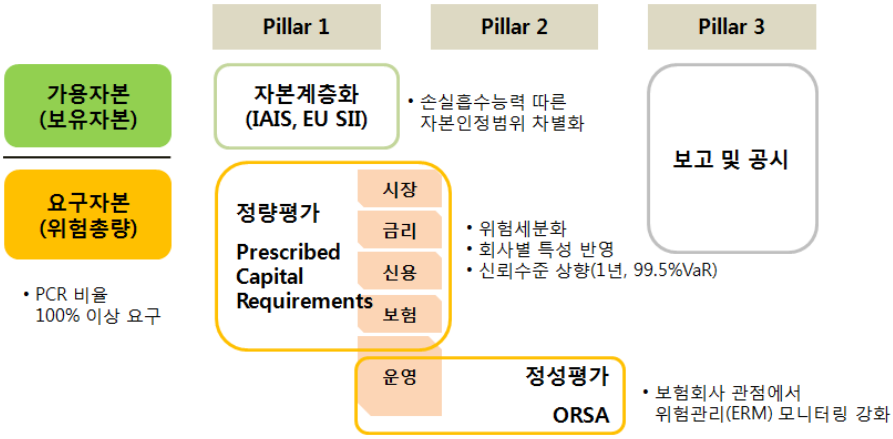
Ⅴ. 국내 지급여력규제 평가 및 개선방안

1. 지급여력규제의 국제적 정합성과 RBC 강화 계획 평가

가. 국제적 정합성 제고

현재의 국제적 지급여력규제 체계의 양대 축이라 할 수 있는 EU Solvency II와 미국 RBC/SMI은 다른 감독철학과 접근방식을 가지고 감독체계를 개선하고 있다. 그러나 두 감독체계는 모두 정량평가 시 리스크 민감도를 제고하기 위해 위험을 세분화하고, 회사별 특성을 반영하기 위해 노력하고 있으며 정성평가를 강화하고 있다는 공통점이 있다. 두 체제 모두 IAIS ICP와의 일관성을 높이는 방향으로 수렴될 것으로 예상된다.

〈그림 Ⅴ-1〉 지급여력규제의 국제적 추세



자료: 조재린 외(2013), p. 18.

국내 지급여력규제는 정량평가 부분에서 2009년[23] EU Solvency I 체계에서 미국식 RBC 체제로 전환하여 위험을 세분화하여 요구자본을 산출하고, 2012년에는 손실흡수능력에 따라 대차대조표 항목의 가용자본 인정범위를 차등하는 자본계층화를 도입하였다. 즉, 미국식 RBC 도입으로 위험요인을 보험, 금리, 신용, 시장, 운영 위험 등 5개로 확대해 각 위험별로 특성을 반영하여 요구자본을 산출하고, 가용자본을 기본자본과 보완자본으로 분류하였다. 또한 국내 지급여력규제 체계는 미국식 RBC를 벤치마크 함과 동시에 Solvency II를 반영하여 요구자본 산출 기준을 1년 95% VaR(Value at Risk)로 통일하였다.[24] 또한 RBC 정량평가를 2015년까지 강화한다는 계획을 추진 중에 있다.

정성평가 부분에서는 RAAS 제도를 통해 정량평가만으로는 파악하기 힘든 운영위험을 모니터링하고, RAAS와 RBC를 연계하는 방안을 검토한다는 계획이다.[25]

따라서 국내 지급여력규제는 위험세분화, 자본계층화, 정성평가 등 국제적 기준에 대체로 부합하는 수준의 체계를 갖춘 것으로 판단된다. IAIS가 제시한 ICP에 따라 보험업을 평가하고 있는 IMF의 FSAP 평가(2013)도 국내 지급여력제도에 대해 국제적 정합성을 대체로 갖추었다고 평가한 것으로 알려져 있다.[26]

물론 현행 국내 지급여력규제의 정량평가를 개선할 여지는 많다. 회사별 특성 반영, 위험계수 산출 정교화, 장수위험 및 대재해위험 등의 반영은 향후 고려되어야 할 사안이다. 또한 정성평가에서도 국내 RAAS 제도는 감독 관점의 모니터링이라는 점에서 국제적인 논의를 충분히 반영하지 못하고 있으므로 오히려 정량평가보다 정성평가에 대한 개선이 시급하다고 볼 수 있다.

---

23) 현행 RBC 제도는 '03년 "보험회사 리스크중심 감독 Master Plan"에 의거하여 업계 공동 T/F운영, 외부 연구용역, 국제자문역 자문, 해외사례 조사 및 수차례의 시험산출을 거쳐 '09년 시행되었고, 연착륙을 위해 기존 지급여력제도와 2년간 병행운영 후 본격 시행하였다.

24) 단, 변액보증 관련위험은 CTE를 사용한다.

25) 금융감독원(2012b).

26) 2014년 1월 현재 IMF FSAP 평가보고서가 공표되지는 않고 있다.

나. RBC 강화 계획 평가

지난 2012년 10월 국내 금융감독당국은 저금리 대응능력과 국제적 정합성 제고라는 목표를 두고 가용자본의 계층화, 요구자본 산출 시 신뢰수준 상향 조정 등을 늦어도 2015년까지 시행하는 내용의 RBC 강화 계획(〈표 II-1〉 참조)을 발표했다.

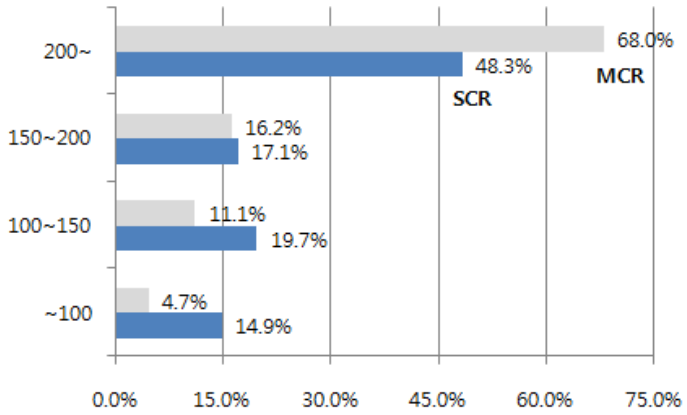
그 중에서도 보험회사가 노출된 위험의 대부분을 차지하는 보험, 금리, 신용 위험의 신뢰수준을 95%에서 99%로 높이는 것이 주된 내용이다. 이는 IAIS ICP 17이 제안하고 있는 높은 신뢰수준 적용과 지급여력평가의 위험 민감도 제고라는 원칙에 부합하며, 동 계획은 2013년 IMF의 금융부문평가에서도 좋은 반응을 얻은 것으로 알려지고 있다. 또한 저금리 기조에서 장기보험을 취급하는 국내 보험회사가 취약한 금리위험에 대한 요구자본을 현실적으로 반영하는 방안이기도 하다.

그러나 RBC 강화 계획은 정량평가에 대해 3년이라는 짧은 이행 기간을 부여하고 있고 종합적인 청사진이 마련되지 않은 채 진행되고 있어서 규제의 불확실성이 크다. 우선 2015년까지 RBC 신뢰수준을 99%로 상향하고 연결 RBC 제도를 도입한다는 계획은 다른 규제의 정비가 어느 정도 이루어진 상황에서도 현실적으로 쉽지 않으며, 이미 RBC 비율 150%를 적용하고 있는 관행과의 중복도 고려되지 않고 있다. 게다가 보험시장에는 RBC 평가와 관련하여 부채적정성평가 강화, 표준이율 및 공시이율 등 보험료 관련 규제 등이 중첩적으로 적용되고 있으므로 이들 규제의 상호 작용에 대한 분석 없이는 RBC 강화 계획의 연착륙을 기대하기 힘들 것으로 보이며, 제Ⅳ장의 영향 분석은 이러한 우려가 현실로 나타날 수 있음을 보여주고 있다. 해외 사례를 보면, 정량평가의 변화는 상당한 논의와 영향평가를 거친 이후에야 시행되고 있다.

최근 EU도 역내 회원국의 여건을 고려하여 Solvency II를 2016년 이후에나 시행할 것으로 보이며, 최근에는 정량평가 시행 시기가 반복적으로 연기되면서 정성평가만이라도 먼저 시행하자는 주장이 제기되고 있다. EU 역시 지난 10년 동안 다섯 차례에 걸친 계량영향평가(QIS)를 통해 Solvency II가 보험회사에 미칠 영향을 분석하고 그 시행 시기를 조율하고 있다. 2011년 제5차 계량영향평가(QIS 5) 결과,

역내 보험회사의 14.9%가 SCR(지급여력)비율 100%에 여전히 미달하고 있는 것도 Solvency II의 2014년 시행이 2016년으로 연기된 이유의 하나라고 볼 수 있다.

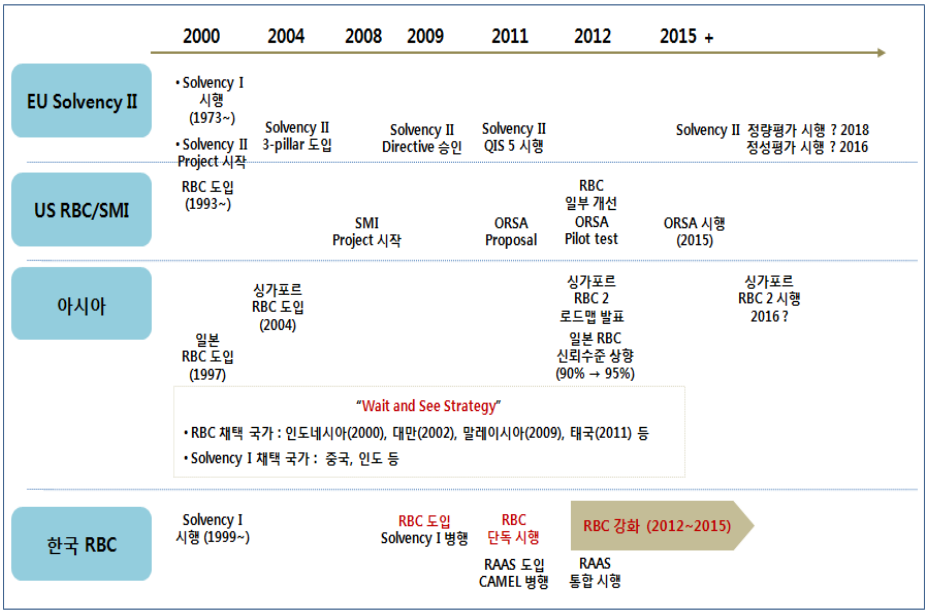
〈그림 Ⅴ-2〉 Solvency Ⅰ 대비 Solvency Ⅱ 요구자본 수준 (QIS 5)



자료: EIOPA(2011), p. 25, p. 27.

한편, 유럽 이외의 지역은 지급여력규제의 국제적 정합성에는 동의하고 있으나, 강화된 정량평가의 시행 시기에 대해서는 자국의 보험시장 여건을 고려하여 신중하게 접근하고 있다. 미국은 RBC/SMI를 통해 2015년 정성평가 시행을 확정한 반면, 정량평가에 대해서는 점진적인 개선을 지향하고 있다. 아시아 지역의 대다수 나라들도 아직은 소극적인 대응으로 일관하고 있고, 적극적으로 대응하고 있는 호주, 일본, 싱가포르의 경우에도 호주를 제외하고는 정량평가에서는 신중한 입장을 보이고 있다.

〈그림 Ⅴ-3〉 지급여력규제의 지역별 대응



자료: 조재린 외(2013), p. 19.

2. 지급여력규제 개선 로드맵

가. 종합 청사진

1990년대부터 추진되어 온 보험시장 자유화와 경쟁 촉진은 보험회사에 가격재량권을 부여하는 대신 장기보험의 특성상 보험회사가 장래 지급여력을 유지하지 못할 정도로 부실한 가격을 제시할 가능성을 사전에 방지하기 위해 금융감독당국이 최저가격 가이드라인(표준이율 및 표준책임준비금 제도)을 제시하고 지급여력(자본)규제를 강화하는 방향으로 보험감독정책이 진화해 왔다. 즉, 지급여력규제는 보험료 규제, 준비금 규제, 자산운용규제 나아가 예금자보호제도의 변화와 맞물려 있다(〈그림 I-4〉 참조). 따라서 지급여력규제의 강화는 관련 규제 간 상호작용을 충분히 고려하여 마련될 필요가 있다.

다른 규제와의 조율이 부족한 대표적인 사례 중 하나가 지난해의 표준이율 인하와 보험료 인상 억제 조치다. 표준이율 인하는 보험회사가 보험계약자에게 보험료를 얼마를 받든 간에 표준이율로 할인하여 적립하여야 할 부채의 현재가치, 즉 준비금의 규모는 늘어날 수밖에 없도록 하는 일종의 지급여력 보완장치다. 따라서 표준이율이 하락하면 보험금 원가가 상승하게 되므로 보험회사는 시장 경쟁을 고려하여 두 가지 가격 정책 중 하나를 선택할 수 있다. 원가 상승 이전의 보험료 수준을 그대로 유지하거나 원가 상승을 반영하여 보험료를 인상하는 것이다.

지급여력이 충분한 보험회사라면 시장경쟁을 고려하여 원가 상승 이전, 즉 표준이율 인하 전의 보험료 수준을 유지하더라도 초과 지급여력으로 원가 상승에 해당하는 손실을 보전할 수 있을 것이고, 이는 지급여력감독의 우려 대상이 아니다. 그러나 지급여력이 충분하지 않은 회사가 시장 경쟁에 몰두하여 보험료를 인상하지 않는 것은 장래 지급여력의 약화를 피할 수 없고, 부실 보험회사의 보험료 덤핑은 건전한 시장경쟁마저 훼손할 가능성이 높으므로 감독당국의 적극적인 개입이 필요하다. 이것이 바로 지급여력감독에서 표준이율의 기능이며, 표준이율 인하는 보험료 인상으로 이어지는 것이 정상적인 경로이다.

그런데 최근 국내 금융감독당국은 이런 정상적인 경로를 받아들이지 않는 것처럼 보인다. 표준이율을 인하한 금융감독당국이 보험회사의 보험료 인상을 억제하여 보험회사가 원가 상승에 따른 최저 보험료도 받지 못하게 하는 것이다. 보험료 인상 억제에 따른 부정적 효과는 보험회사 지급여력에 바로 영향을 주지 않고 상당한 시간이 흐른 후에 나타난다는 점에서 당장 보험소비자가 지불할 금액을 낮추는 효과가 있지만, 시간이 흐르면 보험회사 부실과 소비자 부담으로 이어지게 된다.

또 다른 사례는 RBC 규제 강화에서 보험부채의 평가에 대한 부분이 충분하게 고려되지 않고 있는 것이다. 지급여력평가와 관련한 회계기준이 무엇이든 간에 향후 보험부채의 시가평가가 어느 시점에 어떻게 반영될 것인가에 대한 고려가 반드시 필요하다. RBC 산출에서 일반회계를 준용하든 별도의 감독회계를 적용하든 간에 지급여력감독이 지향하는 바가 보험회사의 경제적 실질을 반영하는 것이라면

보험부채의 시가평가가 RBC 산출의 기준이 되어야 하며, IAIS ICP 17도 이를 명시하고 있다. 따라서 이에 대한 청사진이 필요하다. 현재와 같이 IFRS를 수용한 형태의 감독규정이 지속된다면, 2018년의 RBC 산출에는 보험부채의 시가평가가 적용될 것으로 예상된다. 특히, IAIS ICP가 아직은 원칙을 제시하는 수준에 그치고 있지만, IFRS의 보험부채 시가평가는 2018년 시행이 가시화되고 있으므로 시가평가에 대한 대비가 우선되어야 할 것이다.

나. 지급여력규제의 정량평가와 정성평가

지급여력규제가 지금보다 강화되어야 할 필요성은 충분하다. 다만 어느 부분을 강화할 것인가에 대해서는 다른 규제와의 조율과 지급여력규제 내의 정량평가와 정성평가의 균형과 현재의 RBC 관행을 고려할 필요가 있다.

정량평가는 위험 민감도를 높이는 방향으로 나아갈 필요가 있다. 이를 위하여 회사별 위험 특성을 반영하여 위험계수를 정교화하고 다양한 위험을 고려하는 방법을 고민할 필요가 있다. 다만, 그 시행시기에 대해서는 충분한 논의와 영향평가를 거쳐 종합적인 청사진 안에서 마련될 필요가 있다. 국내 정량평가 관행은 모든 보험회사에 RBC 비율 150% 이상을 요구하고 있어 신뢰수준 상향 조정 효과를 이미 적용하고 있는 셈이어서 향후 정량평가의 개선과 회사별 차별화를 진행함에 따라 RBC 비율을 감독규정의 100%로 정상화할 필요가 있다.

ORSA로 대표되는 정성평가는 보험회사의 위험관리와 자본관리, 전략 수립 간의 연계에 주목한다. 즉 보험회사가 위험을 전사 차원에서 종합적으로 관리하여 의사결정을 내리도록 함으로써 보험회사 경영에서 발생할 수 있는 운영위험으로 인한 지급여력의 훼손을 최소화하는 데 목적이 있다. 이런 측면에서 국내 지급여력규제 체제는 정량평가에 비해 비재무위험을 주로 다루는 정성평가에 대한 준비가 충분하지 않다. 최근의 국제적 논의 역시 정성평가를 중요하게 다루고 있으며, 이러한 정성평가 인프라가 정착된다면 내부모형제도의 시행도 자연스럽게 이루어질 것으로 기대된다. 따라서 RBC 비율 150% 관행을 전제로 국내 지급여력규제의

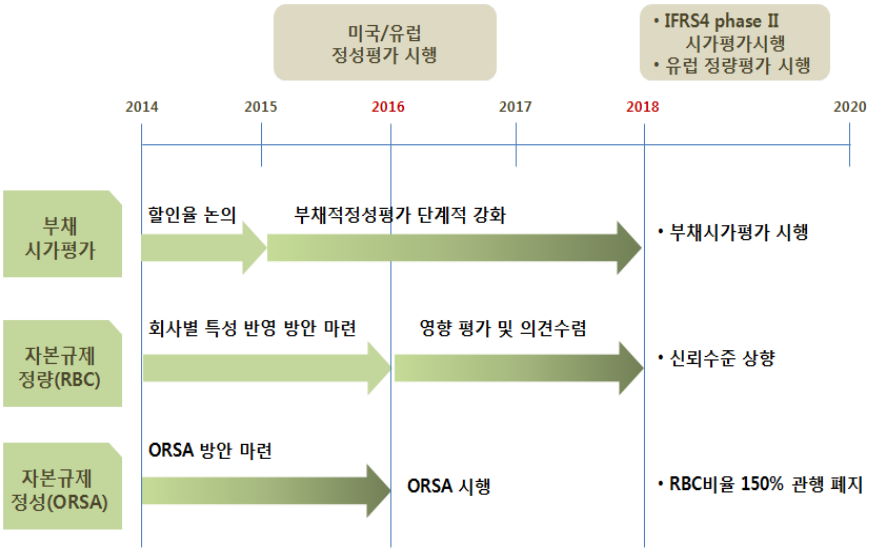
강화는 “정성평가 - 정량평가” 순으로 준비하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

다. 지급여력규제 로드맵 제안

지금까지의 논의를 토대로 국내 지급여력규제의 강화 로드맵으로서 본고는 “先 부채시가평가 대비와 정성평가 강화, 後 신뢰수준 상향과 같은 정량평가 강화”순으로 진행할 것을 제안한다.

제Ⅳ장의 영향평가 결과, RBC 강화와 부채시가평가가 동시에 시행되면 당기순익을 전액 내부유보 하더라도 RBC 비율 150% 회복에 회사에 따라서는 5년 이상 필요할 것으로 예상되지만, RBC 산출에 IFRS의 부채시가평가가 적용되는 것을 전제로 2018년까지 IFRS를 준비할 수 있는 시간은 고작 4년에 불과하다. 따라서 RBC 강화와 부채시가평가는 분리 시행하는 것이 바람직하다. 특히, 부채평가에 가장 큰 영향을 미치는 할인율에 대한 논의를 빠른 시일 내에 시작하여 할인율 기준 강화를 위주로 부채적정성평가를 강화할 필요가 있다. 또한, IFRS 4 Phase 2 도입이 RBC 규제에 미칠 수 있는 영향을 분석하고 대응방안을 논의할 필요가 있다.

〈그림 Ⅴ-4〉 지급여력 규제 로드맵 제안



자료: 조재린 외(2013), p. 34.

다음으로 지급여력규제 강화는 부채시가평가 일정을 고려하여 단계적으로 강화하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 정량평가는 2016년까지 회사별 특성 반영 방안을 마련하고 2년간의 영향평가 및 의견수렴 기간을 거쳐 부채시가평가 적용 시점인 2018년 이후부터 강화시켜 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이때, 모든 보험회사에 일률적으로 적용되고 있는 현행 RBC 비율 150% 유지 관행의 철폐도 검토될 수 있을 것이다. 반면, ORSA와 같은 정성평가는 서두를 필요가 있다. EU Solvency II나 미국 RBC/SMI, ORSA 시행 계획을 밝힌 아시아 주요국의 정성평가 시행 시기는 2016년 전후로 예상된다. ORSA가 보험회사의 위험관리 유인을 높이는 보다 근본적인 대책이라는 점에서 2016년부터 ORSA를 시행할 것을 제안한다.

3. 금융감독당국과 보험회사의 대응과제

지급여력규제에 따른 보완 조치로 금융감독당국은 자본 확충을 위한 채권 상시 발행 요건을 완화하고 적극적인 위험관리수단으로서 재보험 및 파생상품에 관한 규제를 개선 또는 보완할 필요가 있다. RBC나 회계규제 강화에 따라 보험회사는 가용자본 감소와 요구자본 증가에 직면할 것이므로 보험회사가 적정 RBC 비율을 유지할 수 있도록 자본확충수단과 위험경감수단에 대한 다양한 선택이 가능한 여건을 마련하여 보험회사가 경영의 효율성을 높여 능동적으로 규제에 대응할 수 있도록 해야 한다.

당기순익의 내부유보, 채권 발행, 유상증자 등은 현재도 가능한 수단이지만, RBC 비율 150% 이상이 요구되는 감독 관행이 이뤄지는 가운데 RBC 비율 150% 이하에서만 발행 가능한 후순위 채권은 높은 자본조달비용을 초래할 수밖에 없고, 저금리와 가격규제로 수익성 개선 가능성이 희박한 상황에서는 유상증자도 쉽지 않다.

한편, 현행 RBC 산출에서 재보험 등 위험경감수단을 활용한 위험 경감 효과는 사실상 보험위험에만 한정되고 있다. 국내에서 재보험사[27]는 보험위험을 이전하는 재보험만 다룰 수 있고, 이에 금리위험이나 변액보험 보증위험 등에 대해 파생상품 등 다른 위험전가수단을 활용하더라도 그 위험 경감 효과는 RBC 비율에 반영되지 않는다. 국내에서는 주된 위험관리수단인 재보험이나 파생상품의 활용이 보수적으로 규제되고 있어서 지급여력 관련 규제가 보험회사의 능동적 위험관리를 유인하지 못하고 있다. 따라서 재보험 및 파생상품 규제를 개선 또는 보완할 필요가 있다.

마지막으로 가격규제는 보험회사의 적정 위험관리에 따라 나타난 결과를 보험료 등에 적절하게 반영하지 못하는 상황을 초래하여 지급여력규제가 의도한 보험회사의 위험관리 강화 유인이 약화되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 보험료 덤

27) 여기서 재보험사는 국내에서 영업 중인 전업재보험사를 의미한다.

핑에 대해서는 표준책임준비금제도 및 지급여력규제를 통해 보험회사가 보험금 지급보장에 필요한 충분한 보험료를 확보하도록 하고, 과도한 보험료 우려에 대해서는 공정경쟁감독기구의 역할 확대와 함께 근본적으로 소비자가 정보에 기초하여 상품을 선택할 수 있도록 시장규율을 강화하고 판매관행을 개선하는 것이 바람직하다. 결론적으로 금융감독당국은 지급여력규제와 관련 규제의 목적을 함께 고려하여 시장 조력자로서의 역할에 주력할 필요가 있다.

한편, 보험회사에는 국제적 정합성에 맞는 규제를 준수하는 것이 국내외 시장에서 중요한 경쟁력이 된다는 인식의 전환이 필요하다. 다시 말해 보험회사는 시장 주도자로서 환경변화에 능동적으로 대응해야 할 것이다. 전사적 위험관리를 통해 보험회사는 적절한 위험전가수단을 선택하고 보유 위험에 대한 적정 보험료를 산출해 상품구조를 바꾸는 노력이 필요하다. 이를 위해 보험회사는 데이터 확보와 인력 양성에 주력하여야 할 것이다. 한편, 지급여력규제와 같은 간접규제가 고도화될수록 데이터와 시스템 측면 모두에서 감독당국 역시 보다 전문적인 감독인력이 필요하므로 이에 충분히 대비해야 한다.

또한 보험회사는 이익의 적극적인 내부유보를 통해 실질적인 자본 확충에 주력하는 등 능동적으로 지급여력을 확보해야 한다. 특히 부채시가평가의 영향을 크게 받는 중 · 대형 생명보험회사의 경우 점진적으로 자본을 확충해 나갈 필요가 있다.

이상과 같은 본고의 결론에는 몇 가지 보완할 사항이 남아 있어 향후 이에 대한 연구를 기대한다. 먼저, 본고에서 제시된 규제 시행의 선후 관계는 IFRS의 보험부채 시가평가가 RBC에 그대로 영향을 준다는 시나리오에 기초하고 있다. 그러나 다른 시나리오도 가능할 것이며, 그 경우 본고에서 제시된 로드맵은 달라질 수 있다. 예를 들면, 현재와 같이 부채평가 결과가 RBC에 영향을 주지 않는 구조가 유지되는 시나리오 등도 가능할 것이다.

둘째, 금융감독당국의 보험료 인상 억제에는 지급여력 감독 측면이 아닌 보험회사의 수익 구조에 대한 불신 등 다른 측면의 고려가 반영되었다고 보는 것이 타당하다. 따라서 이러한 현안에 대한 공론화와 시장 이해관계자 간에 공감대 형성이 필요해 보인다.

셋째, 건전성 및 회계 규제의 강화 등에 대응한 보험회사의 유상증자, 채권 발행, 재보험, 파생상품 등 대응수단에 대한 보다 구체적인 검토가 필요하다.