

政策研究資料 99-2

# 預金保險制度 改善方案에 關한 研究

- 保險産業을 中心으로 -

1999. 12

李昇哲

保險開發院

保險研究所

## 序 言

전세계적으로 自律化·國際化로 대표되는 오늘날 금융산업의 환경변화는 각국 금융시장의 금융기관 스스로가 生存과 繁榮을 위해 시대적 흐름에 맞는 경영체질 변화를 하도록 요구하고 있다. 또한 정부당국도 기존의 일방적인 暗默的 支援(implicit guarantee)을 벗어나, 전체 금융시스템의 안정성 확보와 自國民의 권익보호를 위해 預金保險制度에 대한 자율적 규제 조치를 강화하고 있다.

IMF사태와 함께 시작된 국내 金融産業의 構造調整이 어느덧 2년이 지나면서 외형적으로 마무리 단계에 접어들고 있는 듯하나, 최근 政府 및 金融機關들은 구조조정과 관련된 예금보험제도 운용상의 새로운 課題를 안고 있는 듯하다.

政府는 금융산업 구조조정 과정중 支援된 수십조원 규모의 公的 資金중 최소한 出資형태이외의 지원자금 回收를 위해 향후 각 금융권별로 自己責任負擔 원칙에 따라 별도의 預金保險料를 부과하려는 데 반해 금융기관은 財務健全性 확보차원에서 이에 반대하고 있다. 또한 금융기관의 責任經營 유도 및 자율적 市場規制 구축, 道德的 解弛(Moral Hazard) 방지차원에서 도입 논의가 되고 있는 信用等級別 保險料差別化 제도에 대해서도 다소 異見이 있는 듯하다.

본보고서는 향후 이상과 같은 내용을 骨子로 하여 계획되어 있는 預金者保護法의 改正 방향과 관련하여, 국내외 예금보험제도의 현황과 특징을 銀行圈과 保險圈으로 구분하여 정리하고, 특히 보험산업 입장에서 보험계약자 보호 차원에서의 향후 예금보험제도의 長短期 改善方案에 대해서 체계적인 분석 결과를 제시함으로써, 향후 國內 預金保險制度의 정책방향 수립과 운용에 있어서 관계당국 및 보험업계에 적지 않은 도움이 될 것으로 판단된다.

본 보고서는 보험연구소 李昇哲 정책연구팀 선임연구원이 작성하였다. 보고서를 작성한 筆者와 함께 보고서 작성과정에서 많은 助言과 意見을 제시해준 李淳在 연구소장, 金浩敬 부연구위원, 梁誠文 선임연구원, 睦鎭永 책임연구원, 張東植 책임연구원, 金志玩 연구원 그리고 最終적으로 동보고서의 레프리를 맡은 嚴倉會 객원연구원, 丁奉恩 정책연구팀장의 勞苦를 致賀하는 바이다.

향후 국내 保險産業은 종합금융화 시대를 맞이하여 과거와 전혀 다른 경영환경과 경쟁체제에 직면할 것이며, 構造調整에 있어서도 지금까지의 政府主導에서 自發的인 기업간 구조조정으로의 전환을 맞이하게 될 것이다. 더욱이 보험산업을 포함한 전체 金融시스템의 안정성 확보와 관련하여 安定性 개념이 종전의 特定 金融機關의 倒産을 막아야 한다는 개념에서 個別 不實金融機關의 倒産을 허용하여 전체 금융산업 安定性을 確保한다는 개념으로 전환되고 있다. 이러한 상황에서 善意의 다수 보험계약자 保護와 優良 保險會社의 育成은 금융산업 전체 차원에서도 반드시 필요하며, 본 보고서가 이러한 시대적 흐름에 조금이나마 寄與되길 바란다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 筆者의 個人的인 견해이며, 본원의 公式的인 見解가 아님을 밝혀두는 바이다.

1999년 12월

保險開發院

院長 朴性昱

## < 要 約 >

### I. 研究背景 및 目的

- 오늘날 전세계적으로 국경없는 금융자본의 이동이 그 어느때보다 손쉽게 이루어지고 있는 상황에서, 각국은 자국민의 보호차원에서 금융시스템 안정성 확보 및 경쟁력있는 우량 대형금융기관의 조기육성을 도모하고 있음.
  - 특히 예금자권익보호 차원에서 각국은 예금자보호장치, 즉 예금보험제도의 지속적인 개선 및 강화를 통하여 금융시장내 적절한 시장규율의 확립과 함께 예금보험제도 기금의 다각적인 재원확보 및 운용에 지대한 관심을 보이고 있는 상황임.
  
- 우리나라는 금융산업 구조조정 시작과 함께 금융시장의 안정성 유지 및 예금자보호를 위해 '97.12월 예금자보호법의 대폭 개정 및 예금보험제도의 통합운용('98.4월 이후) 체제를 유지하고 있음.
  - 보험산업은 '80년대 후반 보험시장개방을 계기로 제2금융권내 예금자보호장치의 하나로서 보험계약자보호를 위해 보험계약자보호예탁금 및 보험보증기금을 설치·운영해온 바 있음.
  
- 우리나라는 예금보험기금의 재원이 부족한 상황에서 금융산업 구조조정 추진시 부족재원을 공적자금으로 대부분 해결하였음.
  - 이에 따라 향후 예금자보호법 개정을 통하여 자기부담원칙에 따라 일정규모 금액을 각 금융권별로 공적자금 회수를 위한 사후적인 특별보험료 각출 신설, Moral Hazard 방지 및 책임경영구축을 위한 차등보험료율제도 도입 등을 계획하고 있음.

- 또한 구조조정과 관련하여 투입된 공적자금의 조기회수를 위해 부실금융기관의 임직원 및 대주주에 대한 예금보험공사의 손해 배상청구권 행사 등 부실경영에 대한 책임을 강화하고 있음.
- 즉, 정부는 지난 '98.4월에 통합된 예금보험제도의 역할 및 기능 제고를 통한 제도 강화를 위하여, 향후에 기존의 사전각출보험료이외에 별도의 특별보험료 각출제도의 도입과 예금보험료의 신용등급별 차별화를 신중히 검토중인 것으로 알려지고 있음.
- 이에 따라 본보고서는 예금자보호법의 개정시 미치게 될 과급영향과 관련하여 保險産業을 中心으로 그 影響과 代案을 제시함으로써, 보험계약자 보호 및 보험산업 발전을 위해 향후 관련 법 개정 등 정책 추진시 객관적인 기초자료를 제시하고자 함.

## II. 主要 構成 및 目次

- 첫째, 예금자보호장치 (예금보험) 제도의 의미 및 운용 현황
  - 현행 국내외 예금보험제도의 현황과 특징에 대한 종합 검토
- 둘째, 외국의 보험산업 계약자보호장치 제도의 운용 및 주요 특징
  - 외국의 예금보험제도 및 운용에 대한 조사 및 사례분석 검토
- 셋째, 예금자보호법 개정시 보험산업의 과급영향 및 대책으로서,
  - 예금자보호법 개정안(예금보험공사 공청회안)에 대한 종합검토
  - 보험산업에의 과급영향 및 보험료 납부방식의 개선방안과 타금융권과의 비교를 통한 보험료율의 적정성 수준 분석
  - 보험계약자 권익보호 및 보험산업 발전을 위한 중장기 방안으로서 예금보험제도의 현실화 및 운용형태의 개선방안을 제시함.

### Ⅲ. 主要内容

- 보험산업은 시장개방에 맞추어 계약자보호예탁금제도 외에 보험보증기금을 설치/운용해왔던 바, 현재의 예금보험제도상 타금융권과 비교시 반드시 시정되어야 할 문제점이 존재하고 있음.
  - 현행 예금보험료 수준의 과다로 건설한 보험회사의 수익성악화가 예상되어 예금보험제도의 역기능 문제가 제기되고 있음.
  - 특히 타금융권에 비하여 과다한 보험료율 체제, 즉 보험료산출 기준 및 보험료율에 있어서 형평성 및 타당성이 부족함.
  
- 본고에서는 예금보험제도 개정과 관련하여 외국의 사례와 국내 금융산업 및 보험산업의 현실 등을 감안하여, 보험산업에 대한 제도 적용 및 운용방안으로서 다음과 같은 의견을 제시하고자 함.

#### <단기 개선방안>

- 첫번째 예금보험제도 기금의 출연방식, 즉 보험료의 사전각출과 사후각출 및 출연율 수준의 적정성과 관련하여,
  - 보험료 각출의 사전/사후방식의 장점을 공유할 수 있는 체제의 전환을 장기적으로 추진하되, 특별보험료는 공적자금 회수를 위한 추가적인 사후보험료 각출로 특정기간 동안만 부과함.
  - 사전보험료의 경우 보험료산출의 기준을 실질적인 계약자에 대한 부채(예수금 성격)라는 점에서 책임준비금으로 하되, 기존의 보험료산출 기준과의 차이를 감안하여 보험료율을 현행 수준의 1/3 ~ 1/2 수준인 0.05% ~ 0.07% 까지 하향조정이 필요함.
  - 또한 예금자보험법 또는 시행령에 예금보험료 기금 적립액의 상한선 및 부보금융기관 각출료 한도를 구체적으로 명시함으로써 잔존 금융기관의 무제한 책임부과 방식이 지양되어야 함.

- 두번째 보험료각출의 차등보험료율제도 신규도입과 관련하여, 현재 보험사업자에게 적용되고 있는 표준비율에 대한 狹義의 차등화 제도를 예금보험제도의 廣義의 기능 확보차원에서 차등보험료율제도 도입을 신중히 검토할 수 있음.
  - 그러나, 외국의 경우 예금보험제도상 보험료의 고정요율제도를 상당기간 운용후에 차등보험료율제도의 도입이 이루어진 바, 국내 도입시 단계적이고 점진적으로 추진되어야 할 것임.
  - 적용대상 및 적용시기의 경우 보험권의 경우 은행 및 증권사에 비해 차후적으로 적용되어야 하며, 또한 보험권 전체에 대한 일괄적용보다는 손해보험부터 先적용(2000년)후에, 1~2년차 경과후 생명보험에 도입하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.
  
- 차등보험료율 산정의 종합점수 배정방법은 지급여력비율 및 감독당국의 경영평가 결과를 단계별로 점수화하여 활용토록 함.
  - 보험권의 경우 지급여력비율은 총70점 만점으로 하여 100% 초과, 50~100%, 0%~50%, 0% 미만 등 총4단계로 구분하되, 각각 70점, 50점, 40점, 30점의 배점을 부여하고, 경영평가지표는 금융감독원의 5단계 경영실태평가를 총30점 만점으로 함.
  - 단, 두지표에 의해서 산출되는 종합점수를 근거로 총4단계로 등급화하되, 보험료율의 차등화 폭은 기준 표준요율의 70%~120%로 확대 적용함으로써 차등화제도의 장점을 극대화함.
  - 다만, 차등화 폭에 있어서 도입초기에 일시적용하는 것보다는 일정기간에 걸쳐 차등화 폭을 순차적으로 확대하는 계획을 미리 공시함으로써, 부보금융기관 스스로 보험료율 차등화 제도에 적응토록 유도함과 동시에 사전예고효과에 의한 자율적인 경영위험 축소 노력이 이루어지도록 하는 것이 바람직함.

- 세번째 공적자금 회수를 위한 특별보험료 추가각출과 관련하여,
  - 외국의 경험 및 예금보험기금 재원형편상, 향후 추가적으로 일정수준이상의 특별보험료 각출은 불가피할 것으로 인정됨.
  - 다만, 실질적인 보험료율의 결정은 금융권별 공적자금 투입규모와 해당 금융업종의 현실을 감안하여야 하며, 총괄적인 공동 Rule에 의한 단순적용보다 기존의 사전각출제에 의한 보험료 각출수준 등이 종합적으로 감안되어 결정되어야 함.
  - 그러나 보험권 전체적으로는 여전히 과도한 수준의 예금보험료 납부가 지속될 것으로 추정되는 바, 향후 특별보험료의 부과시 기존보험료의 표준비율에 대한引下가 반드시 선행되어야 함.

#### <중장기 개선방안>

- 첫번째 향후 금융산업 환경 변화를 감안할 때, 예상되는 것으로
  - 현행 통합된 예금보험제도 운용체제보다는 별도의 보험계약자 보호장치(가칭 : 保險契約者保護機構)가 마련되어야 할 것임.
  - 외국의 예금자보호장치 제도운용 사례와 향후 종합금융화, 금융기관간 인수합병, 金融持株會社 형태의 異種 금융기관간의 기업계열화 등 금융환경 변화시, 보험계약자의 보호를 위해서는 은행 등 저축금융기관의 예금보호제도와 보험계약자보호 장치가 二元化되는 것이 더 효율적일 것으로 판단됨.
  - 이와 함께 현재의 통합 예금보험제도의 기금운용과 관련하여 區分計理 체제보다는 금융업종별로 별도의 分離計定(separate account) 체제 구축을 통해 강력하고 투명한 차단벽(FireWall)이 이루어져야 함.
- 두번째, 동일 보험업종내에서도 보험계약 종류에 따라 엄격한



의미의 차단벽(Firewall) 설치가 필요함. 그 이유는 영위하는 보험사업의 보험종류별 위험도 및 상품판매구성에 따라 보험사업자의 실제 지급불능 확률(도산위험)의 크기가 다르기 때문임.

- 최소한 보험권의 경우 미국의 보험보증기금 형태처럼 중장기적으로 보험종류별로 기금계정(account)를 세분화하되, 생명보험의 경우 일반 생명보험과 연금보험, 손해보험의 경우는 자동차보험, 책임보험, 일반 손해보험, 장기보험 등으로 세분화함으로써 보증기금의 재원 건전성 확보 및 보전금지급운용의 적정성을 제고하는 방향으로 개선할 필요가 있음.
- 특히 향후 보험종목별 납입자본금의 차등화 제도가 도입될 가능성을 감안할 때, 각 보험종류별 계정의 보험료 및 보전금의 한도를 차별화함으로써 리스크가 다른 보험사업 영위에 따른 선의의 보험계약자보호가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것임.

- o 세번째, 외국의 경우처럼 부실금융기관에 대한 처리에 있어서 단순히 잔존 보험회사의 보험료각출에 의한 재원확보외에, 해당 부실보험회사를 선택한 계약자에게도 일정책임을 부과해야 함.
- 특히 일본의 일산생명 및 동방생명 등 부실보험회사 파산처리 과정에서 처럼, 예정이율 인하 및 보험금삭감, 조기해약시 페널티 부과 등 계약자에게도 일정수준의 책임을 분담시키는 방안을 제도화하는 방안도 검토해볼 필요가 있음.

#### IV. 結 論

- o 국내 금융시장 및 금융기관 경영환경은 내부적으로 지난 2년간의 구조조정 과정에서 엄청난 변화를 맞이하였음. 또한 전세계적인 종합금융화 및 규제완화 추세로 인하여 정부 및 감독당국,

금융기관 모두에게 기본적인 패러다임 변화를 요구하고 있음.

- 따라서 향후 예상되는 금융시장의 환경변화 추세를 감안할 때, 예금자 권익보호 및 금융시스템의 안정은 절대적으로 중요함. 이러한 상황에서 예금보험제도의 중요성 및 효율성 확보는 향후 금융시장 발전에 가장 중요한 위치를 차지할 것임.
  - 이러한 상황에서 자율적 시장규제에 의한 예금자보호 및 건실한 우량 금융기관의 육성을 위해 예금보험제도의 효율적 기능 수행이 매우 중요하며, 건실한 조기정착이 매우 절실한 시기임.
- 그러나 예금보험의 기금재원 확보 및 금융기관의 책임경영 확립을 위하여 무리한 제도운용의 개정 및 자기책임부담 원칙의 강화시, 금융시장내 현실과 보이지 않는 예금보험제도의 역기능에 대한 충분한 검토가 부족할 경우, 발생할 수 있는 우량 금융기관의 경영부실 및 계약자권익 침해라는愚를 범하지 말아야할 것임.
- 끝으로 본연구의 한계점으로서 구조조정 종결이후의 현행 통합체제의 예금보험제도의 합리성 및 타당성, 특히 보험산업의 예금보험 적립규모의 적정규모 및 보험료의 사전/사후 각출제의 최적운용방안에 대한 구체적인 연구가 다소 미흡함.
  - 또한 예금보험제도와 관련한 세제상의 문제와 각 계정별 예금보험기금의 운용 방법에 대한 구체적인 후속작업이 필요함.
  - 이에 대해서는 향후 보험계약자 권익보호차원에서의 세부적인 제도운용 형태 및 제도보완 방법과 연계하여 지속적인 조사와 연구가 차후에 계속 이어지기를 바라는 바임.

< 目 次 >

I. 序 論 .....	1
II. 預金保險基金 制度의 意義 및 現況 .....	3
1. 우리나라의 預金者保護 裝置 .....	3
가. 預金保險基金 制度의 意義 .....	3
나. 預金保險基金 制度의 現況 .....	5
2. 外國의 預金者保護 裝置 .....	8
가. 外國의 預金保險制度 (總括) .....	8
나. 主要國의 預金保險制度 .....	12
1) 美國 .....	12
2) 캐나다 .....	15
3) 日本 .....	17
III. 保險産業의 保險契約者 保護 裝置 .....	19
1. 우리나라의 保險契約者 保護裝置 .....	19
가. 保險契約者 保護預託金 .....	19
나. 保險保證基金 制度 .....	21
2. 外國의 保險契約者 保護裝置 .....	25
가. 美 國 .....	25
1) 契約者 保護預託金 制度 .....	25
2) 保險保證基金 制度 .....	26
가) 損害保險保證基金 .....	29
나) 生命·健康保險保證基金 .....	31
나. 英 國 .....	33
1) 契約者 保護預託金 制度 .....	33
2) 保險保證基金 制度 .....	34
다. 日 本 .....	38
1) 契約者 保護預託金 制度 .....	38
2) 保險保證基金(舊) 制度 .....	38

<b>IV. 預金者保護法 改正에 대한 綜合 檢討</b> .....	41
1. 預金者保護法 改正 方向 및 主要 內容 .....	41
가. 預金保險制度의 趨勢 및 國內 制度의 特徵 .....	41
1) 預金保險制度의 機能과 國內 狀況 .....	41
2) 우리나라 預金者保護制度의 特徵 및 現況 .....	43
나. 預金者保護法의 主要 改正 方向 .....	44
1) 基本方向 .....	44
2) 差等預金保險料率 制度의 導入 方案 .....	45
3) 差等預金保險料率 制度의 長點 및 短點 .....	53
2. 保險產業에의 影響 .....	55
가. 保險會社 收益性 惡化 및 契約者權益 侵害 .....	55
나. 他金融圈과의 衡平性 缺如 .....	59
3. 綜合 改善方案 .....	63
가. 主要 核心事項 .....	63
나. 制度上의 改善方案 .....	64
1) 保證基金 保險料 納付方式 .....	64
2) 預金保險料의 差等料率制度 導入 .....	66
3) 事後 特別保險料 釀出 水準 및 保險料率 .....	69
다. 運用上의 改善方案 .....	71
1) 別途의 保險契約者 保護裝置 .....	71
2) 預金保險基金 計定의 細分化 .....	73
3) 制度運用의 先進化 .....	76
<b>V. 示唆點 및 結論</b> .....	77
[附錄 1] 金融商品 元利金 支給保障 < 預金者保護法 施行令 > .....	83
[附錄 2] 金融圈別 預金保險料 納付規定 .....	84
[附錄 3] 保險會社 支給餘力 基準 (主要 改正內容: '99. 5월) .....	86
[附錄 4] 保險會社 經營實態評價 .....	121
[附錄 5] 美國의 州別 保險保證基金 .....	130
<參考文獻> .....	134

## < 그림 및 表 目次 >

<그림 1> 예금보험제도의 구조 .....	3
<표 1> 예금보험사고의 종류 및 주요 내용 .....	4
<표 2> 통합이전의 금융권별 예금자보호장치 ('98. 4월 이전) .....	6
<표 3> 예금보험기금 제도하의 금융기관 현황 ('99.9말 기준) .....	7
<표 4> 외국의 예금보험제도 도입시기 .....	9
<표 5> 외국의 예금보험금 지급한도 .....	10
<표 6> FDIC의 차등보험료율 및 등급분포 현황 ('98년말 기준) .....	14
<표 7> CDIC의 차등보험료율 제도 .....	16
<표 8> 연도별 보험사업자 보호예탁금 납입 현황 .....	20
<표 9> 보험사업자별 보험보증기금(舊) 출연율 .....	23
<표 10> 연도별 보험보증기금 출연금 규모 .....	23
<표 11> 미국 보험보증기금의 보전행위 .....	28
<표 12> 일본의 생명보험 보험계약자보호기구 .....	39
<표 13> 일본의 손해보험 보험계약자보호기구 .....	39
<표 14> 구조조정기금의 재원 조달 및 집행 실적 .....	43
<표 15> 은행 및 중금사의 예금보험요율 차등화방안 .....	51
<표 16> 생명보험회사의 예금보험요율 차등화방안 .....	52
<표 17> 손해보험회사의 예금보험요율 차등화방안 .....	53
<표 18> 보험보증기금(舊) 제도의 변천 내역 .....	56
<표 19> 현행 각 금융권별의 예금보험료 산출 방식 .....	56
<표 20> 보험사업자의 예금보험료 납부부담금 비교 .....	57
<표 21> 은행과 보험의 상품특성에 따른 예금보험료 부담 차이 .....	57
<표 22> 예금보험료대비 당기손익 비교 사례 .....	58
<표 23> 금융권별 예금보험공사 공적자금 투입현황 .....	59
<표 24> 각 금융권별 부실채권 규모 ('98년말 기준) .....	61
<표 25> 각 금융권별 공적자금 투입비율 .....	61
<표 26> 보험사업자의 차등보험료율제 도입 개선안 .....	69
<표 27> 공적자금 회수용 특별보험료율 추정사례 .....	70
<표 28> 외국의 예금자보호장치 이원화 현황 .....	72
<표 29> 보험종류별 평균지급규모 및 준비금 비중 .....	74