

【 주간 이슈 】

IAIS의 공통감독체계(ComFrame) 논의와 시사점

이승준 연구위원
오병국 연구원

- 국제보험감독자협의회(IAIS)는 2010년 7월 1일부터 공통감독체계(ComFrame)¹⁾를 만드는 프로젝트에 본격적으로 착수하여 3년 이내에 개발을 마치는 것을 목표로 개발 작업이 진행 중에 있음.
 - 세계적인 거대 보험그룹들은 국제적인 활동을 통해 그룹구조를 최적화시키며 이익을 극대화하고 있어, 이들에 대한 국제적으로 통일되고 일관된 그룹단위감독 체계의 개발의 필요성이 제고되고 있음.
- 공통감독체계는 국제적으로 활동 중인 보험그룹(IAIGs: Internationally Active Insurance Groups)의 적용범위, IAIGs의 구성 및 사업범위, 건전성 등의 양적·질적 요건, 감독협력 및 상호작용, 관할권적 문제 등 5개의 모듈로 구성됨.
 - 각 모듈은 다시 구성요소로 나뉘어 우선순위에 따라 3년에 걸쳐서 순차적으로 개발될 예정임.
- 앞으로 우리나라 보험산업도 보험지주회사 형태의 보험그룹의 출현과 이들의 해외진출이 예상됨에 따라 국제적으로 활동하는 보험그룹(IAIGs)의 리스크 관리 등 감독 기능 강화의 필요성이 제기될 수 있음.
 - 따라서 그룹단위감독 및 국제적 보험그룹에 대한 공통감독체계 구축의 논의과정에 우리나라 보험산업도 적극적으로 참여할 필요가 있음.
- 특히 한국 등 금융신흥국의 보험산업 및 보험회사의 특성을 IAIGs 선정과정 및 그룹단위 감독 논의 과정에 반영함으로써, 신흥국 금융산업의 성장을 저해하지 않는 감독체계를 도출할 수 있도록 하여야 할 것임.
 - 이를 위해 새로운 감독체계의 구축과정에 각계(학계, 보험 및 금융업계, NGO 등)의 의견을 반영하고 충분한 토의를 거쳐 결정하는 것이 중요함.

1) 국제적으로 활동하는 보험그룹(IAIGs)의 감독을 위한 공통체계(Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups)

1. 논의배경 및 일정

- 현재 세계적인 거대 보험그룹들은 유·무형 자산 및 리스크를 국제적으로 이동시키면서 그룹구조를 최적화시키며 이익을 극대화하고 있으나, 이들에 대한 보험감독은 대부분 단일 국가의 단일회사(solo) 감독 체계에 머무르고 있는 실정임.
 - 전 세계적으로 18대 손해보험그룹과 27대 생명보험그룹이 전체 보험시장 수입 보험료의 절반가량을 점유²⁾하고 있음.
 - 여러 금융권역에서 활동 중인 금융회사의 경우 각 권역별 규제의 차이를 이용하여 이익을 편취하는 규제차익(regulatory arbitrage)의 문제가 발생할 소지가 존재함.
 - 이에 따라 최근 들어 그룹단위감독(group-wide supervision)에 대한 관심과 이해가 일부 IAIS 회원국들을 중심으로 제고되고 이들 국가는 감독체계도 그룹단위감독을 반영하고 있음.
- 하지만 아직까지 국제적으로 활동 중인 보험그룹(IAIGs)에 대한 각 나라들 사이에 통일되고 일관된 감독체계가 부재하여 이 문제가 감독당국에 있어 중요 현안문제로 대두되고 있음.
 - 여러 국가에서 지점 또는 현지법인의 형태로 다양한 금융회사를 운영 중인 다국적 금융복합그룹의 경우, 일관되고 통일된 감독체계 아래 본국 및 주재국 감독자 사이의 상호협조를 통하여 권역별, 국가별 규제차익의 문제를 줄일 수 있음.
 - IAIS는 2009년 7월, 국제적으로 공통되고 일관된 보험그룹 감독체계의 개발에 대한 실효성 등을 타진하기 위한 설문을 공통평가체계(Common Assessment Framework) 작업반을 통해 실시한 바 있음.
- 국제보험감독자협의회(IAIS)는 국제적으로 활동하는 보험그룹(IAIGs)의 감독을 위한 공통체계(Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups)³⁾를 만드는 프로젝트를 시작하였음.
 - 공통감독체계(ComFrame)란 IAIGs에 대한 그룹단위 감독을 작동하도록 하는 기능적 체계로 2010년 1월 18일, ComFrame의 5개 모듈과 각각의 모듈에 대한

2) Swiss Re, Sigma No.2/2010, 2010.

3) 이하 공통감독체계 또는 ComFrame으로 약칭

하위 구성요소로 이루어지는 ComFrame 구성안이 집행위에서 채택됨.

- 집행위원회(Executive Committee)의 감독과 전문위원회(Technical Committee)의 자문을 받는 공통감독체계 개발작업이 지난 2010년 7월, 공식적으로 출범함.
- 현재 ComFrame 작업반은 IAIS 집행위원회 차원의 지원을 받으면서 공통감독체계 개발에 관한 논의를 지속적으로 진행시키고 있음.

□ ComFrame 작업반은 공통감독체계 개발 프로젝트 전반에 대해 책임을 지고 추진하며, 감독체계 내용의 전반적 일관성 및 질적 수준을 유지 또는 제고하고 전반적인 프로젝트 개발 과정을 원활하게 하는 역할을 담당함.

- 또한 감독당국과 보험업계 등 관련 당사자들과의 정보공유와 다른 소위원회 또는 작업반에 할당되지 않은 구성요소를 개발하는 책임도 가짐.

□ 공통감독체계는 공식 출범일인 2010년 7월 1일부터 3년 이내에 개발을 마치는 것을 목표로 개발 작업이 진행 중에 있음.

- 지난 2010년 9월 15일에 개념보고서 및 우선순위 A 항목⁴⁾에 대한 기술보고서 초안을 완성하였으며 2011년 1월 20일까지 이들 보고서의 2차안을 완성할 예정임.
- 이어 2011년 5월 15일까지 개념보고서 및 우선순위 A 항목에 대한 기술보고서 최종안을 완성하여 1년 이내에 공통감독체계의 의도 및 각 요소에 관한 포괄적이고 심층적인 개념보고서를 제출할 계획임.
- 또한 2013년까지 매년 7월 1일에 맞추어 해당 분야 담당위원회 등과 함께 우선순위 A에서 C까지의 각 요소들에 관한 기술보고서를 제출할 예정임.
- 3년간의 개발단계 직후부터는 집행위원회의 승인 아래 영향 평가를 실시하는 조정단계(Calibration Phase)로 공통감독체계 실행에 따른 산업에 미치는 영향 등에 대한 적절한 평가를 얻을 계획임.

□ 전문위원회의 장기계획(roadmap)에 맞추어 해당 소위원회와 필요 시 임시작업반에서 주요 내용의 작성을 협조 받고, 집행위원회에 공통감독체계 개발 진행 상황을 적어도 각 분기회의 때마다 보고하도록 함.

- ComFrame 작업반에서 개념보고서의 일부와 기술보고서 각 모듈의 해당 내용 작성을 해당 소위원회 및 임시작업반에 도움을 받을 수 있도록 함.

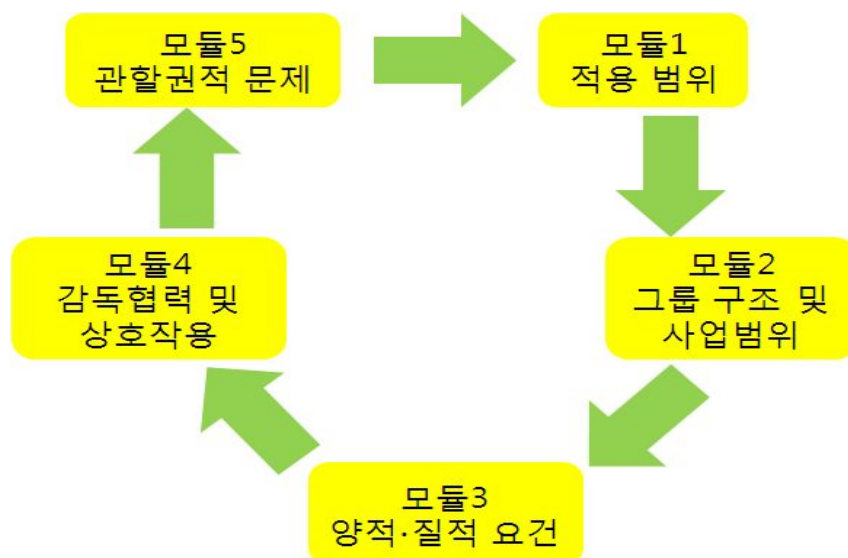
4) 공통감독체계는 5개의 모듈과 그에 따른 각 구성요소로 구성되며 구성요소들은 우선순위에 따라 A, B, C로 구분됨.

□ 본고는 향후 보험산업 감독에 중요한 영향을 미치게 될 IAIS 공통감독체계 개발과 관련된 논의의 내용을 소개하고 우리나라 보험산업에 대한 시사점을 얻고자 함.

- 우리나라 보험산업에도 앞으로 지주회사의 출현이 본격화되고 이들이 국제적으로 활동하면서 IAIGs로 분류되어 국제적 감독체계에 편입될 개연성이 크므로 보험그룹의 감독에 대한 국제적 논의에 관심을 기울일 필요가 있음.

2. 공통감독체계의 개요 및 주요 내용

<그림 1> 공통감독체계 개념도



자료: ComFrame Task Force, "ComFrame in a Nutshell", IAIS, July 1, 2010.

□ 공통감독체계는 총 5개의 모듈(Modules)로 구성되며, 각 모듈은 구체적인 구성요소 (Elements)들로 이루어짐. <그림 1 참조>

- 모듈 1은 IAIGs의 적용범위, 모듈 2는 IAIGs의 구성 및 사업범위, 모듈 3는 양적·질적 요건, 모듈 4는 감독 협력 및 상호작용, 모듈 5는 관할권적 문제 등을 다룸.
- 각 구성요소들은 우선순위에 따라 A, B, C로 구분되고 각각 12, 24, 36개월의 일정으로 개발될 예정임.
 - 우선순위 A에 해당하는 요소항목은 총 4개로 Module 1 Element 1(이하 M1E1으로 표기), M1E2, M5E1a, M5E1b이며 나머지 요소항목들은 우선순위

B 또는 C 이거나 아직 미정임.

- 모듈 1은 공통감독체계의 적용범위(scope of application)를 다루며 특히 우선순위 A로 분류된 M1E1은 적용대상 그룹의 정의를 M1E2는 이들 그룹을 공통감독체계 적용대상으로 선정하는 절차와 범위를 다룸.

<표 1> 모듈 1: 적용대상의 범위

모듈 1	내 용	담당소위	우선순위
기반 원칙	ICP*23: “그룹”의 정의	IGS**	
요소 1	국제적으로 활동 중인 보험그룹에 대한 적용	IGS	A
요소 2	국제적으로 활동 중인 보험그룹의 식별과정 및 범위	IGS	A
요소 3	금융복합그룹의 영향 (권역간 그룹단위 감독관의 결정기준)	IGS	B
요소 4	금융복합그룹의 영향 (권역간 협력 규약 및 규정)	IGS	B
요소 5	금융복합그룹의 영향 (중요한 규정 및 요건에 관한 권역간 조화)	IGS	B

주: * ICP는 보험핵심원칙(Insurance Core Principle)

** IGS는 보험그룹소위원회(Insurance Groups and Cross-sectoral Subcommittee)

- M1E1의 적용대상 그룹의 정의와 관련하여 공통평가체계 적용대상 보험그룹의 선정에 있어 선정기준(Criteria)을 제시하되 감독자의 재량에 최종적으로 의존하도록 함.
 - 보험그룹은 둘 이상의 계열회사 중 적어도 하나가 중요 보험회사이고 계열회사들이 ICP 23⁵⁾에 정의된 보험그룹에 해당함.
 - “국제적으로 영업 중”은 일정 개수 이상 주재국의 자회사 및 지점을 통한 활동이나 일정액 이상 보험인수를 할 경우를 의미함.
- M1E2의 적용대상 그룹의 선정절차 및 범위와 관련하여 본국(home country) 감독자는 다른 연관된 권역의 감독자들과 긴밀한 협력관계를 갖고 IAIGs를 선정해야 함.
 - IAIGs 선정 시 그룹단위 감독자가 절차를 주도하되 궁극적으로는 주재국(host country)의 감독자와 협의하여 선정하고 지속적으로 그 선정의 타당성을 검토해야 함.
 - 그룹단위 감독관은 감독대상 IAIGs의 구조에 대한 충분한 투명성을 확보하도록 함으로써 보험그룹 감독이 저해되지 않도록 하여야 함.

5) 보험핵심원칙 23 그룹단위 감독(Group-wide supervision)에 정의된 보험그룹을 의미함.

- 모듈 2는 정상/예방, 스트레스 및 정리단계의 리스크 감지와 필요한 안전장치를 마련하는 관점에서 IAIGs의 구조와 사업범위(group structure and business)를 모니터링하고 통제하는 방안을 다룸.

<표 2> 모듈 2: 그룹구조 및 사업범위

모듈 2	내 용	담당소위	우선순위
기반 원칙	ICP6, 10, 12, 13		
예방/정상단계(Preventive/Normal Mode)			
요소 1	위험관리측면에서 고려한 그룹의 법, 조직, 경영구조의 평가	임시그룹1	B
요소 2	투명성증진 및 위험관리 측면의 그룹사업 평가	임시그룹1	B
요소 3	사업결과와 거래의 결과로 야기된 그룹사업 및 구조의 변화 평가	임시그룹1	B
요소 4	위험관리측면에서 고려한 그룹내부거래의 평가	임시그룹1	B
스트레스단계(Stress Mode)			
요소 5	우발 사업계획	임시그룹1	B
요소 6	그룹비상계획에 관한 규약 및 규정	임시그룹1	B
그룹정리단계(Resolution Mode)			
요소 8	그룹정리 매커니즘	IGS	C
요소 9	보험계약자보호 및 연계자산과 관련된 접근	MCS*	C

주) * MCS는 영업행위소위원회(Market Conduct Subcommittee)

- 모듈 3은 IAIGs의 건전성 및 지배구조를 측정, 평가 및 비교하는 기준의 역할을 하게 될 양적 및 질적 요건(quantitative and qualitative requirements)을 마련하는 방안을 다룸.

<표 3> 모듈 3: 양적·질적 요건

모듈 3	내 용	담당소위	우선순위
기반 원칙	ICP14, 15, 16, 17: 양적요건 ICP 5, 7, 8: 질적요건	SC*, GCS**	
요소 1	양적 체계 및 방법론	SC, GCS	B
요소 2	질적 체계 및 방법론	GCS	B
요소 3	양적 요소에 관한 조정 및 측정	SC	36개월 후
요소 4	벤치마크와 파라미터를 이용하기 위한 방법	IGS, SC, ASC***	C

주: * SC는 지급여력소위원회(Solvency and Actuarial Subcommittee)

** GCS는 지배구조 및 준법소위원회(Governance and Compliance Subcommittee)

*** ASC는 회계소위원회(Accounting Subcommittee)

- 모듈 4는 IAIGs 감독을 담당하는 본국과 주재국 등 관할권 및 각 금융권역의 감독관의 협력 및 상호작용(supervisory cooperation and interaction)을 강화하고 효율화하는 방안을 다룸.

<표 4> 모듈 4: 감독협력 및 상호작용

모듈 4	내 용	담당소위	우선순위
기반 원칙	ICP 3,9, 20: 정보교환을 포함한 감독협력의 기초적 정의	IGS	
요소 1	자국감독자 혹은 타국감독자, 자국 및 타국의 감독규정 및 감독협력방식의 인식	IGS	B
요소 2	감독협의체의 이용	IGS	B
요소 3	다른 관할권 감독자의 감독활동 및 결정 이용 규약	IGS, MMoU 작업반	B
요소 4	감독관들 사이의 위험관리	IGS	B
요소 5	감독보고항목의 목록	임시그룹2	B
요소 6	공시항목의 목록	임시그룹2	B

주: * MMoU는 다자간 양해협정(Multilateral Memorandum of Understanding)

- 모듈 5는 관할 감독당국과 관련된 사항으로 특히 우선순위 A로 분류된 M5E1a는 모든 IAIS 회원국에 대한 ComFrame 일괄적용을 하는 경우를, 대안인 M5E1b는 준비된 국가부터 선택적으로 적용하는 경우를 다룸.

- 공통감독체계의 적용대상이 되는 국가는 일괄적용(M5E1a) 또는 선택적용(M5E1b) 모두 다음 4가지의 선행과제를 완료하여야 함.
 - 감독자의 권한과 책임에 대하여 감독자는 정치, 정부 및 업계의 부당한 간여로부터 독립적이어야 하고, 선의와 주어진 권한에 따라 행해진 판단에 대해서는 면책되어야 함.
 - 기술적 자신감과 능력이란 금융지식(financial literacy)과 법률, 규제, 감독과 관련한 다양한 전문성(non-financial expertise), 언어능력(많은 경우에 영어) 등이 포함됨.
 - 조직절차란 보험그룹의 양적·질적 평가와 모니터링, 사업전환, 위기 시의 감독·규제적 간여, 기타 필요한 법적·규제적 집행과 감독의 시행 및 판단과 관련한 투명성과 예측가능성과 관련한 감독자의 능력을 의미함.
 - 인적자원은 그룹단위 감독을 위한 충분한 인력을, 하부구조자원은 IAIG 감독과 관련한 효과적 소통(communication)과 같은 감독자 간의 상호작용에 필요한 수단을 의미함.

<표 5> 모듈 5: 관할권적 문제

모듈 5	내 용	담당소위	우선순위
기반 원칙	ICP, FSAPs ICP24	모든 기관	
요소 1a	모든 IAIS 회원 관할권에 대한 공통감독체계 일괄적용	ComFrameTF	A
요소 1b (대안)	선택적용(opt-in) 매커니즘	ComFrameTF	A
요소 2	상호 검토 및 지원 매커니즘	ComFrameTF	B to C
요소 3	거시건전성 감시목적의 공통감독체계 데이터구축 기반 (또는 매커니즘)	TF, FSC*, RSC**, RTS***	

주: * FSC는 금융안정성위원회(Financial Stability committee)

** RSC는 재보험소위원회(Reinsurance Subcommittee)

*** RTS는 재보험투명성작업반 (Reinsurance Transparency Subgroup)

3. 우리나라 보험산업의 국제화 현황과 전망

□ 국내 보험회사는 아직은 IAIGs로 선정될 만큼 국제화 및 복합화되지 않은 것으로 보이나, 국내에서도 영업 중인 일부 다국적 보험그룹의 경우 IAIGs로 선정될 가능성이 있음.

- 우리나라에는 상위 3개 생명보험회사 정도만이 자산 및 수입보험료 규모에서 공통감독체계 M1E1의 IAIGs 선정기준에 포함될 수도 있으나 그 외 모든 기준에서 국제적인 보험그룹으로 분류되기에는 부족함.
 - 이들 상위 3개 생명보험회사들도 한국 이외 국가에서의 수입보험료 규모는 미미한 수준이며 영업 중인 대륙과 사업범위도 한정되어 있음.
- 반면 프랑스의 AXA, 독일의 Allianz, 영국의 Aviva, 이탈리아의 Generali와 같은 유수의 다국적 보험그룹들은 수입보험료의 70% 이상이 본국 밖에서 들어오는 것으로 보고됨.
 - 또한 그룹 수입보험료의 5% 이상을 벌어들이는 국가 수도 각각 8개, 4개, 6개, 3개 국가에 달함.
 - 이들 보험그룹은 자산 규모 면에서도 우리나라 자산규모 최대 보험회사(1100억 달러)보다 많게는 9배(AXA, 1조달러)에서 적게는 5배(Aviva, 5600억 달러) 규모임.

□ 하지만 국내 보험시장이 포화된 상황에서 보험산업의 지속성장을 위해 해외시장

진출이 활발해질 것이므로 공통감독체계(ComFrame) 등 국제적 보험감독 체계 논의 과정에 적극적인 참여가 필요함.

- 2010년 9월 말 현재 우리나라는 12개 보험회사에서 현지법인 20개, 지점 7개, 사무소 42개를 해외에 운영 중⁶⁾에 있으며 앞으로 더욱 증가할 것으로 예상되며 이에 따라 국제 보험감독 체계에 대한 노출도 커질 것으로 전망됨.
- 높은 보험침투도(Insurance Penetration)⁷⁾와 보험가입률에 근거한 국내 보험시장의 포화정도가 심화되는 상황에서 보험산업의 지속성장을 위한 해외진출의 필요성은 더욱 부각될 것임.
 - 우리나라 보험침투도는 10.4%⁸⁾(생명보험 6.5%, 손해보험 3.9%)로 전 세계에서 6번째로 높으며 가구당 보험가입율은 2008년 이래 하락추세⁹⁾에 있음.

<표 6> 국내 보험회사 해외진출 현황

회사	진출형태	국가
LIG 손해보험	현지법인	미국, 인도네시아, 중국
	지점	미국
현대해상	현지법인	미국, 영국, 중국
	지점	미국, 일본
삼성화재	현지법인	베트남, 브라질, 인도네시아, 중국
	지점	미국
메리츠화재	현지법인	인도네시아
동부화재	지점	미국(괌, 하와이)
삼성생명	현지법인	미국, 영국, 중국, 태국, 홍콩
대한생명	현지법인	미국, 베트남
교보생명	현지법인	미국
코리안리	현지법인	홍콩
	지점	싱가포르

자료: 금융감독원 자료(2010)를 재구성

4. 우리나라 보험산업에 대한 시사점

- 앞으로 우리나라 보험산업에서도 보험지주회사 형태의 보험그룹의 출현과 이들의 활발한 해외진출이 예상되며 이에 따라 국제적으로 활동하는 보험그룹(IAIGs)의 리스크 관리 등 감독 기능 강화의 필요성이 제기될 수 있음.

6) 금융감독원, “2010년 9월 국내금융회사 해외진출 현황”, 2010

7) GDP 대비 총 보험료

8) Swiss Re, Sigma No.2/2010, 2010

9) 변혜원·박정희, “2010년 보험 소비자 설문조사”, 보험연구원, 2010

- 메리츠화재가 금융위원회로부터 지난 12월 금융지주회사 예비인가를 받고 주주총회에서 설립을 결의한 상태이며 금융지주 설립 본인가를 신청할 예정임.
 - 또한 중간지주회사 형태로 산업자본의 금융지주회사 설립을 허용하는 공정거래법이 국회에 계류 중에 있어 통과 시 금융복합그룹의 출현도 예상됨.
- 따라서 국제적으로 논의되고 있는 그룹단위감독(group-wide supervision)과 국제적 보험그룹에 대한 공통감독체계(ComFrame) 구축의 논의과정에 우리나라 보험산업도 적극적으로 의견을 피력하고 참여할 필요가 있음.
- 특히 향후 우리나라의 보험회사 및 보험그룹은 국내시장의 포화로 인해 해외시장 진출을 모색해야 하므로 그룹단위 감독 등 국제적 보험감독체계의 개발에 주목할 필요가 클 것으로 보임.
- 한국 등 금융신흥국의 보험산업 및 보험회사의 특성을 IAIGs 선정과정 및 그룹단위 감독 논의 과정에서 반영함으로써, 신흥국 금융산업의 성장을 저해하지 않는 감독체계를 도출할 수 있도록 하여야 할 것임.
- 공통감독체계의 성패는 어떤 기준으로 IAIGs를 선정하는 데에서 시작한다고 할 수 있으므로 선정 대상 및 절차에 관하여 각계(학계, 보험 및 금융업계, NGO 등)의 의견을 반영하여 충분한 토의를 거쳐 결정하는 것이 중요함. KiRi