

불확실성에 따른 예금보험의 실효성 문제와 도덕적 해이의 문제

김이석(한국경제연구원, 초빙연구위원)

<서 론>

예금보험제도는 일반적으로 부분지불준비제도 아래에서 특정 은행의 위험에 대한 우려가 은행채도로 이어져 상대적으로 건전한 은행들까지 부도위험에 빠지지 않게 하는 제도로 이해되고 있다. 그러나 전북 ‘전일상호저축은행’의 부실이 드러나면서 예금보험제도에 내재된 문제점들이 새로이 부각되었다.

경쟁적인 자유시장의 원리를 강조하는 대부분의 논의들은 예금보험제도에 내재된 ‘도덕적 해이’의 문제들을 인식하고 이를 방지할 수 있는 방안들에 대해 고심하고 있다. 이에 대한 비교적 최근의 자유시장주의 성향의 학자들이 쓴 국내 문헌으로는 전용덕(2007)과 안재욱(2010)이 있다.

전용덕은 예금보험제도가 예금자를 진정으로 보호하고 금융제도의 안정성을 효율적으로 유지하는지 검토하면서, 예금자보호법에 의한 예금보험제도가 예금자 보호라는 명목 아래 지급불능의 부실 금융기관을 보호하여 과도한 위험추구를 하게 한다는 점과 예금보험제도보다는 시장규율에 의한 은행채도의 허용이 금융제도의 안정성을 높일 수 있음을 지적하고 있다.

이에 비해 안재욱은 예금보험제도의 문제점으로 전용덕과 마찬가지로 이 제도가 “금융회사와 예금자의 도덕적 해이를 불러와 금융회사를 부실하게 만들고 금융시장을 불안하게 한다.”고 보고 현행의 보험요율을 금융기관의 위험을 고려한 보험요율 체계로 변경할 필요가 있으나, 정부가 독점적으로 예금보험을 제공하는 경우 기대되는 효과를 거두기 어렵기 때문에 근본적으로는 예금보험공사를 민영화하고, 금융산업을 경쟁적으로 만들어 금융기관이 자기책임 아래 운영되도록 하여야 한다는 견해를 피력하고 있다.

앞의 두 논의는 강조점에서 약간 다르다. 전용덕은 은행채도 허용을 통한 시장규율을 작동시켜 금융의 안정성을 높이려는 관점인데 비해 안재욱은 예금보험공사를 민영화하여 예금보험공사체제가 지닌 유인 구조를 제대로 변경시키면, 은행들의 과도한 위험추구 행위를 제어하는 방향으로 보험요율체제 등이 세워질 수 있을 것으로 기대하고 있다. 그렇게 함으로써 특정은행의 부실화가 전체 금융회사들의 위기

로 확대되는 것을 차단하는 예금보험의 본래 취지가 살아날 수 있다고 기대한다.

전용덕의 경우, 예금보험공사를 폐지하고 은행쇄도 허용을 통한 시장규율을 선택할 때 상대적으로 건실한 은행으로까지 은행쇄도가 발생할 가능성에 대해서는, 1930년대 시카고거래소(Chicago Clearing House) 회원은행들이 공동으로 건설하면서도 은행쇄도를 위협받은 은행을 지원하는 조치를 취했던 사례 연구를 인용하며, 상대적으로 건실한 금융기관들끼리 공동 대응함으로써 이런 사태를 미연에 방지하고자 하는 노력이 자발적으로 발생할 것으로 예상하고 있다.

현재처럼 예금보험공사를 설립하여 예금보험제도를 운영하는 것이 부분지급준비제도 아래의 은행제도를 유지하는 데 필수불가결한 것으로 인식되고 있는 상황에서는, 예금보험제도에 내재된 도덕적 해이의 문제들을 잘 인식하게 하는 것만으로도 이런 논의들은 매우 중요한 기여를 하고 있다.

그러나 여기에서 한걸음 더 나아가, 도덕적 해이와는 좀 다른 차원에서 불확실성을 고려하여, 예금보험 사업이 이윤을 창출하는 하나의 사업으로서 유지될 수 있을지 여부에 대해서도 검토할 필요가 있다. 그렇게 함으로써, 예를 들자면, 예금보험공사를 폐지하고, 금융회사들이 자율적으로 자구노력을 허용하는 방향으로 가는 것이 좋을지, 혹은 예금보험을 민영화함으로써 유인구조를 바로잡는 노력을 하는 방향으로 예금보험제도를 개혁해 나가는 것이 좋을지 생각해 볼 수 있을 것이다.

사업세계의 불확실성이라는 개념을 고려하면, 일반 기업들의 도산 위험에 대한 보험업은 성립되기 어려움을 시사한다.¹⁾ 로스바드는 금융업이 아닌 분야에서 활동하는 기업들에 대한 보험이 성립될 수 없다면, 당연히 부분지불준비 제도 하에 있는 금융회사들에 대한 보험도 수익을 창출할 수 없다고 본다. 경기변동과정에서 불황이 도래할 때 보통 보험금의 지급이 보험료수입으로 충당되지 않고 납세자들이 부담한다는 사실에서 수익창출형 예금보험업이 쉽지 않을 것임을 간접적으로 추론해 볼 수 있다.

만약 그렇다면, 예금보험공사의 민영화의 아이디어는, 유인의 측면에서 재산권의 중요성을 인식하고 있는 경제학자라면 누구나 떠올릴 수 있는 제안임에도 불구하고 실제로는 이것이 의미 있는 제안이 되기 어려울 수 있다.

이 글의 목적은 불확실성과 관련한 미제스의 논의와 로스바드의 예금보험업에 대한 부정적인 견해에 대해 관심을 불러일으켜 예금보험제도의 문제는 단순히 도덕적

1) 경우에 따라서는 보험이라는 이름을 달고 있지만 실은 전통적 의미의 보험이 아닐 수 있다. 주식가치에 대한 보험이 가능할까? 주식옵션과 같은 것은 전통적 의미의 보험이 아니다. 보험이라는 명칭을 달고 있으나 실은 위험분담이거나 베팅(betting)이라고 보는 것이 더 타당하다.

해이 차원에 국한되지 않음을 알리는 데 있다. 아울러 데 소토의 경기변동과 관련한 신용보험(credit insurance)의 실패 문제에 대한 논의도 소개함으로써, 신용보험이 보험으로 불릴 수 있는 것인지, 보험의 성격이 없다면 실은 오히려 경기변동의 시스템적 위험을 신용보험이 떠안게 됨에도 불구하고, 시참여자들은 보험으로 보호되는 것처럼 착각하게 됨으로써 신용보험이 오히려 시스템적 위험을 높이는 것은 아닌지 생각해 보려는 것이다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 우선 예금보험제도가 지닌 도덕적 해이의 측면을 사례를 통해 간략하게 살펴볼 것이다. 그런 다음 미체스의 불확실성 개념과 로스바드의 예금보험에 대한 비판을 소개한다. 다음으로 소토의 신용보험 논의를 설명하고, 마지막으로 앞의 논의들이 예금보험공사의 민영화 등에 대해 시사하는 바를 지적할 것이다.

1. 현행 예금보험제도에 내재한 도덕적 해이의 문제

현행 예금보험제도에 내재한 도덕적 해이의 문제는 다음의 예를 통해 잘 설명된다.

어떤 기업가가 자신의 돈 8,600만 원과 빌린 돈 9억1,400만 원, 즉 총 10억 원으로 사업을 하는데, 빌린 돈 9억1,400만 원 가운데 4억7,000만 원은 혹시 이 기업가가 잘못 투자해서 손실을 보더라도 그 전액을 정부가 지급을 보증한다고 해보자.⁵⁾ 이는 다름 아닌 자기자본비율 8.6%인 은행의 은행가가 직면한 경영환경이다.(결국 이 은행가는 그 어떤 기업가도 누릴 수 없는 놀라운 경영환경을 누리는 셈이다.) 여기에서 4억7,000만 원은 예금수신액이며, 정부의 지급보증은 예금보험제도를 통해 이루어진다.

이 은행가는 이렇게 들어온 돈으로 높은 이자를 받고 위험한 대출을 추구할 유혹을 느낀다. 혹시 엄청난 손실을 보더라도 최악의 경우 8,600만 원을 잃으면 되고-나머지 손실은 자신(과 주주들)이 아닌 예금자나 정부(즉, 납세자들)가 세금으로 채워준다-혹시 크게 성공하면 예금자들에게는 약정된 이자율만 지급하면 되고 모든 수익은 자신(과 주주들)의 몫이 된다. 예금보험제도로 인한 비대칭적인 상벌구조는 이처럼 은행의 도덕적 해이(moral hazard)를 부추긴다.

이번에는 예금보험제도에서 보증하는 내용이 동일한 반면, 자기자본비율만 5.6%로 낮아졌다고 해보자. 잃을 것이 더 적어져 그 은행가는 종전보다 더 위험한 대출을 추구할 유인을 갖게 될 것이다. 상벌구조가 더 비대칭적이 되므로 도덕적 해이를 더 심하게 부추기게 됨은 물론이다. (현재 우리나라의 경우 은행은 자기자본비율이 최소 8%를 유지하고, 저축은행의 경우 최소 5%를 유지하도록 하고 있다.)

예금보험제도가 고위험을 추구하는 은행과 그렇지 않은 은행을 구별하지 않으면, 저위험 추구 은행들의 보험료는 고위험 추구 은행들의 위험추구를 장려하는 데 쓰이게 되는 셈이므로 저위험 추구 은행으로부터 고 위험 추구 은행으로 일종의 소득 재분배가 나타난다.

그래서 안재욱은 위험기준 보험료, 일정 비율 보험제도, 검사 감독 강화 등의 방법으로 은행들이 고위험을 추구하는 대가를 지불하게끔 하는 제도들을 제안하는 동시에, 예금보험공사 체제로는 고위험 추구은행을 처벌하는 유인이 부족하므로 공기업인 예금보험제도의 민영화를 통해 이런 유인을 강화하는 방안을 제시하고 있다.

그러나 근본적으로는 납세자의 돈으로 손실을 대신 메워주는 가능성이 남아 있는 한, 단순한 보험료율 변화로는 도덕적 해이가 사라지지 않을 것이므로, 예금보험제도의 도덕적 해이의 문제 발생을 막기 위해서는 무엇보다 납세자의 돈을 쓸 수 있는 방법이 처음부터 차단될 필요가 있다. 안재욱의 예금보험공사의 민영화 방안, 그리고 전용덕의 은행채도의 허용에 따라 확립될 시장규율은 모두 이 가능성을 차단하여 도덕적 해이의 통제라는 달성하고자 하고 있다.

2. 미제스의 불확실성 개념과 로스바드의 예금보험제도 비판

(1) 미제스의 case probability와 class probability

미제스는 경우 확률(case probability)과 계급 확률(class probability)를 구별한다. 둘 다 인간의 무지와 연관된 개념이다. 경우 확률은 시간의 경과 속에서 행동해야 하는 인간들이 직면할 수밖에 없는 불확실성이라는 범주와 연관된 것이다. 경우 확률은 과거의 경험이 미래를 예측하는 데 도움을 주지만 구체적으로 특정 사건이 어떻게 전개될지 알 수 없을 때 적용된다. 선거에서 누가 뽑힐지 예측을 하는 경우, 과거의 경험이 분명 이를 예측하는 데 도움을 주는 것은 사실이지만, 선거가 어떻게 전개될지 그 구체적 모습을 예측하는 것이 어려운 경우이다. 각각의 선거는 유일무이한 독특한 측면을 지니고 있기 때문이다.

이에 비해 계급 확률은 주사위 던지기 같은 경우이다. 1에서 6까지 중 하나가 나올 것이라는 것에 대해서는 확실하게 알 수 있지만, 과거에 1이 나왔다는 경험이 다음번에 어떤 숫자가 나올지 예측하는 데 전혀 도움이 되지 않는다. 계급 확률은 대수의 법칙이 적용될 수 있다. 이에 비해 경우확률은 각각의 독특한 측면으로 인해 계급으로 환원되지 않으며, 대수의 법칙이 적용되지 않는다. 선거에서 누가 당선될 확률이 60%라는 표현되는 것은 100번 선거를 되풀이했을 때 60번 당선될 것이라는 의미가 아니다. 그렇게 되풀이될 수 없으므로 단지 당선될 가능성이 그만큼

더 있는 정도를 수치로 표현한 것에 불과하다.

경우 확률과 계급 확률의 구분은 보험의 적용가능성에 시사점을 가진다.²⁾ 대수의 법칙이 적용될 수 있는 분야(혹은 그렇게 간주될 수 있는 분야), 특정한 유형의 사건(사고)가 일어날 확률을 신뢰할 수 있는 정도로 확보할 수 있는 분야에서는 보험이 적용될 수 있지만, 그렇지 않은 분야에서는 어렵다는 것이다.

(2) 로스바드의 예금보험제도 비판

로스바드는 미제스의 이런 관점을 이어 받아 보험업이 성공적으로 적용될 수 있는 조건을 검토하면서 사업의 수익성을 대상으로 한 보험이 성립할 수 없고, 따라서 이를 감안할 때 부분지불준비제도 아래에서 근본적으로 심각한 만기불일치 문제에 봉착하는 은행들을 대상으로 수익성이 있는 보험업을 운영할 수 없음은 더욱더 분명하다는 점을 지적하고 있다.

보험업이 성립되기 위해서는 “위험”의 유형이 다음과 같아야 한다. 미제스의 계급 확률처럼 대수의 법칙으로 얼마나 많은 사람들이 65세의 사람들이 1년 안에 사망할지 신뢰할 수 있을 정도로 예측할 수 있는 반면, 개별적인 경우에 대해서는 전혀 예측할 수 없어야 한다. 이 때 유족연금이 하나의 사업으로 영위될 수 있다.

아울러 로스바드는 개별 사례에 대한 우리의 지식이 확장되면서 보험업은 개별적인 예측이 불가능할 정도로 더 세분되어야함을 지적하고 있다. 65세 노인의 성별을 알면 예측이 개선될 수 있다면, 당연히 보험은 남자와 여자를 세분하여야 함을 말하고 있다. 그렇지 않으면, 건강한 사람과 그렇지 않은 사람들 사이에 자발적이지 않은 소득재분배를 강요하는 셈이 된다는 것이다.

다음으로 사고가 개인이 통제할 수 없어야 한다는 조건이 성립되어야 보험업이 성립할 수 있다. 개인이 통제할 수 있으면, 소위 도덕적 해이의 문제에 빠지게 되기 때문이다. 예를 들어 화재보험이 성립하려면 개인들이 불을 내고 화재보험을 타가는 사태를 막을 수 있어야 한다.

예금보험이 사업으로 성립될 수 있는지를 살펴보기 위해 우선 시장에서의 다양한 기업들에 대한 보험이 왜 제공되지 않는지 살펴볼 필요가 있다. 이는 각 기업들이 직면하고 있는 불확실성이 미제스가 구분한 <경우 확률>에 해당하며, 유사한 경우는 있다고 하더라도 보험을 적용할 수 없을 만큼 독특하고 반복불가능하기 때문이다.

2) 미제스의 이 구분은 프랭크 나이트의 불확실성과 위험의 구분에 상응한다고 할 수 있다.

그리고 수익을 내느냐의 여부는 기업가들의 세심한 노력과 직접적으로 연관되므로 이를 효과적으로 통제하기도 어렵다.

시장에서 활동하는 일반적인 기업들에 대해 손실을 볼 위험에 대해 보험이 적용되기 어렵다면, 당연히 부분지급제도 아래에 있는 은행들에 대해서는 보험을 제공하여 수익을 내는 사업을 벌이는 것은 더욱 어려울 것으로 쉽게 추론할 수 있다.

3. 경기변동과 신용보험의 성격

부분지급준비제도 아래에 있는 은행들에게 예금보험을 제공하는 사업이 수익성 있게 운영되기 위해 필요한 조건들이 잘 충족되지 않음을 살펴보았다. 이런 우리의 논의는 오스트리아학파의 경기변동이론을 고려하면 더욱 강화된다. 보험으로 처리하기 어려운 원천적 성격에 더해 붐 시기의 성과를 바탕으로 위험을 평가하여 보험을 제공한다면 오히려 경기진동의 진폭을 커지게 할 우려가 있기 때문이다.

이 점은 데 소토의 신용보험(credit insurance)에 대한 논의를 통해 엿볼 수 있다. 신용보험(혹은 신용보증)은 이미 시장에서 제공되고 있는 서비스이지만 이것이 보험성격을 지니고 있는지, 아니면 위험 분담의 성격을 띠고 있는지는 여전히 논쟁적이다. 앞에서의 논의를 통해서보면 신용보험은 전통적 의미에서의 보험이 아니라 위험 분담의 성격을 띠며, 프리미엄은 위험분담에 대한 대가로 평가하는 편이 더 적절해 보인다.³⁾

데 소토는 신용팽창에 의한 경기변동의 성격이 그대로 신용보험에 이전됨을 설명하면서, 신용보증기관으로서 불황일 때 지불해야 할 수 있는 막대한 자금을 활황일 때 미리 확보하는 기능을 발휘하는 어려운 과제가 주어진다는 점을 지적하고 있다. 이번 금융위기를 통해 AIG의 경우 실제로 이런 기능을 제대로 발휘되지 못했음이 드러나고 있다.

이에 대해서는 향후 더 많은 연구가 필요할 것으로 보인다. 오스트리안들의 시각을 응용한 이런 분석이 최근의 국제금융위기를 정상적 상태를 벗어난 돌발적인 사태로 이해하고 해석하는 <긴 꼬리, 두꺼운 꼬리>와 같은 분석보다는 더 나은 설명을 제공할 것으로 기대되기 때문이다.

3) 토머스 우즈, 케인스가 죽어야 경제가 산다. p. 314, 3장 주 11.

4. 맺는 말

주인이 없는 공기업에 주인을 찾아주는 민영화는 대부분 바람직한 결과를 초래할 것으로 기대된다. 재산권 이론은 그럴 가능성이 높다는 것을 시사한다. 그러나 예금보험의 경우에는 추가적으로 고려할 사항들이 더 있다고 생각된다.

물론 안재욱의 제안처럼 예금보험공사를 민영화를 하였다면, 만약 그런 기업이 시장에서 이윤을 낼 수 없다면 사라질 것이고 그 대신 전용덕이 설명한 사례처럼 다른 형태의 제도(상대적으로 건실한 은행들이 은행채도가 자신들에게까지 과급되는 상황을 피하는 수단들)로 귀착될 수도 있을 것이다.

이 글의 목적은 무슨 결론을 도출하는 데 있지 않고, 오스트리아학과 내에 이미 축적되어있으나 별로 관심을 끌고 있지 못한 내용을 소개하여 이 부분을 함께 생각해 보려는 데 있다.

다만 불확실성의 측면을 함께 고려할 때, 예금보험제도에 대한 논의는 더 풍성하고 올바른 방향으로 진전될 것으로 보인다.

<참 고 문 헌>

Mises, *Human Action*, 5장 Uncertainty. pp. 105-118.

Jesus de Soto, *Money, Banking Credit, and Economic Cycles*, trans. Melinda Stroup (Auburn, Ludwig von Mises Institute, 2006), 598-600.

Rothbard, Murry N. *The Case Against the Fed* (Auburn, Mises Institute, 1994) pp. 134-137.

전용덕, 『권리, 시장, 정부』 대구대 출판부, 2007(2001)

안재욱, “예금자보호제도의 문제점과 개선방안,” 자유기업원, CFE Report, 2010.3.5.

김이석, KERI 칼럼, “저축은행들의 부실 사태와 진정한 규제완화,” 2010.1.21.