

연구보고서 2005-5

예금보험제도의
국제적 정합성 평가와 개선방안
연구

2005.9

류건식 · 김해식

머리말

예금보험기금은 지급불능에 처한 많은 금융기관들이 시장에서 신속하게 퇴출될 수 있도록 정리자금을 지원함으로써 시장의 안정을 유지하고, 소비자들을 보호하는데 일조하여 왔습니다. 그러나 기금이 가입 금융기관들로부터 자금을 조달하는 과정에서 다른 금융권과 비교하여 보험권에게 부당하게 높은 예금보험료를 부과하고 있다는 주장이 끊임없이 제기되어 왔습니다.

실제로 어떤 우량 보험사는 자산 규모에서 자사의 두 배에 달하는 우량 은행과 동일한 금액의 예금보험료를 납부하는 상황이 벌어지고 있습니다. 이런 상황을 두고 보험권의 시장 불안이 다른 금융권에 비해 크다는 상황옹호론도 있고, 반대로 아반떼와 그랜저의 자동차보험 보험료가 같아지는 상식 밖의 결과라는 반박도 있습니다.

서로의 주장만 있고 해결책은 보이지 않는 가운데, 최근 예금보험기금은 목표기금제와 보험료차등제를 개선방안으로 제시하고 있습니다. 그러나 제시된 목표기금제는 적립할 금액만 사전에 정해 놓겠다는 것일 뿐이어서 목표금액과 적립기간에 따라서는 현 상황이 지속될 수 있는 가능성이 열려 있습니다. 현행 구조가 지속되는 한, 보험료차등제 역시 보험료 부담을 대형사에서 단지 중소형사로 이전하는 것에 불과할 수 있습니다. 이는 보험료 산출이라는 틀만 가지고는 합리적 대안을 모색하기 어려울 수 있음을 보여줍니다. 따라서 제도 전체의 큰 틀 안에서 대안을 모색하는 것이 필요합니다.

우리원은 그동안 ‘예금보험제도 개선방안에 관한 연구 - 보험산업을 중심으로’(1999.12), ‘예금보험제도의 개선방안 - 보험부문을 중심으로’(2005.1)를 통해 예금보험제도가 보험권에 구현되기 위해 필요한 정책 방향을 제시하려고 노력해 왔으며, 이번 ‘보험계약자를 위한 예금보험제도의 국제적 정합성 평가와 개선방안’ 연구도 그 연장선상에 있습

니다.

특히, 이번 보고서는 “화이부동(和而不同)”을 정책방향으로 제시하고 있습니다. 남과 조화하되 자기중심을 지켜간다는 것입니다. 서로 상이한 금융권의 기금들을 통합한 예금보험기금은 각 금융권의 특성을 포용하면서 공통의 목표를 달성해야 한다는 것이 이번 연구의 메시지라고 할 수 있습니다. 이런 점에서 이번 연구가 예금보험제도의 미래를 설계하는 데 있어서 든든한 토대가 될 수 있기를 바랍니다.

이번 연구는 재무연구팀장을 맡고 있는 류건식 연구위원과 김해식 선임연구원에 의하여 이루어졌습니다. 또한 우리원 안팎의 여러분들께서 다양한 의견을 주시고, 보험사들은 수일에 걸친 까다로운 통계 추출에 적극적으로 협조해 준 것으로 알고 있습니다. 보고서로 발간되기까지 연구 과정에서 지혜를 나눠주신 여러분과 연구자의 노고에 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 마지막으로 본 보고서에 수록된 내용은 연구자 개인의 의견이며, 우리원의 공식 의견이 아님을 밝혀둡니다.

2005년 9월
원장 김 창 수

목 차

요 약	5
I. 서론	13
1. 연구 목적	13
2. 선행 연구	15
3. 연구의 범위와 구성	18
II. 보험계약자보호기금의 역할과 특성	19
1. 보험사 지급불능과 보험계약자 보호	19
2. 보호기금의 필요성과 역기능 보완	22
III. 보험계약자보호기금의 국제적 추세	30
1. 보호기금 설계와 운영에 대한 일반 원칙	30
2. 세계 각국 보험계약자보호기금의 현황	34
IV. 예금보험제도의 국제적 정합성 평가	46
1. 국내 예금보험제도의 현황	46
2. 국내 예금보험제도의 국제적 정합성 평가	53
V. 예금보험제도 개선방안	57
1. 보상한도와 적립목표액의 추정	57
2. 보험계약자를 위한 예금보험제도의 개선 방안	69
VI. 결론 및 제언	73
참고 문헌	75
[부록] 금액계층별 해약환급금 및 지급보험금 분포	78

<표 차례>

< 표 II-1 >	보호기금의 역기능과 해소방안	27
< 표 III-1 >	EU의 보호기금 대상에서 제외되는 경우	32
< 표 III-2 >	OECD 회원국의 보호기금 보유 현황	35
< 표 III-3 >	OECD 회원국 보호기금의 보상 한도	37
< 표 III-4 >	OECD 회원국의 기금 운영 현황	40
< 표 IV-1 >	기금통합 전·후의 보장한도와 각출금 산출 기준	46
< 표 IV-2 >	금융권역별 예금보험료 납부 현황	48
< 표 IV-3 >	보험권과 은행권의 보험료 수입과 보험금 지급 실적	49
< 표 V-1 >	분석 대상 및 데이터	57
< 표 V-2 >	보상한도의 추정방법	58
< 표 V-3 >	목표기금의 추정방법	59
< 표 V-4 >	1인당 GDP 대비 환급금 기준 보상한도의 추정	60
< 표 V-5 >	1인당 GDP 대비 보험금 기준 보상한도의 추정	61
< 표 V-6 >	보험권과 은행권의 금액계층별 소비자 구성비	62
< 표 V-7 >	지급보험금의 계약자 구성비	63
< 표 V-8 >	생명보험 목표기금의 규모 추정	65
< 표 V-9 >	손해보험 목표기금의 규모 추정	66
< 표 V-10 >	외환위기 이후 보험시장 해지율 추이	66
< 표 V-11 >	기금의 부실보험사 지원 실적	67
< 표 V-12 >	구조조정에 필요한 목표기금의 규모 추정	68
< 표 V-13 >	보상한도의 조정안	69
< 표 V-14 >	최소기금형 목표기금의 설정	70
< 표 V-15 >	단일기금과 복수기금의 비교	71

<그림 차례>

< 그림 III-1 >	목표기금과 사후각출	41
--------------	------------------	----

요 약

- 최근 수년간 예금보험료 부담을 둘러싼 논란이 지속되고 있음.
- 예금보험기금의 통합 이후 보험요율이 지속적으로 인상된 것은 물론이고 보험권의 경우에는 산출기준도 상향 조정됨으로써 보험사의 예금보험료 부담이 가중되어 왔음.
- 이에 산출기준 조정이나 요율 인하를 둘러싼 많은 논의가 있었으나, 금융권간 형평성, 기금 부족 우려 등 현실적 장애에 부딪혀 진전이 없음.
- 최근에는 목표기금제와 보험료차등제 도입이 논의되고 있으나, 이러한 변화가 그동안 보험권에서 제기하여 온 문제에 대한 근본적 해결책이 될 수 있을 것인지에 대한 검토가 필요.
- 따라서 예금보험제도의 특성과 기본 틀을 모색하고, 세계보험시장의 기금 운영 실태를 통하여 국내 예금보험제도의 국제적 정합성을 추구하는 방향으로 개선을 모색할 필요성이 있음.
- 보험의 목적은 위험으로부터의 보장(security)이기에 보험상품을 구매하는 보험계약자의 보호는 보험사의 신뢰 유지에서부터 시작되고, 이에 따른 보험권 감독규제도 금융권 중 가장 보수적임.
- 따라서 법령 등을 통하여 누가 보험상품의 판매와 인수를 담당할 것인지를 결정하고, 사업 지속 요건을 정하여 보험시장에 개입하고 있는 것이 세계 여러 나라들의 일반적 특징임.

- 다른 한편으로 보험시장은 보험사가 언제든지 파산할 수 있는 경쟁시장으로 변함에 따라 보험계약자 보호가 중요한 관심사가 되고 있음.
- 일반적으로 보험계약자 보호에는 크게 파산절차 안에서의 법령상 보호와 밖에서의 보호기금이 있는데, 보험권에서는 법령상 보호가 기금을 통한 보험계약자 보호보다 보편적임.
- 법령상 보호제도인 우선변제제도는 보험사가 파산할 경우 계약자에게 근로자, 조세당국 등과 동일한 채권자 지위를 부여하는 제도로서 은행권에서는 드물지만, 보험권에서는 보편적 제도임.
- 반면, 은행권에서는 보편적인 보호기금 설치를 통한 소비자 보호가 보험권에서는 아직까지 많지 않으나, 점차 기금을 설치하는 나라들이 늘고 있음.
- 기금의 필요성에 대해서는 (1) 지급불능 파급효과 차단, (2) 최후의 안전망, (3) 부실금융기관에 대한 자연스런 퇴출장치 제공, (4) 금융권간 공정경쟁 유지라는 논거들이 제시되고 있음.
- 특히, 예금자의 인출쇄도(bank run)에 따른 지급불능 파급효과(contagion effect)의 차단을 은행권에서는 보호기금 설치의 가장 중요한 논거로 보고 있음.
- 이는 예금자가 애초에 약속된 이자보다 낮은 이자를 받거나 미래 이자를 포기하는 것만으로 예금 인출이 가능하므로, 한 은행의

파산이 다른 은행으로 파급될 시스템리스크가 매우 크기 때문임.

- 또한, 보호기금은 금융소비자에게 최후의 안전망이며, 신속한 부실처리로 감독당국의 규제유예(regulatory forbearance) 경향을 억제하고, 시장의 공정경쟁을 유지시키는 역할을 함.
- 그러나 이러한 보호기금의 필요성과 그에 상응하는 역할들은 금융권의 특성에 따라 그 상대적 중요성이 달라질 수 있음.
- 한편, 보호기금에서도 도덕적 해이, 역선택, 대리인 문제 등의 역기능들이 발생하고 있으므로 기금의 적정 규모와 효율적 운영을 위해 보완수단을 마련하는 것이 바람직함.
- 기금 손실을 금융소비자와 분담하는 부분보장제도, 부실금융기관의 조기 식별과 신속한 정리를 위한 적기시정조치 등은 기금의 역기능을 줄이려는 대표적 보완수단들임.
- 기금의 필요성과 역할의 경중이 다르면, 기금 설계와 운영에서도 차이가 있게 마련이며, 이는 보험권과 은행권에도 해당됨.
- 보험계약의 해지는 계약자에게 상당한 원금 손실과 보장 상실을 초래하므로 해지쇄도(insurance run)로 인한 보험권에서 연쇄적인 지급불능이 발생할 가능성은 은행권과 비교하여 매우 낮음.
- 보험계약자는 수십 년간의 계약유지 이후에도 해지에 따른 원금 손실을 감수해야 하고, 기존과 유사한 상품을 구매하는 데에 더 높은 가격을 지불해야만 하거나 아예 구매하지 못할 수 있음.

- 보험사 파산의 영향은 즉각 시장 전체의 위기로 이어지는 것이 아니라 점차 사회적 리스크 증가로, 정부의 리스크 증가로 옮겨가는 보이지 않는 터널효과가 존재함.
- 따라서 보험권의 보호기금은 사회적 리스크를 최소화하기 위해 보험계약의 연속성을 중시하고, 시스템리스크 차단보다 최후의 안전망으로서 보험계약자 보호를 우선하는 것이 필요함.
- 이는 보험권에서는 계약자에 대한 법령상 보호와 기금을 통한 보호에서 큰 차이가 없고, 파산 처리에서도 계약이전이나 인수합병에 의한 계약의 연속성 유지가 강조되는 이유임.

< 표 1 > 기금통합 전·후의 보장한도와 예금보험료 산출 기준

구 분	~ 1997.11	1997.11	1998.8	2000.8	
법률근거	예금자보험법, 보험업법 등 개별법		예금자보호법 (통합)		
보상한도	2,000(은행 등)/5,000만원(보험)		무제한	5,000만원	
산출기준	수입보험료		준비금	수보+준비금	
보험료율	은행	0.02%	0.03%	0.05%	0.10%
	보험	0.10%	0.15%	0.15%	0.30%
	증권	0.10%	0.15%	0.10%	0.20%

- 기금통합 후 타 금융권 보상한도는 상향 조정되었으나 보험권의 보상한도는 그대로 유지된 채, 보험료 산출기준이 수입보험료에서 준비금으로 높아져 보험사 부담은 급격하게 증가함.

- 현행 보상한도는 보험계약의 특성이 고려되지 않아 보험계약자의 보험사고 보장에는 상대적으로 미흡한 결과를 초래함.

- 최근 예금보험공사가 기금의 시장규율 강화 차원에서 보험료차등제와 목표기금제 도입 등을 모색하고 있으나, 보험권에서 제기되어 온 문제에 대한 근본적 해결책인지에 대한 검토가 필요함.

- “보험계약자를 위한” 예금보험제도의 전체적 틀에 비추어 현행 또는 향후에 추진될 제도의 개선방안 검토가 요구됨.

- 최근 EU는 25개 회원국들에게 보험계약자보호기금에 대한 5대 원칙을 제시함.

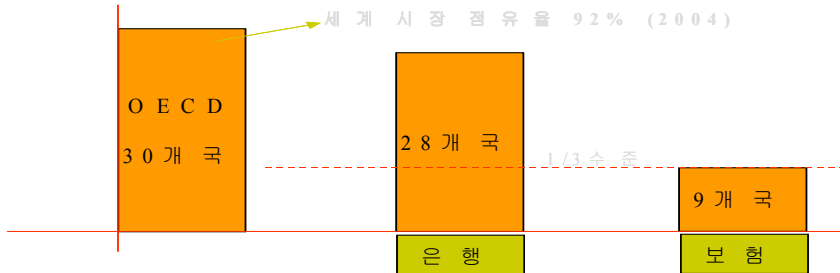
- EU는 회원국들에게 보험계약자보호기금을 설치, 운영할 것과 생명보험과 손해보험을 모두 운영할 경우 상호보조를 원칙적으로 차단할 수 있도록 기금의 분리 원칙을 제시함.

- 또한, 보호대상은 비전문적 보험계약자로 한정하며, 보험계약의 연속성을 중시하고, 보험사 선택에 대한 계약자의 책임을 묻는 부분 보장을 원칙으로 제시함.

- 세계 여러 나라의 보험계약자보호기금의 운영 현황은 은행권 등 다른 금융권과 보험권의 차이를 분명하게 보여주고 있음.

- OECD 30개 회원국 중 28개국이 파산 확산에 대응하여 예금자보호기금을 설치하고 있는 반면, 파산 확산 가능성이 적은 보험의 경우 기금을 설치한 나라는 9개국에 불과한 실정임.

< 그림 1 > OECD의 은행권과 보험권 보호기금 운영 현황



- 기금을 설치하여 운영하고 있는 국가의 경우에도 보험을 다른 권역과 분리하여 운영할 뿐만 아니라 손해보험과 생명보험도 분리하여 운영하고 있는 것이 일반적임.
- 영국은 통합기금을 운영하고 있으나, 하나의 관리 주체에 의하여 운영된다는 점을 제외하고는 철저한 분리계정과 상이한 보상한도 적용 등 다른 나라의 기금들과 유사하게 운영되고 있음.
- 세계적으로 보험계약자보호기금의 적립은 사전적립과 사후각출 방식이 뚜렷하게 구분되지 않는 혼합방식으로 전개되고 있음.
- 기금 적립규모는 나라마다 다르나, 생명보험은 3,000억원 내외로 조성되고 있으며, 손해보험은 이보다 규모가 더 낮은 수준임.
- 이와 더불어 기금의 보상한도는 보험금 기준으로 설정되지만, 미국 등은 생명보험의 해약환급금 보상한도를 은행권 수준에 맞추는 이원적 보상체계를 운영하고 있음.

- o 미국 및 캐나다의 경우, 해약환급금 기준은 각각 100,000달러 및 200,000캐나다달러 수준인 반면, 보험금 기준은 각각 300,000달러 및 60,000캐나다달러 수준임.
- o 특히 보험요율 산출기준으로서는 준비금보다는 전반적으로 수입보험료가 적용되고 있음.
- 보험계약자를 위한 예금보험기금은 국제적 정합성에 맞춰 계약자 보상한도를 조정하고, 산업 특성에 맞는 목표기금제 도입과 기금간 상호보조를 원천적으로 차단하는 복수기금제 도입이 필요함.
- o 보상한도는 사고 보험금 보상한도는 높이고, 계약 중지에 따른 환급금 보상한도는 낮추는 방향으로 조정되는 것이 바람직함.

< 표 2 > 보상한도 설정

구분	해약환급금	보험금	근거
현행	5000만원		- 보험금 기준으로는 부족 - 도덕적 해이방지에 미약
제1안	2000만원 (전액보상)	2000만원+ 초과분× 90%	- 소액계약자 보호 중점 - 고액계약자 도덕적해이 방지 - 충분한 보상한도
제2안	보험금(해약환급 금포함)× 90%		- 전계약자 도덕적 해이방지 - 충분한 보상한도

- 최소기금형 목표기금제를 도입하는 것이 바람직하며, 이는 사후 각출과 사전적립이 혼용되고 있는 국제적 추세와도 부합함.
- 외환위기를 거치면서 진행된 구조조정 실적을 근거로 목표기금으로 설정하는 경우 생명보험은 5,400억원, 손해보험은 2,424억원 규모로 추정됨(제1안).
- 한편, 급격한 해지율 증가에 따른 유동성 위기를 상정하여 목표기금을 산정하는 경우 생명보험 목표기금은 약 3,856억원, 손해보험 목표기금은 약 1,480억원이 적정한 것으로 분석됨(제2안).

< 표 3 > 목표기금의 설정

구분	제1안 (구조조정 실적)	제2안 (해지율 반영)
생명보험	5,400억원	3,856억원
손해보험	2,424억원	1,480억원