

공제에 대한 감독 필요성과 향후 과제

2014. 12. 15

성 대 규

I

공제와 보험



I 공제와 보험

1 공제조직 및 공제 정의

- ◆ 공제조직 : 법적근거와 상관없이 사적자치 원리에 입각하여 상호부조를 위해 회원이 출자금을 내고 민주적 절차에 따라 운영하는 단체 또는 법인
- ◆ 공 제 : 공제조직이 위험관리 목적으로 영위하는 사업으로 '공제료를 받아 일정기간 내에 미리 약정한 사고의 발생에 대해 공제금을 지급하는 업'

2 공제조직과 보험회사 비교

구 분	보험회사(주식회사)	공제조직
소 유	주주	회원(조합원)
영리성	영리	비영리
기초재산	자본금	출자금
최고의사결정기관	주주총회	조합원 총회
사업	보험, 부수업무	경제사업, 신용사업, 보험사업 등
법적 근거	상법, 보험업법	민법, 특별법
감독	금융감독기구	소관부처

I 공제와 보험

3 공제와 보험의 비교

경제적 기능

- 리스크 풀을 구성하여 리스크를 분산시킴으로써 리스크 관리
→ 보험과 유사한 경제적 기능 수행

※ 일반공제의 경우 조합원을 넘어 일반인을 대상으로 사업함에 따라 상부상조가 아닌 영리성에 기초한 리스크 전가라는 기능이 중요하게 대두

數理 등

- 유상 쌍무계약성, 대수의 법칙, 급부 · 반대급부 균등원칙, 수지상등의 원칙 측면에서 공제와 보험은 유사

법률 및 제도

- 보험은 「보험업법」에 법률적 근거
공제는 특별법 또는 민법 등에 근거
- 공제는 조합원의 출자금으로 공제조직의 자본을 조달하고 조합원총회가 최고 의사결정 기구
보험은 주주가 소유하며 주주총회가 최고 의사결정기구
- 공제사업은 공제조직의 부수(또는 고유)사업 지위
보험사업은 보험회사의 고유업무이자 핵심업무

II

공제 감독 현황



Ⅱ 공제 감독 현황

1 공제 현황

- ◆ 보험형공제 : 보험과 동일 또는 유사한 역할을 하는 공제
- ◆ 상호부조형공제 : 상호부조정신에 입각하여 산업별 산업종사자의 복지나 사망·퇴직급여를 보장하기 위한 공제

【우리나라 공제 현황】

구 분		내 용	개수
보험형공제	일반공제	수협, 신협, 새마을금고와 같이 준회원 방식을 통해 일반인을 공제의 가입대상에 포함	3
	조합공제	조합원이나 회원만을 대상으로 공제 운영	71
	정책성공제	정책적으로 정부지원금을 지원받아 소상공인, 일용근로자 퇴직급여 등을 보장하는 공제제도	6
상호부조형공제		산업별 종사자의 사망·퇴직급여, 복지급여	12
계			92

* 보험연구원, 공제사업 현황 및 감독 필요성, 2014.11

II 공제 감독 현황

2 감독 현황 비교

사업요건 및 감독 비교

구분	민영보험사	수협공제	새마을금고	조합공제 등
사업주체	보험회사	수협중앙회 (조합)	새마을연합회 (금고)	각 공제조합
사업요건	·종목별허가 (엄격한 인적·물적요건)	·공제규정인가	·공제규정인가	·공제규정인가
경영여부	·보험업(손해보험, 생명보험, 제3보험) 경영금지 ·타업무 경영금지	·공제업(손해공제, 생명공제, 제3공제) 경영가능 ·타업무 경영가능	·공제업(손해공제, 생명공제, 제3공제) 경영가능 ·타업무 경영가능	·공제업(손해공제, 생명공제, 제3공제) 경영가능 ·타업무 경영가능
주무부서	금융위원회	해양수산부	행정자치부	공제별 담당부처
감독검사	금융위감독 금감원검사	해양수산부 (금융위 검사요청)	행정자치부 (금융위 협의, 금감원 검사요청)	공제별 담당부처
감독기준	금융위원회	해양수산부 (금융위 협의)	행정자치부 (금융위 협의)	공제별 담당부처

Ⅱ 공제 감독 현황

2 감독 현황 비교

모집 규제

구분	민영보험사	수협공제	새마을금고	조합공제 등
모집종사자	임직원, 설계사, 대리점, 중개사	임직원, 상담사, 대리점, 중개사, 모집사용인	임직원, 위탁모집종사자, 대리취급금고	주로 임직원
모집자격	연수이수, 경력+ 교육이수, 시험합격(중개사)	교육 이수	자격시험합격, 보험 관련자격증 소지	-
모집종목	손해,생명,제3보험	구분 없음	구분 없음	구분 없음
보수교육	매2년 20시간	-	-	-
영업행위 규제	· 단계별설명의무 · 적정성의 원칙 · 광고준수사항 · 중복계약확인	· 설명의무 · 중복계약확인	· 설명의무 · 중복계약확인	· 설명의무 ?
통신판매 준수사항	· 모집 · 청약철회 · 계약해지	· 모집 · 청약철회	· 모집	-

II 공제 감독 현황

2 감독 현황 비교

자산운용 규제(일반공제 기준)

자산운용 원칙

- 공제 : 안전성, 유동성, 수익성 및 선관주의 의무
 - 보험 : 상기 원칙 + 공익성*
- * 금융산업으로서의 보험의 공익적 성격을 감안

금지 또는 제한되는 자산운용

- 공제 및 보험 모두 네가티브 방식 채택
 - 다만, 보험은 공제*에 비해 그 대상을 구체적으로 규제
- *상품·유가증권에 대한 투기목적 자금대출, 정치자금대출 및 자산운용의 안전성을 저해할 우려가 있는 경우로만 제한

특별계정 설정·운용

- 모든 일반공제 생명공제와 손해공제 독립회계 운영
- 단, 보험과 같이 자산운용에 따른 위험을 분리하는 특별계정은 아직 도입수준

기타 규제

- 보험은 의결권 있는 주식소유 규제, 대주주 거래, 타인을 위한 채무보증을 금하는 등 자산운용상 세부 규제가 존재

II 공제 감독 현황

2 감독 현황 비교

분쟁조정, 상품규제, 예금자보호

구분	민영보험사	수협공제	새마을금고	조합공제 등
분쟁조정 위원회	운영 (금융감독원)	운영 (독립적)	운영 (내부)	운영 (내부)
상품개발	금융위 신고	해양수산부 신고	행자부 인가	각 부처 관리 (다양)
상품확인	·내부 선임계리사 ·독립계리업자 등 ·금융감독원	·내부 확인 담당 계리사	·내부 확인 담당 계리사	- (다양)
예금자 보호제도	예금보험기금 (예금보험공사)	없음 (국가보증, 지원)	예금자보호준비금 (연합회)	일부 대형 공제 예금보호

Ⅱ

주요국의 공제 감독 제도



Ⅲ 주요국의 공제 감독 제도

1 EU

- ◇ EU는 「생명보험지침」 「손해보험지침」 「자동차보험지침」 「보험중개업무지침」 「재무감독 관련 지침」 등 보험사업자를 규제·감독하는 지침 존재
- ⇒ 보험회사와 협동조합 및 상호조합 등 상호단체를 기본적으로 동일 취급
 - ※ 단, 개별 조항에서는 완화조치 및 예외조치를 두는 것이 가능
- ◇ 협동조합 단체는 사업자로서 영리회사와 동일하게 취급되며, EU세제 관련 지침에도 기본적으로 보험회사와 동일하게 적용

EU보험지침 적용예외 범위(예)

- ❖ 급부금이 보유재원의 상황에 따라 변동하며, 기여금을 정률로 정하는 것이 행해지는 업무
- ❖ 추가기여의 청구 또는 급부금 삭감에 대하여 정함이 있는 정관이 있을 것
- ❖ 연간 기여금 수입이 3년 연속 5백만 유로를 넘지 않는 경우(생명보험지침)
- ❖ 법인격이 아닌 조직이 보험료의 선불 또는 보험계약준비금의 적립 없이 회원간 상호보상을 제공 (손해보험지침)
- ❖ 손해배상책임위험과 신용 및 보증위험의 인수를 하지 않을 것 (손해보험지침)

Ⅲ 주요국의 공제 감독 제도

2 영국

◇ 공제조합은 「친목조합(friendly societies)」 「주택금융조합(building societies), 산업복리금부조합「industrial and provident societies)」 「신용조합(credit unions)」 등이 있으며,

⇒ 보험 인수는 주로 친목조합과 주택금융조합을 통해 이루어 짐

☞ 공제조합에 대한 감독주체는 보험회사와 동일 (FCA, PRA)

조 직	개 요	근거법	
		규제·감독	등록·사업범위
친목조합	· 장기보험, 손해보험, 질병보험 등 취급 · 원칙적 자동차보험, 주택보험 취급불가 단, 자회사 설립을 통해 상품취급 가능	2000년 금융서비스 시장법(FSMA)	1979년 친목조합법 1992년 친목조합법
주택금융조합	· 주택저당대부, 예금 중심, 일부 보험판매		1986년 주택금융 조합법
협동조합	· 직업영역의 상호부조조직 및 생활협동조합 또는 회원외 서비스를 제공하는 법인 존재		1965년 산업복리금 부조합법
신용조합	· 조합원과 연대되어 저리융자대출, 예금 업무 취급		1979년 신용조합법

Ⅲ 주요국의 공제 감독 제도

3 독일

- ◇ 「보험감독법」 상 보험사업자 형태는 주식회사, 상호보험조합, 공법상의 단체 및 시설로 한정하고 있으며,
⇒ 「보험감독법」 제3편 상호보험조합(association)을 두어 규제 근거 마련
- ◇ 소규모 상호보험조합(소조합)의 경우 「보험감독법」 적용을 받으나, 그 사업의 경제적 중요성이 작고, 보험종류 · 지역 · 가입자범위 · 영업범위 등이 한정되기 때문에 「보험감독법」의 적용이 일부 제외

보험감독법 적용

- 민영보험사
- 주식회사
- 상호보험조합(대조합, 소조합)
- 외국보험사업자
- 공영보험회사

보험감독법 적용 제외

- 지역별 조직 · 원조단체
- 상공회의소 연합
- 기초지역 상공회의소 연합
- 공법상의 단체
- 지역적 활동

Ⅲ 주요국의 공제 감독 제도

4 프랑스

◇ 프랑스 공제조직은 ①보험상호조합, ②상호부조조합, ③절약조합, ④농업상호보험금고의 형태가 존재

1

보험상호조합

생명보험 이외 상품을
취급하는 상호보험
회사 일종
단, 상호보험회사에
비해 조합원 대상을
한정, 유대감이 강함

보험법 근거

경제재정산업부(규제)
보험·공제감독위(감독)
보험기업위(인가)

재무요건, 감사 및 검사,
적기시정조치, 자산운용
등 보험사 동일규제

2

상호부조조합

프랑스 공적 의료비
자기부담부분(25%)
를 보장하기 위해
직업별 상호부조조직
으로 활동

상호부조조합법 근거

공용연대성(규제, 인가)
보험·공제감독위(감독)

재무요건, 감사 및 검사,
적기시정조치, 자산운용
등 보험사 동일규제

3

절약조합

노동협약에 기초해 사
망, 질병, 상해, 출산, 취
업불능, 고도장해 보장
공적보험에서 부담보
부분을 보장

사회보장법 근거

공용연대성(규제, 인가)
보험·공제감독위(감독)

재무요건, 감사 및 검사,
적기시정조치, 자산운용
등 보험사 동일규제

4

농업상호보험금고

농업종사자 대상 질병,
출산, 노령, 가족급부,
노동재해보험 취급

농업법 근거

보험기업위·농업
담당성(인가)
보험·공제감독위(감독)

재무요건, 감사 및 검사,
적기시정조치, 자산운용
등 보험사 동일규제

Ⅲ 주요국의 공제 감독 제도

5 미 국

◇ 미국 상호부조를 목적으로 하는 비영리 보험조직은 ①우애조합(Fraternal Benefit Society), ②리스크교환조합(Reciprocal), ③자선기부연금(Charitable Gift Annuity), ④복수고용주복리후생제도(Multiple Employer Welfare Arrangement), ⑤리스크보유단체(Risk Retention Group) 등 존재

우애조합

➤ 전미우애조합회의(NFCA)의 NFCA법 및 각주 보험법 적용

리스크교환조합

➤ 각주 보험법 및 NAIC모델법 적용

자선기부연금조합

➤ 보험에 해당한다고 판단한 일부 주에서 보험법 적용

복수고용주 복리후생 제도

➤ 연방(ERISA법) · 주(보험법) 이중규제(Dual Regulation)

리스크 보유 단체

➤ 연방법 우선적용, 면허 등 각주 보험법 적용

Ⅲ 주요국의 공제 감독 제도

6 일본

- ◆ 협동조합의 공제사업과 공제회의 공제사업을 동일하게 공제라는 명칭하에 보험사업을 영위, 대규모 공제인 ①전국공제농협조합연합회, ②전국노동자 공제생활협동조합연합회, ③전국생활협동조합연합회 등 중심으로 발달
- ◆ 1990년 무인가 공제가 급증하면서 사회적 문제 야기한 것이 계기가 되어, 2005.4월 시행 보험업법 개정으로 공제를 규제대상에 포함
 - ☞ 「근거법 있는 공제」, 「무인가 공제」로 구분, 모두 「보험업법」의 규제 대상에 포함시키고 선별적으로 적용제외 범위를 지정

근거법 있는 공제

➤ 보험업법 적용 제외 단, 추후 포함하는 방향으로 재검토

무인가 공제*

➤ 보험업법 적용

* 비영리·협동의 자주공제, 영리사업으로 행해지는 공제사업, 지방자치단체가 조성하는 각종 '호조회' 등 포함

IV

향후 과제

Task
Needs



IV 향후 과제

1 공제 감독 현황에 비추어 본 개선과제

가입자 보 호

- 재무건전성 · 모집 · 상품개발 규제 및 예금자보호 미흡
- 자산운용규제 미흡으로 자산운용 위험이 커질 소지
 - ☞ 저금리 기초 하에서 높은 수익률을 위한 투자 위험

보다 충분한 감독 필요성

- 공제 소관부처의 한정된 인력으로 다수 공제 감독에 한계
 - ☞ 지금까지 대형사고가 없었다는 사실이 향후 사고 미발생을 담보하지는 못함

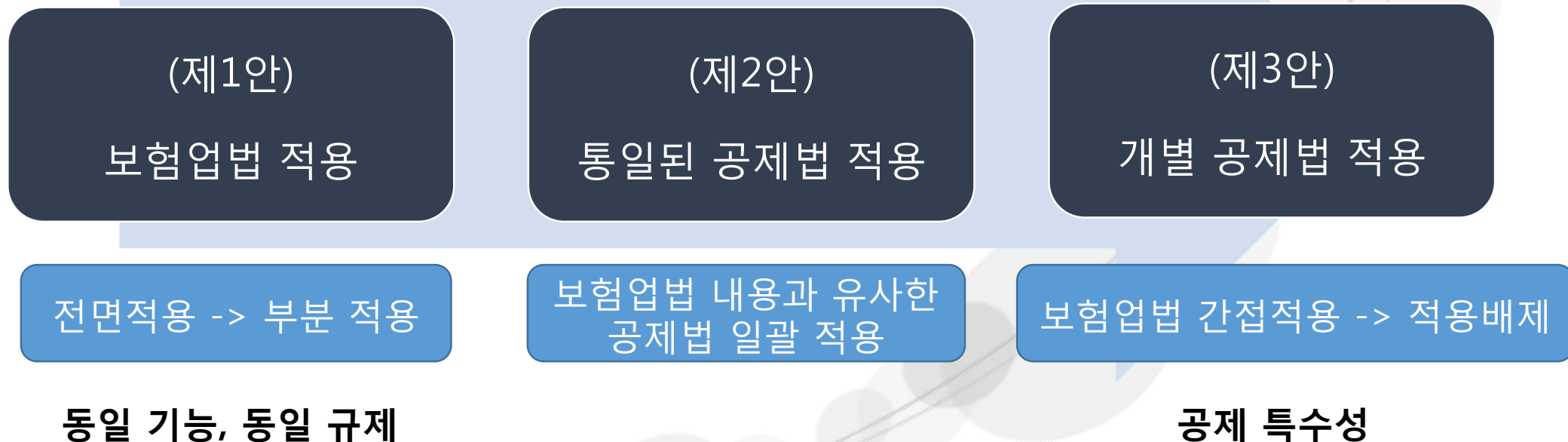
공정경쟁 정합성 제고

- 업무 영역 차이
 - ☞ 공제와 은행업 겸영 및 생손공제 겸영, 방카슈랑스 규제 제외
- 선진 외국제도와 차이
 - ☞ 외국제도와 정합성 제고, FTA 협상 유연 대처 및 충실한 이행

2 향후 정책 검토 과제

공제법과 보험업법 적용방향

공제에 대하여 보험업법을 다양하게 직접 또는 간접 적용 가능
(대안의 예시)



2 향후 정책 검토 과제

제1안 「보험업법」 적용

가

전면적 적용

- ◆ 보험업법 제2조에 보험업 범주에 포함
☞ 생명보험, 손해보험, 제3보험, 공제
- ◆ 공제업을 일반공제, 조합공제, 정책성 공제, 상호부조형 공제를 열거
☞ 우선, 일반공제에 보험업법 전면 적용
- ◆ 일반공제의 단계별 보험업법 적용
 - 1단계 : 상품심사, 책임준비금 적립, 자산 운용, 공시, 모집 및 영업행위, 보험사기
 - 2단계 : 진입규제, 사업범위 분야, 검사 및 감독분야
- ◆ 분쟁해결, 예금보험제도 통합 필요

나

부분 적용

- ◆ 보험업법상 규제 일부 적용
☞ 사업범위, 상품심사, 책임준비금 적립, 자산운용, 공시, 모집 및 영업행위, 예금보험제도, 보험사기 분야 동일 적용
- ◆ 보험업법 규제 적용 제외 분야
☞ 공제로서 특수성이 인정되는 분야로 진입규제, 검사 및 감독분야 제외
- ※ 해당부처가 검사 및 감독 권한을 갖되 권한의 위임 가능성을 둠

2 향후 정책 검토과제

제2안 통일된 공제법 적용

❖ 공제 관련 특별법과 하위 규정 및 감독기준을 「보험업법」 및 하위 규정과 통일한 수준으로 개정

☞ 업무영역, 상품개발, 모집자 교육 등 규제 수준이 미흡한 사항에 대하여 「보험업법」 과 하위규정을 참고, 공제감독기준을 개선 보완

단 점

- 특별법과 공제규정이 「보험업법」 과 하위규정 수준으로 개정된다는 보장이 없음
- 개정된다 하더라도 개정까지의 시차로 인한 규제 차익 발생 가능성

보완책

- 중장기적으로 전체 공제를 규제 대상으로 하는 가칭 「공제업법」 제정도 검토 가능한 대안
- 법 제정 이전에도 금융위원회와 해당 공제의 규제 및 감독을 담당하는 부처간 협의채널의 구성을 해당 공제 근거 법률에 규정

2 향후 정책 검토과제

제3안 개별 공제법 적용

가

보험업법 간접 적용

- ◆ 보험업법 일부 규정을 간접 적용
 - ☞ 상품개발기준, 자산운용기준 등을 공제 근거법 또는 공제감독규정에 반영
 - ☞ 공제 감독부처의 요청 등에 따라 금융감독당국이 공동 검사 진행
 - ☞ 공제 감독부처가 원칙적으로 감독권 행사, 금융감독당국과 상시 협의채널 구축

나

개별 공제법 적용

- ◆ 현행 제도의 틀 유지
 - ☞ 공제 자체적으로 개선 노력 지속
 - ☞ 현재 예상되는 잠재적인 위험과 문제점을 그대로 보유

2 향후 정책 검토 과제

공제 신설

- ◆ 공제 신설은 원칙적으로 바람직하지 않음
 - ☞ 대수의 법칙, 소비자 보호 등 측면
- ◆ 예외적으로 소비자의 필요를 감안하여 제한적으로 신설
 - ☞ 보험사나 기존 공제가 **취급하고 있지 않는 위험** 또는
 - ☞ 취급하고 있더라도 가입거절, 고율의 보험료 등으로 **사실상 가입이 매우 곤란한 위험**에 한해
 - ☞ **조합원을 대상으로 하는 공제**

감 사 합 니 다