
II. 일반공제와 보험의 비교

1. 공제조직 및 공제의 정의

본격적인 연구에 들어가기에 앞서 공제와 그것을 운영하는 공제조직의 개념에 대한 정의를 살펴보기로 한다. 이는 보험과 유사한 경제적 기능을 하는 공제는 공제조직에 의해서 운영되는 사업으로서 존재해왔기 때문이다. 즉, 공제조직은 많은 국가에서 법과 제도 이전에 상호부조의 목적으로 자유롭게 설립되어 운영되어 왔으며, 공제는 이들 조직이 위험관리를 목적으로 영위하는 사업이라고 볼 수 있다. 이러한 면에서 공제조직은 보험사업을 운영하는 주체인 보험회사에 대응되는 개념으로서 이해될 수 있다. 따라서 공제조직과 공제는 구분되어 정의될 필요가 있으며, 공제에 대해 논하기에 앞서 공제조직에 대한 이해가 필요할 것이다. 이는 공제사업을 포함하여 여러 사업을 운영하는 주체인 공제조직에 대한 이해가 선행되지 않고서는 공제에 대한 이해가 제대로 될 수 없기 때문이다.

가. 공제조직

공제조직은 유럽이나 미국에서 역사적 발전과정에서 다양한 형태로 나타났으나, 우리나라와 일본에서는 유럽이나 미국에 비해서는 그 형태가 다양하지 않다. 따라서 유럽이나 미국의 공제조직까지 아울러 일률적으로 규정하기 어려운 측면이 존재한다.

이러한 어려움은 IAIS가 2010년에 발간한 보고서에서도 “공제 등에 대한 각

국의 법률 및 정책 틀은 시장 및 다른 조건을 반영하여 다양하다”고 인식하면서 공제조직에 해당하는 MCCOs(Mutuals, Cooperatives and other Community-based Organizations)라는 개념을 설정하고, 그에 속하는 조직의 유형을 ① 어떤 특정한 법률이나 규제의 근거가 없는 조직, ② 보험 목적(insurance purposes)상 구별되지 않는다 할지라도 특정한 법률적 근거가 있는 조직, ③ 「보험업법」에 근거를 둔 조직으로 구분하여 열거하고 있는 것에서도 나타난다. 그리고 IAIS는 나아가서 MCCOs에 속하는 조직으로 공제조합(Mutuals), 상호금부조직(Mutual Benefit Organizations), 협동조합(Cooperatives), 친목조합(Friendly Societies)⁴⁾,

〈표 II-1〉 공제조직의 일반적 특성

| 특성 | 내용 |
|--|---|
| 회원 소유 (member ownership) | 공제조직이 제공하는 서비스의 수급자 중 일부는 회원제 덕분에 공제조직의 소유자이거나 또는 주식회사 조직의 주주가 갖는 것과 유사한 권한을 소유함 |
| 민주주의 (democracy) | 회원형 권한을 행사함으로써 회원들은 공제조직의 총회를 구성하며, 이 포럼을 통하여 지배구조상 이사 선임과 같은 최종적 결정에 대해 민주적 권한을 행사할 수 있음 |
| 연대 (solidarity) | 호혜적 결과가 그룹의 회원들에게 신뢰를 주는 경우 많은 회원들이 호혜적 결과를 추구함 |
| 한정된 집단과 목적에 기여 (created to serve a defined group and purpose) | 회원들은 공통의 목표(goal), 목적(purpose), 또는 특성을 통해 조직에 가입하게 됨 |
| 이익 또는 손실의 회원 귀속 (entitlement to profit) | 회원에게 생기는 이익(또는 잉여) 또는 손실(적자). 손실의 경우에는 각 사법권(jurisdiction)별 규제에 따라 다양한 조치가 있을 수 있음 |

자료: IAIS and MicroInsurance Network Working Group(2010), p. 7.

4) 우리나라에서는 기존에 Friendly Societies를 일본의 번역을 따라 우애조합이라 했으나, 이 보고서에서는 이와 유사한 Fraternal Benefit Societies를 우애조합이라 번역하는 것을 고려하여 친목조합이라 번역한다.

상조조합(Burial Societies), 우애조합(Fraternal Societies), 지역기반조직(Community based organizations), 리스크공동관리조직(Risk pooling organization), 자가보험제도(Self-insuring schemes)를 들고 있다⁵⁾. 그리고 공제조직의 특성을 “① 회원 소유, ② 민주주의, ③ 연대, ④ 한정된 집단 및 목적을 위한 기여, ⑤ 이익 또는 손실의 회원 귀속⁶⁾”이라고 정리하였다(〈표 II-1〉 참조).

우리나라도 외국의 경우와 마찬가지로 학술적 차원에서는 아직 공제조직에 대한 통일적 개념 정의는 이루어지고 있지 않다. 그러나 공제조직의 경우에는 특별법 또는 「민법」에 의거하여 설립된 조직으로서, 일반적으로는 ‘자주’ 또는 ‘연대’를 기초로 하는 협동조직, 또는 직능인이나 사업자들의 협회나 단체로 정의된다.

이러한 점들을 고려할 때 공제조직에 대한 정의는 특성을 열거하는 방식을 통해 일반화하고, 나아가 그에 속하는 조직을 열거하는 방식으로 접근하는 것이 바람직하다고 생각된다. 공제조직에 속하는 종류는 앞서 IAIS가 열거하고 있는 바와 같이 가능한 한 공제조직의 특성을 갖고 현존하는 모든 조직을 인정하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 이 보고서에서는 공제조직이란 법적 근거⁷⁾와는 관계없이 “사적자치의 원리에 입각하여 상호부조를 위해 회원이 출자금을 내고 민주적 절차에 따라서 운영하는 단체 또는 법인”이라고 정의한다.

나. 공제

공제에 대한 정의도 IAIS의 보고서에서는 명확하게 나오지 않는다. 다만 공제조직이 영위하는 여러 부수사업 중 회원들의 위험관리를 위한 사업으로 이해되고 있을 뿐이다. 즉, 하나의 상품이나 서비스보다는 큰 개념의 ‘업’으로 이해되고

5) IAIS and MicroInsurance Network Working Group(2010), pp. 4-5.

6) IAIS and MicroInsurance Network Working Group(2010), p. 7. 국제협동조합연맹(ICA: International Co-operative Alliance)은 협동조합의 가치를 실행하기 위한 기준으로 7개 원칙을 수립하고 있다.

7) 공제조직의 법적 근거는 공제마다 다양하기 때문에 공제조직을 일반적으로 규정하기 위한 기준으로서는 적절하지 않을 것이다.

있다. 그리고 일본공제협회도 “공제사업은 협동조합이 하는 사업 가운데에서 사람들의 생활을 위협하는 여러 가지 경제적 손해(위험)에 대해서 ‘서로 돕는다’라는 정신으로 모두 함께 돈을 각출하여 경제적 위기를 공동부담하고, 보험의 방법을 써서 보장하는 사업이다”라고 정의하고 있다.

우리나라에서 공제에 대한 정의는 많은 경우 법률상에는 존재하지 않고 하위 규정 등에서 존재한다. 그렇지만 일반공제를 규정하고 있는 개별 「공제규정」을 살펴보면 공제사업에 대해 내려진 정의는 동일한 내용을 담고 있다. 먼저 「농협공제규정」 제3조 제1항에서는 농협공제를 “회원(「농업협동조합법」에 의하여 공제사업을 영위하는 지역조합 및 품목조합을 말한다) 또는 본회가 계약자로부터 공제료를 받아 일정기간 내에 미리 약정한 사고의 발생에 대하여 공제금을 지급하는 사업”이라고 정의한다. 「수협공제규정」 제3조 제1항에서도 농협공제와 동일하게 수협공제를 “회원(「수산업협동조합법」에 의하여 공제사업을 영위하는 지구별조합 및 업종별조합·수산물가공조합을 말한다) 또는 본회가 계약자로부터 공제료를 받아 일정기간 내에 미리 약정한 사고의 발생에 대하여 공제금을 지급하는 사업”이라고 정의한다. 「새마을공제규정」 제3조 제1항에서도 새마을공제를 “연합회가 계약자로부터 공제료를 받아 일정기간 내에 미리 약정한 사고의 발생에 대하여 공제금을 지급하는 사업”이라고 정의한다. 마지막으로 「신협공제규정」 제2조 제1항에서는 신협공제를 “중앙회가 공제계약자로부터 공제료를 받고 일정기간 내에 미리 약정한 공제사고의 발생에 대하여 공제금을 지급하는 사업”이라고 정의한다. 이렇듯 4개 일반공제의 정의를 통해 알 수 있는 것은 “사업운영의 주체별로 공제료를 받아 일정기간 내에 미리 약정한 사고의 발생에 대하여 공제금을 지급하는 사업”이라는 점이다.

이러한 공제사업에 대한 정의에 이어서 「공제규정」은 공제상품에 대한 정의를 하고 있다. 「농협공제규정」의 경우 제12조 제1항에서 “공제상품이라 함은 공제자가 공제사고 발생 시 공제금 지급을 목적으로 공제종목별 또는 보장위험단위별 영위업무, 계약내용 및 공제료 산출 등에 관한 방법을 정한 사업방법서, 공제약관, 공제료 및 책임준비금 산출방법서로 구성되어 있는 것을 말한다”라고

정의하고 있다. 이러한 정의방식은 수협공제, 새마을공제, 신협공제에서 모두 동일하게 채택되고 있다.

이렇게 공제사업, 공제상품을 정의하는 방식은 「보험업법」에 비교하면 다음과 같은 차이점이 있다. 첫째, 「보험업법」에서는 ‘상품’에 대한 정의에서 시작하여 ‘업’에 대한 정의로 이어지고 있는 데 반해, 각종 「공제규정」에서는 ‘업’을 먼저 정의하고 ‘상품’을 나중에 정의하고 있다는 점이다. 둘째, 「보험업법」에서는 상품을 ‘계약’으로 정의하고, 그러한 상품을 취급하는 사업을 ‘업’으로 정의하고 있는 데 반해, 각종 「공제규정」에서는 ‘업’을 ‘절차’로서 정의한 후 그러한 ‘업’이 취급하는 ‘상품’을 ‘구성서류’로 정의하고 있다는 점이다.

따라서 금융산업에서 동일기능 동일규제의 기본단위가 되는 개념이 금융상품 및 서비스인 점을 고려할 때는 공제를 ‘업’으로 이해한다 할지라도 보험업의 경우와 마찬가지로 ‘공제상품’에 대한 정의부터 시작하여 공제상품을 취급하는 사업을 공제사업으로 정의하는 것이 필요할 것이다. 즉, 이 보고서에서는 공제상품이란 보험상품과 동일하게 “위험보장을 목적⁸⁾으로 우연한 사건 발생에 관하여 금전 및 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정하고 대가를 수수하는 계약⁹⁾”이라고 먼저 정의하고, 공제사업이란 “공제상품의 취급과 관련하여 발생하는 공제의 인수, 공제료 수수 및 공제금 지급 등을 영업으로 하는 것¹⁰⁾”으로서 정의하기로 한다.

2. 공제조직과 보험회사의 비교

공제조직은 자본주의 체제 내에서 형성·발전되어 온 점을 고려할 때 전근대

-
- 8) 공제조직에 대한 법률 및 제도적 차이에도 불구하고 공제상품과 보험상품은 위험보장이라는 목적을 가지고 있는 것은 공통적이라고 생각한다.
 - 9) 공제상품도 보험상품과 마찬가지로 생명공제상품, 손해공제상품, 제3공제상품으로 구분된다.
 - 10) 공제사업도 보험업과 마찬가지로 생명공제업, 손해공제업, 제3공제업으로 구분된다.

적 상호부조조합과 구별될 필요가 있다. 또한 동일하게 보험을 취급하는 보험회사라 하더라도 회사의 형태를 주식회사로 운영하는 경우(보험주식회사)와 상호회사로 운영하는 경우(보험상호회사)로 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

소유의 측면에서 볼 때 보험주식회사는 자본금의 원천이 되는 주식을 발행하여 그를 소유하는 주주가 소유하며, 보험상호회사는 사원이 소유하고, 공제조직은 회원이 소유한다. 이로 인하여 최근에는 보험회사는 무배당상품 위주로 상품을 제시하고 있고, 공제조직은 배당상품을 적절히 제공함으로써 배당상품을 원하는 수요층의 니즈를 충족시키고 있다.

영리 추구 여부의 측면에서 볼 때 보험주식회사는 영리조직이라고 할 수 있으나, 보험상호회사와 공제조직은 비영리조직이라고 할 수 있다.

기초재산을 이루는 것은 보험주식회사는 자본금이나, 보험상호회사는 기금이고, 공제조직은 출자금이다.

사업 측면에서 비교해보면 보험주식회사와 상호보험회사가 보험사업과 부수업무를 할 수 있으나, 공제조직은 경제사업, 신용사업, 보험사업 등을 할 수 있다.

법적 근거에서 보면 보험주식회사는 「상법」과 「보험업법」에 근거를 두나, 보험상호회사는 「보험업법」에만 근거가 있으며, 공제조직은 「민법」 또는 특별법에 근거를 두고 있다. 이에 따라 감독기관도 보험주식회사와 보험상호회사는 보험감독을 담당하는 기관이 감독하나, 공제조직은 특별법에서 정한 소관부처가 감독한다.

이상을 통해 볼 때 공제조직은 소유, 영리성 추구 여부, 기초재산의 측면에서는 보험상호회사와 유사성이 있으나 보험주식회사와는 차이가 크며 사업, 법적 근거, 감독의 측면에서 보험주식회사는 물론 보험상호회사와도 차이가 크다고 할 수 있다. 따라서 보험주식회사와 공제조직 간 규제 및 감독의 측면에서의 차이는 공제조직의 소유형태에 대한 고려에서 기인한다고 할 수 있다.

〈표 II-2〉 보험회사와 공제조직의 비교

| 구분 | 보험회사 | | 공제조직 |
|----------|----------|----------|--------------------|
| | 보험주식회사 | 보험상호회사 | |
| 소유 | 주주 | 사원 | 회원(조합원) |
| 영리성 | 영리 | 비영리 | 비영리 |
| 기초재산 | 자본금 | 기금 | 출자금 |
| 최고의사결정기관 | 주주총회 | 사원총회 | 조합원총회 |
| 사업 | 보험, 부수업무 | 보험, 부수업무 | 경제사업, 신용사업, 보험사업 등 |
| 법적 근거 | 상법, 보험업법 | 보험업법 | 민법, 특별법 |
| 감독 | 금융감독조직 | 금감독조직 | 소관 부처 |

3. 일반공제와 보험의 비교

공제는 보험과 비교할 때 위험 풀의 구성에 참여하는 구성원의 성격과 위험 풀을 구성하여 운영하는 목적에서 큰 차이를 보인다고 할 수 있다. 일반적으로 공제는 조합원으로 구성하며, 주주를 위한 영리를 추구하지 않고 계약자 및 피보험자인 조합원의 경제적 이익을 추구한다는 점에서 보험과 차이가 있다.

그러나 일반공제와 같이 위험 풀을 구성하는 구성원이 조합원의 범위를 벗어나서 일반대중을 대상으로 하고, 공제를 통해 영리를 추구하는 면에서는 보험과 동일해진다고 할 수 있다. 이하에서 이를 일반공제와 보험을 경제적 기능, 보험 기술, 법률 및 제도 측면에서 비교하여 자세히 살펴보기로 한다.

가. 경제적 기능 측면

일반공제는 보험과 마찬가지로 리스크 풀을 구성하여 이를 통해 리스크를 분산시킴으로써 리스크관리를 한다는 점에서 동일한 경제적 기능을 한다고 할 수 있다. 이는 일반공제가 리스크 풀의 구성에 있어서 제약이 없으며, 풀에 참여를

원하는 가입자를 소정의 심사절차를 거쳐 가입시키고 있기 때문이다. 그리하여 리스크 풀이 형성되면 공제로 또는 공제부금이 입금되어 공제금 지급을 위한 재원이 형성되고, 약정한 사고 발생 시 공제금 지급 요건을 충족할 경우 공제금이 지급되어 사고 발생으로 인한 재무적 손실을 보장하게 된다.

또한 리스크 풀을 형성하는 목적과 관련하여 공제는 본래 한정된 범위의 회원들에게 위험관리수단을 제공하는 데 있었는데, 일반인을 대상으로 사업을 확장한 일반공제¹¹⁾는 보험의 경우와 마찬가지로 불특정 다수에게 위험관리수단을 제공하는 것으로 바뀌었다고 할 수 있다. 다만 일반공제는 보험과 달리 공제 사업만이 아니라 다른 경제적 사업을 위해 협동조합 조직을 근거로 하여 사업이 운영되었기 때문에 상부상조 목적도 내재되어 있다고 할 수 있다. 이러한 상부상조의 목적으로 인해 공제사업의 운영도 비영리에 두도록 했으나, 일반인을 대상으로 하면서 영리추구로 전환되었다고 할 수 있다. 즉, 일반공제가 협동조합 사업에서 일정 정도 독립된 모습을 취하면서 발전하고 협동조합 회원을 넘어 일반인을 대상으로 사업을 확장해감에 따라 상부상조가 아닌 영리성에 기초한 리스크 전가라는 기능이 더 중요하게 대두되었다고 할 수 있다.

그리고 조직의 경제적 운영원리 측면에서는 일반공제는 보험의 경우와 마찬가지로 리스크의 크기에 따른 형평성을 추구하고 있다. 이는 일반인을 대상으로 하지 않고 조합원만 대상으로 할 경우에는 리스크의 크기에 따른 형평성이 아닌 리스크에 대한 연대원칙을 존중해온 전통과는 달라진 것이다. 그런데 공제가 연대원칙을 중시하여 운영된다 하더라도 수지상등의 원칙은 존중될 수밖에 없으며, 다만 장애인 등 리스크가 큰 계층에 대해서 본래의 리스크 크기에 비례한 부금을 부과하는 대신에 다소 완화된 부금을 부과하는 것일 뿐이다. 그럼에도 불구하고 이조차도 조합원 사이에서 용인될 수 있는 것은 한도가 있으며, 갈수록 그 한도는 작아질 가능성이 있다¹²⁾.

11) 일본의 경우 1995년 「보험업법」의 근본적 개혁(1996년 4월 1일 시행)시 도입된 “불특정한 자를 상대방으로”라는 보험업의 정의상 중요한 문언이 2006년 4월에 시행된 개정 「보험업법」에서는 삭제되었다.

12) 영국에서 우애조합과 장례조합·클럽(Burial Society 또는 Burial Club) 등의 선구적 공제

나. 보험기술적 측면

일반공제는 보험과 기술적 측면에서 비교할 때 보험료 대신 공제료를 거두어 보험금 대신 공제금을 지급하나, 유상쌍무계약성¹³⁾, 대수의 법칙¹⁴⁾, 급부·반대급부 균등원칙¹⁵⁾ 및 수지상등의 원칙¹⁶⁾이라는 측면에서 공제와 보험은 동일하다고 할 수 있다. 이렇듯 공제는 그것의 목적 및 운영원리의 차이에도 불구하고 기술적 측면은 보험과 동일하게 나타난다. 이러한 측면은 공제를 규제·감독하기 위한 「공제규정」 또는 「감독기준」이 「보험업 감독규정」 또는 「보험업 감독업무시행세칙」의 내용과 대부분 일치하는 방향에서 개선되는 데서도 확인할 수 있다.

다. 법률 및 제도 측면

일반공제는 보험과 비교하여 법률 및 제도적 측면에서 다음과 같은 차이가 있다. 즉, 보험이 「보험업법」에 법률적 근거를 두는 반면에 일반공제는 특별법에 법률적 근거를 두고 있다. 즉, 농협공제는 「농업협동조합법」(이하 「농협법」이라 함), 수협공제는 「수산업협동조합법」(이하 「수협법」이라 함), 새마을공제는 「새마을금고법」, 신협공제는 「신용협동조합법」(이하 「신협법」이라 함)에 법률적 근거를 두고 있다¹⁷⁾.

활동은 산업혁명에 의한 도시화의 진전과 교류수단의 보급으로 노동자가 이동하고 구성원이 감소하면서 근대보험기술·보험수리에 기초를 두지 않았기 때문에 그 기반이 붕괴되어 갔다. 日本共濟協會(1995), p. 41.

- 13) 유상쌍무계약성이란 무상이 아니라 보험료를 납입하고 보험금을 받으며, 계약자는 보험료를 납부하고 보험자는 보험금을 지급할 의무를 가짐을 말한다.
- 14) 대수의 법칙이란 “적은 규모 또는 소수로는 불확정적이나 대규모 또는 다수로 관찰하면 거기에 일정한 법칙이 있게 된다”는 법칙을 말한다.
- 15) 급부·반대급부 균등원칙이란 “급부와 반대급부에 대한 기대치가 같아야 한다”는 원칙을 말한다.
- 16) 수지상등의 원칙이란 “보험계약자가 납입하는 보험료 총액과 지급보험금 및 경비의 총액이 같아야 한다”는 원칙을 말한다.
- 17) 물론 공제사업의 실제적 운영을 위해서는 이러한 법률적 근거만으로 충분하지 않기 때문에 법률과 마찬가지로 공제별로 공제규정과 공제감독기준이 존재한다.

보험은 금융위원회 및 금융감독원의 규제 및 감독을 받고 있으나, 신탁공제를 제외한 일반공제는 금융위원회가 아닌 다른 부처의 규제 및 감독을 받고 있다. 즉, 농협공제와 수협공제는 농림수산식품부, 새마을공제는 행정안전부의 규제 및 감독을 받고 있다.

〈표 II-3〉 일반공제 기관별 근거법률 및 감독기관

| 공제명 | 조합설립 | 근거 법률 | 감독기관 |
|---------|----------|----------|---------|
| 농업협동조합 | 1961. 10 | 농업협동조합법 | 농림수산식품부 |
| 수산업협동조합 | 1962. 4 | 수산업협동조합법 | 농림수산식품부 |
| 새마을금고 | 1990. 12 | 새마을금고법 | 행정안전부 |
| 신용협동조합 | 1960. 5 | 신용협동조합법 | 금융위원회 |

법인의 소유 및 지배와 관련하여 일반공제는 보험과 다른 원리를 가지고 있다. 먼저 소유구조와 관련하여 조합원의 출자금으로 법인인 공제조직 소유의 기초가 되는 자본이 조달되는데, 일반공제조직의 회원이 아니라 공제에 가입하기 위한 일반인이 존재하기 때문에 다원화된 소유구조가 생겨날 수 있다. 이에 반해 보험회사의 경우에는 주주가 한정된 위험을 지고서 소유구조를 형성하기 때문에 보험가입을 위해 계약자가 소유구조에까지 영향을 미치지 않는다. 지배구조와 관련해 일반공제는 조합원이 소유하며 조합원총회가 최고 의사결정기관이 되나, 보험의 경우 계약자가 아닌 주주가 소유하며 주주총회가 최고 의사결정기관이 된다. 일반적으로 공제조직을 구성하는 조합원은 직업, 지역 등을 기초로 소비 등 특별한 목적을 위해 공제조직을 결성하거나 또는 조합원으로 공제에 참가하므로 공제조직의 소유권을 가진다¹⁸⁾. 즉, 공제에 앞서 공제조직이 존재하고, 공제조직과 조합원은 먼저 관계를 맺은 후에 공제조직과 공제계약을

18) 공제조직과 상호보험회사를 구별하는 것이 필요하다. 상호보험회사의 경우 소정의 인원이 보험회사를 설립한 후 그 후에 가입하는 자가 회사에 입사계약을 맺는 형식을 취한다. 따라서 최초의 멤버인 창립사원에게는 상호회사로서의 상호부조의 정신이 어느 정도 남아 있으나, 나중에 가입한 보험계약자가 상호부조의 정신을 이유로 가입할지는 의문이다. 日本共濟協會(1995), p. 57.

체결하는 것이다. 또한 조합원으로서 총회 등에 참여하여 의사결정권을 가짐으로써 경영에 참여할 수 있고 결과적으로 경영에 대한 책임도 지게 된다. 그리고 협동조합의 소유자로서 서비스 공급의 주체이기도 하지만 서비스를 직접 이용 또는 소비하는 이용자이기도 하다¹⁹⁾. 이에 따라 잉여금 또는 이익이 발생했을 경우 일반공제는 소유자이자 계약자인 조합원에게 돌려주나, 보험의 경우에는 기본적으로 주주에게 돌려주고 배당상품 여부에 따라 계약자에게도 돌려줄 수 있다. 그런데 일반공제의 경우처럼 계약자를 조합원이 아닌 일반인에게 확대²⁰⁾할 때에는 복잡해진 이해관계를 반영한 지배구조 형성의 필요성이 제기된다. 이에 따라 다양한 동기를 가진 회원그룹이 형성되고, 그 회원그룹 간에는 이해상충의 문제가 발생할 수 있다.

본래 공제조직의 사업은 비영리사업이고 공제조직도 상인이 아니므로 공제조직이 운영하는 공제도 비영리사업이라 할 수 있으나, 그에 반해 보험계약은 「상법」상 상업적 상행위로 인정된다. 그런데 일반공제조직의 경우 일반인을 대상으로 공제를 영위하면서 영리성을 강화하고 있다. 그러한 한에서는 일반공제와 보험은 동일하게 영리성이 있다고 할 수 있다.

그리고 보험은 불특정 다수를 상대로 신속하게 대량의 계약을 처리하기 위해서 계약내용을 미리 일방적으로 정하는 것에서 ‘부합계약성’이라는 특성을 가진다. 일반공제도 회원의 범위를 넘어 일반인을 대상으로 영업하면서 계약의 정형화와 표준화를 지향함에 따라 보험과 마찬가지로 ‘부합계약성’이라는 특성을 가지게 되었다. 이러한 점에서 일반공제와 보험은 동일한 성격이 있다고 할 수 있다.

19) 공제와 상호보험회사는 조합원이 조합의 소유자임과 동시에 공제자와 공제를 체결하는 상대방이기도 한 양면성을 가지나, 다음의 점에서 상호보험회사와 차이가 있다. 즉, 공제자가 공제사업만을 영위하는 것이 아닌 점, 공제계약자가 공제계약을 하기 이전에 조합원이라는 점, 조합원이 반드시 공제계약자일 필요는 없다는 점 등이다. 日本共濟協會(1995), p. 58.

20) 수협공제의 경우 2009년 12월 말 기준으로 회원조합의 조합원이 158,531명인데 반하여 준조합원은 1,323,410명이다. 이렇게 준조합원이 조합원에 비해 8배 이상 많이 있는 것은 어업인이 아닌 ‘지구별수협의 사업을 이용하는 것이 적당하다고 인정되는 자(「수협법」 제21조 제1항 제2목)가 공제 등의 사업을 이용하기 위하여 준조합원으로 가입한 데 따른 것이다. 이렇듯 조합원보다 준조합원이 많은 현실에서는 준조합원의 이해를 적절히 반영할 수 있는 지배구조의 형성이 요구될 수밖에 없다.

나아가 공제사업의 경우에는 공제조직의 여러 사업 중의 하나인 부수사업으로서의 위치를 가지나, 보험사업의 경우에는 보험회사의 고유업무이자 핵심업무라고 할 수 있다. 또한 보험회사와 달리 공제조직은 공제를 다른 사업과 겸영할 수 있도록 허용하고 있는데, 이를 통해 경영상의 효율성은 제고될 수 있지만 대신에 리스크의 전이 가능성은 훨씬 커질 수 있다.

라. 소결

이상과 같이 세 측면의 비교를 통해 볼 때 일반공제는 보험과 그것을 운영하는 조직의 형태와 규제체계를 제외하고는 동일하다고 할 수 있다. 규제체계의 차이는 법률체계 및 감독체제의 문제이므로 조정이 가능한 부분이다. 다만 차이가 있는 부분은 일반공제의 조직형태가 주식회사나 상호회사가 아닌 조합의 형태를 취하고 있다는 점이다. 그런데 조합이 단순하게 한정된 범위의 조합원으로 구성되는 것이 아니라, 그 범위를 넘어서 일반인까지도 회원으로 받아들여 구성되고 있다는 점이다. 이러한 점에서 일반공제는 오히려 조직의 형태상 차이가 있음에도 불구하고 리스크를 관리하는 풀의 범위가 제한되지 않음으로써 실질에서는 보험과 다를 바 없는 요소로 작동하고 있다. 이렇게 일반공제와 보험간 리스크 풀의 구성에서 차별성이 없어지고, 그 풀을 관리·운영하는 기술적 원리가 동일하다면 이를 규제하는 체계도 동일해질 필요가 있다.