

연구보고서 2004-7

예금보험제도의 개선방안
-보험부문을 중심으로-

2005. 1

이 순 재

머리말

보험회사 파산 등 지급불능에 대비한 보험계약자보호제도는 다른 금융권에 비해 일찍이 도입되어 운영되어 왔다. 최초의 보험계약자보호제도는 1989년에 시행된 보험보증기금제도로 계약자 1인당 5천만원까지 보호되었다. 그 후 IMF 외환위기를 계기로 1998년 4월 1일 금융산업별 보호기금이 예금자보험제도에 통합되면서 보험보증기금제도도 통합되어 운영되고 있다. 2003년도에는 보험업법 개정을 통해 의무가입 손해보험 계약의 제3자 보호제도가 도입됨으로써 보험계약자보호제도가 이원적으로 운영되고 있다.

이와 같이 예금자보험제도가 통합 운영됨에 따라 금융업종간 상품의 특성을 고려하지 못한 보장한도의 적정성 문제가 제기되어 왔으며, 기금의 조성방법, 예금보험요율 산정방식 등이 논란의 대상이 되고 있다. 그 중에서도 금융권역간 부과되고 있는 보험요율의 적용은 객관적이고 합리적인 근거도 제시되고 있지 않아 형평성 논란이 끊이지 않고 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 보험산업 중심으로 예금보험제도의 운영현황을 분석하고 개선방안을 제시하고 있으며, 2003년 9월부터 1년간 우리 원 객원연구위원으로 재직 하였던 세종대학교의 이순재 교수가 수행하였다.

연구보고서 출판에 앞서 유익한 보고서를 작성하여 주신 이순재 교수에게 감사를 드리며, 보고서의 작성에 아낌없는 자문과 조언을 해 주신 내외부 전문가에 대해서도 진심으로 감사를 표한다.

마지막으로 본 보고서에 수록된 내용은 연구자 개인의 견해이며, 우리 원의 공식 의견이 아님을 밝혀둔다.

2005년 1월
원장 김 창 수

< 요약문 >

I. 서 론

□ 연구배경

- 금융기관의 파산 등으로 인한 예금자들의 피해를 보호하기 위해 5개 금융권역별로 운영되던 보호기금이 1998년 4월 1일 예금보험기금으로 통합되어 운영되고 있음.
- 이러한 기금의 통합은 정부의 금융감독기구 통합에 따른 물리적 통합으로서 업종별 특성이나 기능상의 효율성 등은 고려되지 않았다는 비판을 받고 있음.
- 예금보험의 보장한도, 기금의 조성방식, 예금보험료 산정방식 등 기금운영 전반에 걸쳐 논란의 대상이 되고 있으며, 그 중에서도 금융권역간 차등적으로 부과되는 예금보험요율은 합리적 근거를 결여하고 있으며 권역내 금융기관에 획일적으로 적용되는 보험요율 또한 차등적 요율로의 전환이 꾸준히 요구되고 있음.
- 이러한 문제는 시장규율의 부재로 귀결되며 각 금융기관으로 하여금 도덕적 해이를 유발시키는 유인을 제공하는 바, 금융업종별 출연요율 및 지급한도에 대하여 현행 제도의 합리적 검토 및 조정이 필요하며, 기금 계정간 엄격한 구분의 부재로 인한 금융권역간 보조금 지급(subsidization)의 가능성 또한 제기되고 있음.

□ 연구의 목적

- 금융권역간 논란이 되어온 예금보험의 제도상 문제점을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 함.
- 주요 국가들의 예금자보호제도와 보험계약자보호제도의 비교분석

을 통해 국내 예금보험제도의 보험부문과 은행부문의 제도적 공정성을 검토함.

- 특히 논란의 초점이 되고 있는 예금보험요금 체계의 공정성을 실증적으로 분석하여 기금 통합 이후 보험계약자의 부(富)가 타 권역으로 이전되었는지를 검증하고자 함.
- o 보험요금뿐 아니라 보장한도와 기금운영, 재원조달 등에 있어서 합리적이고 유인문제를 최소화할 수 있는 발전적 예금보험제도를 제시하는 데 목적이 있음.

II. 주요국의 예금보험제도

□ 개요

- 예금보험제도 도입국가는 80개국에 이르고 있으며, 대부분의 국가들이 정부나 중앙은행을 주체로 운영하고 있음(<표 II-1> 주요국의 예금보험제도 비교 참조).
- 기금의 재원조달은 대부분 사전적립제로 하고 공동보험은 영국과 독일에서만 운영하고 있음.
- 주요국 모두 부분보장제를 채택하고 있으며 1인당 GDP 대비 보장한도는 한국이 4.21배로 가장 높음.
- 보험요율은 국가별로 0~0.3333%이며 한국의 경우 은행은 0.1%인 반면, 증권은 0.2%, 보험 및 타 금융기관들은 0.3%임.
- 영국과 한국을 제외한 국가들은 은행과 보험, 타 권역의 기금을 분리 운영함.

□ 예금보험요금 비교

- 전반적으로 보험회사가 부담하는 보험요율이 은행보다 높음.
- 미국과 캐나다는 차등보험요율을 채택하고 있으며, 다른 국가들은 고정보험요율을 채택함(<표 II-2> 주요국의 보험요금 비교 참조).

□ 보상제도 비교

- 은행의 경우 대부분 부분보장의 정액보상제를 채택하고 있으나, 보험의 경우는 전액보장·부분보장·정액보상·비율보상 등이 혼용되고 있음.
- 다른 국가들은 보험자 파산에 대한 계약자 보상이 은행 파산시 예금자에 대한 보상보다 한도가 높은 반면, 한국의 경우는 은행과 보험이 같음(<표 II-3> 주요국의 보상한도 비교 참조).

Ⅲ. 국내 예금보험제도 분석

□ 운영 현황

- 각 기금의 보장한도는 통합 이전에는 상품특성의 차이 등으로 서로 달랐으나 통합 후에는 통일됨.
- 예금보험료 대비 보장한도는 전반적으로 축소되었고, 그 중에서도 보험계약자의 축소 폭이 가장 큼(<표 III-1> 통합 이전의 금융권별 예금자보호기금 참조).

□ 보험요율 체계

- 금융업종별 보험요율 산출은 「예금자보호법 제30조」에 명시되어 있으나, 차등적 보험요율 적용은 근거가 없음.
- 기금통합 이후 5년 동안 발생한 금융권역별 공적자금 투입과 예금보험료 출연실적을 통해 적정보험료 여부를 측정하고 권역간 부(富)의 이전(wealth transfer) 가능성을 분석하였음(<표 III-7> 은행과 보험회사의 예금보험 요율 비교 참조).
 - 이 기간동안 은행권이 받은 순보조금은 연간 6조 8,890억원에 달하며 은행당 평균보조금은 3,288억원에 해당됨.
 - 보험권은 1조 4,907억원의 보조금이 지급되었고 회사당 평균 354

억원을 받은 것으로 나타나, 은행이 보험회사의 9배에 해당하는 보조금을 받은 것으로 해석됨.

- 생명보험회사는 회사당 연간 610억원의 보조금을 지급받은 반면, 손해보험회사는 연간 8억원의 보조금을 지급한 것으로 나타나 손해보험계약자의 부(富)가 타 권역으로 이전되었다고 해석됨.
- 동 기간 동안 납부한 예금보험료 대비 지원금(구조조정자금)을 보험의 개념을 적용하여 손해율 계산을 하였음(<표 III-9> 은행과 보험회사의 예금보험 손해율과 적정요율 참조).
- 은행의 손해율은 2,497%이고 보험회사는 934%로 나타나 납부한 보험료 총액보다 지급받은 보험금이 은행은 약 25배 보험회사는 9배 정도 되는 것으로 해석됨.
 - 생명보험의 손해율은 1,146%인 반면 손해보험은 72%로 손해보험회사의 경우 납부한 보험료의 72%만 보험금으로 지급된 것으로 해석됨.
 - 이러한 결과는 은행을 기준으로 할 때 생명보험은 현행요율의 0.46배인 0.138%가 적정요율이라 볼 수 있고, 손해보험은 0.03배인 0.009%가 적정요율로 볼 수 있음.
- 동일 금융업종내 회사간 보험요율은 동일한 보험요율을 채택하여 부보금융기관의 과도한 위험추구행위를 조장하고, 고위험 금융기관들이 저위험 금융기관에게 예금보험료를 통한 보조금을 지급하는 효과를 발생시킴.
- 위험연동(risk-based) 차등보험요율제도 도입을 통하여 도덕적 해이와 보조금 지급문제를 완화하도록 검토되어야 함.
 - 차등보험요율로 건전한 금융기관의 부실 금융기관 지원효과를 방지함으로써 금융기관간 형평성 제고가 가능해지고, 과도한 위험전략을 추구하는 금융기관의 경우 고율의 보험료 납부로 인한 자

체 경쟁력 하락으로 시장기능에 의한 구조조정의 지속적 유도가 가능해짐.

□ 보장한도

- 2001년 5천만원 부분보장제로의 전환은 타 국가들에 비해 관대한 결정임.
 - o IMF의 적정한도는 1인당 GDP의 1~2배이나 우리나라는 4.21배임.
- 대부분의 국가에서는 은행과 보험 간에 상이한 보상체계를 채택하여 일반적으로 은행기금의 보장한도보다 보험기금의 보장한도가 큰 편임.
 - o 예금과 보험 간의 상품 특성상의 차이뿐 아니라 수익자의 기대급부금 수준 등이 고려된 결과임.
 - o 보험상품의 급부는 조건부 확정급부로 보험사고 발생 여부에 따라 보험수익자의 기대급부는 다름
- 업종 간의 차이가 실질적으로 반영된 부분보장제도의 확립이 필요함.
 - o 획일적 보장한도 대신 금융상품의 특성을 최대한 수용하여 금융기관 파산시 피해자의 손실을 최소화할 수 있는 제도적 변화가 요구됨.

□ 재원조달 방식

- 우리나라의 예금보험기금은 사전적립방식을 근간으로 하고 최근 특별기여금 납부를 규정하여 사후각출방식을 혼합한 방식으로 운영되고 있음.
- 우리나라의 사전적립방식의 취약점은 목표적립률의 부재에 있으며 기금의 무한정한 적립을 막고 불필요한 보험료를 납부하고 있다고 여기는 금융기관의 불만을 줄일 수 있도록 목표적립률을 도입해야

함.

- 일정한 수준에 기금적립액이 도달하면 분담금 납부를 중단하거나 분담금을 줄일 수 있는 유인이 주어져야 함.

□ 기금운영 방식

- 우리나라는 예금보험기금 내에 권역별 구분계리만 하고 있을 뿐 실질적 차단벽이 존재하지 않음.
- 2001년 이전에는 모든 권역의 보호기금 계정이 통합·운영되어 특정영역에 대규모 파산 발생시 예금보험기금내 타 권역의 보험료로 적립된 자금이 지출될 가능성이 열려 있었음.
- 각 권역의 계정간 파산비용의 이전이 발생하지 않도록 구분계리보다는 분리계정화함으로써 차단벽을 강화할 필요가 있음.

IV. 개선 방안

□ 보험요율체계 개편

- 금융권역간 요율체계 개편은 권역간 파산확률을 감안한 요율이어야 하나 최근의 파산경험을 토대로 한 파산예측모형 사용은 현실과의 괴리 발생 가능성이 있음.
- 은행권보다 3배 높은 보험권의 보험요율은 하향조정 되어야 공평성의 원칙에 부합될 것으로 봄.
- 실적보험금 대비 적정요율 분석 결과에 의하면 은행의 현행요율(0.1%)을 기준으로 할 때 생명보험은 0.138%, 손해보험은 0.009%가 적정한 요율로 볼 수 있음.
- 금융기관간 보험요율은 차등보험요율제로의 전환이 요구됨.
- 미국과 캐나다의 차등보험요율제도를 준용하되 자본건전성비율과 감독기관의 경영실태평가등급에 각각 70%와 30%의 가중치를 부

여한 할인·할증 50%의 요율체계 도출함(<표 IV-3> 점수에 따른 예금보험요율 참조).

□ 부분보장제도 유지: 권역간 차등보장 및 공동보험 도입

- 금융권역간 동일한 보장한도(5천만원) 및 급부방식을 취급상품의 특성에 맞추어 차등적으로 운영되는 것이 적정함.
 - o 보험계약자의 보장한도는 확대되고 은행과 타 금융기관 예금자의 한도는 상대적으로 축소하는 것이 타당함.
- 도덕적 해이를 줄이기 위해 공동보험(co-insurance)을 도입하여 기본보장한도(예: 3천만원)를 초과하는 금액에 대하여 공동보험(예: 90%)을 적용하는 방안을 제시함.
 - o 소액 예금자/계약자에 대한 보호를 중시하는 측면의 변화 수반함.

□ 사전적립방식 유지: 목표기금제 도입

- 기본적으로 현행 사전적립방식의 근간을 유지하는 것으로 함.
- 고객의 신뢰도를 높이고 금융기관에 대한 건전경영의 인센티브를 제공하며 예금보험기금의 초기재원 및 적정기금 확보를 위해서는 목표기금적립률의 설정이 필요함.
 - o 목표기금의 규모는 시스템위기를 제외한 최대 손실을 감당할 수 있는 수준으로 설정함.
 - o 기금의 목표수준을 정하고 이를 달성하기 위한 예금보험료의 수준을 정하는 것이 간편한 방식임.

□ 업종별 기금 분리운영

- 단기적으로는 구분계리하고 있는 6개 권역의 기금운동을 차단벽이 강화된 분리계정으로 전환하는 것임.
 - o 보험기금은 생명보험계정과 손해보험계정으로 분리하되, 생명보

험계정은 생명보험계정과 연금보험 계정으로 세분하고, 손해보험은 자동차보험계정, 일반손해보험계정, 장기손해보험계정으로 세분할 것을 제시함.

- 세분된 계정 간에는 기금전용이 가능토록 허용함.
- 중장기적으로는 대부분의 주요 국가들처럼 성격이 다른 보험기금을 분리하여 보험업법 하에 독립적으로 운영하는 것임.
- 기금의 분리는 권역간 부실기금의 이동을 원천적으로 차단할 수 있으며 예금보험료 분담도 획일성을 피하고 형평성 문제도 해결될 수 있음.

V. 결론

□ 결론 및 시사점

- 금융권역간 형평성 논란이 되고 있는 예금보험료 산정의 실증적 분석을 통하여 논란의 근거를 규명하고자 하였음.
 - 현행 예금요율 산정방식은 특정 권역의 부(富)가 타 권역에 이전될 수 있다는 증거를 발견하였음.
 - 은행권과 보험권의 비교분석을 통해 은행의 현행 요율을 기준으로 볼 때 보험회사의 보험요율은 하향조정 되어야 함.
- 금융기관간 과도한 위험추구행위 등 도덕적 해이 문제를 줄일 수 있는 차등보험요율제의 도입을 제시하였음.
- 기금의 보장한도는 현행대로 부분보장제를 유지하되 업종별·상품별 특성을 반영하여 차등적 보상한도를 설정하고, 영국 및 독일의 보상체계를 본받아 공동보험(예: 90%)을 도입하는 것이 바람직함.
- 기금의 재원조달에 있어서는 사전적립방식을 근간으로 목표기금제를 도입하는 것을 제시하였음.
- 예금보험기금내 구분계리 하도록 되어있는 각 권역별 파산기금을 분리계정으로 전환하고 각 계정을 세분화 하는 것을 제시하였음.

며, 중장기적으로 보험기금을 분리하여 독립적으로 운영하는 것을 검토해야 할 것임.

□ 연구의 한계점

- 본 연구는 예금보험제도의 모든 권역별 분석의 방대함으로 인하여 보험부문을 위주로 다루었음.
 - 실증분석을 통한 부의 이전 규명이 은행과 보험회사 자료에 국한되었고, 그로 인한 정확한 관찰에는 한계가 있음.
- 제Ⅲ장의 실증분석에 있어서 자료의 대리성(proxy) 문제가 존재함.
 - 주로 사용된 통계로서 실적보험금과 보험료에 있어서 순수한 지급보험금이 아닌 투입된 공적자금 통계를 대체·사용하여 분석 결과에 한계가 있음을 인정해야 함.
- 부분보장제의 업종별 차등보상은 이론적 근거만을 제시하고 경제적 편익을 증거로 제시하지 못하였으며, 목표기금제 도입의 경우도 운영방안이 구체적이지 못하여 정책당국이 개선책으로 수용하기에는 한계가 있음.

< 목 차 >

I. 서론	1
1. 연구배경	1
2. 선행 연구	3
3. 연구의 목적 및 구성	7
II. 주요국의 예금보험제도 운영현황	8
1. 예금보험제도의 의의	8
2. 주요국 예금보험제도	9
III. 국내 예금보험제도 분석	37
1. 운영 현황	37
2. 보험요율 체계	38
3. 보장한도 설정	53
4. 재원조달 방식	54
5. 기금운용 방식	56
IV. 국내 예금보험제도의 개선 방안	58
1. 보험요율 체계 개편	58
2. 금융업종별 차등 보장	64
3. 목표기금제 도입	65
4. 업종별 기금 분리운영	70
V. 결론	72
1. 결론 및 시사점	72
2. 연구의 한계점	74
참고문헌	76
<별 첨 1> 예금보험 주요 통계자료	81
<별 첨 2> 목표기금제도의 외국 운영사례	85

< 표 차례 >

<표 II-1> 주요국의 예금보험제도 비교	10
<표 II-2> 주요국의 보험요율 비교	12
<표 II-3> 주요국의 보상한도 비교	13
<표 II-4> 은행과 보험의 보호제도 비교	15
<표 II-5> 자기자본 기준에 따른 금융기관의 분류	18
<표 II-6> 감독평가 기준에 따른 금융기관의 분류	19
<표 II-7> FDIC의 차등보험요율	19
<표 II-8> FDIC의 예금보험요율 추이	23
<표 II-9> 위험등급에 따른 상업은행의 보험료	24
<표 II-10> 위험등급에 따른 상업은행의 보험료	24
<표 II-11> 위험등급에 따른 상업은행의 보험료	25
<표 II-12> 위험등급에 따른 상업은행의 보험료	25
<표 II-13> 은행과 보험의 보호제도 비교	28
<표 II-14> CDIC 차등보험요율 평가지표	31
<표 II-15> CDIC 차등보험요율 평가지표	31
<표 II-16> 차등보험요율 그룹의 분류 및 보험요율	32
<표 II-17> 은행과 보험의 보호제도 비교	33
<표 II-18> 은행과 보험의 보호제도 비교	34
<표 III-1> 통합 이전의 금융권별 예금자보호기금	38
<표 III-2> 보험료의 산식	39
<표 III-3> 금융권역별 예금보험공사 공적자금 투입 현황	40
<표 III-4> 통합 이전 연도별 보험보증기금 출연금 규모	44
<표 III-5> 통합 이후 연도별 예금보험료 규모	44
<표 III-6> 연도별 공적자금 투입 현황	45
<표 III-7> 은행과 보험회사의 예금보험 요율 비교	47
<표 III-8> 보조금과 예금보험료의 손익에의 효과	48
<표 III-9> 은행과 보험회사의 예금보험 손해율과 적정요율	49
<표 III-10> 기금통합 전후의 보험회사 예금보험료 비교	50
<표 IV-1> 국내 금융기관 자본건전성 비율	61
<표 IV-2> 자본건전성 비율에 따른 등급설정	62
<표 IV-3> 점수에 따른 예금보험요율	62

<표 IV-4> 외국의 적립규모 사례 68

<그림 차례>

<그림 IV-1> 손실분포와 VaR 67

