수준에 도달했으며, 국내와 보험료 규모가 유사한 캐나다, 이탈리아와도 유사한 수준이다. 이에 비해 손해보험시장에서 외국사의 시장점유율은 1999년 0.4%였으며, 2008년에도 1.5%에 불과하다. 이는 미국과 독일, 캐나다 등에 비하면 매우 낮은 수준이다. 이런 현상은 외국계 보험회사가 국내시장에 법인 형태로 진입하기 보다는 지점형태로 진출하고 영위업종도 부동산권원보험, 법률비용보험, 모기지보증보험 등 특수한 영역에만 진출하고 있기 때문으로 해석된다.

〈표 V-5〉 국내 보험회사 수의 국제 비교

(단위: 개사, %)

구분		1999	2004	2005	2006	2007	2008	증감률	
								10년간	5년간
미국	전사	4,007	4,740	4,520	4,541	4,493	4,489	1.3	-1.4
	생보	1,320	1,166	1,111	1,074	1,019	995	-3.1	-3.9
	손보	3,309	3,405	3,239	3,288	3,299	3,326	0.1	-0.6
독일	전사	683	740	727	510	510	511	-3.2	-8.8
	생보	314	330	322	122	123	124	-9.8	-21.7
	손보	327	366	361	343	346	346	0.6	-1.4
일본	전사	109	86	86	86	94	97	-1.3	3.1
	생보	46	38	38	38	42	46	0.0	4.9
	손보	58	42	42	42	46	45	-2.8	1.7
한국	전사	46	50	51	51	50	52	1.4	1.0
	생보	29	23	22	22	22	22	-3.0	-1.1
	손보	16	20	22	22	22	23	4.1	3.6
캐나다	전사	430	459	455	459	461	444	0.4	-0.8
	생보	151	120	120	119	113	111	-3.4	-1.9
	손보	218	297	291	303	308	300	3.6	0.3
이탈리아	전사	250	246	245	247	243	247	-0.1	0.1
	생보	88	95	90	89	86	79	-1.2	-4.5
	손보	133	122	127	131	131	134	0.1	2.4

자료: OECD(2010), Insurance Statistics Year Book(외국사 국내지점은 제외된 것임).

결론적으로 국내의 시장진입규제를 완화하여 유효경쟁을 제고하고자 했으나, 시장에서는 독점적 경쟁양태가 지속되고 있고 가격결정이나 서비스에 있어서 담합행동이 나타나고 있다. 이에 따라 경쟁을 저해하여 소비자의 편익이 감소되는 현상이 빚어지고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 2009년 상법 개정의 취지에 맞추어 진입규제를 정비할 필요성이 있고, IAIS가 정한 진입규제 핵심원칙과의 정합성도 고려하여야 한다. 이를 통해 금융위원회가 2008년에 발표한 바와 같이 자유로운 진입과 퇴출이 가능하도록 관련규제를 완화하여 유효경쟁과 경합적 경쟁을 유발하여 시장의 건전한 발전을 유도해야 한다고 생각된다.

〈표 V-6〉 ICP 4(진입 허가기준)과 국내기준의 비교

(단위: %)

ICP 표준내용		한국	개선 검토사항
법규 규정사항	제한된 보험사업 정의(소규모보험, 특수보험, 마이크로보험 등)	손해보 겸영제한	특수사업도입 및 규정화 필요
	비인가영업금지	규정 존재	-
	허용 법인형태	주식, 상호	진입형태 다양화
명확성 객관성 일관성	요건의 명확성, 공개적, 객관성 확보	규정 존재	일관성 미흡
	자본적정성 충족	허가자본, 감독자본	RBC 적용
	3년 사업계획, 재무계획	규정 존재	-
	임원, 대주주의 적격성	규정 존재	-
	지배구조	규정 존재	-
감독당국	합리적인 기간 내에 평가	예비, 본허가	-
	허가 거부사항 명시, 허가사업자의 영업제한	규정 존재	-

### 나. 보험종목 구분 명확화

IAIS가 정한 핵심원칙에서 정한 법규기준에 의하면 진입요건은 명확해야 하고 그 규정이 공개적이어야 하고 객관성이 있어야 한다고 되어 있다. 그러나 국내의 진입기준은 보험업을 포괄적으로 정의한 뒤에 보험업을 다시 생명보험업, 손해보험업, 제3보험업으로 정의하고, 감독규정에서 더 세부적으로 정하고 있다.<sup>90)</sup> 심지어 보증보험의 경우에는 과거 감독기관이 내린 행정지침에 의거하여 진입이 제한되고 있고, 보험업법에는 어떤 근거도 없이 행정적으로 보증보험의

90) 보험업법 제2조(정의) 1호에서 보험상품을 “위험보장을 목적으로 우연한 사건 발생에 관하여 금전 및 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정하고 대가를 수수(授受)하는 계약(사회보험 제외)”으로 포괄적으로 정의하고 다시 생명보험상품, 손해보험상품, 제3보험상품을 정의하고 있으며, 2호에서 보험업을 “보험상품의 취급과 관련하여 발생하는 보험의 인수(引受), 보험료 수수 및 보험금 지급 등을 영업으로 하는 것”으로 정의하고 다시 생명보험업, 손해보험업, 제3보험업으로 구분하여 정의하고 있다.

진입을 제한하고 있다. 또한 리스크의 진화에 따라 일률적으로 보험계약을 규정할 수 없음에도 보편적인 개념으로 보험상품을 정의하고 이를 다시 세분하여 생명보험, 손해보험, 제3보험의 상품과 업을 규정하고 있다.

그리고 시행령 제1조의2(보험상품)에서 19개 보험상품을 열거하고 있고 구체적인 분류기준은 금융위가 정하여 고시하고 있다. 그런데 금융위의 고시내용은 보험업법의 시행규칙에 있는 것이 아니라 보험업감독규정 제1-2조 <별표 1>로 제시하고 있다. 국내의 보험업구분을 주요국과 비교하여보면 다음과 같다(<표 V-7>).

또한 보험업 진입 면허도 상품종류에 따라 자본금을 규정하고 있다(보험업법 제9조 및 시행령 제12조). 이러한 정의는 보험업의 종목별 진입을 허용한 체계에 비추어 적용상의 혼란을 야기할 수 있다. 이러한 문제는 손해보험과 생명보험의 단일면허체제를 규정하고 있는 일본의 영향을 받은 결과로 해석된다.

따라서 보험업법에서는 보험업을 포괄적으로 정의하고 현실적으로 상품으로 분류할 실익이 적은 상품과 업의 정의는 삭제하고 개별보험종목을 인가단위로 열거하는 것을 검토할 필요가 있다. 이 경우 생명보험회사와 손해보험회사의 영위종목의 제한은 미국 뉴욕주나 독일과 같이 개별종목을 명시하고 겸영종목도 개별종목으로 명시하는 것을 고려해 볼 수 있다. 그리고 보험업의 진입을 정하고 있는 보험업법 제4조는 보험사업을 영위하기 위하여 허가가 필요하다는 조항만 규정하고 상품의 종류는 삭제하며, 보험업법 제9조(자본금 또는 기금)에서 허가종목단위별 자본금과 기금을 명시하고 그 종목에 대한 설명(감독규정 별표 1)을 시행령에 첨부할 필요가 있다. 또한 현재의 세부종목의 구분도 리스크의 진화나 현재의 영업환경 등 국내보험시장상황을 고려하여 더욱 세분화하여 전문화된 시장의 발전을 육성을 고려할 필요가 있다.

〈표 V-7〉 보험업의 구분과 종목구분의 국제 비교

한국(20종목)		뉴욕주 (31종목)	독일 (25종목)	일본 (2종목)		
보험업법	시행령					
생명보험업	생명보험	-	생명보험	생명보험, 변액보험	생명보험업	
	연금보험	-	연금보험*	퇴직연금, 톤틴		
	기타	-	-	결혼출생보험, 기금운용, 자본상환		
손해보험업	화재	-	화재	화재(자연재해), 기타자연재해	손해보험업	
	해상	-	해상 및 운송, 선주책임	선박, 운송		
	자동차	-	충돌, 차량(항공기)	차량, 철도		
	보증	-	보증, 신용, 금융보증, 실업신용, 모기지보증	신용보험(도산, 수출, 할부, 저당, 농업), 보증		
	재보험	-	재보험	-		
	기타	책임	책임	대인배상, 대물배상		자동차배상, 선박배상, 항공기배상, 일반배상
		기술	기술	보일러기계		-
		권리보험	권리보험	권리		-
		도난	도난	도난		-
		유리	유리	유리		-
		동물	동물	동물		-
		원자력	원자력	-		-
		비용	비용	법률비용*, 실업비용, 소득보상*		실업, 금융손실, 법률비용
날씨		날씨	-	-		
-	-	재산, 누수, 상품보상, 잔존가치, 서비스계약 보상, 엘리베이터	항공기보험, 여행보험			
제3보험업	상해	-	상해건강보험	상해보험	생보로 규정, 겸영허용	
	질병	-		질병보험		
	간병	-		-		
	기타	-		-		

주: 1) 뉴욕주에서 생명보험을 인가받은 회사는 “\*”종목 영위가 가능함.  
 2) 독일의 기타금융손실보험은 소득보상, 날씨보험, 보장손실, 기업휴지, 컨틴전시, 가치손실보험, 임차비손실보험 등이 해당됨.

## 다. 다양한 형태의 보험회사 진입

우리나라의 보험업법은 보험회사의 법적형태로써 주식회사 또는 상호회사만을 허용하고 있다. 이에 따라 공제를 비롯한 다양한 형태의 보험회사가 보험산업으로의 진입은 불가능했다. 이에 따라 새로운 리스크가 발생하여 위험의 전가가 필요하지만 이를 전가하는데 높은 비용이 든다는 점 등을 고려하여 해당부처에서 공제기관을 만들어 운영하고 있다. 이러한 공제기관의 수입보험료는 2010년의 경우 15조 9,118억 원으로 민영보험시장의 11.8%나 되며(〈표 V-2〉참조), 공제기관의 수는 60여 개가 넘는다. 이러한 현상은 70년대까지만 해도 특수한 목적 하에서 만들어졌지만, 80년대 이후 크게 증가했고 2000년대에 들어서는 보험업의 근간을 왜곡할 정도로 많은 수가 설립되었다.<sup>91)</sup> 이는 보험업을 규율하는 보험업법이 이를 포괄할 수 없는 데에서 비롯된다. 이런 측면에서 보면 미국을 비롯한 독일, 일본에서처럼 보험업법에서 이를 수용할 수 있도록 보험산업의 진입형태를 다양화할 필요가 있다.

〈표 V-8〉 주요국과 국내의 보험회사 진입 형태 비교

구분	한국	미국(뉴욕주)	독일	일본
법적 형태	주식회사 상호회사	주식회사 상호회사 캡티브*	주식회사 상호회사 공영보험회사	주식회사 상호회사
특수 형태	-	금융보증, 상호교환보험회사, 공제, 보험교환소	공제	소액단기보험업 (공제)

주: \*캡티브보험회사는 뉴욕주를 비롯한 버몬트, 하와이, 사우스캘리포니아, 유타, 네바다, 켄터키, 아리조나, 델라웨어주에서 허용하고 있다.

91) 국내 공제기관의 수를 보면 1950년 이전에는 수협과 교육시설재난공제 2개만 존재했고, 1960년대에는 농협 등 4개 공제가 신설되었으며, 1970년대에는 2개 공제만 신설되었다. 본격적으로는 1980년대 8개 공제가 만들어졌으며, 1990년대에는 9개 공제, 2000년대에는 23개의 공제가 만들어졌다. 즉 현재 60여 개 공제 중에서 1990년대 이후에 32개가 만들어진 것이다. 오영수(2011), p. 37.

이를 위해서는 보험회사의 법적형태는 주식회사와 상호회사를 그대로 두고 특수한 형태의 보험회사인 캡티브, 소규모 보험회사를 추가로 허용할 필요가 있다. 캡티브보험회사<sup>92)</sup>는 모그룹의 보험물건을 인수하기 위한 보험회사를 설립할 수 있도록 허용하여 동일한 위험의 경쟁을 통해 평균비용을 낮춤으로써 사회 후생을 증가시키는 데 기여할 수 있다.

또한 2009년 상법의 개정에 따라 일반산업에서는 자본금 10억 원 이하의 기업의 창업이 용이하지만 보험업은 규모가 큰 회사와 적은 회사에 대해 동일한 규제를 하고 있어 소규모 보험업을 영위하기 위한 진입이 곤란하다. 이런 문제를 해결하기 위하여 일본은 보험업법에 소액단기보험업을 신설하여 소규모 공제기관을 보험업법의 틀로 흡수하고 있다. 일본의 소액단기보험업은 보험가입 금액 1천만 엔 이하, 보험기간 2년 이내로 영업하는 보험회사로 진입규제의 내용을 달리하고 있다(IV. 주요국의 진입퇴출규제 주요 내용 2. 일본 참조). 국내에서도 상법의 개정취지에 부합하게 보험업법에 『소규모 보험업』을 신설할 필요가 있다. 이를 통해 90년대에 증가한 공제기관을 흡수하여 전문화된 보험시장을 개척하고 보험회사 간 경쟁을 촉진시켜 공정한 경쟁정책이 적용되도록 할 필요가 있다.

이렇게 되는 경우 다양한 형태의 사업모형과 지배구조를 갖는 보험회사가 진입하는 것이 가능하게 된다. 즉 현재는 단지 주식회사와 상호회사 중 하나의 보험회사만 가능한 2개의 사업모형(2×1)이 가능하나, 보험회사의 법적형태를 추가하는 경우에 주식회사와 상호회사, 캡티브의 법적형태에서 일반보험회사와 소규모 보험회사의 조합인 6개의 사업모형(3×2)이 가능하게 된다.

92) 뉴욕주의 경우 캡티브보험회사는 그룹캡티브, 순수캡티브가 가능하며 감독당국의 면허를 받아야 한다. 캡티브사 설립시 주식회사와 상호회사 모두 25만 달러 이상의 잉여금이 필요하며 주식회사는 이중 1만 달러는 자본금이어야 한다(뉴욕주 보험법 제70절 captive insurance company).

## 라. 진입허가 신청서류의 간소화

국내 보험시장에 진입하기 위해 제출해야 하는 서류는 보험업법과 시행령, 보험업감독규정에서 정하고 있어 관련규정이 분산되어 운영되고 있다. 보험업법에서는 진입허가서류로 정관, 업무 시작 후 3년간의 사업계획서(추정재무제표를 포함한다), 경영하려는 보험업의 보험종목별 사업방법서, 보험약관, 보험료 및 책임준비금의 산출방법서(이하 '기초서류'라 함) 중 대통령령으로 정하는 서류(사업방법서), 기타 대통령령으로 정하는 서류를 들고 있다(보험업법 제5조). 또한 시행령 제9조에서는 상호, 주된 사무소의 소재지, 대표자 및 임원의 성명·주민등록번호 및 주소, 자본금 또는 기금에 관한 사항, 시설, 설비 및 인력에 관한 사항, 허가를 받으려는 보험종목으로 되어 있다. 그리고 보험업법 제6조의 허가요건인 자본금요건, 보험계약자를 보호할 수 있고 그 경영하려는 보험업을 수행하기 위하여 필요한 전문 인력과 전산설비 등 물적(物的) 시설을 충분히 갖추고 있을 것, 사업계획이 타당하고 건전할 것, 대주주(최대주주의 특수관계인인 주주를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)요건을 충족하는 서류를 제출해야 한다.

이러한 국내보험시장 진입허가서류를 주요국에서의 진입허가서류와 비교하는 경우 많은 차이가 있다. 2011년 이전 국내 진입허가서류의 내용은 현재의 일본의 경우와 유사했지만, 2011년 기초서류 중 종목별 사업방법서를 제출하는 것으로 축소되어 상당히 감소되었다고 평가할 수 있다. 그러나 인가신청서 등 최소한의 서류만을 제출하고 있는 미국 뉴욕주와 유럽에 비하면 아직도 많은 서류와 절차가 필요하다. 따라서 국내의 보험업 진입 시 필요서류는 상법에서 정한 법인설립을 완료한 상태이기 때문에 보험업에 필요한 최소한의 서류로 제한할 필요가 있다. 다시 말해 보험업법에서는 미국과 유럽처럼 진입허가 제출서류를 사업인가신청서나 정관 등으로 제한할 필요가 있다. 그리고 보험상품에 대한 규제가 대부분 완화되어 가고 있고 보험사업을 영위하기 위해서는 회사가 알아서 상품을 제시해야 하기 때문에 취급종목의 종목만 열거하고 종목별 사업방법서는 제외할 것을 적극 검토할 필요가 있다.

〈표 V-9〉 진입허가 신청서류 및 절차 비교

구분	한국	미국(뉴욕주)	독일	일본
제출 서류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허가신청서</li> <li>• 정관, 사업계획서 (추정 재무제표포함)</li> <li>• 보험종목별 사업방법서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면허신청서</li> <li>• 사업계획서</li> <li>• 정관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업계획서(취급종목, 재보험, 최저보증기금자산구성, 3년 예상대차대조표)</li> <li>• 기초서류(사망, 대체형 건강보험)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면허신청서</li> <li>• 전종목 기초서류</li> </ul>
허가 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비허가, 본허가로 구분('03년 도입)</li> <li>• 공고 필요, 공청회</li> </ul>	구분 없음	구분 없음	구분 없음
면허 심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비허가, 본허가로 나누어 심사</li> <li>• 평가위원회 구성</li> </ul>	판단기준 없음, 거부사유 존재	주주 및 구성원의 적격성 심사, ENT 금지	요건 및 서류에 대한 적합성 심사

### 마. 자본금요건의 완화 검토

국내의 납입자본금(기금)의 수준은 과거 자기자본규제와 적기시정조치가 없었던 때에 대주주의 증자를 유도하기 위하여 인상되었던 것이 현재까지 유지되고 있다. 그러나 국내의 자본금요건은 건전성감독체제에 부합하지 못하고 국제적 수준에서 볼 때 과도한 측면이 있고, 국가 및 금융정책의 일관성 측면에서도 부합하지 못한 점이 존재한다. 먼저 재무건전성 측면에서 보면 이미 리스크중심감독체제로 전환하여 모든 보험회사는 적정한 지급여력을 확보하지 못하면 퇴출절차를 거쳐야 하는 상태이므로, 사전적으로 높은 자본금을 요구하여 시장진입에 장벽으로 작용할 수 있다. 둘째로는 국가 및 금융정책의 일관성 측면에서 보면 2009년 5월에 상법 제329조제1항(주식회사의 자본은 5천만 원 이상이어야 한다)을 폐지하였고, 2012. 4. 15부터는 무액면주식의 발행<sup>93)</sup>도 가능하도록 되어 있어 1인

93) 제329조(자본금의 구성) ① 회사는 정관으로 정한 경우에는 주식의 전부를 무액면주식으로 발행할 수 있다. 다만, 무액면주식을 발행하는 경우에는 액면주식을 발행할 수 없다. ② 액면주식의 금액은 균일하여야 한다. ③ 액면주식 1주의 금액은 100원 이상으로 하여야 한다. ④ 회사는 정관으로 정하는 바에 따라 발행된 액면주식을 무

회사의 설립도 가능한 상태이다. 이에 추가하여 금융위의 정책 방향도 국가의 정책과 보조하여 진입장벽으로 작용하는 자본금을 완화하고 진입절차를 간소화하는 것으로 발표<sup>94)</sup>하였다. 그러나 상법의 개정과 금융정책의 발표 이후 진입절차의 일부 개선이 있었지만 진입규제의 큰 요건인 자본금요건은 개선되지 못한 상태에 있다.

국내의 자본금요건은 미국 뉴욕주, 독일(유럽), 일본과 비교하는 경우 자본금 수준, 회사형태, 회사규모별 차등적용 측면에서 현저한 차이가 있다. 먼저 국내 필요 자본금 수준은 국민 1인당 총소득(GNI)의 1,370배이지만 미국은 생명보험 143배, 손해보험은 380배이다. 독일을 비롯한 유럽국가들의 경우, 손해보험, 생명보험 모두 국민 1인당 총소득 대비 자본금 수준은 69배, 일본의 경우, 손해보험, 생명보험 모두 308배 이다. 결과적으로 국내의 자본금 수준(생명보험)은 미국 뉴욕주의 9.6배, 독일의 19.8배, 일본의 4.5배 높은 수준이다.

둘째, 미국 뉴욕주와 독일의 경우 상호회사에 대한 기금요건을 차별적으로 규정하고 있으나, 국내에서는 주식회사와 동일하게 규정함으로써 수많은 공제 등 유사보험이 보험산업 내로 들어오는 것을 힘들게 하였다고 판단된다. 셋째, 최근 일본의 경우 국내와 동일하게 주식회사와 상호회사의 구분 없이 동일한 자본금(기금)을 적용함으로 인해 공제조합이 신설되는 문제점을 해소하기 위하여 소액단기보험업을 신설하고 자본금도 1/100 이하 수준으로 낮추었다.

---

액면주식으로 전환하거나 무액면주식을 액면주식으로 전환할 수 있다. ⑤ 제4항의 경우에는 제440조, 제441조 본문 및 제442조를 준용한다.

94) 1.진입퇴출규제개선 기본원칙 참조.

〈표 V-10〉 주요국의 자본금요건 비교

구분	한국	미국(뉴욕주)	독일(유럽)	일본	
종목	11개 종목	31개 종목	25개 종목	손보, 생보	
요건	자본금, 기금	자본금, 기금, 공탁	최저보증기금	자본금, 기금	
법적 형태	주식 회사	최대 300억 원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생보: 자본금 250만 달러, 잉여금 425만 달러</li> <li>• 손보: 자본금 1,160만 달러, 잉여금 630만 달러</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생보: 300만 유로</li> <li>• 손보: 300만 유로</li> </ul>	10억 엔 이상
	상호 회사	주식회사와 동일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생보: 자본금 65만 달러, 잉여금 20만 달러</li> <li>• 손보: 자본금 935만 달러, 잉여금 600만 달러</li> </ul>	주식회사의 1/4	10억 엔 이상
특수 형태	-	금융보증, 권원보험, 모기지보증, 캡티브, 교환보험회사	공제: 주식회사의 1/4	소액단기보험업: 0.1억 엔	
비 교	생보	1,371	143	69	308 (소액업 3.1)
	손보	1,371	380	69	308 (소액업 3.1)

주: 1) 각 국가별 자본금은 전 종목을 전부 취급한 것을 가정함.  
 2) 비교 수치는 각 국가의 자본금을 2012년 1월 20일 환율적용달러로 환산하고 이를 1인당 GNI로 나눈 것임(자본금/GNI).

이러한 측면을 고려하여 볼 때 국내의 자본금요건은 비교적 높은 수준으로 판단된다. 특히 이에 대해 공정위는 91년 이후 생명보험산업의 신규진입이 전혀 없는 상황 등을 예로 들면서 과도한 자본금요건이 진입장벽으로 작용할 우려가 있다고 진단하고 있으며, 현재 필요 자본금 수준의 적정성을 검토가 필요하다고 지적하고 있다.<sup>95)</sup> 따라서 국내의 자본금 수준을 보험종목별 리스크를 감안하여 적정한 수준으로 낮추는 것을 검토할 필요가 있다.

95) 공정거래위원회(2008), p. 65.

## 바. 허가요건의 객관화 추진

IAIS의 보험업 진입허가기준(ICP 4)은 관련 규정이 명확하고 객관적이며 일관성이 있어야 한다고 규정하고 있고, 인적·물적 시설에 대한 구체적인 요건은 제시되어 있지 않다. 국내의 보험업 진입허가요건(보험업법 제6조)의 명확성을 평가하면 자본금요건과 대주주 요건은 비교적 명확하게 규정되어 있다. 그러나 사업계획서의 타당성 요건과 인적·물적 요건의 경우에는 투명성과 객관성 측면에서 검토가 필요하다. 특히 공정거래위원회<sup>96)</sup>는 규정의 불투명성으로 인해 재량적인 판단이 작용할 가능성이 있고 재량적 규제로 이어질 가능성이 있다고 지적하고 있다.

먼저 사업계획의 타당성 요건의 경우 보험감독규정 제2-6조 제2항에서 사업계획의 합리성과 실현가능성, 지급여력 100% 이상 유지가능성, 자금조달 가능성, 내부통제기준의 마련이라고만 제시되어 있을 뿐 구체적인 판단기준은 없어 재량적인 규제로 이어질 가능성이 있다. 따라서 이들 항목에 대해 보다 구체적인 심사기준 또는 체크항목을 제시할 필요성이 있다.

이어 인적·물적설비 요건도 투명성확보를 통해 규제의 명확성을 확보해야 한다. 물적요건(보험업법 제65조제1항제2호)은 “보험계약자를 보호할 수 있고 그 경영하려는 보험업을 수행하기 위하여 필요한 전문 인력과 전산설비 등 물적(物的) 시설을 충분히 갖추고 있을 것. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 업무의 일부를 외부에 위탁하는 경우에는 그 위탁한 업무와 관련된 전문 인력과 물적 시설을 갖춘 것으로 본다.”라고 되어 있다. 시행령 제10조제2항은 “보험업의 허가를 받으려는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무를 외부에 위탁하는 경우에는 법 제6조제1항제2호 후단에 따라 그 업무와 관련된 전문 인력과 물적 시설을 갖춘 것으로 본다.”<sup>97)</sup>고 되어있어 예전에 비해 요건이 완화되었

96) 공정거래위원회(2008), p. 66.

97) 이에 해당하는 업무는 1.손해사정업무, 2.보험계약 심사를 위한 조사업무, 3.보험금지급심사를 위한 보험사고 조사업무, 4.전산설비의 개발·운영 및 유지·보수에 관

다고 판단되지만, 여전히 불필요한 물적요건으로 “사무실공간을 확보할 것(시행령 제10조제1항제2호)”으로 규정한 것이 잔존하고 있다. 또한 사무실공간의 확보 관련 사항은 감독당국이 굳이 요구하지 않아도 될 사항을 정하고 있는 것이므로 은행법<sup>98)</sup>처럼 사무실확보요건을 물적요건에서 제외하는 것이 바람직하다. 그 대신에 은행법이나 자본시장법처럼 정전이나 전산설비의 문제에 대비하기 위한 업무연속성관리의 보완설비 확충을 요구하는 조항이 필요하다.

### 3. 퇴출규제의 개선 시사점

#### 가. 개선 동인

우리나라의 퇴출분야 기업활동용이도 순위는 2011년 기준으로 8위로 평가되고 있다(〈표 V-1〉 참조). 물론 이것이 보험시장에서의 퇴출을 직접적으로 평가한 것이 아니지만 일정부분 관련성이 있다고 생각된다. 국내 보험시장의 퇴출은 IMF 구제금융 이후 경영의 부실로 인해 비자발적으로 발생했지만, 그 이후에는 자발적인 퇴출도 일어나고 있다. 자발적인 퇴출은 2003년에 알리안츠손해보험회사가 LIG손보에 전부계약이전을 하고 퇴출한 바 있으며, 최근에 들어서는 현대자동차 그룹의 녹십자생명 인수, 한화손보와 제일화재의 합병이 이루어지고 있다. 국내 보험산업의 퇴출규제는 부실보험회사를 처리하는 과정에서 선진적인 제도가 마련되

---

한 업무이다(보험업법 시행령 제10조제2항).

98) 제1조의7(은행업 인가의 세부요건) ② 법 제8조제2항제7호에 따른 인력, 영업시설, 전산체계 및 그 밖의 물적 설비는 다음 각 호의 요건을 충족하여야 한다.

1. 은행업에 관한 전문성과 건전성을 갖춘 인력과 은행업을 경영하기 위한 전산요원 등 필요한 인력을 적절하게 갖추는 것
2. 다음 각 목의 물적 설비를 갖추는 것
  - 가. 은행업을 경영하기 위하여 필요한 전산설비와 통신수단
  - 나. 전산설비 등의 물적 설비를 안전하게 보호할 수 있는 보안설비
  - 다. 정전, 화재 등의 사고가 발생할 경우 업무의 연속성을 유지하기 위하여 필요한 보완설비

어 현재에 이르고 있다. 뿐만 아니라 비자발적인 퇴출에 대해서는 전 금융산업을 포괄하여 적용하는 금융산업구조조정법이 운영되고 있고, 예금자보호제도도 마련되어 있다. 따라서 퇴출과 관련한 새로운 제도를 도입하기 보다는 보다 신속한 퇴출을 위한 제도적 보완을 모색할 필요가 있다. 국내 보험산업의 퇴출규제를 IAIS의 기준과 비교하여 보면 계약이전과 규정의 명확성 면에서 보완의 여지가 있다고 판단된다(〈표 V-11〉 참조).

〈표 V-11〉 ICP 퇴출규제 기준과 비교

퇴출규제의 ICP 표준내용		한국	비 고
계약이전	전부 또는 일부이전 인가 계약자보호여부 확인	전부이전만 가능	일부이전 가능토록 보완
적기시정 조치	예방적, 보정적 조치 권한확보 (비인가사업자 포함)	존재함	-
	집행권한 확보: 사업제한, 재무보강, 계약이전과 면허취소	존재함	-
청산	청산 및 퇴출절차를 법규에 명확히 규정	규정 존재하지만 혼란	퇴출절차별로 구분하여 규정
	보험사업 불가능시점 법규명시	금산법 명시	-

#### 나. 계약이전조건 명확화 필요

자발적인 퇴출이나 비자발적인 퇴출 시 보험계약의 이전을 위해서는 금융위원회의 인가를 받아야 하며 이전 시 보험계약조건을 변경하는 것이 가능하도록 되어 있다(보험업법 제140조). 그러나 IMF 구제금융 이후 부실 생명보험회사를 처리하는 과정에서 계약이전 방식으로 상당부분 구조조정이 되었지만 고금리계약의 부담은 인수한 보험회사에게 전가되어 있는 상태에 있다. 이에 비해 일본은 부실생명보험회사 등이 파산처리 시 예정이율 등 보험조건 변경을 명시적으로 규정하여 운영하고 있다(〈표 III-17〉 참조).

보험계약의 이전은 전부이전만 허용되고 있는데 이는 독일과 미국 등에 비해 엄격한 것으로 판단된다. 보험계약의 이전은 부실회사의 구조조정뿐만 아니라 건전한 보험회사가 일부 보험종목을 중단할 때도 유용하게 사용할 수 있는 방법임에도 불구하고 다양한 목적으로 활용되지 못하고 있다. 이에 따라 독일과 미국처럼 보험계약의 일부이전과 전부이전을 모두 허용할 필요성이 있다. 특히 일부이전이 허용되어야 하는 것은 보험사업을 영위 중인 회사가 일부사업 중지 명령을 받은 경우에는, 그 보험종목의 보유계약에 대한 리스크관리 능력이 없음을 인정하는 것임에도 부실회사가 관리를 계속하여 전체 사업의 부실을 야기할 가능성이 있다. 또한 건전한 보험회사가 장수리스크 등을 감내할 능력이 없는 경우 다른 보험사업으로 재편하기 위해 연금보험 등 일부 보험종목 관련 영업을 중단하고 보유계약을 타사로 이전할 수 있어야 한다. 따라서 보험업법 제140조의 계약이전을 전부 또는 일부이전이 가능하도록 보완할 필요가 있다. 그리고 부실보험회사의 파산처리 시 계약조건의 변경이 가능하도록 명시적인 규정을 둘 필요성이 있다. 이를 통해 보다 신속한 퇴출이 가능하게 되어 예금보험금 지급액을 경감하고 보험계약자들의 시장규율이 작동되어 보험산업이 건전하게 발전될 것으로 기대된다.

#### 다. 보험회사의 재산처분 순서 마련

보험회사의 퇴출이 발생하는 경우 보험회사의 재산배분에 관한 규정이 명확히 규정될 필요성이 있는데, 이에 대해 국내 보험업법에서는 주식회사와 상호회사로 구분하여 선언적인 규정을 두고 있다. 주식회사의 경우 보험계약자나 피보험자는 적립된 금액에 대해 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 우선하여 자산을 취득하고(법 제32조), 예탁자산에 대해서는 금융위의 명령에 따라 다른 채권자보다 우선하여 변제받는 권리를 가진다(법 제33조). 그리고 상호회사의 경우에는 상법을 준용하도록 되어 있다. 그러나 시행령이나 시행규칙에서 다른 법률이 정하는 채권이 무엇인지, 다른 채권자가 누구인지가 명시되어 있지 않아 보험회사가 파산한 경우

에 분쟁이 발생할 가능성이 있다. 이에 비해 미국 뉴욕주는 손해보험회사와 생명보험회사로 구분하여 재산배분순서를 제시하고 있다(보험법 제7434조, 제7435조). 손해보험회사(property & casualty insurer)의 자산배분우선순위 중 1순위(class 1)는 갹생 및 청산, 자산보존관리에 소요되는 관리자 비용, 2순위는 연방 및 주정부 지방정부 채권, 제3자 보험금청구권, 미경과보험료적립금, 보증기금관련비용이며, 3순위는 2순위에서 제외된 연방정부의 청구권이고, 4순위는 개인당 1,200달러를 초과하지 않는 합리적인 임금, 5순위는 주 및 지방정부의 2등급 이외의 청구권, 6순위는 재보험계약으로 인한 채권을 포함한 일반적인 채권, 7순위는 8순위와 9순위 이외의 원인으로 인한 채권, 8순위 후순위채권, 9순위 주주이다. 이에 생명보험은 약간 다르게 규정되어 있다.<sup>99)</sup>

국내 보험회사가 파산하게 되는 경우 예금자보호법에서 5,000만 원을 보호받고 있으나 향후 인구고령화 등으로 인해 종신보험과 연금보험의 가입이 크게 증가하고 있음을 감안하여 볼 때 파산과 청산 시에 보유계약 채권액의 회수에 대한 관심이 증가할 수밖에 없다. 따라서 보험업법에서 구체적으로 미국과 같은 재산배분 우선순서를 청산규정에 포함하여 규정하는 것이 필요하다.

## 라. 퇴출관련 법규의 투명성 확보

보험업의 퇴출과 관련된 법규는 상법과 보험업법, 금산법으로 분산되어 규정되어 있다. 물론 각기 그 목적이 다르기 때문에 통합의 필요성은 없다고 생각되나 보험회사 운영의 근거법인 보험업법은 퇴출과 관련한 규정을 일목요연하고 투명하게 정리할 필요성이 있다. 이 범주에는 보험회사의 일부 업무범위의 퇴출에서부터 전

99) 뉴욕주 생명보험회사의 우선순위는 다음과 같다. 1순위(class 1)는 갹생 및 청산, 자산보존관리에 소요되는 관리자 비용 및 보증기구비용, 2순위는 개인당 1,200달러를 초과하지 않는 합리적인 임금, 3순위는 지급불능으로 확정된 이후 90일 이전의 통상의 업무과정동안 공급된 물품 및 서비스에 대한 청구권, 4순위는 보험계약, 연금계약, 기금적립협정계약의 청구권 및 보증기구의 모든 청구권, 5순위는 연방 및 지방정부에 벌금, 몰수권 등, 6순위는 일반채권자 청구권, 7순위는 후순위채권, 8순위는 주주(법 제7435조).

체의 퇴출에 이르는 규정이 포함된다. 현재 보험업법상의 규정을 보면 제8장에서 해산과 청산을 규정하고 있으나 일부퇴출과 전부퇴출을 혼합하여 규정하고 있어 규정의 투명성과 객관성 확보가 미흡하다고 판단된다. 이에 비해 미국이나 일본, 독일은 기존 보험회사의 계약이전이나 영업양도, 자산위탁 등과 같은 퇴출에 해당하는 부분, 인수합병에 대한 절차와 규제, 보험회사의 청산으로 나누어 부문별 절차와 규제를 명확히 규정하고 있다. 일본의 경우에는 계약이전·사업양도·업무와 재산관리의 위탁(보험업법 제7장), 해산·합병·분할·청산(보험업법 제8장)으로 나누어 상세히 규정하고 있다. 미국 뉴욕주는 합병·자산취득·주식취득(71절), 재건·청산·보전·해산(74절)로 나누어 상세히 규정하고 있고, 독일은 계약이전과 자산과 업무의 양도에 대해서는 주식회사와 상호회사의 편에서 규정하고, 회사의 감독편에서 청산 규정을 운영하고 있다.

차기에 보험업법을 개정하는 경우 국내의 퇴출관련 규정을 투명성 확보차원에서 현재의 보험업법 제8장을 계약이전, 사업양도, 합병에 대해 8.1장으로 규정하고 해산과 청산을 8.2장으로 기술하여 투명성을 확보하는 방안을 고려할 필요가 있다.