

# 보증보험시장 개방의 쟁점과 정책적 시사점에 관한 연구\*

하 영 태\*\*

<차례> \_\_\_\_\_

- |                            |                        |
|----------------------------|------------------------|
| I. 서론                      | IV. 보증보험시장 개방의 정책적 시사점 |
| II. 보증보험의 의의 및 시장현황        | V. 결론                  |
| III. 보증보험시장 개방에 대한 찬반론(쟁점) |                        |

주제어 : 보증보험, 신용보험, 정책보험, 서울보증보험, 보증보험시장의 개방, 보증보험정책

<국문초록> 우리나라는 보증보험을 경제성장을 위한 주요한 금융정책수단으로 인식하고, 이를 효과적으로 수행하기 위하여 보증보험 시장구조를 독점적인 형태로 유지하여 왔다. 현재도 한국의 보증보험의 운영은 서울보증보험(주)의 독점체제로 운영되고 있다. 이는 1998년 외환위기 과정에서 보증보험산업 구조조정의 일환으로 한국보증보험(주)과 대한보증보험(주)의 합병과 공적자금 투입으로 형성된 보증보험시장의 모습이다. 그러나 실제 보증보험시장에서는 다양한 보증기관들이 존재하고, 보증의 목적이 동일하거나 대체성을 가진 보증보험상품을 판매하고 있다. 이는 서울보증보험(주)이 상품의 내용이나 가격 등으로 보험시장에서 실질적으로 경쟁을 하고 있다는 의미이다.

그럼에도 불구하고 보증보험시장의 독점체제에 대한 비판과 개방에 대한 논란이 끊임없이 진행되고 있다. 그 이유는 외형적 모습에서 보증보험시장은 서울보증보험(주)의 전업체제에 따른 독점적 폐단 때문이다. 이는 꾸준히 보증보험시장의 경쟁체제로의 도입논의가 주장되어온 근거이기도 하다.

그러나 보증보험시장 개방 문제는 당사자인 서울보증보험의 반대 등 첨예한 이해관계가 얽혀 있다. 이는 보증보험의 특징인 정책보험과 손해보험의 성격이 혼합되어 있기 때문이기도 하다. 이는 보증보험시장의 개방화냐 아니냐는 결국 정책결정의 문제로 귀결될 수 있다. 따라서 보증보험시장의 개방화내지 경쟁체제로의 전환에 대한 찬성과 반대의 쟁점을 연구하여 정책결정의 기초자료를 제공할 필요성이 있다.

\* 본 연구 논문은 2014년 한국무역보험공사에 제출한 용역보고서(국내 보증보험·신용보험 시장의 현황 및 발전방향에 관한 연구)의 일부를 수정보완 한 것이다.

\*\* 동경대학교 객원연구원, 법학박사, e-mail: nemamm@naver.com.

- 논문접수일(2017.06.14), 심사개시일(2017.06.19), 게재확정일(2017.06.23)

## I. 서론

보증보험이란 보험가입자가 피보험자에 대하여 부담하는 채무의 이행을 보증하는 보험으로서 보험가입자가 그 채무를 이행하지 않을 때 보험업자가 보험가입자에 갈음하여 그 채무를 변제하는 것을 말한다. 우리나라는 보증보험을 경제 성장을 위한 주요한 금융정책수단으로 인식하고, 이를 효과적으로 수행하기 위하여 보증보험 시장구조를 독점적인 형태로 유지하여 왔다. 현재도 한국의 보증보험의 운영은 서울보증보험(주)의 독점체제로 운영되고 있다. 이는 1998년 외환위기 과정에서 보증보험산업 구조조정의 일환으로 한국보증보험(주)과 대한보증보험(주)의 합병과 공적자금 투입으로 형성된 보증보험시장의 모습이다. 그러나 실제 보증보험시장에서는 다양한 보증기관들이 존재하고, 보증의 목적이 동일하거나 대체성을 가진 보증보험상품을 판매하고 있다. 이는 서울보증보험(주)이 상품의 내용이나 가격 등으로 보험시장에서 실질적으로 경쟁을 하고 있다는 의미이다.

그럼에도 불구하고 보증보험시장의 독점체제에 대한 비판과 개방에 대한 논란이 끊임없이 진행되고 있다. 그 이유는 외형적 모습에서 보증보험시장은 서울보증보험(주)의 전업체제에 따른 독점적 폐단 때문이다. 연구보고서에 따르면 보증보험시장은 과거 10년 동안 연평균 4.9%씩 꾸준히 성장했고, 현재의 경쟁구조가 앞으로도 계속된다면 서울보증보험은 매년 3000억 원 이상의 보험영업수익을 낼 것으로 조사 되었다. 즉 서울보증보험(주)은 우리나라 보증보험을 모두 독점적으로 취급하고 있기 때문에 일반 보험 영업처럼 개척을 하거나 하는 형식이 아니라는 점에서 문제가 있다. 따라서 보증보험시장의 경쟁체제의 도입 논의가 설득력을 얻고 있다.

그러나 보증보험시장 개방 문제는 당사자인 서울보증보험의 반대 등 첨예한 이해관계가 얽혀 있다. 즉 보증시장은 전체 보험시장에서 차지하는 비중이 낮아 주로 대기업 계열사인 손해보험사의 시장진입을 통한 시장개방은 타당하지 않다고 주장하는 반대의 주장과 독점체제의 문제점인 높은 보증보험료 수준을 낮추려면 보증보험 시장의 경쟁체제가 반드시 필요하다는 찬성의 입장이 대립하고 있다. 이는 보증보험의 특징인 정책보험과 손해보험의 성격이 혼합되어 있기 때문이기도 하다. 이는 보증보험시장의 개방화냐 아니냐는 결국 정책결정의 문제로

귀결될 수 있다.

본 논문은 보증보험시장의 개방화내지 경쟁체제로의 전환에 대한 찬성과 반대의 쟁점을 연구하여 정책결정의 기초자료를 제공하고자 한다. 우선 보증보험의 의의 및 보증보험의 현황을 살펴본다. 다음으로 보증보험시장의 개방에 대한 찬반론의 쟁점을 시장개방의 긍정적 쟁점, 시장개방의 부정적 쟁점, 시장개방의 거시적 쟁점을 연구한다. 마지막으로 보증보험시장의 정책적 시사점을 미시적 관점과 거시적 관점에서 고찰하고자 한다.

## II. 보증보험의 의의 및 시장현황

### 1. 보증보험의 의의 및 특징

#### (1) 보증보험의 의의

경제활동이 확대되고 거래형태가 복잡하면서 다양해질수록 각각의 경제 주체들은 신용거래에 대한 필요성이 발생한다. 신용거래 시 채권자는 채무자가 부담하는 반대급부의 제공능력에 대하여 불가피하게 위험을 부담해야만 한다.<sup>1)</sup> 이것을 우리는 신용위험이라고 한다. 신용위험이 적으면 적을수록 경제 주체들에 의한 경제활동은 촉진된다. 만약 하나의 국가가 경제활동의 촉진을 위하고자 한다면, 거래관계에 등장하는 당사자들의 신용위험을 경감할 필요성이 있을 것이다.<sup>2)</sup> 신용위험의 감소는 개별 경제주체들의 개인적 이득을 증가시키는데 긍정적인 요인으로 작용할 뿐만 아니라, 궁극적으로 사회 전체적 효용을 증대시키는 작용의 기능을 한다는 점에서 유의할 필요가 있다.<sup>3)</sup>

계약을 체결하기 전 계약상대방은 서로의 위험을 인식하고 그것을 회피하기 위한 노력을 한다. 그렇다고 하여 위험에 대한 대비가 모두 이루어진 것은 아니다. 채권·채무가 발생한 이상, 채권자는 항상 채무자의 채무불이행에 대한 위험을 가지고 있다. 이제 채권자는 채무자 외에 또 다른 자로부터 채무불이행에 대

1) 최영목·김소연·김동경, 「보증보험의 특성과 리스크 평가」, 보험연구원(KIRI), 2011.2, 33면.

2) 김성재 외 9인, 「보험과 리스크 관리」, 문영사, 2010. 250면.

3) 이민주, “중소기업 신용보증제도의 이해 및 역할 재조명”, 대전대학교, 2014. 55면.

한 위험을 인수시키고자 하는 욕구가 발생할 것이다. 채무자의 위험에 대한 채권자의 믿음을 보다 강화시키고자 발생된 것이 보증제도이다. 한편으로 보증제도는 채권자에게 상대방의 채무불이행으로 인하여 발생할 수 있는 손해를 보상받을 수 있도록 하고, 채무자에게 역시 자신의 부족한 신용을 보완할 수 있는 기능을 부여하게 된다. 보증제도는 당사자들의 법률관계를 보다 더 원활하게 만들어주는 기능을 한다. 자신의 위험을 회피하는 제도는 보증 외에 보험제도가 있다. 어떤 자가 자신의 위험을 회피하기 위하여 일정한 금액을 지급하고, 일정한 사고 시 그 비용을 보상받는 구조를 가지고 있는 보험은 보증과 유사한 측면이 있다.<sup>4)</sup> 보증은 담보력이 미약한 개인 및 기업의 경제적 지불능력에 대하여 신용을 보증해 줌으로써 거래나 교환과 같은 경제행위에 따른 위험부담을 축소시켜 주는 역할을 한다.<sup>5)</sup>

보증과 보험은 일정한 손해를 대비하고자 한다는 점에서 그 유사성을 발견할 수 있지만,<sup>6)</sup> 보증은 반드시 유상을 필요로 하고 있지 않고, 다수인의 결합을 본질적인 요소로 하고 있지 않다는 점에서 보험과 차이가 있다.<sup>7)</sup> 보증보험은 보증과 보험의 결합으로서, '신용'을 중심으로 위험을 감소시키고자 하는 취지에서, 보증이 보험의 일부분으로 다루어지게 된 것이다.<sup>8)</sup> 우리 실정법은 보증보험에 대하여 개념을 정의하고 있지 않지만, 대법원은 “보험가입자가 피보험자에 대하여 부담하는 채무의 이행을 보증하는 보험으로서 보험가입자가 그 채무를 이행하지 않을 때 보험업자가 보험가입자에 갈음하여 그 채무를 변제하는 것”을 보증보험이라 정의하고 있다.<sup>9)</sup> 우리나라의 경우 보증보험을 보험계약의 일부에 해당하는 것으로 하고 있다. 2014년 3월 11일 상법 보험편을 개정하면서, 보험계약법 입법자는 상법 제3편 제7절에 보증보험에 관한 내용을 특별히 신설하여, 손해보험상의 하나의 영역에 해당하는 것으로 하였다.<sup>10)</sup>

4) 보험유사제도와 관련하여 이기수·최병규·김인현, 보험·해상법(상법강의 IV) 제8판, 2008, 4-5면.

5) 신동진·유주신·하영태, “국내 보증보험·신용보험 시장의 현황 및 발전방향에 관한 연구”, 한국무역보험학회·한국무역보험공사 보고서, 2014.12, 7면.

6) 이기수·최병규·김인현, 앞의 책, 5-10면.

7) 박세민, 「보험법」, 박영사, 2017. 3, 27면.

8) 강동수·윤택, “중소기업 금융지원과 신용보험제도”, 한국개발연구원, 2003. 7, 15-17면.

9) 대법원 1982. 9. 28. 선고 82다카 412 판결.

10) 상법 제726조의5는 보험보험자의 책임을 규정하고 있다. 동 규정에 따르면, 보증보험자는 보험계약자가 피보험자에게 계약상의 채무를 이행하지 않거나 법령상 의무를 이행하지 않는 경우에 손해

## (2) 보증보험의 특징

### 1) 보험사고의 인위적 특징

일반적으로 보험은 아직 확정되지는 않았지만 미래에 발생할 수 있는 우연한 위험을 회피하기 위한 목적을 가지고 있다. 그 우연한 위험은 보험사고에 해당하고, 그 사고는 인위적인 요소를 배제하는 것을 특징으로 하고 있다.<sup>11)</sup> 우리 상법은 그 점을 명백히 밝히면서, 고의의 보험사고에 대하여는 보험자가 보험금을 지급하지 않도록 하고 있다.<sup>12)</sup> 일반적인 보험과 달리, 보증보험에서 보험금이 지급되는 보험사고는 보험계약자의 채무불이행에서 초래되는 인위적 사고이다.<sup>13)</sup> 보험계약자가 계약내용에 따른 채무를 이행하지 않음으로써 발생하는 것이다. 보험사고의 발생 여부가 보험계약자의 의사에 달려 있는 ‘인위적 사고’라는 사실을 알 수 있다. 일반적인 보험의 경우 고의나 중과실의 경우 보험금을 지급하지 않는 것이 원칙이다. 다만, 생명보험은 고의의 경우에는 보험금을 지급하지 않지만 중과실의 경우에는 보험금을 지급하도록 하고 있고,<sup>14)</sup> 상해보험 역시 생명보험을 준용하고 있는바, 중과실의 경우에도 보험금 청구권자는 보험금을 청구할 수 있다. 그러나 보증보험의 경우에는 보험계약자의 고의 또는 중과실로 보험사고를 야기한 경우에도 보험자의 면책이 인정되지 않고 있다는 점에서 다른 보험의 영역과는 차이가 있다.<sup>15)</sup>

### 2) 도덕적 해이의 농후성의 특징

보험제도는 위험단체를 전제로 동질적인 위험을 대비하기 위한 목적이 있다. 위험을 전제로 보험이 존재하기 때문에 보험은 사행적인 요소를 배제하지 않고 있다.<sup>16)</sup> 그러므로 보험은 투기나 도박 등의 목적으로 악용될 가능성이 농후하다

를 보상할 책임이 있음을 규정하고 있다.

- 11) 나동민, “보증보험시장의 다원화에 관한 연구”, KDI 정책연구시리즈, 2006. 04, 20면.
- 12) 상법 제659조는 보험계약자 등의 고의 또는 중과실의 경우 보험자는 책임을 부담하지 않음을 규정하고 있다.
- 13) 양승규, 「보험법」(제5판, 삼지원, 2005, 52-53면.
- 14) 상법 제732조의2는 생명보험에서 중과실로 인한 보험사고의 경우에, 보험자는 보험금 지급책임을 면하지 못함을 규정하고 있다. 상법 제739조는 상해보험에 관하여 상법 제732조를 제외하고 생명보험에 관한 규정을 준용하도록 하고 있다.
- 15) 정경영, “일반 손해보험에 대한 보증보험의 특성에 관한 연구”, 한국상사법학회 「상사법연구」 제29권 제1호(통권 제66호), 2010.5, 255면.

고 하겠다. 보증보험의 경우 보험자가 보험계약자의 채무이행을 보증하는 기능을 하기 때문에, 일반적인 손해보험에 있어서 발생하는 보험사고의 발생을 전제로 하지 않는다.<sup>17)</sup> 보험을 가입한 자가 의도적으로 채무를 이행하지 않음으로서 보험금을 지급하게 되는 보험사고가 발생하게 된다. 보험을 가입한 자의 의도에 의하여 보험사고가 발생하게 되므로, 일반적인 손해보험과 달리 보증보험은 선의성과 윤리성이 배제되는 도덕적 해이가 보다 더 많이 나타나는 특징이 있다.<sup>18)</sup>

### 3) 담보위험의 다양성과 위험의 비전기적 특징

일반 손해보험의 경우 보험계약의 인수에 따른 담보위험은 종목별로 동질적인 면을 보여준다. 손해보험의 경우 화재보험이라고 하면 동종의 목적물에 대한 위험도를 측정하여 보험료를 산정하면 되고, 자동차의 경우도 동일하다.<sup>19)</sup> 이러한 점에서 보면 생명보험과 크게 차이가 없다. 생명과 사망의 비율을 산정하여 확률에 따라 보험료를 산정하면 된다. 일반적인 보험과 달리, 보증보험은 보험계약자의 신용을 담보하기 때문에 동일 종목 내에서도 계약자의 신용도에 따라 담보하는 위험에 있어서 이질적인 부분이 많다.<sup>20)</sup> 따라서 보증보험계약의 인수 시 보험계약자의 신용상태, 이행능력 등이 가장 중요하게 취급되며, 이를 파악하기 위하여 보험계약자의 인격, 지급능력, 자본력, 담보력, 경제 상황 등을 중요하게 고려한다. 또한 보증보험은 그 본질이 보증이다.<sup>21)</sup> 보험사고의 발생으로 보증인의 역할을 하는 보험자가 피보험자에게 보험금을 지급하면, 보험자는 보험계약자에 대하여 구상권을 갖게 되고 피보험자의 이익을 해치지 않는 범위 내에서 피보험자가 보험계약자에 대하여 가지는 권리를 대위하여 행사한다. 보험자는 구상권의 확보를 위하여 보험계약 체결 시 연대보증인의 확보 등 채권보전 조치를 취하므로 보험자와 보험계약자 사이에는 위험의 전가가 일어나지 않으며,<sup>22)</sup> 위험의 최

16) 양승규, 앞의 책, 53면.

17) 유주선, 「보험법」, 청목출판사, 2013. 257면.

18) 라동민의 3인 공저, 「금융환경변화에 따른 보증보험의 중장기 발전전략」, 한국개발연구원, 2000.7, 68면.

19) 정연길, “경제발전에서 보증보험의 역할”, 손해보험협회 「손해보험」 통권 제506호, 2011, 44-45면.

20) 나동민, 앞의 보고서, 20면.

21) 최영목·김소연·김동경, 앞의 보고서, 36-37면.

22) 이기수·최병규·김인현, 앞의 책, 89-100면.

종 부담자는 결국 보험계약자 자신이 된다. 일반적인 보험과 차이가 있음을 알 수 있다.<sup>23)</sup>

#### 4) 대수의 법칙 적용 여부 및 보험사고의 특징

일반적으로 보험은 통계법칙인 ‘대수의 법칙’이 적용된다. 통계상의 위험발생비율이 오랜 기간에서 보면 상·하의 변동이 별로 없다는 경험에서 고안된 것이 바로 ‘대수의 법칙’이다. 보험은 수많은 동종의 위험에 놓여 있는 사람들 사이에서는 항상 아주 조그마한 비율의 위험이 일정기간 안에서 발생되기 때문에, 통계의 원리인 대수의 법칙을 응용하게 된다. 대수의 법칙에 따라 보험료가 산출되고, 대수의 법칙에 따라 지급되어야 하는 보험료 등의 요율이 도출되는 것이다.<sup>24)</sup> 일반 보험과 달리, 보증보험은 보험사고의 발생이 주로 보험계약자의 부주의나 위험관리 소홀에 기인하고 있다는 점에서 그 특징이 있다. 따라서 보증보험은 보험사고의 위험률을 예측하기가 쉽지 않고, 대수의 법칙이 보증보험에 적용되기 어려울 수 있다.<sup>25)</sup>

그리고 경제주체들이 각종 경제거래 활동에서 보증보험계약을 필요로 하는 것이므로, 동일한 보험계약자가 경제활동을 하는 과정에서 다양한 계약을 맺으면서 다수의 보증보험계약을 체결하게 된다. 보증보험이 각각의 경제주체들의 경제활동을 지원한다는 점에서 긍정적인 요인으로 작용될 수 있지만, 만약 보험계약자의 신용이 악화되고 보험계약자와 관련한 보증보험계약에 악영향을 미치는 경우가 발생하게 되면, 그 사고의 여파는 상당한 영향을 미칠 수 있다.<sup>26)</sup> 보증보험의 보험사고는 두 가지 원인에서 발생한다. 하나는 보험계약자 자신의 내부적인 원인으로 보험사고가 발생하는 경우이다. 채무자가 채권자의 채무를 이행하지 않으므로서 발생하는 개인적인 채무불이행 같은 경우가 여기에 해당한다. 개인적인 채무불이행은 자신의 내부적인 원인에 해당하기 때문에 회사나 국가 자체에 큰 위험으로 등장하지는 않는다.<sup>27)</sup> 그러나 외부적인 원인으로 보험사고가 발생하는

23) 신동천·유주선·하여태, 앞의 보고서, 8-9면.

24) 정경영, 앞의 논문, 256-257면.

25) 최영복·김소연·김동경, 앞의 보고서, 37면.

26) 라동민의 3인 공저, 앞의 책, 25면.

27) 김진호, 「금융위기와 리스크관리」, 박영사, 2012, 270-278면.

경우라면 문제가 심각해진다. 특정 산업의 경기침체 및 대기업이 도산하는 경우를 상상해 볼 수 있는데, 이 경우 국가경제에 심각한 타격을 가할 수 있음을 유념해야 한다. 이미 경기침체 및 IMF 체제하에서, 대기업의 부도 등으로 보증보험 사고가 연쇄적이고 동시다발적으로 발생한 경험이 있다.

## 2. 보증보험시장의 현황

IMF 외환위기 이후 보증보험의 지불불능 상황에 대한 대책으로 정부는 보증보험 구조조정방안을 추진하여 대한보증보험(주)와 한국보증보험(주)를 합병하여 서울보증보험주식회사 체제로 출범하게 되었다. 출범 당시 두 보증회사로부터 넘겨받은 부실이 4조원 규모에 달하고, 회사채를 발행한 기업들이 워크아웃 혹은 법정관리 상황에 처하게 되자 예금보험공사와 자산관리공사로부터 약 12조원에 해당하는 공적자금을 지원받게 되었다.<sup>28)</sup> 서울보증보험은 경영정상화를 위해 회사채보증 등 고위험 금융성 종목의 보증을 제한하여 보유 위험을 안정화하는 상품포트폴리오 개선 방안을 추진하였다. 또한 신용보증 및 이행성 보증의 판매에 회사의 역량을 집중하고, 신용판매의 확대와 상거래 촉진을 뒷받침하는 신용보증 분야에서 새로운 상품 개발을 시도하였다. 상품 전략과 더불어 외형성장 보다는 각 부문별 리스크관리시스템 구축에 본격 착수하는 등 리스크관리 중심 경영전략으로의 전환을 시도하였다.<sup>29)</sup> 이러한 IMF 체제는 두 개의 전업 보증보험회사 체제에서 서울보증보험회사 단독체제로 운영하는 결과가 초래되었다.

IMF외환위기로 부실화된 서울보증보험에 공적자금이 모두 11조 9천억 원이 들어갔다. 그 후로 15년이 지났지만 서울보증보험의 공적자금 회수실적은 34% 정도로 저조하다. 서울보증보험은 삼성차 회사채 등 투자자산 부실로 파산위기에 몰려 1998년부터 2001년까지 예금보험공사로부터 10조 2,500억원, 자산관리공사에서 1조 6,700억원의 공적자금을 받았다.<sup>30)</sup> 이후 자산관리공사는 채권매입을 통해 투입한 공적자금을 전액 회수했고 예보는 배당과 우선주 상환, 유상증지를 통해 지금까지 3조원을 회수한 상태이다. 그리고 서울보증보험은 남에 대한 신용과

28) 류근욱, “신용리스크 전가시장과 보험의 역할”, KDI정책연구보고서, 2004.5, 156면.

29) 송을호·양동식, “보증시장의 최근 동향과 정책적 시사점”, 신용보증기금 「코더리포트」 제4호, 2009. 34면.

30) 신동찬·유주선·하영태, 앞의 보고서, 12-13면.

이행, 지급 등의 각종 보증을 보험료를 받고 대신 서주는 회사이다. 보증업무는 신용보증기금, 은행, 각종 공제회사에서 다루고 있지만 보험을 통한 보증업무는 서울보증보험이 법에 의해 독점적인 지위를 부여받고 있다.<sup>31)</sup> 그리고 서울보증보험이 지난 2003년 이후 대규모 당기순이익(지난해 당기순이익 5113억원)을 내고 있는 것도 이러한 독점적인 지위에서 비롯된다. 2015년 6월 한국해양보증보험이 보증보험업(계약상 채무불이행 보험)을 하도록 허가 받았지만 이 회사는 해양보증 쪽으로 국한된 회사로 서울보증보험의 독점적인 지위에 거의 영향을 주지 못하고 있다.

### Ⅲ. 보증보험시장 개방에 대한 찬반론(쟁점)

#### 1. 시장개방의 긍정적 쟁점

##### (1) 보증보험 수요자(소비자)의 긍정적 논거

##### 1) 소비자 편익증대 및 고객서비스 향상

보험 상품을 제공하는 기업이 증가하게 되면, 소비자 입장에서는 유리하다. 첫째, 비가격적 편익증대가 발생할 수 있는 현재와 같은 독점형태의 공급자 우위의 시장에서 시장개방에 따라 시장구조가 수요자 중심으로 재편된다면, 소비자의 필요에 부응하는 다양한 신상품 개발이 촉진되고 상품의 접근성 및 보상 측면에서 고객의 편익이 증대될 수 있을 것이다.<sup>32)</sup> 특히 경쟁여건의 조성으로 시장의 정보 효율성이 제고되어 상품 간 혹은 서비스 간 비교가능성이 제공될 수 있다는 점에서 고객의 편익은 신장될 수 있다.<sup>33)</sup> 일반적으로 시장이 개방되어 다수의 공급자가 시장에서 경쟁하게 되면, 소비자들이 혜택을 입을 가능성이 높고, 보증보험 시장의 경우에도 시장개방으로 경쟁이 치열하게 전개되면 소비자들은 상품이나 판매채널, 보상 등의 측면에서 보다 양질의 서비스를 제공받을 가능성이 크다.<sup>34)</sup>

31) 정연길, 앞의 논문, 46-49면.

32) 나동민, 앞의 보고서, 59면.

33) 이기영, “보험보험시장, 개방의 효과분석 및 시사점”, 보험학회지 제75집, 2006, 35면.

34) 신상품의 개발이나 실적을 보더라도 손해보험업계의 신상품 개발건수는 매년 20건을 상회하고 있으나 서울보증보험의 경우는 3~4건에 그치고 있다. 보증보험시장이 손해보험사들에게 개방되면

보험 상품의 판매채널은 보증보험을 이용하는 소비자가 공급자를 선택함에 있어 중요한 역할을 담당한다. 보증보험은 보통 대리점을 통하여 이루어진다. 대리점 조직을 보면 서울보증은 2005년 현재 869개인 반면, 국내 손해보험사 12개의 대리점의 수는 총 44,519개에 해당한다. 보증보험시장이 손해보험사들에게 개방 되면 보증보험을 이용하고자 하는 소비자에게 있어서, 보증서비스의 접근도 및 소비자의 선택권은 이전보다 훨씬 확대될 수 있다. 특히 보상서비스와 관련해서도 개방이 되면 경쟁에 의해 신속한 보상 여부 결정 및 지급, 사이버 보상서비스의 실시 등 고객에 대한 보상 서비스 영역에서 상당한 진전이 예상된다.<sup>35)</sup>

## 2) 판매상품의 다양화와 보험료가격의 인하

금융권 간 상품의 제휴로 고객중심의 복합서비스상품 출현이 확대되고 ABS, REITs 등 다양한 금융신상품 등장 및 제조물 배상책임법 시행 등으로 인한 경제 환경의 변화가 나타나고, 이러한 현상은 보험 상품에도 영향을 줄 것이다. 기존의 손해보험과 보증보험상품을 혼합한 복합영역상품이 시장에 다양하게 제공될 가능성이 높다.<sup>36)</sup> 소비자가 이용하는 보험료의 가격에도 영향을 미칠 것으로 예상되고, 가격적 편익증대로는 현재 보증보험시장에서 판매되고 있는 보증보험상품의 요율수준은 보증기관별로 차이가 있다. 일반적으로 요율수준은 서울보증보험이 가장 높고 신용보증기금, 공제의 순으로 나타나고 있다.<sup>37)</sup>

특히 서울보증의 요율은 유사한 상품의 공제와 비교하여 일반적으로 두 세배 이상, 이행계약과 같이 심한 경우에는 15배가 차이가 나는 것으로 파악되고 있다. 보증기관 간 요율의 차이가 나타나는 것은 두 가지 요인에 기인하는 것으로 판단된다. 첫째, 상품의 가격구조에 따른 차이이다. 서울보증의 보증보험료는 일반 손해보험 가격체계와 같이 순보험료(위험보험료)와 부가보험료(사업비)로 구성되는 반면, 다른 보증기관은 사업비 충당을 목적으로 하는 부가보험료만을 보증요율로 산정하고 있다. 순보험료 부분은 신용보증기금의 경우 기금출연금, 공제의

소비자의 필요와 요구에 부응하는 신상품들이 보다 풍부하게 제공됨으로써 보증서비스의 질적 향상에 기여할 것이다.

35) 이기영, 앞의 논문, 36면.

36) 김은표, “중소기업지원을 위한 신용보험상품 개발방안(동반성장보험을 중심으로)”, 신용보증기금 「중소기업금융연구」 제331호, 2013. 40-41면.

37) 신동찬·유주선·하영태, 앞의 보고서, 32면.

경우 출자금으로 충당하고 있다.<sup>38)</sup> 보험가격 구조에서 위험보험료 비중이 부가보험료보다는 매우 큰 것이 일반적임을 감안한다면, 위험보험료가 가격에 포함되어 있지 않은 다른 보증기관과 이를 포함하는 서울보증보험과의 가격비교를 동일한 잣대로 판단할 수는 없다. 서울보증의 보증요율이 다른 보증기관에 비하여 높은 또 다른 이유는, 외환위기에 따른 손해를 급등 시 이를 반영하여 보증요율을 2배 정도 인상한 이후 경제회복 시 하락하는 손해를 보증요율에 적극적으로 반영하지 않았기 때문이다.<sup>39)</sup>

## (2) 신규 보증보험시장 참여자에 대한 긍정적 논거

### 1) 규모 및 범위의 경제효과

겸업화의 가장 큰 기대효과는 규모 및 범위의 경제<sup>40)</sup>를 얻을 수 있는 것이다. 신규참여자는 새로운 업무영역을 영위할 수 있게 됨에 따라 업무의 규모 및 범위를 확대할 수 있고, 이에 따라 생산자원을 효율적으로 사용하는 것이 가능해질 것이다. 규모가 커지고 업무범위가 확대되면 능력과 자질에 알맞은 인력의 배치가 용이해지고 투입요소를 최적으로 활용할 수 있다.<sup>41)</sup> 또한 정보수집, 연구개발, 마케팅 등에서 중복비용이 발생하는 것을 방지할 수 있다. 범위의 경제로 동일한 생산자원을 여러 가지 상품생산과 함께 사용함으로써 발생하는 비용의 이익을 얻을 수 있다는 장점도 있다.<sup>42)</sup> 비용 이익의 사례로 첫째, 전산 및 정보처리설비 등 초기투자와 운영에 드는 막대한 비용을 보증서비스 제고, 보험판매, 자산관리 등 여러 가지 서비스 생산과정에서 공동으로 부담할 수 있다.<sup>43)</sup> 둘째, 거래관계를 통하여 축적된 고객정보는 보증업무, 보상업무, 보험인수 등에 공동으로 사용됨으로써 이러한 서비스들의 개별생산 시 발생하는 고정비용의 중복을 최소화할 수 있다. 셋째, 한 금융기관이 다양하고 종합적인 서비스를 생산하기 때문에 고객에게 가장 적합한 금융서비스의 조합을 적기에 효율적으로 생산할 수 있다.

38) 박재필·정재호·홍순영, “신용보험제도의 경제적 유용성 분석연구”, 한국보험학회 「보험학회지」 제77집, 2007.8, 4-7면.

39) 이기영, 앞의 논문, 35-36면.

40) economies of scale and scope.

41) 강동수·윤택, 앞의 책, 79면.

42) 나동민, 앞의 보고서, 67면.

43) 송을호·양동식, 앞의 논문, 40면.

넷째, 판매채널의 공동이용은 화폐적 비용을 절감시킬 뿐만 아니라 고객의 발굴과 접근이 용이 할 것이다. 규모 및 범위에 따른 경제성의 또 다른 효과로 꼽을 수 있는 것은 겸영의 확대가 경영 안정성 대한 긍정적인 기능이다.<sup>44)</sup> 겸영 금융기관은 상호대체성과 보완성이 강한 업무를 동시에 취급함으로써 금융환경의 변화에도 불구하고 영업수지의 급격한 변동이 완화 될 것이다. 다양한 금융업무를 종합적으로 취급할 수 있기 때문에 성장이 용이하여 규모의 경제를 손쉽게 향유할 수 있으며, 규모가 커지면 국내외적으로 신인도 향상된다.<sup>45)</sup>

## 2) 수익성 제고 및 고객서비스 강화

신규참여자는 확실한 수익성이 보장된 부문부터 선택적으로 참여할 것이므로 수익성이 제고 될 것이다. 전문성과 수익성 측면에서 비교우위가 확실시되는 부문부터 시장에 참여할 것이므로 신규업무 참여로 인한 추가적인 이윤획득이 가능하다. 보증보험을 취급하는 금융기관이 보증보험을 포함한 다양한 손해보험서비스를 제공하기 때문에 가장 적합한 손해보험 및 금융서비스의 조합을 적기에 소비자에게 공급하는 것이 가능해짐으로써 고객의 편이성을 증대되리라 본다.<sup>46)</sup> 범위의 경제성으로 금융이용자는 한 금융기관으로부터 모든 서비스를 받을 수 있기 때문에 탐색비용과 시간이 절약되며, 다양한 금융수요를 충족할 수 있는 최적의 조합을 선택할 수 있다. 또한 경쟁체제하에서 기존보다 싼 가격에 동일한 질의 보증보험상품과 서비스를 제공할 수 있게 되어 고객에게 비용절감 효과를 줄 수 있다.

## (3) 보증보험시장에 미치는 경제적 논거

### 1) 보증보험산업의 경쟁력 제고

보증보험업은 고객의 위험평가와 인수의 적정성에 따라 손익의 대부분이 결정되는 사업 특성을 가지고 있다. 고객에 대한 리스크 정도를 측정하는 신용분석업 무는 보증보험의 수익성과 안정성에 결정적이 영향을 끼치는 업무이다.<sup>47)</sup> 특히

44) 라동민의 3인 공저, 앞의 책, 102-103면.

45) 신동천·유주선·하영태, 앞의 보고서, 33-34면.

46) 이기영, 앞의 논문, 38면.

47) 김은표, 앞의 논문, 43면.

최근에는 여신운용방식이 채권보전 위주에서 업체별 신용위주로 전환되고 있고, 위험인수방식도 개별 위험인수방식에서 한도 위험인수방식으로 변화하고 있는 추세이므로 영업 및 심사인력의 신용분석 능력이 요구된다.<sup>48)</sup> 보증보험업이 손해보험사에게 개방되어 경쟁이 치열해질수록, 보증기관의 장기적인 성장에 가장 핵심적인 역량으로서 신용분석 능력은 그 중요성이 더욱 커질 것이다. 이에 각 보증기관들은 심사능력 향상을 위해 더 많은 노력을 기울일 것이다. 또한 시장의 다원화로 인한 경쟁력 제고는 인적인 부문에서도 나타난다. 겸업화를 통하여 업무의 범위가 확장되는 경우, 과거와 달리 다양한 업무를 다루게 되기 때문에 한 분야뿐만 아니라 다른 분야의 전문지식이 필요하므로 이종업종 간 인적인 교류가 활발해지게 된다. 다양한 지식의 교환과 습득은 보증보험산업 전반의 정보효율성과 전문성을 제고함으로써 보증보험산업의 경쟁력을 강화하게 할 것이다.<sup>49)</sup>

## 2) 시장의 확대가능성과 경영의 효율성 제고

신용이 부족하여 정부 또는 금융기관이 신용을 할당하는 고성장 경제에서는, 보증의 역할이 중요하다. 신용을 공급하여 성장의 편익을 증대시킬 수 있을 것으로 예상되는 경우, 레버리지 효과를 이용한 신용창출이 필요하게 되는데, 보증보험은 이러한 부문을 지원하여 경제 전체적인 측면에서 유용할 것이다.<sup>50)</sup> 그러나 경제성장률이 하락하면서 지나치게 팽창된 신용은 부실채권으로 전환될 가능성이 높아 금융 및 경제시스템을 위협하는 요인으로 작용하게 된다.<sup>51)</sup> 실물경제의 성장속도가 둔화되는 시기에 신용위험을 인지한다고 해도 신용을 갑자기 감축하기에는 현실적으로 어려움이 있고, 갑작스런 신용의 수축이 실물 경제에 큰 충격이 되어 경기침체를 야기할 수 있다. 이러한 전환기에 유용한 것은 신용을 통한 제도적 장치이다.<sup>52)</sup> 신용을 통한 제도적 장치는 지나치게 팽창된 신용의 양을 조절하고 기업이 감내해야 할 거래처의 신용위험을 축소 및 이전함으로써 미시적으로는 기업의 생존력을 높이고, 거시적으로는 경제의 구조적 위기발생 확률을 축소시킬 것이다.<sup>53)</sup> 개방으로 인한 경쟁체제의 도입은 독과점적인 시장에 안주해

48) 최영목·김소연·김동겸, 앞의 보고서, 42면.

49) 나동민, 앞의 보고서, 69면.

50) 김은표, 앞의 논문, 45면.

51) 류근욱, 앞의 보고서, 167면.

52) 송을호·양동식, 앞의 논문, 44면.

은 기존 시장참여자에게 경쟁력 제고의 동기가 될 것이다.<sup>54)</sup> 경쟁적 시장 내에서 기존참여자들은 상품개발, 인수, 판매, 구상 등 전 경영과정에서 효율성 제고 노력을 경주함으로써 결과적으로 경쟁력을 강화시킬 수 있다.

## 2. 시장개방의 부정적 쟁점

### (1) 특정부문의 서비스 공급제한 가능성과 보증보험 본래의 기능성 상실

최근 보증보험시장 내 일부 상품에서는 저위험 계약자에 대하여 발생하는 초과이윤이 고위험 계약자에 대한 보전으로 사용될 가능성이 있으며, 역선택으로 인한 시장실패 가능성을 줄여야 할 필요성이 요구된다. 그리고 고위험과 저위험 계약자 간 보전을 통하여 고위험 상품의 공급기반을 마련함으로써 보증공급의 감소를 억제하는 효과가 일부 나타나고 있다. 그러나 시장개방 시 위험수준에 근거한 합리적인 시장가격이 형성될 경우, 일부 상품의 손실을 보전할 수 있는 초과이윤 확보가 불가능해진다. 특정 상품 혹은 부문에 대한 보증서비스가 제대로 이루어지지 못하는 시장실패가 발생할 수 있다. 특히 시장 내에 정보의 불균형이 클 경우 고위험 불량계약자에 대한 보증서비스는 가격요인과 관계없이 위축되어 시장실패의 가능성이 높아질 것이다.

일반손해보험의 영역도 유사하지만, 특히 보증보험은 개인이나 중소기업처럼 신용이 부족한 경제주체에 대하여 신용 보완적 역할이 강하다. 개인이나 중소기업의 신용은 보증보험회사에게 매우 중요하며, 동시에 보증보험사는 타 영역에서 이루어질 수 없는 보증의 부족한 부분을 채워주는 역할도 한다. 만약 보증보험의 생산제약성 때문에 보증시장의 규모가 크게 증가하지 않는 상태에서 손해보험사가 보증보험 업무를 취급하게 되는 보증보험의 개방화가 이루어지게 되면, 신규 참여자는 불량계약자를 배제한 채 우량보험 계약자만을 대상으로 영업을 하고자 하는 가능성이 높다. 보증보험이 추구하는 신용의 보완이라는 본래의 이념은 사라질 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 서울보증이나 공제조합 등 기존의 보증기관들은 상대적으로 불량물건이라고 할 수 있는 중소기업 및 개인 중심으로 고객이 재편될 수 있다. 상대적으로 불량한 고객으로 담보위험(risk pool)이 재구

53) 나동민, 앞의 보고서, 72면.

54) 이기영, 앞의 논문, 42면.

성되면 평균 손해율이 상승하게 되어 중소기업 및 개인에 대한 추가적인 보증을 꺼리게 될 염려도 있다. 이는 중소기업 및 개인에 대한 보증공급이 위축되는 결과를 초래하게 될 수 있음을 고려해야 한다.<sup>55)</sup>

## (2) 보증보험회사의 건전성 악화

서울보증보험 영업실적의 90% 이상을 담당하고 있는 대리점은 대부분 일반 손해보험사의 대리점을 병행하며 자동차보험 등 손해보험 종목 취급을 겸하고 있다. 따라서 막대한 자금력과 판매채널 운영의 노하우를 가진 손해보험사가 서울보증보험의 대리점 조직을 상당부분 영입할 경우 보증보험 영업기반은 타격을 입을 수 있다. 재벌계열 손해보험사가 보증보험시장에 참여할 경우 건설보증에 특화되어 있는 건설공제조합은 서울보증보험에 비해 더욱 급격하게 부실화될 가능성도 있다. 건설공제조합은 건설업자 간 상호출자를 통하여 협동조합 형태로 운영되는 조직으로 재벌계열 손해보험사가 보증보험업을 영위하게 될 경우 손해보험사 계열기업의 조합탈퇴가 예상되며,<sup>56)</sup> 이는 건설공제조합의 수익기반 약화와 자본금 축소의 문제를 야기함으로써 건설공제조합의 존립 자체를 위협할 수 있다. 보증보험회사의 건전성에 상당한 영향을 줄 수 있음을 고려해야 한다.<sup>57)</sup>

## (3) 범위의 비경제성 발생과 위험의 증대

보증보험으로의 업무영역 확대는 범위의 경제성뿐만 아니라 불가피하게도 범위의 비경제성 역시 내포하고 있다.<sup>58)</sup> 첫째, 보증보험업무를 취급함에 따라 방대한 복합조직이 되는 경우 나타나는 일반적인 현상으로 운영상의 경직성이 발생한다. 이 때문에 조직은 창조적인 적극성이나 시장 환경의 변화에 신속하게 대응하는 신속성을 가질 수 없다. 둘째, 성격이 다소 이질적인 보험과 보증업무를 한 조직 내에서 취급함으로써, 영업부문 간 문화적 차이로 인한 갈등이 발생할 수

55) 신동천·유주선·하여태. 앞의 보고서, 37면.

56) 홍재근, “중소기업 내국거래 신용보험 발전 방안 연구”, 중소기업연구원, 2013. 6, 51-52면.

57) 2005년 말 현재 건설공제조합의 보증수수료 구성을 살펴보면 시공능력 50위 이상 우량기업이 전체 수수료의 37.5%, 손해보험사 계열기업이 12.3%를 차지하고 있다. 이는 건설공제조합이 단기적으로 12.3%의 수입원이 감소하는 것을 의미하며, 우량기업군(시공능력 상위기업)이 모두 재벌 손해보험사로 거래 보증기관을 전환하는 경우에는 최대 약 40%의 영업기반을 상실할 수 있음을 의미한다.

58) 김준모, “일본 신용보증제도의 운영 현황과 시사점”, 「중소기업금융연구」 제331호, 2013. 84-87면.

있다. 특히 적극적인 영업 특성을 가진 보험사업과 영업 못지않게 보상 및 구상 업무기능을 중요시하는 보증사업 간 경영 시 갈등이 발생할 가능성도 있다. 이러한 사업부문 간 이질성은 자산부채관리시스템<sup>59)</sup>, 관리회계제도<sup>60)</sup> 등 하부구조의 확대에 따라 성과평가와 연결될 경우 심화될 가능성이 있다. 조직 간의 갈등은 자산운영조직과 같은 수익조직(profit center), 더 나아가 기획이나 인사 등 비수익 조직(cost center)으로 확대가 예상된다.<sup>61)</sup>

또한 시장개방을 통하여 경영이 이루어지는 경우 두 가지 종류의 위험에 직면하게 된다. 첫째, 보증업무라는 새로운 업무를 다룰 경우 신중위험이 발생하게 된다. 만일 신규참여자가 새로운 사업에 진출함으로써 발생하는 신중위험에 대한 관리능력이 없을 경우 위험이 확대되거나 혹은 위험의 전이가 이루어져 문제점이 확대될 수 있다. 둘째, 새로 진출한 보증업무 위험이 기존업무의 위험과 유사할 경우에도 문제는 발생할 수 있다. 즉, 유사한 위험을 가진 업무를 중첩적으로 다룸으로써 위험이 가중될 수 있다. 그러나 이 경우 위험관리의 경험이 있기 때문에 신중위험의 발생 때보다는 쉽게 대처할 수는 있을 것이다.<sup>62)</sup>

### 3. 시장개방의 거시적 쟁점

#### (1) 산업의 경쟁력 제고

시장개방을 통하여 경쟁여건이 조성되면, 시장참여자는 경영효율성을 강화하기 위하여 노력을 경주할 것이다. 경쟁압력은 보증보험업무의 전 부문, 예를 들면 상품개발 및 심사, 가격책정 위험평가 및 인수, 보상 및 구상 등의 부문에서 효율성 및 생산성 증대 노력을 요구할 것이다. 업무범위가 확대되면 정보교류가 활성화됨으로써 정보의 효율성이 높아지게 될 것이다.<sup>63)</sup> 다양한 업무의 취급을 통하여 인력의 전문성이 제고될 것이다.<sup>64)</sup> 이러한 시장개방의 결과는 산업의 경쟁력 제고라는 긍정적 기대효과를 가져온다.

59) asset liability management.

60) managerial accounting system.

61) 이기영, 앞의 논문, 51면.

62) 신동천·유주선·하영태, 앞의 보고서, 39면.

63) 정연길, 앞의 논문, 50면.

64) 나동민, 앞의 보고서, 72면.

## (2) 보증보험 위험이 일반 손해보험으로의 전이

보증보험은 보험사고의 특성(우연성이 아닌 고의나 과실, 측정가능성이 아닌 불규칙적이며 측정불가능성), 위험선택의 특성(대수의 법칙이 아닌 주채무자의 자질, 능력, 자본을 고려), 보험사고의 동시다발성, 거시경제 여건과의 상관성 등에서 일반 손해보험과는 차이가 있다. 반면, 일반손해보험은 위험 동질성의 원칙과 대수의 법칙에 입각한 모집과 인수 시스템 하에서 운영되고 있다.<sup>65)</sup> 일반손해보험의 위험발생은 우연성을 전제로 하고 있어 개별의 중요성이 보증보험업에 비해 상대적으로 떨어지고, 보증보험업은 경기의 순환적 변동뿐만 아니라 갑작스런 국가 경제적 충격이나 특정산업의 경기 체감 등 부문별 상황의 변화에도 민감한 영향을 받게 된다.<sup>66)</sup> 이는 보증보험업의 손실이 일반 손해보험계약자에게 전가될 가능성은 훨씬 크다. 보증보험시장은 종합경기의 순환적 변동뿐만 아니라 갑작스런 국가 경제적 충격이나 특정 산업의 경기침체 등 부문별 상황의 변화에도 민감하게 영향을 받는 업종이다.<sup>67)</sup> 따라서 보증보험의 시장관리는 일반 손해보험에 비하여 경기변동 등 외부 환경변화에 대한 예측력과 대응력이 크게 요구되고, 일반손해보험의 보증보험 겸영 시 보증보험의 위험이 일반손해보험부문으로 전이될 가능성도 많이 있다.

## (3) 공적 자금 회수가능성 지연

정부는 IMF 경제위기 시 회사채 지급보증으로 거대부실이 발생한 서울보증에 10조 2,500억원이라는 대규모의 공적 자금을 투입함으로써 보증보험의 지급불능에 따른 은행, 투신사 등의 연쇄부실과 이에 따른 금융시스템의 붕괴를 방지하고자 하였다. 이러한 상황에서 보증보험시장이 개방되면 서울보증의 수익기반은 잠식당하고 과당경쟁에 따른 수익성이 강화되어 서울보증보험의 공적 자금 상환능력은 저하될 것으로 예상된다.<sup>68)</sup> IMF외환위기로 부실화돼 공적자금이 모두 11조 9천억원이 들어간 서울보증보험, 그 후로 16년이 지났지만 서울보증보험의 공적 자금 회수실적은 34% 정도로 저조하다. 공적 자금의 회수규모 및 시기는 서울보

65) 김정은, “일본 정책금융제도의 개편방안”, 신용보증기금 「코네티서치」, 2008, 45면.

66) 최영복·김소연·김동경, 앞의 보고서, 66면.

67) 류근욱, 앞의 보고서, 159면.

68) 송을호·양동식, 앞의 논문, 50면.

증보험의 손익과 연계되기 때문에 서울보증보험의 손익추정을 예상해 볼 수 있다. 공적자금을 언제까지 어떤 방법으로 어떻게 회수할 것인지에 대한 로드맵은 전혀 갖춰지지 않은 상태이다. 정부는 시장개방으로 인한 산업의 경쟁력 제고 등의 기대효과와 공적 자금 회수지연으로 생기는 손실을 종합적으로 고려하여 개방의 방향을 정하여야 할 것이다.

## IV. 보증보험시장 개방의 정책적 시사점

### 1. 미시적 관점에서의 전략

#### (1) 비용의 상승가능성에 대한 전략

보증보험시장의 개방이 고객의 전체적인 편익을 증대한다는 데는 이견이 없다. 시장개방으로 인한 경쟁의 유인은 공급자 중심의 독과점적 시장에서 수요자 중심의 경쟁시장으로의 변모를 촉진한다. 그 결과 가격뿐만 아니라 비가격적인 측면에서 고객의 편익을 증대시키는 효과를 제공하게 될 것이다.<sup>69)</sup> 그러나 구체적으로 살펴보면 고객 군별로 다양한 결과가 나타날 수 있다. 계약자 군을 우량계약자와 불량계약자로 나눌 경우, 새로 보증보험을 겸영하는 손해보험회사는 사적 정보를 가지고 있는 관계사 등 우량계약자 위주로 영업을 하게 될 가능성이 크다. 이 경우 서울보증보험, 공제 등 기존 시장참여자에게는 불량계약자 비중이 높아지는 역선택의 문제가 발생할 것이다.<sup>70)</sup> 이때 기존 시장참여자는 보증공급을 줄임으로써 역선택의 위험을 감소시키든지, 혹은 불량계약자를 대상으로 영업하게 됨에 따라 높아지는 손해율을 감안하여 평균 요율을 높이든지 양자 간의 선택이 필요하다.<sup>71)</sup> 전자의 경우 전체적인 고객의 편익이 증대되는 반면, 일부 종목의 수요자에게는 보증보험서비스의 제공이 제한될 가능성이 발생할 수 있어 특정 시장에서의 시장실패가 우려되므로 이에 대한 대비도 필요하다. 특히 시장 내 정보의 불균형이 심한 경우 시장실패의 가능성은 더욱 높아진다. 후자의 경우

69) 김정은, 앞의 논문, 46면.

70) 라동민외 3인 공저, 앞의 책, 102-110면.

71) 왕성철·황인국, “보증시장의 최근 동향과 정책적 시사점”, 신용보증기금「코네티포트」, 2009.4. 38면.

경쟁체제의 도입으로 전체적인 가격하락의 편익은 증대되나, 특정 계약자 군에는 효율의 상승이라는 문제가 발생할 수 있음을 고려하여야 한다.<sup>72)</sup>

## (2) 수익률 하락 가능성에 대한 전략

보증보험을 운영하는 보험회사가 수익을 장담할 수 있을 것인가에 대한 효과 역시 확신할 수 없다. 즉 기존참여자의 경우 시장잠식으로 인하여 독점적인 이익이 상실되어 수익성이 낮아질 것이며, 특히 상기한 역선택으로 인한 효율 상승효과를 가격에 적절하게 반영하지 못하는 경우 수익성이 더욱 악화될 수 있음을 고려하여야 한다.<sup>73)</sup> 한편, 신규참여자의 경우 수익성이 높은 부문으로의 선별적인 참여를 통하여 새로운 이윤창출의 기회를 가질 것이다. 이에 따라 시장참여자 별로 시장개방으로 인한 수익성 제고 효과는 차이가 있을 것이다.<sup>74)</sup> 하지만 시장 전체적인 이익은 독점적 시장에서 경쟁적 시장으로의 전환으로 인하여 줄어들 것이며 이는 보증보험상품의 가격인하 형태로 나타날 것이다.<sup>75)</sup> 시장 전체적인 이윤규모가 줄어드는 가운데 신규참여자 중심으로 수익성 확대가 이루어지면, 이는 결국 기존 시장참여자의 수익규모 하락을 의미한다. 이러한 기존 시장참여자의 수익성 저하 내지 악화는 시장의 건전성 약화 및 정부의 공적자금 회수를 지연하거나 어렵게 만드는 문제를 발생시킬 수 있음을 고려하여 정책전략을 수립하여야 한다.

## (3) 경쟁력 강화 가능성에 대한 검토

보증보험시장의 개방은 한편으로 보증보험산업의 경쟁력에 긍정적인 영향을 줄 것이고, 기존 시장참여자의 경우 경쟁적 환경에 적응하기 위해서 경영전반에 걸친 효율성 제고에 노력할 것이 예상된다. 이는 경쟁력 강화의 기회를 제공하게 된다. 신규 참여자들도 경쟁시장에 적극적으로 참여하게 됨으로써, 보증보험산업의 경쟁력 강화에 긍정적인 영향을 줄 가능성이 있다.<sup>76)</sup> 이러한 산업의 경쟁력

72) 나동민, 앞의 보고서, 78-79면.

73) 정홍주·정희수·오태형, “보증보험의 경제적 역할에 관한 실증연구”, 리스크관리연구 제16권 1호, 2005, 27-29면.

74) 유진·박태영, “보증시장의 최근 동향과 정책적 시사점”, 신용보증기금 조사연구부, 2012.11, 124면.

75) 이기영, 앞의 논문, 58면.

강화는 시장개방으로 인한 경쟁체제 도입과 관련한 기대효과의 전형적인 모습임을 인식하고 정책을 계획하여야 한다.<sup>77)</sup>

## 2. 거시적 관점에서의 전략

### (1) 재정 건전성 문제에 대한 대책

보증보험시장의 개방은 산업 및 시장에 대한 위험을 가중시키고, 보증보험 이용자의 위험에 대한 노출 정도를 확대할 것이며, 우선 기존 시장참여자의 경우 수익성 하락으로 인한 건전성 저하로 도산 등의 위험이 높아질 것이다. 신규 시장참여자의 경우 이질적인 업무를 다룸으로써 발생하는 신종위험과 유사한 업무를 취급함으로써 중첩되는 위험이 함께 나타나 그 정도가 커지게 된다. 중첩되는 위험의 경우 위험관리 능력을 어느 정도 보유하고 있기 때문에 크게 우려하지 않아도 되지만, 신종위험의 경우 위험관리 능력의 부재로 감내할 수 없는 피해를 가져올 수 있다.<sup>78)</sup> 특히 시장참여자 모두에게 발생하는 위험증대가 유효경쟁을 넘어선 과잉경쟁의 상황이 발생할 경우 더욱 심화될 수 있으며,<sup>79)</sup> 이는 보증보험 이용자의 위험에 대한 노출 정도를 확대하는 결과를 초래할 수 있음을 고려하여야 한다. 이러한 위험들은 예금보험제도의 완충장치가 없는 보증보험산업에서는 더욱 큰 문제를 발생시킬 수 있는 소지가 있음을 인식하여야 한다.<sup>80)</sup> 개방에 따른 보증산업의 부실화 혹은 계약자 보호를 위하여 현재 일반손해보험회사에 적용하는 지급여력제도만으로는 충분하지 못하다고 판단되므로, 보증보험에 적합한 추가적인 건전성 제도의 마련이 요구되어 진다.

### (2) 보증보험산업의 위험 증대에 대한 전략

손해보험업계의 업무영역의 확대는 두 가지 측면에서 금융기관의 위험을 증대시켜 보증보험제도의 안정성과 건전성을 위협할 수 있는 가능성이 충분히 있

76) 왕성철·황인국, 앞의 논문, 39면.

77) 신동천·유주선·하영태, 앞의 보고서, 42-43면.

78) 송을호·양동식, 앞의 논문, 51면.

79) 정연길, 앞의 논문, 51면.

80) 이기영, 앞의 논문, 52-53면.

다.<sup>81)</sup> 첫째, 보증사업과 보험사업 내의 유사한 위험이 존재하는 겸업화를 통한 중첩적 영업행위는 다양한 위험이 가중될 수 있다는 점이다. 둘째, 손해보험업계가 취급하는 보증보험상품은 기존의 위험과는 다른 새로운 신종위험에 대처해야 한다는 점에 유의해야 한다. 보증보험시장의 개방이 이루어지게 되면, 과잉경쟁에 대한 우려와 발생할 수 있는 위험의 빈도와 형태도 다양하게 전개될 가능성이 있음을 고려하여 정책전략을 수립하여야 할 것이다.<sup>82)</sup>

### (3) 금산분리의 문제의 해결

산업자본의 폐해도 지적사항으로 등장할 수 있다. 대형 손해보험회사는 재벌계열이며, 이들이 신용보완을 통한 여신기능에 관심을 가지게 되면 보증보험산업에 대한 참여비중을 확대할 것이며, 특히 이들이 특정한 이해에 따라 신용위험을 확대하는 경우 해당 금융기관뿐만 아니라 시장 전체위험은 증대될 수 있음을 고려하여야 한다. 따라서 관계 회사 및 특정인의 보증한도 설정, 리스크의 차별적용 등을 검토하여 보증시장 개방 시 재벌계열 손해보험회사의 관계회사에 대한 과다지원 및 동반 부실화 가능성에 대처할 수 있는 정책전략을 수립하여야 한다.<sup>83)</sup>

## V. 결론

현재 우리나라의 보증보험시장은 형식적으로 독점체제이고 실질적으로도 독점의 폐단이 존재하고 있다. 이에 따라 보증보험시장의 경쟁체제로의 전환 논의가 끊임없이 진행되고 있다. 이제 보증보험시장의 개방화는 가부의 문제가 아니라 언제, 어떻게 할 것인가에 대한 정책적 결단의 문제라 보여 진다. 최근 보증보험시장의 개방화의 방법으로 서울보증보험(주)의 민간매각의 논의가 활발하다. 즉 정부가 민간영역에 있던 보증 보험업을 어쩔 수 없이 떠안았지만 15년의 독점적 지위를 누리는 동안 회사가 정상화된 이상 하루빨리 혈세를 회수하고 매각방안

81) 유진·박태영, 앞의 논문, 125-126면.

82) 양성은·최정호, “보증산업의 발전을 위한 보증공제조합의 문제점 분석 및 개선방안”, 한국보험학회 「보험학회지」, 제95집, 2013.7, 26-29면.

83) 신동찬·유주선·하여태, 앞의 보고서, 44면.

을 찾는 노력을 기울여야 한다는 지적이 우세하다. 그러나 반대의 입장의 대표적인 논거는 서울보증보험에 들어간 천문학적인 공적자금의 회수를 위해서라도 당분간 독점 상황을 유지할 필요가 있고, 무엇보다도 보증보험 시장개방이 재벌계열 손해보험회사들에게 특혜를 줄 수 있다는 것이다. 이러한 찬반의 주장은 모두 일리가 있다. 따라서 보증보험의 개방문제는 찬반의 쟁점을 고려한 최선의 정책결단이 필요하다고 본다.

지금까지 보증보험 개방화에 대한 찬반입장의 쟁점을 검토하여 보았다. 우선 보증보험의 개방에 대한 긍정적 쟁점으로는 소비자 편익증대 및 고객서비스 향상되고, 판매상품의 다양화와 보험료가격의 인하가 예상되고, 보험산업에 있어서 규모 및 범위의 경제효과가 나타나고, 수익성 제고 및 고객서비스 강화효과, 시장의 확대가능성과 경영의 효율성 제고 등이 주장된다. 반면에 부정적 쟁점으로는 특정부문의 서비스 공급제한 가능성과 보증보험 본래의 기능성 상실, 민간 손해보험사의 개입으로 보증보험회사의 건전성 악화, 범위의 비경제성 발생과 위험의 증대, 공적 자금 회수가능성 지연 등이 주장되고 있다.

이러한 쟁점에 대한 내용을 검토하여 올바른 정책전략을 기획하는 것이 보증보험시장의 개방을 앞당기는 견인차 역할을 하게 될 것이다. 앞으로 서울보증보험(주)의 매각을 통해 보증보험시장의 독점을 푸는 정책에 대한 시사점으로 비용의 상승가능성에 대한 전략, 수익률 하락 가능성에 대한 전략, 수익률 하락 가능성에 대한 전략, 재정 건전성 문제에 대한 대책, 보증보험산업의 위험 증대에 대한 전략, 금산분리의 문제의 해결에 대한 내용을 검토하고 효율적인 전략을 수립할 필요가 있다.

추가적으로 보증보험시장의 개방방법으로는 개방에 대한 긍정적 효과를 최대화하는 전면적 개방보다는 전면적 개방으로 인한 부작용(기존 보증기관의 급속한 경영악화와 과당경쟁의 폐해 등)을 최소화 할 수 있는 단계적인 개방전략을 취하는 것이 유효경쟁의 긍정적 효과를 극대화 할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김성재 외 9인, 「보험과 리스크 관리」, 문영사, 2010.
- 김진호, 「금융위기와 리스크관리」, 박영사, 2012.
- 리동민의 3인 공저, 「금융환경변화에 따른 보증보험의 중장기 발전전략」, 한국개발연구원, 2000.7.
- 박세민, 「보험법」, 박영사, 2017.
- 양승규, 「보험법」, 삼지원, 2005.
- 유주선, 「보험법」, 청목출판사, 2013.
- 이기수·최병규·김인현, 「보험·해상법(상법강의 IV)」, 제8판, 2008.
- 강동수·윤택, “중소기업 금융지원과 신용보험제도”, 한국개발연구원, 2003.
- 김은표, “중소기업지원을 위한 신용보험상품 개발방안(동반성장보험을 중심으로)”, 신용보증기금 「중소기업금융연구」 제331호, 2013.
- 김준모, “일본 신용보증제도의 운영 현황과 시사점”, 「중소기업금융연구」 제331호, 2013.
- 김정은, “일본 정책금융제도의 개편방안”, 신용보증기금 「코네티서치」, 2008.
- 나동민, “보증보험시장의 다원화에 관한 연구”, KDI정책연구보고서, 2006.
- 류근욱, “신용리스크 전가시장과 보험의 역할”, KDI정책연구보고서, 2004.5.
- 박재필·정재호·홍순영, “신용보험제도의 경제적 유용성 분석연구”, 한국보험학회 「보험학회지」 제77집, 2007.8.
- 신동천·유주선·하여태, “국내 보증보험·신용보험 시장의 현황 및 발전방향에 관한 연구”, 한국무역보험학회·한국무역보험공사 보고서, 2014.
- 송을호·양동식, “보증시장의 최근 동향과 정책적 시사점”, 신용보증기금 「코네티포트」 제4호, 2009.
- 왕성철·황인국, “보증시장의 최근 동향과 정책적 시사점”, 신용보증기금 「코네티포트」, 2009.4.
- 양성은·최정호, “보증산업의 발전을 위한 보증공제조합의 문제점 분석 및 개선방안”, 한국보험학회 「보험학회지」 제95집, 2013.

- 유진·박태영, “보증시장의 최근 동향과 정책적 시사점”, 신용보증기금 조사연구부, 2012.
- 이민주, “중소기업 신용보증제도의 이해 및 역할 재조명”, 대전대학교, 2014.
- 이기영, “보증보험시장 개방의 효과분석 및 시사점”, 한국보험학회 「보험학회지」 제 75집, 2006.
- 정경영, “일반 손해보험에 대한 보증보험의 특성에 관한 연구”, 한국상사법학회 「상사법연구」 제29권 제1호(통권 제66호), 2010.
- 정연길, “경제발전에 있어서 보증보험의 역할”, 손해보험협회 「손해보험」 통권 제506호, 2011.
- 정홍주·정희수·오태형, “보증보험의 경제적 역할에 관한 실증연구”, 리스크관리연구 제16권 1호, 2005.
- 홍재근, “중소기업 내국거래 신용보험 발전 방안 연구”, 중소기업연구원, 2013.
- 최영목·김소연·김동겸, 「보증보험의 특성과 리스크 평가」, 보험연구원(KIRI), 2011.

<Abstract>

## A Study on the Issue and Policy Implications of Opening the Guarantee Insurance Market

Ha, Young Tae

Korea has recognized guarantee insurance as a major financial policy instrument for economic growth and has maintained the guarantee insurance market structure in an exclusive form in order to carry out this effectively. Currently, Korea Guarantee Insurance operates as a monopoly system of Seoul Guarantee Insurance Co., Ltd. This is a guarantee insurance market formed by the merger of Korea Guarantee Insurance Co., Ltd. and Korea Guarantee Insurance Co., Ltd. and the injection of public funds as part of the restructuring of the guarantee insurance industry in 1998 during the foreign exchange crisis. However, there are various assurance institutions in the real guarantee market, and they sell guarantee insurance products with the same or alternative purpose of guarantee. This means that Seoul Guarantee Insurance Co., Ltd. is actually competing in the insurance market due to the content and price of the product.

Nonetheless, the criticism of the monopoly system of the guaranteed insurance market and the debate about its openness are constantly underway. The reason for this is that the warranty insurance market is exclusively closed due to the full-time system of Seoul Guarantee Insurance Co., This is also the basis on which the discussion on introduction of the guarantee insurance market into the competition system has been consistently claimed.

However, the problem of opening the guarantee insurance market is intertwined with sharp interests, such as the opposition of Seoul Guarantee Insurance, the party. This is also because policy insurance and non-life insurance, which characterize warranty insurance, are mixed. This may result in the issue of policy decision whether the insurance market is open or not. Therefore, there is a need to provide basic data on policy decision by studying the pros and cons of the transition from guarantee insurance market to open system or competitive system.

**Key Words** : Surety insurance, Credit insurance, Policy insurance, Seoul Guarantee Insurance, Opening the guarantee insurance market, Guarantee insurance policy