

日本 共濟事業의 現況과 監督問題

丁 奉 恩
(保險開發院 研究員)

◀ 目 次 ▶

- I. 序 論
- II. 「共濟」制度의 生成과 發展
 - 1. 類似保險會社의 出現
 - 2. 共濟事業의 禁止
 - 3. 共濟事業의 制度化 過程
- III. 共濟事業의 現況
 - 1. 共濟事業의 概要
 - 2. 共濟事業의 事業概況
 - 3. 共濟事業의 規制現況 및 問題點
- IV. 共濟事業의 監督問題
 - 1. 共濟事業의 監督規制 問題
 - 2. 監督問題에 關한 法制化의 諸說
- V. 結 論

I. 序 論

類似保險이라는 用語法은 보험에 類似하지만 보험이 아니라는 卑下된 用語법으로 사용되어지고 있다. 일반적으로 類似保險이란 「自家保險, 貯蓄,

共濟, 賭博, 福券, 無盡 등과 같이 保險의 要素를 하나 이상 포함한 것」이라고 定義되어진다. 그러나 民營保險에서 사용되는 유사보험이란 用語법은 주로 共濟를 지칭하고 있다.

그러면 공제는 보험인가 아니면 유사보험의 범주에 속하는 것인가, 공제가 보험이 아니라면 과연 공제의 속성은 무엇이고 보험의 속성은 무엇인가라는 疑問이 제기될 것이다. 外國의 경우를 보면, 美國의 共濟組合, 英國의 友愛組合, 스위스·벨기에 등의 協同組合保險 등과 같이 保險事業의 하나의 經營主體로서 인정되어지고 있다. 유독히 우리나라와 日本에서만 공제를 보험이 아닌 유사보험으로 간주하고 있다.

일본에서 공제가 보험이 아닌 유사보험으로 인정되게 된 것은 西歐的 保險의 土着化 과정에서 빚어진 것이다. 물론 당시의 사회, 경제의 상황과 經營者 및 가입자의 보험에 대한 인식의 결여 등의 특수한 상황이 그 배경에 內在하고 있었음을否認할 수는 없다. 그러나 오늘날의 공제는 민영 보험회사와 실질적인 競爭關係에 있으며 일반 소비자에게 危險의 引受를 하고 保障서비스를 제공

하는 하나의 완전한 供給者로서의 지위를 확보하고 있다. 또한 동시에 일본 人口의 1/4이상이 공제의 계약자로서 가입되어 있는 만큼 더욱 절실히 契約者保護에 대한 體制整備가 요구되고 있는 것이다.

본고에서는 이와같은 問題意識을 갖고 類似保險으로서의 「共濟」의 발상지인 日本의 共濟事業에 대해 類似保險으로서의 「共濟」의 生成過程, 發展過程, 現況, 監督問題 등을 論하고자 한다. 단 여기서는 우리나라 공제제도에 대해서는 考察의 대상으로 하지 않는다.

II. 「共濟」制度的 生成과 發展

1. 類似保險會社の 出現

日本에 있어서 保險的 思想은 중세의 가마꾸라 시대부터 존재하였었고 이러한 보험적 사상이 발전하여 근대의 에도시대에 이르러는 「五人組의 制度」, 「職人組合」, 「友子同盟」, 「賴母子講・無盡講」이라는 각종 제도로써 발전해 왔다. 이들 제도는 相互扶助의 精神에 基礎를 두고 있는 것으로서 이 중 근대시대의 類似保險制度에 많은 영향을 끼친 제도는 18세기의 「賴母子講・無盡講」이다. 특히 賴母子講・無盡講 制度的 일종인 「無情講」 및 「東西洋本願寺」의 生命保險・火災保險 類似制度는 近代保險의 요소에 가까운 것이었다. 대부분의 賴母子講・無盡講이 일정금액을 납입한 후 추첨 또는 입찰에 의해 金錢 또는 物品을 급부받는데 비해 無情講은 추첨 또는 입찰방식을 취하지 않고 講員 중에서 死亡者가 발생했을 때 비로서 給付順序가 결정되는 시스템이었다. 또한 東西洋本願

寺 등의 生命保險 類似制度的 경우는 家族 死亡의 경우별로 상세한 給付額이 제정되어 있었다.

그러나 이러한 유사보험제도들이 생명보험으로서의 保障機能을 가지고 있었다 하더라도 近代의 生命保險과는 매우 거리가 먼 制度이었음에는 틀림이 없다.

일본에 近代의 生命保險制度가 소개된 것은 일본 近代化의 선구자였던 福澤諭吉가 1866년 저술한 「西洋事情初編」과 「西洋事情外編」에 의해서였다. 이 책에서 生涯保險, 火災保險, 海上保險 및 友愛組合이 소개되었는데 友愛組合의 상호부조정신을 높이 평가하고 있다. 日本에 最初의 近代의 生命保險會社인 明治生命이 1881년 설립되기까지 수차례의 시도가 있었으나 번번히 실패하였는바, 保險과 단순한 弔意金 相互扶助制度를 混同하는데에 一因이 있었다.

한편 類似保險會社가 出現하기 시작한 것은 1879년경이고 「共濟」의 名稱이 사용된 것은 1880년 「共濟五百名社」로서 알려져 있다. 그 후 2~3년 사이에 유사보험회사가 난립하여 1883년에는 백수십사에 이르렀다. 이와 같이 連鎖反應의으로 무수한 유사보험회사가 설립된 이유는 그 당시의 신문사설 등에서 알 수 있는 바와 같이 近代企業의 설립에 있어서 共濟 등의 類似保險會社(이 당시 난립한 보험회사도 포함하여)는 創業만 하면 막대한 收入을 거둘 수 있고 이 收入(공제부금 또는 보험료)이 바로 利潤으로 직결된다는 착각을 하는데에 있었다.

당시의 난립한 共濟會社の 經營特徵을 보면 1) 반드시 생명보험만의 단일종목이 아니라 화재보험을 영위하는 겸영회사도 존재하였고 2) 入社(공제회사에 사원가입, 즉 공제가입)시에는 持寄金,

創社積金 또는 基礎金이라 불리어진 入社金을 납입하여야 하고 3) 전사원에 대해서 균일 부금을 부과하고 4) 無診査 가입 및 5) 공제부금 徵收方法으로서 賦課式과 確定式的 두가지 종류 형태의 회사가 존재하였다는 특징을 가지고 있었다.

민간보험회사의 경우 피보험자의 年齡에 따라 보험료도 달라지나 공제회사의 경우 연령에 관계없이 전사원에게 부금이 均一하게 부가되고 있었다.

2. 共濟事業의 禁止

1881년 明治生命을 시효로 近代의 生命保險會社는 속속히 설립되었고 數理的 基礎에 의한 건전 경영에 의해 발전해 갔다. 이에 반해 數理的 基礎를 전혀 갖고 있지 않은 대다수의 確定式 共濟會社는 사업운동을 장기간에 걸쳐 지속할 수가 없게 되어 倒産이 잇달아 일어났다.

또한 賦課式 共濟會社의 경우도 사망자의 점수에 따른 부금부담의 절대적 중액 필요와 연령이나 건강상태의 리스크 정도 차이에 의한 負擔의 不公平性 등의 數理的 問題로 인하여 經營破綻을 초래하게 되었다.

이와 같이 유사보험회사가 잇달아 倒産하고 保險金 支拂不能事態를 초래함에 따라 社會問題化되어 契約者保護 측면에서 法的規制의 필요성이 제기되기에 이르렀다. 이리하여 1900년에 保險業法이 制定되었고 이 법에서 保險事業을 營爲할 수 있는 事業主體를 主務大臣의 認可를 받은 株式會社와 相互會社로 限定하기에 이르렀다. 따라서 個人 또는 協同組合에 의한 共濟事業은 違法으로 낙인되어졌고 종종 「類似保險」으로 불리워지게 되었다.

3. 共濟事業의 制度化 過程

일본에서 유사보험이 문제시된 것은 위에서 상술한 1900년의 保險業法 成立 前期와 제 2차대전 직후인 共濟事業 生成發展期の 두차례이다.

2차대전전의 일본 보험회사는 국가의 강력한 統制 아래 非民主的으로 운영되어 왔다. 패전 후 보험업계는 外國資産의 동결, 國債를 중심으로한 자산내용의 惡化, 惡性 인플레이션에 의한 事業費의 폭등 등의 혼란상태에 빠져 있었다. 이러한 상황 속에서 보험회사의 민주적 운영을 도모하기 위하여 설치된 第1次 金融制度 調査會 第4部會(保險部會)에서 동 조사회회의 委員이며 產業組合의 지도자였던 賀川豊彦씨는 協同組合에 의한 保險을 制度化해야 한다고 강력히 주장하였다. 그 결과 보고된 答申書에서는 保險業法(案) 속에 保險協同組合을 事業主體의 하나로서 인정한다고 하는 項目이 삽입되었다(1946.3). 또한 同調査會內에 설치된 保險業法改正 專門委員會에서도 「保險業法中 改正法律案」을 작성하여 株式會社, 相互會社 외에 保險協同組合을 新設해야 한다고 제언하였다. 그러나 금융제도 조사회회의 改組와 더불어 이 개정안은 백지화되었다.

한편 손해보험, 생명보험협회가 중심이 되어 戰後의 보험업계의 재건을 도모할 목적으로 1947년 大藏省 내에 설치된 第1次 保險業法改正委員會에서도 보험업법을 개정하여 協同組合 形態에 의한 保險事業을 認定해야 한다고 하는 규정을 삽입한 법률개정 試案을 작성하였다. 그러나 同 試案에서는 小地域 및 職域組合만을 인정하고 連合會 組織의 共濟事業을 인정하지 않았기 때문에 協同組合側의 反對로 개정시안은 성립하지 않았다.

또한 1949년 大藏省 第2次 保險業法改正委員會에서도 審議原案에서 보험조합을 인정하는 규정을 제정하였지만 事業種目を 損害保險에만 局限하였기 때문에 조합측의 반대로 이루어지지 않았다. 第2次 保險業法改正委員會에서는 상기 案과는 별도로 中小企業 協同組合法案과 관련하여 「保險條項에 관한 法律案」을 입안했지만 미심의로 閉案이 되었다.

한편 이러한 와중에서 각종 협동조합의 法的 體系가 整備되어 1947년에 「農業協同組合法」, 1948년에 「消費生活協同組合法」, 「水產業協同組合法」, 1949년에 「中小企業協同組合法」이 제정되었다. 이들 조합법에서는 각종 협동조합이 공제사업을 開始할 수 있도록 規定을 明文化하였다. 즉 「共濟에 관한 施設」(農業協同組合法 제 10조 ① 8), 「組合員의 共濟를 圖謀하는 事業」(消費生活協同組合法 제 10조 ① 4), 「組合員의 福利厚生에 관한 施設」(中小企業協同組合法 제 70조 ① 3)에 의거, 보험업법의 개정문제가 논의되고 있는 가운데서 共濟事業의 獨自的인 制度化가 착실히 진행·정비되어가고 있었다.

이러한 일련의 과정을 주시하던 대장성은 1950년에 第2次 保險業法改定委員會의 改正案을 수정하여 제 10회 통상 국회에 法案을 제출하려고 시도하였다. 이 때는 이미 전후의 협동조합이 共濟事業을 開始하여 類似保險 對策이 問題化되고 있었다. 그러나 同 修正案도 인정하는 사업종목에서 生命保險을 除外하였고 出資額의 增加, 組織을 同一 業種에 한정, 契約金額의 最高限度 制限 등의 保險事業 監督에 준하는 엄격한 내용의 制限 規定을 두었기 때문에 協同組合側의 반대로 실패에 그쳤다. 그후 1953년에 大藏省은 유사보험의 대책으

로서 다시 「協同組合의 保險事業에 관한 法律案」을 국회에 제출하려고 하였다. 동법률안은 農協法, 水協法, 中企協法, 生協法에 의거한 각종 협동조합이 실시하고 있는 공제사업의 健全한 經營을 확보하고 組合員의 利益을 보호하기 위해 保險業法에 준하는 감독규정을 삽입하여 감독소관을 大藏大臣과 각 協同組合의 所管 大臣의 共同主管 事項으로 하는 내용이었다. 이 법률안에 대해서는, 협동조합측으로부터는 각 공제사업 주체의 특색을 무시하여 획일화시키려고 한다는 비판과, 손보업체로부터는 감독권을 각 행정부처에 分散시키는 것은 바람직하지 않다고 하는 양측으로부터의 반대로 결국 성립되지 못했다.

한편 중소기업 협동조합이 실시하는 공제사업에 대해서는 法律根據가 애매하였으므로 법률개정이 검토되어 1957년 국회에서 개정안 성립으로 중소기업 협동조합의 한 형태로서 화재공제를 주된 사업으로 하는 화재공제조합이 인정되기에 이르렀다.

이 무렵, 노동조합운동이 발전함에 따라 대규모 노동조합 중에서 自家共濟를 실시하는 조합이 나타나게 되었다. 1963년부터 소비생활 협동조합법에 의거하여 국철노동조합이 공제사업을 시작한 것을 계기로 국철동력차노동조합, 全日本自治體 勞動組合, 全逓信勞動組合 등의 官公廳 勞動組合이 공제사업을 개시하였고, 민간노동조합에서도 1952년에 全日通 노동조합이 공제사업을 실시하여 그후 각 방면의 민간노동조합이 대거 공제사업을 실시하기에 이르렀다.

이러한 일련의 과정을 통하여 制度化된 전후 초기의 공제사업은 어디까지나 각종 근거법에 의하여 그 취지에 맞게 特定 多數의 공제조합원의 이익을 위하여 공제사업을 해 왔다는 특징을 갖고

있다. 그러나 그 후의 공제제도 발전 과정을 통하여 각종 문제점이 제기되고 원래의 취지에 어긋나게 不特定多數를 상대로 민영보험과 흡사한 마케팅 전략을 구사해 나감으로써 많은 문제점이 제기되기에 이르렀다. 이리하여 일단 制度化된 공제가 1980년대에 이르러 다시 문제 재연이 되게 된다. 이에 대해서는 後術하기로 한다.

III. 共濟事業의 現況

1. 共濟事業의 概要

가. 共濟事業의 定義

일반적으로 「共濟」는 다음과 같은 내용을 포함한 것으로 定義되고 있다.

- ① 공제제도는 일상생활의 경제적인 불안정성의 제거·경감을 유일한 목적으로 하는 것이 아니라 다른 주된 목적의 수행에 관련하여 부수적 의의를 갖는데 지나지 않는다. 이러한 이유 때문에 급부액은 慶弔金 수준이 된다.
- ② 공제의 본연의 모습은 특수한 관계로 결부된 한정적인 가입자에 의해 유지되는 閉鎖的의 相互扶助 組織이므로 不特定多數의 광범위한 가입자를 참가시키는 구조가 아니라 특정의 지역 내지 직역에 속한 한정적인 가입자를 대상으로 하는 것이다.

그러나 이러한 정의는 본래적인 정의이지 오늘날의 모든 공제가 이 정의에 합치하는 것은 아니다. 실제로는 사업의 종류, 계약내용, 가입자 등에 있어서 민간보험회사와 대단히 유사한 것도 있어 공제사업에 대한 이해를 복잡하게 만들고 있다.

나. 共濟事業의 種類

공제사업을 실시하고 있는 단체수는 현재 7,000여개를 넘고 있으며 共濟加入者數는 일본 인구의 약 1/4을 上回하고 있다.

이들 공제사업의 형태도 법률근거를 갖는 단체와 법률근거를 전혀 갖지 않는 단체 등 매우 다양하다. 복잡다기한 각종 공제사업을 법률 근거의 有無에 따라 구분하면 아래와 같다.

- ① 법률상의 「共濟」라는 근거에 의해 공제사업을 실시하는 農業協同組合, 水産業協同組合 共濟會(약칭, 全水共), 全國勞動者共濟生活協同組合(약칭, 全勞濟) 및 勞動組合
- ② 법률상의 「福利厚生」이라는 근거에 의해 공제사업을 실시하는 事業協同組合, 商工組合
- ③ 법률상의 「條例」라는 근거에 의해 지방공공단체가 실시하는 공제
- ④ 명확한 법률상의 근거를 갖지 않는 公益法人, 營利法人, 任意團體

2. 共濟事業의 事業概況

오늘날의 공제사업은 농업협동조합으로 대표되는 대규모공제로부터 특정지역·직역 등에 한정하여 경조금 정도의 급부를 실시하고 있는 소지역 공제사업까지 다종 다양하다. 주요공제사업은 〈표-1〉에서 보는 바와 같이 생명·손해공제의 다수종목을 취급하고 있는 바 대규모 공제로서는 協同組合, 勞動組合 등에 의한 공제를 들 수 있다. 이하에서는 協同組合을 중심으로 農業協同組合, 全國勞動者共濟生活協同組合連合會(全勞濟) 및 全國生活協同組合連合會(全國 生協連)를 들어 설명하기로 하겠다.

(표-1)

주요 공제사업 일람표

분 류	사 업 주 체	근 거 법	소 관 청	사 업 종 류								
				생 명 공 제			손 해 공 제			종합 공제	제공제	
				개인 생명 공제	단체 생명 공제	연금 공제	화재 공제	자동차 공제	상해 공제			건물 개생 공제
협동조합	농업협동조합, 都道府縣 공제농업 협동조합 연합회 (共済連), 전국 공제농업협동조합 연합회 (全共連)	농업협동조합법	농림수산성	○	○	○	○	○	○			○
	전국공제수산업협동조합연합회 (共水連)	수산업 협동조합법	농림수산성	○		○	○	○			○	
	일본식품 위생협동조합, 일본식품위생협회	중소기업등협동조합법	농림수산성				○		○			
	화재공제협동조합, 일본화재공제협동조합 연합회 (日火連)	중소기업 등협동조합법	대장성 통상산업성				○					○
	전국 트럭 교통공제협동조합연합회	중소기업등협동조합법	운수성					○				○
	전국 식량사업협동조합연합회(全糧連)	중소기업등협동조합법	농림수산성	○				○				
	전국공제생활협동조합 연합회(地域生連)	소비생활협동조합법	후생성	○				○		○	○	○
	업종별 생활협동조합 (전국 특정우편국장 생활협동조합, 전국 도시직원생활협동조합 등 10조합) 全國 生協協議會	소비생활협동조합법	후생성	○		○	○	○	○			
	전국노동자 공제생활협동조합연합회(全勞濟), 전국노동자 자동차 공제생활협동조합연합회(自動車 共済連)	소비생활협동조합법	후생성	○	○	○	○	○	○		○	○
	埼玉縣民 공제생활협동조합 등 18조합, 전국 생활협동조합 연합회 (全國 生協連)	소비생활협동조합법	埼玉縣 후생성	○	○		○		○			
노동조합	전일본우정노동조합(全友情共済)	노동조합법	노동성	○		○	○		○	○		
기타 조합	농업공제조합연합회	농업재해보상법	농림수산성				○			○	○	○
	전국이용환경위생동업조합연합회(全理連)	환경위생법	후생성		○	○	○					
공익법인	재단법인 都道府縣회관 재해공제부	지방자치법	자치성				○	○				
	사단법인 전국 공영주택공제회	지방자치법	자치성				○					
	재단법인 전국근로자 복지진흥협회	민법	노동성				○	○				
임의단체	전국상공공제진흥사업단(全濟團)	-	-					○				
지방공공단체	埼玉縣 등	-	-						○			

가. 農協共濟事業의 現況

1) 事業 沿革

1947년에 농업협동조합법이 제정되어 동법 제 10조에 의해 농업협동조합의 공제사업 실시의 근거가 부여되어 '48년에는 「北海道共濟農業協同組合連合會」가 발족됨에 따라 농협공제사업이開始되었다. 그후 각 縣(우리나라의 道에 해당)에서도 공제사업을 개시하여 51년에는 공제사업 실시의 전국기관으로서 「全國共濟農業協同組合連合會」(全共連)가 설립되었다. 당초 全共連은 建物共濟부분으로 사업을 개시하였고 生命共濟는 52년부터 실시되었다.

2) 事業組織

가) 農協共濟의 構造

농협공제사업은 농협계통조직의 일환이며 농업협동조합이 실시하는 신용, 구매·판매 등의 다른 사업과 마찬가지로 單位農協, 都道府縣連, 全國連이라고 하는 3단계제에 의한 조직형태로 실시되고 있다. 즉, 제 1단계로서 「單位農協」이 공제계약의 原受共濟를 하여 이들 계약이 전액 그대로 제 2단계의 「都道府縣 共濟農業協同組合連合會」(都道府縣 共濟連)에 출재되어진다. 都道府縣 共濟連은 장기공제에 대해서는 적립부분을 전액보유하고 위험부분은 제 3단계의 「全國共濟農業協同組合連合會」(全共連)에 再再共濟를 한다.

단기공제에 대해서는 주로서 共濟連은 공제계약의 일정 부분을 보유하고 나머지 대부분은 全共連에 再再共濟한다. 또한 퇴직금 공제(적격퇴직연금)에 대해서는 전액 全共連에서 보유하고 있다.

따라서 전공련은 주로 농협 공제사업의 위험부분만을 보유하고 있는 셈인데, 적립부분의 대부분은 각 都道府縣 共濟連이 보유하고 있기 때문에

자금이 분산되어 운용의 효율성 측면에서 문제가 발생하고 있다. 그래서 자산운용의 강화를 도모키 위하여 '91년도 전국농협대회에서 ① 2000년까지 합병 등에 의해 단위농협을 1,000개로 통폐합하고 ② 농협계통의 사업조직을 현행 3단계제에서 「單位農協—全國連合會」의 2段階 組織으로 재편하기로 정식 결정하였다. 이러한 조직개편의 배경에는 자산운용의 강화 이외에도 영업기반의 강화, 타금융권에 대한 경쟁력 강화, 경영효율화 등도 誘因으로 작용하였다.

각 단계별 농협조직의 基本機能 및 主要機能은 <표-2>와 같다.

나) 農協共濟의 販賣體制

농협공제의 보급추진활동은 계약모집의 전임자인 공제담당직원에 의해 이루어진다. '89년 현재 공제담당직원수는 22,286인이며 이중 공제전임직원은 14,191인이다. 이들 직원수 및 전임직원수 공히 증가경향에 있으며 최근에는 년중 모집활동만을 전담하는 恒常推進擔當者도 도입하고 있다.

이외에도 연중 일정기간 (6, 7, 8월 및 11, 12월)은 농협의 전임직원 (약 37만명)이 집중적으로 모집활동을 하고 있다. 또한 연금공제는 11월에 집중모집을 한다.

다) 販賣商品 및 實績

농협공제에서는 공제종류를 공제기간이 5년 이상인 「長期共濟」(적립부분이 있으며 만기공제금이 붙는 경우가 많다)와 공제기간이 원칙적으로 1년 이내의 「短期共濟」로 구분하고 있다. 長期共濟에는 「양로생명공제」, 「종신공제」, 「어린이공제」, 「장기정기생명공제」, 「단체생명공제」, 「재산형성저축공제」, 「건물개생공제」, 「주택건축공제」, 「농기구개신공제」, 「연금공제」, 「퇴직연금공제」가 있

〈표-2〉

農協共濟組織別 主要 機能

단 계	기본기능	주 요 기 능
農協 (1단계)	原受共濟	○ 신계약활동 ○ 계약보전활동 ○ 계약자 관계사무의 처리
縣共濟連 (2단계)	再共濟 (原受共濟)	○ 농협의 활동에 대한 직접·간접적 지원 활동 ○ 공제자금의 농촌환원 ○ 공제자금의 운용 ○ 계약인수의 심사 및 공제금의 지급사정에 관한 사무 ○ 계약사무 데이터의 중계
全共連 (3단계)	再再共濟 (再共濟)	○ 계통공제를 통한 기획, 관리, 조정활동 ○ 부금의 산정, 상품의 개발 ○ 공제자금의 운용 ○ 전산기에 의한 계약사무의 집중처리

는데 일반적으로 민간보험의 판매상품과 동종류의 공제 즉 양로생명, 종신, 어린이, 장기정기생명, 단계생존공제, 재형저축공제의 6종류를 「生命共濟」라고 하고 있다.

短期共濟에는 「단체정기생명공제」, 「정액정기생명공제」, 「상해공제」, 「화재공제」, 「단체건물화재공제」, 「자동차공제」, 「수송공제」, 「자배책공제」, 「배상책임공제」, 「농기구손해공제」, 「건물단기재

〈표-3〉

農協生命共濟의 契約實績推移(1986~1987)

(단위: 만건, 억엔, %)

항목 \ 년도		1986		1987		1988		1989		1990	
			증가율		증가율		증가율		증가율		증가율
신계약	건 수	1,384	3.2	1,427	3.1	1,432	0.4	1,289	-10.0	1,193	-7.4
	금 액	157,292	-3.8	165,940	5.5	172,690	4.1	177,033	2.5	186,480	5.3
보유계약	건 수	19,405	3.4	20,070	3.4	20,701	3.1	21,136	2.1	21,329	0.9
	금 액	1,555,177	7.9	1,672,192	7.5	1,789,937	7.0	1,906,124	6.4	2,012,996	5.7
순증가	(금액)	113,406	-7.3	117,015	3.2	117,745	0.6	115,187	-2.2	107,832	-6.4
평균공 제금액	신계약	1,137	-6.8	1,163	2.3	1,206	3.7	1,373	13.8	1,563	13.8
	보유계약	801	4.3	833	4.0	865	3.8	901	4.2	944	4.8
신계약율	(금액)	10.6	-1.6	10.2	-0.4	8.2	-2.0	6.7	-1.5	5.7	-1.0
해약 실효율	건 수	2.43	2.43	2.39	-0.04	2.22	-0.17	2.07	-0.15	2.16	0.09
	금 액	2.49	2.49	2.54	0.05	2.50	-0.04	2.40	-0.10	2.51	0.11

공제」가 있는데 損害共濟가 중심이 되어 있다.

〈표-3〉에서 보는 바와 같이 농협공제의 최근의 판매업적도 지속적으로 신장되고 있다. 〈표-3〉의 합계치는 순수한 개인생명공제인 바 민간생명보험과 비교해 보면 '90년도 신계약 금액부문에서 농협공제는 민간생명보험회사 26개사의 업적 중 3위인 住友生命保險에 버금가고 동년 보유계약금액 부문에서 비교하면 1위사인 日本生命에 다음가는 수준이다. 이와 같이 농협공제의 실적 규모는 民間生保社에 전주어 보더라도 2~3위의 대규모 보험회사의 수준으로 민간상위의 보험회사와 완전히 대등한 경쟁력을 갖추고 있는 것이다.

나. 勞働者 共濟事業(全勞濟)의 現況

1) 事業沿革

勞働者 共濟事業은 '54년에 大阪에서 火災共濟事業이 실시된 것을 계기로 그후 전국적으로 확대되었다. '57년 노동자 공제운동의 전국조직으로서 「全國勞働者 共濟連合會(勞濟連)」가 결성되었는데, 勞濟連은 각 縣勞濟에 대한 지휘감독권이 없는 단순한 전국적인 집합체에 지나지 않았다. 따라서 노동자 공제운동의 한층의 발전 강화를 도모하기 위해 전국적 조직 통합이 추진되게 되었다. 이러한 조직 통합이 추진되어가는 한편, 勞濟連에서도 '73년에 통합추진을 위한 「全勞濟統合準備委員會」가 발족되어 이후 수많은 조정작업을 거친 결과 '76년 대다수의 조합이 참가한 가운데 전국통합조직인 「全勞濟(全國勞働者共濟生活協同組合連合會)」가 설립되었다. '91년 5월말 현재의 실적은 총보유계약고가 235조원을 상회하고 있고 생명공제사업의 보유계약고도 70조원을 상회하고 있어 민간생명보험회사의 보유계약고(개인보험, 개인연금, 단체정기

보험)와 비교하면 민간 생명보험회사 26개사 중 8위의 수준에 상당하는 실력을 보이고 있다.

2) 事業組織

가) 全勞濟의 構造

全勞濟의 조직은 統合參加 單協, 統合未參加 單協으로 구성되어 있다. 全勞濟의 조직은 全勞濟 본부, 각현본부, 지방본부로 구성되어 있는데 全勞濟는 연합회 조직이고 全勞濟本部, 各縣本部 등은 각각 독립된 법인격을 갖고 있다. 지방본부 중에는 中央과 近畿地方本部만 法人格을 갖고 있다.

統合參加單協은 全勞濟의 하부조직으로서 공제사업의 一元化(전국통합)가 되어 있는 部會로서 8개의 블럭에 42都道府縣本부가 있다. 사업운영상의 권한은 全勞濟 本部에 설치되어 있으며 각 縣本部는 全勞濟本部로부터 위임된 권한을 수행한다. 또한 統合未參加單協은 5개현의 노동조합공제인데 綜合生協으로서의 입장 등의 이유로부터 통합에 참가하지 않고 地域部會를 형성하고 있다.

나) 勞濟販賣體制

勞濟事業은 노동조합을 기반으로 하여 발전해 온 경위로부터 노동조합내 즉 職域活動(직장내 활동)이 중심인데 최근에는 지역활동도 활발히 추진하고 있다. 직역에 있어서의 판매체제는 각 지방, 縣의 사무국원과 협력단체(약 41,400단체) 및 협력단체내에서 노조의 조합원의 職域推進員 신분이면서 勞組員을 대상으로 공제모집활동을 하는 직장 추진원이 勞濟加入 촉진운동을 추진한다. 또한 지역에서의 판매체제는 미조직노동자, 일반근로시민층, 주부층을 대상으로 주거지역에서 地域推進員이 勞濟加入促進運動을 하는데 최근에는 은행에서의 창구가입이나 청약서 우송에 의한 가입 등이 증가하고 있다.

다) 販賣商品

全勞濟가 실시하는 공제사업에는 原受事業과 再共濟事業이 있다.

원수사업으로서는 화재공제사업, 풍수해등 급부금부 화재공제사업, 교통재해공제사업, 단체정기생명공제사업, 개인정기생명공제사업(國民共濟), 개인장기생명공제사업(生命共濟, 綜合醫療共濟), 종신생명공제사업, 자동차공제사업(마이카 공제), 원동기부 자전거 공제사업(오토바이 공제) 및 연금공제사업이 있다.

再共濟事業으로서는 종합공제재공제사업, 화재공제재공제사업, 교통재해공제재공제사업 및 생명재공제사업이 있다. 상품의 내용에 대해서는 지면관계상 설명은 생략하기로 한다.

위의 판매상품을 보더라도 화재공제에서 시작한 全勞濟가 年金共濟까지 포함해 생·손보의 전 상품을 망라하고 있는 점이 일본의 민간보험회사에서 볼 수 없는 특징이라 하겠다.

다. 縣民共濟事業(全國生協連)의 現況

1) 事業沿革

縣民(우리나라의 道民에 상당) 공제사업은 '73년 埼玉縣 공제생활협동조합이 판매한 생명공제를 발단으로 하고 있다. 당초 埼玉縣民共濟는 自家共濟에 生保의 재해특약부 단체정기보험과 損保의 교통상해보험을 조합한 상품이었는데 그후 전액 자가공제로 함과 동시에 공제내용을 확충시켜 나갔다.

이 埼玉縣民共濟와 동일한 방식으로 공제사업의 전국전개를 도모하기 위해 설립된 것이 全國生協連(全國生活協同組合連合會)이다. 全國生協連은 '71년에 설립된 首都圏 生協連을 전신으로 하여 발족, 당초에는 물품공급, 주택공급 등의 사업을

주로 하였다. 埼玉縣民共濟는 首都圏 生協連에 소속되어 있었는데, 그 공제사업의 발전을 배경으로 독자적으로 '81년 수도권 生協連을 개조시켜 全國生協連을 발족시켰다.

2) 全國生協連의 事業組織

全國生協連은 '82년 厚生省으로부터 공제사업실시의 인가를 취득함과 동시에 埼玉縣民 共濟生協과 위임계약을 체결하였고 이어서 각 縣民生協과 업무위탁계약을 체결하여 1992년 현재 전국 각지의 26都道府縣에서 공제사업을 실시하고 있다.

縣民共濟의 보급추진활동은 의무원 등의 판매조직을 사용하지 않고 금융기관(도시은행 및 주요지방은행, 신용금고 등)과 제휴하여 금융기관의 창구 판매를 실시하고 있으며 신문광고, 유인물의 가정배포 등의 폭넓은 광고선전활동을 전개하고 있다.

또한 全國生協連과 單位生協과의 관계에는 위임계약관계와 업무위탁계약관계가 있는데 單位生協이 독자적으로 공제사업을 하고 있는 경우는 單位生協이 가입자와 공제계약을 체결하여 위임계약으로 하고 單位生協이 공제사업을 실시하고 있지 않은 경우는 업무위탁계약으로 하여 全國生協連 명의로 가입자와 공제계약을 체결하게 된다.

3) 販賣商品

全國生協連이 실시하고 있는 縣民共濟는 개인가입의 생명공제에 교통재해보장공제를 조합하고 거기에 생명재해특약과 질병입원특약을 부가한 상품이다. 이러한 縣民共濟 商品은 아래와 같은 특징을 갖고 있다. 즉,

- ① 가입이 無面接, 無診査로 매우 용이한 점
- ② 은행창구에 팜플렛, 청약서 비치, 공제부금의 口座代替 등 판매에 있어서 은행의 비중이 매우 큰 점

- ③ 공제부금이 연령에 관계없이 일률적인 점
- ④ 사망, 상해, 교통사고, 입원 등의 보장을 하나로 한 패키지 상품인 점이 특징이라 할 수 있다.

3. 共濟事業의 規制現況 및 問題點

가. 共濟事業의 規制現況

앞에서 기술한 바와 같이 공제사업 중에는 법령에 의거하는 공제단체와 전혀 법적 근거를 갖지 않는 공제단체가 있다. 이중 법령에 의거하는 공제사업의 규제상황은 <표-4>와 같다. 대규모 공제의 법적규제상황은 대동소이하나 이하에서는 그중 대표적인 農協共濟와 生協共濟의 규제현황에 대해 살펴보기로 한다.

1) 農協共濟의 法的 規制

農協共濟는 농업협동조합법을 그 根據로 하고 있어 組合(단위농협 및 연합회)은 農協法 10조 1-⑧에 의거 공제사업을 할 수가 있다. 농업협동조합법은 사업의 범위, 員外利用, 공제사업의 承認, 責任準備金의 積立, 區分經理, 재산운용의 制限 등에 대해서 규정하고 있다.

가) 事業의 範圍

농협에서는 공제사업외에 저금 대출 등의 신용사업, 사업 또는 생활에 필요한 물자의 공급사업 등을 할 수 있다(농협법 10조 1). 즉 단위농협에서는 생명공제, 손해공제, 신용사업, 공급사업을 할 수 있으므로 보험회사와 민간금융기관에 앞서 농협은 종합금융기관화를 이룩하고 있다고 할 수 있다.

또한 공제사업의 전국조직인 全國共濟農業協同組合連合會(全共連)는 공제사업에 부대하는 사업 이

외의 다른 사업을 영위할 수 없다(농협법 10조 13).

나) 員外 利用

조합은 정관에 규정된 바와 같이 조합원 이외의 자에게도 공제를 가입시킬 수 있다. 단, 1사업년도에 있어서 조합원 이외의 자의 공제가입분량(금액)은 당해 사업연도에 있어서 조합원의 공제가입분량의 1/5을 초과해서는 안된다(농협법 10조 8).

다) 共濟事業의 承認

공제사업을 영위하려고 하는 조합은 共濟規程을 제정하여 農林水産省의 承認을 받아야 한다. 공제 규정에는 사업의 종류 및 기타 사업의 실시 방법, 공제계약, 공제부금 및 책임준비금 산출방법에 관한 사항을 기재하여야 한다. 또한 공제규정의 변경, 폐지에 있어서도 농림수산성의 승인이 필요하다(농협법 10조 2).

라) 責任準備金 積立

책임준비금 적립에 대해서 조합은 매사업년도말에 「農業協同組合 및 農業協同組合連合會가 실시하는 共濟事業에 관련한 책임준비금의 적립에 관한 省令」의 정하는 바에 따라 공제사업의 종류마다 책임준비금을 계산하여 적립하여야 한다(농협법 10조 3). 책임준비금의 적립방법은 순공제부금식(民保의 순보험료식에 해당)으로 하고 특별한 이유가 있을 경우는 절멸식으로 할 수 있다.

마) 區分經理

조합은 공제사업의 회계를 다른 사업의 회계와 구분해서 경리하여야 한다(농협법 10조 4).

바) 財産運用의 制限

공제회계에 속한 재산은 「농업협동조합 및 농업협동조합연합회의 공제사업에 관련한 재산의 운용방법을 정한 성령」이 정한 방법 이외의 방법으로 운용해서는 안된다(농협법 10조 5). 구체적으로는

〈표-4〉

共濟事業의 法的規制 狀況

근거법	사항	단체명	사업형태	주요 규제 사항							
				공제 규정 의 인가	구분 경리	지급비금 의 적립	채입준비 금 적립	검사의 실시			
								법령상			지침상 년 1회 검사
								상례 검사	수시 검사	조건부 검사	
농업협동조합법	농업협동조합	原受, 再共濟, 再再共濟라는 통일된 사업형태	有(법령상)					○	○	○	
수산업협동조합	수산업협동조합 공제회	再共濟라는 사업형태를 취하고 있지 않음	"					○	○		
농업재해보상법	농업공제조합	原受, 再共濟, 再再共濟라는 통일된 사업형태	"					○	○		
소비생활협동조합법	소비생활협동조합	原受, 再共濟라는 사업형태를 취하고 있는것도 있다.	"							○	○
환경위생관계영업의 운영 적정화에 관한 법률	환경위생동업조합	再共濟라는 사업형태를 취하고 있지 않음. 원수공제 단체에는 전국연합회와 都道府縣연합이 있다.	"						○		
중소기업협동조합법	화재공제협동조합	화재공제협동조합	원수, 재공제라는 사업형태	有(법령상)	—	有(법령상)			○(보험업법)	○	
	사업협동조합	중소기업 공제협동조합, 자가용 자동차공제협동조합	上同							○	○
		트럭교통공제협동조합	上同							○	
		기타	재공제를 하고있지 않음			無				○	
중소기업 단체의 조직에 관한 법률	상공조합	上同				無			○		
노동조합법	노동조합	上同				無					

(출처) 행정관리청조사 보고서

예저금, 국채, 지방채, 정부보증채, 금융채, 특별법인이 발행하는 채권, 금전신탁, 대출신탁 수익증권, 계약자 대출 등이다.

사) 行政指導 및 監督

農林水産省에는 공제사업에 관한 보고의 징수, 자료의 징수, 업무 또는 회계상황의 검사, 감독상 필요한 명령·지시, 해상명령 등, 공제사업의 감독에 관한 권한이 부여되어 있다(농협법 93, 94, 95 조). 이에 의거하여 「農業協同組合共濟事業指導要綱」 등의 지침이 시달되어 있다.

2) 生協共濟의 法的 規制

生協共濟는 消費生活協同組合法을 근거로 하여 「組合員의 生活共濟를 도모하는 사업」을 영위할 수 있다고 규정되어 있다(生協法 10조 1). 조합이 공제사업을 영위하고자 할 때에는 規約에서 공제사업의 종류마다 그 실시방법, 공제계약, 공제부금 및 책임준비금 산출방법에 관한 사항이 규정되어야 한다(生協法 26조 3). 또한 공제사업의 운영에 있어서는 厚生省 사회국장 통지 「消費生活協同組合 共濟事業 運營要綱」을 준수해야 한다. 또한 공제사업을 영위하는 조합은 매사업년도말에 그 사업의 종류마다 厚生省令의 정하는 바에 따라 책임준비금을 적립해야 한다(生協法 50조 2).

나. 共濟事業의 問題點

1) 共濟制度로서의 問題點

縣民共濟, 國民共濟 등은 광역의 지역에 거주하는 다수의 縣民을 대상으로 하여 불특정다수에게 공제를 모집한다는 점에서 종래의 공제제도와는 현저히 다른 제도이며 본래의 공제로서 인정될 수 없다. 특히 원래의 공제가 가입자간의 人間關係를 전제로 한 相互扶助制度였던 점에 비추어 볼 때

대규모 공제로서 상위 보험사, 기타 금융기관과 대등한 경쟁력을 갖춘 全國的 規模의 공제는 그 실상에 있어서 共濟 本然의 모습이 상실된 완전한 保險制度라 하겠다.

2) 保險制度로서의 問題點

공제는 그 사업주체, 명칭, 조직의 특수성을 별도로 하면 계약과정, 계약의 效力 등이 일본 商法上の 생명보험, 손해보험의 契約效力과 동일하다. 따라서 공제를 보험의 일종으로 보았을 경우 經營方式에 있어서 중대한 문제점을 발견할 수 있다. 즉 연령에 관계없이 동일부금을 징수하는 공제는 장래 고령화사회가 진전됨에 따라 점차 경영파탄을 초래할 가능성이 크다. 연령에 무관한 동일부금제도는 젊은 층에게는 불리하고 고령자에게 유리한 제도이다. 그러나 대부분의 가입자가 고령자에게 집중되기 쉬운 逆選擇을 초래할 수 있어 채산상의 위험성에 한층 박차를 가할 가능성이 있다. 과거에 美國에서 일본의 縣民共濟와 유사한 단일부금·공제제도가 실시된 적이 있는데 젊은 층의 탈퇴증가와 더불어 공제가입자의 고령화에 따라 재정파탄을 가져온 것은 보험사상 유명한 사례이다. 또한 有診査와 無診査의 지급율을 비교했을 경우 유진사보다 무진사의 지급율이 높고 또한 가입자가 고령일수록 그 경향이 현저히 나타날 것이므로 共濟收支를 惡化시키게 될 것이다.

3) 加入者 保護側面의 問題點

각 공제가 근거로 하고 있는 농업협동조합법, 소비자생활협동조합법 등은 공제사업운영에 대해 약간의 규정을 두고 있기는 하나 加入者 保護側面의 法的整備가 결여되어 있고 民保와 같이 보험모집규제에 관해서는 일체의 규정이 부재한 상태이다. 특히 이를 배경으로 하여 공제사업은 員外利用制

度나 직장추진원, 지역추진원제도를 도입하여 불특정다수에게 쉽사리 접근할 수 있었던 것이다. 또한 縣民共濟나 國民共濟는 마치 지방자치체인 縣이나 厚生省이 하는 사업인 것처럼 착각을 주기도 한다. 따라서 공제의 판매용 팜플렛에는 정부나 지방자치단체가 縣民共濟와 무관함을 기재하여야 할 것이다.

販賣面에 있어서도 은행창구판매가 큰 비중을 차지하고 있으나 縣民共濟의 경우는 銀行窓口販賣만을 이용함으로써 소비자에게 은행의 보험판매업무취급이라는 오해를 줄 뿐만 아니라 은행원의 공제지식결여에 다른 불완전판매, 계약철회시의 트러블 등에 의해 銀行의 社會的 責任을 추궁당할 가능성마저 있다. 따라서 은행창구에 팜플렛을 비치하여 공제판매를 하지 못하도록 지도하고 은행구좌 자동이체만 허용하도록 民保業界에 의해 강력한 요망이 제기되고 있다.

일반고객이나 소비자에게 民保(生·損保)와 共濟의 比較·區別을 하도록 하는 것은 불가능에 가깝다. 즉 危險保障의 제도측면에서 보면 거의 동일한 내용인 것이다. 심지어 全勞濟의 광고에서는 「또 하나의 보장」이라는 캐치프레이즈로 공제를 종래의 保障의 연장선상에 있는 것으로 강조하고 있다. 따라서 법제적·제도적으로 상품설계, 모집, 재무관리, 언더라이팅 등에서 공제계약자의 공제 트러블은 保險認識의 저하로 직결된 가능성이 크다. 또한 뿐만 아니라 무진사, 무면접, 고액 보장이라는 점을 惡用하여 역선택 가입함으로써 선의의 공제계약자에게 피해를 주고 사회적 물의를 빚을 가능성이 크므로 공제제도 전반에 걸쳐 法制的·制度的 整備가 시급하다 할 것이다.

IV. 共濟事業의 監督問題

1. 共濟事業의 監督規制 問題

II장에서 기술한 바와 같이 전후 초기의 공제사업은 범위는 한정되어 있었으나 그 실태는 완전한 생명보험이었다. 이와 같은 공제사업도 민간보험이 급속히 발전한 1960년대에 순조롭게 발전되어 왔다. 특히 이러한 발전과정에서 민간보험업계와 많은 트러블을 야기하였다. 일례로서 1964년에 香川縣 勞動組合共濟가 작성한 팜플렛 「生命共濟의 特徵과 生命保險의 계약」은 비방적 내용이 기재되어 있었으므로 생명보험협회가 공식 항의를 하였다.

또한 1967년 全國外務員勞動連盟이 농협공제의 여행 초대, 현상을 통한 물품공여 등의 가입촉진행위는 獨占禁止法에 위반한다고 하여 公正去來委員會에 제소했다. 1960년대의 共濟問題는 위와 같은 트러블보다 아무런 根據法에도 의하지 않는 공제의 組織化에 있었다. 즉 이러한 움직임은 노동조합공제의 全國的 組織化, 各 產業別 勞動組合을 기반으로 한 共濟組織化로 발전되었다. 여기서 발생한 문제는 공제의 원래 취지인 소지역의 조합원간의 相互扶助行爲를 逸脫하여 민간보험과 경합하게 된데에 연유한다.

이러한 가운데 日本教職員組合(약칭, 日教組)에서는 2년간의 검토끝에 민간회사보다 저렴한 부금으로 보장을 제공할 수 있다는 결론을 내리고 1965년 日本教職員共濟(약칭, 日教濟)를 발족시켰다. 日教濟는 전국 단일조직으로서 사망, 화재, 주택채해, 퇴직부의금, 퇴직자 공제의 5종류의 급부를 하는 綜合共濟制度를 채택하였다. 이에 대해 生命保險協會에서는 日教濟의 공제사업이 ① 공제

의 범위를 일탈하여 실질적으로 보험사업이라 할 수 있는 규모를 갖추었고, 보험업법 위반의 혐의가 있다고 판단되며 ② 공제사업내용에 상당히 불안한 점이 있음에도 불구하고 감독법규가 없어 보험사업의 건전한 발전을 저해할 우려가 있으며 ③ 모집에 있어서 민간보험사업에 대해서 중상비방을 하고 있는 점과 같은 세가지 이유를 들어 共濟事業의 監督規制를 요구함과 동시에 공제사업 전반에 대해서도 감독규제의 강화와 행정의 일원화를 요구하는 취지의 요망서를 大藏大臣에게 제출했다. 이에 따라 大藏省에서는 1965년 保險審議會에 「保險類似事業에 대한 向後の 對處方案」에 대해서 자문을 하였던 바, 이에 대해 보험심의회는 1968년 아래와 같은 내용의 답신을 제출했다. 즉 「共濟保險 問題에 관한 意見」의 基本對策 및 改善方向의 내용은 다음과 같다.

1. 공제사업에 있어서도 다수의 계약자에 대해서 그 저출자금을 안전하게 관리운용하여 지불사유가 발생한 계약자들에게 확실하게 공제책임을 완수할 의무가 있고, 보험사업 및 공제사업에 있어서 보험료 또는 공제부금 산출기초, 책임준비금의 적립방법, 자산운용기준 등에 대해서는 동일원리에 의하여 관철되는 것이 요구되어진다.
2. 공제사업이 다양한 발전을 이룩해 온 것을 감안, 각 공제사업에 획일적 기준을 적용하기보다 지역적, 직역적 특성을 살린 기준 또는 그 발전 단계에 따른 기준이 설정되어야 할 것이다.
3. 특히 공적감독이 전혀 이루어지고 있지 않은 임의단체 등의 공제에 대해서는 계약자의 보호를 철저히 하고, 보험사업 또는 공제사업

의 건전성을 확보하는 전지로부터 현 상태로 그대로 방치하는대는 문제가 있다.

4. 공제사업 규제문제의 최종적 해결방안으로서 보험사업, 공제사업을 통괄하는 법제의 종합적 정비를 고려할 수 있으나, 공제사업 중에는 장기에 걸쳐 각각의 단체의 이념, 목적하에 그 역할을 수행해 오고 있어 제도적으로 하나의 기구로서 정착해 있는 것이 많기 때문에 구체방안은 신중하게 검토해야 할 것이다. 법제화에 앞서 각 행정부처의 인식 차이를 조정할 필요가 있다.

위와같은 保險審議會의 대책마련도 勞働者福祉中央協議會 등이 중심이 된 共濟活動規制反對 共闘會議의 강력한 반대로 근본적 해결을 위한 구체적인 방안제시에는 이르지 못하였다. 日教濟는 1981년에 「日本教職員 共濟生活協同組合」으로 개칭하여 消費生活協同組合法을 根據法으로 하게 되었으나 각종 공제사업단체들은 60년대 후반에서 80년대 전반에 걸친 공제사업의 발전과정에서 제도상의 많은 문제점을 노출하였다.

共濟事業의 發展過程에 있어서 야기된 問題는 주로서 공제사업의 원래의 취지인 小地域・特定多數의 相互扶助 精神이 稀薄化하여 보험사업에 近接 내지는 同質化 傾向이 진행된데에 연유한다. 共濟事業의 特色 稀薄化에는 아래와 같은 배경이 존재한다.

첫째로 구성원이 직역 또는 지역에 한정되어 있다고 하는 공제사업의 특징은 農協共濟, 全國共濟水産業協同組合連合會가 실시한 員外利用制度나 全國勞働者 共濟生活協同組合連合會(全勞濟)가 실시한 勞動組合을 중심으로 한 職域活動으로부터 地域活動으로 事業擴大를 함으로써 조합원 이외의

一般人이라 하더라도 자유롭게 가입할 수 있게 되었다. 또한 조합원 이외의 가입이 인정되어 있지 않던 消費生活協同組合의 共濟事業도 조합가입시의 出資金을 低額으로 하여 제 1회 공제부금과 동시에 납입케 하는 방법을 취함으로써 실질적으로는 일반인들도 가입할 수 있게 되었다. 이와 같이 特定多數를 대상으로 공제사업을 하고 있던 각종 공제사업체가 실질적으로는 不特定多數를 대상으로 하는 保險事業과 다를 바 없게 되었다. 둘째로 사업규모의 확대와 함께 조합원 상호간의 相互扶助라는 공제사업의 理念이 稀薄化되지 않을 수 없었다. 셋째로 공제단체의 보급추진 담당자나 지역, 지역의 협력자를 배경으로 民間保險의 모집조직과 실태적으로 다를 바 없는 방법으로 공제가입의 募集行爲를 하는 공제단체가 생겨났으므로 모집조직을 갖지 않는다고 하는 공제사업의 특색도 退色해 가고 있다. 넷째로 農協共濟의 生命共濟 最高共濟金額이 1억엔이며 全勞濟의 最高共濟金額이 1,000만엔인데다 단체가입을 병용하면 그 이상의 가입도 가능한 실태이므로 공제금액이 慶弔金 水準을 훨씬 상회하여 일반인의 필요보장액을 공제자체로 거의 충족할 수 있다는 것이다.

이처럼 구성원이 극히 소수인 것이나 공제금이 경조금 수준에 있는 소규모 공제사업을 제외한 대부분의 공제사업이 보험사업에 近接 혹은 同質化 傾向을 나타내게 됨에 따라 공제사업에 대한 監督規制問題가 本格化하게 되었다.

2. 監督問題에 관한 法制化의 諸說

공제의 生成過程, 發展 經緯, 根據法規 등이 민간보험과 다르다 하더라도 공제사업의 기본적·기술적 입장, 경제적 역할 등에 있어서는 위험보장

및 국민복지향상이라는 동일기능을 遂行하고 있다. 따라서 법률면에서는 保險業法, 募集團束法, 損害保險料率算出團體에 관한 法律의 적용을 받지 아니한다고 하여 契約者 保護, 責任準備金 積立, 支拂能力 維持 등의 측면에 있어서 공제사업 수행에 지장을 가져오는 방만한 경영을 했을 시는 공제계약자에게는 물론이고 국민의 보험인식 자체를 沮害할 우려가 있다. 실제로 책임준비금 규제가 없기 때문에 적립을 하지 않거나 價格競爭面에 있어서 過度한 競爭을 하여 收支差를 惡化시키는 사례가 散發하고 있다.

실제로 諸 外國에서는 共濟組合, 友愛組合, 協同組合保險 등의 형태로 민영보험회사와 一元化된 監督下에 보험회사와 거의 同一한 내용의 監督을 하고 있다. 특히 책임준비금 규제, 자산운용 규제, 모집 규제, 검사 및 행정지도는 대부분의 국가가 보험회사와 동일한 일원화된 규제를 하고 있다. 물론 일본에서도 주요 선진국과 같은 감독 일원화 노력은 제 2장에서 상술한 바와 같이 여러차례에 걸쳐 시도되어 왔다. 그러나 80년대에 들어와 공제사업에 대한 監督問題가 다시 問題化된 것은 공제가 민간보험과 다를 바 없을 정도로 성장했기에 따라 契約者 保護, 健全經營의 여부 등이 社會問題化 되기에 이르렀기 때문이다. 이하에서는 공제사업에 관한 監督規制 方案의 諸說을 살펴보기로 하겠다.

가. 保險業法에 의한 一元管理

공제사업이 보험사업의 아웃 사이더가 아니라 保險·共濟事業이라는 同一事業의 관점에서 현행 保險業法을 改正하여 保險·共濟監督의 一元化를 도모하고 또한 共濟도 保險募集團束法, 損害保險

料率算出團體法の適用을 받도록 한다(坂井幸二郎). 또한 保險과 共濟를 포함한 保險廳 또는 保險共濟廳의 創設을 제창하는 자도 있다.

나. 保險事業 基本法の 制定

保險業法을 廢止하고 새롭게 保險事業과 共濟事業을 포괄한 監督法 (가칭, 「保險事業基本法」)을 制定하여 이에 의거하여 所管行政部處마다 省令을 만들어 各省(각 행정부처)이 감독하는 방법이다 (藤田仁 教授).

다. 各 根據法規의 改正

이 案은 生活協同組合의 監督官廳인 厚生省이 '83년 生保業界에 제시한 厚生省 공식 견해로서 공제와 민간생보는 향후 각각의 근거법에 따라 相互發展해야 한다는 기본적 인식아래, 각 공제사업의 根據法規를 개정하여 보험업법에 準하는 監督規制 內容을 삽입한다.

라. 共濟基本法の 制定

공제사업의 특징을 중시하는 입장에서 보험업법과는 별도로 각 공제사업의 根據法規를 統一한 「共濟基本法」을 제정하여 이 기본법의 內容을 保險業法에 準하는 內容으로 하고 監督官廳을 대장성과 關係행정청과의 共管으로 한다(鴻常夫 教授). 共濟基本法에 의해서 오랜 역사에 걸쳐 민영보험과 對立해 오면서 법질서에서 排除되어 「類似保險」으로 轉落되었던 공제를 정식 「共濟保險」으로 法認·承認하게 되는 것이다. 吉川吉衛 教授에 의한 共濟基本法 具體案은 다음과 같다.

- ① 공제기본법의 제정시까지의 공제기본법안에 의거 각각의 공제사업의 근거 법령등을 整備

한다.

- ② 規制對象의 共濟事業體는 i) 지역 내지는 지역을 제한하지 않고 不特定多數를 대상으로 모집활동을 하는 공제 및 ii) 지역·지역의 경조금제도의 성격을 갖는 閉鎖型 共濟를 제외한 사업이 大規模인 共濟에 限定해야 한다.
- ③ 공제사업의 실시주체는 協同組合 등의 中間法人으로 한다.
- ④ 공제사업의 Solvency(지급능력) 健全化를 위해 責任準備金 算出方法과 算出額 등을 포함한 共濟規程에 관한 사항, 共濟事業 認可에 관한 사항, 保險事業의 保險計理人에 상응하는 자에 관한 사항 등의 最低限의 사항이 규정되어야 한다.
- ⑤ 告知義務에 관한 사항, 免責事由에 관한 사항, 또한 生命共濟의 경우는 他人의 生命共濟에 관한 사항, 非生命共濟의 경우는 重複超過共濟에 관한 사항 등이 규정되어야 한다.
- ⑥ 보험모집단속법 중의 募集人的 資質 確保에 관한 사항이 규정되어야 한다.
- ⑦ 再共濟에 관한 사항이 규정되어야 한다. 특히 공제사업의 지불능력을 보장하기 위한 共濟保險保證機關을 설치할 필요가 있다.
- ⑧ 공제사업의 해당소관청에 의한 隨時檢査에 관한 사항은 法定化되어야 한다.

이상의 諸說중 어느 說이 가장 바람직한가 하는 것은 共濟의 歷史, 保險과 共濟의 關係, 공제의 현상 즉 實質의 保險行爲인 點 등을 감안하여 판단되어질 政策課題이다. 그러나 오늘날의 대규모화한 공제가 보험이 아니라는 類似保險 現象 속에서 방치될 성질의 것이 아니라는 것은 일반적으로 시인되고 있다고 할 수 있을 것이다.

V. 結 論

戰後 日本保險史上 最大の 事件은 농협공제를 발단으로한 「共濟」가 보험시장에 價格競爭과 「建物更生共濟」 등의 商品開發競爭을 導入한 것이라고 한다. 오늘날 손해보험업계의 주력상품이 된 積立型保險의 효시인 建物更新保險의 原形은 농협체통의 火災共濟團體가 개발한 建物更生共濟이다. 生保業界에 있어서도 戰後 '52년 이래 수차례에 걸쳐 保險料의 低料化가 실시되었는 바, 이는 死亡率의 低下에도 기인하지만 岩崎 稜 教授에 의하면 이보다도 組合共濟가 생명보험시장에 價格競爭을 導入한 결과라고 설명하고 있다.

전후 초기의 공제사업은 保險制度의 民主化와 相互扶助精神에 입각한 小地域의 協同組合保險事業이었다. 그러나 農協에서 보는 바와 같이 都市化의 진전에 따른 농업이탈, 사업기반인 농업의 지반침강이 농협공제의 조합원 의식을 희박화시키고 한편으로는 위기의식을 초래하기도 하였다. 이러한 위기를 탈피하는 과정에서 새로운 募集制度 즉 員外利用制度 등을 도입하였고 현재는 전일본 민간보험회사중 引受規模에서 2위에 해당하는 굴지의 공제사업으로 성장하였다. 농협공제의 이와 같은 성장에 보조를 같이하여 기타 공제사업 단체들도 전국적 규모로 공제사업을 확대해가고 있다. 특히 전혀 法的根據도 갖지 않는 공제단체나 「관혼상제회」같이 아예 공제의 명칭마저 사용치 않는 공제단체까지 생겨나고 있다.

이들 공제단체의 문제점은 III장에서 기술한 바와 같으나 특히 보험의 數理的 技術을 무시한 共濟商品設計, 민영보험의 보험요율에 모집비용만 할인한 채로 사용하고 있는 모순, 責任準備金의

불건전한 積立, 募集規制의 不在로 인한 공제계약자 피해, 民保에 비해 과다한 共濟金 支給 免責事由로 인한 民願의 多發 등을 들 수 있다.

오늘날의 大規模 共濟는 몸집이 비대한 巨人이 되었지만 가입자에 대한 공정하고 객관적인 위험 보장 서비스, 지급능력의 충실화, 자산운용의 효율성 등에 있어서는 많은 문제점을 안고 있으며 천대만상인 小規模 共濟의 경우는 그 實態조차 파악이 어려울 정도로 法の 망을 뚫고 벗어나가 있다.

따라서 현단계에서의 共濟對策은 유사보험으로서의 공제대책이 아니라 공제의 실태와 현실을 감안한 실질적인 대책이 시급한 것이다. 공제를 유사보험으로서 규정하고 공제의 성장을 방해할 것이 아니라 공제의 健全한 發展을 도모하고 보험사업의 파트너로서 받아들일 것은 받아들이고 한편 無秩序한 共濟에 대해서는 法の 規制안에서 새로운 誕生을 시키는 것이 바람직할 것이다. 이러한 맥락속에서 주장된 共濟改善方案이 前章에서 서술한 保險業法에 의한 一元管理, 保險事業 基本法の 制定, 各 根據法規의 改正에 의한 共濟 根據法 整備, 共濟基本法の 制定論이다. 이들 諸 方案의 경우도 한결 같이 共濟의 法制化를 통한 해결방안을 모색하고 있다.

이러한 解決方案은 새삼스러운 것만은 아니다. 이미 서술한 바와 같이 주요 선진국의 경우도 공제는 보험사업의 한 형태로서 危險保障 서비스를 하고 있다. 보험계약자, 공제계약자 보호를 위하여 공제제도의 법제정비, 보험사업과의 相互關係整備 등은 국민을 위한 國家의 公共서비스 次元에서도 해결되어야 할 과제일 것이다. 일본의 공제는 유사보험이라는 卑下된 용어속에서 生成하여 무수한 진통을 겪으며 成長해 왔고 오늘날에는 무시할 수

없는 존재가 되긴 하였으나 또한 동시에 많은 문제점을 안고 있으며 해결의 실마리를 하나씩 풀어 나가고 있다.

이러한 일련의 과정이 우리의 문제로서도 와 닿는다. 그러나 생성과정은 유사하였더라도 발전의 모양은 달랐던만큼 성급한 결론을 내리긴 어려울 것이다. 하지만 우리나라의 공제도 일본의 공제가 겪은 많은 문제점을 그대로 사회에放出시키기 전에 새로운 改善方案을 모색하여야 한다.

특히 일본의 共濟制度 生成過程, 發展過程에서 歪曲된 문제점들, 그리고 保險의 本質의 側面에서 해결했어야 함에도 불구하고 政治的·社會的 背景 때문에 해결치 못한 문제점들, 그 결과 야기되고 있는 오늘날의 공제 문제점들 이러한 문제점들은 오늘날의 우리나라 공제에도 再照明하여 풀어나가야 할 宿題이며 이를 통하여 共濟의 진정한 進化·發展을 이룩할 수 있을 것이다.

參 考 文 獻

- 日本保險業史編纂委員會, 『日本保險業史 通史編』, 東京, 保險研究所, '68年
- 生命保險文化研究所, 「生命共濟」, 『生命保險新實務講座』, 東京, 有斐閣, '90年
- 生命保險協會, 『生命保險事業と他業界のあらまし』, 東京, '91年
- 宇佐見憲治, 『生命保險業100年史論』, 東京, '84年
- 前川 寛, 「保險の價格と監督規制-(附錄)明治初期の競争」, 『論集』, 第17號, 東京, '70年
- 宮本英利, 『損害保險-21世紀へのビジョン』, 金融財政事情研究會, '88年
- 生命保險協會, 『生命保險市場論』, 東京, '92年
- 藤田仁, 「共濟事業と保險事業の問題」, 『保險法學の諸問題』, 東京, '80年
- 坂井幸二郎, 「保險行政一元化論議の再燃」, 『共濟と保險』, 第20卷第7號, 東京
- 鴻常夫, 「(講演)保險と講演」安全火災記念財團叢書7號, 東京, '78年
- 小藤康夫, 「類似保險會社の擡頭と崩壊-賦課式保險と確定式保險の相違について」, 『所報』, 第70號, '85年
- 山上正博, 「共濟事業の現状とその沿革-共濟事業の監督規制問題の觀點から」, 『生命保險經營』第49卷2號, '81年
- 金融財政事情研究會編, 「生損保を襲う共濟急成長の荒波」, 『金融財政事情』, 第34卷第44號, '83年
- 仲田達夫, 「業際問題をめぐる現状と對應-特に共濟事業の擴大化をめぐって」, 『週刊インシユアランス(生保版)』, 新年特輯號, 東京, '82年
- 行政管理廳行政監察局, 「生命火災等の共濟事業に關する調査結果報告書」, '79年
- 竹内昭夫, 「損害保險契約法改正基本問題-保險共濟消費者保護-」, 損保事業研究所創立40周年記念損害保險論集
- 吉川吉衛, 『保險事業と規制緩和』, 東京, 同文館, '87年