



유럽 보험회사 회생 및 정리 체계 정비 논의와 시사점

황인창 연구위원

- 최근 유럽에서 보험회사 회생(recovery) 및 정리(resolution) 체계 정비에 대한 논의가 진행되고 있음
 - 과거 금융위기를 통해 보험회사의 질서 있는 정리를 위해 적절한 회생 및 정리 체계가 필요하다는 것이 강조됨
- 유럽 각국의 보험회사 회생 및 정리 체계 현황을 살펴보면, 국가 간 실질적 차이가 존재하며 EU 수준에서의 일치된 체계는 아직까지 마련되지 않았음
 - ① 준비 및 계획(preparation and planning), ② 조기개입(early intervention), ③ 정리, ④ 국가 간 협력 및 조정(cross-border cooperation and coordination) 측면에서 회원국 간 차이가 존재함
- 이러한 현황에서 유럽보험연금감독청(EIOPA)은 보험회사 회생 및 정리 체계에 대해 다음과 같이 제안함
 - 유럽 국가 간 최소 수준에서의 일치(minimum degree of harmonisation)가 필요함
 - 효과적인 회생 및 정리 체계를 마련하기 위해 EU 차원의 공통된 체계가 필요하지만, 회원국들이 자국 보험시장의 특성을 반영할 수 있도록 허용하고 보험회사 및 각국 당국에게 과도한 비용이 발생하지 않게 비례성의 원칙(proportionality)하에서 공통된 체계를 적용해야 함
 - EU 수준에서의 공통된 보험회사 회생 및 정리 체계는 ① 준비 및 계획, ② 조기개입, ③ 정리, ④ 국가 간 협력 및 조정으로 구성되어야 함
- 유럽 보험회사 회생 및 정리 체계 정비 논의에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같음
 - 위기방지 및 위기관리를 위해서는 지급여력제도 개선뿐만 아니라 보험회사 회생 및 정리 체계 개선도 병행되어야 함
 - 보험회사 회생 및 정리 체계 개선 시 금융안정위원회(FSB)가 권고한 ‘금융회사의 효과적인 정리제도 핵심원칙’과 국제보험감독자협의회(IAIS)의 ‘보험회사 회생 및 정리 기준(ComFrame M3E3, ICP 12)’ 등을 고려할 필요가 있음
 - 마지막으로 향후 실행될 유럽 보험회사 회생 및 정리 체계 개선은 구체적인 벤치마크 사례가 될 수 있으므로 지속적으로 관련 논의를 주시할 필요가 있음

1. 검토배경



■ 과거 금융위기를 거치면서 금융당국의 위기방지 및 위기관리 수단의 적정성에 대한 관심이 높아짐

- 일반기업과 달리 금융회사가 도산(failure)할 경우 금융시장 또는 국가경제 전체에 대한 시스템리스크로 확산되는 전염효과(contagion effect)를 초래할 수 있음
- 따라서 부실금융회사의 처리는 많은 시간이 소요되는 사후적인(ex-post) 사법당국의 절차에 전적으로 의존하기보다 전문성을 갖춘 행정당국이 사전적(ex-ante) 또는 사후적으로 신속하고 효과적인 조치(action)를 취할 수 있도록 넓은 범위의 권한을 가져야한다는 필요성이 제기됨
- 이에 G20은 금융시스템 안정을 위한 회생(recovery)·정리(resolution)제도 마련에 합의하였고, 2011년 금융안정위원회(FSB)는 ‘금융회사의 효과적인 정리제도 핵심원칙’(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)이라는 제도 개선 권고안을 발표함

■ 보험산업 또한 국제보험감독자협의회(IAIS)를 중심으로 위기 상황에 대처하기 위한 금융당국의 권한과 수단을 개선하기 위해 여러 가지 논의를 진행함

- 시스템적으로 중요한 대형보험회사(Global Systemically Important Insurer, G-SII)를 지정하는 방법론을 개발
- IAIG(Internationally Active Insurance Group)에 대한 회생 및 정리 기준(ComFrame M3E3), 모든 보험회사 및 보험그룹에 대한 정리 기준(ICP 12) 등을 마련

■ 이러한 상황에서 유럽은 은행산업을 중심으로 금융회사 회생 및 정리 체계와 관련한 규제 개선을 먼저 실시하였고 최근 보험산업에 대한 논의도 진행하고 있음

- 2014년 유럽연합 집행위원회(EC)는 은행 회생 및 정리에 관한 지침(Bank Recovery and Resolution Directive)을 채택하여 EU 차원에서의 은행 회생 및 정리에 대한 원칙을 마련함
- 최근 보험회사 회생 및 정리와 관련하여 유럽시스템리스크위원회(European Systemic Risk Board)와 유럽보험연금감독청(European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA)을 중심으로 논의를 진행하고 있음

- 본고에서는 유럽 각국의 보험회사 회생 및 정리 체계 현황을 살펴보고 보험회사 회생 및 정리 체계에 대한 EIOPA의 제안을 분석하여 시사점을 도출하고자 함

2. 유럽 각국의 보험회사 회생 및 정리 체계 현황



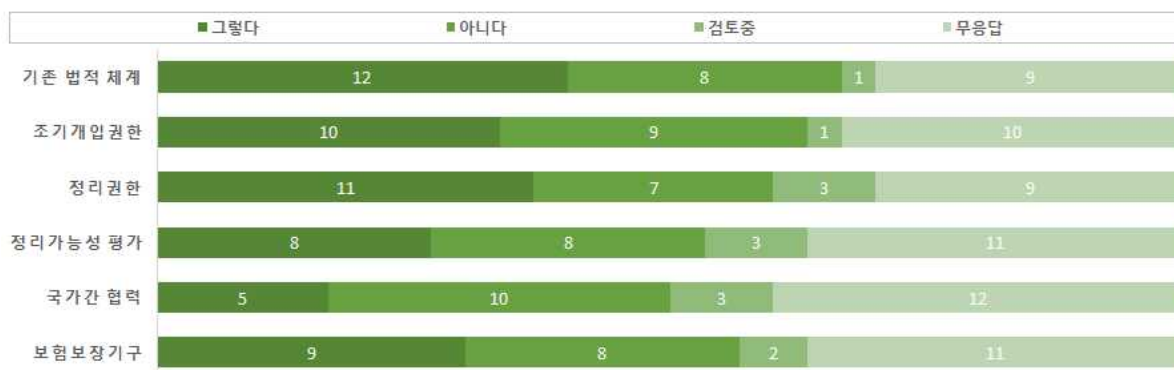
- EIOPA는 유럽 각국의 보험회사 회생 및 정리 체계 현황을 ① 준비 및 계획(preparation and planning), ② 조기개입(early intervention), ③ 정리(resolution), ④ 국가 간 협력 및 조정(cross-border cooperation and coordination) 등으로 구분하여 조사함
 - EIOPA는 2016년 상반기에 유럽 30개국의 감독당국을 대상으로 보험회사 회생 및 정리 체계 현황에 대해 설문조사함
- 유럽 국가들은 일반적으로 보험회사에게 선제적 회생 및 정리 계획(pre-emptive recovery and resolution plans)을 요구하지 않음
 - 선제적 회생 및 정리 계획은 스트레스 또는 위기 상황에 대한 보험회사의 인식과 준비를 제고시킴
 - ‘선제적’이란 위기 상황이 아닌 평상시, 즉 지급여력요구자본(Solvency Capital Requirement, SCR)을 충족하는 상황을 의미함
 - 선제적 회생 계획의 경우 7개국만이 요구하고 있으며 그 중 3개국은 G-SII에만 국한하고 모든 보험회사에 요구하는 국가는 2개국에 불과함
 - 선제적 정리 계획의 경우 5개국만이 요구하고 있으며 그 중 4개국은 G-SII에만 국한하고 모든 보험회사에 요구하는 국가는 없음
 - 선제적 정리 계획을 요구하는 5개국만 보험회사가 작성한 선제적 정리 계획에 대해 정리가능성 평가(resolvability assessments)를 수행하고 있음
- 조기개입권한(early intervention power)을 살펴보면 보험회사 경영 및 지배구조에 영향을 주는 권한 등 일부 권한은 널리 행사되고 있지만 그 밖의 권한은 일부 국가에서 제한적으로 행사됨
 - 조기개입에 있어 보험회사 자본적정성 복원을 목적으로 하는 권한, 보험회사 경영 및 지배구조에 영향을 주는 권한 등은 대부분의 유럽 국가에서 행사 가능함

- 하지만 사업 및 조직에 영향을 주는 권한과 관련하여 자금조달 운영을 모회사로 이전, 자회사 매각 요구 등의 권한은 대부분의 유럽 국가에서 행사 불가능함
 - 또한 대부분의 유럽 국가들은 조기개입권한으로 주주 배당을 제한하는 권한을 가짐
- 유럽 보험회사 정리 체계 현황과 관련하여 정리당국, 목표, 진입조건, 권한, 안전장치(safeguard) 측면에서 살펴보면 다음과 같음
- 대부분의 유럽 국가에서는 공식적으로 지정행정정리당국(designated administrative resolution authority)을 정하고 있지 않음
 - 공식적으로 지정행정정리당국을 정하고 있는 유럽 국가는 2개국에 불과
 - 유럽 국가별로 정리의 목표 및 우선순위에는 차이가 있으나, 일반적으로 주요 목표는 보험계약자 보호이고 두 번째 목표는 금융안정임
 - 유럽 국가들은 일반적으로 정리에 진입하는 구체적인 조건을 명시하지 않음
 - 유럽에서 행사 가능한 정리권한으로 보험회사 인가 취소, 신규 영업 금지(run-off), 포트폴리오 이전이 있으나, 이를 제외한 대부분의 정리권한은 행사 불가능함
 - 유럽 10개국만 보험회사 정리 시 채권자에 대해 파산절차와 동일수준의 보상원칙(no creditor worse off principle)을 가지고 있음
- 유럽에는 G-SII에 대한 위기관리그룹(crisis management group)이 설립되었지만, 일반적으로 국제보험그룹(cross-border insurance groups)을 대상으로 한 국가 간 협력 및 조정에 대한 협약은 없음
- 대부분의 유럽 국가들은 G-SII가 아닌 국제보험그룹에 대한 위기관리그룹을 가지고 있지 않음
- 보험보장기구(insurance guarantee schemes)를 살펴보면 국가별로 자금조달(funding), 기능(function), 범위(coverage) 측면에서 확연한 차이가 존재함
- 23개국이 하나 이상의 보험보장기구를 가지고 있고, 5개국은 자동차보험만을 대상으로 함
 - 13개국은 사전적 기준(주로 총보험료 기준)으로, 4개국은 사후적 기준으로, 6개국은 사전적·사후적 기준을 모두 반영하여 자금을 조달함
 - 보험보장기구의 주요 기능으로 보험회사 청산(liquidation) 시 보험계약자의 손실 보상(18개국), 가교기관(bridge institution) 또는 다른 보험회사로 포트폴리오 이전 시 자금공급(7개국) 등이 있음
 - 대부분의 유럽 보험보장기구는 자동차보험을 대상으로 하고 1개국만 재보험을 대상으로 포함함

- 유럽 12개국 감독당국은 현행 보험회사 회생 및 정리 체계에 대한 문제점을 인식하고 있고, 이 중 7개국은 향후 기존 체계를 보강할 계획이 있음(〈그림 1〉 참조)

- 유럽 감독당국이 인식한 문제점은 조기개입권한, 정리권한, 보험보장기구와 관련됨
- 1개국은 이미 개선안을 실행하고 있고, 나머지 국가들은 2018년 중으로 개선안을 실행할 계획임

〈그림 1〉 보험회사 회생 및 정리 체계에 대한 감독당국의 문제점 인식 현황



자료: EIOPA(2016), "Discussion paper on potential harmonisation of recovery and resolution frameworks for insurers"

- 유럽 각국의 보험회사 회생 및 정리 체계 현황을 종합해 보면, 국가 간 실질적 차이가 존재하며 EU 수준에서의 일치된 체계는 아직까지 마련되지 않았음

3. 유럽 보험회사 회생 및 정리 체계에 관한 EIOPA의 제안

- 보험회사 회생 및 정리 체계와 관련하여 EIOPA는 유럽 국가 간 최소 수준에서의 일치(minimum degree of harmonisation)가 보험계약자 보호 및 금융안정성 유지에 도움을 줄 것이라고 제안함
- 과거 금융위기는 보험회사의 질서 있는 정리를 위해 적절한 회생 및 정리 체계가 필요하다는 것을 보여줌
 - 은행산업보다 규모는 작지만 금융위기 동안 유럽 보험회사에게 약 65억 유로의 공적자금이 투입됨
- EU 차원의 공통된 보험회사 회생 및 정리 체계를 갖추게 되면 다음과 같은 장점이 있음

- EU 내 분절화(fragmentation)를 방지하여 규제 차익을 해소할 수 있음
- 국제보험그룹 정리 시 회원국 간 협력 및 조정을 증대시킬 수 있음
- 현재 다수의 회원국이 개별 국가 차원의 보험회사 회생 및 정리 체계 개선을 계획하고 있어 향후 회원국 간 일관성이 낮아질 우려가 있음
- 현재 시장환경이 보험회사가 도산할 위험이 있는 상황(장기간 저금리 지속, 자산 가격의 급격한 하락 위험 존재)으로 효과적인 회생 및 정리 체계를 통해 시장규율(market discipline)을 추구하고 도덕적 해이(moral hazard)를 방지할 필요가 있음
- 단일시장 강화를 통해 보험산업에서의 유럽 보험회사의 경쟁력을 제고시킬 수 있음
- 하지만 EU 차원의 공통된 보험회사 회생 및 정리 체계 마련에 대해 회원국 간 다음과 같은 이견이 있음
 - 은행산업과 달리 보험산업은 일반적인 도산절차(insolvency procedures)만을 통해 위기관리를 충분히 할 수 있고, 특히 보험회사의 부실화 및 도산은 단기간 내 이루어지지 않음(slow burn process)
 - 일부 회원국은 현재 자국의 보험회사 회생 및 정리 체계가 적절하다고 판단함
 - 개별 국가 차원의 체계는 EU 차원의 체계보다 각국 보험시장의 특수성을 반영하기 용이함
 - EU 차원의 공통된 보험회사 회생 및 정리 체계는 보험회사 및 각국 당국에게 추가적인 행정부담 및 비용을 부과함
- 따라서 EIOPA는 EU 수준의 공통된 보험회사 회생 및 정리 체계는 필요하지만 일치 수준은 최소가 되어야 한다고 제안함
- 여기서 ‘최소 수준에서의 일치’란 EU에서 정한 목표 및 원칙에 부합하는 범위 내에서 개별 국가 수준에서 회원국들이 추가적인 조치를 취할 수 있게 허용하는 것을 의미함
 - 회원국들에게 자국 보험시장의 특성을 반영할 수 있도록 유연성을 제공함
- 특히 보험회사 및 각국 당국에게 과도한 비용이 발생하지 않도록 비례성의 원칙(proportionality) 하에서 공통된 체계를 적용해야 함을 강조함
 - 비례성의 원칙이란 보험회사의 크기 · 복잡성 · 시스템과의 상호연계성, 개별 상황의 특성 · 크기 · 복잡성 등에 비례하게 규제를 적용해야 한다는 것을 의미함

〈표 1〉 유럽 국가 간 보험회사 회생 및 정리 체계 일치에 대한 의견

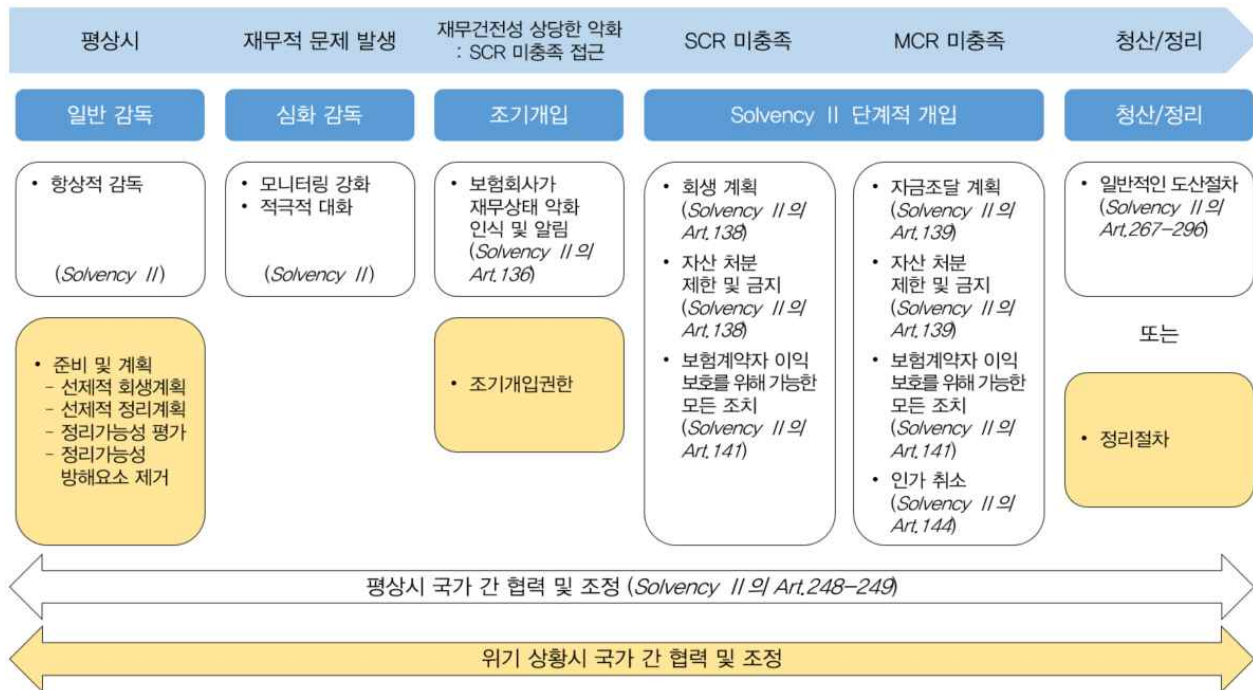
구분	세부내용
찬성	EU 내 분절화 방지
	국가 간 협력 및 조정 증대
	개별 국가 차원의 체계 개선 시 일관성 유지
	취약한 시장 환경과 시스템리스크
	단일시장 강화
반대	일반적인 도산절차로 충분함
	모든 회원국의 기존 권한이 비효율적이라 보기 어려움
	개별 국가 차원의 체계가 각국 보험시장의 특수성을 반영하기 쉬움
	보험회사 및 각국 당국에게 추가적인 행정부담 및 비용을 부과함

자료: EIOPA(2016), “Discussion paper on potential harmonisation of recovery and resolution frameworks for insurers”

■ 또한 EIOPA는 EU 수준의 일치된 보험회사 회생 및 정리 체계의 구성요소(building block)를 ① 준비 및 계획, ② 조기개입, ③ 정리, ④ 국가 간 협력 및 조정으로 나누고 각 요소에 대해 다음과 같이 제안함(그림 2) 참조)

- 보험회사에게 선제적 회생 및 정리 계획을 요구하고 정리당국은 이러한 계획에 대해 정리가능성을 평가해야 함
 - 선제적 회생 계획 수립은 보험회사 도산 확률을 감소시키고 선제적 정리 계획 수립은 보험회사 도산에 따른 영향을 감소시킴
- 회원국 간 공통된 조기개입권한이 주어져야 하고, 보험회사 부실화 확대를 막을 수 있도록 충분히 빠른 단계에서 권한 행사가 가능해야 하며, 권한 행사를 위한 평가는 개별 상황별로 접근해야 함
 - 조기개입권한 행사는 미리 정해진 지급여력비율과 같은 정량적 평가에 기반을 두어서는 안되고 개별 상황에 대한 감독자 판단에 의해 이루어져야 함
- 보험회사에 대한 지정행정정리당국이 있어야 하고, 정리의 목표가 명확히 명시되어야 하지만 정리당국은 개별 상황에 따라 그 목표들 간에 균형을 맞출 수 있도록 유연성을 가져야 함
- 정리당국의 전문적 판단과 재량을 바탕으로 적시에 정리에 들어갈 수 있도록 정리 진입에 대한 공통된 조건이 필요하고, 보험계약 및 보험금 지급을 지속 가능하게 하여 보험계약자 보호를 달성할 수 있도록 설계·시행·집행 측면에서 일관성을 가지는 공통된 정리권한이 필요함
 - 정리권한 행사 시 적절한 안전장치도 필요함
- 마지막으로 G-SII뿐만 아니라 국제보험그룹을 대상으로 한 국가 간 협력 및 조정에 대한 협약이 필요함

〈그림 2〉 위기관리흐름(crisis management flow)



자료: EIOPA(2017), "Opinion to institutions of the European Union on the harmonisation of recovery and resolution frameworks for (re)insurers across the Member States"

- 향후 EIOPA는 회원국들의 보험회사 회생 및 정리 체계 개선 과정을 모니터링할 계획이고, 이와 더불어 정리자금조달 및 보험보장기구 일치 등에 대한 논의도 수행할 계획임

4. 결론 및 시사점

- 최근 유럽 보험산업은 새로운 지급여력제도인 Solvency II 도입(2016년)과 더불어 효과적인 보험회사 회생 및 정리 체계 마련을 위해 관련 논의를 진행하고 있음
 - 유럽 정책당국은 보험회사가 시스템리스크의 원천이 되거나 이를 증폭시킬 수 있는 채널로서 작용할 수 있다고 판단하여 보험회사 회생 및 정리 체계 개선을 추진 중임
 - 현행 유럽 각국의 보험회사 회생 및 정리 체계는 국가 간 실질적 차이가 존재하며 EU 수준에서의 일치된 체계는 아직까지 마련되지 않았음

- 이에 EIOPA는 국제보험그룹의 효과적인 회생 및 정리를 위해 EU 차원의 공통된 체계가 필요하며 다만 개별 보험시장의 특수성을 반영하고 과도한 비용이 발생하지 않아야 된다는 점을 강조함
- 뿐만 아니라 EIOPA는 FSB 및 IAIS가 제시한 원칙 및 기준을 바탕으로 EU 차원의 일치된 보험회사 회생 및 정리 체계를 제안함

■ 유럽 보험회사 회생 및 정리 체계 정비 논의에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같음

- 위기방지 및 위기관리를 위해서는 지급여력제도 개선뿐만 아니라 보험회사 회생 및 정리 체계 개선도 병행되어야 함
 - 지급여력제도 개선을 통해 보험회사 도산 확률을 낮출 수 있지만 도산 자체를 막을 순 없음
 - 보험회사 회생 및 정리 체계 개선 시 우선적으로 국내 보험산업의 시스템리스크 유발 가능성 및 메커니즘을 분석하여 보험회사 회생 및 정리 체계 개선 필요성에 대해 검토해 볼 필요가 있음
 - 또한 현행 체계에서의 문제점을 준비 및 계획, 조기개입, 정리, 국가 간 협력 및 조정 측면에서 평가할 필요가 있음
- 또한 보험회사 회생 및 정리 체계 개선안 도출 시 FSB가 권고한 ‘금융회사의 효과적인 정리제도 핵심원칙’과 IAIS의 ‘보험회사 회생 및 정리 기준(ComFrame M3E3, ICP 12)’ 등을 고려해야 함
- 마지막으로 향후 실행될 유럽 보험회사 회생 및 정리 체계 개선은 구체적인 벤치마크 사례가 될 수 있으므로 지속적으로 관련 논의를 주시할 필요가 있음 **kiri**