

【 주간이슈 】

금융위기 이후 미국 보험감독체제 개편 논의와 전망*

이기형 산업연구실장

이상우 선임연구원

- 최근 미국은 연방보험법(National Insurance Act, 2007) 제정을 통한 연방 또는 주정부의 선택적 감독체제도입에 대한 입법논의가 활발히 진행되고 있음.
 - 보험산업의 경우 감독체제의 개편 논의는 135년만에 진행되는 것임.
- 이러한 가운데 미국 재무성은 금년 3월 서브프라임 모기지 위기에 대해 효과적으로 대처하지 못한 것으로 평가하고 금융보험감독체제 개선을 위한 개혁안 마련하여 공표함.
- 보험산업의 감독체제 개편안은 연방보험감독기구(ONI)와 선택적 연방감독제도(OFC)를 도입하여 OFC를 선택하는 보험회사의 경우 ONI의 설립허가에 의해 미국 전지역에서 보험사업을 영위할 수 있도록 하여 공정 경쟁시장의 법률적 기반을 마련하는 것이 핵심내용임.
- 선택적 연방감독제도가 도입될 경우 미국 보험회사는 물론 한국 등 외국 자본에 의한 미국 전지역의 보험업 및 전국적 규모의 대리점 진출이 활발해질 것으로 전망됨.
- 현재 동 법안이 상하원에 제출된 이후 보험업계 및 보험감독관협의회(NAIC) 등 이해관계자간의 활발한 논의가 진행되고 있으며, 향후 오바마 정부와 다수당인 민주당의 우선과제로 입법 추진이 될 가능성이 있음.

* 본고는 보험연구원의 공식 견해가 아니며 작성 연구원 개인의 견해를 밝혀 둡니다.

1. 미국 보험감독체제의 현황과 특징

- 135년 동안 유지되어 왔던 주 정부 중심의 보험감독체제가 최근 연방 감독체제로의 변화를 모색하고 있는데, 보험감독체제는 역사적 요인에 의해 변화하여 왔음.
- 1869년에 보험상품은 주간 거래(interstate commerce)가 아니므로 연방감독이 아닌 주의 감독을 받아야 한다는 대법원 판결(Paul v. Virginia 1869)에 의해 주 보험청의 감독이 시작되었으나.
 - 1944년 보험상품에 대해 연방규제 및 연방공정거래법의 적용을 받도록 한 대법원의 판결(United States v. South-Eastern Underwriters Association)에 의거, 76년 만에 다시 연방감독으로 전환함.
 - 1945년에 들어 McCarran-Ferguson법을 제정하여 보험업의 감독은 주 정부가 제정한 보험법의 감독을 받도록 하되 동 법에서 적용제외를 인정하지 않은 사항에 대해서는 연방공정거래법의 적용을 받도록 함.
 - 1999년 금융서비스 현대화를 위한 GLB법을 제정하여 1933년의 글래스 스티걸법의 제한을 없애 지주회사 방식의 금융겸업화를 촉진하고, 은행, 증권회사에 대한 감독은 연방 또는 주 감독 형태를 도입했지만 보험은 계속하여 주 감독을 유지하는 것으로 확정하여 현재에 이르고 있음.

<표 1> 미국 보험감독체제의 역사적 변천

연도	주 요 사 건 (법 률) 명	주 요 내 용
1869	Paul v. Virginia 판례	보험상품이 주간거래에 해당하지 않기 때문에 연방법이 아닌 주 보험법 감독을 받도록 판결
1933	Glass-Steagall Act	금융업의 본체겸업을 금지
1944	SEUA 판례	보험업은 연방감독 및 공정거래법의 적용을 받아야 한다고 판결
1945	McCarran-Ferguson법 제정	보험업은 주 보험청의 감독을 받도록 하되 적용제외 이외의 사항에 대해 연방공정거래법 적용
1999	Gramm-Leach-Bliley Act (금융서비스현대화법) 제정, 시행	금융지주회사 방식의 금융겸업 허용, 다른 금융업은 이중감독도입, 보험은 주 보험청 감독 유지

자료: The department of the Treasury, *BluePrint for A Modernized Financial regulatory Structure*, 2008.4

□ 현행 미국의 금융보험감독체제는 연방정부와 州정부의 이중감독체제(dual regulation system)와 보험사업에 대한 州정부의 감독체제가 운영 중임.

- 은행의 경우 국법은행에 대해 연방통화감독청(OCC)이 설립허가 등 감독을 행사하며, 州법 은행에 대해서는 州정부가 주된 감독권한을 가짐.
- 증권회사는 증권거래위원회(SEC)가 증권회사에 대한 등록 심사, 감독 및 검사 등 증권행정에 관한 포괄적 규제·감독을 실시하고 있음.

<표 2> 미국의 금융보험회사 감독체제

		연방감독기구					州감독
		FRB ¹⁾	FDIC ²⁾	OCC ³⁾	OTS ⁴⁾	SEC ⁵⁾	
은행	國法은행 (FRS ⁶⁾ 강제가입·FDIC 강제가입)		○	●			
	州法은행						
	FRS가맹(FDIC 강제가입)	◎	○				●
	FDIC만 가입		◎				●
저축 금융 기관	저축금융기관지주회사				◎		
	연방허가기관(FDIC 강제가입)		○		●		
	州 허가기관		○		◎		●
	FDIC 비가입						●
보험							●
증권						●	
은행지주회사(금융지주회사 포함)		◎					

주: 1) FRB(Federal Reserve Board): 연방준비제도이사회

2) FDIC(Federal Deposit Insurance Corporation): 연방예금보험공사

3) OCC(Office of the Comptroller of the Currency): 통화감독청

4) OTS(Office of Thrift Supervision): 저축금융기관감독청

5) SEC(Securities and Exchange Commission): 증권거래위원회

6) FRS(Federal Reserve System): 연방준비제도시스템

7) ●: 허가권한(증권은 등록제) 및 주된 감독권한, ◎: 주된 감독권한, ○: 연방예금보험공여자로서의 검사권한

자료: 1) 일본은행 조사월보 2000.1월호, “美國における金融制度改革法の概念”

2) The department of the Treasury, *Blueprint for A Modernized Financial regulatory Structure*, 2008.4

□ 미국의 보험감독체제는 다음과 같은 특징이 있음

- 주 보험법에서 공정거래법의 적용제외를 포함한 모든 보험영업에 대한 감독권한을 주 보험청이 행사함에 따라 각주마다 보험업법과 보험감독청이 제정 및 설립되어 있어 주별로 보험감독규제가 서로 상이하여 전국단위 보험영업활동에 제약요인 존재
- 이러한 문제를 해소하기 위하여 1871년에 NAIC(全美보험감독관협의회)가 설립되어 보험감독규제의 통일성을 기할 수 있도록 각종 모델법·규칙 등을 제정하여 주 보험감독청에 제공하고 있음.
 - NAIC의 모델법은 법적 구속력은 없지만 주요 모델법을 수용한 각주에 대해 인증을 부여하는 등 영향력이 지대함.

2. 미국 보험감독체제 개편 논의 경과

□ 미국 재무성은 보험감독이 연방법이 아닌 州 보험법의 감독을 받음으로서 비효율성이 발생하는 점을 지적하였음.

- 보험회사가 미국 전 지역에서 보험사업을 영위하고자 할 경우 각각의 상이한 주 보험법(50개)과 감독규제에 대비한 경영전략을 마련하여야 함.
- 주별 규제로 인하여 컴플라이언스 비용 증가와 신상품 개발 및 판매에 대한 시간 지연, 州법의 과도한 보험규제 및 복잡성 등이 타 금융권역에 비해 경쟁이 제한됨.
- 해외에 진출한 미국의 대형 보험회사나 미국에 진출하고자 하는 외국계 보험회사에도 현행 상이한 주별 보험감독체제가 적용되어 글로벌 경영환경에 부합하지 못하고 외국으로부터 규제 통일의 요청이 있었음.

□ 미 의회에서는 금융의 겸업화 및 국제화 등의 세계적인 추세와 서브프라임 사태로 인한 금융위기 등에 현재의 보험감독체제가 신속히 대응하지 못하고 있다고 판단하고 대체적인 보험감독 방안을 제안함.

- 2007. 5.24일에 상원의원 John Sununu 및 Tim Johnson이 연방보험감독기구 (Office of National Insurance : ONI) 신설, 선택적 연방감독제도(Optional Federal Charter : OFC) 도입을 골자로 한 연방보험법안(S. 40 National Insurance Act of 2007)을 의회에 제출하여 논의 중에 있음¹⁾.

1) http://www.washingtonwatch.com/bills/show/110_SN_40.html?view=discuss

- 또한, 2007. 7. 26일 Melissa Bean(민주당)과 Ed Royce(공화당)의원이 상원법안과 유사한 연방보험법안(H.R. 3200 National Insurance Act of 2007)을 하원에 제출하였음.

□ 미국 재무성은 서브 프라임 모기지 위기를 경험하면서 현행의 금융감독체제가 미국의 금융위기에 효과적으로 역할을 하였는지에 대해 의문을 제기하고 비효율적인 미국의 금융감독체제를 개선하기 위해 「금융감독체제 개편안」*을 제안함.

* “Blueprint for a Modernized Financial Regulatory Structure(2008.3.31)²⁾”

- 현재 동일 금융권역내에서 조차 각기 다른 감독기구가 금융 감독업무를 수행하고 있으며 이는 감독기구 및 피감독자인 금융회사들로 하여금 비용 및 시간상의 비효율성을 초래함으로써 금융산업의 경쟁력 약화를 야기할 뿐만 아니라 금융감독기구간 감독권한 중복 문제가 발생
- 또한 금융감독시스템의 근본적 개편을 위하여 ①시장안정 감독기구 ②금융회사 건전성 감독기구③소비자보호 등 금융업에 대한 감독기구를 설립하는 것을 골자로 하는 장기계획을 마련하였음.
 - 구체적으로는 FRB의 감독권한을 상업은행, 증권사, 투자은행, 헤지펀드 등으로 확대, 규제공백을 해소하기 위하여 증권거래위원회(SEC)와 상품거래위원회(CFTC)를 통합, 통화감독청(OCC)과 저축기관감독청(OTS)의 통합, 연방모기지위원회(MOC)와 연방보험감독실(OIO)를 신설하는 것임.

3. 미국의 보험감독체제 개편 방안

- 연방정부 주도의 보험감독체제의 도입을 추진하기 위해 재무성 산하에 연방통화감독청(OCC)과 유사한 연방보험감독기구(ONI) 신설하여 종합적 규제체제(comprehensive regulatory system) 구축
- 연방보험감독기구의 조직으로 보험사기국, 소비자사무국, 옴브즈만국을 설치하여 운영하며, 감독관(commissioner)은 상원의 자문과 동의를 받아 대통령이 5년 임기로 임명
- 선택적 연방감독제도(OFC)를 두어 보험회사가 연방감독 또는 주 보험청의 감독을 선택할 수 있도록 하여 은행의 금융감독체제와 유사하게 함(dual federal-state

2) <http://www.treas.gov/press/releases/reports/Blueprint.pdf>

regulatory structure).

- 재무성 개혁안은 연방보험감독기구와 병행해서 보험감독실(Office of insurance Oversight)를 두어 국제보험규제분야 이슈분석 및 대응, 글로벌 보험분야(금융 보증, 모기지보험, 자연재해보험) 등에 대해 재무성장관의 자문역할 수행

□ 연방보험감독관의 규제 및 감독권한 범위

- 보험회사는 매 3년마다 정기검사를 받으며, 판매채널은 법규를 위반한 증거가 있거나 불완전판매로 인한 민원이 제기되는 경우 즉각적으로 검사를 실시
 - 보험회사는 RBC, 투자기준, 자산부채평가 기준 등 NAIC가 정한 법규(law or regulation)에 따라야 함. 또한 보험회사는 독립회계감사위원회 설치, 배당제한, 관계사와 거래 제한 등도 준수해야 함.
- 보험회사 등이 이러한 감독사항을 위반한 경우 설립/면허 취소, 자산매각, 경영자 고용 등에 대한 사항을 중지할 수 있으며, 법규를 위반한 경우 1일당 1백만 달러의 벌금을 부과할 수 있음.

□ 연방보험감독의 적용대상

- 연방보험법의 감독대상자는 보험회사(national insurance), 재보험회사, 보험모집종사자(national producer : 대리점, 중개사), 외국계 보험회사의 미국 내 지점, 자율규제기관이 해당됨.
 - 이들에 대해 연방정부는 설립인가(chartering), 면허(licensing), 규제(regulation), 감독(supervision)에 대한 감독 권한을 행사.
 - 연방규제를 선택하지 않는 보험회사 등은 州법의 감독규제를 받게 되며 이의 선택은 피 감독자가 함.
- 보험회사의 면허는 본체 내에서 손·생보 경영은 불가하며 지주회사형태로 경영은 가능하도록 함.
- 다만, 연방감독규제를 선택한 보험회사에 대해 州 보험청은 ①주의 세법, ② 의무보험인 산재보험 및 개인자동차보험의 인수 등 업무, ③ 임의보험의 적용이 불가능한 공동인수제도, 지급보증기금의 가입 등에 대한 감독권한을 행사할 수 있도록 허용
- 연방감독기구는 연방보험회사와 판매자를 위한 자율규제기관에 대해서 등록하고 감독할 권한을 가짐. 단, 회사 설립, 합병, 전환결정 등에 관련된 자율규제기구는 허용하지 않음.

□ 연방보험회사의 상품개발 판매 장기간 소요 등으로 다른 금융업과의 경쟁열위를 극복하기 위하여 특정 보험상품영역을 규정하고 이에 대한 규제완화를 추진

- 연방법 적용보험회사가 미국 전 지역에서 판매·권유·인수할 수 있는 보험상품으로 생명보험에서는 연금, 질병소득보상보험, 간병보험 등을 들고 있으며
- 손해보험에서는 배상책임보험, 보증증권, 자동차보험, 주택종합보험 등이 논의되고 있음.

□ 보험회사의 보험금 지급 불능으로부터 보험계약자를 보호하기 위하여 연방계약자보호기금(national insurance guaranty corporation)을 도입

- 연방보험법의 적용을 받는 보험회사, 재보험회사, 보험모집종사자(대리점, 브로커 등)에 대해 연방보험감독기구가 적기 시정조치(prompt corrective action) 발동
- 현재 주에서 운영 중인 생보, 손보, 건강보험 등을 통합한 연방보험계약자보호기금을 설치하여 분리계정을 하며, 참여회사가 사후각출로 기금을 출연함. 보험회사 파산시 계약자는 주보험청의 보호기금의 보상한도 내에서 보상을 받고 이것이 NAIC 모델법에서 정한 보상한도에 미흡한 경우 그 차이를 보상받게 됨.

□ 공정하고 균형 있는 시장경쟁에 대한 법적 기반 구축

- 연방감독을 받는 보험회사와 타 금융기관(은행, 증권회사, 외국보험사업자나 재보험회사)에 대해 공정한 보험경쟁 시장 기반 구축을 통해 금융기관간 공정 경쟁을 촉진하며 연방공정거래법의 적용을 받음.
- 현재와 같은 주별 복잡하고 상이한 상품인가 절차로 인한 비효율성을 해소하기 위하여 최소한의 보험금 보상기준을 충족하면 신속하게 신상품을 시장에 판매할 수 있도록 규제를 완화함.

□ 보험상품의 불완전 판매, 보험사기 등을 억제 방지 위한 조치 도입

- 허위·과장광고 및 부적합 보험기간의 설정, 보험계약자에 대한 불공정 계약체결에 대처하기 위해 강력한 소비자 보호 체제와 연방정부의 감독권한을 강화할 계획임.
- 보험회사 운영(operation), 실무, 보험회사 및 모집종사자의 영업행위에 대한 감독권한이 강화
 - 이로 인해 보험사업의 안전성과 건전성을 보증하며, 충분한 정보공시를 하여 소비

자의 권익 보호를 도모할 것임.

- 불법적인 보험금 청구나 보험사기 행위를 방지하기 위해 사기국을 운영하고 사기행위에 대한 정의, 처벌내용을 규정함.

4. 보험감독체제 변경의 영향 및 전망

□ 보험감독체제 개편안이 상하원에 제출되어 있지만 찬반양론만 가시화되고 의회차원에서 본격적인 심의는 들어가지 못한 상태임.

- 미국 연방재무성은 보험산업의 감독체계의 금융겸업화로 금융업간 경쟁이 진행되고 있음에도 은행에 비해 신상품개발 판매의 열위를 극복할 수 있음.

□ 동 개편안에 대해 보험협회(American Insurance Association), 생명보험협회(American Council of Life Insurance), 재보험협회(Reinsurance Association of America), 대리점중개사평의회(Council of Insurance Agents & Brokers) 등 전국적인 규모의 단체들은 다음과 같은 의견을 들어 찬성하고 있음.

- 금융겸업화로 금융업간 경쟁이 진행되고 있음에도 은행에 비해 신상품개발 판매의 열위를 극복할 수 있음.
 - 은행은 신상품을 개발해 연방감독당국의 승인을 받은 경우 모든 주에서 판매가 가능하나 보험회사는 모든 주에서 상품인가를 개별적으로 받아야 하고 주별 규제체계 및 해석이 달라 최대 2년이 소요되는 단점을 보완할 수 있음.
 - 생보상품의 경우 주별 규제차이에 따라 주 규제에 맞춘 특정상품이 79%이나 해당되고, 상품은 본질적으로 하나이나 48개가 다른 상품이 존재하는 등 비효율적으로 운영되어 왔다고 지적함.
- 연방정부와 주정부의 경쟁에 의해 보다 협조적인 규제환경을 조성할 수 있으며, 단일 규제에 의해 전국에서 보험사업 영업 및 판매를 할 수 있어 규제비용(regulatory cost)이 크게 감소하여 소비자편익으로 환원될 수 있음.
 - 생보사의 경우 연간 57억 달러 compliance cost 절감
 - 판매자의 허가취득비용이 1/3 이상으로 크게 절감

<표 3> 보험면허체계 변경 효과

구 분	현재 주별 감독체계	전국단일면허	주요보험 전국 단일면허
전체 허가비용	431.4 백만 달러	54.4 백만달러	163.2 백만달러
판매자당 허가건수	7.9	1	3
허가당 비용	100달러	100달러	100달러

자료: Lauren Regan, The Optional Federal Charter: Implication for Life Insurance Products, July 17, 2007, p.11

- 전국적인 보험감독기관이 존재함으로써 인해 해외보험사업 영위가 용이해 지고, 보험회사간 전국 규모의 경쟁이 촉진되어 소비자에 대한 보다 많은 상품제공과 낮은 보험료 적용 등의 소비자 편익 증대할 것으로 기대
- 동 개편안에 대해全美보험감독관협회(NAIC), 손해보험협회(property Casualty Insurers Association of America), 프로대리점협회(National Association of Professional Insurance Agents of America) 등은 다음과 같은 의견을 들어 반대 입장을 표명하고 있음.
 - 주 보험감독당국은 해당 지역의 시장상황을 가장 정확하게 파악하고 있어 효과적이고 유연한 감독정책을 펼칠 수 있음.
 - 주 규제는 다양성에 따라 나쁜 규제의 영향을 줄이고 혁신과 규제개선을 촉진할 수 있음.
 - 연방감독으로 전환하는 경우 새로운 연방각료주의가 나타날 위험성이 있으며, 주 보험료세 감소에 따른 주 재정의 악화가 예상됨
 - 선택적인 연방감독제도(OFC)가 도입되면 전체적인 보험감독제도가 붕괴될 가능성이 있음.
- 미국의 보험감독체제가 개편되는 경우 보험산업 요소별로 많은 변화가 예상
 - 주별 감독은 보험회사 진입의 장벽으로 작용했으나 연방보험감독국(Office of National Insurance)의 허가를 받게 되는 경우 이 문제가 해소되기 때문에 경쟁력 있는 해외 보험사의 진입이 보다 용이해 질 것으로 전망
 - 또한 보험판매채널의 경우도 전국적인 대리점 등이 가능해짐에 따라 대형화와 경쟁이 증가할 것으로 보임. KiRi