
I. 서론

1. 연구배경 및 목적

우리나라에서 공제사업(이하 ‘공제’라고 함)을 영위하는 조직은 60개¹⁾에 달하고 있는데, 이들은 본래 사적자치를 기초로 설립되어 한정된 범위에서 상호부조의 원리에 의해서 위험을 관리하는 역할을 하기 위해 공제사업을 영위해 왔다. 그러나 농업협동조합공제, 수산업협동조합공제 등의 일반공제²⁾는 전통적인 공제의 범위를 넘어서 활동을 하고 있고, 다른 일부 공제는 보험의 영역에서 형식적으로만 공제 방식으로 설립되어 영업하고 있다. 이렇듯 공제는 설립과정이나 운영과정에서 적절한 규제 및 감독이 이루어지지 않음으로써 난립하는 양상이 나타나고 있다. 이는 경제단체 설립의 자유가 보장된 것으로 이해될 수 있으나, 경제적 기능 및 업무절차 면에서 보험과 동일하거나 유사함에도 불구하고 보험규제에서는 벗어나 있는 영역이 많아지고 있는 것으로 이해될 수도 있다.

문제는 보험과 동일한 경제적 기능을 하는 일반공제에 대한 규제가 보험에 대한 규제와 동일하지 못함으로 인해 규제차익이 발생하여 소비자보호가 미흡함은 물론 공정한 경쟁이 되지 못할 수도 있다는 점이다. 이는 일반공제조직³⁾에

-
- 1) 2002년에 총리실이 주관하여 이루어진 조사 이후에는 전면적인 조사가 이루어지지 않았기 때문에 공제의 정확한 실태에 관한 공식자료는 없다. 그래서 불가피하게 인터넷상에 홈페이지를 개설한 공제를 중심으로 조사한 결과 60개의 공제가 존재함을 확인할 수 있었다.
 - 2) 이 보고서에서는 공제를 크게 보험형 공제와 상호부조형 공제로 구분한 후 보험형 공제를 다시 일반공제, 조합공제, 정책성공제로 나눈다. 이에 따라 농업협동조합공제(이하 ‘농협공제’라고 함), 수산업협동조합공제(이하 ‘수협공제’라고 함), 새마을금고공제(이하 ‘새마을공제’라고 함), 신용협동조합공제(이하 ‘신협공제’라고 함)는 ‘일반공제’로 분류한다. 우리나라 공제의 구분에 대해서는 제Ⅲ장에서 자세히 설명하기로 한다.

대해 「보험업법」의 적용이 배제되어 있는 바에 기인하며, 일반공제조직은 이에 따른 영업 및 세제상 혜택 등에 힘입은 경쟁력을 가지고 있어 민영보험회사에게는 불공정한 경쟁상대로 존재해 왔다. 물론 그 동안 공제에 대해서 규제가 개선되어 온 것이 사실이지만, 여전히 많은 부분에서 보험회사와 일반공제조직에 대한 규제의 차이가 크다. 사정이 이러하다 보니 동일한 시장을 두고 경쟁하게 될 때 보험회사들은 일반공제조직에 대해 불공정하다고 생각하게 된다. 그러나 일반공제조직의 입장에서는 「보험업법」상 보험회사로 인정되지 못하여 변액보험, 퇴직연금, 자동차보험 등과 같은 보험상품을 취급할 수 없어 불이익이 발생하고 있다고 주장하고 있다.

그런데 일반공제는 향후 공정 경쟁을 요구하는 보험회사들, 특히 외국계 보험회사들의 목소리가 지속적으로 높아질 것임을 예상해야 할 것이다. 이러한 목소리는 무엇보다도 규제가 공정하지 못하다고 생각하기 때문에 나오는 것인데, 한·미 FTA, 한·EU FTA 등의 체결로 한층 탄력을 받을 것으로 예상된다. 미국은 FTA협상 시 공제에 대해서는 금융감독위원회로 감독을 일원화 할 것을 요구했으나 받아들여지지 않고 규제의 일부만 금융감독위원회로 일원화하는 것으로 정리되었다. 그 결과 농협공제 등 일반공제사업은 한·미 FTA협정 발효 후 3년이 지나면 금융감독당국의 재무건전성 규제를 받게 된다.

또한 공제가 보험이자 금융으로서의 성격을 가지면 가질수록 경제적 기능이 동일한 상품과 서비스에 대해서는 동일한 규제를 적용하는 금융감독의 일반원칙에서 벗어나기 어려울 것이다. 정부는 금융시장이 금융소비자를 중심으로 개편되는 상황에서 금융회사 간 경쟁의 형평성을 제고하기 위해 경제적으로 기능이 동일한 금융상품과 서비스에 대해서 동일한 규제를 적용하려는 정책을 강화하고 있다. 그런데 지금까지는 이러한 노력이 금융당국이 관할하는 범위에서만 추진되어 왔지만, 실질적으로 전문적인 금융감독의 사각지대에 놓여 있는 공제

3) 이 보고서에서는 공제조직은 공제사업을 영위하는 법인체를 지칭하는 개념으로 사용하며, 보험을 운영하는 보험회사에 대응될 수 있다. 따라서 일반공제를 운영하는 법인체는 '일반공제조직'이라고 한다. 자세한 내용은 제Ⅱ장에서 설명하기로 한다.

등에 대한 영역으로까지 확대될 것이다. 따라서 일반공제는 보험회사와 동일한 수준의 규제와 감독을 받아야 한다는 당위성이 크게 강조될 것이다.

물론 일반공제가 보험과 동일한 규제를 받게 된다면, 일반공제의 입장에서는 퇴직연금, 변액보험 등으로 진출이 가능하도록 허용해줄 것을 요구할 것이다. 이는 보험시장이 포화상태에 이르게 됨에 따라 사실상 보험회사와 동일한 시장을 두고 경쟁하는 공제의 입장에서는 전통적 분야에서 성장의 한계에 도달했다고 인식하고 새로운 시장을 개척하고자 하는 욕구가 커질 수밖에 없기 때문이다.

이러한 논란의 와중에서 최근 공제조직 중 가장 큰 규모인 농협공제조합이 보험회사로의 전환을 추진하고 있다. 이는 공제조합 형태로는 더 이상 업무영역의 한계를 극복하기 어려울 것이라는 판단이 작용한 것으로 보이는데, 외국에서 진행되어 온 상호회사의 주식회사 전환과는 다른 맥락에서 이해될 수 있을 것으로 생각된다. 즉, 상호보험회사의 주식회사로의 전환은 ‘자본 조달’에 초점이 맞추어져 있는 반면, 농협공제조합의 보험회사 전환은 ‘업무영역 확대를 통한 성장’에 초점이 맞추어져 있기 때문이다. 이렇듯 보험회사가 공제조직에 대해서 불공정하다고 생각하는 것과 달리 공제조직의 형태로 영업하는 것에도 한계점이 있는 것으로 이해된다.

이 보고서에서는 이렇듯 보험회사와 동일한 경제적 기능을 하는 일반공제조합에 대해 보험회사와 공정한 경쟁 조건을 만들고 아울러 소비자보호를 강화할 수 있는 방안에 대해서 검토하고자 한다.

2. 선행연구

가. 주요 선행연구

공제조직에 대한 규제 일원화는 정부는 물론 보험산업에서도 오래된 중요한 이슈였다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 체계적인 연구는 많지 않은데, 그 이유

는 이슈의 중요성에 비해 실태조사, 데이터 확보 등의 측면에서 어려움이 많았기 때문인 것으로 판단된다.

공제조직과 보험회사 간 규제의 형평성을 확보해야 한다는 논의는 2000년 이후에 본격화되어 왔다. 이는 IMF외환위기를 계기로 우체국보험과 일반공제가 영업확장전략을 취한 데서 비롯된 것으로 이해된다.

먼저 오영수·안철경·유지호·권순일(2002)의 연구는 우체국보험, 일반인 대상 공제, 조합원 대상 공제에 대한 감독현황 및 실태를 파악하고, 경영건전성 제고를 위한 구체적 방안을 제시한 보고서라고 할 수 있다. 이 보고서는 금융감독위원회의 연구용역 형태로 추진되었으며, 재무건전성에 초점을 맞추어 구체적 대안을 제시한 최초의 보고서라고 할 수 있다.

이 연구의 뒤를 이어 나온 김진선·안철경·권순일(2002)의 연구는 공제 및 우체국보험에 대한 사업 및 규제현황을 제시하고 있다. 이 보고서는 공제 및 우체국보험에 대해서 체계적 조사를 행한 최초의 보고서이나, 공제 및 우체국보험을 보험회사와 비교하여 어떻게 규제할 것인지에 대한 방안을 제시하고 있지는 않다.

그 이후에는 보고서가 아닌 보험협회의 기관지에 논단 형태로 몇 가지가 나왔다. 먼저 박한구(2004a, 2004b)는 유사보험 운영현황에 대한 조사 및 분석, 민영보험과의 비교 등을 행한 후에 유사보험의 문제점을 지적하고 민영보험과 상호균형을 이루며 발전할 수 있는 방안을 제시하였다. 이 연구들에서는 유사보험의 문제점으로 건전경영 감독체계의 미비, 불완전 보험판매 등에 의한 소비자권의 침해 소지, 보험산업의 건전한 발전에 제약, 보험인프라의 중복투자에 따른 사회적 비용 증가 등을 꼽았다. 그리고 민영보험과 상호 균형 있는 발전을 위해서는 단기적으로 현행 감독법규 체제 하에서 민영보험과 유사보험이 공정하게 경쟁할 수 있는 여건을 조성하고, 중장기적으로는 유사보험의 감독법규 및 감독기구를 「보험업법」과 금융감독위원회(금융감독원)로 일원화할 것을 제시하였다. 단기방안의 구체적 내용으로 유사보험의 감독을 민영보험 수준으로 높이고 정기적으로 현안에 대한 의견교환을 위한 유사보험운영협의회 운영, 보험산업

자율규제 틀 참여 유도, 금감원의 간접적 감독기능 수행 등을 들고 있다. 중장기 방안으로는 일반인 대상 유사보험을 「보험업법」 적용대상에 포함시켜 감독체계를 일원화하고, 예금보험제도, 세제혜택 등의 불공정경쟁 요소의 완화 등을 들고 있다.

다음으로 이재복(2008)은 국내 유사보험의 운영 현황을 간단히 정리한 후에 다음과 같은 문제점 및 개선방향을 제시하였다. 17개 정부 부처 등으로 감독기관이 다원화되어 고비용·저효율, 전문적 규제·감독체계의 미흡 및 감독기관의 전문성 결여, 유사보험기관의 난립과 소비자 권익 상실 우려 및 소비자보호 장치의 미흡, 보험규제 감독의 국제적 정합성 및 국제 통상마찰의 원인 제공 등의 문제점이 있음을 지적하였다. 그는 이러한 문제점을 해결하기 위해서 공제 사업을 「보험업법」의 규제 대상에 포함시키는 방법으로 유사보험 감독 일원화하는 것이 가장 바람직하다고 주장하였다.

나. 정책적 검토

연구 차원에서 공제 이슈를 검토한 것과는 달리 정책적 판단을 위해서 검토가 이루어지고 대안까지도 제시되기도 하였다. 이는 과거에는 보험회사와 공제조직 간에 단순한 경쟁의 공정성을 맞추는 데 초점이 모아진 반면에, 한·미 FTA 협상 등을 계기로 외국정부에서까지 공제에 대한 규제의 재검토를 요구하여 이루어진 점에서 차이가 있다.

먼저 재정경제부는 2007년에 우체국보험과 공제에 걸친 유사보험 운영체계 전반을 살펴보고 소비자보호 및 경쟁의 형평성 차원에서 문제가 있다는 인식에 일반공제를 중심으로 감독 합리화 방안을 제시하였다. 구체적으로는 우선 제1단계로 4대 공제에 대하여 한·미 FTA에서 합의한 사항을 「보험업법」 개정 또는 개별법령 개정을 통하여 반영하며, 농협공제의 경우 별도의 자회사로 분리한다는 것이었다. 다만 3년의 유예기간을 두고 4대 공제에 대해서 민영보험회사와 동일한 수준의 지급여력(solvency) 기준을 적용하고, 이를 금융감독위원회

가 감독하는 것으로 하였다. 이러한 와중에 농협이 공제사업부문(현재 생·손보공제 겸영)을 분리하여 생명보험회사 및 손해보험회사를 각각 설립하여 별도의 보험자회사로 전환·운영하는 방안이 제안되기도 하였다. 그리고 제2단계로 일반인을 가입시키는 공제와 규모가 큰 공제 등에 대해 검사 및 건전성기준 등에 「보험업법」 일부 규정을 적용하여 건전성 감독을 강화하는 것으로 하였다. 즉, 건전성 유지의무(제123조①), 금감위에 결산보고서 제출 및 금감원의 검사를 받을 의무, 보험모집 시 사용하는 안내자료 작성기준(제95조), 모집관련 금지행위(제97조), 특별이익(리베이트) 제공 금지(제98조), 수수료 지급 등의 금지(제99조), 공시 의무(제124조1항), 상품인허가(제127조) 등의 규정을 적용하는 방안이 제시되었다.

이후 재정경제부는 위의 방안을 기초로 공제를 규율할 방안을 「보험업법」 상에 반영하여 개정요강을 2007년 12월에 발표했으나, 금융위원회가 2008년 12월에 국회에 제출한 개정안에서는 이러한 내용을 농협 등과 추가협의를 필요하다는 이유로 유보하였다. 그러나 2007년 12월에 발표된 「보험업법」 개정요강에는 다음과 같은 내용의 공제 규제방안이 반영되어 있었다. 우선 한·미 FTA 합의 사항을 「보험업법」에 반영하기 위해 4대 공제에 대해 민영보험회사와 동일한 수준의 지급여력 기준을 적용(3년 유예)하고, 선언적 의미에서라도 금융감독위원회가 감독·실시하는 것으로 하였다. 나아가, 보험계약자 보호 등을 위한 핵심적 사항에 대해 추가적으로 「보험업법」을 적용하기로 하였다. 즉, 지급불능 사태에 따른 피해를 방지하기 위해 지급여력비율 준수 등 재무건전성 유지 의무를 부과하기로 하였다. 또한 불완전판매로 인한 피해를 방지하기 위해 안내자료 작성기준, 모집관련 금지행위, 공시의무 등을 적용하기로 하였으며, 낮은 효율로 인한 부실화를 사전에 방지하기 위하여 상품개발 시 금융감독위원회가 기초서류를 사전에 신고 또는 제출받아 심사하는 것으로 하였다. 또한 원칙적으로 소관부처의 감독권 행사를 인정하되, 「보험업법」 적용사항에 한하여 제한적이나마 금융감독위원회에 <표 I-1>과 같은 내용의 공동감독권을 부여하는 방안을 검토하였다.

〈표 I-1〉 금융감독위원회의 유사보험 공동감독권의 범위

- 금감위는 업무에 관한 자료의 제출이나 보고를 명할 수 있음
- 금감위에 결산보고서를 제출할 의무
- 금감위는 금감원으로 하여금 검사를 하게 할 수 있음
- 적용되는 「보험업법」 위반 시 관련 법률에 따른 조치 요구권

그리고 중장기적으로 조합원을 대상으로 하는 공제 중 일정 규모 이상 공제에 대해서도 「보험업법」을 단계적으로 확대 적용하는 방안을 검토하였다. 이를 위해 필요 시 「보험업법」에 ‘공제편’을 신설하거나 특별법(가칭, 「공제감독기본법」)을 제정하여 개별 공제기관의 운영·감독에 관한 사항을 통일적으로 규율하겠다는 계획이었다. 그러나 이조차도 농협이 구조조정 방안(지주사·금융자회사 설립, 공제분리 방안 등)의 확정이 필요하다는 이유로 유보를 요청함에 따라 실시되지 못했다.

3. 연구의 범위 및 방법

가. 연구범위

이 연구는 보험회사와 직접적으로 경쟁하고 있는 일반공제조직을 중심으로 규제 일원화의 가능성과 방법을 검토하고자 한다. 여기서 일반공제조직은 공제 회원의 범위를 벗어나서 일반인을 대상으로 사업을 영위하는 공제를 의미한다. 따라서 농민, 어민 등과 같은 직능에 속하지 않은 채 소정의 공제회비만 내고서 회원이 된 후에 공제를 가입하게 하는 공제조직만을 포함하게 된다. 이렇게 일반공제조직만 우선적으로 검토하는 것은 특정한 회원을 대상으로 특정한 목적하에 운영되는 조합공제와 정책성공제, 그리고 특정한 범위의 회원 간에 상호부조를 목적으로 하는 상호부조형 공제는 보험회사와 직접적인 경쟁에서 벗어나

있는 반면에 일반공제는 보험회사와 직접 경쟁하고 있기 때문이다.

이 연구에서는 재무건전성뿐만 아니라 일반공제사업 전반에 걸친 규제 및 감독 일원화 방안을 제시하고자 한다. 특히 최근에 중요한 감독 영역으로 부각되고 있는 소비자보호를 위한 영업행위 규제 분야에서 규제 및 감독을 일원화할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

이를 위해 이 보고서에서는 일반공제조직의 운영상 기초가 되는 법규 현황을 조사하고, 일반공제계약과 보험계약이 동일하게 규제되어야 하는 이유를 논증하고자 한다. 이는 전체 공제에 대한 조사는 범정부 차원의 협조 없이는 현실적으로 불가능하기 때문이며, 따라서 공제 운영 현황은 일반공제 운영의 법규 측면에 국한하여 정리하기로 한다.

구체적으로는 먼저 공제조직과 보험회사 간 운영 전반에 대해서 비교해보고, 일반공제계약이 보험계약과 경제적 기능 측면에서 동일한 점을 이론적으로 논증하며, 일반공제계약을 보험계약과 다르게 규제·감독할 경우의 문제점을 공정경쟁 등 여러 관점에서 제기하고자 한다. 이는 대부분의 기존 연구가 공제조직 운영과 공제사업과의 관계 등에 대해서 충분히 고려하지 않고 공제와 보험을 비교하는 데서부터 연구를 시작하고 있어 공제사업에 대한 이해가 충분하지 않았기 때문이다. 이에 반해 이 연구에서는 공제사업에 앞서 공제조직의 운영에 대해 이해하고 공제사업이 공제조직 운영에서 차지하는 의의를 살펴본 후, 보험과의 분야별 규제 및 감독의 차이로 인해 발생하는 불공정성을 비교분석함으로써 규제 및 감독 일원화가 공정경쟁에 얼마나 필요한 것인지를 논증해 보하고자 한다.

이렇게 일반공제계약과 보험계약이 경제적 기능에서 어느 정도 동일한가를 살펴보고 난 후에 동일규제를 어느 범위까지 적용할지에 대해서 정리할 계획이다. 이는 완전히 보험회사로 전환하기 전에는 일반공제라 하더라도 공제로서의 일반적 속성을 가지고 있기 때문에 무조건적으로 보험규제를 적용하는 것이 다른 측면에서 부작용을 가져올 우려가 있기 때문이다.

다음으로는 일반공제에 대한 규제 및 감독 방안을 제시하고자 한다. 먼저 규

제방안은 「상법」 보험편에 공제계약을 어떻게 포함시키며, 「보험업법」의 규제 내용 및 수준과 동일하게 규정할 수 있도록 제시할 계획이다. 이어서 그러한 규제를 기준으로 일반공제에 대한 감독의 전문성과 효과성 및 효율성을 높일 수 있는 방안을 제시할 계획이다.

나. 연구방법

동일기능·동일규제의 원칙을 구현하기 위해서는 먼저 일반공제와 보험이 동일한 기능을 함을 논증할 필요가 있다. 따라서 일반공제가 보험과 동일한 기능을 하는 상품(계약)임을 이론적으로 논증하기 위해서 경제적 기능에 대해서는 경제학적 접근을 하고, 상품 및 서비스의 법률적 특성에 대해서는 법학적 접근을 하는 것이 적절할 것으로 생각한다.

그리고 일반공제를 보험과 다르게 규제함으로써 어떠한 규제차익이 발생하는지에 대해서는 이론 및 비교분석적으로 규명하고자 한다. 이와 관련해서는 규제차익의 발생으로 인해 경쟁에서 불공정성이 발생하게 되고, 소비자보호에도 문제점을 야기하는지 여부를 규명할 계획이다. 이를 위해 규제차익이 발생하는 메커니즘에 대해서 분석하고, 구체적 규제차익이 발생하는 현상에 대해서는 규제의 직접적 비교를 통해 규명할 계획이다. 또한 공제를 보험과 동등하게 규제할 경우 어떠한 방법이 효과적이고 효율적일지에 대한 분석은 전문성과 비용의 관점에서 검토하고자 한다.