

類似保險制度的 現況과 民營保險과의 相互 發展方案

申 守 植

(高麗大教授·經濟學博士)

目 次

- I. 用語와 概念上的 問題
- II. 生成背景과 現況
- III. 課題와 問題點
 - 1. 共濟事業에 대한 規制論
 - 2. 保險業法의 適用與否
 - 3. 共濟事業에 대한 監督的 側面
 - 4. 主力商品의 問題
- IV. 民保와의 相互 發展方案
 - 1. 再共濟制度의 추진
 - 2. 商品 및 料率算出 支援
 - 3. 保險業界의 자세전환

I. 用語와 概念上的 問題

1960年代부터 우리나라 保險業界(특히 損害保險業界)에서는 類似保險이라는 용어를 즐겨 사용하여 오고 있다. 이것은 保險業法의 規制를 받고 있는 民營保險 이외의 다른 保險形態를 指稱하는 것으로서 실제로는 共濟 또는 共濟事業이라는 이름으로

協同組合 등 다른 기관에 의하여 운영되고 있다.

類似保險이라는 용어는 保險學에 있어서 公認된 學術用語는 아니다. 英語로 굳이 표현한다면 quasi-insurance 라고 할 수 있으나 英文文獻에서 흔히 찾아 볼 수 있는 것은 아니며 日本에서도 이 단어는 일반화되어 있지 않다. 우리나라에서는 오히려 共濟라는 말이 관련단체에서 사용하고 있는데 民營保險에서 類似保險이라고 부르고 있는 배경에는 몇가지 사정이 있는 것으로 판단된다.

첫째, 1960年代初 농협과 수협 등 협동조합이 중심이 되어 운영하게 된 이 사업에 대해서 경쟁 관계에 있다고 보고 반대하여 온 民營保險業界에서는 이들 제도를 하나의 保險制度로서 그 범주에 넣어 주려고 하지 않았다. 다소 질시와 반대 및 비판적 시각에서 붙여진 호칭이다.

둘째, 당시 損害保險과 관계된 類似保險이 협동조합에서 영위되고 있었지만 그 후 火災·海上保險 뿐만 아니라 生命保險, 保證保險, 自動車保險과 관계되는 사업이 여러 기관에서 雨後竹筍처럼 난립됨에 따라 이들 전체를 포함한 포괄적인 名稱으로 民營保險業界에서 정착되어 왔다.

세제, 우리나라에서 類似保險과 관련되는 用語로서 公營保險이라는 존재는 매우 애매하게 쓰이고 있다. 保險事業의 운영주체가 국가 또는 公共機關일 때 公營保險이라고 할 수 있다. 社會保險(産災保險, 醫療保險 등)을 제외하고 輸出保險, 遞信保險이 여기에 해당되는 것으로 볼 수 있으나 현재 類似保險의 범위에는 채신보험까지 포함시키고 있다. 채신보험은 과거 채신부가 운영하여 온 國民生命保險을 재건한 것으로서 輸出保險과 같은 범주에 포함시키는 것은 분류상 문제가 있다. 수출보험은 채신보험과 달리 어떠한 경우에도 民營保險에서 취급하기 어려운 保險制度로서 이것은 아직 우리나라에서 시행되지 못하고 있는 農業保險(農業災害保險)과 더불어 특정산업을 지원하기 위한 産業政策保險으로 분류하는 것이 옳다고 생각된다.

실제적으로는 해당기관에서 대부분 共濟事業이라는 이름으로 쓰이고 있는 우리나라의 제도는 民營保險側에서 굳이 別稱으로 類似保險이라고 할 필요가 있는지 의문시되고 있다. 類似保險이라고 하여도 일반국민의 視角에서는 반드시 民營保險과 差別化되는 것은 아니다. 각 기관에서 共濟事業이라고 부르고 있는 이유는 농협 등의 先發制度에서 이를 쓰고 있어서 그 호칭이 傳來되고 있으며 다른 한편에서는 실질적으로 保險事業이면서 保險이라는 용어를 쓰면 名稱 사용금지를 규정한 保險業法(제8조), 醫療保險法(제16조) 등에 저촉되기 때문이다. 學生醫療保險도 1960년대부터 서울대학교 등에서 운영하며 왔지만 의료보험법을 의식하여 현재 각 대학에서는 學生醫療共濟로 改稱하여

사용하고 있다. 상대방들이 공식적으로 쓰고 있는 呼稱이 있을 때에는 그것을 존중할 필요가 있다. 따라서 일반적으로 共濟事業이라는 용어를 경쟁관계에 있는 民營保險側에서 類似保險이라는 別稱을 사용하는 것은 잘못된 것으로 보인다.

II. 生成背景과 現況

우리나라에서 각종 共濟事業이 출현하여 크게 번성하고 있는 이유와 그 배경은 다음 몇가지 사실에 기인하고 있다.¹⁾

첫째, 日本制度의 영향을 받은 것이다. 日本의 共濟事業은 제2차대전 이전부터 각종 協同組合을 중심으로 실시되었고 戰後 이 제도는 生命共濟와 損害共濟의 모든 영역에 걸쳐 크게 번성하였다. 또한 共濟事業이라는 용어 역시 日本에서 유래된 것이며 현재 共濟事業은 日本에서 民營保險의 영역뿐만 아니라 社會保險의 영역에서도 사용되고 있다. 例로서 公的年金의 다양한 형태 가운데 국가공무원, 지방공무원 등에 있어서는 共濟組合이라는 표현을 사용하고 있다.

이상과 같은 日本의 영향을 받아 우리나라도 초기에는 농협과 수협을 운영주체도 하여 共濟事業이 취급되기 시작하였다. 농업협동조합의 共濟事業의 시초는 火災共濟로서 1915년 地方金融組合에서 처음으로 실시되었고 이 組合의 조직변경으로 신설된 朝鮮經濟協會 및 朝鮮金融組合協會를 거쳐 1933년부터 朝鮮金融組合聯合會에서 다시 계승하였다.²⁾

畜牛共濟는 1919년 경북축산조합연합회, 1922

1) 韓國保險學會, 保險産業發展方向研究, 1985, pp. 122-124.

2) 拙著, 韓國保險史, 貿易經營社, 1974, pp. 51-52.

년 함경북도(길주군) 畜産同業組合聯合會, 1924년 경기도 및 강원도 등에서 실시되었고, 1932년부터 그 운영주체는 道農會 및 郡農會가 되었다. 이와같은 畜牛共濟 역시 日本制度에 영향을 받은 것인데 일본에서는 1929년 가축보험법의 제정으로 畜牛共濟가 발전하였다.

둘째, 우리나라에서 共濟事業이 번성하고 있는 이유는 民保市場에서의 흡수노력의 부족 및 對處能力이 부족하였기 때문이다. 과거 民營保險이 발달되지 못하여 協同組合 등이 필요로 하는 保險商品을 제공하고 있지 못하거나 또는 높은 料率 및 적극적인 인수노력의 부족으로 共濟事業이라는 이름으로 協同組合內에서 自家保險이 발생하였다. 漁船共濟 등 水協의 共濟事業은 전자에 속하고, 1960년대 이후 農協 共濟事業의 재건은 후자에 속하는 것으로 볼 수 있다.

漁船共濟는 1937년 9월 日本制度의 영향을 받아 잠시 실시된 경우가 있었으나 8.15해방이후 중단되었고, 1953년 10월 大韓水產中央會의 발족으로 1955년부터 다시 실시되었다. 이것은 그 당시 UNKRA, ICA 등 각종 원조자금에 의하여 건조된 어선의 보험가입이 필요하였는데 保險會社에서 선박보험을 취급하지 않고 있었기 때문에 수산단체에서 共濟事業의 운영이 불가피하였다. 어선공제뿐만 아니라 大韓水產中央會의 船員共濟(1958), 韓國海運組合의 여객상해공제(1960), 漁具共濟(대한수산중앙회) 등도 그 때까지 民營保險에서는 취급하지 않았다.

이상과 같이 1950年代 우리나라의 공제사업은 損害共濟가 중심이었고, 火災保險에만 주력하고 있던 民營保險과는 경합관계에 있지 않았다. 그러나 1960년대 초반부터 농협, 수협 등의 협동조합

이 체제를 개편하고 사업이 활성화되어 民營保險의 主宗商品인 火災保險과 生命保險을 취급하고 그 실적이 매년 증가함에 따라 그 이후 民營保險의 관심과 반대가 있어 왔다. 공제사업을 類似保險이라고 표현한 것도 이 때부터 이었다. 협동조합이 중심이 되어 공제단체가 출현한 것은 다른 편으로 전후 일본의 영향을 받은 것도 하나의 이유가 될 수 있다.

세째, 1960년대 이후 기존 共濟團體인 농협, 수협, 한국해운조합 이외에 敎員共濟, 運輸共濟(버스, 택시, 화물자동차 등), 建設共濟組合 등이 화재보험, 생명보험, 자동차보험, 보증보험을 영위하면서 그 범위와 실적이 크게 증가하고 있는 것은 공제제도간에 서로 자극을 받게 되고 다른 한편으로는 民營保險市場의 급격한 성장에도 영향을 받고 있기 때문이다.

共濟制度 상호간의 자극은 기존 농협과 수협의 공제사업이 성공적으로 추진되고 있어서 火災共濟와 生命共濟가 선도적 역할을 하고 있었으며 民營保險의 성장은 1970년을 전후하여 사업자단체가 운영주체가 된 건설공제조합, 운수공제조합, 造船共濟, 電氣工事共濟 등의 출현을 보게 되었다.

현재 우리나라의 共濟制度는 매우 복잡하게 전개되고 있어서 그 분류체계를 세우는 것이 쉽지 않다. 농협과 수협처럼 전문공제기관이 아니면서 다른 사업중의 하나로서 공제사업을 영위하지만 건설공제 등은 특정 공제사업을 목적으로 하는 전업단체이다. 또한 농협과 수협은 여러 상품을 취급하는 綜合共濟機關이 특징이 되고 있다.

民營保險의 입장에서 보면 生命共濟보다는 損害共濟의 확산과 보급이 크게 우려되고 있다. 전통적인 火災保險에서부터 시장의 주력상품인 자동차

보험, 그리고 여러 유형의 보증보험과 관계되는 공제사업이 특히 1980년대부터 크게 확산되고 있다. 특히 손해공제는 협동조합 등의 경제적 약자의 모임이 아닌 사업자단체가 별도로 공제기관을 설립·운영하고 있다는 점에서 문제되고 있다.

반면에 生命保險業界에 있어서 共濟制度에 대한 관심은 損害保險業界보다 다르게 나타나고 있는 것처럼 보인다. 손해보험업계는 신설 동업회사의 참가가 없는 시장여건에서 새로운 공제의 출현 또는 기존 공제의 성장을 피부로 느낄 수 있지만 생명보험업계에서는 손해공제와 달리 새로운 시장이 형성될 수 있는 제도적 기반이 약한데다가 1980년 중반이후 신설 생명보험회사가 수도권, 지방, 합작회사 등으로 크게 난립되고 있어서 외곽시장인 共濟組織에 대해서 관심을 가질 여유가 없었다. 다른 한편으로 생명보험업계는 共濟制度에 속하는 것은 많지 않지만 체신보험과 같은 官營保險, 생명보험과 경쟁이 예상되는 公的年金制度(공무원, 군인, 사립교원, 국민연금 등)의 확산, 은행 등과의 영역조정 등에서 우려되는 점은 손해보험업계에서 고민하고 있지 않는 새로운 문제들이다.

손해공제의 영역에 속하고 있지만 우리나라 공제사업에서 최근 계속 신종공제로 확산되고 있는 것이 보증보험(공제)과 관계되고 있는 것들이다. 이것은 종래의 건설공제 이외에 전기공사공제, 조선공업공제를 비롯하여 중소기업공제조합 등 여러 유형의 보증공제가 크게 번성하고 있다. 최근 민영보험에서는 대한보증보험과 한국보증보험 두 회사가 양립하고 있는데 비록 시장영역은 크지 않고 해도 앞으로 이들의 관계는 매우 중요시 해야 할 것이다.

공제사업의 분류기준은 운영주체별, 공제종류별,

準據法の 有無(保險業法の 排除與否) 등 여러가지가 있다. 운영주체는 협동조합 또는 일반조합에 의한 구분, 공제사업만을 목적으로 설립된 조합(건설공제조합, 대한교원공제조합, 전기공사공제조합 등)이 있다. 또한 사업의 일부로서 공제사업을 영위하고 있는 단체는 한국해운조합, 한국조선공업협회, 한국조선공업협동조합, 신용보증기금, 대한의학협회 등이 있다.

그 이외에도 生命保險과 유사한 기능을 수행하고 있는 공제단체로서 체신공제조합, 전매공제회, 대한소방공제회, 대한지방행정공제회, 군인공제회, 關友會, 稅友會, 철도청 공제조합 등이 있다. 이상과 같은 각종 공제사업을 종합적으로 정리하면 <표-1>과 같다.

Ⅲ. 課題와 問題點

우리나라 保險市場은 民營保險을 主軸으로 하고 있지만 위에서 언급한 共濟保險市場이 가세하고 있을 뿐만 아니라 外國保險社의 단독 또는 合作進出, 체신보험 등 관영보험, 生命保險과 경쟁관계에 있는 公的年金保險市場 등이 복합적으로 구성되어 있다. 이 가운데 民營 損害保險市場과 특히 경쟁관계에 있는 共濟制度에 대해서 어떠한 입장과 視角에서 보느냐에 따라 그 과제 내지 문제점은 다르게 나타난다. 이제까지 共濟事業에 대한 視角은 保險會社의 입장에서는 반대, 비판, 질시하는 면이 없지 않았다. 保險業界의 비판속에서 共濟事業이 엄연하게 保險市場의 한 구석을 차지하고 있는 이상 필요한 경우 共濟利用者들도 保險加入者의 범주로 이해하고 이들의 보호를 감독법규 차원에서 신경을 써야 하며 민영보험과 共濟制度간의 상호

(丑-1)

共濟事業機關 現況

分類	事業主體	監督部處	準據法	共 濟 種 類		備考
				生命共濟	損害共濟	
協同組合	農業協同組合中央會	農 水 產 部	農 協 法(1961)	生活安定共濟 등 7種	火災共濟 등 4種	保險業法適用排除
	水產業協同組合中央會	水 產 廳	水 協 法(1962)	教育共濟 등 9種	漁船共濟 등 4種	"
共濟組合	建設共濟組合	建 設 部	建設共濟組合法(1963)		各種 保證共濟	
	電氣工事共濟組合	動 資 部	電氣工事業法(1976)		各種 保證共濟	
	大韓敎員共濟組合	文 教 部	大韓敎員共濟會法(1971)	生命共濟		
法人團體	全國버스運送事業組合聯合會	交 通 部	陸運振興法(1977)		自動車共濟	
	全國貨物自動車組合聯合會	"	"		"	
	全國택시 "	"	"		"	
	韓國海運組合	海運港灣廳	韓國海運組合法(1962)		船舶, 旅客, 船員	
	韓國造船工業協會	商 工 部	海運產業育成法(1984)		船舶共濟	
	韓國造船工業協同組合	"			"	
	信用保證基金	財 務 部	信用保證基金法(1974)		保證共濟	
其 他	地方公有建物災害復舊共濟會	內 務 部			火災共濟	
	大韓醫學協會	保 社 部		生命共濟	賠償責任共濟	
	遞信共濟組合			"		
	專賣共濟會			"		
	大韓消防共濟會			"		
	大韓地方行政共濟會			"		
	軍人共濟會			"		
	鐵道廳共濟組合			"		

발전을 도모해야 할 것이다.

1. 共濟事業에 대한 規制論

共濟事業은 1960年代부터 크게 확산되는 가운데 民營保險에서는 이들을 이른바 類似保險이라고 하며 재무부 당국에 대하여 규제를 강력하게 요청하였다. 그 규제요청과 대책론은 1961년 농협이 그 이전까지 民保에서 취급하던 자체내의 米穀担保融資에 대한 火災保險을 독자적인 火災共濟로 실시하면서 대한손해보험협회는 재무부를 통하여 규제를 요청하였으나 保險業法の 적용을 받지 않는 농협공제에 대한 직접적인 규제는 불가능하였다. 그 후 손해보험시장에서는 화재, 해상, 자동차

보험 등의 풀율이 형성되면서 시장에서의 자유경쟁의 여지가 없어지게 됨에 따라 손해보험회사와 협회의 관심이 적어지는 가운데 공제시장의 세력은 확대되어 왔다.

民營保險側の 공제에 대한 관심은 1980년대 중반이후 火災保險풀율의 단계적 해체, 자동차보험의 多元化, 운수공제의 번성, 각종 보증공제의 확대로 관심을 표명하여 오고 있으나 이제는 이들 사업단체도 자체정비를 강화하고 사업의 뿌리를 내리고 있기 때문에 단순한 관심, 반대진정으로 그 성과를 기대할 수 없는 실정이다.

손해보험업계로서는 공제사업이 여러가지 운영 주체에 의하여 많은 종목이 취급되고 있어 관심이

분산되어 왔다. 특히 保證共濟는 保證保險이 대한 보증보험(주) 전업사에서 한국보증보험(주)이 추가 신설되어 관심이 그만큼 분산될 수 밖에 없으며, 운수공제에 대해서도 자동차보험이 독점에서 多元化(1983)됨에 따라 11社の 개별적인 관심은 매우 저조하게 되었다.

생명보험업계는 1965년 8월 농협의 生命共濟가 실시되기 전까지는 큰 관심을 보이고 있지 않았으며, 1976년말 체신부의 국민생명보험의 중단(농협 공제로 이관)으로 외곽시장에 대한 관심없이 업계 내부의 경쟁에만 주력하였다. 그러는 동안 농협, 수협 등의 生命共濟가 꾸준한 성장을 하여왔고 1983년 7월부터 국민생명보험이 체신보험으로 부활되면서 과거 어느 때보다 관심을 보이고 있다. 生命保險協會는 재무부를 통하여 체신보험의 상품 개발과정에서 民保商品을 적극적으로 모방하는데 반대입장을 취하고 있다.

共濟事業 즉 類似保險의 規制論은 保險業界, 學界 및 監督機關의 공동관심사이었다. 그러나 이제까지 어느 기관에서나 합리적인 대책을 마련하지 못하고 있다. 保險業界는 일부 신문을 통하여 관심을 표명하고 있으나 오히려 그것이 共濟團體를 자극하여 자료의 對外流出을 피하고 있어서 업계로서는 구체적인 실태조차 파악하지 못하고 있다. 이러한 점은 保險監督院의 保險年鑑 資料에서도 상대방이 일방적으로 제공하는 자료의 掲載에 그치고 있는 실정이다.

保險學界로서는 한국보험학회를 통하여 산학협동의 일환으로 농협공제, 수협공제 등을 特別會員으로 가입시키고 있어 공제에 대한 비판을 주저하는 경향이 있었다. 財務部도 保險監督 次元에서 문제를 제기시키지 못했을 뿐만 아니라 비록 관심

을 갖고 있다고 하여도 우리나라에서 행정부처간의 업무의 효율적인 조정이 이루어질 수 없는 여건속에 있었다.

2. 保險業法の 適用與否

共濟事業은 그 명칭이 어떠한 간에 사업의 구체적인 내용에 있어서는 民營保險과 실질적으로 구분되고 있지 않기 때문에 어떠한 형태에 의하든 간에 가입자의 보호와 그 사업의 건전한 발전을 위하여 지도·감독할 수 있는 법적 근거와 전문감독기관이 필요하지만 모든 공제사업은 民營保險에 비하여 특별한 규제를 받고 있지 않다.

保險業法 제5조(보험사업의 허가) 제1항에 의하면 보험사업(보증업무 포함)은 재무부장관의 허가를 받지 아니하고는 이를 영위하지 못한다고 규정하고 있고, 同 第2項에서는 허가를 받을 수 있는 자는 주식회사, 상호회사 및 外國保險事業者에 국한시키고 있고, 이를 위반하면 제211조(무허가 영업 등)에 의하여 3년이하의 징역 또는 500萬원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다. 또한 保險業法 제8조는 유사명칭의 사용을 금지시키고 있으며 이를 위반할 때에는 同法 제224조에 의하여 50萬원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

이상과 같이 保險事業을 면허 및 실체적 감독주위에 의하여 엄격하게 규제하고 있는 이유는 保險業이 다른 사업과 달리 특히 公共性·公益性·社會性·倫理性이 강하고 이 사업이 국민경제적으로 중요할 뿐만 아니라 수 많은 保險消費者를 보호하기 위함이다. 이러한 사실에도 불구하고 우리나라의 많은 공제사업중에서 保險業法の 적용배제를 규정하고 있는 것은 농협법 제13조와 수협법 제14조의 2 뿐이다.

農協共濟와 水協共濟를 제외한 다른 공제사업단체의 법적근거는 建設共濟組合法과 大韓敎員共濟會法 등과 같이 공제사업만을 목적으로 별도의 特別法을 제정한 것 외에는 대부분 관련사업법 중에서 공제사업을 업무영역의 하나로 규정하고 있다. 例로서 電氣工事業法(동시행령 제26조 제9호), 韓國海運組合法(제6조 제1항 제5호), 陸運振興法(제8조), 海運產業育成法(제3조 제1항 제7호 및 제12조), 信用保證基金法(제23조 이하)등이다. 그 이외의 群小 共濟組合은 관련입법이나 소관 행정부로부터 지도 감독을 받고 있지 않다.

공제사업에 대한 保險業法의 적용여부가 문제된 것은 1961년 12월 13일 재무부가 법체처에 대하여 당시 농협 공제사업의 保險業法 適用與否에 대하여 유권해석을 의뢰한 바 있었다.³⁾ 이 때 法制處는 농협법 제13조 단서 「朝鮮保險業會」은 保險業法의 代置法으로 볼 수 있으므로 공제사업은 보험업법에 저촉되지 아니한다는 잘못된 해석을 한 바 있다.⁴⁾

농협법이 제정된 1961년 7월 29일 당시 우리나라에서는 保險業法(1962. 1. 15 제정)이 존재하지 않았기 때문에 일본 농협법에서의 보험업법 적용배제 조항을 그대로 모방하면서 실존하지 않은 조선보험법령에 대해서 농협법의 입안자와 법체처에서는 실존한 법령으로 착각하고 있었다.

공제사업에 대한 保險業法을 적용하기 위하여 재무부는 1969년부터 동법의 개정을 준비하고 과거 일본 보험업법에서 시도한 것 처럼(결과적으로

실패) 共濟를 組合保險으로 인정하고 이를 재무부에서 민영보험과 일괄적으로 감독하려는 취지에서 보험업법 개정안을 국회에 상정하였으나(1970년 말) 농림분과위원회의 반대로 실현되지 않았다.⁵⁾ 그 때의 개정안에 의하면 保險業法 제6조에서 보험사업의 경영형태를 주식회사 또는 상호회사 이외에 基金이 5千萬원이상인 組合(法人組合 포함)을 추가하는 것을 골자로 하고 있었다.

共濟事業에 대한 保險業法의 적용문제는 우선 그 의도가 일방적인 규제 또는 감독의 일원화 차원에서 출발한다면 상대방과 관련부처에서 승복을 하려고 하지 않을 뿐만 아니라 그 적용영역(상품, 약관, 준비금, 요율 등)을 민영보험처럼 포괄적으로 규정할 경우 공제업무와 관련되는 협동조합내의 다른 사업에 대해서도 간섭하는 결과를 초래하게 되어 문제될 수 있다. 그러나 농협법이나 수협법과 같이 명문규정으로 공제사업에 대해서 保險業法의 적용배제를 일방적으로 규정하고 있는 것도 문제이다. 특히 문제되는 것은 단순히 관련사업법에서 업무영역의 하나로 「共濟事業」을 추가하여 놓고 그 내용은 실질적으로 보험사업을 영위하고 있는 다른 모든 공제사업에 대해서는 保險業法 저촉여부를 법률적으로 진지하게 논의할 필요가 있다. 이것은 각종 사업자단체에서 「××진흥법」, 「×××육성법」, 「×××촉진법」을 제정 또는 개정하면서 共濟事業이라는 한 단어의 삽입으로 보험사업이 가능하고 200여개의 법조문을 갖고 있는 보험업법이 이들에 대해서 무력하다면 유사한 先

3) 1961. 12. 13 財理 제7751호 「農協協同組合의 共濟事業」 참조

4) 保險業法의 來歷과 朝鮮保險業會에 대해서는 拙稿, 農協法 제13조 朝鮮保險業會의 正體, 損害保險 제7권 제1호 (1967.3) 참조

5) 韓東湖, 保險業法 改正法律案에 있어서의 問題點, 保險月報, 제72호(1969. 5), p. 9.

예에 따라 많은 새로운 共濟團體의 출현은 앞으로 계속될 것이다.

3. 共濟事業에 대한 監督的 側面

공제사업에 대해서 保險業法에 의한 私保險監督機關이 일괄적으로 지도 감독하는데 문제가 있다고 한다면 保險業法가운데 기술적으로 중요한 사항에 대해서 해당되는 각 공제사업의 주무관청에서 별도의 법적근거를 마련하여 적절하게 감독하는 것이 공제사업의 건전한 발전과 공제가입자의 권익보호를 위해서 필요할 것이다.

우리나라 공제사업에 대하여 큰 영향을 미치고 있는 日本의 共濟事業에 있어서 규제론을 살펴보기로 한다. 日本에서는 敗戰後인 1950년대 초반에 공제사업이 세력을 확장하고 있을 때 보험사업의 감독관청인 大藏省이나 보험업계 및 보험학계의 대세는 각종 조합의 공제사업에 대하여 絶代否定의 입장을 취하고 保險業法 위반으로서 억압해야 된다는 비판이 크게 일어나고 있었다. 업계와 학계의 일부에서는 主務官廳의 직권발동을 요구하고 만약 적절한 조치를 취하지 않을 때에는 고발하여 형사문제화시켜야 한다고 강력하게 주장하고 있었다.⁶⁾

戰後 이상과 같은 共濟否定論이 實益이 없게 되고 공제사업이 계속 발전함에 따라 일부에서는 현실문제로서 協同組合에 의한 類似保險 그 실체를 도외시하고 억압하는 자세는 당시의 객관적인 정세로 보아 타당하지 않다는 주장이 대두되었다. 오히려 會社保險과 組合保險이 각각 자기의 분야에서 발전하고 서로 보완하며, 保險體制內에 組合

保險을 끌어들이고 會社保險 밑에 組合保險을 두어 會社保險의 발전에 공헌할 수 있는 방책을 강구해야 한다는 주장으로 전환되고 있었다.

1970년을 전후한 두차례의 공제사업에 대한 日本 保險審議會의 答申報告書에서도 공제사업을 부정적으로 보지 않고 保險의 측면에서 共濟를 동일 원리에 입각하여 파악하려고 하고 있었다. 이와 같은 일본에서의 사정을 고려할 때 우리나라에서도 業界, 官界 및 學界의 의견, 태도 및 자세에 변화가 요망되고 있다. 否定的 視角은 보험업계 자신을 위해서도 도움이 되지 않을 것임은 그 동안의 경험으로 보아도 짐작할 수 있다.

감독적 측면에서 공제사업에 대한 입장은 민영 보험을 감독하는 財務部의 입지와 문제를 넓은 의미로 보아 공제를 포함한 우리 保險產業 全體에 대해서 소비자보호와 건전한 상호발전을 위한 두 가지 관점에서 문제를 다루어야 할 것이다. 保險과 共濟가 경쟁관계에 있는 것은 사실이지만 최근 외국보험시장의 개방압력에 대응하기 위해서도 保險과 共濟가 서로 노력하여 外國保險에 共同對處하는 것도 대국적인 견지에서 하나의 방법이 될 수 있다.

다른 한편으로 현실적으로 共濟를 완전한 保險制度로 인정할 때 民營保險과 경쟁관계를 떠나서 소비자보호와 保險市場의 건전한 발전을 위하여 어떠한 側面에서든지 民營保險에 준하는 감독은 절대로 필요하다.

선진국의 組合保險도 일부는 保險監督法의 규제를 받고 있는 경우가 많다(표-2, 3 참조). 우리나라에서도 1970년에 시도되었던 保險業界에 의한

6) 平井 仁, 保險行政と協同組合, 庭田範秋編, 現代保險の問題点とその解明, 慶應通信, 1971, pp. 253-258

〈丑-2〉

日本の 共済事業 監督内容

特別法 區 分	農業協同組合法	農業災害補償法	水産業協同組合法	消費生活協同組合法	環境衛生法	中小企業等協同組合法
組合의 名稱保護	法	法	法	法	法	法
組合員의 資格	法	法	法	法	法	法
準 用 規 定	法	—	—	法	法	法
組 合 員 外 利 用	法	—	法	—	法	—
定 款 記 載 事 項	法	法	法	法	法	法
認 可 權 者	農林大臣	農林大臣	農林大臣	厚生大臣	厚生大臣	通產大臣 大藏大臣
認 可 權 의 移 讓	單協一知事	單協一知事	—	都道府縣의 區域을 넘을 수 없음—知事	左 同	左同, 다만 大藏大臣과 協議
基礎書類의 提出	法	—	法	法	法	法
共 濟 의 種 額	—	法	—	—	法	法
共 濟 金 額 의 制 限	通 達	告 示	共濟規定	告 示	省 令	法
責任準備金의 積立義務	法	法	法	法	法	法
責任準備金 積立方法	省 令	通 達	省 令	省 令	省 令	省 令
財 產 利 用 制 限	省 令	省 令	省 令	省 令	省 令	法
經 理 區 分	法	法	省 令	省 令	法	—
共 濟 金 額 削 減 規 定	—	法	省 令	—	定 款	法
監 督 命 令	法	法	法	法	法	保險業法
報 告 徵 收 權	法	法	法	法	法	保險業法
檢 查 權	法	法	法	法(할 수 있는 취지의 규정)	法(할 수 있는 취지의 규정)	保險業法
商 法 의 準 用	共濟規定一部 準用	法(一部) 定款(一部)	法 第3篇 第10 章 保險全部	—	—	法 第3編 第10章 第1節 損害保險의 總則, 火災保險
保 險 業 法 의 準 用	—	—	—	—	—	8條, 9條, 10條 2項, 12 條(報告·徵收·檢査)監 督命令, 基礎書類變更命 令, 法令違反 公益侵害
保險業法의 適用排除	—	—	法	—	—	—
募集取締法의 準用	—	—	—	—	—	法

資料：庭田範秋，保險經營論，有斐閣，東京，1970，p.184

國 名	團 體 名	設立根據法	監 督 法	監 督 廳	Coop-Ins와 Non-Coop의 差異			其 他 協 同 組 合, 友 愛 組 合 等	備 考
					稅制上의 特典	a. 投資制限 b. 事業範圍의 差異	法規上의 差異		
英 國	Co-operative Insurance Society (C. I. S.)	1893年 産業 및 貯蓄組 合法	保險會社法, 簡易保險法	商務省 簡易保險監督官	없 음	a. 없 음	없 음	○ National Farmers Union ○ Fishing Vessels Coop-Ins. Society	Share Capital £ 105,000까지. C. I. S의 原受는 英國에 한함.
벨기에	La Prevoyans Sociale (P. S.)	協同組合法	生命保險, 勤災保險, 自賠償保險은 監督下에 있음.	經濟省保險局	없 음	保險會社보다 複雜하지 않음.	없 음	○ 庶民生命保險組合 ○ P. S. 共同金庫	納入資本에 대한 配當率이 6%로 規制되고 있음.
스웨덴	Folksam	會 社 法	保險監督法	保險監督廳	없 음	없 음	없 음	○ 地方家畜保險組合 ○ 年金保險協同組合 ○ 勤災保險相互組合	—
美 國	Nationwide	保險會社法	州監督法	州保險監督官	없 음	없 음	없 음	○ 미조리農民組合 ○ Mutual Service	民間會社와 比較하여 特別한 規定은 없음. 美國은 많은 형태의 協同組合保險이 있음.
	Mutual Service Ins. Co.	미네소타州協同組合法 미네소타州相互保險法, 社法	미네소타州相互保險法	"	"	"	"	○ 北部地域相互火災保險組合	
캐나다	Cooperative Ins. Service	캐나다·英國保險會社法	聯邦法令	—	없 음	없 음	없 음	○ 火災·傷害保險協同組合	—
	La Societe D'Assurance des Caisses Populaires	特別 法	퀘벡政府法令	—	"	"	"	○ 프랑스·美國相互保險聯合會	
	Cooperation Ins. Association Assurance-Vie Desjardins	온타리오保險法 特別 法	온타리오會社法·保險法 캐나다·英國保險會社法	保 險 局 財務省保險局	"	"	"	○ 友愛組合 ○ 農民組合	
오스트 렐리아	National Cooperative Insurance	協同組合法	聯邦保險法 協同組合法	協同組合登記官	없 음	a. 投資制限있음.	없 음	各種 共濟組合이 있음.	特別配當禁止
西 獨	Eigenhilfe	株式會社法	民法, 保險監督法 商法, 株式會社法	聯邦保險監督廳	없 음	없 음	없 음	○ Raiffeisen保險 Group ○ Alte Eigenhilfe	—
	Alte Volksfürsorge	"	"	"	"	"	"		
	Raiffeisen	"	"	"	"	"	"		
덴마크	Andels Tryg	1959. 5. 13 法律 第147保險法	—	商務省산하 保險審議會	없 음	없 음	없 음	○ Nerva ○ Andels Tryg ○ Mejeriernes og Landbugets ○ Alka	協同組合保險도 民營保險과 同一한 法律의 監督을 받음.
	Andels-Pensions	덴마크保險法	(有)	商 務 省	"	"	"		
프랑스	La Sauvegarde	株式會社法	(有)	財 務 省	없 음	없 음	없 음	○ 農協共濟保險金庫 ○ 家畜保險全國金庫 등	目的別 監督法規 7種

註: 이 資料는 1966年 國際協同組合聯盟(I. C. A)保險委員會에 寄附한 團體 12個國 22團體에 設問照會하여 9個國 16團體의 回答內容을 정리한 것임.
資料: 平井 仁, 前掲論文, pp. 262-263

감독방법이 재차 거론되어야 하며 그 다음 방법으로는 각각 독자적인 법적근거를 두고 해당부처의 감독을 받을 필요가 있다.

4. 主力商品の 問題

民營保險과 각종 共濟事業이 서로 보완하기 위해서는 共濟側에서 民營保險의 主力商品인 동시에 이익을 기대할 수 있고 모방이 쉬운 商品을 그대로 그들의 主力商品으로 개척하려는 데 문제가 있다. 이제까지 共濟의 主力商品은 火災保險, 生命保險, 自動車保險, 保證保險, 선박보험, 선원보험 등이었고 그 대상에 있어서 반드시 특정 조합원에만 국한된 것도 아니었다.

공제사업의 규모, 전국적인 조직 및 발전역사가 오래된 농협공제와 수협공제의 경우는 농수산업, 농어민, 농수협에 특히 관계되는 업종은 적고 民保의 주력상품에 영입이 집중되고 있었다. 이러한 현상은 수협보다 농협이 특히 그러하였다. 농협은 공제제도로 개발하는데 다소의 어려움이 있겠지만 농작물보험 내지 농업재해보험에 대해서 적극적인 관심을 보여야 할 것이다.

共濟商品가운데 또 하나의 문제는 운수공제단체의 존재이다. 周知하는 바와 같이 버스, 택시, 화물자동차 등의 사업단체는 교통부의 자동차손해배상보장법에 의한 직접적인 지원을 받으면서 民營保險과 같이 자동차책임보험을 二元的으로 취급하고 있다. 책임보험의 사회정책적 성격과 기본정신(No Loss, No Profit)을 고려할 때 任意保險에 의한 추가보상이 아닌 定額補償인 책임보험을 가해자인 사업자단체에서 취급하도록 허용한 것은 잘못된 조치이다. 운수업체 가운데서도 덤프트럭 등 특수차량으로 사고율이 높은 차종은 共濟를 하지

않고 民營保險에 전가시키고 있는데 책임보험제도가 안고 있는 모순과 문제점의 개선과 동시에 그 취급도 民營保險으로 一元化하든지 또는 國家責任으로 인수(또는 再保險 인수)하는 방법을 강구하는 것이 책임보험의 기본정신에 충실하는 길이 될 것이다.

IV. 民保와의 相互 發展方案

1. 再共濟制度的 추진

현실적으로 民營保險과 共濟事業의 상호 발전을 위한 방안은 民保에서 共濟事業側의 再共濟를 인수하는 것이다. 이것은 특히 損害共濟 가운데 大型危險을 인수하고 있는 한국해운조합공제의 선박, 수협공제의 어선, 건설, 조선, 전기 등의 保證共濟 부문에서 그 필요성이 인정되고 있다. 再共濟去來를 위해서 과거 保險業法의 개정, 해당 공제단체와 보험감독기관 및 保險會社와 교섭이 여러 차례 있었으나 民保側의 수용능력 및 수용태세의 부족으로 실패하였다.

1977년 12월 保險業法의 개정으로 韓國保險公社가 설립되면서 사업기능의 하나로서 再共濟를 인수할 수 있게 하였다. 保險業法 제179조는 한국보험공사가 공제사업의 再共濟業務를 영위할 수 있도록 규정하였고(同 제6호) 제208조(공제사업에 대한 협의)에 의하여 공제측과 기초서류에 해당되는 사항에 대해서 협의할 수 있도록 하였다. 이에 따라 재무부는 1978년 11월 再共濟協約締結을 사전에 보고하도록 한국보험공사에 지시하였으며(保險例規 1230-01-4), 또한 한국해운조합의 船舶共濟의 再共濟를 인가하도록 인가하였다.

再共濟去來는 아무런 실적없이 1984년 한국보험공사의 사업정지로 끝났다. 그러나 保險業法에 의한 再共濟去來를 인정하고 保險會社가 아닌 감독기관인 한국보험공사가 인수하도록 한 것은 保險政策上的 과오로 지적할 수 있다. 한국보험공사가 설립된 1978년 3월 이전까지 民營保險과 共濟側의 불편한 관계는 해소되지 않고 있었고 또한 전술한 바와 같이 共濟事業에 대한 保險業法의 적용도 구체적으로 요구하고 있지 못하고 계속 난립되는 공제사업을 재무부가 방관해 오면서 일방적으로 保險業法에서 再共濟의 인수를 규정하였으나 共濟側의 호응이 별로 없었고 그나마 한국보험공사의 사업정지로 끝나고 말았다.

공제사업을 현실적으로 하나의 保險團體로 인정하지 않을 수 없고 양자의 共存을 도모하기 위하여 再共濟去來는 필요한 조치이다. 그러나 이것은 성격상 保險會社(原保險 또는 再保險會社) 차원에서 취급되어야 할 것이고 마땅히 보험감독기관도 적극 지원했어야 할 것이다.

再共濟는 특히 水協側에서 원양어선의 위험을 소화하기 위하여 적극적으로 교섭에 임하였지만 그 동안 民保의 소극적인 자세로 결실을 보지 못했다. 과거 水協은 3차례에 걸쳐 再共濟去來를 제안하여 왔다.

제1차 추진은 1967년 3월 國營 大韓再保險公社와 民營 損害保險會社와의 협의이었다. 이 때 재무부는 水協이 보험업법 제3조 및 대한손해재보험공사법 제16조에 의한 보험사업자가 아니므로 再保險去來가 서로 불가능하다는 통보(1967. 8. 22, 제이보 1223-1482)가 있었다. 1967년 10월 수협측은 동양화재, 안국화재 등과 배상책임보험으로 거래할 것을 협의한 적도 있으며, 재무부는 그 때

새로 발족한 해상보험공동사무소(pool)만이 인수가 가능하다는 통보(1967. 11. 7, 제이보 1223-1931)를 하였는데 보험약관과 공제규정, 양자의 요율차이 등으로 타협이 실패하였고 공동사무소도 1968년 해산되고 말았다.

제2차 추진은 1973년 8월 이후 원양어선의 인수를 중단(民保에서 인수)한 수협이 1977년말 전술한 保險業法의 개정으로 한국보험공사와 再共濟去來를 협의(1978. 4)하였으나 공사측에서 담보조건 차이, 공제료의 저렴을 이유로 거절하였다.

제3차 추진은 1988년에 시도되었다. 이를 위하여 수협은 7월 25일 再共濟加入 협조요청 공문을 한국보험공사와 대한재보험주식회사에 보냈으나 공사는 사업정지를 이유로, 재보측은 보험업법상의 규정을 이유로 각각 인수할 수 없음을 통보한 바 있다.

수협이 원양어선공제를 포기하고 있는 동안 보험회사는 독자적인 요율과 담보조건으로 계약을 인수하고 있어서 수협측의 再共濟去來를 거부하여 왔지만 日本의 경우처럼 정부가 특별회제에 의하여 再保險을 인수하는 정책전환도 있을 수 있는 일이다. 따라서 재무부와 민영보험측은 수협공제가 담보능력의 부족으로 원양어선의 직접인수가 언제까지 불가능하고 民保의 加入對象으로 계속 남아 있을 것이라는 생각은 정부의 어업육성과 보호정책의 정책발상에 따라 사정이 달라질 수 있다는 가능성을 인정해야 할 것이다.

수협 원양어선의 再共濟는 民保와의 교섭이 불가능할 경우, ① 대한재보험(주)과 거래, ② 外國社와 거래 모색, ③ 어업손해보상법의 제정에 의한 정부의 再共濟 인수방법을 추진할 수 있을 것으로 보인다.

2. 商品 및 料率算出 支援

民保와 共濟의 相互協力을 위해서는 先술한 再共濟去來 이외에 각종 共濟事業團體의 商品開發과 합리적인 要素산출을 위하여 保險協會 또는 保險開發院에서 실질적인 도움을 제공하는 것이다. 共濟側에서 무조건 民保에서 개발·판매되고 있는 商品의 모방을 방지하기 위해서도 각 공제단체의 특징이 반영된 商品이 개발되도록 조언할 필요가 있으며, 擔保條件과 要素산출을 지원하는 것도 앞으로 再共濟去來를 가능하게 할 것이다.

保險開發院을 중심으로 한 民保側의 지원이 없을 경우 각 공제단체는 독자적인 自救努力, 공제단체간의 협의회 구성, 보험학술단체 또는 保險專門家의 개별적인 자문 등에 의하여 문제를 해결하려고 할 것이므로 장기적으로 民保와 감독기관의 공제에 대한 소극적인 자세는 언제까지나 지속되리라고 보이지 않는다.

3. 保險業界의 자세전환

기존 공제단체의 사업확장이나 새로운 공제단체의 설립에 대해서 보험업계는 과거와 같이 保險監督機關에 진정·건의를 통하여 대책을 마련하여 줄 것을 요망하고 협회로서 임무를 다 한 것처럼 방임해서는 안될 것이며, 감독당국도 공제사업에 대해서 직접적인 개입은 종래와 같이 앞으로도 어려울 것이다. 문제의 해결과 상호 발전을 위해서는 다음과 같은 보험업계의 자세전환이 요망되고 있다.

① 공제사업의 성장과 난립에 대한 保險業界의 자기반성이 무엇보다도 선행되어야 한다. 우리나라에서 공제사업이 生成·普及된 이면에는 民保市

場의 商品개발 부족, 고율의 보험요율, 각종 談合行爲, 서비스 정신의 부족에 그 원인이 있었다.

② 民營保險側의 잘못된 共濟觀의 시정이 필요하다. 보험업계는 공제사업을 輕視 또는 否定視하는 경향이 있었고 재무부에 대하여 정부차원에서 공제사업을 행정적으로 규제하여 줄 것을 바라고 있다.

③ 개별 보험회사는 물론 協會의 입장에서든 공제사업의 동향에 대한 정보가 어둡고 적극적인 관심과 대응책의 마련이 아쉬운 실정이다.

④ 共濟種目別 대응책의 마련이 필요하다. 공제사업의 종류와 유형이 매우 광범하고 복잡하기 때문에 획일적으로 공제사업에 대처할 것이 아니라 대상별로 대책을 마련해야 한다.

⑤ 共濟團體와 서로 협력할 수 있는 방안은 기술지원과 再共濟去來이다. 再共濟는 앞에서 언급한 바와 같이 元양어선 뿐만 아니라 한국해운조합의 元근해 선박(화물선 및 여객선), 책임보험의 근본적인 개선에 의한 운수공제에 의한 대책, 각종 保證共濟의 再共濟가 그 협력대상에 포함될 수 있다.

⑥ 확실히 法的規制面에서는 共濟가 保險보다 유리한 입장에 있다. 그러나 民保는 정부차원의 규제에만 기대하지 말고 既得市場의 경험과 기술을 활용하여 앞서 가도록 노력해야 한다.

⑦ 현실적으로 존재하고 있는 공제에 대한 保險側의 경시관, 반감, 오해 등의 해소에 노력해야 한다.

⑧ 공제사업의 동향에 대해서 보험회사간에 정보를 교환해야 하고 경우에 따라서 生保와 損保의 제휴에 의한 공동대처가 필요하다. 우리나라 보험업법에서는 생명보험과 손해보험의 겸업을 원칙적으로 금지하는 장벽이 있지만 농협공제와 수협공제는 종합공제제도로써 겸업을 하면서도 무리없이 발전하고 있다. 이러한 점에서 損生保는 가능한

범위(주로 가계성보험)에서 상호영역을 개방하는 문제를 깊이 있게 검토할 필요가 있을 것이다.

⑨ 保險이 共濟에 비하여 가격(요율)이 비싸므로 서비스의 강화가 필요하다. 계약의 사후관리, 보험금의 신속한 지급, 위험관리 서비스, 각종 보험시설의 개방등을 통하여 서비스에서 共濟보다 앞서 가야 한다.

⑩ 保險販賣에 있어서 지방시장의 개척이 활성화되어야 한다. 民營保險市場은 지금까지 大都市를 중심으로 영위하여 왔지만 중소도시와 농어촌을 배경으로 하고 있는 공제사업 및 체신보험은

언제나 大都市를 무대로 하여 움직일 수도 있다. 인구가 집중된 大都市는 언제까지나 기업보험의 고유영역이 될 수 없으며 앞으로 계속 그 守城이 용이하지 않을 것이다. 일부의 공제는 조합원을 대상으로 하고 있지만 공제사업의 성격상 非組合員의 사업이용도 가능하므로 도시의 직장인도 그 대상이 될 수 있다. 日本의 農協共濟는 자동차보험도 취급하고 있으며 우리 농협공제는 신원보증공제까지 취급하고 있어서 전국적인 조직을 갖고 있는 공제단체는 가입대상과 상품 등에서 民保보다 유리한 입장에서 사업을 확대시킬 것으로 보인다.