

I. 서론

1. 연구배경

예금보험제도는 금융기관의 파산 등으로 인한 예금자들의 피해를 보호하기 위한 제도로 1933년 미국에서 최초로 시행된 이래, 2003년 6월 말 현재 전세계 80개 국가에서 명시적 예금보험제도를 채택하여 시행되고 있다. 우리나라는 1995년 12월 29일 예금자보호법이 제정되고 1996년 6월 1일 재정경제부 산하에 예금보험공사를 설립함으로써 1997년부터 예금자보호기능을 수행해 오고 있다. 예금보험공사는 금융기관 지원, 부실금융기관 정리, 예금자 보호, 금융기관 감독 등을 맡는 합의체 행정기관이다.

이러한 기능을 위해 5개 금융권역별로 운영되던¹⁾ 예금자보호기금이 금융감독기구의 통합에 이어, 1998년 4월 1일 예금보험기금으로 통합되어 주요 6개 금융권(은행, 증권, 보험, 종금, 금고, 신탁)의 모든 예금보호업무를 주관하게 되었다. 이러한 기금통합은 정부의 금융감독기구 통합에 따른 물리적 통합으로서 업종별 특성이나 기능상의 효율성 등은 고려되지 않았다는 비판을 받고 있다.

기금통합 이전에 보험계약자를 보호하기 위한 제도로 1989년 4월 1일부터 보험보증기금을 보험감독원을 통해 운영함으로써 보험회사 파산 등으로 인한 지급불능에 대비해 왔다. 그러나 기금통합 이후의 운영에 대하여 논란이 계속되고 있다. 예를 들면, 보장한도상의 문제로 보험보증기금 하에서는 5천만원의 보장을 받을 수 있었으나, 통합된 이후 예금보험기금으로부터는 2천만원을 한도로 보장받게 되었다. 그 후 외환위기로 인하여 전액보장으로 운영되다가 2001년부터 부분보장으로 전환

1) 예금보험기금(은행), 보험보증기금(보험회사), 신용관리기금(종금사, 신용금고), 신탁안전기금(신탁협동조합), 증권투자자보호기금(증권회사)

되어 5천만원 한도로 운영되고 있다. 이러한 보장한도의 문제뿐만 아니라 기금의 조성방식, 예금보험요율 산정방식 등 기금운영 전반에 걸쳐 논란의 대상이 되고 있다.

그 중에서도 금융권역간 차등적으로 부과되는 예금보험요율은 합리적인 근거를 결여하고 있어 권역간 형평성 논란이 그치지 않고 있으며, 각 권역의 금융기관에 똑같이 적용되는 보험요율 또한 회사간 차등적 요율로의 전환을 꾸준히 요구하고 있는 실정이다. 이러한 문제는 시장 규율의 부재로 귀착되며, 각 금융회사로 하여금 도덕적 해이를 유발시키는 유인을 제공하는 것으로 연결 된다(Fukao, 2003). 금융업종별 출연요율 및 지급한도에 대해서 현행 제도의 합리적 검토 및 조정의 필요성을 정운찬(1998)도 제기하고 있다.

예금보험기금 통합의 근본적인 문제로서 통합 이전의 금융권역별로 분리되어 운영되던 기금의 운영보다 현행 통합 예금보험기금의 운영이 예금자보호기능 수행에 효과적이고 효율적인지에 대한 논의도 제기되어 왔다. 이러한 논의의 배경에는 초기운영에 예금보험기금내의 각 기금이 예금자에 대한 대지급이 이루어지는 과정에서 기금계정이 엄격히 분리되지 않은 이유로 인하여 다른 권역의 기금계정으로 이전되어왔다는 문제를 심각한 보조금지급(subsidization)으로 간주할 수 있다는 것이다.

한편 기금을 조성하는 방식에 있어서도 국가간에 차이가 존재하기 때문에 우리나라의 현실에 어떤 방식이 적합한지도 검토되어야 할 사안이다. 현행과 같은 사전적립방식과 일부 국가에서 운영하고 있는 사후각출방식, 그리고 사전적립방식의 변형으로 사전적립된 기금이 충분치 않을 때 사후 각출을 하는 혼합방식으로 나누어서 중장기적인 예금보험제도의 운영방식을 검토해야 할 필요성이 존재한다고 하겠다.

2. 선행 연구

예금보험에 대한 수많은 연구가 국내외에 발표되었고, 많은 국가에서 이를 통한 제도적인 개선도 끊임없이 진행되어오고 있다. 본 보고서에서는 상대적으로 최근의 연구를 중심으로 주요 관심이 되고 있는 운영상의 특징에 따라 영역을 나누어 살펴보기로 한다.

가. 명시적 예금보험제도

예금보험제도를 갖고 있는 국가들을 명시적(explicit) 제도와 암묵적(implicit) 제도로 구분할 수 있다. 명시적 제도는 법적으로 명확한 형태를 갖춘 제도를 의미하며, 암묵적이란 의미는 법적으로 명시되어 있지는 않지만 정부가 금융기관의 파산을 사전에 방지하거나 파산시 예금자에 대한 보호 기능을 수행하는 것을 말한다. 우리나라의 경우 1996년 이전에는 명시적 예금보험제도가 존재하지 않았지만 금융기관의 파산을 허용하지 않는 암묵적 제도를 통해 보장을 해왔다고 볼 수 있으며, 1996년부터는 예금자보호법 제정을 통해 명시적인 제도로 전환되었고 볼 수 있다.

명시적 예금보험제도가 존재하는 국가들과 존재하지 않는 국가들의 예금보험제도의 가치를 비교해본 결과 Laeven(2002)은 명시적 예금보험제도가 예금보험의 가치를 높인다는 것을 발견하였다. 이는 법과 질서가 잘 정비되지 않은 국가에서는 은행의 위험추구를 잘 감시할 수 없기 때문에 명시적 예금보험이 잘 작동할 수 없다는 이론을 뒷받침하고 있다. 즉, 예금보험의 가치는 금융기관이 속해있는 제도적 환경에 상당부분 좌우된다는 것이다.

Gropp and Vesala(2004)는 EU국가의 은행들이 명시적 예금보험의 도입으로 무보증 후순위채권투자자들에 의한 시장 감시기능이 강화되고

도덕적 해이(과도한 위험추구행위)가 감소됨을 발견하였다. 특히 예금보험의 신빙성 있는 안전망 제한으로 인해 후순위채권이 많은 소형 은행의 위험추구를 감소시킨다는 것을 발견했다. 또한 명시적 예금보험의 도입으로 은행의 예금계정 중에서 예금보험의 보호를 받는 예금의 비중이 증가되었다는 것도 발견하였다.

나. 차등보험료

고정예금보험요율은 금융기관으로 하여금 위험추구행위를 조장시킨다는 논란은 오래전부터 제기되어 왔다²⁾. Mishra and Urrutia(1995)는 예금보험에 내재된 보조금(subsidy)을 보험료연계 보조금과 자산연계 보조금으로 나누었을 때, 리스크별 차등보험료를 통해서는 보험료연계 보조금을 줄일 수 있으나, 사후발생적인 자산연계 보조금은 통제하기 어렵기 때문에 은행의 과도한 위험추구와 같은 도덕적 해이 문제를 줄이기 위해서는 리스크별 차등보험료뿐 아니라 감독기관의 효과적인 통제가 필요하다고 주장하였다.

미국의 예금보험제도는 전통적으로 은행과 보험에 분리된 기금제도가 시행되어 왔다. 보험의 경우도 오랜 기간 고정보험요율을 적용해왔다. 고정보험요율은 과도하게 위험을 추구하는 보험회사에게 어떠한 벌칙도 부과하지 않고 있는데, Feldhaus and Kazenski(1998)는 보험회사 리스크별 차등보험료가 이러한 도덕적 해이를 완화시켜 준다고 제시하였다.

미국의 예금보험에 차등요율제가 도입된 것은 1992년으로서 리스크별 차등요율제가 도입되면서 은행들이 받아들이는 서로 다른 충격을 Cornett et al.(1998)은 측정하였다. 자본이 충분한 건전한 은행의 가치(주식가격)는 상승하였고, 건전하지 않은 은행의 주식가격은 하락하였음을 보여주고 있다. 이는 차등요율제 시행으로 불건전 은행이 부담하게 될 보험료 변화가 이러한 결과를 보여준 것이라 하겠다.

2) 대표적인 예로 Kane(1985)을 들 수 있다.

국내의 관련 문헌 중에서 이승철(1999)은 예금보험료 출연의 적정 수준은 현행 수준보다 하향 조정되어야 함을 주장하고, 지급여력비율과 경영평가 등급에 근거한 차등보험료 도입방향을 제시하였다. 또한 중장기적으로 통합기금이 아닌 별도의 보험계약자보호기구의 설치를 제안하고 기금의 업종별 및 보험종목별 분리계정(구분계리보다 강한 차단벽 구축)의 필요성을 주장하였다.

예금보험공사(2000)는 예금보험제도 정착을 위해 도덕적 해이를 방지할 수 있는 제도 운용의 필요성을 인식하고, 이에 대한 발전과제로 차등보험요율제도, 부분보호제도, 자기자본비율규제 및 적기시정조치의 시행을 제시하였다.

김병덕(2001)은 현행 예금보험의 유인문제를 도덕적 해이, 역선택, 대리인 문제로 규정하고 이러한 문제를 줄이기 위해서 차등보험요율제의 실시와 공적자금과 순수보험기금과의 구분계리 등을 중장기적 발전방향으로 제시하였다.

다. 보장한도

Arrow(1971)는 전액보장보험은 도덕적 해이를 유발시키므로 부분보장을 바람직한 방안으로 보았다. 즉, 보험가입으로 손실방지행위가 약화되어 증가하는 사회적 비용을 통제하는 수단으로 공동보험(co-insurance)을 제시하고 있다.

Han et al.(1997)은 미국의 보험계약자 보호를 위해 시행중인 보증기금제도가 계약자 보호에 충분치 않다고 보았다. 특히 현행 사후각출방식은 보험회사들로 하여금 위험추구행위를 조장하고 있는데 이러한 대리인 문제 해결을 위해서는 부분보장과 보험료의 사전적립방식이 적합하다는 것을 보여주었다.

전선애(2002)는 국내 외환위기 전후 예금자에 의한 시장규율의 존재 및 변화 여부를 저축성 예금을 중심으로 분석한 결과, 예금보험의 전액

보호는 은행의 위험추구 행위를 유발시키는 반면, 부분보호제도는 예금자로 하여금 시장규율을 행사토록 하여 도덕적 해이 문제를 완화시켜 준다는 것을 실증적으로 보여주었다.

Laeven(2004)은 예금보험 보장에 대한 국가간 연구를 통해 불건전은 행이 시장을 지배하는 국가일수록, 그리고 예금자의 교육수준이 낮은 국가일수록 예금보험의 보장한도가 크다는 것을 발견하였다. 이는 사적 이익설(private interest view) 즉, 위험한 은행들이 완전한 보장을 위해 로비(lobby)한다는 견해를 뒷받침하는 증거가 되었다.

라. 보조금(subsidy)

Munch and Smallwood(1980)는 미국 내에 시행중인 사후각출 보험보증기금(insurance guaranty fund)은 보험회사로 하여금 상호 감시하는 (monitoring) 유인을 준다고 주장하였으나, Lee et al.(1997)은 감시 유인보다는 보험회사들의 위험추구 행위로 인하여 건전한 회사들이 불건전한 회사들에게 보조금(subsidy)을 지급하는 결과를 초래한다는 것을 보험회사의 투자포트폴리오 변동을 증거로 제시하였다.

은행 그룹간 보조금 지급문제는 Lawrence and Arshadi(1988)에 의해서 분석되었다. 미국내 대형은행은 제도적으로 특혜를 받고 있으며, 소형은행은 이러한 은행제도상의 불이익을 받고 있다는 인식하에 규모에 따른 은행그룹 간의 보조금 지급 문제를 분석하였다. 그리하여 소형은행들이 대형·다국적 은행들의 예금보험(료)에 보조금을 지급하고 있음을 보여주고, 이러한 부의 이전은 시간이 지나며 커지고 있음을 보여주었다.

Selby et al.(1988)은 영국정부가 제공하는 대출보증(loop guarantee)에 대하여 옵션가격결정모형을 이용한 가치측정을 통하여 이해관계자(claim holders) 간에 부의 이전이 존재함을 보여주었는데, 즉 주주들로부터 기존의 채권자들에게 부의 이전이 이루어졌다.

3. 연구의 목적 및 구성

본 연구는 금융권역간 논란이 되어 온 예금보험의 제도상의 문제점을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 주요국의 예금자보호제도와 보험계약자보호제도를 비교분석함으로써 국내 예금보험제도의 보험부문과 은행부문의 제도적인 공평성을 검토한다. 특히 논란의 초점이 되고 있는 예금보험요율 체계의 공정성을 실증적으로 분석을 시도하여 예금자보호기금이 통합된 이후 보험계약자의 부가 타 권역으로 이전되었는지를 검증하고자 한다. 그리하여 보험요율 뿐 아니라 보장한도와 기금운영, 그리고 기금의 재원조달 등의 합리적이고 유인문제를 최소화할 수 있는 발전적 예금보험제도를 제시하는 데 목적이 있다.

이러한 연구목적에 따라 다음과 같이 5개 장으로 구성하였다. 제1장은 본 연구의 제도적·이론적 배경을 기술하고, 제2장은 주요 국가들의 예금보험제도 운영 현황과 사례를, 제3장에서는 현행 국내 예금보험제도의 현황과 체계에 대한 분석, 제4장에는 분석된 제도적 문제점에 대한 개선방안 제시, 제5장은 연구의 한계점을 제시하였다