

## I. 연구 배경과 목적

### 1. 연구 배경

#### 가. 시장 퇴출과 보험산업

보험산업에서 진입과 퇴출(entry and exit) 규제는 시장의 효율성뿐만 아니라 시장참여자의 이해관계에 중대한 영향을 끼친다. 산업조직론 이론에서는 진입에 대한 장벽이 높을수록 그리고 진입에 대한 규제가 엄격할수록 기존 회사들의 이익을 보호하여 시장을 비효율적으로 만드는 경향이 있다는 것을 명확하게 제시한다. 하지만 진입에 대한 규제가 없는 시장은 사실상 존재하지 않는데 이는 사고에 대한 보장을 약속하는 보험의 특성, 보험회사업의 정보비대칭과 도덕적 해이의 존재, 금융기관으로서 보험회사의 성격 등 때문에 가능한 한 보험회사의 지급불능 확률을 낮추는 장치가 필요하기 때문이다. 시장 진입에 대한 규제는 최소 자본금(minimum capital) 등 재무 규제 외에 대주주 적격성(proper & fit test)에 대한 규제 등 다양한 내용이 포함된다.<sup>1)</sup>

시장 퇴출과 시장 진입은 동전의 양면과 같다. Bain (1956)이 반세기 전에 지적했듯이 퇴출 장벽도 경쟁적 시장의 주요 장애 요소 중 하나이다. 즉 시장 퇴출에 대한 '장벽'이 높을수록 경쟁력을 상실한 시장 참여자의 퇴출을 지연시켜 시장 효율성을 악화시키며 자원의 효율적 배분에 장애가 된다. 그러나 시장 진입에 대한 규제와 마찬가지로 퇴출에 대한 규제를 완전히 제거하는 것은 기업의 도덕적 해이에 의한 소비자 피해 및 금융시장 불안정성 등을 야기할 수 있기 때문에 부적절하다는 견해가 지배적이다.

보험시장에 대한 정부의 규제는 크게 진입 심사와 같은 사전적 규제

---

1) 진입에 대한 규제의 기본적인 내용은 Skipper(1997) 및 IAIS(2003)를 참고할 것.

(ex ante regulation)와 재무건전성 감독과 같은 사후적 규제(ex post regulation)로 구분할 수 있다. 사전적 규제는 규제 시스템이 비교적 단순하다는 장점 외에 시장 진입을 엄격하게 함으로써 부실가능성이 있거나 생존가능성이 낮은 기업의 진입을 원천적으로 봉쇄할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 사전규제에 너무 의존하는 경우 진입 장벽이 높아져, 결과적으로 기존사의 이익(rent)을 증가시키는 반시장적 규제가 될 수 있다는 단점이 있다. 따라서 개방경제 구조하에 있는 대부분의 국가들은 보험 산업 감독정책의 축을 사전적 규제에서 사후적 규제로 전환하였다. 즉, 사전적 규제를 줄여 보험시장의 진입을 활성화하는 반면, 부실 우려가 있는 보험회사는 사후적 규제로 감독 및 감시하겠다는 접근이다. 이러한 감독방식은 시장에서 퇴출하는 보험회사가 전혀 없도록 감독하겠다는 것 보다는 최적 퇴출 규모(optimal exit size)가 있다는 것을 인정하는 접근이라는 점에서 중요하다. 즉, 시장에서 아무도 퇴출하지 않는 것은 시장을 비효율적으로 만들 뿐 아니라, 소비자 입장에서도 바람직하지 않다고 보는 것이다. 따라서 보험산업의 진입 및 퇴출 규제에 대한 세계적인 경향은 진입 규제의 경우 준칙주의 원칙 하에 불필요한 장벽을 없애고 사후규제의 경우 재무건전성 규제(prudential regulations)와 감독당국의 직접 감시(on-going supervision) 등을 통해서 시장에서 부실한 보험회사를 세밀하게 관찰하고 관리하는 것이다.

#### 나. 국내 보험회사 퇴출 현황

우리나라의 경우 오랜 기간 동안 보험시장은 과점체제를 이루고 있었지만 1987년부터 보험시장이 개방되면서 외국 자본 뿐만 아니라 국내 자본들도 신규로 보험시장에 진입하게 되었다. 그 결과 생명보험시장의 경우 시장개방 전 6개뿐이었던 생명보험회사의 숫자는 1993년에는 33개로 급격히 증가하였다.<sup>2)</sup> 그러나 시장개방 이후 진입한 많은 신설 생명보험회사들은 무리한 외형성장과 부족한 자금력 때문에 1990년대

중반부터 지속적인 재정적 압박을 받게 되었고 외환위기를 겪으면서 다수의 신설사가 보험시장에서 퇴출하게 된다.

<표 I-1> 1990년대 이후 퇴출 보험회사와 공적자금 투여금액

구분	퇴출 보험회사	퇴출 내용	공적자금 투여액 (억원)	퇴출 연도
생명보험회사	국제(중부)생명	삼성생명으로 계약이전	4,736	1998
	태양(충북)생명	홍국생명으로 계약이전	2,796	1998
	고려(고려CM)생명	제일생명으로 계약이전	2,088	1998
	BYC(전북)생명	교보생명으로 계약이전	2,638	1998
	조선(대구)생명	한국생명(현대생명)에 피합병	1,277	2000
	동아생명	금호생명에 피합병	14,387	2000
	태평양생명	동양생명에 피합병	3,300	2000
	국민생명	SK 생명에 피합병	7,301	2000
	한덕생명			2000
	두원(경남)생명	대한생명으로 계약이전	12,265	1999
	현대(한국)생명			2001
	삼신Allstate			2001
	대신생명	녹십자그룹으로 피인수	1,393	2003
	대한생명	국영, 최종적으로 한화그룹에 피인수	35,500	2000
	ALICO생명	아메리카생명으로 계약이전	비투여	1997
	Georgia생명	네덜란드생명으로 계약이전	비투여	1992
	AFLAC생명	교보생명으로 계약이전	비투여	1991
	한일생명	국민은행으로 피인수	262	2004
	SK생명	미래에셋에 피인수	비투여	2005
	손해보험회사	대한화재	대한시멘트에 매각	510
국제화재		근화계약에 매각	740	2002
리첸트화재		동양,삼성,현대,,LG,동부로 계약이전	2,386	2002
보증보험회사	대한보증	서울보증보험으로 피합병	102,500	1998
	한국보증			

자료 : 공적자금관리위원회(www.publicfund.go.kr)자료를 중심으로 정리

1990년대 이후 국내 생명보험시장에서의 퇴출은 외국사의 직접

- 2) 93년 이후 97년에 아메리카생명(00년에 AIG생명으로 상호변경)이 진출하였고, 01년 카디프생명이 설립되었으며, 방카슈랑스 전문보험회사로 02년 SH&C 생명과 04년 KB생명(한일생명 인수)이 각각 설립되었음.

(AFLAC, 조지아, ALICO생명)을 제외하고는 자발적 시장 퇴출은 사실상 거의 없었고 정부로부터 ‘부실’이라는 평가를 받은 후에 어쩔 수 없이 시장에서 퇴출되는 비자발적 퇴출이 대부분이었다.<sup>3)</sup> 이렇게 비자발적으로 퇴출한 보험회사로 인한 비용은 ‘공적자금’이라는 명목으로 국민이 부담한다고 볼 수 있는데 1998년 이후 보험산업에 투입된 공적자금만 해도 2003년도말 현재 자본출자 15조9천억원 등 총 19조4천억원에 달한다(보증보험 제외시 9조1천5백억원)<sup>4)</sup>. 이 막대한 보험시장 퇴출 비용은 정부의 효과적인 정책과 감시감독이 있었다면 경감할 수 있는 비용이라는 점, 이러한 공적자금의 최종부담자는 국민이라는 점, 그리고 이 막대한 비용의 발생 원인에 대한 규명이 여전히 미흡하다는 점에서 보험회사 퇴출에 대한 연구는 정책적으로 필요하다. 특히 미국이나 영국과 달리 보험회사의 수가 매우 적은 현실을 고려할 때 영미식 규제 방식과 다른 방식의 퇴출 규제가 필요한 지에 대한 진지한 고민이 필요할 것인데, 본 연구는 이러한 논의를 출발할 수 있는 기초적인 정보를 제공할 것으로 기대한다.

#### 다. 미국 보험회사의 퇴출 형태

1990년대 국내 보험회사의 퇴출은 대부분 정부 주도에 의한 비자발적 퇴출이었지만 미국 보험시장의 경우 매년 수십 개의 보험회사가 인수 및 합병(merger and acquisition:M&A), 자발적 청산(voluntary

- 
- 3) 이렇게 부실 생명보험회사가 비자발적으로 퇴출하는 (정부가 부실 생명보험회사를 정리) 경우 정리하는 형태로는 매수자나 나타나서 직접 부실 생명보험회사를 인수하는 M&A방식 외에도, 피인수기관의 일부분만을 인수하는 P&A(purchase & assumption)방식, 우량자산과 불량자산을 분리해서 따로 처리하는 자산분리방식, 계약이전 및 지분매각 방식 등 다양한 부실기관 정리 방식이 있다.
- 4) 퇴출 생명보험회사와 손해보험회사 외에 보증보험회사에 투입된 공적자금 10조2천5백억원은 은행 등 금융권의 도산 방지와 안정화를 위해서 투입되었다는 점에서 보증보험회사의 퇴출 비용이기 보다는 금융권 전체의 희생 비용으로 볼 수 있다.

liquidation), 비자발적 청산(involuntary liquidation)의 형태로 시장에서 퇴출한다. 이중 자발적 청산이나 인수 및 합병에 의한 시장 퇴출은 대부분 시장 규율에 의해서 진행되기 때문에 추가적인 사회적 부담이 없지만 비자발적 청산의 경우 퇴출한 보험회사에 대한 보험보증기금(Insurance Guarantee Fund)이 적용될 수도 있어 보험소비자 또는 사회 전체에 부담을 주게 된다. 비자발적 퇴출보다는 자발적 퇴출이나 M&A에 의한 퇴출이 보다 비용 효율적이라고 볼 수 있을 것이다.

<표 I-2> 퇴출 형태의 특성 비교

	합병과 인수 (M&A)	자발적 청산 (voluntary liquidation)	비자발적 청산 (involuntary liquidation)
정의	타기업에 대상기업이 인수되거나 합병되어 시장에서 퇴출됨.	스스로 시장에서 퇴출하는 방식임.	감독기관이 직접 개입해서 보험회사를 청산시키는 방식임.
주요 의사 결정자	주로 경영자이지만 감독기관의 유도에 의해서 M&A되기도 함.	경영자(이사회)가 결정하지만 감독기관 동의 필요함.	감독기관(주 보험청장)이 결정함.
장점	주주에게 높은 보상 가능. 계약자 동의 불필요. 보험보증기금 불사용. 재활의 도구로 M&A 가능함.	보험보증기금 불사용. 신속한 시장 탈출 가능함. closely-held된 회사는 잔존가치를 극대화할 수 있는 전략	부실정도가 심각한 기업에 대한 신속히 대처로 소비자 전체에 대한 피해 최소화 추구함.
단점	협상 시간 및 과정상 문제 발생. 협상과정에서 계약자 및 채권자의 소외. 합병이후의 내부갈등.	주주, 계약자 등 이해관계자들의 동의 필요함. 적절한 유동성이 있어야 가능함. closely-held된 회사의 경우 정보비대칭 문제 발생 가능성.	감독기관의 능력 및 성향에 따라 퇴출비용, 속도 달라짐. 재활하기가 어려움. 기업성종목 계약자의 높은 정보비대칭 문제 발생은 피해. 보험보증기금 사용함.

<표 I-2>는 퇴출 형태 대안의 장단점과 특징을 비교한 것이다. 먼저

보험회사가 M&A를 통해서 시장에서 퇴출하는 경우 주주는 높은 프리미엄을 취할 수 있는 가능성이 있다. 자발적 퇴출의 경우에도 주주 입장에서 시장에 존속하는 경우 얻는 이득보다는 퇴출시 얻을 수 있는 이득이 클 것으로 판단하는 경우이다. 하지만 비자발적 퇴출은 주주의 의사에 관계없이 시장에서 생존하기 어렵거나 시장에 남아 있는 것이 바람직하지 않다고 감독당국이 판단했기 때문에 퇴출시키는 것이므로 얼마나 효율적으로 퇴출시키느냐가 중요한 이슈가 된다.

현재 보험시장에서 시장참가자가 선택할 수 있는 퇴출 형태와 그 특징을 살펴보면 우선 M&A와 자발적 청산의 경우 경영자가 퇴출의 이니셔티브(initiative)를 가진다고 할 수 있다. 반면 비자발적 청산의 경우 감독기관이 이니셔티브를 가지고 있다. 퇴출형태는 아니지만 그 중간과정에 있는 것으로 재활(rehabilitation)이 있다. 재활은 감독기관의 관리를 통해서 부실 보험회사를 정상 기업으로 '재활'시키려는 목적이 있지만 통상 청산(liquidation)되거나 합병을 통해서 시장에서 퇴출된다.

## 2. 연구의 목표와 내용

이 보고서는 보험시장 퇴출과 관련하여 두 가지 관련된 그러나 독립된 연구를 축으로 구성된다. 먼저 II장에서 퇴출과 관련된 다양한 시각의 연구를 정리하고 III장에서는 국내에서 발생한 대표적인 보험시장 퇴출인 1990년대말 생명보험회사의 퇴출을 분석한다. 여기에서는 기존의 국내 생명보험회사 퇴출연구(예: 이순재와 김재현, 2003; 금융감독원, 2003)가 파산의 원인 변수를 파악하는데 초점을 두고 있었다면 본 연구는 1990년대말 생명보험회사의 대규모 파산의 원인인 1980년대말 시장 진입(허가) 정책의 평가, 생명보험회사 시장진입 후 사후 규제에 대한 평가, 그리고 생명보험회사 시장 퇴출에 대한 질적인 분석을 시도한다.

IV장에서는 Schary(1991)과 BarNiv and Hathorn(1997)을 출발점으로 하여 보험시장의 퇴출 형태를 4가지로 규정하고 퇴출 형태와 보험회사

의 특성 및 보험시장 환경 사이에 어떤 관계가 있는지를 분석한다. IV 장의 분석에서는 미국 손해보험회사의 데이터를 활용한다. III장과 IV장의 분석 결과를 토대로 V장에서는 국내 보험시장 퇴출규제의 개선방안에 대한 시사점을 제공한다.

<그림 I - 1> 본 보고서의 구성 내용

