

## IV. 예금보험제도의 국제적 정합성 평가

### 1. 국내 예금보험제도의 현황

#### 가. 외환위기와 금융권별 기금의 통합

보험계약자를 위한 예금보험제도는 1989년 보험보증기금(Insurance Guaranty Fund)에서 시작되었다. 당시 보험보증기금은 보험계약자에게 5천만원의 보상한도를 제공하고<sup>56)</sup>, 필요한 재원은 보험사들로부터 매년 수입보험료의 0.1%를 각출하였다. 그러나 외환위기를 계기로 1998년 각 금융권의 보호기금들이 예금보험기금으로 통합되었고 보상한도도 무제한의 전액보장이라는 한시적 조치가 실시되었으며, 각 기금별 예금보험요율도 비례적으로 인상되는 조치가 취해졌다(<표 IV-1> 참조).

< 표 IV-1 > 기금통합 전·후의 보장한도와 각출금 산출 기준

구 분	~1997.11	1997.11	1998.8	2000.8~	
법률근거	보험업법 등 개별법에 근거		예금자보호법 (통합)		
보상한도	5,000(보험)/2,000(기타)		무제한	5,000만원	
산출 기준	은행, 증권	예금 평잔			
	보험	수입보험료(수보)		준비금 (수보+준비금)/2	
보험 요율 <sup>1)</sup>	은행	0.02%	0.03%	0.05%	0.10%
	증권	0.10%	0.15%	0.10%	0.20%
	보험	<b>0.10%</b>	<b>0.15%</b>	<b>0.15%</b>	<b>0.30%</b>

주: 1. 예금보험료 이외에 상환기금에 대한 특별보험요율은 일률적으로 0.1%임.  
 자료: 이승철(1999), p.56, 이민환 등(2005), p.54의 내용을 참조하여 작성.

외환위기를 계기로 각 금융권 기금은 2천만원 또는 5천만원의 보상

56) 1990년 1인당 국민소득(GNI)은 4,389천원(USD 1 = KRW 714)수준을 고려할 때, 1989년 출범 당시의 보험보증기금의 보장한도 5,000만원은 국민소득의 11.4배에 달하는 높은 수준임을 알 수 있다.

한도를 철폐하고 한시적 전액 보장이라는 긴급조치를 취해졌으며, 보장 범위에서도 보험권의 경우 기존의 개인 보험계약자 위주의 가계성 보험 보장에서 1997년 12월에는 보호 대상이 퇴직보험으로 확대되었고, 한시적으로 일반 보험권에서 취급하지 않는 보증보험도 대상에 포함되었다. 1998년 4월에는 각 금융권별로 설치 운영되어 오던 보호기금들이 은행권의 예금보험기금으로 흡수되면서 통합예금보험기금이 출범하였다.

그런데 기금은 여전히 출범 초기의 물리적 통합의 틀에서 벗어나지 못하고, 금융권 간 형평성에 따른 유사한 기준의 일률적 적용을 중시한다. 관리 주체의 단일화는 물론이고, 일률적 기준의 기금운영이라는 단일기금 방식에 초점이 맞춰지고 있다. 이 때문에 예금보험료 산정, 보상한도 설정, 상환기금의 정부지원금 회수를 위한 소급보험료 부과 과정에서 많은 문제를 야기하고 있다. 이 모든 갈등을 야기한 일련의 조치들은 금융권간 형평성 확보 차원에서 이루어진 것들이었다.

외환위기로 시행된 무제한 보장한도가 2001년 1월에 부분보장으로 환원되는 과정에서도 동일한 보상한도가 적용되었다. 결국 보험권만 제외하고 다른 모든 금융권의 보상한도가 인상되었다. 더구나 요율 인상은 물론이고 보험권의 경우에만 산출기준도 책임준비금으로 인상되었다. 인상된 산출기준은 통합기금은 물론 상환기금에 대하여도 적용된다는 점에서 보험권의 부담은 급증하게 되었다. 또 하나, 정부지원금을 많이 받은 금융권이나 적게 받은 금융권이나 동일하게 0.1%의 요율을 적용받음으로써 적게 받은 금융권이 많이 받은 금융권의 상환부담도 일부 떠안는 결과가 발생하게 되었다.

#### 나. 노출위험과 예금보험료 부담의 불균형

앞에서 언급한 바와 같이 통합기금이 은행권의 예금 잔고에 상응하여 보험권의 산출기준을 수년간 누적된 수입보험료 개념인 책임준비금

으로 상향 조정함에 따라 보험사의 보험료 부담은 증가하게 되었다. 그러나 문제는 단순한 보험료의 증가가 아니라 예금보험에서 보상기준으로 삼는 책임준비금의 크기, 즉 노출위험에 비해 많은 보험료를 내고 있다는 것이다. 2004년 보험권의 노출위험은 모든 금융권의 전체 노출위험(예금평잔, 책임준비금 등의 총합)의 18.8%에 불과하지만, 기금적립부담을 나타내는 예금보험료 납부액이 기금의 전체 수입에서 차지하는 구성비는 35.8%에 달하고 있다. 반면, 은행권은 전체 노출위험의 73.7%를 차지하면서도 기금적립부담은 52.1%에 불과한 것으로 나타났다(<표 IV-2> 참조)<sup>57)</sup>.

< 표 IV-2 > 금융권역별 예금보험료 납부 현황

(단위: 노출규모-십억원, 보험료-억원)

구 분	보험			은행	증권	기타	합계	
	생명	손해	계					
'03년	예금 보험료	2,580 (27.0%)	535 (5.6%)	3,115 (32.6%)	4,775 (50.0%)	312 (3.3%)	1,343 (14.1%)	9,545 (100.0%)
	위험노출 규모	97,680 (14.5%)	19,787 (2.9%)	117,467 (17.5%)	493,649 (73.4%)	15,986 (2.4%)	45,596 (6.8%)	672,698 (100.0%)
'04년	예금 보험료	2,832 (29.8%)	571 (6.0%)	<b>3,403</b> <b>(35.8%)</b>	<b>4,960</b> <b>(52.1%)</b>	336 (3.5%)	814 (8.6%)	9,513 (100.0%)
	위험노출 규모	101,333 (15.6%)	21,050 (3.2%)	<b>122,383</b> <b>(18.8%)</b>	<b>479,977</b> <b>(73.7%)</b>	15,727 (2.4%)	33,018 (5.1%)	651,105 (100.0%)

자료: 예금보험공사(2005).

57) 보험원리로 보면, 자동차와 비행기를 같은 운송수단이라고 해서 동일한 보험요율 테이블에서 비교하지는 않는다. 리스크 자체가 상이한 대상 간에 보험료 또는 보험요율 비교나 차등은 아무런 의미를 갖지 못하기 때문이다. 같은 맥락에서 금융권간 차등화도 동일 리스크 척도가 없는 상황에서는 무의미하다. 그러나 통합기금은 사실상 단일기금으로 운영되어 온 특성 때문에 본문의 기금간 비교가 타당성을 갖는다고 볼 수 있다.

물론 위험노출규모와 보험료 부담 간의 역전 현상이 타당성을 가질 수 있으려면, 보험권의 파산(부도) 확률과 파산 건당 손실규모가 은행권에 비해 높고 커야 할 것이다. 그러나 실제 데이터는 이러한 역전 현상이 뒷받침되지 않을 수 있음을 보여준다. 손해율 방식(loss ratio method)을 이용한 예금보험요율의 적정성 평가에서는<sup>58)</sup> 보험권의 손해율과 비교할 때 은행권의 손해율이 상대적으로 매우 높은 것으로 나타났다.

< 표 IV-3 > 보험권과 은행권의 보험료 수입과 보험금 지급 실적  
(단위: 억원)

구 분	손실 누계(A)	보험료 누계(B)	손해율 지수(A/B) <sup>1</sup>	경험손해 지수	실제요율 지수
은 행	460,019	24,453	18.812	1.00	1.00
보 험 사	91,325	17,077	5.158	0.27	3.00
생명보험	87,690	13,858	6.328	0.34	3.00
손해보험	3,635	3,219	1.129	0.06	3.00
보증 보험	102,500	- <sup>2</sup>	-	-	-

주: 1. 2004년까지의 보험금지급 실적을 보험료 수입 실적으로 나눈 것임.  
2. 보증보험은 보험보증기금이나 예금보험기금의 보호 대상이 아니었음.  
자료: 이순재(2005), p.49. 참조.

그 결과 손해율 지수는 보험권이 은행권의 1/3에 불과하다. 따라서 기준에 설정된 예금보험요율은 손해율 실적에 상응하는 요율조정 조치

58) 본문에서는 손해율 방식을 통하여 기존 보험요율의 적정성을 평가하였다. 순보험료 방식의 평가는 부족한 데이터와 아직은 불안정한 많은 가정을 수반하는 국내 예금보험에 적용하기에는 어려움이 많다고 판단되었기 때문이다. 참고로 보험료 평가에는 두 가지 방식이 있다. 하나는 예정보험요율(expected premium rate)을 전제로 하여 평가기간의 보험료와 보험금 실적을 기초로 손해율을 산정하고 이에 따라 예정요율을 조정하는 방식(loss ratio method)이다. 또 하나는 기존의 요율과는 무관하게 사고빈도(부도확률)와 사고심도(건당 손해액)를 예측하여 향후 리스크에 상응하는 순보험료를 결정하는 방식(net premium method)이 있다. 자세한 내용은 보험개발원(1988) 참조.

가 뒤따라야 했다<sup>59)</sup>. 그러나 현재의 요율이 설정된 2001년 이후부터 지급까지 보험권의 0.3%와 은행권의 0.1% 요율에는 한 번의 조정도 없었다(<표IV-3> 참조).

#### 다. 금융권간 상호보조와 전문 보험계약자의 보호

현행 예금보험제도는 앞에서 언급한 예금보험기금의 예금보험요율의 부적정 이외에도 상환기금의 특별보험요율 결정에서 나타난 상호보조의 문제가 있다. 사고 발생으로 지급받은 보험금과 그동안 납부한 보험료 간의 불균형이 나타날 때, 위험이 낮은 가입자는 위험이 높은 가입자의 보험 혜택에 대하여 그 보험료 부담의 일부를 대신 납부해주는 상황이 발생하는 것이다<sup>60)</sup>. 이는 흔히 상호보조(subsidy)의 문제라고 불린다.

2002년 당시 정부는 예금보험과 관련하여 기금에 투입된 전체 지원금 중 회수불가능 금액을 69조원으로 추정하고, 이중 49조원은 시장 불안의 책임이 있는 정부가 부담하기로 하고, 시장 안정의 수혜자라고 할 수 있는 금융권이 20조원을 현재 세대(25년간) 안에서 부담한다는 상환계획을 제시하였다<sup>61)</sup>. 그런데 부담을 분담하는 과정에서 0.1%의 분담률을 동일하게 적용함으로써 일부 금융권의 상환의무가 나머지 금융권에 전가되는 결과를 가져왔다. 그 결과 손해보험권의 경우에는 받은 보험금보다 납부할 보험료가 더 많아지는 현상이 예상되고 있기도 하다.

또 하나의 문제는 외환위기의 특수한 상황이라는 하였으나 예금보험기금은 보증보험을 보장함으로써 예금보험의 보호대상이 아닌 전문적

---

59) 이에 대해 통합기금에서는 은행권의 손해율이 크게 나타나고 있는 것은 구조조정이 조기에 마무리된 데 기인하는 것이고, 보험권은 아직 구조조정의 여지가 남아 있다는 반론을 제기한다. 그러나 이는 현재 예금보험요율이 적정하여 요율조정이 필요하지 않다는 것이 아니라, 현재의 요율이 적정하다는 것을 전제로 향후에 적용할 요율이 조정될 가능성이 있다는 것을 의미하는 것에 불과하다.

60) 이순재(2005), p.51.

61) 재정경제부(2002).

인 보험계약자에게 보험금을 지급했다는 전례를 만들었다. 그러나 보증보험의 손실은 금융권 전체의 손실이고, 정부가 부담할 몫이라고 보아야 할 것이다<sup>62)</sup>. 보증보험이 금융권 전체의 손실이라는 데에는 크게 두 가지 이유를 들 수 있는데, 첫째, 보증보험은 현재는 물론 과거에도 일반 보험사가 접근할 수 없는 독점사업 영역이며, 통합기금 이전의 1989년 보험보증기금에서도 보증보험은 보호 대상이 아니고, 보증보험사도 기금의 가입 대상이 아니었다는 점이다. 둘째, 보증보험사의 지급불능은 보험시장의 불안이 아니라 다양한 금융기관들이 참여하고 있는 자산운용시장의 불안을 야기했다는 점이다. 따라서 보증보험사의 지급불능에 따른 손실을 입은 보증보험계약자들은 기금 존립의 정당성을 부여한 비전문적 보험소비자가 아니라 전문적인 평가능력을 지닌 금융기관 등 대기업이었다. 근본적으로 예금보험기금의 보호대상이 아니었다는 점에서 보험권의 손실로 분류하는 것은 불필요한 오해를 불러일으킬 소지가 있는 투명하지 못한 관리방식이다.

#### 라. 기금의 보상 한계와 손해보험협회의 제3자배상책임기금

통합기금은 은행권 예금자의 예금 잔고에 해당하는 보험계약자의 계약해지 환급금에 초점을 맞춘 보상한도를 설정함으로써 본래의 보험계약자 보호와 괴리를 보이고 있다. 더구나 보험계약자의 보장 니드는 지속적으로 증대되어 왔으나, 보험권의 현행 보상한도는 1989년에 책정된 5,000만원 상한이 그대로 유지되고 있다. 이러한 보상 수준은 환급금 측면에서는 예금자로서의 보험계약자에게 도덕적 해이를 조장할 정도로 높은 수준이지만<sup>63)</sup>, 위험보장을 위해 보험상품을 구입한 본래의 보험계

62) 2002년 상환대책에서도 보증보험 손실을 보험권 상환부담에서 차감하고 있다.

63) 은행권 통계에 근거할 때, 2001년 부분보장으로의 전환에서도 2000만원 수준이 적정 수준이며, 5,000만원 보상한도는 도덕적 해이의 발생으로 시장규율이 약화될 수 있음이 지적된 바 있다. 예금보험공사(2000).

약자가 보험사고에서 기대하는 보험금으로서는 부족한 수준이다. 보험 계약자는 내가 맡긴 돈을 그대로 가져가는 예금이 아니라 “1인은 만일을 위해, 만인은 1인을 위해” 돈을 몰아주는 보험을 구매했다는 점에서 예금자와 구분될 필요가 있다.

그러나 현행 통합기금은 이러한 문제를 해결하는 데에 분명한 한계를 보이고 있다. 이 때문에 손해보험협회는 손해보험사가 지급불능에 처할 경우 자동차 사고 피해자의 손실을 보장하기 위한 특별기금, ‘제3자배상책임기금’을 추가로 설치해야 했다. 이렇게 했어야 하는 데에는 두 가지 이유가 있다. 하나는 자동차배상보험은 그 특성상 부분보장을 적용할 수 없는 대상이기 때문이다. 자동차 사고로 인한 제3의 피해자들은 보험사에 대한 비자발적 채권자들이어서 각 나라들은 제3의 피해자가 최소한의 보장을 제공받도록 법으로 보호하고 있다. 그러므로 보험사가 파산할 경우에도 이러한 법의 취지를 살리고자 의무보험에 대해서는 공동보험의 부분보장 원칙을 적용하지 않는 것이 국제적 추세이기도 하다.

그렇다고 동일 종목에 복수의 기금을 운영하는 사례는 없다. 특별기금을 설치한 데에는 예금보험기금의 경직성이라는 또 다른 원인이 있다. 단일기금 방식으로 운영되고 있는 통합기금에서는 각 금융권 기금 간에 차별성을 부여할 수 없기 때문에, 자동차배상책임의 100% 전액보상을 반영할 수 없는 것이다. 결국 자동차사고의 피해자는 5,000만원까지는 예금보험기금 내의 보험계약자보호기금으로부터 보장받고, 그 초과분에 대해서는 손해보험협회의 제3자배상책임기금으로부터 전액 보장받는 이중 구조가 생겨난 것이다.

## 2. 국내 예금보험제도의 국제적 정합성 평가

### 가. 통합기금은 기금 분리의 원칙 결여

보험계약자보호기금의 국제적 추세에 비추어 보았을 때, 국내 예금보험제도는 기금의 설치 형태와 운영의 특이성, 보장범위 및 보장한도의 미흡, 적립방식의 미완성, 예금보험료 평가방식의 특이성이라는 측면에서 상당한 차이를 보이고 있다. 먼저, 기금의 형태와 관련하여 국내 기금이 채택하고 있는 통합기금은 세계적으로 매우 예외적인 형태로서<sup>64)</sup>, 비슷한 형태의 영국과도 차이를 보이고 있다. 통합기금을 채택하고 있는 영국의 경우 금융서비스보상기구(FSCS)가 여러 금융권의 기금들을 통합 관리하지만, 기금별 운영에 대해서는 독립채산제 방식의 독자적 운영을 보장하고 있다. 이는 하나의 기준으로 금융권간 형평성을 강조하는 국내 예금보험기금<sup>65)</sup>과 형식에서는 같지만, 내용에서는 전혀 다른 운영방식이다. 영국은 통합기금이지만 기금분리 원칙에 부합하는 반면, 국내 기금은 기금분리 원칙에 부합한다고 보기 어렵다.

기금분리 원칙은 특성이 다른 금융권 간의 상호보조 가능성을 원칙적으로 차단하기 위한 것이다. 그런데 EU는 보험권과 다른 금융권이 아니라 보험권 내의 생명보험과 손해보험에 대해서 기금 분리의 원칙을 제시하고 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 더구나 EU 보험시장은 분업주의를 고수하고 있는 미국과는 정반대로 생명보험과 손해보험은 물론 은행과의 겸업도 허용하고 있는 시장이다. 그런 EU에서 제시한 기금분리 원칙에 주목할 필요가 있다.

그러나 국내 통합기금은 여러 금융권의 이해가 얽혀 있는 기금들을

64) 2004년 Norton은 국제예금보험기구연합(IADI) 연차회의에서 영국 보험기금을 평가하면서 아직 실험단계의 불완전한 형태라고 언급했다. Norton(2004).

65) 2004년부터 신탁기금은 통합기금에서 완전히 분리되어 별도 설치되었다. 따라서 현재 통합기금은 은행, 보험, 증권, 종금, 상호저축 등 5개 금융권역 기금의 통합체다.



하나의 보상한도와 하나의 요율 척도를 가지고 운영하고 있다. 이 때문에 보험금 기준으로는 부족한 보상한도 문제는 부분적으로 봉합된 상태이고, 요율과 산출기준의 보험료 산정 문제는 수년간 답보상태에 있다. 특정 금융권 기금의 부실이 나머지 금융권 기금의 적립과 운용에도 영향을 미칠 개연성도 높아 예금보험기금이 추진하고 있는 목표기금제에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이는 모두 기금분리 원칙이 결여된 단일기금형 운영방식에서 초래된 제약들이라고 할 수 있다.

이제 통합기금은 그동안 산업의 특성을 반영하지 못해서 일어난 기금과 금융권 사이의 분쟁 여지를 줄일 필요가 있다. 산업의 특성을 높인다는 것은 기금과 산업 간 연계성 강화를 의미하며, 이는 금융권별 기금들의 차별성이 제고되는 것을 의미한다. 독립채산제와 같은 방화벽은 각 기금의 차별성을 제도적으로 구체화하는 장치로서 상호보조를 원천적으로 차단할 수 있는 여건을 제공하고, 리스크가 동일한 그룹 단위를 분명하게 한다. 이와 같은 이유에서 국내 예금보험기금은 기금분리의 원칙이 강화되는 방향으로 제도개선이 이루어져야 한다.

#### 나. 애매한 보호 대상과 부족한 보상 한도

현행 예금보험제도의 보호대상은 “예금 등” 금융상품의 청구권자로 되어 있고, 개인이 가입한 보험종목과 일부 단체보험 종목만이 인정됨으로써 그 범위가 정해지고 있다. 그러나 보험권 기금의 보호대상이 보다 명시적으로 언급될 필요가 있고, 보호 대상의 범위에 대해서는 EU에서 제시하고 있는 비전문적 금융소비자와 소규모 기업에 대한 명확한 정의를 참고할 필요가 있다.

또한, 보상한도에서도 계약자에게 충분한 보상한도를 제공하기 위한 사고의 전환이 필요하다. 단순히 저축상품의 범주에서 보험상품을 취급함으로써 보험소비자가 보험사고에서 받을 보험금 기준의 보상이나, 보

험계약의 연속성이 무시되고 있는 상황을 개선할 필요가 있다. 국제적으로는 환급금이 아니라 보험금을 기준으로 보상한도가 설정되고 있으며, 계약이전을 통해 보험계약의 연속성을 보장하는 방식이 선호되고 있다. EU는 보험계약의 연속성 중시를 별도의 원칙으로 제시할 만큼 보험권의 특성을 반영할 것을 주문하고 있다. 보험계약자에게는 보험사가 지급불능이 되었을 경우 환급금을 지급하는 것보다 계약의 연속성이 보장되는 조치가 취해지는 것이 더 중요하다. 물론, 계약이전 과정에서 보험가입금액 삭감이나 보험료 인상 등 보험계약자가 부실 보험사를 선택한 책임을 묻는 조치가 함께 수반되는 것이 필요할 것이다.

#### 다. 적립목표액 부재

사전적립방식을 채택하고 있는 국내 예금보험제도는 사전적립을 채택한 모든 나라가 목표기금을 수반하고 있는 국제 추세와는 차이가 있다. 실제로 기금적립 방식이 사전적립이건 사후각출이건 간에 대다수 기금들은 어느 정도의 자금을 보유하고 있는 것이 국제적 추세로 나타나고 있다. 즉, 어느 정도 자금을 보유하고 있으면 가입 보험사들로부터 보험료를 받지 않으므로 적립중단 상태 또는 사후각출 상태에 이르며, 자금이 일정 수준 미만이 되거나 부실 보험사로 인한 손실이 발생하면 다시 보험료를 걷는 방식이므로 일종의 혼합형 적립방식이라고 할 수 있다. 이에 따라 대다수 기금들은 적립방식과 상관없이 많게는 3,000억원 내외에서 적게는 900억원의 자금을 보유하고 있다.

또한 예금보험기금이 목표기금제를 도입하지 않은 채 준비금과 수입 보험료를 산출기준으로 병용하고 있는 사례는 국내 기금밖에 없다. 국제적으로는 수입보험료가 일반적 산출기준이며, 예금보험료를 궁극적으로 부담하는 보험계약자에게는 누적 보험료(책임준비금)가 아니라 증가된 보험료(increased premium)의 형태로 전가되는 것이 바람직하다는 지

적이 많다<sup>66)</sup>. 물론 일본의 경우와 같이 보험료와 준비금을 병용하는 사례도 있고, 책임준비금만을 채택하고 있는 프랑스 사례도 있다. 그러나 두 사례 모두 목표기금제를 도입하고 있으며, 일본은 목표기금의 연간 할당액을 사후적으로 배분하는 기능을 수행할 뿐이고, 프랑스의 경우는 일부 기금을 보험사 내부에 유보시키고 있다는 점 등이 국내 기금의 운영과 다르다.

보험요율의 경우 산출기준, 목표기금 등에 따라 달라지지만, 일반적으로는 수입보험료의 경우 0.8%~2%를 최대 각출 한도로 정하고 있는 반면, 책임준비금을 산출기준으로 채택하고 있는 프랑스의 보험요율은 최대 0.05%로 나타나고 있다. 각국의 보험시장 환경이나 규모 등을 고려하더라도 국내 기금의 예금보험요율이 상대적으로 높은 수준임을 알 수 있다. 특히, 목표기금제를 도입할 경우 수입보험료와 책임준비금의 산출기준이 목표기금제의 연간 할당액을 사후적으로 배분하는 역할에 한정된다면, 어떤 산출기준을 사용하느냐는 상대적으로 중요한 이슈가 아니다. 오히려 시장이 필요로 하는 목표기금제의 규모 자체가 더 중요하다.

---

66) 이순재(2005), p.63.