

일본의 생명보험계약자보호기구*

김 선 정**

<차례>

I. 문제의 제기

III. 일본의 보험사 경영파탄법제와 보험계약자 보호기구

II. 일본의 예금보험기구

IV. 맺는 말

주제어 : 부실보험회사, 보험사 파산, 보험계약자보호, 예금보험공사, 예금보험기금, 상호저축은행구조조정특별계정, 일본 생명보험계약자보호기구

<국문초록> 금융기관이 파산하거나 경영파탄상태에 빠지게 된 경우, 금융소비자와 금융시스템은 막대한 영향을 받는다. 이와 같은 사태에 대비하기 위하여 예금자보호법은 예금자보호정책을 실시하고 있다. 과거 한때 보험계약자보호는 은행예금자와 달리 보험업법에 의하여 보호된 때가 있었다. 그러나 1995년 예금자보호법이 제정되고 1996년 설립된 예금보험공사는 처음에는 은행예금자 보호만 담당하였으나 1998년 예금자보호법개정에 따라 현재 실험을 제외한 은행, 증권, 보험, 상호저축은행 등 파탄 금융기관의 채권자보호업무를 수행하고 있다. 1997년 아시아 금융 위기는 금융 안정을 강화하고 금융 시스템에 대한 대중의 신뢰를 확보하기 위해 고안된 단일하고 종합적이며 통합된 예금보험시스템을 창설하게 하였다. 통합시스템 아래서도 각 업권의 위험은 분리계정을 통하여 관리 되고 있다.

그러나 외국의 입법사례를 볼 때 보험계약자 보호가 예금보험공사의 업무인지에 대하여는 의문이 든다. 현재 보험사업자의 예금보험공사보험료 부담이 늘어나는 상황에서 생명보험업계의 불만을 해소하고 바람직한 보험계약자 보호를 실현하기 위한 최적의 모델을 고민할 때라고 생각한다. 업권의 불만은 현재와 같은 통합관리시스템 안에서 해소될 수도 있다. 그러나 예금보험공사의 지배구조상 보험회사의 의견이 제대로 반영되기는 어려워 보인다. 그렇다면 과거와 같이 보험업권 독자의 관리시스템으로 회귀할 수도 있을 것이다. 그런 관점에서 보험업권 독자의 제도를 구축하고 있는 일본의 경우가 주목된다.

본고는 일본 보험업법의 생명보험계약자보호기구에 대하여 살펴보고자 한다. 일본 보험업법은 보험회사 경영이 어려워진 경우의 보험계약자보호를 위하여 여러 법적 장치를 특별히 마련하고 있다. 계약조건의 변경 등이 그것이다. 이에 더하여 보험계약자보호기구를 두고 자

* 이 논문은 2018년 한국보험법학회 추계학술대회 발표논문을 수정·보완한 것임

** 동국대학교 서울캠퍼스 법과대학 교수

- 논문접수일(2018.11.30), 심사개시일(2018.12.20), 게재확정일(2018.12.26)

금원조, 보험계약 승계, 보험계약의 직접인수, 보상대상보험금지급의 자금원조, 보험금청구권 등의 매수, 대출 및 청산회사의 자산매수 등을 행한다. 일본은 이 기구를 생·손보 별로 따로 두고 있다. 일본 보험업법상 “파탄보험회사”는 (i)업무 또는 재산상황에 비추어 보험금지급을 정지할 우려가 있거나 또는 보험금지급을 정지한 회사, 또는 (ii) 그 재산으로 채무를 다 갚을 수 없거나 없는 상황이 발생할 우려가 있는 회사를 말한다. 보험계약자보호기구의 목적은 파산한 보험회사보유 보험계약의 이전 등에 자금을 원조하고, 인수보험회사의 경영관리, 보험계약의 직접 인수, 보상대상보험금의 지급에 관한 자금원조 및 보험금청구권 등의 매수 등을 통하여 보험계약자보호를 도모하여 보험사업에 대한 신뢰를 유지하는 것이다.

이 번 연구는 일본 생명보험계약자보호기구의 전모를 파악하는데 그 목적이 있다. 우리나라에서 보다 합리적인 보험계약자보호기구를 설계하기 위해서는 후속연구를 통하여 더 많은 나라들의 사례를 살피는 것이 필요하다. 따라서 본고는 최적모델을 찾는 첫 출발에 불과하다. 인간은 좋은 제도에 가까워질 수 있으나 완전한 제도는 없다.

I. 문제의 제기

최근의 경제위기는 실물보다 금융에서 비롯하는 경우가 많고 금융시장의 국제화는 위기의 동조화와 연쇄부실로 파급되는 경우가 많다. AIG에¹⁾ 대한 구제금융에서 알 수 있듯이 대마불사(Too Big To Fail)도 철칙이 아니다. 금융사업자의 부실화는 금융거래자의 이탈을 촉진하여 금융안정을 저해하는 악순환을 초래하며 국가경제 위기로 이어지게 된다. 이에 따라 각국은 금융회사의 경영악화나 파산으로 인하여 금융고객이 입는 손실에 대하여 구제하는 방법을 설계하여 시행하고 있다. 그 방식과 내용은 나라에 따라 다르다.

우리의 경우 1996년 설립된 예금보험공사가 해당업무를 관장하고 있다. 예금보험공사는 설립과 동시에 은행의 예금자 보호업무를 시작하였고 1998. 4. 비은행권의 고객보호업무를²⁾ 흡수·통합하여 20년간 운영되어 왔다. 예금보험의 보호대상이 되는 금융기관은 2018년말 현재 은행 56개(이 중 외국사국내지점 38개사)를 비롯하여 금융투자회사 115개(외국사국내지점 11개사), 증권사 1개, 저축은

1) AIG는 130여개국 영업, 자산 10억달러, 고객 76,000만 명의 세계최대의 종합보험회사로서 리먼브러더스사태와 금융위기의 여파로 2008. 9. 구제금융을 받았다. 이에 대하여는 江澤雅彦, “金融危機とわが國の生命保險事業”, 『保險學雜誌』 第610号, 2010, 5~8頁.

2) 예금보험업무의 효율적 수행을 위한다는 명분 아래 예금보험기금(은행), 보험보증기금(보험), 증권투자자보호기금(증권), 신용관리기금(저축은행·증권), 중앙회안전기금(신협)을 통합

행 및 상호저축은행중앙회 등 80개, 생명보험회사 24개(외국사 0), 손해보험회사 20개(외국사 국내지점 4개사) 등 모두 296개사이다.³⁾ 향후 예금보험공사의 역할에 대하여는, 특정 금융회사나 금융권역에서 발생한 위험이 시스템위기로 전이되는 것을 차단하기 위하여 권역별 계정 외에 별도로 공동계정을 설치하여 보다 강력한 금융안전망을 구축하여야 하며, 대형 복합금융그룹의 정리체계 구축시 통합기구로서 부실금융회사 정리 경험과 노하우를 보유한 예금보험공사가 주도적인 역할을 수행하여야 한다는 제안이 있었다.⁴⁾ 특히 외국의 경우 시스템적으로 중요한 금융회사(SIFI)에 대한 감독 및 정리제도를 정비하고 시스템리스크의 조기 포착 및 관리 방안을 강화하여 금융시스템 훼손과 실물경제로의 리스크전이를 방지하고자 한 것을 강조하는 의견도 있다. 기존의 거시건전성정책 총괄기구의 법적지위와 의사결정 투명성이 보장되지 못하고 있기에 이를 보완할 수 있는 새로운 ‘금융안정협의체’를 구성하자고 제안하는 대목에 이르러서는 국제기구와 일본의 ‘금융기관의 질서 있는 처리제도’가 연상된다.

이와 같은 일각의 주문과 별개로 최근 예금보험공사의 통합관리에 대하여 의문이 제기되고 있다.⁵⁾ 특히 전통적으로 은행파산시의 예금자보호를 본령으로 하는 예금보험공사가 보험회사 파탄시의 보험계약자 보호업무까지 관장하는 것이 타당한가라는 문제와 예금보험업무의 수행 주체를 현재와 같이 예금보험공사로 집중한다고 하더라도 예금보험료 부과방식과 지급보험금은 적정한가 하는 것이다. 특히 사전적립방식과 2027년 까지 한시적으로 운용된다고는 하지만 금융위기사 투입된 공적자금의 회수를 위한 특별기여금을 보험회사가 부담해야 하는 문제와 보험회사의 특별기여금산식이 적절한 것인지⁶⁾, 보험회사가 내는 예금보험료의 45%는 저축은행특별계정으로 산입되어 저축은행 구조조정에 사용되는 것이 옳은 것인지, 2017년까지 최근 5년간 지급불능 또는 파산사태가 거의 없는 보험사들이⁷⁾ 생보

3) 농협은행, 수협은행 및 외국은행 국내지점은 보호대상 금융회사이나 농수협 지역조합, 신용협동조합, 새마을금고는 현재 보호대상 금융회사가 아니며, 관련 법률에 따른 자체 기금에 의해 보호된다. 다만, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따라 증권을 대상으로 투자매매업 및 투자중개업 인가를 받은 경우에는 예금보험공사의 보호대상 금융회사이며, 해당 업무와 관련된 예금 등에 대해서는 예금보험공사가 보호

4) 한국경제학회·예금보험공사 공동 정책심포지엄 개요(2018.10.7).

5) 예컨대 김대환 외, 「생명보험산업의 예금자보호제도 진단과 개선방안」, 한국리스크관리학회, 2018.

6) 보험사 연간특별기여금 산식 : (책임준비금+수입보험료)/2×1,000분의 1

7) 물론 우리나라에서도 보험사 파탄사태를 경험하였으나 미국이나 일본에 비하면 드문 편이다. 한국보

사 2조7,936억원, 손보사 1조648억원의 예금보험료(고유계정과 특별계정)와 특별 기여금을 낸 것이 과다한 것은 아닌지,⁸⁾ 사실상 보험계약자의 부담이라고 할 이와 같은 예금보험료가 생명보험계약자 보호에 온전히 사용되는 것인지 여부에 대한 의구심이 대두되고 있다. 보다 근본적으로 현재와 같은 통합시스템이 최적의 것인지에 대하여 본격적으로 논의하기 위한 준비로서 각국의 생명보험계약자는 어떻게 보호되고 있는지를 살펴 볼 필요가 있다.

우리나라는 1988년 보험업법개정시에 보험보증기금을 설치한바 있다(당시 보험업법 제197조의9 이하). 당시 미국은 NAIC의 모범생명보험(손해보험)보증기금협회법(Life and Health(Property and Casualty Insurance Guaranty Association Model Act)이나 뉴욕주 등 각주 보험법에 의하여 이를 실시하고 있었다.⁹⁾ 영국은 보험계약자 보호법(Policyholders Protection Act)에 의하여¹⁰⁾ 보험보증기금제도를 설치·운영하고 있었다. 우리 보험업법은 제정시부터 일본의 업법의 영향을 크게 받았지만 1988년 보험보증기금제도는 당시 일본의 보험계약자보호기금(1940~1995)제도를 참고한 것은 아닌 것으로 보인다.¹¹⁾

협학회, 「보험경영의 어제와 오늘」, 문영사, 2014. 특히 생보사퇴출사례는 1997~2000년대 초에 집중되었다. 1998년에는 국제(이하 괄호 안은 인수회사: 삼성), BYC(교보), 태양(흥국), 고려CM(제일), 1999년에는 제일(알리안츠), 2000년에는 동아(금호), 태평양(동양), 국민(SK), 한독(SK), 조선(현대), 조선(현대), 두원(청산철차 밝음), 2001년에는 현대(대한), 삼신(대한), 영풍(영국푸르덴셜), 2003년에는 대신(녹십자), 그 후 신동아(한화) 등.

- 8) 기사 “보험사들 ‘자본확충 부담에 예보료 내다 망할 지경’”, 한국일보 2018.12.5.자.
- 9) 미국의 생명보험회사들은 연방파산법 제9장(파산)의 적용을 받지 않는다. 주에 따라 보험법이 경영 파탄시의 처리절차나 안전망을 규정한다. 파탄보험사의 계약자보호대책은 1935년 뉴욕주근로자보상 보험에 최초로 도입된 것이 그 기원이다. 파탄업무조정기관으로는 National Organization of Life and Health Insurance Guaranty Association이 있다. 뉴욕주의 경우 보험계약자는 보험회사의 전체재산에 대하여 우선권있다(NYISC §7435(a)(4)). 또 뉴욕주내에서 영업하는 모든 생명보험사는 생명보험회사 지급보증공사(The Life Insurance Company Guaranty Corporation of New York)에 가입하여야 한다(NYISC §7706). 한편 연방예금보험공사(FDIC)는 연방공인은행예금자 개인당 250,000달러의 예금보험금지급을 보장하는데 은행의 사전적립제인 점과 지급보장을 광고할 수 있다는 점에서 보험보장기금과 다르다. 뉴욕주의 경우 손해보험기금만 사전적립(pre-funding)이고 대부분 사후가출제(post-assessment)이다. 보험보장기금에 대하여는 Tom Baker & Kyle D. Logue, *Insurance Law and Policy*, Third ed., Wolters Kluwer, 2013, pp.614-624.
- 10) 영국의 보험계약자보호법은 1997년 개정되었고 2000년 금융서비스시장법(FSMA)의 Financial Services Compensation Scheme로 대체되었다. 일반적으로 가계보험이나 순자산규모 1백만 파운드 이하 파트너쉽 등 소규모사업자인 가입자를 보호하며, 로이드보험계약자는 별도 제도로 보장받는다. Malcolm Clarke, *Policies and Perceptions of Insurance Law in the Twenty-First Century*, Oxford University Press, 2007, pp.249-250; John Birds/Ben Lynch and Simon Milnes, *MacGillivray on Insurance Law*, Sweet & Maxwell, 2015, pp.1192-1199.

일본은 지금도 우리와 달리 예금보험제도는 은행 등의 파산이나 지급불능사태의 대비에 집중하고 있고, 보험업권의 고객보호는 생명보험계약자보호기구와 손해보험계약자보호기구가 나누어 그 역할을 수행하고 있다. 일본의 경우를 살펴봄으로서 우리나라 생명보험계약자 보호를 보험업권에서 취급할 수 있는지 여부를 판단하는 시발점으로 삼고자 한다.

II. 일본의 예금보험기구

1. 설립목적

「예금보험기구(Deposit Insurance Corporation of Japan)」는 예금자 등의 보호 및 금융기관 파탄에 따른 자금 결제의 확보를 도모하기 위해 예금보험제도를 확립하고 신용질서유지를 도우며, 예금보험법의 목적 달성을 위한 예금보험제도를 적절히 운용하는 것 등을 사명으로 1971.7.1.에 설립되었다.¹²⁾ 설립당시 정부 및 일본은행이 각 1억5천만엔, 민간금융기관이 1억5천5백만엔을 출자한³⁾ 특별법인이다.

특이한 것은 완전자회사로서 「주식회사 정리회수기구」,¹⁴⁾ 「주식회사 지역경제 활성화기구」,¹⁵⁾ 「주식회사 동일본대진재사업자재생지원기구」,¹⁶⁾ 그 밖에 임직원 합쳐 2명씩을 둔 특정승계회사가 5개있다.¹⁷⁾ 이들 승계회사는 2014. 5. 금융청장

- 11) 상세한 것은 노상봉/홍범식, 「1995년 보험업법촉조해설」, 매일경제신문사, 1995, 635~637면; 김선정, “보험회사의 지급불능 또는 경영파탄과 보험계약자 보호”, 우천 이병태교수화갑기념논문집 「신세기 회사법의 전개」, 1996, 534~540면.
- 12) 1971.3. 제정 예금보험법에 근거, 자본금은 2018.10.1. 현재 444억7천5백만엔이며 일반계정 4억5천5백만엔(정부 1억5천만엔, 일본은행 1억5천만엔, 민간금융기관 1억5천5백만엔 출자) 지역경제활성화지원계정 160억엔(전액 정부출자), 동일본대진재사업자재생지원계정 280억2천만엔이다. 이사장1명, 이사 4인 이내, 비상근 감사 1인을 두며 임원은 중의원과 참의원의 동의를 얻어 내각총리대신이 임명한다. 직원 정원은 414명이다. 이사장의 월급여는 약 1114만원 정도이다.
- 13) 그 후 지역활성화지원계정 160억엔, 2006.11. 동일본대진재사업자지원기구법에 따른 동일본대진재사업자재생지원계정 186억8천만엔을 정부가 출자
- 14) 1999.4.1. 설립, 자본금 120억엔, 임직원 322명.
- 15) 2009.10.14. 설립, 자본금 260억8,480만엔(이중 98.1% 예금보험기구 출자, 임직원 281명.
- 16) 2012.2.22. 설립, 자본금 299억8,400만엔 중 예금보험기구 93.7%출자, 나머지는 농수산업협동조합 저금보험기구가 출자, 임직원 95명.
- 17) 「제1일본특정승계주식회사」, 「제2일본특정승계주식회사」, 「제3일본특정승계주식회사」, 「제4일본특

관이 “예금보험법 제126조의34 제1항에 따라 예금보험기구가 특별감시 금융기관 등으로부터 채무 등의 인수, 사업양수 등을 행할 특정승계회사 5개사를 자회사로 설립한다”는 취지의 결정을 함에 따라 예금보험기구가 각 회사당 자본금 4백만 엔을 전액출자하는 방식으로 설립되었다.

2. 예금보험의 법률관계의 법적 성질

예금보험은 금융기관(예금보험계약자)이 업무로서 예금자(예금보험금수급자)로부터 예금을 수수한 사실에 따라 예금반환에 대하여 예금보험기구(예금보험자)와 금융기관 및 예금자 간에 당연히 성립한다(예금보험법 제49조 제1항). 금융기관 및 예금자에 의한 특단의 법률행위는 필요하지 않으며 일본국내에 본점을 둔 은행, 신용금고, 신용조합, 노동금고, 신금중앙금고, 전국신용협동조합연합회, 노동금고연합회, 상공조합중앙금고, 외국금융기관의 일본내 자회사 법인을 대상으로 금융기관예금 등의 지급정지가 발생하거나 금융기관의 영업면허취소가 생기는 경우에 예금자에 대하여 원금 1000만엔과 그에 대응하는 이자의 합계액을 지급한다.

예금보험의 보험으로서의 법적 성질에 대하여는 다수인의 위험을 단체를 통하여 분산하고 장기적으로 보험금과 보험료의 균형을 유지한다는 점에서 보험의 이념에 따른 것으로 일종의 제3자를 위한 손해보험이라고 새기는 입장과, 예금자의 다수가 변동되고 잔고가 늘 증감하는 점에서 결제서비스의 제공을 통하여 그것을 늘 파악하는 은행에 대한 책임보험이라는 견해가 있다.¹⁸⁾

3. 업무

주요업무는 예금보험업무(예금보험료수납, 금융기관예금자 데이터 및 시스템 정비, 보험금 및 가지급금 지급, 구제금융기관 등에 대한 자금원조, 예금보험제도 및 기구업무 홍보), 파탄처리업무(금융정리관재인 등에 관한 업무, 예금 등 채권의 매수, 금융위기대응조치로서의 전액보호와 특별위기관리, 금융시스템안정을 도모하기 위한 금융기관 등의 자산 및 부채의 질서있는 처리에 관한 조치에 따른

정승계주식회사, 「제5일본특정승계주식회사」가 그것이다

18) 溝淵彰/肥塚肇雄/前原信夫, “わが國における總合的金融監督体制の法的検討とセーフティネットの見直し”, 「生命保險論集」No.191, 2015, 70頁, 脚註 40 參照.

업무), 자본증강업무, 불량채권매입 및 책임추급 업무(파탄금융기관 등으로부터 취득한 자산의 회수, 악질적 채무자에 대한 재산조사, 파탄금융기관의 구경영진에 대한 민·형사상의 책임추급과 악질적 채무자에 대한 고소·고발), 자본참가 업무, 금융지원업무(특정회수권채권의 매입 및 회수, 반사회적 세력에 대한 데이터 베이스 및 조회 시스템 구축, 임금사기구제법에 기한 업무, 휴면예금 등 활용법에 기한 업무), 재무업무, 국제업무, 조사연구업무 등이다.

4. 대상 금융기관

예금보험의 대상이 되는 금융기관은 일본국내에 본점을 둔 은행, 신용금고, 신용조합, 노동금고, 신용중앙금고, 전국신용협동조합연합회, 노동금고연합회, 상공조합중앙금고이다. 그러나 이들 대상이 되는 금융기관의 해외지점, 외국은행의 일본지점, 정부계금융기관은 예금보험의 대상이 아니다. 일본에서는 농림중앙금고, 농업협동조합, 어업협동조합 등은 「농수산업협동조합저금보험제도」로, 보험회사는 「보험계약자보호기구」로, 증권회사는 「투자자보호기금」으로 거래고객을 보호하고 있다.

5. 보험료와 보험금

이 기구는 예금보험제도의 운영 재원으로 예금보험제도의 대상금융기관에서 매년 보험료를 징수한다. 보험료는 예금보험제도의 대상예금 등의 잔액에 예금보험기구의 운영위원회에서 의결하여 금융청 장관, 재무대신의 인가를 받은 보험요율을 곱하여 산출한다.

예금보험기구는 보험사고가 발생했을 때 금융기관의 예금 등의 환불 정지 등의 경우는 결제용 예금에 대해서는 전액을, 또한 이자가 붙는 저축 등은 1금융기관마다 예금자 1인당 원금 1,000만엔까지 파탄일까지의 이자 등을 합산한 금액을 보험금으로 지불 할 수 있다.

또한 보험금 지급에 시간이 걸릴 경우 예금자의 청구에 따라, 당장 필요한 자금으로 가불 (현재 한도는 예금 <원금만> 1계좌당 60만엔)하여 지급할 수 있다.

6. 글로벌 금융위기 대응 업무

예금보험기구는 주된 보호대상인 은행 등의 예금자보호와 관련하여 시스템리스크를 차단하는 역할을 일부 수행하게 된다. 비록 파탄금융기관은 소멸(pay off)된다고 하더라도 은행의 결제기능은 유지하도록 하는 점에서 예금보험의 차입권능이 허용되며 예금보험은 일종의 공서(public policy)이다.¹⁹⁾ 일본 예금보험기구는 미국 연방예금보험공사(FDIC)를 모델로 설립되었다. 금융위기대응조치를 규정한 현행 예금보험법 제7장이 '예금취급금융기관을 대상으로 삼아 온 것은 이른바 전통적 시스템리스크를 염두에 둔 것이었다. 그러나 최근에는 이른바 시장형 시스템리스크에 대응할 것을 목적으로 예금취급금융기관 외에 보험회사, 증권회사도 대상으로 하여 금융시스템의 안정을 도모하기 위한 금융기관 등의 자산 및 부채의 질서 있는 처리에 관한 조치(일본 예금보험법 제7장의2)를 신설하였고 2013.6.금융상품거래법을 개정하였다. 이에 앞서 미국은 2010년 제정된 Dodd-Frank 法(Title II)에서 시스템상 중요한 금융회사가 파산할 경우에 연방예금보험공사가 이를 인수한 후 매각할 수 있는 강제청산권한(Orderly Liquidation Authority)조항을 신설하여 금융회사 파탄처리제도를 정비하였다.²⁰⁾

이런 움직임은 금융위기대응조치의 대상이 되지 않았던 보험회사에게는 새로운 문제를 야기하고 있다.²¹⁾

필자가 생각하기로는 이 점이 우리나라에서도 '보험업권만의 계약자보호기구의 출현을 막는 논리로 원용될 가능성이 있다. 그러나 이것이 예금보호기구가 보험 계약자보호업무까지 함께 하여야 한다는 것은 아니다. 실제로 일본의 경우 보험 회사를 포함한 글로벌 위기에 대비하는 예금보험공사와 생명보험업계의 계약자보호기구는 나란히 존재한다. 보험회사의 업무영역이 다양해지고 국제적으로 중요한 금융기관이 된 점은 맞지만 과연 보험업권에서 시스템리스크를 유발할지는 아직 의문이다.²²⁾ '질서있는 처리'시스템의 구축은 문제 금융기관의 조기발견과

19) 嶋拓哉, 「銀行倒産における國際倒産法的規律」, 金融廳金融研究研修センター, 2009, 6~7頁, 13頁.

20) 주보험법에 의해 파탄처리가 되는 보험회사 자체도 강제청산제도의 대상이 될 여지가 있다. 森下哲朗, 「歐米における金融破綻處理法制的動向」, 金融廳金融研究センター, 2013, 2~3頁.

21) 溝淵摩多/肥塚肇雄/前原信夫, 上掲論文, 84頁; 杉下智子, 「金融機關の秩序ある處理の枠組み」と我が國生命保險會社について, 「生命保險論集」No.185, 2013, 252~259頁.

22) 松澤登, 「金融機關の新たな破綻處理制度と保險會社の課題」, 「保險學雜誌」第626号, 2014, 66~69頁.

적기개입을 위한 것으로 은행뿐만 아니라 증권과 보험도 포괄하는 것이다. 우리의 경우 글로벌화 된 금융시스템상 중요한 영향을 미치는 보험사가 존재하는지 여부가 문제되고²³⁾ 일본에서도 이는 은행의 예금보험기구, 생·손보의 계약자보호기구, 증권 투자자보호기금 등 이미 파탄상태에 이른 금융기관의 고객보호를 목적으로 하는 제도들과는 같은 차원에서 논의하기 어려운 문제로 보기도 한다. 필자는 이 문제에 대하여는 별도의 논문으로 검토할 예정이다.

Ⅲ. 일본의 보험사 경영파탄법제와 보험계약자보호기구

1. 보험업법상 보험계약자보호를 위한 특별조치

(1) 서언

현행 일본 보험업법 제2편 10장은 보험회사의 경영이 곤란한 상황에 이른 경우에, 보험계약자 등의 보호를 위하여 활용할 수 있는 특별절차와 제도를 정하고 있는데, 다음과 같다.

- ① 보험회사에 의한 보험업의 계속이 관한한 개연성이 있는 경우에 보험회사와 보험계약자 간에 자치적 절차에 의한 계약조건의 변경을 가능하게 하는 절차(제2편 제10장 제1절 제240조의2 이하)
- ② 보험회사 등에 의한 보험업의 계속이 곤란한 경우에, 내각총리대신이 당해 보험회사 등에 대하여 업무정지와 보험계약이전 등의 협의 등 필요한 조치를 명하거나 보험관리인에 의한 업무 및 재산관리를 명하는 처분을 하는 제도(동장 제2절 제241조 이하)
- ③ 보험회사가 경영파탄에 이른 경우에, 내각총리대신이 상대방이 될 다른 보험회사를 지정하여 당해 보험회사에 대하여 보험계약의 이전 등의 협의에 응하도록 권고하는 제도(동장 제3절 제256조 이하)

23) FAS(금융안정이사회)의 2015년 선정한 Global Systemically Important Financial Institutions: SIFIs)에 한국과 일본의 보험사는 없다. 김선정, “보험회사지배구조에 관한 국제규범 서설”, 「기업법연구」 제32권 제3호, 2018, 236면.

- ④ 보험회사가 경영파탄에 이른 경우에, 보험계약자보호기구가 당해 보험회사의 보험계약 이전 등에 대한 자금원조와 보험계약인수 등을 행하는 제도 (동장 제4절 제269조 이하)

일본 보험업법이 규정하고 있는 소액단기보험업자에²⁴⁾ 대하여는 위 4가지 중 ②만 적용한다(제6장 제6절).

위와 같이 크게 보아 4가지의 절차 및 제도를 둔 것은 보험회사의 채권자인 보험계약자 등은 그 수요가 아주 크고, 경영곤란에 빠진 회사에 관련된 통상의 절차로는 보험계약자의 이익보호에 충분히 대응하기 어려운 점, 보험계약의 기능상 계약의 유지를 최대한 도모하여야 하는 점, 경영곤란을 방지하면 보험업에 대한 신뢰를 손상하여 국민생활에 중요한 보험업의 건전한 발전을 저해한다는 점 때문이다.

(2) 파탄처리 입법의 경위

1) 1995년 이전의 보험업법

생명보험회사 파산사례는 오래 전부터 있어왔고²⁵⁾ 이에 대하여 보험업법은 대비책을 마련하고 있었다.

과거 일본은 전시국가총동원체제를 반영하여 기관투자가로서의 보험회사를 보호하여야 한다는 생각이 강하였다. 이를 일본에서는 ‘1940년 체제’라고 부른다.²⁶⁾ 구체적으로는 국가에 의한 강제구제였고, 파산보험회사의 계약을 인수하는 보험회사에 대한 자금을 지원하는 보험계약자보호기금제도²⁷⁾가 있었다. 1969년 보험심의회²⁸⁾의 ‘자유화담산’에 따라 보험회사보다는 소비자를 보호하여야 한다는 점이 명

24) 일본 보험업법의 소액단기보험제도는 이른바 ‘근거법 없는 공제’에 대한 대응방안으로 2005년 창설된 것으로서 우리나라의 micro insurance 개념과는 다르다. 소액단기보험사업자가 사업을 적확하게 수행하기 위하여 필요한 재산적 기초를 확보하는 방법으로는 공탁금의 공탁, 금융기관을 상대방으로 한 보증위탁계약의 체결 외에 소액단기보험계약자책임보험에 가입하는 방법이 있다. 이 보험계약은 보험자가 소액단기보험사업자에게 보험금지급에 부족이 발생한 경우 부족분의 전부 또는 일부에 상당한 액의 지급을 약정하는 것이다. 安居孝啓, 「最新保險業法の解説」, 大成出版社, 2010, 781頁, 806~808頁.

25) 1928년 共同생명과 旭日생명에 대한 해산명령, 1930년 日和萬歲생명이 八天大생명의 보험계약 포괄이전 등. 小川功, “金融恐慌と生保破綻”, 「文研論集」No.120, 1997, 77~117頁.

26) 倉澤康一郎, “支拂保證制度について”, 「文研論集」No.124, 1998, 6~7頁.

백하여졌지만 1995년에 이르기 까지 은행법, 외환관리법, 증권거래법 등이 목적 규정에 거래전전성과 소비자보호를 명시한 것과는 달리 보험업법은 보험상품의 특수성을 강조하여 보험자 파탄시의 소비자보호규정도 두지 않았다. 일본의 법제에는 보험회사의 파탄처리 절차와 파탄보험회사 보험계약자에 대한 구제제도가 존재한다. 1990년대 초의 버블경제붕괴 후 파탄사례가 이어지면서²⁷⁾ 업법상의 제도들이 실제로 적용되었다.

2) 1995년 업법개정

1995년 개정은 1939년 제정된 보험업법을 전부개정한 것으로, 1948년의 보험 모집단속에 관한 법률, 1949년의 외국보험사업자에 관한 법률은 폐지되었다.²⁸⁾ 호송선단식 행정의 종식과 보험시장에서의 경쟁원리강화에 따라 국가에 의한 강제구제제도인 보험계약자보호기금제도는 폐기되고 국가가 구제당사자가 아니라 단지 파탄회사의 자금지원을 알선하는 것으로 조정되었다.

이와 같이 1995년 이전의 구보험법이 규정하는 보험회사의 파탄처리절차에 따르면 주무대신은 보험회사의 업무·재산상황에 따라 그 사업의 계속이 곤란하다고 인정하는 경우 또는 업무상황이 현저히 불량하여 공익상 그 사업을 계속하기에 적당하지 않다고 인정하는 경우에는 당해 보험회사에 대하여 ① 합병명령, ② 사업의 정지명령, ③ 업무·재산의 관리명령, ④ 계약이전명령을 내릴 수 있고(구 보험업법 제100조), ⑤ 주무대신의 행정처분으로 계약조건을 변경(보험금액의 감액)하는 것이 가능하였다(구법 제104조, 제126조). 위 ④의 계약이전명령에도 불구하고 계약이전을 위한 협의가 이루어지지 아니하는 경우에는 주무대신이 강제적으로 계약을 이전할 수 있었다(구법 제124조).

위와 같은 주무대신에 의한 강제적 처분이나 계약조건의 변경은 개인의 사법상의 권리변경을 행정처분에 의하여 행하는 것으로서, 헌법이 보장하는 재산권에 대한 침해라는 비판이 많았다. 이에 따라 1995년 업법 개정에서는 주무대신의 강제적 계약이전규정을 삭제하여 건전한 보험회사가 임의로 보험계약을 승계하는

27) 대표적인 파산사례로 1997년 日産생명, 1999년 東邦생명, 2000년에는 第百생명, 第一화재, 大正생명, 千代田생명, 協榮생명 등 5개사가, 2001년에는 東京생명과 大成화재가 파산하였다. 처리형태는 업무일부정지명령 또는 법원에의 경쟁특례법 적용신청 등이다.

28) 법개정의 배경과 경위는 江頭憲治郎/小林登/山下友信, 「保險業法」有斐閣, 1997, 1~3頁.

것으로 바뀌었다. 또 계약조건의 변경은 특별한 요건이 충족되어야 하는 것으로 개정하였다(1995년 개정 보험업법 제250조 이하).²⁹⁾ 합병도 원칙적으로 경영이 곤란한 회사와 이를 구제하는 회사 간의 합의에 기하여 실행하는 것으로 그 절차가 정하여졌다. 이에 따라 합병 등에 대한 합의를 촉진하는 방법으로 보험계약자보호기금제도를³⁰⁾ 창설하고, 그에 의한 자금원조제도를 두었다. 당시 보험계약자보호기금제도 창설은 은행의 예금보험 등 제 외국의 예를 참고로 하여 지급보상기금에 의한 안전망정비의 필요성을 반영한 것이다.

파산시 보호될 객체에 대한 우선순위와 보호방법은 1995년을 계기로 크게 바뀌었다.

이에 따라 보험계약자보호기금은 보험회사가 파탄한 경우, 파탄보험회사의 보험계약의 이전 등을 받는 보험회사(구제보험회사)에 대하여, 이 제도에 참가하는 보험회사(참가회사)가 각출한 부담금을 재원으로 하여 자금원조를 행하지만(개정법 제260조 제1항). 만일 인수회사가 나서지 않는 경우에는 보호기구가 스스로 파탄보험회사가 보유한 보험계약을 이전받고 보험계약의 관리 및 처분을 행한다. 이처럼 보호기구가 인수회사에 대한 지원에 그치지 않고 인수회사를 찾을 수 없는 경우에는 스스로 인수하도록 한 것은 보험사업에 대한 신뢰성을 유지하고자 하는 것이다. 생명보험에 관계되는 보험계약자보호기구로서 생명보험협회가 지정되었고(제259조) 이 제도는 '생명보험계약자지원제도로 불렸다. 지원제도에는 참가회사가 파탄한 경우 생명보험협회가 금융기관 등으로부터 자금차입 등에 의하여 구제보험회사에 대하여 최대한 2,000억엔의 자금지원을 실시함과 동시에 그 차입금을 상환하기 위하여 참가회사가 부담금을 사후적으로 각출하여 2,000억엔 전액을 생명보험회사로서는 최초로 파산한다³¹⁾ 1997년 일산생명의 파탄처리와 관련한 자금원조를 위하여 전액 사용하였다. 당시 참가여부는 법률상으로는 임의사항이었지만 당시 모든 생명보험협회회원이 지원제도에 참가하였다. 일산생명은 프랑스의 투

29) 1997년 일본 대장성은 일산생명보험상호회사에 대하여 업무일부정지명령을 내려 경영파탄으로 처리하였다. 이는 전후 최초의 생명보험회사 경영파탄사례인데 대장성은 경영파탄의 직접원인을 자산운용의 실패라고 밝혔다. 이는 기존계약의 예정이율인하 논쟁을 촉발하였다.

30) 기금의 내용은 江頭憲治郎/小林登/山下友信, 前掲書, 210~215頁.

31) 손보업계에서는 1969년 필리핀계 캐피탈사가 당국의 명령으로 안전(安田)회장에 권리이전을 하였다. 유일한 파탄사례이다. 日本生命保險 生命保險研究會 編, 「生命保險の法務と實務」, 第3版, 金融財政事情研究會, 2016, 650頁, 脚註73.

자그룹에 매각된 후 2004년에 푸르덴셜생명에 양도되었고, 2005년 동시에 흡수합병되었다. 이 사건을 계기로 파탄처리법제의 정비가 시급하다는 인식이 확산되었지만 당시 업법은 보험계약자 보호에 관한 규준이 명확하지 않고, 구제보험회사가 나타나지 않으면 지원제도가 발동될 수 없다는 과제를 남겼다. 일산생명의 경우도 그 파탄처리절차에서 실제로 구제회사가 나타나지 않아 생명보험협회가 '신록(新綠)생명'이라는 자회사를 설립하여 일산생명의 계약을 인수한 바 있다.

3) 1998년 업법 개정

1995년 개정은 보험업법의 현대화라고 불리지만 1995년 업법에 따르는 경우 만일 처음부터 구제보험회사가 나타나지 않으면 보험계약자보호기금이 작동할 수 없는 등, 보험회사가 파탄한 경우의 보험계약자보호에 관한 원칙이 충분히 충분히 구현되지 못하다는 지적을 받았다. 특히 일산생명 처리과정에서 드러난 여러 가지 문제들을 개선할 필요성에 대한 공감감이 이루어지던 중 1998년 보험업법개정에서는 ① 파탄보험회사의 보험계약의 보상범위의 명확화, ② 새로운 보험계약자보호제도의 창설 등이 이루어졌다. 이에 따라 생명보험회사가 파탄한 경우에는 보험계약자에 대하여 원칙으로 재보험 등을 제외한 보험계약에 있어서 책임준비금의 90%를 보상함과 동시에³²⁾ ② 기존의 보험계약자보호기금을 보험계약자보호기구로 바꾸고 기구에 관한 일련의 규정을 신설하고 모든 보험회사가 각기 그 면허의 종류에 따라 생·손보 기구 중 하나에 가입하도록 의무화하였다(제265조의3 제1항). 생보와 손보를 구분하여 기구를 설립한 것은 업법이 고수하고 있는 겸영금지의 원칙을 반영한 것이다.³³⁾

이에 따라 1998.10.에 생보업계는 '생명보험계약자보호기구'를, 손보업계는 '손해보험계약자보호기구'를 발족하여 보호기구를 중심으로 한 안전망제도를 구축하게 되었다.

1998년 개정에서는 '자금원조 등의 규정도 크게 바꾸었다. 보호기구에 가입한 보험회사가 파탄하는 경우, 그 구제방법으로서 보호기구는 필요에 따라 자금원조 등을 할 수 있고 자금원조는 금전 증여, 자산 매수, 손해담보 등의 방법으로 행

32) 보험업법 제270조의3, 보험계약자 등의 보호를 위한 특별조치 등에 관한 명령 제50조의5.

33) 安居孝啓, 前掲書, 649頁.

하여질 수 있다(업법 제260조 제4항).

즉 보호기구는 파탄보험회사와 구제보험회사 간의 보험계약이전 등에 있어서 자금원조를 행하며(제266조 제270조의3), 구제보험회사가 출현하지 아니하는 경우에는 보험기구가 자회사(이른바 승계보험회사)를 설립하여 파탄보험회사의 보험계약을 승계하도록 하였다(업법 제270조의3의2). 또는 구제보험회사가 나타나지 않는 경우에 보호기구가 스스로 파탄보험회사의 보험계약을 인수할 수도 있다(법 제270조의4, 제270조의5).

4) 2000년 업법 개정

2000년 개정 업법은 「보험업법 및 금융기관 등의 갱생절차의 특례 등에 관한 법률의 일부개정법률」에 따라 보험계약자보호기구가 행한 자금원조에 따른 파탄보험회사의 보험계약의 승계 등에 관한 개정이 있었다. 보험회사의 파탄처리를 사법절차에 의한 권리조정을 통하여도 행할 수 있도록 하는 갱생특례법의 개정과 함께, 연이은 생명보험회사의 경영파탄에 따라 생명보험계약자보호기구의 재원대책으로서 업제의 추가부담과 국고에 의한 보조가 3년간 가능하도록 시한부 조치를 도입하였다.

5) 2003년 업법 개정

2003년에는 보험업법의 2차례 개정이 있었다. 5월 개정에서는 생명보험계약자보호기구의 재원대책을 3년 연장하였고, 7월 개정에서는 초저금리상황이 지속되는 상황에서 생명보험회사의 역마진 문제에 대처하기 위하여 보험회사경영위기의 개연성이 생기는 단계에서 보험회사가 자주적으로 보험금액의 삭감 기타 계약조건을 변경하는 절차가 도입되었다.³⁴⁾

6) 2005년 업법 개정

1995년 당시 31개 조문이던 경영파탄 관련조항은 2005년 139개 조문으로 증가하였다.

34) 이 파격적인 발상은 초저금리시대에 직면하여 역마진의 저축성상품비중이 높은 우리나라에서도 위와 같은 개정을 제안하는 의견이 있었으나 수용되지 않았다. 김선정, “보험계약조건의 변경-2003년 일본 보험업법의 개정을 중심으로”, 「비교사법」 제11권 2호, 2004, 17~48면.

보험회사의 경영불안의 심화와 그때까지의 경험을 바탕으로 자동차보험 등의 손해보험계약에 대하여 보험계약의 존속을 전제로 하지 않는 새로운 제도의 도입 등 보험계약의 성질에 따른 보상제도의 정비와 국고에 의한 보조를 단계적으로 축소하는 것 등 생명보험계약자보호기구의 재원대책을 수정하였다.

7) 2008년 업법 개정

미국의 서브프라임모기지사건으로 촉발된 세계금융시장의 혼란을 고려하여 생명보험계약자보호기구의 재원대책을 2011년까지 3년간 연장하였다.

(3) 파탄법제 적용

위와 같이 보험회사 파탄에 관한 법제가 변경·정비되어 오는 중에 1997년의 일산생명 파탄 이래 4년간 7개사의 파탄이 이어졌다. 1997년 일산생명파탄사건은 보험계약자보호기금제도 하의 일이었다고 그 후는 모두 현행 보험업법상의 보험계약자보호기구 제도 하에 파탄처리 되었다. 또한 갱생특례법이 개정된 후의 파탄처리하는 대정생명을 제외하고는 회사갱생절차에 따라 행하여졌다. 생명보험회사에 대하여는 2000년 천대전생명의 파탄 이후는 보험계약자보호기구에 의한 자금원조가 필요없이 파탄처리가 계속되었고, 2001년 동경생명보험의 파탄을 끝으로 소강상태를 유지하였으나, 2007년 미국발 서브프라임모기지사태와 2008년 리먼브러더스사태의 여파로 적극적 자산운용을 하던 대화(大和)생명의 파탄처리사태가 발생하였다. 이는 생보사 8번째 파탄사건으로 277억엔의 자금원조가 이루어졌다.³⁵⁾ 손해보험에서는 2001년의 대성(大成)화재 사건 이후에는 파탄회사는 생기지 않았다.

일본의 파산관련법으로는 파산법, 민사재생법, 회사갱생법이 존재하는데, 파산법은 청산형 절차이고 나머지 두 가지는 재건형 절차이다. 민사재생법은 원칙으로 채무자의 재산관리처분권을 남겨두고 채무자의 재건계획을 작성하여 재생도를 도모하는 도산절차이지만, 회사갱생법은 원칙적으로 채무자에 대신한 갱생관재인이 그 재산의 관리처분권을 지니고 갱생계획 작성 후 재건을 도모하는 관리형 도산절차이다. 생명보험계약자는 보험회사의 전재산에 대하여 선취특권을 지닌다. 이는 다른 채권자 보다 우선적으로 채권을 회수할 수 있는 법정담보물권이다(업

35) 小藤康夫, “大和生命の經營破綻と生保の株式會社化”, 『生命保險論集』, No.172, 2010, 4~10頁.

법 제117조의2). 민사재생법에서는 선취특권자는 재판외에서 자유로이 권리행사를 할 수 있기 때문에 재생절차 진행은 사실상 어렵다. 이에 따라 보험회사 재건을 위해서는 민사재생절차가 아닌 회사갱생절차를 택하는 것이 보통이라고 한다.³⁶⁾ 다만 회사갱생법은 주식회사의 갱생에만 적용되므로 일본에 아직 존재하는 상호회사에서는 선택할 수 없다. 여기서 금융기관에 관한 회사갱생특례법은 보험회사에 대해서는 상호회사에 대하여도 회사갱생법을 적용하고 보험계약보호기구의 권한 확충 및 관재인에 의한 보험계약의 해제권을 제한하는 등의 특례규정을 두어 해결하고 있다.

회사갱생법에 의한 절차는 사법절차라는 점에서 업법의 절차가 행정절차인 것과 다르다. 또한 회사갱생은 파산관재인이 주도하여 파탄회사에 의한 재건을 실현하고자 하는 것인데, 업법의 파탄절차는 보험관리인이 주도하여 보험계약을 구제회사에 이전하는 차이가 있다. 갱생절차에서는 일반채권의 면제가 가능하지만 업법에서는 불가능하다. 갱생절차는 파탄회사 또는 당국의 신청으로 개시되나 업법의 파탄절차는 파탄회사 신청으로 개시된다.

업법과 갱생특례법에 의한 처리사례는 다음과 같다.

보험업법에 기한 파탄처리

처리내용/ 사명	일산생명(상)	동방생명(상)	제일회재(상)	제백생명(상)	대정생명(주)
업무정지	1997.4.25.	1999.6.4.	2000.5.1.	2001.5.31	2001.8.28.
관리명령	동상	1999.6.5.	동상	2001.6.1.	2001.8.20.
채무초과액	약3,029억엔	약6,500억엔	약1,303억엔	약3,177억엔	약365억엔
인수보험사	프르덴셜 생명	AIG에디슨 생명	손보계약자 보호기구	매뉴라이 프생명	大和생명
자금원조액	2,000억엔	3,663억엔	122억엔	1,450억엔	267억엔
책임준비금 등 삭감	삭감없음	원칙 90%	원칙 90%	원칙 90%	원칙 90%
예정이율 인하	2.75%	1.5%	적립형 0.3~1.3%, 개호비용2.0%	1.0%	1.0%
계약이전	1997.10.1.	2000.3.1.	2001.4.1.	2001.4.2.	2002.3.13.

[安居孝啓, 前掲書, 600頁]

36) 錦野裕宗/稻田行祐, 「保險業法の讀み方」改訂版, 保險毎日新聞社, 2014, 205頁.

회사갱생절차에 의한 파탄처리

처리내용/ 사명	千代田생명상	協榮생명(주)	東京생명상	大成화재(주)	大和생명(주)
절차개시신청	2000.10.9.	2000.10.20.	2001.3.23.	2001.11.22.	2008.10.10.
절차개시결정	2000.10.13.	2000.10.23.	2001.3.31.	2001.11.30.	2008.10.17.
채무초과액	약5,950억엔	약6,895억엔	약731억엔	약945억엔	약643억엔
인수보험사	AIG 스타생명	지브랄타 생명	T&D파이낸 셜생명	손해보험 저팬	프르덴셜파 이낸셜저팬 생명
자금원조액	0엔	0엔	0엔	53억엔	277억엔
책임준비금 등 감액	원칙 90%	원칙 92%	삭감없음	적립형: 원칙 90%	원칙 90%
예정이율 인하	1.5%	1.75%	2.6%	적립형: 0.25~1.05% 재형: 1.5%	1.0%
영업재개	2001.4.20. 주식회사화	2001.4.3.	2001.10.19. 주식회사화	2002.12.1. 합병	2009.6.1.

[安居孝啓, 前掲書, 600頁]

위에서 보듯이 보험사 경영이 악화되거나 가까운 장래에 경영위기에 빠질 개연성이 있는 경우 당해보험사의 신청에 따라 그 회사의 보험계약에 대하여 장래에 향하여 예정이율 기타 계약조건을 변경하는 특별절차로 초저금리시대 역마진을 해소하는 계약조건의 변경제도를 비롯하여, 영업 및 재산관리 등에 관한 내각총리대신의 처분으로 다른 보험회사 등과의 보험계약이전·다른 보험회사 등과의 합병 또는 다른 보험회사나 보험지주회사의 자회사화 등이 도모될 수 있으며 내각총리대신은 적시에 명령권을 행사할 수 있다. 업법에 의한 경영파탄회사의 처리는 거의 비슷한 틀을 지니고 있다.

위에서 주목되는 것은 보험계약자보호기구의 존재와 그 역할인데, 특히 갱생절차법에 의한 경우에 비하여 업법에 의한 파탄처리에 원조금을 교부하는 역할에 변함이 없었다. 이하에서 이 기구에 대하여 본다.

2. 보험계약자보호기구

(1) 보험계약자보호를 위한 특별조치

보험회사가 업무나 재산상황이 악화하여 보험계약자 등에게 불이익을 주는 사태에 이른 경우, 보험행정담당자로서 내각총리대신은 다양한 강권적 조치를 발동할 수 있다(보험업법 제10장). 일본 보험업법에서 “파탄보험회사”란 (i) 보험료 수익의 지급을 중단하거나 사업이나 재산의 지위에 따라 보험금의 지급을 중단한 회사, 또는 (ii) 재산으로 의무를 이행 할 수없는 회사 또는 재산으로 인한 의무를 이행 할 수없는 상황이 발생할 가능성이 있는 회사를 말한다. 특별한 조치에는 계약조건의 변경,³⁷⁾ 업무 및 재산관리 등에 관한 내각총리대신의 처분 등으로 업무정지명령, 합병·보험계약의 이전·보험회사 및 보험지주회사 등에 의한 주식취득의 협의명령, 업무·재산관리명령, 업무 및 재산의 관리, 보험계약의 이전·합병·주식취득시의 계약조건 변경 등, 합병과 보험계약이전 및 주식취득절차의 실시명령 등이 그것이다.

이에 더하여 보험계약자보호기구를 두고 자금원조, 보험계약 승계, 보험계약인수, 보상대상보험금지급의 자금원조, 보험금청구권 등의 매수, 자금대출 및 청산회사 자산의 매수 등을 행한다. 구 보험업법에는 강제적인 포괄이전 규정(제122조~제125조)이 있었으나 이는 이전받는 보험회사가 인수를 거절할 수 없어 인수회사 의사를 무시하는 결과로 된다는 지적에 따라 삭제하였다.³⁸⁾ 그 대신 보장기금에서 지급이 이루어지도록 하여 이전받는 회사에 불이익이 발생하지 않도록 하였다. 이와 같은 지급을 포함한 보험계약자보호 업무를 수행하도록 보험계약자보호기구를 생·손보 별로 신설하였다. 보험계약자보호기구의 목적은 파산한 보험회사 보험계약의 이전 등에 자금을 원조하고, 인수보험회사의 경영관리, 보험계약의 인수, 보상대상보험금의 지급에 관한 자금원조 및 보험금청구권 등의 매

37) 계약조건의 변경은 예정이율의 인하 등으로 지급할 보험금액의 삭감 등 보험계약조건을 변경하지 아니하면 보험업을 계속하기 곤란한 부득이한 경우에 한하여 인정된다. 보험업을 계속하기 어려운 개연성이 있는지에 대한 판단은 보험회사의 판단에 맡겨져 있다. 그러나 실제로 보험회사가 스스로 내각총리대신에 대하여 이를 신청하는 것은 쉽지 않다. 계약조건 변경은 보험회사와 보험계약자 사이의 자치적인 절차에 따라 행한다(제240조의2~제240조의13). 이에 대하여 제250조~제255조의5의 규정(합병 등에 있어서의 계약조건의 변경)에 기한 변경은 내각총리대신의 행정처분으로 보다 강한 보험계약자보호제도이다.

38) 石田滿, 前掲書, 407頁.

수 등을 통하여 보험계약자보호를 도모하여 보험사업에 대한 신뢰를 유지하는 것이다.

(2) 보험업권 독자의 생·손보별 계약자보호기구를 둘 필요성

두 가지 쟁점이 있다. 첫째는 사적 계약관계에 법률과 정부가 개입하는 근거는 무엇인가 하는 점이다. 다른 하나는 예금보험제도와 분리되어야 하는가라는 문제이다.

첫째 문제로서, 본래 보험계약은 보험자와 보험계약자 간의 사적 계약인 만큼 계약상대방을 잘못 선택한 데 따르는 불이익은 보험계약자가 감수하여야 한다. 그러나 보험은 사람의 사회생활상 다양한 위험에 대비하여 보장 또는 보상을 제공하여 국민경제와 가계생활의 기초를 마련하는 것이며, 재가입이 곤란하고 해약의 경제적 손실이 크며 승환도 쉽지 않은 점, 일반 보험계약자로서는 보험회사의 재무상황을 알기 쉽지 않다는 점, 특히 장기의 보험계약에서 수십년 후의 회사상황까지 예측하여 가입여부를 결정하도록 기대하기 곤란한 점 때문에 보험회사의 파탄시 보험계약자가 그 불이익을 감수하라고 하기 어렵다.³⁹⁾

이와 같은 사유가 보험계약자보호기구의 설립 이유라면 우리나라처럼 보험계약자가 다른 업권의 경영책임까지 떠맡는 것은 명분상 맞지 않다.

둘째 문제로, 본고 앞부분에서 본비와 같이 일본의 예금보험제도는 보험회사의 경영파탄이나 지급불능시 보험계약자에 대한 보험금지급을 그 대상으로 삼고 있지 않다. 예금보험제도의 존재이유 중의 하나가 금융제도에 대한 국민의 신뢰확보라는 점에 비추어 보면 보험계약자를 보호할 필요성도 결코 적지 않다. 그와 같은 국민의 '심리적 요창'이 설득력을 얻어 일본에서도 미국식 보장기금제도의 신설 여부와 대륙법계 국가의 보험계약이전방법의 존속 여부 등이 논의되어 왔다.⁴⁰⁾

보험계약자보호기구는 은행의 예금자 등을 위하여 설계된 예금보험제도와 대상회사의 파탄시에 계약이전에 따르는 자금원조, 보상대상 채권의 매수업무, 재판상 갱생절차에서의 예금자·보험계약자의 대리업무 등 기본적인 틀에서 유사한 점이 많다.⁴¹⁾

39) 安居孝啓, 前掲書, 647頁.

40) 石田滿, “會社の管理・保険契約の移轉・保険保障基金”, 竹田昭夫編, 「保險業法の在り方」上卷, 有斐閣, 1992, 247~259, 269~284, 288~319頁.

그러나 예금과 보험은 대상계약의 성질과 기능이 크게 다르며 그에 따라 예금 보험제도는 정액보상인데 반하여 보험계약자보호제도는 정률배상이라는 점에 차이가 있다.⁴²⁾ 또 전자는 지급후 예금계약종결(pay off)이 원칙인데 비하여 후자는 원칙적으로 계약의 유지를 전제로 한다는 점에도 차이가 있다. 예금보험기구가 하나의 기관에 한하여 설립된 정부출자기관이자 특별법인인 데 대하여 보험계약자보호기구는 보험회사의 출자에 따라 내각총리대신 및 재무대신의 인가를 받아 설립된 법인이라는 점과 법률상 1개에 국한하지 않는다는 점도 다르다. 실제로 예금보험기구는 파탄은행의 불량채권의 인수와 그 회수업무에 주력하는 거대조직이지만, 보험계약자보호기구는 보험회사가 파탄상태인 경우에 보험회사로부터 파견직원을 받아 업무를 행하므로 고유직원은 소수인 것이 원칙이라고 한다.⁴³⁾

(3) 기구

1) 목적

앞서 보험계약자보호기구는 ① 파탄보험회사의 보험계약의 이전 등관 관련한 자금원조(제266조), ② 승계보험회사의 경영관리(제270조의3의4), ③ 보험계약의 인수(제270조의4), ④ 보상대상보험금의 지급을 위한 자금원조(제270조의6의6), ⑤ 보험금청구권의 매수(제270조의6의8) 등을 통하여 보험계약자 보호를 도모하는 것이다. 따라서 보험제도에 대한 신뢰성 확보를 목표로 하는 조직이다(제259조).

보험회사는 다음과 같은 경우에 파탄보험회사가 된다.

- ① 업무와 재산상황에 비추어 보험금의 지급을 정지할 우려가 있거나 그 보험금지급이 정지된 경우
- ② 그 재산으로 채무를 모두 갚을 수 없는 경우 또는 그 재산으로 채무를 모두 갚을 수 없는 사태가 발생할 우려가 있는 경우

2) 법인격

기구는 법인이다(제261조). 보험계약자보호기구의 전신인 보험계약자보호기금은

41) 安居孝啓, 前掲書, 647頁.

42) 上掲.

43) 上掲書, 648頁.

일본민법 제34조 규정에 기하여 설립된 공익법인으로 공익법인은 대장 대신이 지정하는 형식을 취하나 기구에 대하여는 그 공익성에 비추어 보험업법에 기하여 내각총리대신 및 재무대신의 인가를 받아 설립하도록 한다.

3) 종류와 명칭

기구는 보험업 면허의 종류에 속한 면허를 받은 보험회사를 그 회원으로 설립한다. 면허의 종류는 생명보험사업면허, 외국생명보험업면허 및 특정생명보험업면허와 손해보험사업면허, 외국손해보험사업면허 및 특정손해보험업면허로 대별된다. 기구는 생명보험과 손해보험을 별개법인으로 설립하며 생존보검영금지의 원칙(제3조 제2항)을 따른다. 기구는 그 명칭 중에 ‘보험계약자보호기구’라는 문자를 사용하여야 하며, 기구가 아닌 자는 그 명칭 중에 이런 문자를 사용하여서는 안된다(제263조).

1998. 10. 12. 면허의 종류에 따라 생명보험계약자보호기구와 손해보험계약자보호기구가 설립되었다.⁴⁴⁾ 그러나 반드시 1개로 제한되지는 않는다.⁴⁵⁾ 기구는 등기하여야 한다(제265조의 11).

4) 회원

기구의 회원은 보험회사에 한한다(제265조의2 제1항). 단 정령에 정한 보험회사⁴⁶⁾ 및 소액단기보험업자는 이 기구의 대상이 되지 않는다. 보험회사가 보험계약자보호기금제도에 가입할지는 자유이었지만, 기구에는 반드시 가입하여야 한다(제265조의3). 기구도 가입자격을 지닌 자의 가입을 거절하거나 가입에 부당한 조건을 붙일 수 없다. 임의가입으로 할 경우에는 역선택에 의한 제도 안정성 문제가 제기되기 때문이다. 보험회사는 면허를 받음과 동시에 기구에 가입하는 절차를 밟아야 한다.

보험회사의 면허가 취소되거나 실효되는 경우에 회원은 탈퇴한다. 내각총리대신

44) 손해보험계약자보호기구는 개인, 소규모법인, 맨션관리조합 등을 보호대상으로 한다.

45) 倉澤康一郎, 前掲論文, 18頁.

46) 정령 제37조의2에 따라, 재보험회사, 보험금액이 외국통화로 표시된 보험계약에 소정의 비거주자를 상대방으로 하는 보험계약을 인수하는 보험회사, 선박소유자나 임차인 또는 용선자 기타 그 운항에 종사하는 자가 그 운항에 따라 생기는 자기비용과 책임에 관한 보험계약.

및 채무대신의 승인을 받아 다른 기구의 회원이 된 경우에는 현재의 기구로부터 탈퇴가 인정된다. 회원이 탈퇴하는 경우에도 탈퇴 당일까지 기구가 결정한 보험계약의 이전 등에 있어서의 자금지원업무를 실시하기 위하여 당해기구가 자금을 차입하는 경우에는 그 채무이행을 위하여 당해기구가 부담하는 비용 중에 당해 회원이 부담할 부분에 해당하는 분담금을 납부할 의무가 있다(제265조의4 제4항).

기구는 정관이 정한 비에 따라 업법 제10장 제4절(보험계약자보호기구가 행한 자금원조 등)의 규정 또는 기구의 정관 기타 규칙에 위반한 회원에 대하여 과태금을 부과할 수 있다.

5) 설립

10인 이상 보험회사가 발기인이 되어야 한다. 예금보험기구는 하나에 한하지만 보험계약자보호기구는 10개 이상의 보험회사가 발기인이 되면 몇 개라도 설립될 수 있다.

6) 관리

임원은 이사장 1인, 이사 2인 이상, 감사 1인 이상을 둔다. 운영위원은 이사장이 선임한다. 평가위원회는 파탄보험회사 재산평가뿐만 아니라 이사장의 자문에 응하여 기구회원인 파탄보험회사의 재산평가에 관한 중요사항을 심의할 권한이 있다. 임원, 운영위원회, 평가심사회 등은 업무상 지득한 비밀을 누설하거나 도용하여서는 안 된다(제265조의21).

7) 총회

기구는 매 사업연도에 1회의 통상총회를 개최하여야 하며 내각총리대신 및 채무대신이 지명한 직원이 출석하여 의견을 진술할 수 있다. 총회결의사항은 법정 되어 있다(제265조의25).

총회의 정족수는 총회원의 2분의 1 이상이며 총회의 의사는 출석자의 의결권의 과반수로 정한다. 단 일정사항은 출석자의 의결권의 3분의 2 이상의 다수결로 한다. 현재 각 보험계약자보호기구는 회원의 부담금의 각출비용을 감안하여 각 회원의 의결권을 배분하고 있다.⁴⁷⁾

8) 업무

중요한 것은 보험업을 계속하기 곤란한 보험회사 등에 관련된 보험관리인 또는 보험관리인 대리의 업무, 회원으로부터의 부담금의 징수 및 관리, 파탄보험회사에 관련된 보험계약의 이전 등, 보험계약의 승계, 보험계약의 재승계 및 보험계약의 재이전에 관련된 자금원조, 승계보험회사의 경영관리 기타 보험계약의 승계에 관련된 업무, 파탄보험회사에 관계된 보험계약의 인수 및 당해 보험계약의 인수에 관계된 보험계약의 관리 및 처분, 보상대상 보험금의 지급에 관련된 자금 지원, 보험금청구권의 매수, 갱생특례법 제4장 6절(보험계약자보호기구의 권한 등) 및 제6장 제4절(보험계약자보호기구의 권한)의 규정에 따른 보험계약 자료의 제출 기타 업무, 위에 부대되는 업무 등이다(제265조의28).

기구의 업무는 그동안 파탄보험회사 처리경험을 통하여 크게 확충되었다고 한다. 즉 보험계약자보호기구의 전신인 보험계약자보호기금에서는 그 업무를 상당히 제한하였으나 새로 창설된 보험계약자보호기구에서는 보험계약의 인수에 관계된 업무 등이 추가되었다. 2000년 보험업법 개정에서는 갱생특례법 개정에 따라 동법에 의한 보험회사의 도산처리가능성이 인정되는데 따라 재판절차에서 보험계약자 등의 권리를 대리하는 업무가 추가되었고, 예금보험제도와 전주에 보험계약의 승계에 관계된 자금지원 업무 등이 추가되었다.

보험계약자보호기구가 예금보험제도에 갈음하는 것이라면 그 성질이 허용하는 한 제도의 취지에 부합하는 업무권한을 부여하는 것이 옳을 것이다.

기구의 업무에 대하여는 위탁금지의 원칙이 존재한다(제269조의29). 다만 보험료수납업무 기타 내각부령과 재무성령이 정한 업무 등에 대한 위탁은 예외적으로 허용된다.

기구는 업무를 행함에 필요한 때에는 회원에 대하여 자료를 청구할 수 있다. 회원은 지체없이 그 자료를 제출하여야 한다(제265조의31).

9) 부담금

가) 보험계약자보호자금

기구는 자금지원 등 업무실시에 요하는 비용을 충당하여야 하며 이 자금은 기

47) 安居孝啓, 前掲書, 636頁.

구의 자금원조업무 등의 실시에 요하는 비용에 충당하는 경우를 제외하고는 그것을 사용할 수 없다(법 제265조의32). 보험회사가 경영파탄상태에 이르지 아니한 때, 자금원조업무를 실시할 수 없는 경우에도 기구의 유지운영에는 비용이 소요되는데, 일반적인 비용에 충당하기 위하여 보험계약자보호자금과는 별도로 회원으로부터 각출금을 징수한다.

나) 부담금의 납부

회원은 기구의 사업연도마다 보험계약자보호자금에 충당하기 위하여 정관에서 정한 바에 따라 기구에 부담금을 납부하여야 한다. 다만, 기구의 사업연도말 잔고가 자금원조 등 업무(제265조의28)에 요하는 비용의 예상액에 비추어 충분한 액(정관의 정한 바에 따라 산정한 액)에 달한 경우에는 그 다음 사업연도에 있어서는 부담금을 납부하지 아니하여도 된다(제265조의33 제1항). 일반적으로 부담금을 징수하는 방법은 사전각출형, 사후각출형, 양자의 혼합형이 있다. 어느 유형을 취하느냐에 따라 장단점이 있다. 미국과 영국은 사후각출제를 취하고 있으나 일본, 프랑스, 한국은 사전각출제이다. 일본의 경우 사전각출제는 회원 보험사에게 불필요한 재정부담을 지운다는 지적⁴⁸⁾ 있다. 그러나 사후각출제는 정작 책임있는 경영파탄회사로부터 각출하기 어렵다는 문제도 있다.

다) 부담금액의 결정기준

회원의 부담금액은 ① 각 회원이 연간 받은 보험료액으로서 내각부령·재무성령으로 정한 바에 따라 산정한 액에 부담금율을 곱한 금액(제265조의34 제1항 제1호)과 ② 각 회원의 사업연도말의 책임준비금 기타의 지급준비금으로 내각부령·재무성이 정한 바에 따라 산정된 액에 부담금율을 곱한 금액의 합산액(제265조의34 제1항 제2호)이다. 다만 정관에 최저액이 정하여진 경우에는 그에 따른다(제265조의34 제1항). 위 규정에 따라 보호명령 제25조의2는 생명보험계약자보호기구와 손해보험계약자보호기구의 부담금을 따로 규정하고 있는데, 생명보험의 경우는 다음과 같다.

i. 법 제265조의34 제1항 제1호가 규정하는 내각부령·재무성령이 정한 바에

48) 杉下智子, “生命保險會社の更生手續と保護機構による契約者保護-大和生命の事例と保護機構による承継等-”, 『生命保險論集』 No.171, 2010, 214頁.

산정한 액은 부담금을 납부할 날을 포함하여 각 회원의 사업연도의 직전 3사업연도에 있어서 보상대상계약(법 제270조의3 제2항 제1호의 보상대상계약)에 해당하는 수입보험료(제33조 제3항 제2호에 규정한 수재보험료는 뺀)금액의 합계액으로 한다. 다만 직전 3사업연도의 월수가 36개월에 이르지 못한 회원은 결산한 사업연도의 수입보험료액의 합계액을 당해 사업연도 총 월수로 뺀 금액에 12를 곱한 액으로 한다.

ii. 법 제265조의34 제1항 제2호에 규정한 내각부령·재무성령에 따라 산정한 액은 부담금을 납부할 날을 포함한 각 회원의 사업연도말 직전 3사업연도에 있어서 연도말의 보상대상계약의 책임준비금액(규칙 제69조 제1항 제3호 또는 규칙 제150조 제1항 제3호에 규정한 위험준비금을 말함)의 액 및 수재보험계약(규칙 제33조 제3항 제2호에 규정된 재보험계약을 말함)의 책임준비금액, 규칙 제69조 제5항 또는 제150조 제5항 규정에 따라 적립된 금액 및 규칙별표(제59조의2 제1항 제3호 6의 생명보험회사의 경리에 관한 지표 등의 항 제2호의 2의1 일반규정의 책임준비금 잔고액에 2분의 1을 곱한 액 또는 외국보험회사 등의 준비액을 제외하고, 규칙 제71조 또는 규칙 제160조에 대하여 준용되는 규칙 제71조에 따른 책임준비금을 적립하지 아니한 부분에 상당하는 액을 포함)의 합계액을 3(직전 2사업연도만 결산을 행한 회원인 때에는 2, 직전 1사업연도만 결산을 행한 회원사인 경우에는 1)을 제외한 금액으로 한다.

한편 시행령규칙 제11조는 부담금율에 대하여, 생명보험계약자보호기구에 있어서 법 부칙 제1조의4에 규정한 정령에 정한 율은 i. 법 제265조의34 제1항 제1호에 규정한 부담금율 0.197%, ii. 법 제265조의34 제1항 제2호에 규정한 부담금율 0.012%로 정하고 있다.⁴⁹⁾

라) 부담금의 액

기구의 각 회원이 각 사업연도에 납부할 부담금의 액은 (i) 연간거수보험료액에 부담금율을 곱한 금액으로 하는 것, (ii) 연도말책임준비금 등 잔고에⁵⁰⁾ 부담

49) 참고로 손해보험계약자보호기구의 법 부칙 제1조의4에 규정에 따라 정령에 정한 율은 i. 법 제265조의34 제1항 제1호에 규정한 부담금율은 0.038%, ii. 법 제265조의34 제1항 제2호에 규정한 부담금율은 0.007%이다.

50) 사업연도말에서의 책임준비금 기타 보험금등의 지급에 충당하기 위하여 유보하여야 할 부채액

금율을 곱하여 얻은 액의 합계액으로 한다(법 제265조의34 제1항). 단 정관에 부담금의 최저액을 정할 수 있다.

연간 수입보험료액 및 연도말책임준비금 등 잔고는 생명보험계약자보호기구나 손해보험계약자보호기구가 따로 산출한다(보호명령 제25조의2).⁵¹⁾

부담금율은 관련 법규에 따라 산출하되, 총회결의를 거쳐 기구가 정한다(제265조의34 제3항). 부담금율을 정함에 있어서는 지급원조 등 업무에 요하는 비용의 예상액에 비추어 장기적으로 기구재정이 균형을 이루도록 하여야 하고, 특정한 회원에 대하여 차별적 취급을 하여서는 안 된다. 기구가 부담율을 정하거나 그것을 변경하고자 하는 때에는 내각총리대신 및 재무대신의 인가를 받아야 한다. 위에서 소개한 바와 같이 부담금율은 법령이 정하는 일정한 기준에 적합하여야 하지만 기준에 적합한 부담금율로 인하여 회원의 경영건전성을 유지할 수 없는 때에는 당해 기준에 적합하지 아니한 부담금율을 일시적으로 정하는 것이 허용된다.

회원이 부담금을 정관에 정한 납기 안에 납부하지 아니한 경우에는 기구에 대하여 연체금을 내야 한다. 연체이자율은 연 14.5%이다(법 제265조의35 제2항).

앞서 부담금의 면제를 언급한 바 있는데, 이는 기구가 정관으로 정하는 바에 따라 면제할 수 있는 것으로, i. 보험계약의 이전 등(법 제268조 제1항)에서는 내각총리대신의 인정을 받은 경우, 인정받은 파탄보험회사, ii. 보험계약의 이전 등의 권고(제269조 제1항)에서는 내각총리대신에 의하여 부기(附記)된 때 인정받은 파탄보험회사, iii. 보험계약의 인수(제270조 제1항)에서는 내각총리대신에 의하여 인정을 받은 때, 인정된 파탄보험회사, iv. 승계보험회사가 설립된 때에는 승계보험회사의 네 가지 경우이다.

연간부담금총액에 관하여 보험계약자보호기구라는 제도를 창설할 때에는 회원 보험회사의 재무상황 등을 감안하여 창설 후 10년 간 중간 규모 보험회사의 2개사가 파탄한 경우에도 대응가능한 규모(생명보험회사는 4,000억엔, 손해보험회사는 500억엔)를 확보한다는 기본방침 아래 보상대상 보험계약에 대하여 보험금액의 전액을 보상하기 위해서 2000년 까지 특례기간에 관한 규정을 두어 생명보험계약자보호기구에서는 460억엔, 손해보험계약자보호기구에서는 65억엔을 거두었다. 그러나 특례기간 종료 후에 나타난 보험사의 연이은 파탄에 따라 자금확보에 차질을 빚었다.

51) 石田滿, 前掲書, 460~462頁.

마) 재무사항과 차입금 및 정부보증

기구의 사업연도는 매년 4월 1일부터 다음해 3월 31까지이며, 예산 등은 내각총리대신 및 재무대신에게 제출하여야 하는데 기구의 재정상태 및 경영성적을 명확히 밝히기 위해 보호명령은 경리원칙을 정하고 있다.⁵²⁾ 특히 기구가 보험계약을 인수한 경우(제270조의4), 그 보험계약의 관리 및 처분에 관한 업무(부대업무 포함)에 대한 경리는 다른 경리와 구분하여 보험계약을 인수시킨 파탄보험회사별로 보험특별규정을 두어 정리하여야 한다(제250조의40).

기구는 자금원조 등 업무를 행하에 필요한 경우, 정령이 정한 금액 범위 내에서 내각총리대신 및 재정대신의 인가를 받아 보험회사 또는 내각부령·재무성령이 정하는 금융기관으로부터 자금을 차입하거나 차환할 수 있다(제265조의42). 법 제265조의42에 따라 시행령 제37조의4는 생명보험계약자보호기구가 금융기관으로부터 차입할 수 있는 한도는 4600억엔, 손해보험계약자보호기구가 차입할 수 있는 한도액은 500억엔으로 한다. 보호명령 제43조에 따르면 기구는 차입금의 인가신청시 금융청장관 및 재무대신에게 제출할 서류 중에 차입이 필요한 이유, 차입금 이율, 차입금상환 방법 및 기한, 이자지급방법 및 기한 등을 기재하여야 한다. 정부는 국회의결을 거친 금액 범위 내에서, 생명보험계약자보호기구의 차입금(제265조의42) 채무를 보증할 수 있다(정부재정원조에 관한 법률[1946년 법률 제24회 제3조 적용제외). 여기서 주목할 점은 손해보험계약자보호기구의 차입금에 대하여는 정부가 보증할 수 없다는 점이다.

기구는 업무상 여유금이 있는 때에는 정부특별계정에 속하는 것을 제하고 법이 규정하는 방법으로 그 여유금을 운용하여야 하는데, i. 국채 기타 내각총리대신 및 재무대신이 지정하는 유가증권의 보유, ii. 내각총리대신 및 재무대신이 지정하는 금융기관에의 예금, iii. 그타 내각부령·재무성령에서 정하는 방법(금전신탁)에 한정된다.⁵³⁾

바) 감독

기구에 대하여는 내각총리대신과 재무대신이 감독권을 지니며(제265조의45 제1항), 보험계약자보호기구에 관한 법률을 시행함에 필요한 때에는 기구에 대하여

52) 보호명령 제26조가 정하는 기구의 경리원칙에 대하여는 石田滿, 前掲書, 463~464頁.

53) 상세한 것은 上掲書, 469~470頁.

명령할 수 있다. 내각총리대신 및 재무대신은 업법의 보험계약자보호기구규정에 필요한 한도 내에서 기구에 대하여 그 업무 또는 재산에 관한 사항의 보고 및 자료제출을 명하고, 직원을 기구사무소에 출입하여 업무 또는 재무상황·장부서류 기타 물건을 검사하게 하거나 기구의 관계자에게 질문하게 할 수 있다(제265조의46). 기구임원이 보험업법, 업법에 기한 명령·처분, 기구의 정관 및 업무규정에 위반한 때에는 기구에 대하여 해당 임원의 해임을 명할 수 있고, 그 경우 기구가 총회결의로 해임한 때에는 총회결의시에 해임의 효력이 생긴다. 벌칙조항으로 법 제336조 제2호 적용이 있다.

내각총리대신 및 재무대신은 일정한 사유가 있는 경우에 기구설립인가를 취소할 수 있는데, i. 보험업법, 보험업법에 기한 명령, 정관 및 업무규정에 위반한 때, ii. 처분(법 제265조의30 제3항, 제265조의45 제2항 및 제3항 전단), iii. 기구의 업무 또는 재산의 상황에 따라 그 업무의 계속이 곤란하다고 인정하는 때, iv. 기구가 공익을 해하는 행위를 한 때에 한한다.

사) 기구의 해산

기구는 총회결의나 내각총리대신 및 재무대신의 설립인가 취소로 해산한다. 이 경우 잔여재산이 있는 때에는 회원이 가입하게 되는 기구에 귀속하게 되는데(업법 제265조의48 제3항), 이는 매우 합리적 처리라고 생각한다. 이 취지에 따라 보호명령 제48조는 잔여재산귀속에 대하여, 기구는 그 잔여재산을 당해 기구의 회원이 납부한, 법 제265조의34 제1항 규정에 따른 부담금 누계액에 응하여, 당해 회원이 가입하게 되는 다른 기구에 귀속시켜야 한다고 규정한다.

아) 재검토조항

2008. 12. 26. 시행된 업법부칙 제2항에서는 정부가 법률시행 후 3년 이내에 생명보험계약자 보호기구에 의한 자금원조 등의 보험계약자 보호를 위한 특별한 조치 등에 관계된 제도의 실시상황, 생명보험계약자보호기구의 재무상황, 보험회사 경영건전성 상황 등을 감안하여 기구의 자금원조 등에 요하는 비용에 관계있는 부담의 개선방안, 정부보조에 관계있는 규정의 계속적 필요성 등에 대하여 검토한다고 되어 있다.

이는 제도개선과 보험사들의 불만을 해소할 수 있는 기회를 제도적으로 보장한 것으로 그 의미가 크다고 생각한다.⁵⁴⁾

3. 자금원조 등

1998년 개정 전 보험업법은 구제보험회사에 대한 자금원조에 대하여 규정하였는데, 1998년 개정보험업법에서는 이에 더하여 위에서 본 보험계약자보호기구를 설치하고 그 기구가 보험계약인수업무를 행할 수 있도록 하였다. 2000년 개정보험업법은 보험계약의 승계 등 제도를 창설하였다. 자금원조, 보험계약의 승계, 보험계약의 인수, 보상대상보험금지급의 자금원조, 보험금청구권 매수, 기구 소요자금의 대부 및 청산회사자산의 매수, 보험업법 및 금융기관의 갱생절차 특례 등에 관한 법률 일부개정에 따른 보험계약자보호기구의 업무·자금원조 등의 특례에 대하여는 그 내용이 방대하여 다음 연구에서 다루기로 한다.

보호기구의 자금원조 등 업무에 요하는 비용은 원칙으로 가입회사의 부담금으로 충당한다. 가입회사는 보험기구의 정관에서 정한 금액(4,000억엔)에 달할 때까지 매년, 보호기구에 대하여 일정한 부담금을 각출하고 부담금은 보호기구에 '보험계약자보호자금'으로 적립되어 보호기구의 자금원조 등의 업무를 위하여 사용한다(업법 제265조의32~제265조의35). 원조비용을 보호자금잔고에 충당할 수 없는 경우 등 자금원조 등의 업무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 보호기구는 정령에서 정한 금액의 범위 내에서 주무대신의 인가를 얻어 금융기관 등으로부터 차입할 수 있다(업법 제265조의42). 이 차입한도는 2003년 보험업법 개정시 4,600억엔으로 규정되었다(시행령 제37조의4). 이 차입금은 그 후 가입회사들이 각출하는 부담금에 의하여 상환된다. 보호기구가 발족한 이후 대형생보사파탄의 경우에는 자금차입방식에 의한 자금원조가 행하여졌다.⁵⁵⁾ 보험업법상 위의 방법 외에 원조비용을 보호기구 가입회사의 부담금만으로 충당할 수 없는 때에는 당해회사의 재무상황을 현저히 악화시킬 우려가 있는 경우 등에는 정부가 자금원조비용을 보조하는 방법을 인정한다(업법 부칙 제1조의2의14, 동법 시행령부칙 제8조의7, 8조의8). 2006년 개정에 의하여 정령에서 정한 액은 4,600억엔이다.

54) 이 조항에 따른 논의로는 河谷善夫, 前掲論文, 213~259頁.

55) 日本生命保險 生命保險研究會 編, 前掲書, 653頁.

본래 정부보조에 관한 규정은 1998년 업법개정시 채용되었으나 그 후 생명보험회사의 파탄이 이어짐에 따라 보호기구의 차입잔고가 차입한도액을 초과할지 모른다는 우려가 현실화되었기 때문에 2000년까지 한시입법으로 채택된 것인데, 2012년 개정에 따라 2017년 3월까지 시행일로부터 5년 이내에 보호기구의 자금원조비용에 대한 본연의 자세, 정부보조규정을 계속 두어야 할 것인지에 대한 검토를 행하고 적절한 수정을 행할 것을 규정하였다.

현재 보호기구에 관련된 안전망제도는 거품경제 붕괴 후 보험회사의 파탄처리 등에 있어서 소기의 성과를 거두었고, 앞으로도 보험업계에 대한 신뢰성의 유지, 금융시장에서의 시스템리스크에 회피를 위하여 계속 중요한 역할을 담당하여야 한다는 의견이⁵⁶⁾ 있다.

본래 파탄리스크는 파탄의 당사자인 보험회사의 보험계약자가 감수하여야 할 성질의 것이므로 보호기구의 가입보험회사가 각출하는 부담금에 대하여도 필요한 최저한도에 그치고 있다. 이는 본래 당해 보험가입회사의 재무기반의 강화, 고객서비스향상을 위한 투자, 계약자배당 등을 통하여 계약자에게 되돌려 주어야 할 성질의 것이기 때문이다. 이와 같은 철학에서 본다면 우리나라 보험사들의 부담금이 상호저축은행의 구조조정을 위하여 비용을 부담하는 다른 업에 대한 지원에 돌려 쓴다는 것은 상상하기 어렵다.

4. 적용사례

일본에서 안전망 발족 이래 파탄한 생명보험회사는 8개사였다. 구체적으로 1997년의 일산생명, 1999년 동방생명, 2000년 제백생명, 대정생명,⁵⁷⁾ 천대전생명, 협영생명, 2001년 동경생명, 2008년 대화생명 사례가 이에 해당한다. 일본의 현행법제상 보험회사의 파탄처리는 보험업법에 의한 절차와 갱생특례법에 의한 절차의 두 가지가 있다. 이 가운데 일산, 동방, 제백, 대정은 보험업법에 의하여 파탄절차가 진행되었고 나머지 회사들은 갱생특례법에 의하여 파탄절차가 진행되었다.⁵⁸⁾ 일본의 생보사 파탄원인은 각사마다 차이가 있지만 주로 거품경제기의 예

56) 上掲.

57) 대정생명의 계약은 파탄처리절차에 따라 아사미생명을 거쳐 대화생명에 인수되었다. 대정생명의 보험계약자는 그 후 대화생명마저 파탄하게 되어 두 번이나 보험금액감액 등을 감수하였다.

58) 파탄처리내용은 日本生命保險 生命保險研究會 編, 前掲書, 659頁.

정율이 높은 생명보험상품을 대량으로 판매하였으나 버블붕괴 후의 초저금리에 따라 운용수익이 예정이율을 하회하는 역마진상황에 급속히 진행된 점, 보험회사 보유자산의 가격하락과 대출채권의 불량채권화 진행, 역마진을 극복하기 위하여 오히려 외화증권등 고위험 자산운용을 하였으나 실패한 점, 다른 생명보험회사 파탄이 여론화되면서 중도해지가 증가한 점 등이라고 한다.

5. 향후과제

안전망 도입이래 재무건전성과 리스크관리에 관한 규범과 감독의 틀을 정립하는 일, 지금까지의 파탄처리의 축적된 경험을 살려 자금원조가 발생할 개연성을 낮추는 일, 현실적으로 자금원조가 불가피하다라도 그 금액을 낮추는 제도를 구축하는 일이 남은 과제이다.

또한 '실패할 수 있고 효율적인 파탄처리'에 관한 국제보험관련 기구들의 동향과 IFRS회계 체계 도입에 따른 IAS 제37호의 충당금의 인식요건의 변화도 주목할 부분이다.⁵⁹⁾

IV. 맺는 말

우리나라는 1988년 보험업법개정시에 보험보증기금제도를 도입하여 시행한바 있다.⁶⁰⁾ 보험보증기금은 당시 한국보험공사에서 분리된 보험감독원 소관이었다. 개정법은 1989.4.1. 이후 체결된 보험계약에 한하여 기금에 의한 보호를 받도록 하였다(부칙 제10조). 이는 기금의 수지균형을 고려한 것이지만 장기보험이 많은 생명보험의 경우에 많은 보험계약자들이 보호를 받지 못하는 문제가 있었다.⁶¹⁾ 또 기금징수시기에 대하여 미국의 대다수 주는 사후각출제(post-assessment)로 되어 있고 뉴욕주의 손해보험기금만이 사전적립제(pre-funding)인데 비하여 한국의 경

59) 河谷善夫, 前掲論文, 237~241頁.

60) 상세한 것은 노상봉·홍범식, 「보험업법해설」, 보험감독원 보험연수원, 1991, 340~354면.

61) 일본의 경우 1998년 도입된 보험계약자보호를 위한 특별조치는 2001년까지의 경과조치에 따라 경과조치기간 중에 생긴 사망보험금·입부급부금은 전액보상하고 개인연금 및 재형보험은 해약을 제외한 책임준비금 전액을 보상하는 것으로 하였다.

우는 사전적립제와 추가출연에 의한 사후각출제를 병용하는(당시 업법 제97조의 10) 드문 입법례라는 지적이 있었다. 그 밖에 부과금산출기준은 각국의 NAIC의 Life and Health Insurance Guaranty Association Model Act 등이 상세하게 규정하고 있는데 이를 참고하였는지 여부는 좀 더 분석하여야 할 문제이다. 업법의 적용대상에서 제외된 각종 공제계약의 방치문제, 기금제도는 건전한 보험회사와 보험계약자의 부담으로 경영파탄회사의 보험계약자를 구제하는 것이어서 공평의 관념에 반한다는 지적, 보험회사의 방만한 경영이나 지나치게 공격적 경영을 조장할 수 있다는 점,⁶²⁾ 행정적 간섭을 자초하는 점, 장기적인 보험료 상승원인이 되는 점, 기금제도 도입이 강제이전제도의 폐지로 이어질 수 있다는 우려 등이 있었다. 그러나 일본에서는 한국이 일본보다 앞서 이 제도를 시행한 것은 계약자보호의 의지를 나타낸 것이라는 평가도⁶³⁾ 있었다. IMF지원이라는 초유의 경제위기를 겪으면서 예금보험공사의 역할을 과소평가할 수는 없다. 그러나 당시까지 큰 문제가 없던 보험보장기금제도가 폐지된 이유는 해명이 필요하다고 생각한다.⁶⁴⁾ 특히 현행 예금자보호법에는 공사는 부보금융회사가 보험료로 낸 금액 중 잘못 내거나 초과하여 낸 금액이 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 이자를 더하여 되돌려 주어야 한다고 규정하는 등 부보 금융회사의 이익제기권을 보장하고 있지만(제30조 제6항), 근본적으로 현재 예금보험공사의 거버넌스(예금자보호법 제8조, 제9조)를 볼 때 금융기관이나 보험업권에서 충분히 의견을 개진하기는 어려운 구조라고 생각된다. 인간이 설계하는 제도에 절대적인 것은 없다. 현행 예금보험제도가 보험업권에 불리하여 다른 금융업권과의 형평성에 반하고 결국 보험계약자에게 그 부담이 전가되는 것이라면 제도개선이 필요하다.

일본의 보험계약자보호기구는 보험계약자보호를 위하여 금융청이 시행하는 여

62) 보험회사 경영진에 대한 책임추궁문제는 김선정, “보험회사의 지급불능 또는 경영파탄과 보험계약자 보호”, 우전 이병태교수화갑기념논문집 「신세기 회사법의 전개」1996, 540~544면. 한국예금보험공사의 보험기금투입회사 경영진에 대한 책임추궁 실태에 대하여는 天沼慶子, “韓國預金保險公社(KD I C)における破綻金融機關の役員に對する責任追及等について”, 「預金保險研究」第20号, 2017, 8~10頁.

63) 武石誠, “經營破綻時における契約者保護についての一考察”, 「生命保險經營」第59卷 1号, 1991, 75頁.

64) 1988.1.13. 보험업법 제11차 개정에서 금융감독기구의 설치 등에 관한 법률의 제정에 따라 재정경제원장관의 권한 중 보험회사의 설립 및 해산과 관련된 권한을 제외한 보험사업자에 대한 감독권한을 금융감독위원회로 이관하고, 보험감독원의 권한에 속하는 사항을 금융감독원으로 이관하였다. 동시에 보험감독원이 수행하던 보험보증기금의 관리·운용업무는 예금보험공사로 이관되었다.

러 제도와 조항을 이루어 업권 전체의 상황을 파악하며 시계열적으로 진행될 수 있다. 즉 계약조건의 변경, 업무 및 재산의 관리 등에 관한 내각총리대신의 처분(업무의 정지, 합병 등의 협의의 명령 및 업무 및 재산의 관리, 업무 및 재산의 관리, 합병 등에서의 계약조건의 변경 등), 합병 등 절차의 실시명령 등, 보험계약자 보호기구가 행하는 자금원조(구제보험회사에 대한 자금원조, 보험계약의 승계, 보험계약의 인수, 보상대상보험금의 지급에 관련된 자금원조, 보험금청구권 등의 매수, 기타 업무) 등이 선택적으로 동시에 또는 순차로 진행될 수 있다. 이는 최적의 방안을 구사할 수 있는 장점이 있다고 생각한다. 또한 보험업무에 정통한 전문가에 의하여 보험의 특수성을 반영하며 계약자보호업무가 진행될 수 있을 것이다. 보험감독자국제기구 보고서도 보험업권 단일의 보험계약자보호기구를 전제하고 있다. 일본의 생명보험계약자보호제도는, 보험업권이 업권의 특성을 충분히 반영하여 운용할 수 있는 제도를 찾는 우리에게 독자적 보호기구 운영의 가능성을 시사한다고 생각한다.

참고문헌

<단행본>

- 김대환 외, 「생명보험산업의 예금자보험제도 진단과 개선방안」, 한국리스크관리학회, 2018.
노상봉·홍범식, 「보험업법해설」, 보험감독원 보험연수원, 1991.
성대규·안종민, 「보험업법」, 개정2판, 두남, 2014.
한국보험학회, 「보험경영의 어제와 오늘」, 문영사, 2014.

<논문>

- 김선정, “보험회사의 지급불능 또는 경영파탄과 보험계약자 보호”, 우전 이병태교수회갑 기념논문집 「신세기 회사법의 전개」, 1996.
김선정, “보험계약조건의 변경-2003년 일본 보험업법의 개정을 중심으로-”, 「비교사법」 제11권 2호, 2004.
김선정, “보험회사지배구조에 관한 국제규범 서설”, 「기업법연구」 제32권 제3호, 2018.

<일본단행본>

- 江頭憲治郎/小林登/山下友信, 「保險業法」, 有斐閣, 1997.
錦野裕宗/稻田行祐, 「保險業法の読み方」, 改訂版, 保險毎日新聞社, 2014.
嶋拓哉, 「銀行倒産における國際倒産法的規律」, 金融廳金融研究研修センター, 2009.
保險契約者監督機構, 「保險契約者保護制度に關する論点書」, 2013.
石田滿, 「保險業法」, 文眞堂, 2017.
安居孝啓, 「最新保險業法の解説」, 大成出版社, 2010.
日本生命保險 生命保險研究會 編, 「生命保險の法務と實務」, 第3版, 金融財政事情研究會, 2016.

<일본논문>

- 江澤雅彦, “金融危機とわが國の生命保險事業”, 『保險學雜誌』第610号, 2010.
- 溝瀨彰/肥塚肇雄/前原信夫, “わが國における總合的金融監督体制の法的檢討とセーフティネットの見直し”, 『生命保險論集』No.191, 2015.
- 武石誠, “經營破綻時における契約者保護についての一考察”, 『生命保險經營』第59卷 1号, 1991.
- 石田滿, “會社の管理・保險契約の移轉・保險保障基金”, 竹田昭夫編, 『保險業法の在り方』上卷, 有斐閣, 1992.
- 杉下智子, “「金融機關の秩序ある處理の枠組み」と我が國 生命保險會社について”, 『生命保險論集』 No.185, 2013.
- 杉下智子, “生命保險會社の更生手續と保護機構による契約者保護-大和生命の事例と保護機構による承繼等-”, 『生命保險論集』 No.171, 2010.
- 森下哲朗, 『歐米における金融破綻處理法制の動向』, 金融廳金融研究センター, 2013.
- 小藤康夫, “大和生命の經營破綻と生保の株式會社化”, 『生命保險論集』, No.172, 2010,
- 小川功, “金融恐慌と生保破綻”, 『文研論集』No.120, 1997.
- 松澤登, “金融機關の新たな破綻處理制度と保險會社の課題”, 『保險學雜誌』第626号, 2014.
- 倉澤康一郎, “支拂保證制度について”, 『文研論集』No.124, 1998.
- 天沼慶子, “韓國預金保險公社 (K D I C) における破綻金融機關の役員に對する責任追及等について”, 『預金保險研究』第20号, 2017.
- 河谷善夫, “生命保險契約者保護機構財源に關する一考察: 迫る「費用に係る負擔の在り方」等の検討”, 『生命保險論集』 No.177, 2011.

<양서>

- John Birds/Ben Lynch and Simon Milnes, *MacGillivray on Insurance Law*, Sweet & Maxwell, 2015.
- Malcolm Clarke, *Policies and Perceptions of Insurance Law in the Twenty-First Century*, Oxford University Press, 2007.
- Tom Baker & Kyle D. Logue, *Insurance Law and Policy*, Third ed., Wolters Kluwer, 2013.

<Abstract>

Observations on the Life Insurance Policyholders Protection Corporation of Japan

Kim, Sun Jeong

When a financial institution becomes unable to repay its depositors due to business suspension or bankruptcy, the whole financial systems as well as the depositors are affected. To prevent such an incident, Korea enacted the Depositor Protection Act (DPA) and put in place a depositor protection scheme. In the past, unlike bank depositors, protection of policyholders was protected by the Insurance Business Act. The KDIC, established in 1996 after the legislation of the Depositor Protection Act, started as a protector of bank depositors. But KDIC has been working to protect creditors of all bankrupt financial institutions(include securities companies, insurance companies, merchant banks, mutual savings banks, but credit unions exclude 2004) since 1998 by revised DPA. The 1997 Asian financial crisis resulted in the KDIC as a single, comprehensive, and integrated deposit insurance system designed to enhance financial stability and to ensure the public's confidence in the financial system. Under the integrated system, the risks of each business sector are managed through separate accounts. However, when it comes to foreign legislative cases, it is doubtful whether the protection of policyholders is the work of the KDIC.

The writer think that it is time to think about the optimal model to solve the complaint of the insurance business sector(specially life insurance business) and realize the protection of the desirable policy contractor in the situation where the premium burden of the KDIC is increasing. Complaints of insurance business sector may be resolved within the same integrated management system as today. However, due to the governance structure of the KDIC, the position of the insurance business seems not to be properly reflected. It may be possible to back to the separate management system of the insurer as in the past. From this point of view, the case of Japan, which has established a separate system for insurance business, is attracting attention. This article examines the life insurance policy holder

protection mechanism of the Japan Insurance Business Act. The goal of this article is to reveal the basic feature of life insurance contractor protection mechanism in Japan. In order to design a more reasonable insurance policyholder protection mechanism in Korea, it is necessary to follow up the study to find out more countries' cases. Therefore, this is only the first step toward finding the optimal model.

Japan Insurance Business Act provide various Special Measures, etc. for the Protection of Policyholders, etc. as Modification of Insurance Clauses; Dispositions, etc. by the Prime Minister Related to Business and Property Management, etc.; Suspension of Business, Order for Consultation on a Merger, etc., and Business and Property Management; Business and Property Management; Modification of Insurance Clauses in a Merger, etc.; Order, etc. to Implement Procedures for a Merger, etc.; Financial Assistance, etc. Provided by Policyholders Protection Corporations. To addition above measures, Insurance Business Act provide of Policyholders Protection Corporation.

The purpose of a policyholders protection corporation of Japan is to protect Insurance Policyholders, etc., by providing financial assistance in the transfer, etc., of insurance contracts pertaining to a Bankrupt Insurance Company, providing executive management for the succeeding Insurance Company, underwriting insurance contracts, providing financial assistance pertaining to the payment of Covered Insurance Proceeds, and purchasing the Insurance Claims, etc., thereby maintaining credibility in Insurance Business. In Japan Insurance Business Act, "Bankrupt Insurance Company" means (i) a company that will likely suspend the payment of insurance proceeds or that has suspended the payment of insurance proceeds in the light of the status of its business or property, or (ii) a company that is unable to satisfy its obligations with its property or a company at which a situation will likely arise in which it is unable to satisfy its obligations with its property.

Human beings can approach good institutions, but there is no perfect system.

Key Words : insolvent insurance companies, bankrupt of insurance company, protection of policyholder, KDIC, Deposit Insurance Fund, Special Account for Restructuring of Mutual Savings Banks, Life insurance policyholders Protection Corporation of Japan.