

IV. 預金者保護法 改正에 대한 綜合 檢討

1. 預金者保護法 改正 方向 및 主要 內容

가. 預金保險制度的 趨勢 및 國內 制度的 特徵

1) 預金保險制度的 機能과 國內 狀況

- 國內의 各국의 현황에서 처럼 預金보험제도는 일시적이고 외부 충격적인 預金인출사태(bank run)에 취약한 金融기관을 보호함으로써 전체 金融시장의 안정을 유지하는 시스템임.
 - 즉 각 金融기관간 경쟁 불공평성 제거⁷⁵⁾와 함께 저축증대 및 預金자에 대한 위험프리미엄 요구를 완화시킴으로써 전체 金融시장 및 경제 전반에 상당수준의 순기능을 제공함.
- 그러나 이와같은 순기능에도 불구하고 이에 적절한 시장규율 및 규제·감독의 부재시에는 오히려 金融시장내 道德的解弛(moral hazard)를 가져와 오히려 金融자원의 효율적인 배분이 왜곡되는 역기능이 존재함. 즉 金融기관의 재무적 건전 등 경영개선 노력에 관계없이 預金보호가 됨으로써, 金融기관의 경영 및 預金자 預金행태의 건전성을 제고하는 유인노력을 상쇄시킬 수도 있음.
 - 실제로 金融기관 및 預金자가 預金보험제도의 보호하에서 오히려 고위험·고수익을 추구하는 사례를 쉽게 찾아볼 수 있음.
- 이에 따라 各국에서는 자국의 預金보험제도의 역기능을 최대한

75) 즉 預金보험제도가 존재하지 않는 경우 위험분산 노력(too big to fail)으로 인해 소형金融기관보다 대형金融기관, 민간金融기관보다는 국영金融기관으로의 일방적인 預金자 선호가 발생하는 시장경쟁의 불공정성 등을 들수 있음.

억제하면서 순기능을 극대화하기 위해 자국 금융시장의 특징을 감안하여 금융시장내 규제·감독을 강화시키면서 최대한 시장기능을 확보하려는 노력을 기울이고 있음.

- 특히 일부 선진국을 중심으로 금융종합화 및 국제간 금융거래의 확대로 자국의 예금자보호를 위해 예금자보호를 위한 제도 운용 및 관련 시장규율을 강화해가고 있는 추세가 보편적임.

○ IMF 외환위기 이후에 우리나라는 최근 들어서 경제활동 전반에 걸쳐 과거와는 전혀 다른 패러다임이 구축되고 있음.

- 과거와 달리 기업 및 금융기관이 투명하고 객관적인 기준에 의해 평가받는 시장규율(market principle)이 정착되고 있음.
- 특히 정부 및 감독당국의 입장도 과거의 실질적인 보호기능보다는 시장규율에 의한 판단 기능을 강화하고 있음.

○ 또한 '80년대 후반부터 시작되어 현재 성숙기에 접어든 금융종합화·국제화·증권화 등의 금융산업 혁신으로 인하여 금융시장내 불확실성이 고조되고 있고 경쟁도 심화되고 있음.

- 따라서 금융기관은 과거에 비해서 강도 높은 위험노출에 처함으로써 향후 리스크관리의 성공여부가 생존 척도가 되고 있음.
- 우리나라도 금리자유화의 정착단계 및 금융업무영역 조정 등 성숙단계를 맞이하고 있고, 특히 보험산업의 경우 내년초부터 가격자유화 4단계 실시 등 무한경쟁시대를 맞이하고 있음.

○ 이러한 상황에서 IMF이후 금융시스템 안정을 위해 추진중인 금융산업 구조조정의 성공적인 마무리를 위하여 예금자보호장치의 순기능 극대화가 주요과제로 등장하고 있는 것임.

2) 우리나라 預金者保護制度의 特徵 및 現況

- 국내 예금보험제도는 사전적인 금융시스템 안전망 기능보다는 한시적 예금보호중심의 금융위기에 대한 대응체로 운용되었음.
 - 금융기관의 건전성 노력에 관계없이 일정률의 고정보험료를 부과 체제하에서 예금이 전액보호됨으로써 금융기관 및 예금자의 도덕자 해이 또는 도덕적 위험을 가중시킬 가능성이 있음.

- 또한 국내 예금보험제도의 운영기관인 예금보험공사의 주된 역할은 사고(부실) 금융기관의 처리 및 정상화기능 중심으로 업무가 이루어짐에 따라 狹義의 예금보험기능을 수행하여 왔음.
 - 부실 금융기관의 정리방법 및 지원자금 회수과정에서 주도적 참여가 어려워 자금지원 최소화 및 자금회수 극대화가 곤란함.

- 이와함께 채원조달구조의 편중 및 예금보험기금의 부족으로 인하여 부실금융기관 발생시 적극적인 대처가 다소 미흡함.
 - 예금보험채원의 충분한 축적이 없는 상황에서 IMF 외환위기로 인해 통합된 후, 금융산업 구조조정에 필요한 재원을 대부분 예금보험채권과 부실채권정리기금채권 발행에 의존하고 있음.

<표 14> 구조조정기금의 채원 조달 및 집행 실적

구 분 ('99.11 기준)	조 달	집 행	잔 액
예금보험기금채권	43.5	39.3	4.2
부실채권정리기금채권	20.5	20.4	0.1
합 계	64.0	59.7	4.3

(주) 당초 예금보험기금채권 31.5조원, 부실채권정리기금채권 32.5조원이었으나, '99.8월 부실채권정리기금채권 12조원이 예금보험기금채권으로 이전되었음.

<출처> 예금보험공사, 「예금보험의 현황과 과제」, 1999.12.16

- 따라서 현재 우리나라 예금보험제도상의 현안 및 주요과제는 사전·사후적으로 적절한 재원확보 방안과 금융시장내 효율적인 운용을 통한 안전망 시스템으로서의 정착으로 요약됨.
- 지원자금 회수극대화를 위한 제도적 장치로서, 부실금융기관의 청산인 및 파산관재인으로서 직접 참여할 수 있는 방안과 파산재단 및 부실정리금융기관의 자산 처분에 있어서 자산유동화 방법을 통한 신속한 자금확보 필요성이 제기되고 있음.
- 투입자금의 최소화 방안으로서 기금보호 차원의 부보금융기관 경영위험에 대한 측정·평가 시스템구축이 요구되고 있음.
- 또한 구조조정 관련 지원자금의 원리금 상환 대책으로서, 한시적으로 예금보험료율의 상향조정 또는 별도의 추가적인 특별보험료의 징수 필요성이 제기되고 있음.
- 예금보험제도의 구조적 단점의 방지 차원에서 도덕적위험의 최소화가 필요함. 이를 위해서, 금융기관의 경영위험을 측정하고 이에 상응하는 차등보험료율제도의 도입이 요구되고 있으며, 이와함께 부실금융기관의 관련 임직원 등에 대한 책임추궁 및 배상책임 강화가 불가피할 것으로 판단됨.

나. 預金者保護法의 主要 改正 方向

1) 基本方向

- 현행 통합 예금보험제도의 체제내에서 향후 재원확보의 충실화 및 도덕적해이 방지를 위하여 추진되는 가장 핵심적 사항이 예금보험제도의 금융업종별 분리화 및 보험료율의 차별화임.
- 예금보험료의 타금융업종의 사용 차단 등 금융업종별 분리화작업을 추진하고, 구조조정과 관련하여 투입된 공적자금의 규모

- 에 따라 별도의 예금보험료(공적자금회수용 특별보험료) 도입
- 동시에 동일 금융업종내에서도 해당 금융기관의 신용등급에 따른 예금보험료율의 차별화, 즉 경영위험에 따른 신용등급의 차이에 의해서 반영되는 파산가능성의 확률에 따라 예금보험료율의 차별화⁷⁶⁾(risk-rate premium system)를 추진함.

2) 差等預金保險料率 制度의 導入 方案⁷⁷⁾

[基本原則]

- 제도도입에 있어서의 기본원칙은 차등예금보험료율제도가 내포하고 있는 긍정적인 효과가 극대화될 수 있도록 단계적이고 점진적으로 도입함.
 - 특히 제도도입의 여건이 구축된 금융권부터 단계적으로 도입하고 계량지표 및 비계량지표 등의 자료획득이 어렵거나 자료의 투명성이 확립되지 않은 금융기관에 대하여는 제반 여건이 갖추어진 후 시행함을 원칙으로 함.
 - 단, 일부 미적용 금융권에 대해서는 동제도의 시행계획을 사전에 공표하여 해당 금융기관들이 미리 준비하도록 함으로써, 事前豫告效果(announcement effect)를 최대한 도모하는 방법도 함께 검토되고 있음.
- 차등화근거의 지표로는 자본적정성, 자산건정성 등 재무비율을 기준으로 한 계량지표와 감독기관 경영평가결과의 비계량지표 및 예금보험공사의 경영위험평가 결과를 중심으로 활용토록 함.
 - 예금보험료율 차등화지표가 감독당국의 경영평가, 적기시정조

76) 신용등급 우량회사의 보험료율이 신용등급 하위회사의 보험료율보다 낮음.

77) 예금보험공사, 「차등예금보험료율제도 도입방안」, 1999.5

치 등과의 중복 적용으로 부보금융기관의 혼란을 초래할 수 있다는 점을 감안하여, 적기시정조치의 계량기준과 감독기관의 경영평가 결과 등을 차등화지표로 중점적으로 활용하는 방안이 적극적으로 검토중임.

- 도입초기에는 평가등급의 폭이나 보험료의 차등화 폭을 크게 하지 않고 제도의 정착 여부를 보아가면서 점진적으로 확대함.
 - 차등화단계는 각 금융업종별 대상 금융기관의 수, 부보금융기관에 대한 건전경영의 유인 강화 등을 고려하여 A⁺, A, B⁺, B의 4단계로 함.
 - 보험료 차등화폭은 초기에는 최하등급과 최상등급의 보험요율 차이를 30% 내외에서 시행토록 하되, 제도가 정착되어 예금보험기금이 확충될 경우 차등화 폭을 점진적으로 확대함.
- 평가등급 결정에 있어서 matrix를 이용한 미국방식⁷⁸⁾, 복수지표별 기준점수를 가중평균하여 이용하는 캐나다방식⁷⁹⁾이 대표적이며, 국내 금융기관의 숫자 등을 고려할 때, 캐나다방식을 단순화하여 적용하는 것이 바람직한 것으로 검토되고 있음.
- 한편 예금보험공사의 보험요율 산정을 위한 자료제출 요구에 대해 부보금융기관의 거부 및 허위자료를 제출하는 부보금융기관

78) 미국식 matrix방식이란 본고 제Ⅱ장 2절 나. 1)미국의 <표 6>에서 처럼 미국 FDIC산하의 보증기금인 BIF와 SAIF의 차등보험료를 결정 방식으로서, 감독등급(CAMEL 등급)과 자본등급(자기자본 기준)을 평가지표로 각각 3단계로 나누어 matrix 형태로 총 9단계의 등급으로 최저 0%에서 0.27%의 차등보험료를 부과하는 평가방식을 말함.

79) 가중평균을 이용한 캐나다방식이란 본고 제Ⅱ장 2절 나. 2)캐나다 <표 7>에서 처럼 캐나다 예금보험공사(CDIC)의 방식으로서 자본적정성, 수익성, 자산건전성, 감독기관 평가등급에 근거한 것임.

은 예금자보호법에 의거 벌칙 부과를 할 수 있도록 제도화함.⁸⁰⁾

[導入方案]

(1) 適用對象 金融圈

- 은행과 중금사는 개별 금융기관의 위험도가 금융시장내에 미치는 영향이 막대하여 차등예금보험요율제도 도입의 필요성이 가장 큰 금융권이며, 특히 구조조정이 상당히 진전되어 차등예금보험요율제도 적용에 큰 무리가 없을 것으로 판단됨.
- 증권회사의 경우 증권거래법 개정에 따라 고객예탁금 전액을 증권금융에 예치하도록 의무화함으로써 증권회사에 대한 차등보험요율제도 적용의 의미가 상대적으로 현저히 약함.
- 보험사중 생명보험의 경우는 초기사업비용이 많이 소요된다는 점, 상당수의 국내 생보사들이 사업연도가 10년내외라는 점에서 예금보험료 차등화는 부실생보사의 경영압박으로 작용할 것임.
 - 반면에 한편으로는 생보사들간에는 사전적으로 평가되는 위험의 차이가 크기 때문에 예금보험의 시장감시기능 차원에서 오히려 차등보험요율의 의의가 클 수 있다고 볼 수 있음.
 - 한편 손해보험은 상대적으로 대부분의 회사가 사업연륜이 길고 증시에 上場되어 있고, 금번 구조조정 과정중 일부 회사가 경영개선권고를 받은 후 증자 등을 통해 재무건실화를 추진한바, 생명보험과 달리 제도 적용에 무리가 없을 것으로 판단됨.

80) 예를 들어서 미국 FDIC의 경우 연방예금보호법에 따라 지연 또는 허위보고가 과실에 의한 경우에는 해당기간동안 1일당 2,000달러, 고의에 의한 경우에는 1인당 \$100만 이하거나 해당은행 총자산의 1% 이하의 자산중 적은 금액을 벌금으로 부과하고 있음.

- 상호신용금고의 경우 감독강화 등을 통한 회계장부의 신뢰성 확보 노력을 선행할 필요가 있음.
 - 상호신용금고의 경우 대상금융기관의 수, 부보예금 규모 등을 감안하면 차등보험요율제도 도입의 효과가 클 것으로 기대되므로 회계제도의 투명성이 확보되는 대로 조속한 시일내에 시행하는 바람직한 것으로 평가되고 있음.

- 신용협동조합의 경우에는 여타 금융권과는 달리 소속조합원의 상호간의 공동유대라는 협동조합의 성격이 강하고 부실화의 가능성 정도가 상이한 직장조합 및 지역조합이 혼재되어 있다는 특징이 있음.
 - 또한 대상금융기관의 수가 많은 반면 기관별 부보예금 규모가 크지 않아 제도도입의 효과가 미미할 것으로 예상되며, 특히 전산화 미비등 회계자료의 객관성이 확보되지 않아 동제도를 조기 도입하는 것은 어려울 것으로 판단됨.

- 외국금융기관의 국내지점에 대한 동일 적용 여부 및 시행
 - 외국금융기관의 국내지점은 국내 금융기관 달리 적절한 계량평가지표를 취득하기 어렵고, 또한 국내금융기관과 동일한 기준을 적용하기가 곤란함. 그 이유는 자기자본의 성격 차이로 BIS 비율⁸¹⁾ 즉 위험가중자산의 자기자본비율의 단순비교가 어렵기

81) 위험가중자산에 대한 자기자본비율이란 지난 1988년에 제정된 국제결제은행(Bank for International Settlementment : BIS) 기준의 자기자본비율, 즉 총자산 대비 자기자본비율(gearing ratio) 규제방식과 같은 방식이지만, 자산의 신용도에 따라 자기자본 보유의무를 차별화하고 장부외거래(off-balance)를 포함하며, 연결기준에 의거 은행의 본지점외에 자회사의 업무도 포함됨.

$$\begin{aligned} \text{위험가중자산 자기자본비율} &= (\text{자기자본}/\text{위험가중자산}) \times 100 \\ &= (\text{기본자본} + \text{보완자본} - \text{공제항목}) / ((\sum \text{연결대차대조표자산} \times \text{위험가중} \end{aligned}$$

때문임.⁸²⁾

- 각 금융권 상황을 감안할 때, 예상되는 검토방안은 다음과 같음.

<第 1 案>

- 은행, 종금사, 보험사 (생명보험·손해보험 포함)부터 동제도를 우선 적용하고, 상호신용금고는 제도도입을 1~2년 미루며, 증권과 신용협동조합은 차등예금보험요율제도의 조기도입을 유예함.

<第 2 案>

- 은행, 종금사, 손해보험업부터 동제도를 우선 적용함. 단, 상호신용금고 및 생명보험업은 제도도입을 1~2년 연기하되, 증권 및 신용협동조합의 경우는 차등예금보험요율제도의 조기도입을 유예함.

(2) 施行時期 및 評價頻度

「施行時期」

- 금융기관들에게 적응기간을 제공하고, 평가지표 개발·전문인력의 확보 및 훈련·서면감사제도의 시행과 노하우 축적 등을 위하여 준비기간이 필요하다는 점에서 1999년중 동제도의 시행계획을 공포하되, 다음과 같은 두가지 방안이 고려되고 있음.

치)+(∑장부외항목 x 신용환산율 x 위험가중치)) x 100
82) 즉, BIS 비율의 자기자본 구성항목의 규정이 국가마다 다소 차이가 있기 때문임. 따라서 검토 가능한 방안으로는 외국 금융기관 국내지점에 대해서는 적정 평가지표 개발시까지 기준요율(고정요율)을 적용하는 것과 형평성 차원에서 母銀行의 자기자본 비율과 감독기관의 외국은행 국내지점에 대한 경영실태평가를 평가지표로 사용하여 차등요율을 적용하는 두가지를 검토할 수 있음.

<第 1 案>

- 은행, 종금, 보험(생·손보 포함)은 사업년도 기준으로 2000년부터 시행하도록 하고, 상호신용금고는 제도도입을 1~2년후로 함.

<第 2 案>

- 은행, 종금, 손해보험업은 사업년도 기준으로 2000년부터 시행하되, 상호신용금고와 생명보험업은 제도도입을 1~2년후로 함.

「評價頻度」

- 부보금융기관에 대한 평가 및 보험요율의 조정은 부보금융기관의 경영환경 변화를 적기에 반영할 수 있도록 주기적으로 실시
- 단, 제도도입 초기에는 평가자료의 획득가능성을 감안하여 직전 사업년도를 기준으로 년 1회 평가하여 보험요율을 결정함.

(3) 金融圈別 差等預金保險料 適用方案

< 銀行 및 綜合金融會社 >

- 은행 및 종금사의 경우 위험가중자산에 대한 자기자본비율(BIS 자기자본비율), 감독기관의 경영실태평가결과(CAMEL)⁸³와 예금보험공사의 경영위험평가결과를 활용함.
- 적용방법은 총4단계의 절대평가방식을 채택하되 BIS자기자본비율에 60%의 비중, 감독기관(금융감독원)의 경영평가 결과 및 예금보험공사의 경영위험평가결과에 각각 20%의 비중을 주어 종합점수를 산출 적용함.

83) CAMEL은 금융기관 경영에 대한 주요 평가항목으로서 미국의 은행권 경영평가 및 주요 신용평가기관의 신용등급평가의 대표적인 방식임. 세부항목은 자본적정성(Capital Adequacy), 자산건전성(Asset Quality), 경영관리능력(Management), 수익성(Earnings), 유동성(Liquidity)

- 다만, BIS 자기자본비율에 의한 평가기준의 경우는 미국과 캐나다에서 적용하는 방법과 동일하게 10% 초과, 8~10%, 8% 미만의 3단계로 구분하고 각각 60점, 45점, 30점을 부여함.

<표 15> 은행 및 종금사의 예금보험요율 차등화방안

BIS자기자본비율		경영평가지표	총점	등급	보험요율
구분	배점				
10%초과	60	경영실태평가* : 20 경영위험평가** : 20	90점이상	A ⁺	기준요율× 80%
8~10%	45		80~89	A	기준요율× 85%
8%미만	30		70~79	B ⁺	기준요율×100%
			70점미만	B	기준요율×115%

(주)* 금감원에서 5단계로 평가한 경영실태평가를 20점 만점으로 단계별 점수화
 ** 예금보험공사에서 측정한 자본위험, 자산위험, 유동성위험을 20점을 만점으로 점수화

<생명보험>

- o 보험회사의 경우 부실경영 판단의 기준으로 적기시정조치의 근거가 되는 지급여력비율⁸⁴⁾과 경영실태평가결과⁸⁵⁾를 포함하여 예금보험공사가 측정한 경영위험평가 결과를 활용함.
- 생명보험의 경우 지급여력비율을 기준으로 4% 초과, 0~4%, 0% 미만의 3단계로 구분하여⁸⁶⁾, 각각 60점, 45점, 30점의 배점

84) 보험사의 지급여력비율이란 보험회사의 보험금지급능력을 반영하는 지표임.
 생보사 지급여력비율 = (∑지급여력) / (지급여력기준) x 100
 단, 지급여력기준 = ((순보험료식 책임준비금 - 미상각신계약비) x 책임준비금위험계수 x 소정비율) + (위험보험금 x 보험위험계수)
 세부사항은 [부록 3]의 생명보험회사 지급여력 관련 (감독규정) 참조
 85) 세부사항은 [부록 4]의 “보험회사 경영실태평가 등 건전성 감독규정”중 경영실태평가 부분별 평가항목 및 배점 참조
 86) <표 15>에서 제시하고 지급여력비율에 의한 구분 기준은 지난 1999.5월에

을 각각 부여하고 경영평가지표는 다단계로 40점을 부여한 후 종합점수에 따라 4단계로 평가함.

- 경영평가 40점은 금융감독원의 5단계 경영실태 평가에 20점, 예금보험공사에서 측정한 경영위험 평가를 20점으로 배정함.

<표 16> 생명보험회사의 예금보험요율 차등화방안

지급여력비율		경영평가지표	총점	등급	보험요율
구분	배점				
4%초과	60	경영실태평가* : 20 경영위험평가** : 20	90점이상	A ⁺	기준요율× 80%
0~4%	45		80~89	A	기준요율× 85%
0%미만	30		70~79	B ⁺	기준요율×100%
			70점미만	B	기준요율×115%

(주)* 및 ** <표 15>와 (주)와 동일

<손해보험>

- o 손해보험의 경우 지급여력비율⁸⁷⁾을 기준으로 하여 250%초과, 100~250%, 100% 미만의 3단계로 구분하여⁸⁸⁾ 각각 60점, 45점, 30점의 배점을 각각 부여하고 경영평가지표는 다단계로 40점을 부여한 후 종합점수에 따라 4단계로 평가함.

EU방식의 지급여력비율로 개정된 내용과 차이가 있음. 현행 기준으로 할 경우 지급여력비율의 구분은 100%~50%, 50%~0%, 0%미만 3단계로 구분됨.

87) 보험사의 지급여력비율이란 보험회사의 보험금지급능력을 반영하는 지표임.
 손해보험회사 지급여력비율 = (Σ지급여력) / (지급여력기준) x 100
 단, 지급여력기준 = 일반보험지급여력기준+장기보험책임준비금의 4%+장기 위험보험에 대한 지급여력기준

세부사항은 [부록 3]의 손해보험회사 지급여력 관련 (감독규정) 참조
 88) <표 16>에서 제시하고 지급여력비율에 의한 구분 기준은 지난 1999.5월에 EU방식의 지급여력비율로 개정된 내용과 차이가 있음. 현행 기준으로 할 경우 지급여력비율의 구분은 100%~50%, 50%~0%, 0%미만 3단계로 구분됨.

- 경영평가 40점은 금융감독원이 평가한 5단계 경영실태 평가를 20점으로 하고, 예금보험공사에서 측정한 경영위험 평가를 20점으로 배정함.
- o 보험사업자의 보험료율 차등화 폭은 은행 및 중금사와 마찬가지로 80% ~ 115%의 수준을 적용함.

<표 17> 손해보험회사의 예금보험요율 차등화방안

지급여력비율		경영평가지표	총점	등급	보험요율
구분	배점				
250%초과	60	경영실태평가* : 20 경영위험평가** : 20	90점이상	A ⁺	기준요율× 80%
100~250%	45		80~89	A	기준요율× 85%
100%미만	30		70~79	B ⁺	기준요율×100%
			70점미만	B	기준요율×115%

(주)* 및 ** <표 15>와 (주)와 동일

3) 差等預金保險料率 制度의 長點 및 短點

[長 點]

- o 금융기관 경영에 있어서 도덕적위험의 완화를 도모할 수 있음.
 - 금융기관 스스로의 자발적인 위험 축소노력의 유도가 가능하며, 위험예측(forecasting) 및 위험관리 (risk management) 유인을 제공함으로써 결과적으로 도덕적위험의 방지가 가능함.
- o 금융시장내 각 금융기관간 자율적인 시장규제의 강화가 유도됨.
 - 차등보험료율로 인하여 건전한 금융기관의 부실 금융기관 지원 효과를 방지함으로써 금융기관간의 형평성 제고가 가능함.

- 과도한 위험전략을 추구하는 금융기관의 경우 고율의 보험료납부로 인한 자체적인 경쟁력 하락으로 결국 시장기능에 의한 구조조정의 지속적 유도가 가능함.
- 금융산업의 경쟁력 제고 및 금융위기의 사전 예방이 가능함.
 - 금융기관 부실위험에 대한 지속적인 측정·평가로 인해 금융기관 스스로 부실화의 사전예방 노력등을 통하여 경쟁력 강화 및 금융자원의 효율적 배분이 가능함.

[短 點]

- 상대적으로 고정보험료율제(fixed-rate premium system)에 비하여 예금보험료의 부담 가중이 불가피함.
 - 금번 개정논의 기본적인 취지가 금융구조조정 투입에 소요된 공적자금의 조기회수라는 점에서 어떠한 형태로든 지, 각 금융기관의 예금보험료의 추가부담이 불가피하여 일시적으로 우량 금융기관의 재무건전성 악화 가능성이 높음.
- 보험료율의 차별화 근거에 있어서 경영평가 판단의 객관성이 검증되어야 하며, 감독기관과 중복되는 예금보험공사의 자체 신용평가에 대한 부보금융기관의 불만을 무시할 수 없음.
 - 고정보험료율에서 차등보험료율로의 전환은 해당 금융기관에 대한 신용평가에 기초를 두고 있는 바, 사전적으로 경영평가의 중복성 및 객관성 결여등 자의적인 요소가 배제되어야 함.
 - 따라서 차등보험료율 제도 도입의 신중성이 요구되는 바, 실제 외국의 경우 고정보험료율 제도의 오랜 운용후에 제도도입의 충분한 준비기간을 가지고 차등보험료율제도를 도입하였음.⁸⁹⁾

2. 保險産業에의 影響

- 금번 예금자보호법 개정의 핵심은 예금보험제도의 기능 효율성 제고를 통한 금융시장내 善機能 강화이며, 구체적으로는 제도 현실화 차원에서 예금보험기금의 재정 충실화 및 금융기관의 부실경영에 대한 책임 강화임.

- 특히 재원확보를 위한 주요 내용은 다음과 같이 요약됨.
 - 예금보험료의 기존 사전각출 예금보험료 외에 공적자금의 회수를 위한 별도의 특별각출료 제도의 신규 도입,
 - 동일 금융업종내에서도 각 금융기관의 신용등급, 즉 재무건전성 및 경영평가 등에 의한 예금보험료율의 차등화 제도 도입

- 이와같은 개정 방향 및 세부사항은 금융산업의 건전육성 및 예금자보호 장치로서 진일보되고 합리적인 것으로 판단됨. 그러나, 현재 보험산업의 상황에서 판단할 때, 보험계약자 및 보험회사에게 상당한 재정적 부담과 함께 특별보험료 도입(공적자금의 회수) 시의 타금융권과의 형평성 확보 문제점이 지적되고 있음.

가. 保險會社 收益性 惡化 및 契約者權益 侵害

- 각 금융권별로 예수금 성격의 차이가 존재하는 상황에서 예금보호장치도 차이가 발생할 수 밖에 없음. 하지만 현행 예금보험제도의 보험료 납부기준 및 출연 표준요율의 경우 은행 등 타금융권에 비하여 유독 보험산업의 경우 과중한 부담을 지고 있음.
 - 특히 보험회사는 예금보험료 산출기준이 수입보험료 기준에서

89) 단, 금융위기를 겪은 국가들 스웨덴, 페루, 멕시코, 아르헨티나, 핀란드, 노르웨이 등의 경우는 예외.

책임준비금으로 변경되었고, 출연 표준요율도 50% 증가하였음.

<표 18> 보험보증기금(舊) 제도의 변천 내역

구 분	운용기관	부보대상계약	보전금한도	납부기준	출연 표준요율
'89. 4월	보험감독원	가계성보험	5,000만원	수입보험료	1/10,000
'97.12월 ('98.4월)	보험감독원 (예금보험공사)	-가계성보험 및 퇴직보험(상시), -보증보험 및 법 인보험(한시)*	전액	수입보험료	15/10,000
'98.12월	예금보험공사	上 同	2,000만원, (“ 초과시) 납입보험료 또는 해약환급금	책임준비금 ('98.10월)	15/10,000

(주) 2001년 이후에는 퇴직보험계약을 제외한 법인의 보험계약 및 '98.7.31이전 체결된 보증보험계약은 보호되지 않음.

<표 19> 현행 각 금융권별의 예금보험료 산출 방식

부보금융기관	예금보험료 산출방식
은행	- 예금등 분기별 평잔잔액 x 5/10,000 x 1/4 (분기별보험료)
증권회사*	- 예탁금 등 연평균잔액의 x 10/10,000 【10/10,000】
보험사업자*	- 책임준비금 x 15/10,000 【수입보험료 x 15/10,000】
종합금융회사*	- 예금 등 연평균잔액 x 15/10,000 【12/10,000】
상호신용금고*	- 예금 등 연평균잔액 x 15/10,000 【15/10,000】
신용협동조합*	예금 등 연평균잔액 x 15/10,000, 【6/10,000】 예금 등 연평균잔액 x 3/10,000 (출자금만 취급하는 경우)

(주) 단, 보험사업자의 경우 설립연도, 신용도, 재무상황을 참작하여 필요하다고 인정하는 경우 비율(표준비율)을 조정할 수 있음.

* '98년도 사업개시일부터 공포일(개정 '98.10.10)이전까지는 개정전의 방식 【 】을 적용하여 일할계산하고, 공포일 이후부터 '99.3.31까지는 개정규정을 적용함. <부칙 제6조>

<출처> 예금자보호법 동시행령 별표1,2 (개정 '98.10.10)

- 보험사업자의 경우 특히 생명보험사업자는 보험료산출기준이 수입보험료에서 책임준비금으로 변경됨에 따라 기존보다 2배 이상의 예금보험료납부 부담이 발생하였음.⁹⁰⁾

<표 20> 보험사업자의 예금보험료 납부부담금 비교

구 분		'97.12월 이전	'97.12월 이후	현행 ('98.12)	㉠/㉡	㉢/㉣
보험 (생명보험)	납부기준	가계성보험 수입보험료	총수입보험료	책임준비금	4.3배	2.0배
	납부금액	330억원 ㉠	696억원 ㉢	1,426억원 ㉣		

(주) 예금자보호법 시행령상 실제 예금보험료율은 보험 (0.15%), 은행 (0.05%)임.

- 또한 은행 예수금과 비교시 보험상품(일반생명보험 및 장기손해 보험)의 보험기간이 10년 ~ 15년의 장기적이라는 점과 실제로 보험계약 유지기간을 감안하더라도 실제 보험료 납부부담의 차이는 단순한 보험료율(0.15% / 0.05% = 3.0)보다 더욱 커짐.

<표 21> 은행과 보험의 상품특성에 따른 예금보험료 부담 차이

구 분	계약기간	보험요율	예금보험료 부담액	㉢/㉠
은행적금	3년	5/10,000	예금평균잔액의 0.15% (0.05%× 3년) ㉠	5.0배
보험상품	약 5년*	15/10,000	책임준비금의 0.75% (0.15%× 5년) ㉢	

(주) * 평균 유지기간 : 경과기간별 책임준비금의 가중평균치 작용 (FY'98 기준)

90) '98.9월 예금자보호법 개정시 부보금융기관의 보험료납부한도를 5/1000(0.5%) 통일화하였으며, '98.10월 동법 시행령에서 보험사업자에 대해서만 보험료산출기준이 변경되었음. 반면에 은행은 예수금평균잔액의 0.03%에서 0.05%로 증가하였음.

- 과도한 보험료납부는 부실금융기관의 재정지원으로 건설한 보험회사의 보험계약자가 피해를 보는 道德的解弛 결과로 볼 수 있음.
 - 건설한 보험회사의 보험계약자가 부실보험회사 정리에 소요되는 재원을 대납함으로써 상대적으로 경제적손실을 입는 것임.
 - 실제로 일부 우량 보험회사의 예금보험료 납부액이 당기손익의 30%를 상회하는 수준에 달함으로써, 결과적으로 재무건전성 악화 및 우량 보험회사를 선택한 보험계약자권의 보호차원에 위배되는 모순을 가지고 있음.

<표 22> 예금보험료대비 당기손익 비교 사례

(단위 : 억원, A생보사 기준)

연 도	수입보험료	책임준비금	당기손익 [㉠]	예금보험료 [㉢]	㉢/㉠	비고*
FY'98	164,415	350,227	956	359	54.9%	513
FY'97	159,597	320,126	626	126	20.1%	156
FY'96	113,422	277,864	420	84	20.0%	11.3
FY'95	103,257	229,725	253	83	32.8%	4.9

(주) FY'98 기준이며, * 법인세 규모

- 예금보험료 부담은 향후 가격자유화 시기에 배당을 포함한 보험료 原價上昇으로 이어져 다수의 계약자에게 피해를 미치게 됨.
 - 거액의 예금보험료 납부는 계약자보호예탁금과는 달리 실질적인 準조세(quasi-tax)⁹¹⁾로서, 결국 배당재원의 축소 및 상품원가 인상으로 이어져 저렴한 양질의 보험상품 제공이라는 보험산업의 순기능을 약화시키는 결과를 초래할 수 있음.

91) 보험보증기금은 만일의 사태에 대비하여 법에 의해서 보험사업자가 출연하는 기금으로 상부상조의 성격을 가지고 있음. 따라서 보험사업자의 개별자산으로 일정 요건충족시 반환되는 계약자보호예탁금과는 성격이 전혀 다름.

나. 他金融圈과의 衡平性 缺如

- '97년말 이후 '99년 상반기까지만 전체 2,000여개의 금융기관중 약 10% 수준인 217개 금융기관이 퇴출·정리된 바 있음. 그리고 이 과정에서 출자 또는 출현, 대지급 등의 형태로 투입된 공적자금이 이미 약 42조원에 이르고 있음.
- 이에 따라 구조조정이 어느정도 마무리단계에 접어듬에 따라 국민세금으로 상당수 조성되는 공적자금의 회수에 대하여 예금보험공사를 포함한 정부당국과 각 금융기관, 일반예금자 등 전사회적 관심이 높아지고 있는 상황임.

<표 23> 금융권별 예금보험공사 공적자금 투입현황

(단위 : 억원)

구 분	出資	出捐	預金 代支給	保險金 支給	流動性 支援	합 계
은행(10)	167,526	81,492	-	-	-	249,018
증권(4)	-	-	-	144	-	144
보험사(5)*	12,500	11,641	-	-	-	24,141
총금(18)	421	-	106,821	-	2,974	110,216
신용금고(40)	101	-	22,873	-	3,505	26,479
신협(102)	-	-	-	10,421	55	10,476
총계(179)	180,548	93,133	129,694	10,565	6,534	420,474

(주) '99.9월말 기준임. * 출자 : 서울보증보험, ** 출현 : 4개 퇴출생보사

()는 각 금융권별 공적자금 투입대상 금융기관 수

<출처> 예금보험공사, 「예금보험공사의 기능과 역할」, '99.11

- 한편 공적자금의 회수와 관련한 추가적인 특별보험료 각출 도입 시의 금융권별 자금투입 규모 및 지원형태를 감안하여야 함.
 - 전체 '99. 9월말 기준으로 총공적자금 총42조원중 출자형태로 지원된 자금(약 43%)은 해당 금융기관의 지분을 정부(예금보험공사)가 보유하게 되므로, 향후에 금융기관 정상화이후 주식 매각을 통하여 상당수준 자금회수가 가능함.⁹²⁾
 - 그리고 예금대지급 형태로 지원된 자금도 부분적으로나마 해당 부실금융기관 파산재단의 배당을 통해 일부 회수할 수 있음.⁹³⁾
 - 그러나 출자형태 및 예금대지급을 제외한 출연 또는 직접(보험금)지급등의 형태로 지원된 자금은 사실상 별도의 추가적인 자금각출 방법외에는 결국 국민의 세금으로 충당될 수밖에 없음.
 - 즉, 향후 공적자금 지원분에 대한 회수실적에 따라서 발생가능한 구조조정자금 손실분에 대해서 각 금융권별로 자기부담원칙에 의거 해결하되, 다만, 상황에 따라 상당부분은 재정부담으로 처리될 가능성도 배제할 수 없음.⁹⁴⁾

- '98년부터 지금까지 추진된 금융산업 구조조정 과정에서 기존의 각 보증기금의 재원이 모두 소진되었으며, 향후 일정기간동안 출자형태이외의 자금지원 부분(공적자금 총투입액의 약 58%)중 회수불가능 처리부분을 제외한 일정부분에 대해서는 별도의 부과금 (특별보험료) 추가각출이 불가피한 실정임.

92) 미국의 대형은행 및 북구3국의 경우 대부분 출자형태로 자금지원된 후 주식 매각을 통해 상당금액을 회수하는데 성공하였음.

93) '99.7월 예금보험공사는 고려생명 파산재단의 배당으로 128억원을 회수한 바 있으며, '99.7월말 기준으로 예금보험공사가 부실 금융기관에 대해서 가지고 있는 채권규모는 약 27조 2,000억원 수준임.

94) 미국의 경우 저축대부조합의 부실기관 정리시 손실금 \$1,600억의 82.5%인 \$1,321억을 재정에서 부담한 바 있음.

- 향후 추가적인 부실채권 발생 및 공적자금 투입을 감안할 경우 보험회사에 대한 예상 자금지원액 중 출자부분을 제외할 경우 그 규모는 약 2조 5,000억원 ~ 3조원 규모로 추산됨.⁹⁵⁾

<표 24> 각 금융권별 부실채권 규모 ('98년말 기준)

(단위 : 조원, %)

구 분	은행	증권	보험	총금	금고	리스	신협	합계
총여신(A)	443.4	7.3	38.7	28.0	22.0	25.9	11.2	133.0
부실채권(B)	33.6	2.0	3.4	5.6	5.3	7.8	2.5	26.6
(B/A)	7.6	27.3	8.8	20.0	24.0	30.1	22.3	20.0

(주) 부실채권 : 고정이하 여신, 상호신용금고는 연체 6개월 이상

<출처> 한국금융학회, 「금융산업의 Software 확충」, '99.6

- o 따라서 각 금융권별로 공적자금 회수시, 금융권별 공적자금 투입규모 특히 출자를 제외한 자금의 예상 회수율과 부실채권 규모 등을 감안하되, 동시에 각 금융업종별 현실을 고려하여야 함.

<표 25> 각 금융권별 공적자금 투입비율

(단위 : %)

구 분	은행	증권	보험	총금	금고	신협	합계
총액기준	59.2	0.0	5.7	26.2	5.9	2.5	100.0
(출자분)	92.7	0.0	6.9	0.02	0.01	0.0	100.0
(출자분 제외)	34.0	0.0	4.9	45.8	11.0	4.4	100.0

(주) '99.9월말 기준

95) '98년 4개 생보사(고려,국제,태양,BYC)에 지원된 1조 1,641억원, 금년중으로 6개 생보사 (국민,동아,조선,태평양,한덕,두원) 순자산부족분 1조 9,000억원을 합할 경우 출자분을 제외한 지원규모는 약 3조원 규모임. 한편 출자분을 제외한 타금융권중 은행은 약 8조 ~ 10조, 증권사는 약 12조원 내외로 추정됨.

- 따라서 만약 출자부분을 제외한 공적지원자금의 회수율을 일정 수준으로 가정할 때, 구체적으로 회수규모(회수율), 회수기간, 추가 보험료율 등의 산정에 있어서 각 금융권별로 획일적인 동일 기준 적용보다는 금융권 특성을 감안하여 차별화되어야 함.
 - 예를 들어서 보험(생명보험)과 은행의 경우 출자분을 제외한 자금지원규모를 각각 3조원 및 9조원으로 추정할 때, 동금액의 회수율을 30%~50% 적용시, 향후 특별보험료에 의한 조달규모는 보험업계는 9,000억원~1조 5,000억 수준, 은행권은 2조 7,000억원~4조 5,000억원 규모임.

- 따라서 우선 현행 예금보험제도의 개정 및 시행에 앞서 반드시 보험권과 타금융권과의 차이, 즉 과도한 보험료납부 및 일반 금융상품과 보험상품의 차이에서 발생하는 예수금성격상의 차이가 시정되어야 할 필요가 있음.⁹⁶⁾

- 만약 공적자금 회수를 위한 사후보험료 각출시, 회수규모의 차이에 따른 금융권별 차별화없이 단순한 동일기준을 적용할 시, 반드시 지급여력 약화 등 재무건전성 악화를 초래하게 됨.
 - 해당 금융기관은 현실적으로 감당할 수 없는 수준의 재정부담을 떠안게 되며, 이는 부실금융기관 재정 지원으로 인하여 건설한 우량 보험회사들이 재무적으로 급격히 취약하게 되는 역효과를 발생시키게 되는 것임.

96) 특히 일반 금융상품에 대한 예금자보호 장치와 보험상품에 대한 계약자보호 장치와 관련하여 제도운용의 형평성 및 효율성 측면에서 재고할 필요가 있음. 이에 대한 세부적인 사항은 다음 제3절 종합개선방안에서 취급하였음.

3. 綜合 改善方案

가. 主要 核心事項

- 예금보험제도의 보증기금은 금융기관이 파산, 포괄이전 등의 사태가 발생할 때 소비자보호의 최후수단임. 반면에 금융산업의 환경 변화는 제도 자체의 중요성과 필요성을 확대시키고 있음.
 - 업무영역조정 등 종합금융화의 진전, 금융지주회사 도입 가능성 등 금융기관의 환경변화로 예금자보호장치 강화가 필요함.
 - 부실경영에 대한 배상책임 등 책임경영체제의 구축이 필요함.
 - 반면에 은행권의 BIS 자기자본비율 및 보험사의 지급여력비율 등 재무건전성 척도 및 회계처리방식은 과거보다 투명하고 객관적인 수준에 도달함으로써 경영투명성이 제고되고 있음.

- 현재 국내 예금보험제도는 지난 '98. 4월을 기점으로 예금보험공사에 통폐합되어 금융권별 보증기금이 구분계리되어 운용중임.
 - 그러나 이미 지난 2년간 진행되어온 금융권 구조조정 추진에 따라 기존의 각 금융권별 보증기금이 이미 소진된 상태이고, 금번 제도개혁의 가장 핵심적인 사항은 예금보험제도 기금의 재정확보 및 그에 따른 향후 제도운용에 관한 것임.

- 따라서 본고에서는 이와 관련하여 향후 예금보험제도 개정과 관련하여 보험산업 입장에서 대안을 제시하고자 함. 대안 형태는 금번 예금자보호법 개정안을 중심으로 크게 세가지로 구분함.
 - 첫째, 보증기금의 출연방식(보험료의 사전/사후각출) 및 출연율
 - 둘째, 보험료각출의 차등료율제도의 신규도입의 세부방안
 - 셋째, 예금보험제도의 제도운용과 관련한 세부사항으로 대분됨.

나. 制度上的 改善方案

1) 保證基金 保險料 納付方式

가) 保險料 納付方式

- 현재 보험료 납부방식과 관련하여 가장 중요한 사항은 기존의 사전각출 보험료이외에, 공적자금 회수를 위한 특별보험료의 사후각출제 도입 타당성 및 보험료 수준의 적정성 문제임.
 - IMF사태이후 금융산업 구조조정용 공적자금의 조기회수를 위해, 기존의 사전각출제이외에, 추가로 “공적자금 회수를 위한 사후보험료 (특별보험료)”를 추가로 부담하는 것임.⁹⁷⁾
- 향후 보험료 사전/사후각출 방식의 장단점에 의거하여 판단시, 현재 보험사업자를 포함하여 현행 예금자보호법상에는 단지 출연금의 사후각출에 대한 것으로, 이는 현재 도입논의 되고 있는 공적자금 회수를 위한 특별보험료 각출과 다름.⁹⁸⁾
 - 사전각출은 수익자부담에 따라 형평성원칙이 적용되지만, 출연율의 적절한 차등화로 건전경영을 유도할 수 있음. 그러나 적정출연율의 산출이 쉽지 않고, 금융기관 도산시 사후적으로 잔존 기업의 부담에는 별 차이가 없어 상호감시기능이 저하됨.
 - 사후각출은 금융기관간의 상호 자율감시기능을 극대화할 수 있는 반면에, 도덕적위험 가능성이 높은 상황에서 대규모 지급불능사태시 금융업종의 전체 안전성을 해치는 위험을 안고 있음.

97) 사후적인 특별보험료 각출의 소급적용에 대한 법률적 논란도 제기될수 있음.

98) 동법시행령(제14조 제2항)에 보험금지급 규모에 미달시 차액범위내에서 추가로 출연가능한 것으로 되어 있으나, 동 추가출연금은 동법 제24조제4항 규정, 즉 출연금한도액 규정인 납입자본금 또는 출자금의 1/100을 초과할 수 없음. 이는 기금재원에 관한 일부 사항이지만 예금보험료의 사후각출과 다름.,

- 따라서 보험료 각출의 사전-사후방식의 장점을 공유할 수 있는 체제로의 전환을 추진하되, 사후보험료는 공적자금 회수를 위한 추가적인 특별보험료 각출로 규정하고, 기존의 사전 보험료 각출과 연계하여 실제 공적자금 투입량 및 회수율, 회수기간 등을 종합적으로 감안하여 결정하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

나) 標準比率 (預金保險料率)

- 기존의 사전각출된 보험료의 표준 출연비율은 예금자보호법상 0.5%를 상회하지 않는 범위에서, 보험사업자의 경우 0.15%임.
 - 그러나 이는 지난 '98.10월의 예금자보호법 개정시 보험사업자의 보험료산출 기준이 수입보험료에서 책임준비금으로 개정됨에도 불구하고 기존의 표준 보험료율을 유지함으로써 실제 보험료 부담액이 100% 증대된 상황임.
 - 기본적으로 예금기관의 예수금 성격과 비교시 보험사업자의 보험료 사전각출의 산출기준이 수입보험료에서 책임준비금으로의 전환은 바람직한 것으로 판단됨.
- 그러나 타금융권과의 형평성 차원에서 표준 출연요율(보험료율)의 하향조정이 반드시 이루어져야 함. 현재 보험산업에서 손해보험의 경우에는 당기balance를 중시하므로, 보험료산출기준 변경의 영향이 상대적으로 적으나, 생명보험의 경우에는 중장기 balance를 중시하므로 실제로 수입보험료 base와 책임준비금 base의 실제 예금보험료 규모는 큰 차이가 있음.⁹⁹⁾
 - 따라서 타금융권과의 형평성 유지 및 보험사업자의 지급여력

99) 지난 5년간을 기준으로 손해보험의 책임준비금/원수보험료 비율이 평균 70~80% 수준인데 반해서, 생명보험의 경우 동비율이 약 200%를 상회하고 있기 때문에 산출기준의 변경으로 인한 보험료각출액이 크게 증가하고 있음.

악화를 방지하기 위해서 현행 표준 출연비율(보험료율)을 0.15%에서 최소한 0.075%로 하향조정이 요구됨.

- 특히 수입보험료는 특정 당해년도의 매출규모 성격으로서 flow 개념이지만, 책임준비금은 일정기간 동안 지속적으로 누적되는 stock 개념이기 때문에 시간이 흐를수록 총액상의 차이는 더욱 증대될 수 밖에 없음.
- 보험료산출의 기준을 실질적인 계약자에 대한 부채(예수금 성격)로서 책임준비금으로 하되, 기존의 보험료산출기준과의 차이를 감안하여 보험료율은 현행수준보다 1/3 ~ 1/2 수준인 0.05% ~ 0.07% 수준까지 하향조정이 필요함.

2) 預金保險料의 差等料率制度 導入

- o 현행 예금자보호법에 의하면 재무상황에 등에 따라 정상적인 경영이 심히 곤란한 경우에는 보험료의 전부 또는 일부를 감액하거나 혹은 일정기간 동안의 보험료 납부유예가 가능함.
- 그러나 이는 원칙적으로 사전납부제의 장점과 위험에 근거한 출연율 산출의 원칙에 근거할 때, 사실상 도산가능성이 높을수록 보험료율을 높이고 출연의무를 강화해야만 보증기금의 본연의 가치를 살릴 수 있다는 점에서 기본취지와 상반됨.¹⁰⁰⁾
- 오히려 기존의 사전납부방식의 장점을 살리면서 현재 보험사업자에게 적용되고 있는 표준비율에 대한 狹義의 차등화 제도¹⁰¹⁾를 더욱 확대하여 예금보험의 보증기금제도의 狹義기능보다는

100) 물론 미국과 같이 사후부과방식을 채택하고 있는 나라에서는 이러한 조항이 당초 보험보증기금의 원리와 보험료납부방식 일치되어 의미를 가짐.

101) 보험사업자의 설립경과년수, 신용도, 재무상황에 따라 필요시 표준비율을 1) 설립후 10년미만은 5/100인상, 2) 인보험사업자중 누적손실이 없는 경우 K율에 따라 5/100 범위내에서 인하, 3) 손해보험사업자중 누적손실이 없는 경우 연간보유보험료총액대비 보험계약잉여금 비율에 따라 5/100범위내에서 인하.

포괄적인 금융산업내 다수의 예금자를 보호하는 잠재적 安全網 장치(implicit safety net)로서의 기능을 할 수 있도록 본격적으로 차등보험료율제도(risk-based premium system)의 도입을 신중히 검토할 수 있을 것으로 판단됨.¹⁰²⁾

- 이와 관련하여 차등보험료율제도의 세부사항에 대한 현행 개정 논의에 대해 보험산업 입장에서의 검토의견은 다음과 같음.¹⁰³⁾

가) 適用對象 및 適用時期 方法

- 제도도입의 적용대상 및 적용시기는 먼저 보험업종의 경우에 은행권 및 중금사에 비해서 차후적으로 적용함.
- 또한 보험업종 도입에 있어서도 보험권 전체에 대한 일괄적용 보다는 손해보험부터 先적용(2000년)후에, 1~2년차 경과후에 생명보험에도 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.¹⁰⁴⁾
- 평가빈도의 경우 제도도입 초기에는 평가자료의 획득가능성을 감안할 때, 직전 사업년도를 기준으로 년 1회 평가하여 보험요율을 결정하는 것이 무난할 것으로 판단됨.

102) 다만, 제외국의 경우도 예금보험료율의 차별화제도는 상당기간 고정보험료율(flat-rate premium system) 제도 시행후, 자체 신용평가판정에 대한 충분한 사전준비후에 각 금융권의 특징에 따라서 선별적으로 도입된 사실을 감안할 때, 차등보험료율 제도의 도입은 사전정지를 통한 여건 조성이 필요하며, 향후 도입시 단계적이고 점진적으로 도입되어야 할 것임.

103) 본 검토의견은 지난 '99.5월의 예금보험공사 주최 공청회에서 제시된 도입방안을 중심으로 검토된 것임.

104) 특히 생명보험의 경우 신설사의 구조조정에 따라 상당수의 생보사가 경영정상화 이행기간이 2001년 9월까지로 계획되어 있고, 이에 따라 지난 '99.5월에 개정된 지급여력 적용도 2000.9월까지 유예되어 있음을 반영하여야 함. 또한 실질적인 EU방식의 지급여력제도의 적용 완성기간이 2004년 예정되어 있다는 점에서 생명보험의 차후 적용의 설득력이 높은 것으로 판단됨.

나) 評價方式 및 適用料率

- 보험업종의 경우 생명보험 및 손해보험의 재무건정성 지표로서 '99.5월에 개정된 EU방식의 지급여력제도가 마련되었음.
 - 동법 개정시 국제적 정합성을 확보한 것으로 평가되고 있고, 관련 회계제도도 개선되었다는 점에서, 보험료 차등화 기준의 평가방식으로서 감독당국의 지급여력비율 및 경영평가결과를 기준으로 하는 것이 타당한 것으로 판단됨.
 - 보증기금 운용단체인 예금보험공사에서 직접적인 자체 신용평가 (경영위험평가)를 실시하여 그 결과를 차등보험료산출의 기준으로 활용하는 경우는 설득력이 없는 것으로 판단됨.
 - 또한 감독당국의 경영실태평가와의 중복성 문제 및 예금보험공사의 경영위험평가의 객관성 확보여부 및 외국의 사례에서 판단할 때, 부보금융기관(보험사업자)의 보험료 산출에 예금보험공사의 직접평가는 평가지표에서 제외되는 것이 타당함.

- 따라서 보험사업자의 차등보험료율 산정의 종합점수 배정방법은 보험사업자의 지급여력비율 및 감독당국(금감원)의 경영평가지표 결과를 단계별로 점수화하여 활용함.
 - 지급여력비율 (solvency margin ratio)은 총 70만점으로 하여 100% 초과, 50 ~ 100%, 0% ~ 50%, 0% 미만 등 총4단계로 구분하여, 각각 70점, 50점, 40점, 30점의 배점을 부여함. 경영평가지표는 금융감독원의 5단계 경영실태평가를 총30점으로 함.
 - 이상의 두가지표에 의해서 산출되는 종합점수를 근거로 하여 총 4단계등급으로 하되, 보험료율의 차등화 폭은 기준표준요율의 70% ~ 120%로 대폭 확대하는 방안을 제시하고자 함.¹⁰⁵⁾

105) 차등화 폭은 제도도입 초기에 각 단계별로 확대 시행조치 계획을 명문화함으로써 사전예고효과를 통한 차등화제도의 장점을 극대화하는 것이 필요함.

<표 26> 보험사업자의 차등보험료율제 도입 개선안

지급여력비율		경영평가지표 (배점)	총 점	등급	보험요율
구분	배점				
100%초과	70	감독당국의 경영실태평가* : 30	90점이상	A ⁺	기준요율× 70%
50~100%	50		80~89	A	기준요율× 85%
0~50%	40		70~79	B ⁺	기준요율×100%
0% 미만	30		70점미만	B	기준요율×120%

(주) 금융감독원에서 평가한 5단계 경영실태평가를 30점 만점으로 단계별 차등화 단, B등급미만은 B등급과 동일 처리함.

3) 事後 特別保險料 釀出 水準 및 保險料率

- 현행 예금보험제도하에서 금융산업 구조조정이 성공적으로 마무리되기 위해서는, 외국의 경험이나 현재의 국내 예금보험 보증기금의 재원형편상 추가적으로 공적자금회수를 위한 일정수준의 특별보험료 각출은 불가피할 것으로 판단됨.
- 다만, 금융권별 공적자금 규모와 해당 금융업종의 특성을 감안할 때, 보험산업에 대한 특별보험료 부과방식은 총괄적인 공동 Rule에 의한 단순적용보다 기존의 사전각출제에 의한 보험료 각출수준 등이 종합적으로 감안되어 결정되어야 할 것임.
- 은행권과 비교시 보험권의 공적자금 규모 및 현재 보험료납부 방식에 의한 보호대상 예수금잔액 규모는 약 1/3수준임.¹⁰⁶⁾
- 예를 들어서 공적자금 목표회수율을 평균적으로 30% 수준으로 적용했을 경우, 보험권과 은행권의 목표적립액(원금기준)은 각각 1조원과 3조원 수준임.

106) 즉, 출자형태 및 대지급을 제외한 출현등에 의한 자금지원 규모가 보험산업은 약 3조원, 은행은 약 9조원이며, FY'98 기준으로 예금보호대상의 평균잔액 추정시 보험산업은 약 95조원, 은행권은 약 350조원 내외로 추정됨.

- 그리고 동회수금액 확보를 위한 회수기간을 10년 또는 20년을 감안할 경우에 보험권의 경우 현행처럼 책임준비금기준으로 할 경우 0.05% ~ 0.075%의 보험료율이 예상됨.

〈표 27〉 공적자금 회수용 특별보험료율 추정사례

구 분	회수목표액	회수율	회수기간	특별보험료율
보험권 (생명보험)	1조원	30%	10년	0.075%
			20년	0.05%
	6,000억원	20%	10년	0.05%
			20년	0.03%
은행권	3조원	30%	10년	0.043%
			20년	0.01%
	2조원	20%	10년	0.026%
			20년	0.007%

(주1) 보험권은 책임준비금의 연간 증가율 5% 적용, 은행권은 대상예수금평잔액의 연간증가율 15% 적용 (FY'98 기준)

(주2) 특별보험료 각출원금이외 동기간중 운용수익율을 연 10%로 가정하여 산출

- o <표 27>에서처럼 보험권의 경우 향후 공적자금 회수율 20% ~ 30% 내외, 회수기간 10년 ~ 20년 정도를 가정할 때, 특별보험료율(표준비율)은 약 0.03% ~ 0.075% 수준으로 추정됨.
- 그러나 기존의 사전보험료납부 수준을 동시에 고려할 때, 보험권의 예금보험료납부 총액규모는 연간 약 1,000 ~ 1,500억원 수준으로서 절대적으로 높은 수준임.
- 따라서 향후 특별보험료 부과 도입시, 반드시 사전보험료의 표준비율에 대한 절대적 인하가 선행되어야 할 것임. 그렇지 않을 경우 건전한 보험회사의 부실화라는 보증기금제도의 역기능 발생으로 선의의 다수 보험계약자가 피해를 입는 사례를 발생시킬 수 있음.

다. 運用上의 改善方案

1) 別途의 保險契約者 保護裝置

- 향후 국내 금융산업에서 예상되는 환경 변화 특히 금융자유화의 완성단계로서 업무영역 조정에 의한 종합금융화 가속화¹⁰⁷⁾, 보험 가격자유화 완결 등을 감안할 때, 현재와 같은 예금보험제도의 운용형태는 지속적인 수정이 불가피할 것으로 예상됨.
 - 특히 시대적 환경에 따라 현재 통합 운용체제의 효율성에 대한 검증이 요구될 것이며, 이에 따라 제도 자체의 재구축 가능성도 배제할 수 없음.
- 또한 금융산업 구조조정이 지금까지는 정부주도의 인위적인 구조조정 성격이 짙었으나, 향후에는 자발적인 필요에 의한 구조조정으로 전환될 것임. 이 경우에는 사실상 선진국 수준의 금융기관간의 인수합병(M&A)이 활발해 짐으로써, 해당 금융기관의 예금자(보험계약자)에 대한 보호가 더욱 절실했을 것임.
 - 따라서 현재와 같이 금융업종간 비록 구분계리(segmentation within an account) 형태로 유지되고 있는 통합된 보증기금은 지금까지의 단순 경영제휴 및 협조 차원을 넘어서 持株會社(holding company) 형태의 異種 금융기관간의 기업계열화시 보증기금 운용형태의 수정이 불가피 할 것임.
- 특히 외국의 예금자보호장치 제도운용과 비교시 상대적으로 우

107) 현재 부각되고 있는 종합금융화의 대표적인 형태는 Bancassurance (은행 + 보험) 및 Assurbanking (보험 + 은행) 등 특히 은행과 보험권의 업무영역 경쟁이 심화될 것으로 예상됨. 또한 1-2년내에 금융지주회사의 등장도 예상됨에 따라 본격적인 금융종합화 시대가 예상되고 있음.

리나라보다 선진화된 금융체계를 가지고 있는 상황에서 은행 등 저축금융기관의 예금보호제도와 보험산업의 보험계약자보호 장치가 二元化되어 있음.

<표 28> 외국의 예금자보호장치 이원화 현황

미국	은행 및 저축대부조합 등 : 연방예금보험기금 (FDIC)
	보험 : NAIC의 Insurance Guranty Association Model Act 근거 생명보험(NOLHIGA), 손해보험(NCIGA)별도의 보증협회기구 설치, 각주별 보증협회(Guranty Association) 산하의 보증기금 운용
일본	은행 및 저축기관등 : 예금보호기구 (JDIC)
	보험 : 별도의 보험계약자보호기구 (법인) 설치 생명보험 및 손해보험 각각의 별도기구로 설치, 운용
캐나다	은행 및 저축기관등 : 예금보험기금 (CDIC)
	보험 : 별도의 보험계약자 보상회사 설치 생명보험(COMPCORP) 및 손해보험(PCICC) 각각 설치, 운용
영국	은행 및 저축기관등 : FSA법에 의거 Deposit Protection Scheme
	보험 : 보험계약자보호위원회 설치 운용 생명보험 및 손해보험의 통합운용 (단, 기금운용 분리)

- 따라서 우리나라의 경우도 향후 금융산업 구조조정의 성공적인 마무리 및 현재 일시적으로 확대적용되고 있는 예금자보호장치의 환원시 (2000년말), 장기적인 차원에서 최소한 은행권(저축기관 포함)과 보험권에 대한 예금보호장치의 이원화를 적극적으로 검토할 필요가 있음.

- 또한 현재와 같은 예금보험기금의 통합 형태를 유지하더라도 최소한 빠른 시일내에 현행 구분계리 수준이 아니라, 별도의 분리 계정(separate account) 체제로의 전환을 통해서 자금유출입의 강력하고 투명한 차단벽(FireWall)이 이루어져야 함.
- 이는 향후 예상되는 별도의 공적자금 회수용 특별보험료의 각출 및 적립운용 차원에서도 선행될 과제이며, 장래에 은행권과 보험권과의 예금자보호장치의 이원화 추진시 원만한 이행을 위해서도 과도기적으로 추진되어야 할 것으로 판단됨.

2) 預金保險基金 計定の 細分化

- 국내 예금보험제도의 보증기금 운용은 금융업종별로 구분계리 형태로 운용되고 있기 때문에 발생 가능한 여러 가지의 문제점을 내포하고있음. 그러나 이 문제는 단순히 금융업종간의 문제일 뿐만아니라, 사실상 예금보호를 받고 있는 예금자, 보험계약자들의 진정한 권익보호 차원에서도 문제가 되고 있음.
- 즉 동일 보험업종내에서도 보험계약 종류에 따라 엄격한 의미의 차단벽(Firewall) 설치가 필요함.¹⁰⁸⁾ 이러한 운용 방식은 보험종류에 따라 실제 지급불능의 위험도가 다르기 때문임.
- 이는 보증기금의 재원조달 및 운용 건실화 차원에서도 판단할 때, 은행권과 달리 보험권의 경우 최소한 보험종류별 위험도가 분명히 차이가 있음.¹⁰⁹⁾

108) 제Ⅲ장 제1절 미국편에서 설명하였듯이, 미국은 생명보험 및 손해보험의 별도 보험보증기금을 설치운용하고 있고, 또한 대부분의 주에서 각 보험보증기금내에서도 보험종류별로 별도의 계정(account)를 설치운용하면서, 동계정내에서 보전금의 한도 및 보험료납부 상한 규정을 적용하고 있음.

109) 은행권의 경우 실적배당형상품 (현재 보장제외)을 제외하고는 사실상 예금상품별로 위험도의 차이가 크지않음.

- 실제로 국내 보험산업의 경우 평균 보험금 지급규모 및 책임준비금 비중 크기에서 생명보험 종류별, 일반 손해보험의 장단기 보험, 자동차보험 등에 따라 현저한 차이가 있음.

<표 29> 보험종류별 평균지급규모 및 준비금 비중

[생명보험 평균지급액 기준] (단위 : 백만원)

구분	생존	사망	생사혼합	개인소계	단체	전체
1996	3.11	0.78	2.67	2.60	5.49	3.01
1997	3.77	0.76	3.20	2.92	8.54	3.76
1998	3.69	0.68	2.86	2.16	11.0	3.26

[생명보험 책임준비금 비중] (단위 : %)

구분	생존	사망	생사혼합	개인소계	단체	합 계
1996	49.2	7.91	12.5	70.2	29.8	100.0
1997	40.0	10.5	17.9	69.9	31.1	100.0
1998	35.4	14.4	24.5	74.7	25.3	100.0

[가계성 손해보험 평균지급액 기준] (단위 : 백만원)

구분	화재(주택)	상해	장기	개인연금	자동차(책임)	(개인용)
1996	6.82	1.45	30.0	88.6	3.16	2.98
1997	4.63	2.00	26.9	86.2	4.04	2.60
1998	6.09	1.48	19.9	75.2	3.75	2.19

[가계성 손해보험 책임준비금 비중] (단위 : %)

구분	화재보험	상해보험	장기보험	개인연금	자동차보험	기타
1996	0.0	0.0	53.5	14.4	24.4	7.7
1997	0.0	0.0	53.1	14.1	18.4	14.4
1998	0.24	0.0	46.8	12.1	13.8	27.1

- 따라서 보험권의 경우 중장기적으로 보험종류별로 세분화하되, 생명보험의 경우 일반 생명보험과 연금보험, 손해보험의 경우는 자동차보험, 책임보험, 일반 손해보험, 장기보험 등으로 세분화함으로써 보증기금의 재원 확보 및 지급운용의 적정성을 제고하는 방향으로 개선할 필요가 있음.¹¹⁰⁾
- 즉, 국내 예금보험제도의 질적 발전과 진정한 의미의 계약자보호장치를 위해서는 선진국처럼 보험종류별로 별도의 계정구분시스템 구축과 보전금한도 설정 및 보험료 상한수준의 차별화하는 방안을 지금부터 중장기적으로 검토하여야 할 것임.¹¹¹⁾
 - 특히 향후 보험시장 진입·퇴출의 자유화와 함께 최저 납입자본금의 차등화시¹¹²⁾, 영위하는 보험사업종류에 따라서 경영위험 크기의 차이에 따른 대응방법과 그에 따른 보험계약자 보호방법도 반드시 구분되어야 하기 때문임.
 - 또한 향후 국내 보험산업의 경우도 동일업종 및 타금융업종간의 기업인수 합병시 외국과 유사한 문제가 발생할 가능성을 배제할 수 없기 때문임.¹¹³⁾

110) 다만, 손해보험의 경우에 보증보험에 대한 예금보호대상 포함 여부 및 보전방법에 대해서는 별도의 처리방안이 마련되어야 할 것임.

111) 특히 미국의 각 주의 보험보증기금처럼 보험종류별 리스크에 따라서 계정을 구분하고, 보전금한도도 차별화함으로써 보험리스크가 다른 계약자간의 권익이 보호될 수 있도록 하는 방안이 좋은 사례가 될 것임.

112) 즉 생명보험 및 손해보험의 현행 최저납입자본금이 일괄적으로 300억원으로 되어있으나, 향후에는 예로서 일부 손해보험의 경우 일반손해보험(100억원), 자동차보험(200억원), 장기보험 및 보증보험(300억원) 등, 보험회사 설립시 법정 최저납입자본금을 차별화하는 방안이 신중히 검토중에 있음.

113) 미국의 경우 '90년대초부터 보험회사의 인수합병(M&A) 또는 공개매수(takeover) 등이 활발해지면서 큰 논란이 되는 것이 보험보증기금에서 보호되고 있는 일부 보험종목, 즉 비할당퇴직연금계약(unallocated annuities) 및 투자보증부계약(GICs)의 계약자에 대한 처리문제임. 특히 이러한 문제는 타

3) 制度運用의 先進化

- 부실금융기관의 처리에 있어서 해당 보험회사 선택에 따른 해당 계약자도 일정수준의 책임분담 체제가 범규상에 마련되어야 함.
 - 일본의 부실 생명보험회사¹¹⁴⁾의 파산처리에서 확인되었듯이, 부실 보험회사의 계약자들에게도 일정수준의 책임분담 체제를 제도적으로 마련하는 것이 필요함.
 - 즉 包括移轉 방식 또는 架橋保險社에 의한 계약이전시, 부실 보험회사의 기존 계약자에 대해서 예정이율의 인하를 통한 보험료인상, 보험금의 일정 수준 삭감, 또는 조기해약시 일정비율의 페널티 부과¹¹⁵⁾등을 통하여 계약자 스스로가 우량 보험회사 선택을 통해서 자기권익을 보호하도록 유도하는 방안을 고려할 수 있음.

- 또한 향후 부실보험사 파산시 보험료 각출제와 관련하여 경상비용과 보전비용을 각각 사전보험료와 사후보험료로 별도재원을 확보할 경우에, 보험회사의 사후보험료 각출 상한선 및 적립규모의 한도 등에 대해서도 관계 법규에 명시함으로써, 잔존 보험회사의 유한책임을 명문화시키는 것이 바람직함.

- 이와함께 보험회사의 보험료각출에 대해서 관련 세제상의 혜택 및 기타 상계방안(recoupment)을 마련하여 과도한 보험료납부 부담을 완화시킴으로써, 궁극적으로 건실한 우량 보험회사 및 보험계약자의 권익이 최대한 보장되도록 하여야 할 것임.

금융권의 보험회사 인수시 매우 민감한 문제로 부각되고 있음.

114) 일산생명 및 동방생명

115) 정상적인 해약환급금 수준에서 계약 유지기간에 따라 일정비율을 공제한 조기 해약환급금을 지급함.