

I. 서론

1. 연구 목적

예금보험기금은 은행, 보험, 증권 등 여러 금융권 기금들을 통합하여 1998년 통합예금보험기금으로 출범한 이래, 금융 전반의 구조조정 과정에서 핵심적인 역할을 수행해왔다. 그동안 구조조정을 거치면서 보험권의 경우 15개 생명보험사와 3개 손해보험사에 대하여 9조1천억원의 자금이 지원됐으며, 은행권의 경우 46조원, 증권권의 경우 7조4천억원 등 금융권 전체적으로는 108조6천억원의 구조조정 자금이 소요되었다¹⁾. 이렇듯 막대한 자금 소요는 정상적인 예금보험기금의 운영을 불가능하게 했다. 대부분의 소요자금은 기금이 자체 조달한 것이 아니라 정부의 지급보증으로 이루어졌다. 기금 위주의 시장 기능이 작동된 것이 아니라 정부 지원에 의한 구조조정이었던 것이다. 시장이 안정되면서 더 이상 정부의 개입이 아니라 시장의 자정능력, 즉 시장규율(market discipline)이 작동하는 체계로의 전환이 요구되는 가운데, 이를 위한 예금보험기금의 체질 개선이 다양하게 추진되고 있다²⁾.

2001년 예금보험기금은 외환위기로 인해 한시적으로 시행되었던 무제한 보상을 다시 부분보장제로 전환하였고, 정부 지원으로 운영된 2002년까지의 기금을 예금보험기금채권상환기금(이하 상환기금 또는 구조조정기금)으로 명명하여 2003년 이후의 예금보험기금과 분리하는 조치를 취했다³⁾. 최근에는 가입 금융기관의 재무건전성에 따라서 금융기

1) 예금보험공사(2005), p.21, p.21 참조.

2) 이와 관련한 폭넓은 논의는 예금보험공사(2001) 참조.

3) 상환기금과 구분하기 위해 2003년 이후의 기금은 ‘新예금보험기금’이라 불리기도 하며, 이는 통상적인 예금보험기금을 의미한다. 따라서 이하에서는 특별한 언급이 없는 한 기금은 예금보험기금을 뜻하는 것으로 한다.

관별로 부과되는 보험료를 차등하는 방안과 각 금융권역별 기금적립액을 사전에 정해 놓는 목표기금제의 도입이 논의되고 있다. 이러한 변화들은 기금의 시장규율기능 강화라는 맥락에서 추진되고 있는 것이다.

그러나 현재까지도 기금은 확일적 운영에서 나타나고 있는 부작용과 기금에서 분리된 상환기금이 특별보험료를 부과하는 과정에서 드러난 문제점으로 보험사, 증권사 등과 예금보험기금 간에는 분쟁이 끊이지 않고 있다. 2002년까지의 상환기금은 금융기관의 지급불능을 처리하는데 들어간 자금을 각 금융기관들에게 부과시키는 사후각출방식으로 이루어졌다. 따라서 금융권별로 투입된 자금만큼 해당 금융권의 금융기관들에게 보험료를 소급하여(소급보험료) 부과하게 되었는데, 문제는 기금이 공정한 룰(rule)을 적용하지 않았다는 것이다.

기금은 모든 금융권을 하나로 취급하여 전체 손실을 각 금융권에게 일률적으로 배분하였다. 정부의 지원금이 더 많이 투입된 금융권과 상대적으로 적게 투입된 금융권에는 0.1%의 동일한 보험요율이 2003년부터 향후 25년간 적용된 것이다. 그 결과 받은 지원금보다 더 많은 보험료를 내게 되는 금융권이 지원금보다 적은 금액을 보험료로 내는 금융권의 손실을 대신 메워주는 상호보조(subsidy)가 일어나고 있다. 더구나 보험권은 상환기금에 내는 소급보험료 산정에 있어서 0.1%의 요율 이외에 산출기준도 수입보험료에서 책임준비금으로 상향 조정된 바 있어 부담은 더욱 늘어나게 되는 상황이다⁴⁾.

또한, 2003년부터 새롭게 시작된 예금보험기금에서도 보험료 산정⁵⁾ 문제는 전혀 개선되지 않고 있는데다가, 최근 기금이 제시한 목표기금

-
- 4) 산출기준은 상환기금에 납부하는 특별보험료 산정이나 예금보험기금에 납부하는 예금보험료 산정에 공통적으로 적용된다. 보험료는 산출기준에 요율을 곱하여 정해지는데, 상환기금은 0.1%를 적용하고 있고, 예금보험기금은 은행권 0.1%, 증권 0.2%, 보험권 등에는 0.3%의 요율을 적용한다. 따라서 보험권은 “0.3% × 책임준비금”의 예금보험료와 “0.1% × 책임준비금”의 특별보험료 부담을 지고 있다.
 - 5) 세계적으로 수입보험료가 일반적 산출기준이나 책임준비금을 적용하는 프랑스 사례도 있다. 그러나 국내 기금의 문제는 보험요율도 높아 전체적인 예금보험료 부담이 크다는 것이다. 이에 대해서는 제Ⅲ장에서 후술하기로 한다.

제나 보험료차등제도 역시 현행 보험료 산정기준을 개선하는 것과 거리가 있다. 오히려 기금의 적립목표액이 높게 설정될 경우 보험권의 현행 예금보험료 부담이 줄어들 가능성은 없고⁶⁾, 이런 상황에서 보험료차등제는 보험료 부담을 보다 우량한 보험사에서 다른 보험사로 이전하는 것에 불과하므로 제도 개선에 대한 기대보다는 오히려 시장 불안이 조장될 우려도 있다.

이에 일부에서는 보험료 산정기준의 개선을 궁극적인 해결책으로 제시하고 있다. 그러나 예금보험기금은 보험요율의 인하나 산출기준의 경감이 예금보험기금 내의 보험권 기금, 즉 보험계약자보호기금만의 문제가 아니라는 반론을 제기한다. 다른 금융권 기금들과의 형평성 차원에서 접근해야 한다고 반론의 제기한다. 이에 다른 한편에서는, 보험료 산정기준 이외에 보험료차등제가 대안이 될 수 있지 않겠느냐는 의견이 제시되고 있기도 하다. 하지만 앞에서 언급된 것처럼 보험료차등제에는 보험권의 예금보험료 부담이 적정하다는 가정이 있어야만 그 효과를 기대할 수 있다.

그러므로 보험권의 예금보험제도는 보험료 산정기준이나 보험료차등제를 논의하기 이전에 보다 근본적인 검토가 필요하다. 따라서 본 연구는 보험계약자를 위한 예금보험제도의 전반적 검토를 토대로 보험권과 기금 간에 논의된 쟁점들을 살펴볼 필요가 있다. 또한 지금까지 당연하게 간주해 온 예금보험제도의 이론적 타당성이 보험시장의 바탕 위에서 다시 한 번 조명될 필요가 있다. 이를 통해 보험계약자 보호를 두텁게 하면서도 보험사에게 적정 부담을 지울 수 있는 예금보험제도의 실질적 개선방안을 모색하는 것이 이번 연구의 목적이다.

2. 선행 연구

6) 2004년 예금보험공사의 정책세미나에서는 보험권의 목표기금 규모를 2조원 내외로 추정하고 있다. 김대식 등(2004a).

보험계약자를 포함한 금융소비자 보호기금에 대한 국제적인 조사연구는 은행권의 경우 Garcia(1999, 2001)⁷⁾, 보험권의 경우 Yasui(2001)가 대표적이다. 국내의 연구로서는 이승철(1999), 이민환 등(2004), 이순재(2005)가 세계 여러 나라의 현황을 다양하게 언급하고 있다. 이승철(1999)은 1998년까지의 보험보증기구를 포함한 보험권의 예금보험제도와 국내외 은행권 및 보험권의 예금자보호제도의 전체적인 흐름을 비교적 자세하게 설명하고 있고, 이민환 등(2004)은 은행권과 보험권은 물론 증권분야의 예금보험제도를 가장 폭넓게 다루고 있다. 이순재(2005)의 경우는 여러 나라의 비교와 함께 통합기금 내에서 보험권 기금이 어떻게 왜곡되어 왔는가를 예금보험료 평가와 기금간 상호보조의 존재를 통해 구체적으로 밝히고 있다.

그러나 기존의 연구들은 금융소비자를 보호하는 여러 장치들 중에서 기금에 의한 보호만을 다루면서 보험권, 또는 은행권과 보험권 등의 제도 비교에 한정되는 일정한 한계를 보이고 있다. 물론 해외 연구들도 주된 초점은 역시 기금에 맞춰지고 있지만, 대체장치가 있음을 분명하게 언급하거나 그 차이를 설명하고 있다. Garcia(1999, 2001)의 연구가 세계 각국이 운영하고 있는 예금자보호기금들을 비교한 것이라면, 세계 각국의 보험계약자보호기금들을 비교한 자료는 Yasui(2001)의 연구에 나타나 있다. 흥미로운 점은 두 연구를 종합할 경우, OECD 30개국 중에서 28개국이 예금자보호기금을 설치하고 있지만, 보험계약자보호기금은 9개국에서만 운영되고 있다는 것이다. 기금의 전형적 특성은 Moysey(2001)에서 살펴볼 수 있고, 보험권과 어떻게 다른지는 Yasui(2001) 등을 통해 알 수 있다.

Yasui(2001)는 보험권과 은행권이 기금 설치의 필요성에서부터 근본

7) Garcia(1999)의 연구 등을 토대로 은행권 예금자보호기금의 전반적 상황을 간략하게 요약한 자료는 예금보험공사 금융분석부(2001) 참조.

적으로 차이가 있음을 지적하고 있다. 이러한 지적은 꽤 오래 전부터 있었는데, NAIB(1988)는 보험계약자보호기금이 대공황을 계기로 출현한 은행권의 예금자보호기금을 벤치마킹한 것이지만, 실제 적용에서는 달라졌음을 지적하고 있다. 예금자보호보다 시스템리스크 방지를 염두에 두고 은행 살리기에 우선하는 예금자보호기금과 보험계약자보호기금은 서로 추구하는 바가 다르다는 것이다. Skipper 등(1997)도 보험계약자보호기금과 비교하여 예금자보호기금은 시스템리스크 방지에 더 큰 비중을 두고 있다는 점을 지적한 바 있다.

기금의 필요성에서부터 보험권과 은행권이 분명한 차이가 있음을 언급한 국내 연구에는 김형원 등(2005)이 있으나, 기금 간 존재 이유의 차이가 어떻게 각 기금의 설계와 운영에 반영되는지에 대한 더 이상의 구체적인 논리전개가 없다. 그 때문에 기금의 독립적 운영, 보험료 산정기준의 조정, 보장한도 하향 조정, 보험요율의 차등, 사후각출 또는 적정기금 조성 등 어떤 면에서는 서로 상충되는 대안들을 열거하는 데 그치고 있어서 구체적인 개선방안이 제시되지 못하고 있다.

한편, 예금자보호기금의 틀에서 접근한 김대식 등(2004a, 2004b)은 신용리스크모형을 이용하여 은행권의 목표기금 규모를 처음으로 제시하였다. 또한 이러한 과정을 보험권에 준용하여 목표기금 규모를 책임준비금 대비 1.478%로 제시하였다. 이러한 적립률을 따를 경우, 보험권은 약 2조원 내외의 목표기금을 적립해야 한다. 규모 추정은 손실분포의 추정을 전제로 부도확률을 이용한 신뢰구간을 설정하고 최대손실가능금액을 도출하는 일련의 절차를 거치고 있다. 그만큼 여러 가정과 전제에 대한 타당성과 데이터 적정성에 아직은 보완의 여지가 많은 접근방식이라고 할 수 있다. 이러한 목표기금에 대해서 전선애(2002)는 시장이 보다 안정적이고 적기시정조치 등 시장규율 기능이 효율적으로 작동할수록 목표기금의 규모는 최소화될 수 있음을 지적하고 있다.

3. 연구의 범위와 구성

이번 연구는 현행 예금보험기금의 존속을 전제로 기금의 실질적인 개선방안을 모색하는데 있다. 그러나 연구의 범위는 기금 설치를 정당화하고 있는 기본 전제들에 대한 검토에서부터 시작하기로 한다. 보험권에서 보호기금이 왜 필요한지에 대한 정당성에서부터 근본적인 접근을 하고자 한다. 또한 선행연구의 예금자보호기금이 아니라 보험계약자 보호기금(policyholder protection funds)을 중심으로 기금의 필요성과 그에 따른 설계와 운영의 원칙, 그리고 실제 운영 현황에 초점을 맞추고자 한다. 따라서 OECD 회원국들의 보험계약자보호기금 운영 현황과 통합 시장 EU가 각 회원국에게 권고하고 있는 보험계약자보호기금의 설계와 운영에 대한 기본 원칙들에서 국제적으로 시행되거나 추구하고 있는 보험계약자를 위한 예금보험제도의 보편적 특성들을 도출하고자 한다.

이를 위해 제Ⅱ장에서는 보험권에서 예금보험기금이 필요한 논거들을 평가하고, 제Ⅲ장에서는 EU와 OECD에서 나타난 기금의 설계와 운영에 대한 원칙과 실제 사례를 통해 보험계약자보호기금의 국제적 흐름을 파악하고자 한다. 제Ⅳ장에서는 국내 예금보험제도의 실태와 노정된 문제들을 국제적 흐름에 비추어 제도의 국제적 정합성을 평가하고 예금보험제도의 전반적 개선방향을 도출하고자 한다. 제Ⅴ장에서는 보험사들의 데이터를 근거로 제Ⅴ장에서 제시된 개선방향에 따른 실질적 개선방안을 제시하기로 한다.