
Ⅲ. 일반공제사업 규제 현황과 문제점

1. 공제 현황

우리나라에서는 공제에 대해서 2002년에 총리실이 주관하여 종합적으로 조사한 후에 정부의 공식적인 차원에서 조사가 이루어진 적이 없다. 그 당시 조사결과에 따르면 공제조직이 32개인 것으로 나타난다. 그러나 그 뒤에도 다수의 공제가 신설되었기 때문에 이를 기초로 판단하는 것은 공제의 전체 모습을 판단하는 데 한계가 있을 것으로 생각된다. 그래서 이를 보완하는 차원에서 이 보고서에서는 인터넷에 홈페이지를 구축하고 있는 공제조직을 조사하여 정리하였다. 최근 인터넷과 정보통신기술의 발달로 거의 모든 공제조직이 업무수행이나 조합원 또는 회원에 대한 정보제공을 위하여 인터넷 홈페이지를 보유하고 있어, 이번 조사에는 대부분의 공제조직이 포함된 것으로 판단된다. 다만, 이 조사에서는 ‘공제’라는 명칭을 사용하고 있으나 특정 기업이나 그룹의 상호회적 성격을 가지고 있는 것으로 판단되는 공제와 실제로 위험을 인수하지 않고 회원사들을 단체 물건화하여 보험회사와의 가교적 역할만을 제공하는 공제 등은 제외하였다.

조사결과 2011년 1월 말 현재 우리나라의 공제조직은 모두 60개인 것으로 나타났다²¹⁾. 이들이 운영하고 있는 공제를 보다 체계적으로 분석하기 위하여 공제의 기능별로 분류하면 크게 보험형 공제와 상호부조형 공제로 구분할 수 있다. 먼저, “보험형 공제”는 「보험업법」에 따른 보험과 동일 또는 유사한 역할을 하는 공제를 말하며, 그 특성상 보험에 준하는 수준의 규제가 필요한 공제이다. 보험형 공제는 다시 일반공제, 조합공제 및 정책성공제로 세분할 수 있다. 공제

21) 60개 공제사업에 대한 자세한 내역은 부록 1에 표로 첨부하였다.

는 대체로 공제조합(또는 공제회)이나 협동조합 또는 협회를 통해 운영되고 그 구성원인 조합원이나 회원만을 대상으로 하고 있어 “조합공제”가 일반적이라 할 수 있다. 그러나 농협, 수협, 신협 및 새마을금고의 경우는 준조합원 또는 준회원이라는 방식을 통해 일반인을 공제의 가입대상으로 포함시키고 있으며, 이 보고서에서는 이러한 공제를 “일반공제”라고 정의하고자 한다. 또한 정부나 지방자치단체는 정책적으로 정부지원금을 지원하여 소상공인이나 일용근로자들의 퇴직급여 등을 보장하기 위한 공제제도를 운영하고 있는 바, 동 공제도 조합공제에 포함시킬 수도 있지만 그 취지가 상이한 점을 고려하여 “정책성공제”로 정의하여 별도로 구분하였다. 즉, 정책성공제는 사회보장적 성격에서 최소한의 급여금을 보장해주기 위한 정책적 배려에서 설립된 공제를 의미한다.

한편, 우리나라에서는 상호부조의 정신에 입각하여 산업별로 산업종사자들의 복지나 사망·퇴직급여를 보장하기 위하여 공제를 운영하고 있으며, 이러한 공제는 “상호부조형 공제”라고 정의할 수 있다. 일반적으로 공제제도는 특별법에 그 운영근거와 공제운영기관의 설치근거를 갖고 있지만, 상호부조형 공제는 그 성격상 특별법에 근거를 두고 있지 않으며 운영기관도 「민법」에 따라 설립하고 있는 경우가 대부분이다. <표 Ⅲ-1>은 이상의 분류 및 정의에 기초하여 우리나라의 공제현황을 정리하였다.

〈표 Ⅲ-1〉 우리나라 공제 현황

구분		공제상품	공제운영기관
보험형 공제	일반 공제	생명·손해, 제3공제	농업협동조합공제, 수산업협동조합공제, 새마을금고공제, 신용협동조합공제
	조합 공제	보증, 배상책임	한국공인증개사협회(공인증개사배상책임공제), 소프트웨 어공제조합, 엔지니어링공제조합, 대한의사협회(의료사고 배상책임공제), 한국선주상호보험조합, 직접판매공제조합, 한국특수판매공제조합, 상조보증공제조합, 대한건축사협 회공제조합, 전국고용서비스협회, 대한건설폐기물공제조 합, 한국의료폐기물처리공제조합, 한국산업폐자원공제조 합, 한국폐기물재활용공제조합, 한국발포스티렌재활용협 회, 한국금속캔자원협회, 한국종이팩자원순환협회, 한국골 재협회공제조합
		손해공제 (보증, 배상책임 포함)	자본재공제조합, 한국조선공업협동조합(조선공제), 전국 개인택시공제조합, 전국버스공제조합, 전국전세버스운송 사업조합연합회공제조합, 전국택시공제조합, 전국화물자 동차운송사업연합회공제조합, 한국해운조합, 대한설비건 설공제조합, 소방산업공제조합, 건설감리공제조합, 한국상 조공제조합
		손해공제, 제3공제	건설공제조합, 전기공사공제조합, 전문건설공제조합, 정보 통신공제조합, 한국지방재정공제회, 교육시설재난공제회, 한국자원봉사공제회, 학원안전공제회, 학교안전공제중앙 회, 어린이집안전공제회
	생명공제, 제3공제	한국교직원공제회	
정책성 공제	퇴직금, 복지급여	건설근로자공제회, 중소기업중앙회(노란우산공제), 과학 기술인공제회, 경기도사회복지공제회	
상호부조형 공제	사망·퇴직 급여, 복지급여	〈특별법〉 경찰공제회, 군인공제회, 대한소방공제회, 대한 지방행정공제회 〈민법〉 한국관세사회, 담배인삼공제회, 세우회, 철도공제 조합, 전국교수공제회, 대한의사복지공제회, 교정공제회	

그리고 공제는 「보험업법」의 적용방식을 기준으로 하여 구분할 수도 있다 (〈표 Ⅲ-2〉 참조). 명시적으로 「보험업법」의 적용제외조항을 두고 있는 공제는 일반공제 등 19개 공제이며, 나머지 공제들은 「보험업법」의 적용 여부에 대한

언급 없이 해당 법에 근거를 둔 공제규정에 따라 운영되고 있다. 법체계상 문제점을 노정하고 있는 상태이다. 한편, 선주상호보험의 경우에는 법상 다수의 「보험업법」 준용조항을 가지고 있다.

또한 「보험업법」의 적용제외 여부와 관련 없이 최근에는 공제사업 허가나 공제감독기준 마련 시 금융위원회와의 협의 및 금융감독원의 검사위탁 근거 조항들을 가지고 있는 공제 관련 법률들이 증가하고 있는 추세이다.

〈표 Ⅲ-2〉 「보험업법」 적용 여부에 따른 공제의 구분

구분		공제
보험업법 적용	적용 배제 (19)	농협공제, 수협공제, 새마을공제, 신협공제, 건설공제, 전문건설공제, 개인택시공제, 버스공제, 전세버스공제, 택시공제, 화물자동차공제, 설비건설공제, 건설폐기물공제, 직접판매공제, 특수판매공제, 상조공제, 상조보증공제, 어린이집안전공제, 노란우산공제(중소기업중앙회)
	준용 (1)	선주상호보험
금융위 금감원 관련	금융위 감독 (1)	신협공제
	금융위 협의 (10)	농협공제, 수협공제, 새마을공제, 건설공제, 전문건설공제, 선주상호보험, 설비건설공제, 건축사공제, 골재공제, 건설감리공제
	금융위 보고 (2)	수협공제, 선주상호보험
	금융위 명령권 (1)	선주상호보험
	검사 요청 (11)	농협공제, 수협공제, 새마을공제, 건설공제, 공인중개사공제, 전문건설공제, 선주상호보험, 설비건설공제, 건축사공제, 골재공제, 건설감리공제

〈표 Ⅲ-3〉 연대별, 공제종류별 공제사업 현황

연대	구분	공제(시행연도)
1950년대 이전	일반공제(1)	수협공제(1937)
	조합공제(1)	교육시설재난공제(1948)
1960년대	일반공제(1)	농협공제(1961)
	조합공제(3)	건설공제(1963), 지방재정공제(1964), 조선공업협동조합공제(1968)
1970년대	조합공제(2)	교직원공제(1971), 전국택시공제(1979)
1980년대	일반공제(1)	신협공제(1987)
	조합공제(7)	전국버스공제(1981), 전국화물자동차운송사업공제(1981), 대한의사협회공제(1981), 전기공사공제(1984), 자본재공제(1987), 전문건설공제(1988), 정보통신공제(1988)
1990년대	일반공제(1)	새마을공제(1991)
	조합공제(7)	공인중개사협회공제(1991), 전국개인택시공제(1993), 엔지니어링공제(1993), 설비건설공제(1996), 전세버스공제(1997), 소프트웨어공제(1997), 폐기물재활용공제(1999)
	정책성공제(1)	건설근로자공제(1998)
2000년 ~2005년	조합공제(10)	선주상호보험(2000), 건설폐기물공제(2000), 산업폐자원공제(2000), 의료폐기물처리공제(2001), 직접판매공제(2002), 특수판매공제(2003), 골재협회공제(2003), 금속캔자원재활용조합공제(2003), 한국발포스티렌재활용공제(2003), 종이팩자원순환협회공제(2003)
	정책성공제(1)	과학기술인공제(2004)
2006년 이후	조합공제(10)	학원안전공제(2006), 전국고용서비스협회공제(2007), 소방산업공제(2008), 학교안전공제(2009), 건설감리공제(2009), 어린이집안전공제(2009), 한국자원봉사공제(2009), 상조보증공제(2010), 한국상조공제(2010), 건축사공제(2011)
	정책성공제(2)	중소기업중앙회 노란우산공제(2007), 경기도사회복지공제(2010)

우리나라 60개 공제 중에서 상호부조형 공제 11개를 제외한 49개의 공제를 연대별로 나누어 보면 〈표 Ⅲ-3〉과 같다. 일반공제는 신협공제(1987)와 새마을금고공제(1991)가 개방화 시대인 1990년 전후에, 농협공제는 1961년에 설립되었다. 특히, 수협공제는 일제시대인 1937년에 설립되어 상호부조형 공제인 철도공제(1925)를 제외하고는 제일 먼저 설립되었다. 조합공제는 교육시설재난공

제회가 1948년에 최초로 설립되었다. 1980년대 이후 국가경제가 급속히 발전함에 따라 산업보증제도와 운수사업에 대한 수요가 급증함에 따라 이를 주요 사업으로 하는 공제가 다수 설립되었다. 이러한 추세는 2000년대 이후에 더욱 증가하였으며 공제종목도 일반손해공제 및 단체상해공제까지 확대되고 있다. 특히, 1998년 이후에는 정책성공제가 설립되고 있으며, 이러한 추세는 향후 사회적 약자의 급여보장을 목적으로 지속적으로 유지될 것으로 판단된다.

공제사업을 주무부처를 기준으로 살펴보면, 국토해양부 13개, 환경부 7개, 지식경제부 5개, 교육과학기술부 4개, 공정거래위원회 4개 등 특정부처를 중심으로 집중되어 있음을 알 수 있다. 특히, 환경부와 공정거래위원회 및 교육과학기술부의 공제사업은 모두 2000년대 이후 신설된 것으로서, 동 부서들은 관련 산업의 발전을 위한 기금의 일부를 공제사업을 통해 마련하는 경향을 보이고 있는 것으로 판단된다.

2. 일반공제 규제 현황 비교

가. 비교 범위 및 방법

보험회사의 사업과정은 인간의 생명주기와 유사하게 생성, 영위, 그리고 소멸의 단계로 구분될 수 있다. 여기서 보험회사의 생성은 다시 보험회사의 설립, 보험업 허가, 지배구조의 형성으로, 보험업의 영위는 보험상품의 개발, 보험계약의 모집, 자산운용, 계산으로, 보험회사의 소멸은 해산 및 청산으로 세분화하여 살펴볼 수 있다. 그리고 이 모든 부분에 대하여 감독당국의 규제(실질적 감독주의)가 이루어지고 있다. 일반공제의 경우도 기본적으로 보험과 유사한 성격을 지니고 있어 공제조합이 이를 영위하기 위한 과정을 상기와 유사하게 세분할 수 있을 것이다.

따라서 이하에서는 상기의 구분에 따라 일반공제사업의 규제현황을 분석하

되, 일반공제사업 상호간 또는 보험업과 그 규제 정도를 비교함으로써 상대적 규제 강도를 파악하고 개선방안의 기초자료로 활용하고자 한다. 다만, 보험회사의 설립 및 보험회사의 해산·청산에 관한 부분은 공제사업의 운영주체가 공제조합이라는 특성으로 인하여 보험회사와 공제조합 간의 단순비교가 곤란한 측면이 존재하므로 대상에서 제외하고, 이하에서는 사업요건 및 감독, 지배구조, 모집, 자산운용, 계산 및 회계, 재무건전성, 공시, 상품개발, 분쟁해결 및 예금자 보호제도와 관련된 규제만을 중심으로 고찰해 보고자 한다.

다음으로 비교의 내용이 되는 규율법규를 살펴보면, 보험사업에 대해서는 「보험업법」과 그 시행령, 시행규칙이 있으며, 이외에도 금융위원회의 「보험업 감독규정」과 금융감독원의 「보험업감독업무시행세칙」이 있어 보험사업에 대하여 매우 상세하고 정치하게 규제를 하고 있다. 그러나 일반공제사업의 경우 그 근거법인 「농협법」 등은 공제사업의 운용근거만을 규정하고 있을 뿐이고, 세부적인 사항에 대해서는 공제사업감독기준과 공제규정에서 자세히 규율하고 있으며, 보다 실무적인 부분은 내부규정에 의존하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 일반공제사업의 규제 현황을 명확히 분석하기 위해서는 내부규정과 비명시적 규제까지 상세히 조사하여야 하나 자료입수 등에서 현실적인 제약이 있으므로, 이하에서는 공제사업감독기준과 공제규정²²⁾만을 대상으로 비교·분석하고자 한다.

22) 농업협동조합 공제사업감독기준(2009. 9. 16. 개정) 및 공제규정(2009. 9. 30. 개정), 수산업협동조합 공제사업감독기준(2010. 10. 4. 제정) 및 공제규정(2010. 9. 30. 제정), 새마을금고연합회 공제사업감독기준(2010. 1. 29. 개정) 및 공제규정(2006. 3. 27. 전부개정), 상호금융업감독규정(2009. 12. 2. 금융위고 시)·상호금융업감독업무시행세칙(2009. 12. 10. 개정) 및 신용협동조합중앙회 공제규정(2007. 12. 28. 전문개정)

나. 사업요건 및 규제 주체

1) 사업요건

보험의 경우 보험업을 영위할 수 있는 보험회사가 되기 위해서는 주무부서인 금융위원회의 허가를 받아야 한다. 허가 시에는 엄격한 인적·물적 요건이 적용된다. 더불어 보험회사는 생명보험업, 손해보험업 및 제3보험업을 겸영하지 못하고²³⁾, 보험업 이외의 업무도 「보험업법」이나 다른 법에서 보험회사가 영위할 수 있도록 허용한 업무에 대해서만 제한적으로 겸영할 수 있다.

일반공제사업의 경우에도 각 공제조직별 특별법에 따라 해당 조합이나 중앙회(연합회)가 공제사업을 영위하고자 하는 경우에는 인가를 받아야 한다. 다만, 심사대상은 공제규정 뿐이다. 또한 공제조직은 생명공제, 손해공제 및 제3공제를 제한 없이 겸영할 수 있으며, 공제업 이외의 다른 업무에 대한 제한 규정도 존재하지 않는다.

한편, 공제사업을 영위할 수 있는 자로 모든 공제는 중앙회(연합회)와 조합(금고)을 모두 허용하고 있으나, 실제적으로는 중앙회(연합회)만이 공제규정의 인가를 받아 공제사업을 영위하고 있을 뿐이며, 개별 조합은 공제사업의 영위주체가 아니라 대리취급기관으로서 중앙회(연합회)의 업무위탁을 받아 중앙회(연합회)가 처리하여야 할 공제업무의 일부를 대리하여 취급하고 있다.

2) 주무부서 및 감독

일반공제의 주무부서는 크게 세 곳으로 나뉜다. 먼저 신탁공제는 보험회사와 마찬가지로 금융위원회, 농협공제와 수협공제는 농림수산식품부, 그리고 새마을공제는 행정안전부가 관장한다. 보험과 신탁공제를 제외한 일반공제의 주무

23) 손해보험업 및 생명보험업의 전 종목의 허가를 받은 경우는 제3보험업을 영위할 수 있다.

부서가 상이한 것과 동일하게 보험과 일반공제의 감독·검사기관도 각각 상이하다. 그러나 보험과 공제의 유사성뿐만 아니라, 사업 및 감독의 전문성과 국제적 정합성을 고려하여 각 공제의 감독·검사에 있어서는 금융위원회(금융감독원)에 검사를 요청할 수 있도록 하거나 감독기준의 제·개정 시 금융위원회와 협의할 수 있도록 장치를 마련하고 있다.

먼저, 신탁공제는 보험과 마찬가지로 모두 금융위원회의 감독과 금융감독원의 검사를 받고 있다. 농협공제와 수협공제에 대해서는 농림수산식품부장관이 조합과 중앙회를 감독하며, 감독상 필요한 명령과 조치를 할 수 있다. 다만, 신용사업에 대해서는 금융위원회와 협의하여 감독한다. 그리고 농림수산식품부장관은 필요 시 금융위원회에 조합이나 중앙회에 대한 검사를 요청할 수 있다. 한편, 농림수산식품부장관은 조합과 중앙회의 공제사업의 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 금융위원장과 협의하여 감독에 필요한 기준을 정하고 이를 고시하여야 한다.

새마을공제는 행정안전부장관이 금고와 연합회를 감독하며, 감독상 필요한 명령과 조치를 할 수 있다. 그리고 농·수협과는 달리 신용사업과 ‘공제사업’에 대해서 금융위원회와 협의하여 감독하며, 행정안전부장관은 ‘금융감독원장’에게 연합회를 검사하도록 요청할 수 있다. 또한 행정안전부장관은 금고와 연합회의 공제사업을 건전하게 육성하고 계약자를 보호하기 위하여 금융위원회 위원장과 협의하여 감독에 필요한 기준을 정하여야 한다.

〈표 Ⅲ-4〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 사업요건 및 감독

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신협공제
사업 주체	보험회사	농협중앙회 (조합)	수협중앙회 (조합)	새마을연합회 (금고)	신협중앙회 (조합)
사업 요건	• 종목별허가 (엄격한 인적· 물적 요건)	• 공제규정인가	• 공제규정인가	• 공제규정인가	• 공제규정인가
경영 여부	• 보험업(손해 보험, 생명보 험, 제3보험) 경영 금지 • 타업무 경영 금지	• 공제업(손해 공제, 생명공 제, 제3공제) 경영 가능 • 타업무 경영 가능	• 농협과 동일	• 농협과 동일	• 농협과 동일
주무 부서	금융위원회	농림수산식품부	농림수산식품부	행정안전부	금융위원회
감독 검사	금융위 감독, 금감원 검사	농림수산식품부 (금융위 검사 요청)	농림수산식품부 (금융위 검사 요청)	행정안전부 (금융위와 협의, 금감원 검사요청)	금융위 감독, 금감원 검사
감독 기준	금융위원회	농림수산식품부 (금융위 협의)	농림수산식품부 (금융위 협의)	행정안전부 (금융위 협의)	금융위원회

다. 지배구조

지배구조와 관련하여 보험과 일반공제를 비교할 때 유의할 점은 일반공제의 경우에 지배구조 관련 규제는 공제사업에만 적용되는 것이 아니라 공제조직 전체에 적용되는 것이라는 점이다. 따라서 관련 규정도 공제사업감독기준이나 공제규정에 있지 않고 공제기관의 설치법인 특별법에 근거한다. 한편, 「상법」이나 「보험업법」상의 지배구조 규제는 주로 주stock회사를 전제로 하고 있다고 할 수 있다. 따라서 조합의 특성을 가진 공제기관과 보험회사의 비교에는 일정한 한계를 노정한다고 하겠다. 그러나 지배구조를 ‘내부 의사결정구조’라는 측면에서 이해하거나, 최근 글로벌 스탠더드 차원에서 추진되고 있는 ‘사회적 책임 표준화’의 관점에서 이해할 경우에는 일정부분 비교의 가능성이 존재한다고 하겠다.

〈표 Ⅲ-5〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 지배구조

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신협공제
임원의 범위	이사·감사 업무집행지시자	이사·감사	이사·감사	이사·감사	이사·감사
임원의 격격사유	<ul style="list-style-type: none"> • 행위무능력자 • 파산, 형사 처벌자 • 금융관계법령 처벌자 • 인허가 취소 금융기관 임직원 • 적기시정조치 금융기관 임직원 • 금융관계법령에 의해 해임된 자 등 (퇴직자 포함) • 금융위로부터 문책 이상의 조치를 받은 자 	<ul style="list-style-type: none"> • 행위무능력자 • 파산, 형사 처벌자 • 자격상실자 • 임원당선 무효자 • 비출자자 • 채무연체자 • 일정 사업 이용실적 없는 자 • 외국인 	<ul style="list-style-type: none"> • 행위무능력자 • 파산, 형사 처벌자 • 자격상실자 • 임원당선 무효자 • 비출자자 • 채무연체자 • 일정 사업 이용실적 없는 자 • 외국인 	<ul style="list-style-type: none"> • 행위무능력자 • 파산, 형사 처벌자 • 자격상실자 • 비출자자 • 채무연체자 	<ul style="list-style-type: none"> • 행위무능력자 • 파산, 형사 처벌자 • 금융관계법령에 의해 해임된 자 등 (퇴직자 포함) • 금융관계법령에 따라 정직 이상 제재자 • 자격상실자
다른 직업의 종사 제한	상근임원	상임임원, 간부직원	상임임원, 간부직원	-	-
경업금지	(상법 적용)	상임임원, 간부직원	상임임원, 간부직원	임직원	-
사외이사 선임의무	<ul style="list-style-type: none"> • 자산규모 2조 원 이상 • 3명(전체의 1/2) 이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 자산규모 1500억 원 이상 • 비조합원 이사 1명 이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 1명의 비조합원 이사 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 임원 1/3이상 금고 이사장이 아닌 자 	-
감사위원회의 설치의무	<ul style="list-style-type: none"> • 자산규모 2조 원 이상 	중앙회, 조합	중앙회, 조합	연합회	중앙회
감사위원회의 구성 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 2/3 이상이 사외이사 • 회계·재무 전문가 1인 	<ul style="list-style-type: none"> • 5인 중 3인은 외부전문가 	<ul style="list-style-type: none"> • 3인 중 2인은 외부전문가 	<ul style="list-style-type: none"> • 3인 중 2인은 전문이사 	<ul style="list-style-type: none"> • 3인 이상 중 2/3 이상 전문이사
내부통제 기준	의무화(법)	의무화(법)	의무화 (감독규정)	의무화(법)	의무화(법)
준법감시인	의무화(법)	의무화(법)		의무화(법)	의무화(법)

1) 임원의 범위

통상 임원이라 함은 등기되는 이사와 감사를 의미한다. 일반공제조직의 임원도 이사와 감사로 구성된다. 그러나 보험회사의 경우에는 지배구조를 형성함에 있어 등기되는 이사·감사와 동등한 지위에 있는 자(업무집행지시자)와 집행임원까지 포함하고 있다²⁴⁾. 업무집행지시자란 회사에 대한 자신의 영향력을 이용하여 이사에게 업무집행을 지시한 자, 이사의 이름으로 직접 업무를 집행한 자, 이사가 아니면서 명예회장·회장·사장·부사장·전무·상무·이사 기타 업무를 집행할 권한이 있는 것으로 인정될 만한 명칭을 사용하여 회사의 업무를 집행한 자를 의미한다(「상법」 제401조의2). 「보험업법」이 업무집행지시자를 임원에 포함시킨 이유는 업무집행지시자들이 실제적으로 경영에 참여하고 있으나 경영상의 책임을 지지 않으려 하는 폐단을 막기 위해서이다. 또한 경영상 대표이사의 지시를 받아 업무를 수행하나 등기되지 않은 임원을 포함시키는 것은 임원의 결격요건이 적용되지 않는 규제의 허점을 보완하기 위함이다²⁵⁾.

보험회사의 지배구조에 대해서는 이렇듯 규제가 강화되고 있으나 일반공제의 경우 공제조합으로부터 공제사업을 영위하는 부문이 별도의 법인으로 분리되지 않아서 이러한 규제의 적용이 이루어지고 있지 않다. 그러한 면에서 실질적으로 경영상의 책임이 있으면서도 법률상으로는 책임을 지지 않는 문제가 생겨날 수 있다.

2) 임원의 결격사유

「상법」의 제3편 “회사”에서는 임원의 자격에 대한 규정이 없다. 반면, 금융관련법에서는 임원의 자격에 대한 규정을 일반적으로 두고 있다. 신용을 영업의

24) 최근 금융위원회는 「금융회사 경영지배구조법」 제정을 추진하면서 등기되는 이사와 감사뿐만 아니라 집행임원에 대한 규제까지 포함하려고 하고 있다.

25) 성대규(2004), p. 118.

기본으로 하고 있는 금융기관의 임원은 다른 일반회사에 비해서 정직성, 신뢰성 등이 요구되기 때문이다. 이러한 차원에서 「보험업법」과 일반공제의 근거법은 모두 임원의 결격사유를 규정하고 있으며, 큰 틀에서는 유사한 제한이 존재한다. 그러나 세부적으로는 자격제한 엄격성의 차이가 존재한다. 「보험업법」의 경우에는 매우 엄격하고 구체적인 결격사유를 규정하고 있는 반면, 일반공제의 경우는 일반적인 사유 이외에 공제 특유의 사유만을 규정하고 있다.

먼저, 보험과 일반공제는 공히 일반적인 결격사유를 규정하고 있다. 이에 해당하는 자로는 미성년자·금치산자·한정치산자인 행위무능력자, 사회적 신용이 낮은 자로서 파산자로서 복권되지 아니한 자와 금고 이상의 실형을 선고 받고 그 집행이 종료되거나 집행이 면제된 날부터 5년이 경과되지 아니한 자 등이 있다.

보험의 경우에는 일반적인 결격사유 외에 금융업 영위에 적절하지 않은 자를 포함시키고 있다. 「보험업법」이나 금융 관계 법령에 의하여 벌금형 이상의 형을 선고 받거나 해임 또는 징계면직된 자(퇴직자 포함), 인·허가가 취소된 금융기관의 임직원, 적기시정조치대상 금융기관의 임직원으로서 일정기간이 경과되지 않은 자들이 이에 해당한다. 신탁공제의 경우도 다른 공제조직과 달리 일반적 결격사유 외에 금융 관계 법령에 의하여 벌금형 이상의 형을 선고 받거나 해임 또는 징계면직된 자(퇴직자 포함)로서 일정기간이 경과되지 않은 자들을 임원결격 대상에 포함시키고 있다.

한편, 농협, 수협 및 새마을금고의 경우에는 일반적 결격사유 이외에 조합 특유의 결격사유만을 추가하고 있다. 일정 좌수 이상의 출자분을 2년 이상 보유하고 있지 아니한 자와 당해 기관에의 채무 연체자가 그것이다. 이외에도 조합 특유의 것으로 보기는 어려우나 법원의 판결이나 다른 법률에 의하여 자격이 상실되거나 정지된 자도 포함시키고 있다. 특이한 점으로 농협과 수협은 대한민국 국민이 아닌 사람은 그 임원이 될 수 없도록 명시적으로 규정하고 있다는 것이다.

3) 임원의 겸직 제한

금융기관의 경우 일반적으로 임원의 겸직을 제한하는 규정을 가지고 있다. 그 이유는 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째는 금융기관의 임원으로 하여금 해당 기관의 경영에 전념토록 하기 위함이다. 금융기관의 임원이 충분한 시간과 자원을 투입하여 경영을 하지 않을 경우 금융기관이 부실해질 우려가 있기 때문이다. 둘째는 금융계약자의 이익을 해할 우려를 방지하기 위함이다²⁶⁾.

「보험업법」은 이러한 취지에서 보험회사의 상근임원은 다른 영리법인의 상시적인 업무에 종사할 수 없도록 규정하고 있다. 물론 「농협법」, 「수협법」도 상임임원 등에 대해서는 다른 직업에 종사할 수 없도록 규정하고 있다. 이에 더하여 「농협법」, 「수협법」 및 「새마을금고법」은 상임임원 등에 대해서는 직무와 관련되는 영리를 목적으로 하는 업무나 다른 직업에 종사할 수 없도록 하는 경업금지(競業禁止) 조항을 두고 있다.

「보험업법」의 경우에는 명시적인 경업금지 조항은 없으나 겸직금지가 경업금지보다 범위가 넓으므로 경업금지를 포함한다고 보아야 하며, 보험회사는 주식회사로서 「상법」상의 경업금지 조항의 적용을 받기 때문에 결과적으로는 경업금지의 원칙이 적용된다고 할 수 있다. 「상법」은 이사로 하여금 이사회의 승인이 없으면 자기 또는 제삼자의 계산으로 회사의 영업부류에 속한 거래를 하거나 동종영업을 목적으로 하는 다른 회사의 무한책임사원이나 이사가 되지 못하도록 하는 경업금지 규정을 두고 있다. 다만, 신탁공제의 경우에는 「신탁법」이나 「상호금융업감독규정」 및 「공제규정」상 겸업금지나 경업금지 조항이 존재하지 않는다.

26) 성대규(2004), p. 125.

4) 사외이사

자산총액이 2조 원을 초과하는 보험회사는 그 보험회사와 이해관계가 있거나 경영에 영향을 미칠 수 있는 자가 아닌 자로서 상시적인 업무에 종사하지 아니하는 이사(사외이사)를 3명 이상(전체 이사 수의 2분의 1 이상) 두어야 한다. 사외이사를 두는 이유는 이사회가 회사의 집행간부인 사내이사들로만 구성될 경우 이사회 본연의 감시·감독기능을 제대로 수행하기 곤란하므로, 집행간부가 아닌 자를 이사회 구성원으로 하여 경영진을 감독하기 위함이다.

공제조직은 조합으로서 사외이사(outside director)에 관한 규정은 없으나, 그 취지를 반영하는 유사한 규정들을 가지고 있다. 즉, 농협의 경우에는 자산총액이 1천 5백억 원 이상인 지역농협에 대해서 비조합원 이사를 1명 이상 두도록 하고 있으며, 새마을금고는 임원의 3분의 1 이상은 금고의 이사장이 아닌 자 중에서 선임하도록 하고 있다. 이에 비하여 수협은 비조합원 이사 1명을 둘 수 있도록 하는 근거규정만을 두고 있어 상대적으로 약한 규제가 적용되고 있다. 신협의 경우에는 관련 규제를 찾아볼 수 없다.

이러한 규정에도 불구하고 공제사업부문이 공제조직으로 분리되어 있지 않아 공제조합 전반의 경영을 할 수 있는지 여부에 초점이 맞추어 비조합원 이사가 임명된다. 이 때문에 공제에 대한 전문성이 낮아 실질적으로 감사 역할을 수행할 수 있을지에 대해서는 의문이 든다.

5) 감사위원회

감사위원회제도는 외환위기 이후 1990년대 말에 「상법」과 금융 관련법의 개정으로 우리나라에 본격적으로 도입되었다. 외환위기 이후 많은 기업들이 도산하였는데, 그 주된 이유 중의 하나가 회사경영에 대한 내부감시활동이 제대로 이루어지지 못했기 때문이었다. 이후 자산 규모가 2조 원 이상 되는 대부분의 금융기관이 감사위원회를 설치하고 있다.

법규정상의 조항을 비교하면 보험회사보다 공제조직이 감사위원회의 설치를 더 강하게 요구하고 있는 것으로 나타났다. 「보험업법」은 자산총액이 2조 원을 초과하는 보험회사에 대하여 감사위원회를 설치할 것을 의무화하고 있다. 반면에 농협과 수협은 중앙회뿐만 아니라 모든 조합에 대해 감사위원회를 설치토록 하고 있으며, 새마을금고와 신협은 각각 연합회와 중앙회에 감사위원회를 설치토록 의무화하고 있다. 공제사업을 영위하는 조직(조합 및 중앙회 등)은 모두 감사위원회를 의무적으로 설치토록 하고 있다.

「상법」에 의하면 감사위원회는 3인 이상의 이사로 구성되는데, 최대주주 등 특정한 자가 위원의 3분의 1을 초과할 수 없도록 하고 있다. 이에 더하여 「보험업법」은 더 강한 요건을 규정하고 있다. 보험회사의 경우 감사위원회 위원의 3분의 2 이상은 사외이사이어야 하고, 최대주주 등 특정한 자는 사외이사가 될 수 없도록 하고 있기 때문이다. 더불어 위원 중 1명 이상은 회계 또는 재무전문가일 것을 요구하고 있다.

공제조직 또한 이와 유사한 규정을 가지고 있다. 「농협법」은 중앙회 감사위원회의 경우 5인의 감사위원 중 3명은 외부전문가 중에서 선출하도록 하고 있으며, 조합 감사위원회의 경우는 감사, 회계, 농정에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 인사위원회의 추천을 받아 이사회 의결을 거쳐 총회에서 선출하도록 하고 있다. 「수협법」은 「농협법」보다 더 구성의 독립성을 강하게 규정하고 있다. 즉, 중앙회 감사위원회의 경우 3인의 감사위원 중 2명은 외부전문가 중에서 선출하며, 조합 감사위원회의 경우는 감사, 회계업무에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 기획재정부장관, 농림수산식품부장관, 금융위원회 위원장이 추천한 사람 및 인사위원회의 추천을 받아 이사회에서 선출한 사람으로 구성하도록 하고 있기 때문이다. 새마을금고는 3인의 감사위원 중 2명은 회장, 신용·공제사업대표이사, 상근이사 또는 금고의 이사장이 아닌 이사 중에서 선출하도록 하고 있으며, 신협 또한 3인 이상의 감사위원 중 3분의 2 이상을 신용·공제사업대표이사, 검사·감독이사 및 조합의 임원 또는 간부직원이 아닌 이사 중에서 선출하도록 하고 있다.

이러한 규정에도 불구하고 공제사업부문이 다른 사업과 분리되어 있지 않아 공제조직 전반을 감사할 수 있는지 여부에 초점이 맞추어 감사위원이 임명되기 때문에 공제에 대한 전문성이 낮아 실질적으로 감사 역할을 수행할 수 있을지에 대해서는 의문이 든다.

6) 내부통제기준 및 준법감시인

내부통제기준과 준법감시인제도는 감사위원회제도와 마찬가지로 미국에서 발달한 제도이다. 내부통제기준을 두는 목적은 회사가 법령을 준수하고 자산운용을 건전하게 하며 소비자를 보호하기 위함이다. 준법감시인은 내부통제기준의 준수 여부를 점검하고, 이를 위반하는 경우 이를 조사하여 감사 또는 감사위원회에 보고하는 역할을 담당한다.

내부통제기준과 준법감시인제도 역시 보험회사와 일반공제조직에 공히 유사한 규제가 적용되고 있다고 할 수 있다. 수협을 제외한 모든 일반공제조직(중앙회 및 연합회)과 보험회사는 내부통제기준을 정하고 이를 관리할 준법감시인을 둘 것을 법률 차원에서 의무화하고 있다. 다만, 수협은 공제감독기준상 중앙회로 하여금 내부통제기준을 정할 것을 의무화하고 있으며, 그나마 준법감시인에 관한 규정은 없다. 한편, 신용사업에 대해서는 「은행법」을 준용하여 준법감시인을 두도록 하고 있다. 이들 역시 일반공제조직 전체에 대한 내부통제와 준법감시를 하고 있어 공제사업에 특화된 역할을 하는 데는 한계가 있을 것으로 판단된다.

라. 모집규제

1) 모집을 할 수 있는 자

보험과 일반공제 모두 소비자 보호를 위해 상품을 모집할 수 있는 사람을 제한하여, 일정한 자격을 갖춘 자만을 모집종사자로 인정하고 있다. 농협공제와 수협공제는 공제상담사, 공제대리점, 공제중개사 및 모집사용인으로 하여금 공제상품을 모집할 수 있도록 하고 있는데, 이는 보험회사와 유사한 형태를 취하고 있는 것이다. 다만, 금융기관보험대리점 등이 인정되지 않는 것이 차이라고 할 수 있다. 새마을공제와 신협공제는 연합회·중앙회 임직원, 대리취급기관 및 그 임직원 및 위탁모집종사자만이 공제를 모집할 수 있다.

한편, 보험회사와 새마을금고연합회의 임직원 중 대표이사과 사외이사 및 감사(감사위원)는 모집종사자가 될 수 없다. 대표이사의 모집행위는 계약의 체결 행위이므로 모집행위가 될 수 없으며, 사외이사와 감사(감사위원)는 회사의 내부업무처리를 감독하는 위치에 있으므로 그 직무를 공정하게 처리하도록 모집을 금지한 것이다. 농협, 수협 및 신협의 경우에도 명문의 규정은 없으나 동일한 원칙이 적용될 것으로 판단된다.

〈표 Ⅲ-6〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 모집

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신협공제
모집을 할 수 있는 자 (모집종사자)	임직원, 보험설계사, 보험대리점, 보험중개사	임직원, 공제상담사, 공제대리점, 공제중개사, 모집사용인	임직원, 공제상담사, 공제대리점, 공제중개사, 모집사용인	임직원, 위탁모집 종사자 대리취급금고	임직원, 위탁모집 종사자 대리취급기관
모집자격 취득요건	연수과정 이수, 경력 + 교육 이수, 시험합격 (중개사)	교육 이수 (임직원 제외)	교육 이수	자격시험 합격, 보험관련자격증 소지	-
모집종사자 결격사유	매우 엄격	엄격	엄격	-	단순
모집종목	손해, 생명, 제3보험	구분 없음	구분 없음	구분 없음	구분 없음
보수교육	매 2년 20시간	-	-	-	-
안내자료	필수기재사항 기재금지사항 안내자료관리	보험과 유사	보험과 유사	보험과 유사	보험과 유사
영업행위규제	<ul style="list-style-type: none"> • 단계별설명 의무 • 적정성의 원칙 • 광고 준수 사항 • 중복계약 확인의무 	<ul style="list-style-type: none"> • 설명의무 • 중복계약 확인의무 	<ul style="list-style-type: none"> • 설명의무 • 중복계약 확인의무 	<ul style="list-style-type: none"> • 설명의무 • 중복계약 확인의무 	<ul style="list-style-type: none"> • 설명의무
통신판매 시 준수사항 규제	<ul style="list-style-type: none"> • 모집 • 청약철회 • 계약해지 	<ul style="list-style-type: none"> • 모집 • 청약철회 	<ul style="list-style-type: none"> • 모집 • 청약철회 	<ul style="list-style-type: none"> • 모집 	<ul style="list-style-type: none"> • 모집
모집금지행위	<ul style="list-style-type: none"> • 불분명 비교 • 고지 방해 • 승환계약 권유 • 구속성계약 • 서명위조 등 	보험과 유사	보험과 유사	보험과 유사	보험과 유사
자기계약	금지	금지	금지	-	-

2) 모집종사자의 자격

보험과 일반공제 공히 모집종사자가 되기 위해서는 일정한 자격요건을 갖추어야 한다. 이 자격요건은 소극적 자격요건과 적극적 자격요건으로 구분할 수 있다.

먼저, 소극적 자격요건이란 모집종사자 결격요건에 해당되지 않아야 한다는 것이다. 새마을공제를 제외하고는 모든 일반공제가 모집종사자의 결격요건을 규정하고 있다. 농협공제와 수협공제는 보험과 거의 유사한 수준의 제한을 규정하고 있으나, 신협공제는 비교적 단순한 형태의 제한규정을 가지고 있다. 즉, 신협공제는 금치산자, 한정치산자, 파산선고를 받고 복권되지 않은 자, 금고 이상의 형의 선고를 받고 일정한 기간이 경과하지 않은 자 등에 대해서는 모집종사자로 위촉할 수 없도록 하고 있으나, 농협공제와 수협공제는 이외에도 모집자격이 취소된 후 2년이 경과하지 않은 자, 공제료의 유용 후 2년이 경과되지 않은 자, 법정대리인이나 법인의 임원 등이 금치산자 등의 사유에 해당하는 경우 등의 사유를 추가적으로 규정하고 있다. 「보험업법」은 여기에 모집종사자 등록취소 처분을 2회 이상 받은 경우 최종 등록취소 처분을 받은 날부터 3년이 지나지 아니한 자, 「보험업법」에 따라 과태료 또는 과징금 처분을 받고 이를 납부하지 아니하거나 업무정지 및 등록취소 처분을 받은 보험대리점·보험중개사 소속의 임직원이었다(처분사유 발생에 관하여 직접 또는 이에 상응하는 책임이 있는 자만 해당한다)로서 과태료·과징금·업무정지 및 등록취소 처분이 있었던 날부터 2년이 지나지 아니한 자 등을 추가하고 있다.

다음으로 적극적 자격요건은 일정한 수준의 지식이나 경력을 가진 자에게만 자격을 부여한다는 것이다. 보험의 경우에는 일정한 연수과정을 이수한 자²⁷⁾, 일정 경력을 가지고 교육을 이수한 자 또는 시험에 합격한 자(보험중개사)에게 모집종사자로 등록할 수 있는 자격을 부여하고 있다. 이에 비해 농협공제와 수협공제는 일정 교육을 이수한 자²⁸⁾에게 자격을 부여하고 있으며, 새마을금고는

27) 연수과정 이수: 연수과정 종료 시의 시험합격을 전제로 하고 있다.

28) 농협과 수협공제도, 보험회사와 유사하게 공제상담사나 직원 모두 소정의 교육이수

공제자격시험에 합격하였거나 보험 관련 자격증을 소지한 자에게 모집종사자의 자격을 인정하고 있다. 한편, 신탁공제의 경우에는 감독규정과 공제규정상 모집종사자의 적극적 요건과 관련된 규정이 존재하지 않는다.

3) 모집종사자의 구분 및 보수교육

보험상품의 모집종사자는 보험회사의 겸영금지와 동일한 맥락에서 생명보험상품, 손해보험상품 및 제3보험상품의 모집종사자로 구분할 수 있으며, 교차모집의 경우를 제외하고는 다른 종류의 상품을 모집할 수 없다. 그러나 일반공제의 경우는 모집종사자의 업무영역에 제한이 없어 한 모집종사자가 생명공제상품, 손해공제상품 및 제3공제상품을 모두 모집할 수 있다.

최근 금융환경이 급변함에 따라 금융상품을 모집하는 모집종사자에게 요구되는 지식의 양이 많아지고 있으며, 이에 불완전판매에 따른 소비자의 피해를 방지하기 위해 모집종사자에 대한 교육의 필요성이 점증하고 있다. 이러한 취지에서 「보험업법」은 보험회사 등(보험회사, 보험대리점, 보험중개사)에게 소속 보험설계사에 대한 교육의무를 부과하도록 개정되었다. 이에 따라 보험모집종사자는 2년마다 20시간의 보수교육을 이수하여야 한다. 그러나 일반공제의 경우에는 아직 이러한 보수교육 관련 규정이 신설되지 않았다.

4) 보험/공제안내자료

보험 및 일반공제 모두 안내자료의 경우 필요기재사항이나 기재금지사항, 그리고 안내자료의 관리와 관련하여 거의 유사한 수준의 규제가 적용되고 있다.

먼저, 필요기재사항으로는 보험·공제가입에 따른 권리·의무에 관한 주요 사항, 약관으로 정하는 보장에 관한 사항, 보험금(공제금) 지급제한 조건에 관한

는 시험합격을 전제로 하고 있다. 다만, 농협공제 직원의 경우에는 시험을 치르지 않고 소정의 교육이수만을 그 요건으로 하고 있다.

사항, 해약환급금에 관한 사항 등이 있다. 그리고 기재금지사항으로는 감독당국에 제출한 서류에 기재된 자산과 부채와 다른 내용의 사항, 장래의 이익의 배당 또는 잉여금의 분배에 관한 사항 등이 있다.

5) 영업행위규제

영업행위규제와 관련하여 보험은 최근 「보험업법」을 개정하여 단계별 설명의무, 적합성의 원칙 및 모집광고 관련 준수사항을 신설하였으나, 공제는 이들 규제를 아직 도입하지 못하고 있다. 물론 적합성의 원칙은 변액보험계약에만 적용되기 때문에 변액보험의 취급이 허용되어 있지 않은 일반공제에 대해서는 당장은 필요가 없을 것이나, 단계별 설명의 의무나 모집광고 관련 준수사항은 보완이 시급하다고 할 수 있다. 그리고 보험(공제)계약체결 시의 실손의료보험(공제)계약 확인의무를 보험과 공제기관에게 부과하고 있으나, 신탁의 경우에는 아직 규정화하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 실손의료보험계약의 확인업무는 보험과 공제가 협력하여 운영하고 있는 유일한 부분인데, 이는 공조의 실익이 크기 때문으로 사료된다.

6) 통신수단을 이용한 모집 등

통신수단을 이용한 모집 등의 규제에 있어서는 보험과 일반공제가 모두 통신판매 시의 준수사항, 사이버몰의 설치·운영기준 등에 관하여 상세하게 규정하고 있어 별다른 차이를 보이지 않는다. 다만, 농협공제와 수협공제는 통신수단을 이용한 청약철회만을 규정할 뿐 계약해지에 대해서는 언급이 없어 소비자 보호 측면에서는 다소 미흡하다고 하겠다. 새마을공제와 신탁공제는 통신수단을 이용한 청약철회와 계약해지에 관한 규정이 모두 존재하지 않는다. 단지 모집에 관해서만 규정하고 있을 뿐이다. 공제소비자의 편의성을 위해서는 통신수단을 이용한 계약해지 및 청약철회에 관한 규정을 신설할 필요가 있다.

7) 모집에 관한 금지행위

「보험업법」은 건전한 모집질서의 조성을 통하여 소비자를 보호하기 위하여, 모집에 종사하는 자에게 다른 계약과의 불분명한 비교, 고지의무 방해, 부실고지 권유, 승환계약 유도, 차명거래, 명의 도용, 자필성명 위조, 구속성 계약 체결(소위 ‘썩기’ 등)을 하지 못하도록 규정하고 있으며, 일반공제에 있어서도 이러한 규제는 거의 유사하게 적용되고 있다.

또한 보험대리점과 보험중개사는 그 주된 목적으로서 자기 또는 자기를 고용하고 있는 자를 보험계약자 또는 피보험자로 하는 보험을 모집하지 못한다. 즉, 주로 자기를 위해서 보험모집을 하지 못하도록 규제하고 있다. 자기계약을 금지하는 이유는 전문적인 보험모집조직을 육성하기 위한 정책적인 배려라고 할 수 있다. 일반공제의 경우 농협공제와 수협공제는 자기계약을 금지하는 규정이 있으나, 새마을공제와 신협공제는 이와 관련된 규정이 없다.

마. 자산운용규제

1) 자산운용원칙

공제조직은 그 자산을 운용함에 있어 안전성·유동성·수익성이 확보되도록 하여야 하며, 선량한 관리자의 주의로 그 자산을 운용하여야 한다. 보험은 이외에도 공익성을 자산운용원칙에 포함시키고 있다. 공익성이란 보험산업에서 요구되는 고유의 자산운용원칙이라기보다는 금융산업으로서의 보험의 공익적 성격을 감안한 보험회사의 자산운용원칙이라 할 수 있다²⁹⁾.

29) 성대규(2004), pp. 307-308.

2) 금지 또는 제한되는 자산 운용

보험과 일반공제는 모두 자산운용에 있어 규제의 투명성과 자율성을 제고할 수 있는 네거티브 규제방식을 채택하고 있다. 따라서 보험과 일반공제는 모두 자산운용이 금지되거나 제한되는 대상을 열거하고 있다. 다만, 일반공제는 그 대상을 상품·유가증권에 대한 투기목적 자금대출, 정치자금대출 및 자산운용의 안전성을 저해할 우려가 있는 경우로만 제한하고 있는 데 반해, 보험은 이외에도 비업무용 부동산의 소유, 임직원 대출, 주식 대출 등으로 보다 구체적으로 규제하고 있다. 또한 위임규정의 경우에도 「보험업법」은 대통령령에서 정하도록 하고 있으나, 공제규정 등은 '자산운용의 건전성을 크게 해할 우려가 있는 경우'라고 다소 불명확하게만 규정하고 있다.

3) 자산운용의 방법 및 비율

보험과 일반공제는 공히 자산의 편중투자로 인한 손실을 예방하기 위하여 자산이용의 방법 및 한도를 규정하고 있다. 그러나 보험은 그 취지에 맞게 명시적이고 구체적인 비율제한을 하고 있으나, 일반공제의 경우(특히 농협과 수협)에는 매우 단순하면서도, 내부규정이나 예규에 포괄위임하는 형식을 띠고 있어 임의적용의 여지가 많다. 또 그 규율방식을 살펴볼 때, 자산운용비율의 규제가 없는 자산까지도 운용방식을 한정적으로 나열하고 있어, 금지 또는 제한되는 자산 운용 규정의 네거티브 방식과는 상반되게 포지티브 방식 또한 취하고 있는 것으로 해석할 수도 있도록 규정되어 있다³⁰⁾. 일반공제 중에서는 새마을금고가 자산운용 방법 및 비율을 가장 구체적으로 규제하고 있다.

30) 실제적으로도 일반공제의 경우 동 규정에서 열거한 방법에 한하여 자산을 운영하고 있는 것으로 판단된다.

4) 특별계정의 설정·운영

모든 일반공제는 공제사업회계를 다른 사업과 구분하여 독립회계로 운영하도록 규정하고 있으며, 생명공제와 손해공제가 겸영되는 상황을 반영하여 손해공제의 비중이 생명공제의 5%를 초과할 경우 의무적으로 회계를 분리하도록 하고 있다. 그러나 자산운용에 따른 위험을 분리하는 특별계정의 경우에는 아직 도입 수준이 미약하여, 신탁공제만이 보험과 유사하게 공제계약별, 배당유무별로 구분하여 계리하고 있는 실정이다. 참고로 보험은 연금저축계약, 퇴직연금계약, 변액보험계약, 개인연금계약, 장기손해계약 및 자산연계형보험계약에 대하여 특별계정을 설정하도록 하고 있으나, 신탁공제는 공제규정상 연금저축계약과 장기손해공제계약만 특별계정으로 설정·운영하고 있다.

5) 기타의 자산운용규제

상기의 자산운용규제 이외에도 보험회사의 자산운용에는 다양한 규제가 존재하나, 일반공제사업의 경우에는 별도의 규제가 없다. 즉, 보험회사의 경우는 다른 회사의 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 15를 초과하는 주식을 소유할 수 없으며 초과하는 경우는 자회사로서 금융위의 승인을 받아야 한다. 또한 자산운용한도나 자기주식 취득제한을 회피하기 위한 주식교차보유를 금지하고, 대주주의 부당한 영향력을 배제하기 위하여 대주주와의 거래를 제한하고 있으며, 타인을 위한 채무보증을 금지하는 등 그 자산운용에 많은 제약을 부과하고 있다.

〈표 III-7〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 자산운용

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신협공제
자산운용 원칙	<ul style="list-style-type: none"> 안전성, 유동성, 수익성, 공익성 선관주의의무 	<ul style="list-style-type: none"> 안전성, 유동성, 수익성 선관주의 의무 	농협과 동일	농협과 동일	농협과 동일
금지·제한되는 자산운용	<ul style="list-style-type: none"> 투기목적대출 정치자금대출 임직원대출 주식대출 비업무용 부동산 소유 특별계정 부동산 소유 기타 자산 운용의 안전성 우려 	<ul style="list-style-type: none"> 투기목적대출 정치자금대출 기타자산 운용의 안전성 우려 	농협과 동일	농협과 동일	농협과 동일
자산운용의 방법 및 비율	<ul style="list-style-type: none"> 명시적이고도 구체적인 비율 제한 	<ul style="list-style-type: none"> 단순규정, 포괄위임 대출금(70%), 유가증권(90%), 파생상품(10%) 부동산(20%) 위주의 규제 	<ul style="list-style-type: none"> 단순규정, 포괄위임 대출금(70%) 부동산(20%) 위주의 규제 	<ul style="list-style-type: none"> 비교적 상세 대출금(60%), 유가증권(90%), 비상장주식(10%), 부동산(20%) 위주의 규제 	<ul style="list-style-type: none"> 단순규정 대출금(30%) 주식·주식형 수익증권(30%) 외화증권(10%) 부동산(15%) 위주의 규제
특별계정의 설정·운용	<ul style="list-style-type: none"> (계약별·배당유무별 의무설정) 연금저축계약 퇴직연금계약 변액보험계약 개인연금계약 장기손해계약 자산연계형 보험계약 	<ul style="list-style-type: none"> 공제사업회계 독립 손해공제와 생명공제의 회계분리 	<ul style="list-style-type: none"> 공제사업회계 독립 손해공제와 생명공제의 회계분리 	<ul style="list-style-type: none"> 공제사업회계 독립 손해공제와 생명공제의 회계분리 	<ul style="list-style-type: none"> 공제사업회계 독립 손해·생명공제, 배당·무배당 공제의 구분 계리 특별계정: 연금저축계약, 장기손해계약
기타의 자산운용 규제	<ul style="list-style-type: none"> 타회사출자제한 선관주의의무자 회사 승인 선관주의의무 대주주·자회사와의 거래제한 선관주의의무 채무보증금지 	-	-	-	-

바. 계산·회계

1) 결산서류의 제출

보험회사와 공제조직은 당해 회계연도의 경영성과와 재무상태를 명확히 파악할 수 있도록 결산서류(재무제표와 감사보고서 등)를 감독당국에 정기적으로 제출하고 있다. 제출 자료는 보험회사가 ① 사업보고서, ② 대차대조표, ③ 손익계산서, ④ 이익잉여금처분계산서, ⑤ 현금흐름표, ⑥ 자본변동표, ⑦ 감사보고서, ⑧ 업무보고서 순으로 가장 많으며, 농협조합과 수협조합이 ① 대차대조표, ② 손익계산서, ③ 감사보고서, ④ 업무보고서 순으로 제일 단순하다.

동 자료는 연도별, 분기별(신협은 반기별), 월별(보험회사만 해당)로 제출되며, 연도별 결산자료의 경우 보험회사와 농협조합, 수협조합은 장부폐쇄일로부터 3개월 이내, 새마을금고는 2개월 이내, 신협은 총회의 승인을 얻은 날로부터 30일 이내에 제출하여야 한다.

2) 계약준비금의 종류

보험회사와 공제조직은 결산기마다 보험(공제)계약의 종류에 따라 계약준비금을 계상하고 따라 작성한 장부에 각각 기재하여야 한다. 계약준비금의 종류와 산출방식은 거의 동일하다. 농협공제와 수협공제는 공제료적립금, 미경과공제료적립금, 지급준비금, 계약자배당준비금, 계약자이익배당준비금, 배당공제손실보전준비금, 비상위험준비금(손해공제의 경우)을 적립하고 있으며, 새마을공제는 여기에 특별위험준비금을, 신협공제는 특별위험준비금과 재보험료적립금을 더하여 계상하고 있다. 보험회사는 새마을금고보다 보증준비금을 하나 더 적립하고 있다.

3) 배당보험계약의 구분계리

보험회사는 배당보험계약과 다른 보험계약(무배당보험계약)을 구분하여 계리하여야 한다. 구분계리에 대한 정확한 개념정의는 없으나, 지금까지의 관례를 볼 때 구분계리는 손익 산출 시 배당보험계약으로부터 발생한 손익을 무배당계약으로부터 발생한 손익과 구분하고 그에 따라 손익배분을 구분하는 것을 의미한다. 따라서 보험회사는 매 결산기 말에 배당보험계약의 손익과 무배당보험계약의 손익을 구분하여 계리하고, 배당보험계약 이익의 계약자지분 중 일부는 배당보험계약의 손실 보전을 위한 준비금으로 적립할 수 있다. 그러나 일반공제는 공제사업감독기준과 공제규정상 배당보험계약의 구분계리에 관한 규정이 없다.

4) 신계약비의 이연 및 상각

신계약비의 이연 및 상각에 관한 회계처리기준은 보험과 일반공제가 거의 동일하다. 신계약비는 보험(공제)계약별로 구분하여 이연하되, 7년 이내에 보험료(공제료)납입기간에 걸쳐 균등 상각하도록 되어 있다. 다만, 보험은 이연금액을 표준해약공제액 한도로 하나, 일반공제는 예정신계약비를 한도로 하는 점과 보험의 경우 보험료납입기간뿐 아니라 신계약비 부가기간을 기준으로 상각할 수 있도록 세분화된 점만이 차이라고 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-8〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 계산·회계

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신협공제
결산서류	<ul style="list-style-type: none"> • 사업보고서 • 대차대조표 • 손익계산서 • 이익잉여금 처분계산서 • 현금흐름표 • 자본변동표 • 감사보고서 • 업무보고서 	<ul style="list-style-type: none"> • 대차대조표 • 손익계산서 • 감사보고서 • 업무보고서 	<ul style="list-style-type: none"> • 대차대조표 • 손익계산서 • 감사보고서 • 업무보고서 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업보고서 • 대차대조표 • 손익계산서 • 잉여금처분안 • 감사보고서 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업보고서 • 대차대조표 • 손익계산서 • 잉여금처분안 • 감사보고서
결산서류 제출주기	연도별, 분기별, 월별	연도별, 분기별	연도별, 분기별	연도별, 분기별	연도별, 반기별
계약준비금의 종류	<ul style="list-style-type: none"> • 보험료적립금 • 미경과보험료 적립금 • 지급준비금 • 계약자배당 준비금 • 계약자이익 배당준비금 • 배당보험손실 보전준비금 • 비상위험 준비금 • 재보험료 적립금 • 보증준비금 	<ul style="list-style-type: none"> • 공제료적립금 • 미경과공제료 적립금 • 지급준비금 • 계약자배당 준비금 • 계약자이익 배당준비금 • 배당보험손실 보전준비금 • 비상위험 준비금 	<ul style="list-style-type: none"> • 공제료적립금 • 미경과공제료 적립금 • 지급준비금 • 계약자배당 준비금 • 계약자이익 배당준비금 • 배당공제손실 보전준비금 • 비상위험 준비금 	<ul style="list-style-type: none"> • 공제료적립금 • 미경과공제료 적립금 • 지급준비금 • 계약자배당 준비금 • 계약자이익 배당준비금 • 배당공제손실 보전준비금 • 비상위험 준비금 • 특별위험 준비금 	<ul style="list-style-type: none"> • 공제료적립금 • 미경과공제료 적립금 • 지급준비금 • 계약자배당 준비금 • 계약자이익 배당준비금 • 배당공제손실 보전준비금 • 비상위험 준비금 • 재보험료 적립금 • 특별위험 준비금
배당보험 계약의 구분계리	구분계리	-	차입 제한	-	-
신계약비의 이연 및 상각	<ul style="list-style-type: none"> • 보험계약별 구분 • 표준계약 공제액 한도 • 7년 내 균등상각 	<ul style="list-style-type: none"> • 공제계약별 구분 • 예정신계약비 한도 • 7년 내 균등상각 	농협과 동일	농협과 동일	농협과 동일

사. 재무건전성 규제

1) 지급여력제도

지급여력이란 보험회사 또는 공제조직이 지급능력(solvency) 즉, 계약자에 대한 보험금(공제금) 지급의무의 이행능력에 필요한 자산 외에 추가로 보유하도록 한 순자산의 개념으로, 예기치 않은 미래 상황에서 충격흡수장치(buffer) 기능을 한다.

지급여력과 관련하여서는 보험과 일반공제에 거의 동일한 규제가 적용되고 있다. 관련 규정은 지급여력금액이 지급여력기준금액을 초과하도록 규정하고 있는데, 이는 지급여력비율이 100% 이상임을 의미한다. 이 지급여력 기준 100%가 뜻하는 바는 보험회사나 공제기관이 이를 충족하지 못할 때 바로 지급불능상태에 빠지는 것은 아니지만, 각종 리스크에 종합적으로 대비하여 계약자를 보호할 장치가 필요하게 된다는 것을 의미한다.

그런데 보험회사에 대해서는 2011년 4월부터 RBC방식의 지급여력제도가 적용되나, 일반공제에 대해서는 아직 적용계획이 없다.

2) 자산건전성 기준

보험회사는 대출채권 등 보유자산의 건전성을 정기적으로 분류하고 대손충당금을 적립하여야 한다. 자산건전성 분류제도는 부실채권자산에 대한 체계적인 관리를 통하여 보험회사의 자산운용 건전화를 도모하는 데 목적이 있다. 보험회사는 정기적으로 차주의 채무상환능력과 금융거래내용 등을 감안하여 보유자산의 건전성을 '정상', '요주의', '고정', '회수의문', '추정손실'의 5단계로 분류하여야 한다. 보험회사는 결산 시 5단계로 분류된 보유자산별로 대손충당금을 적립하여야 한다. 자산건전성 기준은 모든 금융권역별로 유사한 기준을 적용하고 있으며, 일반공제도 상이하지 않다.

3) 위험관리

보험회사는 그 업무의 영위과정에서 발생하는 제반 위험을 적시에 관리할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 보험회사는 각종 거래에서 발생하는 보험위험, 금리위험, 시장위험 및 신용위험 등 주요위험을 측정·관리하여야 한다. 이와 관련하여서는 공제사업도 유사한 규정을 가지고 있다. 다만, 보험회사에 대해서는 위험관리위원회 및 위험관리세부기준을 의무화하고 있다는 점에서 보다 강하게 규제하고 있다고 할 수 있다. 한편, 금융위원회의 감독을 받고 있는 신탁의 경우에는 공제라기보다는 상호금융에 대한 감독의 차원에서 보험과 유사한 수준의 규제가 존재한다.

그런데 보험회사의 경우에는 위험평가제도(RAAS)가 시행되고 있는데 반해, 일반공제의 경우에는 동 제도가 시행되고 있지 않다.

4) 유동성 관리

보험회사는 건전한 유동성을 유지하기 위하여 은행으로부터 당좌차월 등 일정한 경우에 한해서 차입을 할 수 있다. 후순위채무를 통하여 자금조달을 하는 경우에도 엄격한 요건하에 감독원장에게 신고하여야 하고, 채권발행도 재무건전성을 충족하기 위한 경우 등 법이 허용한 경우만으로 제한된다. 한편, 일반공제를 취급하는 공제조직의 경우에는 보험회사보다는 완화된 규제가 적용된다. 즉, 새마을금고와 신탁은 차입제한만이 존재하고, 농협과 수협은 차입과 후순위채무를 제한하고 있다.

5) 재무건전성 평가

보험회사는 재무건전성 확보를 위하여 금융위원회로부터 경영실태평가와 위험평가를 받아야 한다. 경영실태평가는 보험회사의 경영실태를 보다 합리적이

고 객관적으로 평가함으로써 감독 및 검사업무의 효율성을 제고하기 위하여 실시하고 있다. 위험평가는 평가대상 보험회사의 위험에 대한 사항을 경영위험, 보험위험, 금리위험, 시장위험, 신용위험, 유동성위험, 비재무위험 등 각 부문별로 평가하고 그 결과를 사정하여 5등급으로 종합평가하는 것을 말한다. 공제조직의 경우에는 재무건전성의 평가에 관한 규제는 없다. 다만, 금융위원회의 감독을 받고 있는 신탁의 경우에는 공제에 대해서라기보다는 상호금융에 대한 감독의 차원에서 경영실태평가제도가 존재한다.

〈표 Ⅲ-9〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 재무건전성

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신탁공제
지급여력제도	실시	실시	실시	실시	실시
자산건전성 분류 및 대손충당금 적립기준	<ul style="list-style-type: none"> • 정상: 0.5% 이상 • 요주의: 2% 이상 • 고정: 20% 이상 • 회수문: 50% 이상 • 추정손실: 100% 	보험과 동일	보험과 동일	보험과 동일	보험과 동일
위험관리상의 의무사항	<ul style="list-style-type: none"> • 위험관리체계 • 신용·시장위험 등의 측정관리 • 위험관리위원회의 설치 • 위험관리세부 기준의 작성 	<ul style="list-style-type: none"> • 위험관리체계 • 신용·시장위험 등의 측정관리 	농협과 동일	농협과 동일	<ul style="list-style-type: none"> • 위험관리체계 • 신용·시장위험 등의 측정관리 • 위험관리위원회의 설치 • 위험관리세부 기준의 작성
유동성 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 차입 제한 • 후순위채무 제한 • 채권발행 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 차입 제한 • 후순위채무 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 차입 제한 • 후순위채무 제한 	• 차입 제한	• 차입 제한
재무건전성 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 경영실태평가 • 위험평가 	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • 경영실태평가 (상호금융)
적기시정 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 경영개선권고, 요구, 명령 • 경영개선계획의 제출 • 불이행 등에 따른 조치 	보험과 동일	보험과 동일	보험과 동일	<ul style="list-style-type: none"> • 경영개선권고, 요구 • 경영개선계획의 제출

6) 적기시정조치

보험회사는 지급여력비율과 경영실태평가결과 등에 따라 경영개선권고, 경영개선요구 및 경영개선명령이 이루어진다. 이러한 권고, 요구 및 명령을 받은 보험회사는 그 내용이 반영된 계획(경영개선계획)을 제출하여야 하며, 보험회사가 경영개선계획을 불이행 할 경우 금융위원회는 보험업의 전부 정지나 허가 취소 등의 조치를 취할 수 있다. 공제조직도 공제감독기준에 보험회사와 거의 동일한 적기시정조치제도를 갖추고 있다. 다만, 신탁의 경우에는 전술한 바와 같이 공제라기보다는 상호금융에 대한 감독의 차원에서의 적기시정조치제도가 존재한다. 따라서 경영개선요구 등의 요건도 지급여력비율을 기준으로 하지 않고 ‘총자산 대비 순자본비율’을 기준으로 하며, 경영개선권고와 요구제도만이 존재한다. 또한 ‘경영개선계획의 불이행 등에 따른 조치’ 사항도 상호금융감독 기준이나 공제규정상에 존재하지 아니한다.

아. 공시규제

공시제도는 보험회사(공제조직) 및 보험(공제)상품에 관한 중요한 정보를 일반인 또는 보험가입을 하고자 하는 사람들에게 제공함으로써 소비자가 합리적인 보험(공제)계약을 선택하도록 하는 제도이다. 보험회사의 공시는 ① 경영공시, ② 상품공시 및 ③ 보험가입자에 대한 개별 판매공시로 구분할 수 있다.

먼저, 경영공시는 공시의 시기에 따라 정기공시(결산공시, 분기별 임시결산공시)와 수시공시로 구분된다. 보험회사는 재무·손익에 관한 사항, 자금조달·운영에 관한 사항, 조직·인력에 관한 사항, 경영지표에 관한 사항, 위험관리에 관한 사항, 회계처리기준의 변경에 관한 사항 등을 결산일로부터 3월 이내, 임시결산일로부터 2월 이내에 공시(정기공시)하여야 한다. 또한 보험회사는 금융위원회의 조치·명령에 관한 사항, 일정금액 이상의 소송제기·부실채권·금융사고·파생상품거래손실이 발생하거나 보험회사에 긴급조치가 취해진 경우 그

내용 등을 즉시 공시(수시공시)하여야 한다. 다음으로, 보험회사는 판매상품별 상품요약서, 가입설계서, 사업방법서, 보험약관 등을 보험회사의 인터넷 홈페이지에서 보험계약자 등이 쉽게 확인할 수 있도록 공시(상품공시)하여야 한다. 마지막으로 보험회사 또는 모집종사자는 보험계약의 체결단계별로 보험약관 및 보험안내자료 등을 제공(개별 판매공시)하여야 한다.

〈표 Ⅲ-10〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 공시

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신협공제
정기 공시 사항	<ul style="list-style-type: none"> 재무·손익에 관한 사항 자금조달·운용에 관한 사항 조직·인력에 관한 사항 경영지표에 관한 사항 위험관리에 관한 사항 회계처리기준의 변경에 관한 사항 이해관계자에게 중대한 영향을 미칠 수 있는 사항 감독원장이 별도로 요구하는 사항 	<ul style="list-style-type: none"> 재무·손익에 관한 사항 자금조달·운용에 관한 사항 조직·인력에 관한 사항 경영지표에 관한 사항 경영방침·위험관리 등 공제사업에 중요한 영향을 미치는 사항 건전한 공제사업을 운영하지 못할 우려가 있어 주무장관의 조치를 받은 경우 부실채권·금융사고 등이 발생한 경우 그 내용 	농협과 동일	<ul style="list-style-type: none"> 재무·손익에 관한 사항 자금조달·운용에 관한 사항 조직·인력에 관한 사항 경영지표에 관한 사항 외감법에 따른 감사결과 경영평가 결과 연합회·주무장관의 검사결과 	농협과 동일
임시 결산 공시	분기별	분기별	반기별	-	-
수시 공시 사항	<ul style="list-style-type: none"> 금융위원회의조치·명령에 관한 사항 보험료 비교에 필요한 자료 일정금액 이상의 소송제기·부실채권 금융사고·파생상품 거래손실이 발생하거나 보험회사에 긴급조치가 취해진 경우 그 내용 	<ul style="list-style-type: none"> 감독기관의 조치 요구를 받은 사항 공제상품에 관한 사항 일정금액 이상의 소송제기·금융사고 재무건전성과 관련된 사항 그 밖에 경영에 중대한 영향을 초래하는 사항 	농협과 동일	-	농협과 동일
상품공시	실시	실시	실시	실시	실시
판매공시	실시	실시	실시	실시	실시

한편, 보험계약자의 동의를 있는 경우 보험회사 또는 모집종사자는 보험청약서, 보험약관 등 보험계약자료를 광기록매체, 전자우편 등 전자적 방법으로 교부 또는 수령할 수 있다.

공제조직과 보험회사를 비교하면, 농협·수협은 보험과 같이 경영공시, 상품공시 및 보험가입자에 대한 개별 판매공시를 모두 실시하며, 공시의 내용도 거의 유사하다. 신협도 임시결산공시에 관한 규정이 없는 것을 제외하고는 농협 및 수협과 동일한 수준의 공시를 행하고 있다. 다만, 새마을금고의 경우는 임시결산공시와 수시공시에 관한 규정이 존재하지 않고 있으며, 정기결산공시의 경우도 공시내용이 보험 및 다른 공제조직보다 미약한 수준이다.

자. 상품개발규제

보험회사와 공제조직은 취급하려는 상품에 관한 기초서류를 작성하여야 한다. 여기서 기초서류라 함은 보험회사와 일반공제조직 공히 보험(공제)종목별 사업방법서, 보험(공제)약관, 보험(공제)료 및 책임준비금의 산출방법서를 말한다.

보험회사는 기초서류를 작성하거나 변경하려는 경우 미리 금융위원회에 신고하도록 하고 있다. 이는 보험의 경우 형식상으로는 신고를 원칙으로 하고 있는 것으로 보이나, 신고대상을 포지티브 방식으로 열거하고 있어, 결과적으로는 자율상품원칙을 견지하고 있는 것으로 볼 수 있다. 한편, 금융위원회는 보험계약자 보호 등을 위하여 필요하다고 인정되면 보험회사에 대하여 기초서류에 관한 자료 제출을 요구할 수 있다. 보험회사의 기초서류 신고 사유로는 법령의 제정·개정 등에 따라 새로운 보험상품이 도입되거나 보험상품 가입이 의무가 되는 경우, 보험회사가 금융기관보험대리점 등을 통하여 모집하는 경우, 보험회사가 이미 신고 또는 판매되지 않는 위험을 보장하거나 새로운 위험구분 단위 등을 적용하여 설계하는 경우, 법령에 따라 정부나 지방자치단체가 보험료의 일부를 지원하는 보험의 경우, 자산연계형보험이나 위험률변경보험 등의 경우, 참조순보험요율을 참고하여 보험요율을 산출하지 않는 경우, 현금흐름방식을 적용하지 않고 보험료를 산출하는 경우 등을 들 수 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 상품개발

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신협공제
개발 원칙	금융위 신고 (positive 방식)	농수산부 신고 (negative 방식)	농수산부 신고 (negative 방식)	행안부 인가 (negative 방식)	금감원 신고 (positive 방식)
신고 사유 · 제출 사유	<p>〈신고사유〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 법령에 따라 가입 이 의무가 되는 경우 • 금융기관보험 대리 점 등이 모집하는 경우 • 새로운 위험을 보장하는 경우 • 정책성 보험의 경우 • 자산연계형보험, 위험률변경보험 등의 경우 • 참조준보험요율을 참고하지 않는 경우 • 현금흐름방식을 적용하지 않는 경우 등 	<p>〈제출사유〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 공제상품 변경 기준에 따라 변경하는 경우 • 법령의 개정 또는 주무장관의 명령에 의하여 변경하는 경우 • 이미 신고, 제출된 기초서류 취지를 벗어나지 않는 경우 • 신고·제출 위험률 사용 • 요율의 무변동 • 재보험자 요율 사용 • 계약자의 권익 확대, 의무축소의 경우 • 공제계약자의 권리·의무에 영향을 미치지 않는 경우 등 	농협과 동일	농협과 동일	<p>〈신고사유〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 법률에 의하여 공제가입이 의무 되어 있는 상품 • 세계와 관련되어 있는 상품 • 타 금융권 업무 영역과 관련되어 있는 상품
제출 서류	<ul style="list-style-type: none"> • 보험상품신고서 • 선임계리사가 검증·확인한 기초서류 • 보험요율산출 기관 또는 독립 계리업자의 검증확인서 	<ul style="list-style-type: none"> • 공제상품 신고 신청(제출)서 • 기초서류 • 확인담당계리사의 확인서 • 공제요율의 적정성 확인에 필요한 서류 	농협과 동일	농협과 동일	<ul style="list-style-type: none"> • 공제상품 신고(보고)서 • 기초서류 • 공제사업자의 확인서 및 그 산출근거(새로운 예정기초율을 사용하는 경우)
상품 확인	<ul style="list-style-type: none"> • 내부 선임계리사 • 독립계리업자 등 • 금융감독원 	<ul style="list-style-type: none"> • 내부 확인 담당 계리사 	<ul style="list-style-type: none"> • 내부 확인 담당 계리사 	<ul style="list-style-type: none"> • 내부 확인 담당 계리사 	<ul style="list-style-type: none"> • 내부 확인 담당 계리사

농협·수협·새마을금고 또한 기초서류를 작성하거나 변경하려는 경우 미리 주무장관에게 신고(인가)하도록 하고 있다. 다만, 보험과는 달리 동 공제들은 제출대상을 열거하고, 이에 해당되지 않는 기초서류는 모두 신고하도록 하는 점

에서 보험과 상이하다고 할 수 있다. 다만, 법령의 개정에 의하거나 이미 제출된 기초서류의 취지를 벗어나지 않는 범위 내에서의 변경 등은 변경대비표의 제출로 갈음할 수 있다. 농협·수협·새마을금고의 기초서류 제출사유는 기초서류를 공제상품 작성·변경기준에 따라 변경하는 경우, 법령의 개정 또는 주무장관의 명령에 의하여 변경하는 경우, 이미 신고 또는 제출된 기초서류 내용의 본래 취지를 벗어나지 아니하는 범위 안에서 변경하는 경우(이미 신고·제출된 위험률을 사용하는 경우, 공제요율의 변동이 없는 경우, 국내외 재보험자의 보험요율을 사용하는 경우, 공제계약자의 권익 확대, 의무 축소의 경우, 공제계약자의 권리·의무에 영향을 미치지 않는 경우 등)이다.

신협공제의 경우는 보험과 유사하게 신고대상을 포지티브 방식으로 열거하고 있으며, 신고대상으로 열거되지 않은 상품의 작성 및 변경은 보고하도록 하고 있다. 신협공제의 기초서류 신고사유는 법률에 의하여 공제가입이 의무화되어 있는 상품, 세제와 관련되어 있는 상품, 타 금융권 업무영역과 관련되어 있는 상품을 변경할 경우이다. 또한 금융위원회의 변경명령에 의한 경우, 공제가입자의 권익을 확대하거나 의무를 축소시키기 위하여 변경하는 경우, 공제가입자의 권리·의무에 영향을 미치지 않는 경우 등의 경우에는 보고를 면제하고 있다.

기초서류의 확인은 보험상품의 경우에는 회사 내부의 선임계리사의 확인과 보험요율산출기관 또는 독립계리업자의 확인 및 금융감독원의 확인이라는 3단계의 확인 과정을 거치고 있다. 이에 반하여 일반공제상품의 경우에는 내부의 확인 담당계리사의 확인만을 의무화하고 있고, 보험요율산출기관이나 독립계리업자의 확인은 필요 시 자율적으로 실시하고 있는 형편이다.

결론적으로 상품개발규제의 경우 형식적인 측면에서는 보험과 일반공제가 거의 비슷한 규제수준을 지니고 있으나, 실제적인 측면에서는 보험상품의 경우 매우 엄격한 심사 및 확인과정을 거치는 반면 일반공제상품의 경우에는 실질적인 심사 및 확인과정이 부재한 실정이라고 할 수 있다.

차. 분쟁해결 및 예금자보호제도

1) 분쟁해결제도

금융산업은 제조업과는 달리 제공되는 상품이 무형의 상품이므로, 금융회사와 금융소비자 간의 분쟁이 지속적으로 발생하는 특성을 지니고 있다. 보험과 일반 공제도 마찬가지로, 각각 분쟁을 객관적으로 해결하기 위하여 위원회를 설치하여 운영하고 있다. 위원회의 명칭에 있어 농협공제와 수협공제는 ‘공제분쟁심의위원회’로 하여 조정이라는 명칭을 사용하고 있지는 않지만, 그 업무관련 규정에서는 조정이란 용어를 사용하고 있어 조정위원회의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다.

위원회의 구성에 있어서는 금융분쟁조정위원회와 농협공제 및 수협공제의 공제분쟁심의위원회는 그 구성원이 법정화되어 있어 독립적인 기구로서의 성격을 가지고 있지만, 새마을금고와 신협은 경우에는 대표이사의 임의성이 반영될 수 있도록 내부에서 정하도록 하고 있어 상대적으로 독립성이 약할 것으로 판단된다.

〈표 Ⅲ-12〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 분쟁해결제도

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신협공제
담당 기구	금융분쟁 조정위원회	공제분쟁 심의위원회	공제분쟁 심의위원회	공제분쟁 조정심의위원회	분쟁조정위원회
설치	금융감독원 (독립성 강함)	농협중앙회 (독립성 강함)	수협중앙회 (독립성 강함)	연합회 (독립성 약함)	신협중앙회 (독립성 약함)
근거	금융위설치법	농협법시행규칙	수협법시행규칙	새마을금고법	공제규정
효력	재판상 화해와 동일한 효력	민법상 화해와 동일한 효력	민법상 화해와 동일한 효력	규정 없음	규정 없음

한편, 조정의 효력도 보험은 ‘재판상 화해와 동일한 효력’을 갖는 것으로 규정하고 있지만, 농·수협은 「민법」상 화해와 동일한 효력을 갖는 것으로 규정하고 있으며, 새마을금고와 신협은 그에 대한 아무런 언급이 없다. 여기서 재판상 화해는 법원의 확정판결과 동일한 효과를 갖지만, 「민법」상 화해는 국가기관이

전혀 관여하지 않는 것으로 분쟁당사자가 서로 양보하여 분쟁을 종결시키는 것을 의미한다. 따라서 농·수협을 포함한 공제기관들이 운영하는 위원회는 사실상의 분쟁조정 기능을 한다고 하기는 곤란하다고 할 수 있다.

2) 예금자보호제도

「예금자보호법」은 금융기관이 파산 등의 사유로 예금 등을 지급할 수 없는 상황에 대처하여 예금자 등을 보호하고 금융제도의 안정성을 유지하도록 하기 위하여 예금보험제도를 운영하고 있으며, 보험도 그 대상에 포함되고 있다.

이에 반하여 공제는 별도의 예금자보호제도를 만들어 운영하고 있다. 먼저, 농협조합과 수협조합은 상호금융예금자보호기금을 운영하고 있는데, 동 기금은 예금과 공제로 등을 보호대상에 포함하고 있다. 이와 더불어, 동 기금에는 정부가 그 재원을 출자할 수 있도록 규정하고 있다. 특히, 「수협법」은 최근 수협중앙회의 신용사업부문이 계속된 예금인출 등으로 인한 재무구조의 악화로 영업을 지속하기가 어렵다고 인정되는 경우 등에 있어서는 국가나 공공단체로 하여금 출자를 지원하도록 하는 규정도 신설(2010. 4. 12)하였다.

새마을금고연합회는 금고의 회원이 납입한 예탁금, 적금, 그 밖의 수입금과 연합회의 자기앞수표를 결제하기 위한 별단예탁금에 대한 환급(還給)을 보장하며 그 회원의 재산을 보호하고 금고의 건전한 육성을 도모하기 위하여 연합회에 예금자보호준비금을 설치·운영하고 있다. 신협의 경우에도 중앙회가 조합원이 납입한 예탁금 및 적금과 중앙회의 자기앞수표를 결제하기 위한 별단예금 등의 환급을 보장하고 조합의 건전한 육성을 도모하기 위하여 중앙회에 신용협동조합예금자보호기금을 설치·운영하고 있다.

〈표 Ⅲ-13〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 예금자보호제도

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신협공제
예금자 보호기구	예금보험기금 (예금보험공사)	예금자보호기금 (중앙회)	예금자보호기금 (중앙회)	예금자보호준비금 (연합회)	예금자보호기금 (중앙회)

카. 규제현황 비교 · 요약

보험회사와 일반공제기관들에 대한 규제는 각각 그 관련 산업의 특성을 반영하고 있기 때문에, 이들을 일률적으로 비교하여 어느 쪽이 규제가 강하다거나 약하다고 평가하는 것이 용이하지 않다. 그러나 앞서 본장의 제1절에서 분석하였듯이 일반공제는 조직형태 등 극히 일부의 분야를 제외하고는 보험과 기본적으로 동일하다고 할 수 있으므로 양자간 상대적 비교를 통한 문제점 및 개선방안 도출을 위한 시사점을 얻는 것이 가능할 것이다.

앞에서의 현황 비교를 기초로 전체적인 관점에서 보험과 공제를 종합적으로 평가해 보자면 일반공제에 대한 규제는 보험에 대한 규제에 비해 규제의 강도가 약하거나 미비한 측면이 있다고 평가할 수 있다. 개별적으로 평가하자면 일반공제 중에서 농협공제가 보험과 가장 비슷한 규제체계를 유지하고 있으며, 금융위원회의 감독을 받고 있는 신탁공제가 가장 취약한 제도를 가지고 있는 것으로 나타났다³¹⁾. 그리고 수협공제는 2008년 주무부서가 농림수산식품부로 통합된 이후 2010년까지 지속적으로 관련 규정이 개정되어 2010년 말 현재 농협공제와 거의 동일한 수준을 나타내고 있다.

규제부문별로 일반공제와 보험간 규제수준을 비교하면 대부분의 부문에서 보험의 규제가 더 강한 것으로 나타난다. 그러나 공제의 규제가 더 강한 부문도 있고, 둘 간의 규제가 유사한 부문도 존재한다.

먼저, 일반공제의 규제가 보험보다 더 강한 부문은 지배구조부문 중 감사위원회의 설치의무와 관련된 사항이다. 보험은 자산규모 2조 원 이상의 회사만 설치가 의무화되어 있지만, 일반공제는 중앙회 또는 연합회는 물론 단위조합까지 설치가 의무화되어 있다.

31) 신탁공제는 현재 농협 및 수협과 유사한 수준의 공제규정 개정작업을 진행 중에 있다.

〈표 Ⅲ-14〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신협공제
감독 주체	금융위원회	농림수산식품부	농림수산식품부	행정안전부	금융위원회
법적 근거	보험업법	농협법	수협법	새마을금고법	신협법
사외이사선임	• 자산 2조 원 이상 • 3명(전체의 1/2) 이상	• 자산 15백 억 원 이상 • 비조합원 이사 1명 이상	• 1명의 비조합원 이사 가능	• 임원 1/3 이상 금고 이사장이 아닌 자	-
감사위원회 설치	자산 2조 원 이상	중앙회, 조합	중앙회, 조합	연합회	중앙회
모집을 할 수 있는 자 (모집종사자)	임직원, 보험설계사, 보험대리점, 보험중개사	임직원, 공제상담사, 공제대리점, 공제중개사, 모집사용인	임직원, 공제상담사, 공제대리점, 공제중개사, 모집사용인	임직원, 위탁모집종사자, 대리취급금고	임직원, 위탁모집종사자, 대리취급기관
영업행위규제	• 단계별설명 의무 • 적정성의 원칙 • 광고 준수사항 • 중복계약 확인 의무	• 설명의무 • 중복계약 확인 의무	• 설명의무 • 중복계약 확인 의무	• 설명의무 • 중복계약 확인 의무	• 설명의무
자산운용의 방법 및 비율	명시적, 구체적 비율 제한	단순규정, 포괄위임	단순규정, 포괄위임	비교적 상세한 비율제한	단순규정
특별계정의 설정·운용	계약별·배당유무 별의무설정	-	-	-	연금지속계약, 장기손해계약
지급여력제도	실시	실시	실시	실시	실시
적기시정조치	실시	실시	실시	실시	실시
유동성 관리	• 차입 제한 • 후순위채무 제한 • 채권발행 제한	• 차입 제한 • 후순위채무 제한	• 차입 제한 • 후순위채무 제한	• 차입 제한	• 차입 제한
재무건전성 평가	• 경영실태평가 • 위험평가	-	-	-	• 경영실태평가 (상호금융)
분쟁조정 위원회	운영 (금융감독원)	운영 (독립적)	운영 (독립적)	운영 (내부)	운영 (내부)
공시	• 정기(분기별), 수시, 판매공시 • 내용 매우 충실	• 정기(분기별), 수시, 판매공시 • 내용 충실	• 정기(반기별), 수시, 판매공시 • 내용 미약	• 정기(연도별), 판매공시 실시 • 내용 매우 미약	• 정기(연도별), 수시, 판매공시 • 내용 미약
상품 신고 (인가)	금융위 신고 (positive방식)	농수산부 신고 (negative방식)	농수산부 신고 (negative방식)	행안부 인가 (negative방식)	금융위 신고 (positive방식)
상품 확인	• 내부 선임계리사 • 독립계리업자 등 • 금융감독원	• 내부 확인 담당 계리사	• 내부 확인 담당 계리사	• 내부 확인 담당 계리사	• 내부 확인 담당 계리사
예금자 보호제도	예금보험기금 (예금보험공사)	없음 (국가보증, 지원)	없음 (국가보증, 지원)	예금자보호준비금 (연합회)	예금자보호기금 (중앙회)

보험과 일반공제 간 규제가 유사한 부문으로는 지배구조와 회계부문을 들 수 있다. 지배구조 관련 규제는 외환위기 이후 1990년대 말 「상법」과 금융 관련 법률의 개정으로 우리나라에 본격적으로 정착하게 되었으며, 따라서 보험과 일반공제 간에 유사한 규제가 적용되고 있다. 회계부문의 규제가 유사한 이유는 동 부문에 대한 규제는 주무부서의 영향을 덜 받고 객관적인 회계기준이 존재하기 때문이라고 판단된다. 그러나 재량의 여지가 있는 결산자료의 제출 주기 등과 관련하여서는 보험산업의 규제가 더 강한 것으로 나타난다.

이외에 모집, 자산운용, 재무건전성, 공시, 상품개발부문 등에 대해서는 보험이 일반공제보다 더 강한 규제를 받고 있다. 먼저, 모집과 관련해서는 보험과 일반공제가 유사한 수준의 규제가 이루어지고 있다. 다만, 영업행위규제 등과 관련하여서는 최근의 「보험업법」 개정 등으로 보험의 규제가 보다 강해졌다고 할 수 있다. 더불어 보험회사가 생명보험·손해보험 및 제3보험을 겸영할 수 없는 것과 같은 차원에서 모집종사자의 업무영역에 대한 규제도 보험이 더 강하다고 하겠다.

다음으로 자산운용부문을 살펴보면, 보험과 일반공제 공히 자산운용의 편중 투자로 인한 손실을 예방하기 위하여 자산운용에 관한 규제가 존재하고 있다. 그러나 보험의 경우 그 취지에 맞게 명시적이고도 구체적인 비율제한을 하고 있으나, 일반공제의 경우에는 매우 단순하면서도, 내부규정이나 예규에 포괄위임하는 형식을 띠고 있어 임의적용의 여지가 많은 점이 차이라고 할 수 있다.

재무건전성 규제의 경우에는 보험이 일반공제에 비해 선진화된 기법을 채택하여 정교하면서도 선제적으로 지급불능의 위협에 대응하도록 하고 있다. 즉, 일반공제의 경우 지급여력제도를 실시하고 있으나 RBC방식이 아니며, 위험평가제도나 경영평가제도 등을 시행하고 있지 않다.

공시부문에서는 형식적 측면에서 농협공제와 수협공제는 보험과 같이 경영공시, 상품공시 및 계약자에 대한 판매공시를 모두 실시하고 있으나, 실제 공시 자료를 볼 때, 보험에 비해 다소 구체성과 다양성에서 차이가 나타나고 있다. 또한 일반공제상품간 비교공시도 시행되고 있지 않았다. 한편, 새마을공제의 경우

는 임시결산공시와 수시공시에 관한 규정이 없으며, 정기결산공시의 경우도 공시내용이 보험 및 다른 공제기관보다 미약한 수준이다.

상품개발규제의 경우 형식적인 규제 내용의 측면에서는 보험과 일반공제가 거의 비슷한 수준의 규정을 가지고 있으나, 실제적인 측면에서는 보험상품의 경우 매우 엄격한 심사 및 확인과정을 거치는 반면 일반공제상품의 경우에는 실질적인 심사 및 확인과정이 부재한 실정이라고 할 수 있다.

이외에도 분쟁조정제도의 경우 일반공제는 보험보다 위원회의 독립성이 약하고, 조정의 효력도 공제는 분쟁당사자가 서로 양보하여 분쟁을 종결시키는 기능밖에 수행하지 않아 사실상 분쟁조정 기능을 한다고 하기는 곤란하다.

한편, 예금자보호제도의 경우에는 규제의 강도를 비교하기가 곤란하다. 보험은 예금보험공사의 예금자보호제도를 통하여 예금자 등을 보호하고 있으나, 일반공제는 자체적으로 별도의 예금자보호제도를 만들어 운영하고 있기 때문이다.

3. 일반공제의 규제상 문제점

앞서의 현황분석을 통해 알 수 있듯이 일반공제는 규제상 체계는 물론 내용의 측면에서 여러 가지 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 규제 체계의 측면에서 볼 때 ‘공제상품’과 ‘공제업’ 간 규정관계가 명확하지 않아서 보험규제 체계와 차이가 있고, 이로 인해 동일기능 동일규제 원칙을 적용하기에도 곤란함이 발생할 수 있다는 점이다. 앞서 이 장의 제1절에서 살펴본바와 같이 우리나라에서는 공제의 경우 ‘공제사업’을 먼저 정의하고 공제사업의 종목을 나열한 후에 ‘공제상품’을 정의하고 있는데, 이 과정에서 ‘공제사업’과 ‘공제상품’ 간 규정관계가 명확하게 되어 있지 않다. 따라서 ‘상품’에서 시작하여 그를 취급할 수 있는 업자를 규정하는 방식의 금융규제에서 벗어나 있어 동일한 경제적 기능을 하는 공제상품에 대하여 일반적 규제가 어려운 실정이다.

둘째, 일반공제는 회원에 머무르지 않고 보험회사와 마찬가지로 일반인을 대

상으로 영업하고 있는 상황에서 규제 및 감독이 보험회사에 적용되는 것과 같지 않아 소비자보호에 소홀할 수 있다. 구체적으로 재무건전성 규제뿐만 아니라 영업행위 규제가 체계화되어 있지 않아서 소비자보호에 소홀함이 생겨날 수 있다. 실제로 다른 공제의 경우에 발생하는 부실한 공제기금 운영 또는 불성실한 보험금 지급 등과 같은 사례³²⁾가 일반공제에서도 발생할 수 있다.

셋째, 공제의 규제 및 감독이 보험과 달라 규제차익이 발생하거나 경쟁의 공정성에 문제가 생길 수 있다. 생·손공제 겸영, 방카슈랑스 영업, 조세 부담, 예금보험료 부담 등의 측면에서 공제에 유리하게 되어 있어 보험회사와 공정한 경쟁이 이루어지지 않고 있기 때문이다. 예를 들어 똑같은 상해사고를 보험회사에서는 현지확인 치료의사의 소견을 통해 재해로 인정하여 보험금을 지급하였는데, 일반공제에서는 소비자에게 CD복사본을 제출하도록 하여 제3의 의사에게 판독하게 한 후 질병으로 판명되었다며 공제보험금을 지급하지 않다가 한국소비자원의 민원처리 과정을 통해 해결된 사례도 존재한다³³⁾.

마지막으로 공제에 대한 감독이 개별 부처 차원에서 이루어져 전문성이 미흡하거나 비용효율적이지 못한 측면이 존재한다. 우리나라는 개별 부처의 과 수 준에서 소수의 인원에 의해 공제에 대한 감독업무가 이루어지고 있어 전문화되어 있지 못하다. 즉, 소수의 인원이 담당하고 있기 때문에 공제의 전 분야에 걸친 전문성을 갖고 있기 어렵고, 더구나 정책업무와 검사업무를 동시에 해야 하기 때문에 실질적 검사가 이루어지기 어렵다.

또한 일반공제는 보험과 규제내용이 달라서 많은 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 공제를 영위하는 공제조직에서 공제사업부문이 별도의 법인으로 분리되어 있지 않다는 점이다. 일반적으로 보험사업은 다른 금융산업은 물론 일반 경제사업과 분리하여 운영되도록 하여 계약자를 보호하는데, 일반공제의 경우 법인이 명확하게 분리되지 않아 리스크의 전이 가능성은 물론 다른 조직운영상의

32) 자세한 사례로는 (<http://doc3.koreahealthlog.com/38240>) 참조

33) 한국소비자원 홈페이지 <국민마당/칭찬합시다> 코너에 있는 2010년 5월 10일자 사례 (http://www.kca.go.kr/front/participation/par_03_view.jsp?seq=011774&board_id=PRAISE) 참조

문제점을 야기할 수 있다.

둘째, 소유구조의 특수성으로 인하여 자본조달에 취약한 점이 내포되어 있다는 점이다. 이는 공제조합의 본래 회원이 아닌 입장에서 공제에 가입한 계약자의 경우 주식회사의 소수주주와 같은 입장에 처할 수 있는데, 자금의 부족이 생겨날 경우 이를 둘러싸고 책임이 다를 수 있어 출자금 출연에 적극적이지 않을 수 있기 때문이다.

셋째, 지배구조상 조합원과 경영진 간 대리인 문제의 발생 가능성이 높다는 점을 꼽을 수 있다. 조합원이 민주주의의 원리에 입각하여 경영진의 선출에 참여한다 해도 지나치게 분산된 소유로 인하여 실질적으로 경영진의 통제가 이루어지지 않을 수 있기 때문이다. 더구나 일반계약자의 경우 조합원과 달리 구조적으로 자신의 권리를 적절히 행사하기 어려운 위치에 처해 있다.

넷째, 공제사업은 생·손보간 겸영이 이루어질 뿐만 아니라 은행업무와도 겸영되고 있어 보험회사에 비해 리스크 관리에서 취약성이 높다. 이러한 사업구조를 채택하는 것이 비용효율성은 높을 수 있으나, 위기의 상황에서 리스크 전이가 쉽게 이루어져 재무건전성을 급격히 악화시킬 가능성이 있다.

다섯째, 제3자 배상책임과 같은 경우에는 공제조합의 조합원의 범위를 넘어서는 배상책임이 유발될 수 있음에도 그를 규제할 적절한 체계가 갖추어져 있지 않기 때문에 소비자보호에 소홀함이 발생할 수 있다.

여섯째, 재무건전성에 대한 규제가 상대적으로 약하여 적극적 마케팅 전략을 펼 수 있는 이익을 누릴 수 있다. 물론 일반공제도 지급여력제도를 실시하고 있지만, 그 방법의 측면에서 더 정교한 방법이라 할 수 있는 RBC제도를 도입하지 않고 있다. 또한 최종적 결과가 아닌 리스크관리 프로세스를 관찰하는 리스크 평가제도가 실시되고 있지 않아 적절히 위험관리가 이루어지고 있다고 평가하기도 어렵다. 이에 따라 재무건전성을 적절히 고려하지 않은 적극적 마케팅 전략으로 인해 중장기적으로 공제의 지급여력 위기 또는 파산이 야기될 수 있지만, 단기적으로는 공제가 재무건전성을 다소 희생시켜 마케팅을 강화함으로써 경쟁상의 우위에 설 수 있게 된다.

일곱째, 2010년에 「보험업법」이 개정되기 전에는 일반공제의 영업 관련 규제는 보험과 거의 같았다. 그런데 2010년 「보험업법」의 개정사항을 일반공제 규제에 반영시키지 못한 결과 모집종사자 관련 규제와 영업행위 규제가 보험회사에 비하여 약하여 규제준수 비용이 낮아 경쟁에서 유리한 위치에 설 수 있다. 적합성원칙 등이 변액보험의 규제에만 적용되는 점을 고려하더라도 모집종사자 교육이나 설명의 의무 관련한 규제는 아직 일반공제에는 적용되지 않았다. 이에 따라 보험회사는 개정 「보험업법」으로 인해 강화된 모집종사자 교육은 물론 설명의무 등을 준수하기 위해 많은 비용이 추가로 소요되나 공제는 여전히 약한 규제가 적용되므로 영업상 규제차익이 발생할 수 있다.

여덟째, 분쟁해결절차의 경우 농협공제와 수협공제가 조정제도를 각각의 중앙회로부터 독립적 위치에 두고 있으나 조정결과를 민법상 화해와 동일한 효력을 갖는 수준으로 규정함으로써 구속력이 없으며, 새마을공제와 신협공제의 경우에는 연합회와 중앙회로부터 독립성이 약하고 더구나 효력에 대한 근거규정이 없다. 이러한 점을 볼 때 일반공제의 경우에는 소비자보호의 중요한 부분인 분쟁해결절차가 미흡한 문제점이 있다고 할 수 있다. 이는 영업 관련 규제 면에서 일반공제가 보험회사에 비해 약하여 소비자보호에 어려움이 있을 수 있는 상황에서 가중적으로 문제가 될 수 있다고 하겠다.

아홉째, 농협공제와 수협공제의 경우 예금자보호 제도가 명시적으로 존재하지 않는 문제점이 있다. 또한 새마을공제와 신협공제의 경우 별도의 예금자보호제도가 존재하지만 이것이 공제사업까지 보호하는지 여부는 불분명하다. 이러한 점에서 판단할 때 일반공제사업이 부실화되었을 때 소비자보호를 제대로 할 수 있는 장치가 미흡하다고 할 수 있다.