V. 일반공제사업 규제체계 및 감독체제 개선 방안

1. 정책목표

가. 동일기능 동일규제의 원칙 적용

정부는 금융시장이 업무영역의 경계를 넘어서 공급자가 아닌 수요자를 중심으로 재편되어 가는 현상에 주목하고 2003년부터 금융관계 법령을 통합하는 작업을 추진해왔다. 그 결과 「자본시장법」이 제정되었으며, 2010년에는 「자본시장법」 체계에 맞추어 「보험업법」이 개정되어 2011년 1월 24일부터 시행되었다. 이러한 과정에서 중시된 금융규제 원칙은 '동일기능 · 동일규제의 원칙'이다. 즉, 금융상품과 서비스를 기준으로 경제적 실질이 동일하면 동일한 규제를 적용함으로써 규제차익을 제거하여 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 해야 한다는 것이다.

그렇다면 금융상품과 서비스의 경제적 기능을 어떻게 구분할 수 있을까? 현존하는 금융상품과 서비스는 크게 저축, 대출, 투자, 위험관리 기능으로 구분할 수 있을 것이다. 이를 주요 금융업과 연계하여 매트릭스를 구성해보면 〈표 Ⅴ-1〉과 같이 나타낼 수 있다. 이를 통해서 알 수 있듯이 공제는 보험업과 마찬가지로 주된 기능은 위험관리 기능에 있지만, 취급하는 상품과 서비스를 살펴보면 투자를 제외한 저축, 대출, 위험관리에 걸쳐 기능하고 있다고 볼 수 있다. 이는 공제업이 변액보험에 해당하는 상품만 취급하지 않을 뿐이지 내용상으로는 보험회사가 영위할 수 있는 대부분의 상품을 취급하고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅴ-1〉 금융업권별 금융 상품 및 서비스의 구분(안)

구분	은행업	금융투자업	보험업	공제업
저축	예금, 적금, 상호부금	-	저축성보험	저축성공제
대출	신용대출, 주택담보대출	주식담보대출	약관대출, 신용대출, 주택담보대출	약관대출, 신용대출, 주택담보대출
투자	-	주식, 부채증서, 국공채, 워런트, 예탁증서, 집합투자기구지분	원본상실가능성이 있는 변액보험	-
위험관리	-	선물, 옵션, 차익수수계약	저축성보험, 보장성보험, 자동차보험	저축성공제, 보장성공제, 정책성보험

그런데 금융상품 및 서비스가 일정한 기준 하에 분류된 “경제적 기능이 동일하다”는 것은 취급하는 금융기관의 차이는 있을지언정 금융소비자에게 주는 효용은 무차별하다는 것을 의미한다. 즉, 금융소비자가 그 금융상품 또는 서비스를 활용하여 원하는 효용을 얻는 데 차이가 무시할 수 있을 정도의 범위 내에 있다는 것을 의미한다. 따라서 동일한 경제적 기능을 하는 금융상품 및 서비스 간에는 경쟁조건을 동일하게 해주는 것이 시장의 원리상 맞다고 할 수 있을 것이다. 경쟁조건을 동일하게 하기 위해서는 여러 가지가 필요하겠지만, 정부의 규제와 관련해서는 규제 수준을 동일하게 하는 것이 필요할 것이다.

이러한 점에서 앞서 제Ⅱ장에서 확인했듯이 공제업이 취급하는 상품과 보험업이 취급하는 상품은 동일한 경제적 기능을 가지고 있으므로 동일하게 규제해야 할 것이다. 그런데 우리나라 금융법제는 완전한 기능별 규제체계를 갖추고 있지 않기 때문에 단순하게 「보험업법」과 공제를 규율하는 「공제규정」 간의 비교를 통해 규제 수준을 일치시키는 것만으로도 충분할 것으로 생각한다. 즉, 「보험업법」은 이미 원본상실의 가능성이 있는 변액보험상품을 「자본시장법」으로 규율하도록 적용 제외시키는 등 일부 기능별 규제 제도를 채택하고 있기 때문에 공제규정을 「보험업법」상의 규제와 일치시킴으로써 동일기능 동일규제의 원칙이 확립될 수 있을 것으로 기대된다.

나. 일반공제와 보험 간 규제차익 제거의 필요성

현재 일반공제에는 보험상품 및 서비스에 비해 낮은 수준의 규제를 받는 부분이 존재함으로써 규제차익을 발생시키고 있다. 이러한 규제차익은 여러 영역에 걸쳐 발생하고 있는데, 공정경쟁 측면, 소비자보호 강화 측면, 감독의 전문성 및 효율성 제고 측면으로 나누어 살펴보는 것이 적절할 것이다. 이는 규제 차이가 영업상 직접적으로 영향을 미치는 측면, 소비자보호가 적절히 이루어지지 못한 측면, 적절한 감독이 이루어지기 어려운 측면으로 나누어질 수 있기 때문이다.

1) 공정경쟁 측면

일반공제는 보험회사와 공정경쟁의 측면에서 볼 때 업무영역, 상품개발, 조세 측면에서 혜택을 누리고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 업무영역 측면에서는 공제와 은행업 간 겸영 및 생손공제 간 겸영을 통해 이익을 누리고 있다. 즉, 은행, 새마을금고, 신협을 겸영함으로써 방카슈랑스 규제가 적용되지 않은 채 은행, 새마을금고, 신협을 통해 공제상품을 제한 없이 판매하고 있고, 생손공제 간 겸영을 통해 관리비용 및 고객정보 등과 관련한 혜택을 누리고 있다. 그러나 이러한 혜택의 이면에는 겸영으로 인하여 보험회사로 인정받지 못하여 변액보험이나 퇴직연금을 취급하지 못하는 불이익도 동시에 존재한다.

둘째, 상품개발 과정에 대한 규제의 차이로 인해 규제차익이 발생할 수 있다. 공제는 보험회사에 비해 낮은 요율을 적용함으로써 마케팅에서 유리한 위치에 있을 수 있다.

셋째, 공제는 교육세가 면세되어 보험회사에 비해 영업비용상 유리한 위치에 있다고 할 수 있다. 현행 「교육세법」은 보험회사 등 금융회사를 교육세 납세 의무자로 규정(제3조 제1호)[50]하고 있으나 공제는 적용제외하고 있어, 영업이익

50) 은행, 한국산업은행, 중소기업은행, 종합금융회사, 상호저축은행, 보험회사, 농협중앙

이 발생할 경우 보험회사는 그만큼 더 많은 세금을 부담하고 있다[51]. 이는 반대로 분석해보면 보험회사가 일반공제와 동일한 규모의 세후이익을 내는 것을 목표로 한다면 세전이익의 규모를 더 크게 해야 하기 때문에 다른 조건이 같다면 보험료를 더 높게 받아야 하므로 경쟁에서 불리한 위치에 있게 된다.

이상의 세 측면에서 존재하는 규제차익은 직접적으로 경쟁력에 영향을 미치는 요소이므로 신속히 제거되어 보험회사와 일반공제 간에 경쟁조건이 동등해져야 할 것이다. 특히 교육세의 경우 2010년 12월에 「교육세법」의 개정을 통해 과거에 과세대상이 아니었던 종합금융회사, 집합투자업자, 신탁업자, 투자매매업자 및 투자중개업자, 여신전문금융회사 등이 대거 포함된 점을 고려할 때 공제사업자도 조속히 포함될 필요가 있다.

이렇게 일반공제를 보험회사와 동일한 기준으로 규제할 경우 규제차익이 제거됨에 따라 보험회사와 일반공제 간에 공정한 경쟁이 이루어질 수 있을 것이다. 소비자의 입장에서는 보험회사와 일반공제 간에 어떠한 규제 차이가 법률적으로 존재하는지, 그 이유는 무엇인지, 그리고 그것이 초래할 결과는 무엇인지 모르는 채로 단순히 가격 등의 요인을 중시하여 판단하는 경향이 있다. 그런데 보험회사보다 일반공제에 가격 또는 판매상의 유리하게 규제 차이가 존재한다면 경쟁에서 일반공제가 보험회사에 비해 유리할 것은 자명한 일이기 때문이다.

2) 소비자보호 강화 측면

일반공제는 소비자보호와 관련하여 재무건전성, 영업행위, 예금자보호 제도 등의 측면에서 보험회사에 대한 규제 수준과 비교될 수 있다. 이렇듯 여러 측면

회 신용사업, 수협중앙회 신용사업, 집합투자업자, 신탁업자, 환전영업자, 투자매매업자 및 투자중개업자, 여신전문금융회사, 한국수출입은행, 금전대부업자가 교육세의 납부대상이 된다(「교육세법」 별표).

51) 금융·보험업자의 과세표준은 수익금액이 되며, 그에 적용되는 세율은 1천분의 5이다(「교육세법」 제5조). 다만, 금융·보험업자가 하는 공익신탁의 신탁재산에서 발생하는 수익금액에 대하여는 교육세를 부과하지 아니한다(「교육세법」 제4조).

에 걸쳐 존재하는 공제에 대한 규제 미비사항은 신속히 보완됨으로써 소비자보호가 강화되어야 할 것이다. 특히 글로벌 금융위기 이후 전체 금융권에 대해서 횡단면적 규제체계를 구축하여 규제 수준을 일치시키는 작업이 추진되는 상황에서 보험회사와 다를 이유가 없는 일반공제를 제외시켜 두는 것은 소비자보호에 역행하는 일이라 할 수 있다.

따라서 지금까지 보험회사에 비해 약한 소비자보호 규제가 없어짐에 따라 공제 회원에 대한 보호가 강화될 것이다. 즉, 공제 회원은 공제계약 과정에서 충분한 설명을 듣고 계약하게 될 것이며, 예금자보호제도를 통해 공제계약에 대해 한층 두터운 보호를 받게 될 것이다.

3) 감독의 전문성 및 효율성 제고

현재 공제는 소관부처의 감독을 받고 있다. 그런데 앞서 문제점에서 지적했듯이 소관부처에서 공제를 감독하는 현황을 보면 순환적으로 업무를 담당하는 소수의 인원이 감독하고 있어 전문적인 감독이 이루어진다고 보기 어렵다. 따라서 규제의 일원화가 이루어지고 그에 따라 금융감독 당국의 감독을 받게 되면 전문성이 제고되어 결과적으로 소비자보호가 강화된다고 할 수 있다.

특히 상품개발, 재무건전성, 소비자보호 등에 대한 감독이 일원화되면 공제계약자 입장에서는 한층 두터운 보호가 가능해질 것이다.

현재 신협공제는 금융위원회와 금융감독원의 감독을 받고 있지만, 농협공제와 수협공제는 농림수산식품부가, 새마을공제는 행정안전부가 감독을 담당하고 있다. 문제는 이들 부처가 금융 및 보험에 대한 규제 및 감독의 전문성이 높지 않은데다 그를 위해 할당할 수 있는 인적 및 물적 자원이 많지 않다는 점이다.

한 예로 수협공제의 경우 과장 1인과 사무관 1인이 수협중앙회 공제분사 본체는 물론 500여 개의 점소를 대상으로 정책업무는 물론 감독 및 검사업무를 담당하고 있다[52].

52) 물론 이렇듯 영업규모나 회사 수, 영업점 및 점포 수 등의 단순한 비교를 통해 감독의

그렇기 때문에 건전성 규제와 소비자보호 규제로 대표되는 정책, 감독 및 검사업무가 분화되어 수행된다고 보기 어렵고, 업무를 세분화하여 인력 및 조직을 갖춘다면 비효율성이 발생할 가능성이 높다. 이러한 점에서 보험회사에 대한 정책, 감독 및 검사업무를 수행하는 금융위원회와 금융감독원에 업무를 위임 또는 이관한다면 비용효율성은 크게 높아질 것이다.

〈표 Ⅴ-2〉 수협공제와 보험업 간 감독인력 비교

구분		수협공제	보험업
사업 규모	보험료	• 생명공제: 5,593억 원 • 손해공제: 330억 원 • 정책보험: 869억 원	• 생명보험: 323조 9,091억 원 • 손해보험: 66조 3,059억 원
	총자산	• 1조 1,483억 원	• 생명보험: 372조 5,247억 원 • 손해보험: 86조 1,872억 원
	회사수 및 영업점	• 중앙회 영업부: 1개소 • 중앙회 신용점포 수: 99개소 • 조합 수: 92개소 • 상호금융: 405개	• 생명보험: - 회사: 22개 - 점포: 4,511개 - 대리점: 12,674개 • 손해보험: - 회사: 30개사 - 점포: 2,820개 - 대리점: 45,050개
감독 인력	정책 업무	• 수산정책과장: 1인 • 사무관: 1인	• 보험과장: 1인 • 서기관 · 사무관: 5인 • 주무관: 2인 • 사무보조: 1인
	감독 및 검사 업무		• 생명보험서비스국: 47인 • 손해보험서비스국: 38인 • 계리실: 15인 • 보험조사실: 21인

주: 1) 각 조직의 홈페이지 상에 나타나 있는 인력을 2010년 12월 말을 기준으로 조사하였음.
2) 수협공제 규모는 2009년 12월 말 기준이고, 보험 규모는 2010년 3월 말 기준임.
자료: 수산업협동조합중앙회(2010), 『제48기 수협 연차보고서』.
금융감독원 금융통계정보시스템(http://fisis.fss.or.kr).

효율성을 논하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 그렇지만 과장 1인과 사무관 1인이 수협공제 전반을 감독하고 있을 뿐만 아니라 순환하여 업무를 맡는 것의 문제점을 지적하고자 하는데 의의가 있다.

다. 정책목표

일반공제를 민영보험과 동일한 기능을 하는 시장참여자로 간주하고 동일한 규제를 적용하여 공정한 경쟁을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 이는 앞서 살펴보았듯이 일반공제가 운영원리상 보험과 동일하고 더구나 회원에 국한하지 않고 일반소비자를 대상으로 영업을 하고 있기 때문이다.

단기적으로는 일반공제에 대해서만 보험과 동일한 규제를 적용하는 것이 바람직하다는 전제 하에서 구체적인 실행방안을 마련함에 있어서는 두 가지 정책목표를 세울 필요가 있다. 하나는 경쟁의 형평성 확보이고 다른 하나는 소비자보호인데, 궁극적으로는 소비자보호를 향한 규제가 동일하게 또는 동등한 수준으로 이루어져야 하며 그 과정에서 경쟁의 공정성 및 형평성을 맞추어야 한다는 것이다.

먼저 소비자보호를 강화하기 위해서 「보험업법」은 물론 향후 제정될 「금융소비자보호법」의 적용까지도 염두에 둔 규제체계 및 감독체제의 개선이 검토될 필요가 있다. 그와 함께 업무영역, 상품개발, 조세 등의 분야에 대해서는 동일한 경제적 기능을 할 경우 경쟁조건을 동등하게 하기 위해서 규제도 동일하게 하는 것이 필요할 것이다.

2. 「상법」상의 규제 일원화 방안

우리나라는 보험계약과 보험업 규제가 이원화되어 있다. 즉, 보험계약에 대한 규제는 「상법」 보험 편에 기초하여 이루어지고, 보험회사에 대한 행정규제는 「보험업법」에 기초하여 이루어진다. 따라서 행정법 차원에서의 규제 일원화와는 별도로 「상법」 차원에서 공제계약을 보험계약의 범주에 포함시키는 방안의 검토도 필요할 것이다. 즉, 공제에 대한 규제를 근원적으로 개선하기 위해서는 보험과 계약의 동질성을 규정하는 것부터 필요하다. 이는 2005년에 「보험업법」에

공제 규제의 근거를 마련했음에도 2008년「보험법」제정 시 공제계약을 보험계약으로 정의하고 규제할 수 있도록 한 일본의 사례를 적극 참고할 필요가 있다.

다행히 우리나라에서는 기존 판례에서 공제계약에 대해서도「상법」제4편을 중심으로 하는 보험계약의 법리가 적용되어야 함을 인정하고 있다[53]. 그렇기 때문에 공제계약을 보험계약으로 인정하는 것은 상대적으로 용이할 수 있으나 실제로 입법이 되기까지는 많은 저항도 예상된다. 일본의 경우「보험법」제2조 제1항에서 보험계약, 공제계약, 기타 어떠한 계약인가를 묻지 않고 일반적인 보험계약을 정의하는 방식으로 공제계약을 보험계약의 범위에 포괄하고 있다[54]. 이에 반해 우리나라는 상호보험에 대해서「상법」보험편의 적용을 준용하도록 되어 있으며, 공제에 대해서까지 이를 확대하는「상법」개정안이 마련되어 있다. 물론 적용의 실질적 측면에서 큰 차이를 발생시키지 않을 것이나, 공제가 보험계약인지 여부를 인정하는 데서 차이가 있을 것으로 예상된다. 따라서 공제에 대한 법률 적용을 준용 조항을 통하기보다는 보험계약에 대한 일반적 정의를 통해서 공제를 보험계약의 일부로 포함시켜 규제하는 것이 필요하다.

3. 일반공제에 대한 보험 규제의 적용 방안

일반공제에 대해서 동일기능 동일규제 원칙을 확립하기 위해서「보험업법」및 하위 규정상의 규제를 적용하는 방안은 크게「보험업법」및 하위 규정을 전면적 또는 부분적으로 적용하는 방법, 각 특별법과 하위 규정을「보험업법」및 하위 규정상의 규제 수준과 일치하도록 하는 방법으로 나누어 볼 수 있다[55]. 그

53) 김성태(2001), pp. 149-150.

54) "보험계약, 공제계약 기타 어떠한 명칭인가를 묻지 않고 당사자 일방이 일정한 사유가 생기는 것을 조건으로 하여 재산상의 급부(생명보험계약 및 상해질병정액보험계약에 있어서는 금전지불에 한한다. 이하 '보험급부'라 함)를 행하는 것을 약속하고, 상대방이 이것에 대해서 해당하는 일정한 사유의 발생 가능성에 따르는 것으로 하여 보험료(공제부금을 포함한다. 이하 같다.)를 지불할 것을 약속하는 계약을 말한다."

55) 동일기능·동일규제의 원칙이 적용되면 그 동안 보험회사에는 허용되었으나 일반공제

리고 「보험업법」의 적용과 관련해서는 특별법의 규제 수준을 「보험업법」의 규제 수준에 먼저 맞춘 후 「보험업법」을 적용하는 방법, 「보험업법」을 전면적으로 적용하되 분야를 나누어 단계적으로 적용하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 이렇게 「보험업법」의 단계별 적용 또는 규제 수준의 일치와 같은 개선방안을 제시하는 것은 그 동안 보험규제의 적용에 반대해온 논리를 어느 정도 반영할 필요가 있기 때문이다.

가. 제1안: 「보험업법」의 적용

일반공제에 대해서 보험규제 전체를 적용하는 것이 타당할 것인지, 아니면 일부의 내용을 제외하고 적용하는 것이 타당할지를 결정하는 것이 필요하다. 이는 원칙적으로 접근하면 보험규제를 그대로 적용해야 맞지만, 공제조직이 엄연히 보험회사와 구분되는 법인격이라는 점을 고려할 때는 정책목표에 부합하는 사항만을 규제하는 것이 적절할 것이기 때문이다. 따라서 보험에 적용되는 전체 규제를 진입규제 관련 분야, 사업범위 관련 분야, 상품심사 관련 분야, 책임준비금 적립 관련 분야, 자산운용 규제 관련 분야, 공시 관련 분야, 모집 및 영업행위 관련 분야, 보험사기 분야, 검사 및 감독 분야, 분쟁해결제도, 예금보험제도 적용 여부[56] 등으로 구분하여 적용범위를 결정하는 것이 필요할 것이다.

1) 전면적 적용

「보험업법」상의 규제를 전면적으로 적용하기 위해서는 제2조에서 공제업이 보험업의 범주에 속하도록 정의할 필요가 있다. 이를 위해서는 일본의 사례를

에는 허용되지 않은 변액보험, 자동차보험 등의 영위를 허용할지 여부도 검토될 필요가 있다. 이는 보험회사와 동일하게 규제, 감독 및 검사는 물론 이에 대한 관할권까지 금융당국으로 이전한다는 전제 하에 정책적으로 결정될 사안이라고 생각한다.

56) 일반공제만을 대상으로 별도의 예금보험제도를 생각해볼 수 있으나 리스크관리, 제도 운영의 효율성 등을 고려할 때 통합에 비해 단점이 크다고 판단된다.

원용하여 생명보험업, 손해보험업, 제3보험업 이외에도 공제를 유형별로 열거하여 보험업의 범주에 속하게 해야 한다. 따라서 일반공제, 조합공제, 정책성 공제, 그리고 상호부조형 공제가 모두 보험업의 정의에 포함되게 정의해야 한다. 이를 위해서는 먼저 공제상품에 대한 정의가 내려지고, 공제상품을 취급하는 업을 보험업과 대등한 수준에서 공제업으로 정의하는 것이 필요하다. 이러한 입장에 설 경우 '공제상품'은 보험상품에 대한 정의 방식을 따르는 것이 적절할 것이다. 즉, "위험보장을 목적으로 우연한 사건 발생에 관하여 금전 및 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정하고 대가를 수수(授受)하는 계약"이라는 보험상품 정의를 준용하는 것이 적절할 것이다. 이렇게 일반적 정의를 내린 후에는 다시 공제상품을 보험상품과 동일하게 생명공제상품, 손해공제상품, 제3공제상품으로 구분하고, 이들 상품을 취급하는 '업'을 생명공제업, 손해공제업, 제3공제업으로 구분할 필요가 있다. 그러한 연후에 추가로 이들 공제업에는 일반공제, 조합공제, 정책성공제, 그리고 상호부조형공제가 있음을 열거하여 알리고, 우선적으로 일반공제에 한하여 「보험업법」을 전면 적용하는 것으로 규정할 필요가 있다.

이렇게 일반공제에 대해서 보험규제를 전면적으로 적용한다고 하면 이를 일시에 적용하는 것이 바람직한지 아니면 단계적으로 적용하는 것이 타당할지도 결정할 필요가 있다. 아무리 좋은 정책목표 하에 규제 및 감독 일원화가 추진된다 하더라도 피규제자의 입장에서는 이를 수용할 준비가 되어 있어야 하기 때문이다. 이러한 점들을 고려할 때 일반공제에 대해 「보험업법」의 전면적용은 두 단계로 나누어 단계별로 접근하는 것이 바람직할 것으로 생각된다[57]. 1단계로는 상품심사 관련 분야, 책임준비금 적립 관련 분야, 자산운용 규제 관련 분야, 공시 관련 분야, 모집 및 영업행위 관련 분야, 보험사기 분야에 대해서, 그리고 2단계로는 진입규제 관련 분야, 사업범위 관련 분야, 검사 및 감독 분야에 「보험업법」을 전면적으로 적용하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 이와는 별도로 분쟁해결제도와 예금보험제도는 기존 제도에 통합하는 것을 추진할 필요가 있다. 이들 분야는 「보험업법」에 관한 사항은 아니지만 보험회사에 대한 규제의 일부

57) 이를 「보험업법」에 반영하는 방법은 부칙에 반영하는 것이 적절할 것이다.

분이기 때문이다. 그리고 지배구조에 관한 사항은 일반공제의 경우 주식회사가 아니기 때문에 보험회사에 적용되는 규정을 전면적으로 적용하는 것이 적절하지 않을 수 있으나, 이미 높은 수준에서 지배구조체제를 확립하고 있으므로 「상법」과 「보험업법」, 나아가서는 향후 제정될 「금융회사경영지배구조법」을 준용하도록 할 필요가 있다.

다만 이렇게 보험회사에 적용되는 규제를 전면적으로 적용해간다 할지라도 소유구조 및 지배구조에 대해서는 보험회사에 적용되는 수준의 규제를 적용하되, 조합조직의 특수성을 적절히 반영할 필요가 있을 것이다. 그리고 일반공제의 경우 공제가입을 위해 준회원의 자격으로 공제조직에 속한 계약자들의 이익이 적절히 반영될 수 있도록 제도 개선도 이루어질 필요가 있다. 이와 관련하여 추가적으로 공제조직에서 공제사업부문을 분리하여 별도의 법인으로 설립할 필요가 있을 것이다. 그렇게 할 때 일반공제에 준회원 자격으로 가입해 있는 일반공제계약자들의 이해가 적절히 고려될 수 있는 소유·지배구조 체제가 형성될 수 있을 것이기 때문이다.

2) 부분 적용

「보험업법」상의 규제를 부분적으로 적용하기 위해서는 진입규제, 검사 및 감독 관련 분야를 제외한 사업범위 관련 분야, 상품심사 관련 분야, 책임준비금 적립 관련 분야, 자산운용 규제 관련 분야, 공시 관련 분야, 모집 및 영업행위 관련 분야, 예금보험제도, 보험사기에 대해서는 보험회사와 동일한 수준의 규제를 적용하는 것이 필요할 것이다. 특히 제3자 배상책임과 관련한 소비자보호 방안이 마련될 필요가 있는데, 이는 보험규제적 측면과 예금보험제도적 측면에서 이원적으로 접근될 필요가 있다. 이렇게 보험과 동일한 규제의 적용대상이 되는 부분을 정하는 것은 앞서 제Ⅱ장에서 살펴보았듯이 일반공제와 보험은 보험기술적 측면에서 동일하기 때문에 보험기술과 관련된 부분 및 영업방법에 해당하는 부분의 규제는 동일하게 적용될 필요가 있기 때문이다[58].

그리고 여기에서 적용제외가 가능한 분야는 공제로서의 특수성이 인정되는 분야일 것이다. 이는 앞서 단계별 규제 통합방안에서 제시했던 제2단계에 해당하는 것 중에서 사업영역에 관한 것을 제외한 것이 될 것이다. 사업영역에 대한 부분을 통합규제 대상에 포함시키는 것은 공제사업의 리스크관리를 위해 중요한 것이기 때문이다. 특히 생손공제가 겸영될 경우 리스크의 전이 속도가 빨라질 것이기 때문에 이에 대해서는 규제 강화가 시급한 실정이다.

그리고 진입규제는 이미 진입해 있기 때문에 규제 주체가 누구인지가 무의미하며[59], 검사 및 감독 분야를 제외하는 것은 그 권한을 해당부처가 갖는 것을 원칙으로 하되, 권한의 위임 가능성을 남겨두기 위함이다. 다만 진입규제와 관련하여 일반공제사업부문의 공제조직으로부터 조직적 분리가 이루어질 필요가 있고, 그와 함께 지배구조의 개선이 필요할 것이다.

나. 제2안: 규제수준의 일치

일반공제에 대해서 「보험업법」 수준의 규제를 적용하기에 상대적으로 용이한 방법으로는 특별법과 하위 규정 및 감독기준을 「보험업법」 및 하위 규정과 동일한 수준으로 개정하는 방법이다. 앞서 제Ⅱ장에서 살펴보았듯이 일반공제는 보험에 비해서 업무영역, 상품확인제도, 모집종사자에 대한 교육, 영업행위규제 중 단계별 설명의무와 광고 준수사항, 자산운용규제, 지급여력제도, 리스크평가제도, 재무건전성 평가제도, 분쟁조정제도, 예금보험제도 등 많은 분야에서 규제 수준이 낮거나 미비한 상황에 있다. 따라서 「보험업법」과 하위규정을 참고하여 일반공제에 맞게 규정을 보완하는 것이 요청된다. 이는 그동안 농협공제에 이어 수협공제가 규제수준을 「보험업법」 수준으로 맞추기 위해 행해온 방법이기도 하다.

58) 이를 「보험업법」에 반영하는 방법은 공제에 관한 장을 별도로 만들어 반영하는 것이 적절할 것이다.

59) 향후 일반공제의 요건을 충족하는 경우에도 스스로 일반공제로 들어오고자 할 유인은 없을 것이다. 그렇지만 일반공제 형태의 사업을 영위하고자 할 경우 금융감독당국의 인가를 얻도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

그러나 이 방법은 특별법과 하위 규정이 「보험업법」과 하위 규정의 개정에 맞추어 자동적으로 개정된다는 보장도 없고, 개정된다 하더라도 바로 이루어지지 않아서 시차로 인한 차익이 발생할 가능성이 있다는 점에서 단점이 있다. 이러한 점은 「보험업법」의 경우 이번의 개정을 통해 상품확인제도, 모집종사자에 대한 교육, 영업행위규제 중 단계별 설명의무와 광고 준수사항 등의 분야에서 개선이 이루어졌으나, 일반공제를 규제하는 규정 등에서는 이에 대한 계획이 현재까지도 확립되어 있지 않은 것을 통해 확인할 수 있다. 더구나 현재 일반공제의 규제는 법률 차원에서 이루어지는 것이 아니라 규정 및 감독기준 차원에서 이루어지고 있으며[60] 법규 체계상의 차이도 있어 정확하게 일대일로 대응시키기도 어려운 점이 있다.

그렇기 때문에 그러한 단점들을 극복하기 위해서는 우선은 일반공제를 대상으로 하고 중장기적으로는 전체 공제를 규제 대상으로 하는 가칭 「공제업법」을 제정하여 금융위원회가 소관하도록 하는 방법을 고려할 수 있다. 이렇게 될 경우 법률을 관장하는 주체가 일원화되어 법규 개정의 시차에 의해 발생하는 규제차익은 크게 줄어들 것이다.

이렇게 「일반공제업법」의 제정이 현실적으로 어려울 경우에는 금융위원회와 해당 공제의 규제 및 감독을 담당하는 부처 간에 협의채널을 구성할 것을 「수협법」 등의 일반공제조직을 규제하는 법률에 규정하고, 금융위원회가 「보험업법」의 개정을 전후하여 법률 및 하위 규정의 개정을 요구하면 특별한 사유가 없는 한 수용하도록 하는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다.

60) 법률이 아니기 때문에 개정 시 국회를 거치지 않아도 되어 절차상 시간이 단축되는 효과가 있는 것은 장점이라 할 수 있다. 그렇지만 법률 개정 시 요구되는 다양한 이해관계의 조정메커니즘이 약화되는 단점을 가지고 있다.

4. 일반공제에 대한 감독 일원화 방안

일반공제에 대한 규제 일원화가 효과를 발휘하기 위해서는 감독도 일원화될 필요가 있다. 그런데 감독 일원화의 방법으로는 감독기구를 일원화하는 방안과 감독업무를 위임받아 하는 방안으로 구분할 수 있다[61]. 물론 일반공제에 대해 사적자치의 원칙이 적용될 필요도 있지만, 현재 일반공제는 그러한 범위를 이미 넘어서고 있고 정부가 규제 및 감독을 하고 있다. 그렇기 때문에 사적자치에만 맡겨두는 것은 소비자보호에 소홀할 우려가 있고, 나아가 금융시스템상 많은 부정적 요소를 남길 우려가 있기 때문에 공적 감독의 강화, 전문화 및 효율화가 필요할 것이다.

가. 금융감독기구의 직접감독

금융감독기구가 직접 감독하는 방안은 「보험업법」의 규제를 받는 것을 전제로 고려할 수 있다. 이는 「보험업법」을 전면적용하는 경우와 부분적용하는 경우로 나누어 살펴볼 수 있다. 전면적용하는 경우는 일반공제사업에 대한 「보험업법」상의 감독권이 명시된 바에 따르면 되나[62], 부분적용하는 경우는 특별법에서 주무부처와 금융감독기구가 공동으로 감독하는 것을 명시하여 감독하는 방법이 될 것이다.

어느 경우나 보험사업의 핵심분야에 대한 실질적인 감독 효과면에서 차이는 없을 것으로 예상되나, 후자의 경우에는 주무부처의 입장이 반영될 수 있는 장점이 있다. 다만 후자의 경우 벌칙과 관련해서는 그 수준 및 내용은 물론 집행을 금융감독기구가 결정하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

61) 물론 감독체제의 일원화가 용이하지 못한 측면이 존재한다. 이는 우선은 주무부처에서 권한의 축소, 퇴임 후 취업 곤란 등에 대한 우려가 있을 수 있기 때문이며, 다른 한편으로는 일반공제조직에서 주무부처에 비해 강하고 원칙적인 감독 및 검사가 이루어질 것을 우려하기 때문이기도 하다.

62) 다만 공제조직 운영과 공제 이외의 사업과 관련한 감독업무를 위해서는 소관부처간 공동의 감독이 필요할 것이다.

나. 금융감독기구에 감독업무의 위임

특별법에 의해 일반공제를 규제할 경우에는 주무부처에서 감독권을 갖되 부처의 전문성이나 비용효율성 등을 고려하여 금융감독당국에 감독을 둘러싼 권한을 위임[63]하는 방안을 고려할 수 있다. 특히 감독의 결과 벌칙 부여가 필요할 경우 이를 주무부처가 할 것인지 아니면 감독을 위임받은 금융감독기구가 할 것인지를 명확히 정해두는 것도 필요하다. 이러한 사항들은 위임을 하는 부처와 위임을 받는 부처 간에 위임의 범위와 권한에 관해 정하는 바에 따르기 때문에 일률적으로 말하기는 어렵다.

다만 이러한 사항들에 대한 결정은 이론적으로 논증하기 어렵기 때문에 정책적으로 이루어질 필요가 있으며, 위임을 결정했을 때에는 일반공제를 규율하는 특별법과 관련 규정에 이를 명시하는 것이 필요하다.

63) 감독을 위임받은 기관은 자료의 수집, 가공, 그리고 정보 생산 등의 역할을 할뿐만 아니라, 시정조치, 사업의 중지 및 중단, 또는 드물게는 개입 또는 청산명령을 집행할 권한이 부여된다. Cuevas and Fischer(2003), p. 41.