

<첨부> 일반공제사업 규제의 합리화 방안 설명자료

I. 서 론

■ 민영보험회사와 동일한 시장을 두고 경쟁하고 있는 일반공제조직은 규제가 동일하지 않아 소비자보호에 어려움이 있고 경쟁의 불공정이 생겨날 수 있음.

- 일반공제조직에 대한 규제는 보험업법과 하위 법규의 수준으로 강화되어 왔음에도 불구하고 업무영역 등 핵심 분야에서 보험회사와 차이가 있을 뿐만 아니라, 규제 및 감독을 담당하는 기관도 일원화되어 있지 않음.

■ 이 보고서는 일반공제조직과 보험회사간 비교는 물론 일반공제사업과 보험이 경제적 기능면에서 동일한지 여부를 논증한 후 동일기능·동일규제 원칙을 구현하기 위한 정책대안을 제시하는 데 목적이 있음.

II. 일반공제와 보험의 비교

1. 공제조직 및 공제의 정의

■ 공제조직과 공제는 국가마다 발전형태가 다양하여 일률적으로 규정하기 어려운 측면이 있으나, 이 보고서에서는 다음과 같이 정의하기로 함.

- 공제조직은 법적 근거와 상관없이 사적 자치의 원리에 입각하여 상호부조를 위해 회원이 출자금을 내고 민주적 절차에 따라서 운영하는 단체 또는 법인이라고 정의함.
- 공제란 공제상품의 취급과 관련하여 발생하는 공제의 인수, 공제로 수수 및 공제금 지급 등을 영업으로 하는 것을 말함.
 - － 공제상품이란 위험보장을 목적으로 우연한 사건발생에 관하여 금전 및 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정하고 대가를 수수하는 계약이라고 정의함.

2. 공제조직과 보험회사의 비교

■ 보험주식회사와 공제조직간 규제 및 감독 측면에서의 차이는 공제조직의 소유형태에 대한 고려에서 기인함.

- 공제조직은 소유, 영리성 추구 여부, 기초재산의 측면에서는 보험상호회사와 유사성이 있으나, 보험주식회사와는 차이가 큼.
- 공제조직은 사업, 법적 근거, 감독의 측면에서는 보험주식회사는 물론 보험상호회사와도 차이가 큼.

3. 일반공제와 보험의 비교

■ 일반공제는 보험과 비교할 때 그것을 운영하는 조직의 형태와 규제체계를 제외하고는 동일하다고 할 수 있음.

- 일반공제는 그것을 운영하는 조직형태의 차이가 있음에도 불구하고 리스크 풀의 범위가 제한되지 않아 실질에서는 보험과 동일해지는 결과로 이어짐.
- 일반공제는 보험과 비교하여 규제체계에서 차이가 존재하나, 리스크 풀을 관리·운영하는 기술적 원리가 보험과 동일하므로 정책목적상 규제체계가 동일해질 필요가 있음.

III. 일반공제사업 규제 현황과 문제점

1. 우리나라 공제의 현황

■ 우리나라에서는 2002년 이후 공식적으로 공제에 대해서 조사가 이루어진 적이 없으며, 이 보고서는 이에 대한 보완 차원에서 인터넷에 홈페이지를 구축하고 있는 공제조직을 조사하여 정리함.

- 조사결과 2011년 1월 말 현재 우리나라의 공제조직은 모두 60개인 것으로 나

타났으며, 이들은 공제의 기능별로 크게 보험형 공제와 상호부조형 공제로 구분할 수 있음.

<표 요약-1> 우리나라 공제 현황

구분	공제상품	공제운영조직
보험형 공제	일반 공제	생명·손해, 제3공제
		농업협동조합공제, 수산업협동조합공제, 새마을금고공제, 신용협동조합공제
	보증, 배상책임	한국공인증개사협회(공인증개사배상책임공제), 소프트웨어공제조합, 엔지니어링공제조합, 대한의사협회(의료사고배상책임공제), 한국선주상호보험조합, 직접판매공제조합, 한국특수판매공제조합, 상조보증공제조합, 대한건축사협회공제조합, 전국고용서비스협회, 대한건설폐기물공제조합, 한국의료폐기물처리공제조합, 한국산업폐자원공제조합, 한국폐기물재활용공제조합, 한국발포스티렌재활용협회, 한국금속캔자원협회, 한국종이팩자원순환협회, 한국골재협회공제조합
	손해공제 (보증, 배상책임 포함)	자본재공제조합, 한국조선공업협동조합(조선공제), 전국개인택시공제조합, 전국버스공제조합, 전국전세버스운송사업조합연합회공제조합, 전국택시공제조합, 전국화물자동차운송사업연합회공제조합, 한국해운조합, 대한설비건설공제조합, 소방산업공제조합, 건설감리공제조합, 한국상조공제조합
	손해공제, 제3공제	건설공제조합, 전기공사공제조합, 전문건설공제조합, 정보통신공제조합, 한국지방재정공제회, 교육시설재난공제회, 한국자원봉사공제회, 학원안전공제회, 학교안전공제중앙회, 어린이집안전공제회
상호부조형 공제	생명공제, 제3공제	한국교직원공제회
	정책성 공제	퇴직금, 복지급여
상호부조형 공제	사망, 퇴직급여, 복지급여	건설근로자공제회, 중소기업중앙회(노란우산공제), 과학기술인공제회, 경기도사회복지공제회
		<특별법> 경찰공제회, 군인공제회, 대한소방공제회, 대한지방행정공제회 <민법> 한국관세사회, 담배인삼공제회, 세우회, 철도공제조합, 전국교수공제회, 대한의사복지공제회, 교정공제회

2. 일반공제 규제 현황 비교

■ 보험회사와 일반공제조직에 대한 규제는 각각 그 관련 산업의 특성을 반영하고 있기 때문에, 이들의 일률적 비교·평가는 용이하지 않음.

○ 다만, 이들의 기본원리는 동일하므로 이들 간 상대적 비교를 통한 문제점 및 개선방안 도출은 가능할 것임.

<표 요약-2> 보험과 일반공제의 규제현황 비교

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신협공제
모집 종사자	임직원, 보험설계사, 보험대리점, 보험중개사	임직원, 공제상담사, 공제대리점, 공제중개사, 모집사용인	임직원, 공제상담사, 공제대리점, 공제중개사, 모집사용인	임직원, 위탁모집종사자, 대리취급 금고의 임직원	임직원, 위탁모집종사자 대리취급기관
영업행위 규제	·단계별설명의무 ·적정성의 원칙 ·광고준수사항 ·중복계약확인	·설명의무 ·중복계약확인	·설명의무 ·중복계약확인	·설명의무 ·중복계약확인	·설명의무
자산운용 규제	명시적, 구체적 비율 제한	단순규정, 포괄위임	단순규정, 포괄위임	비교적 상세한 비율제한	단순규정
특별계정	계약별·배당 유무별 의무설정	-	-	-	연금/장기손해 (미 실시)
적기시정 조치	실시	실시	실시	실시	실시
유동성 관리	·차입 제한 ·후순위채무제한 ·채권발행 제한	·차입 제한 ·후순위채무제한	·차입 제한 ·후순위채무제한	·차입 제한	·차입 제한
재무건전성 평가	·경영실태평가 ·위험평가	-	-	-	·경영실태평가 (상호금융)
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 (positive 방식)	·농수산부 신고 (negative 방식)	·농수산부신고 (negative 방식)	·행안부 인가 (negative 방식)	·금감원 신고 (positive 방식)
상품확인	·내부 선임계리사 ·독립계리업자 등 ·금융감독원	·내부 확인담당 계리사	·내부 확인담당 계리사	·내부 확인담당 계리사	·내부 확인담당 계리사
사외이사 선임	·자산 2조원 이상 ·3명(전체의1/2) 이상	·자산 1500억 원 이상 ·비조합원 이사 1명 이상	·1명의 비조합원 이사 가능	·임원 1/3이상 금고이사장이 아닌 자	·임원 1/3 이상 조합임원, 간부 직원이 아닌 자
감사위원회	자산 2조 원 이상	중앙회, 조합	중앙회, 조합	연합회	중앙회

■ 전체적인 관점에서 보험과 공제를 종합적으로 평가해 보면 일반공제에 대한 규제는 보험에 대한 규제에 비해 규제의 강도가 약하거나 미비한 측면이 있다고 평가할 수 있음.

- 일반공제의 규제가 보험보다 더 강한 부문은 지배구조부문 중 감사위원회의 설치의무와 관련된 사항이며, 보험과 일반공제 간 규제가 유사한 부문으로는 지배구조와 회계부문을 들 수 있음.
- 이외에 모집, 자산운용, 재무건전성, 공시, 상품개발 등 여타 부문에 대해서는

보험이 일반공제보다 더 강한 규제를 받고 있다고 할 수 있음.

3. 일반공제의 규제상 문제점

- 일반공제는 규제상 여러 가지의 문제점을 내포하고 있으며, 이러한 문제점은 다시 규제 체계상 문제점과 규제 내용상 문제점으로 구분할 수 있음.
- 규제 체계상 문제점은 공제의 규제 및 감독이 보험과 달라 규제차익이 발생하거나 경쟁의 공정성에 문제가 생길 수 있다는 점, 소비자 보호에 소홀할 수 있다는 점, 공제에 대한 감독이 개별 부처 차원에서 이루어져 전문성이 미흡하거나 비용효율적이지 못한 측면이 존재한다는 점 등임.
- 규제 내용상 문제점은 공제사업부문의 미분리와 생·손보 겸영으로 인하여 리스크 전이 가능성이 존재한다는 점, 재무건전성 및 영업행위 규제 등에 있어 규제차익이 존재하고 소비자 보호에 미흡하다는 점 등임.
 - 이외에도 소유구조의 특수성으로 인하여 자본조달에 취약한 점이 내포되어 있다는 점, 지배구조상 조합원과 경영진 간 대리인 문제의 발생 가능성이 높다는 점 등을 들 수 있음.

IV. 주요국의 공제사업 규제 제도

1. EU

- EU에서는 보험사업자를 규제·감독하는 지침으로 「생명보험지침」, 「손해보험지침」, 「자동차보험지침」, 「보험중개업무지침」, 「재무감독에 관계된 지침」 등이 채택되어 있음.
- 이들 지침에는 보험회사와 협동조합 및 상호조합 등의 상호단체를 기본적으로 같이 취급하고 있으나, 개별 조항에서는 완화조치 및 예외조치를 두는 것도 가능하게 되어 있음.

- 「생명보험지침」(2002/83/EC)에서는 “법적 위치부여에 의해 보장되는 기타 특성의 금전적 보증과 관련한 요구에 대응하는 일정의 상호단체는 이 지침의 대상으로부터 제외되어야 할 것이며, 활동이 한정적인 분야만을 커버하고 단체의 정관에서 제한되어 있는 일정의 조직에 대해서도 적용제외로 해야 할 것이다”라고 함.
- 「손해보험지침」(73/239/EEC)에서는 “상호단체(mutual associations) 중 그 법적 성격에 의해 사업의 안전성 및 재무상의 보증에 대해서 일정한 조건을 충족하는 것은 이 지침의 적용대상으로 하지 않는 것이 바람직하다”라고 함.

2. 영국

■ 영국의 공제조합(mutual societies)이 법률적으로 처음 사용된 것은 「금융서비스시장법(FSMA)」이며, 공제조합의 종류로는 친목조합(friendly societies), 주택금융조합(building societies), 산업복리급부조합(industrial and provident societies), 신용조합(credit unions) 등이 있음.

- 친목조합은 「친목조합법(Friendly Society Act)」에 근거를 두고 있으며, 2001년에 FSMA2000과 연계하여 한정적인 보험사업을 하도록 규정하고 있음.
- 주택금융조합은 「주택금융조합법」(1986년, 1997년)에 의해 주택자산을 위한 대부나 일반대부, 투자, 은행, 보험서비스를 할 수 있음.

■ 공제조합(mutual societies)에 대한 감독의 주체는 보험회사와 마찬가지로 금융감독청(FSA)으로 되어 있음.

3. 독일

■ 독일의 보험 규제감독은 1901년에 「보험감독법(VAG)」이 제정되면서 본격적으

로 시작되었다고 볼 수 있으며, 보험사업자는 연방금융감독청(이하 'BaFin'이라 함)의 감독을 받지만 경제적 중요성이 작은 것은 주(州)의 소관으로 하고 있어 연방과 주에 걸친 두 개 기관이 보험감독자 역할을 담당하고 있음.

○ 규제감독은 크게 개설규제와 계속적 감독으로 나뉘지만 개설규제에는 보험사업자의 형태를 주식회사, 상호보험조합, 공법상의 단체 및 시설로 한정하고 있음(VAG 7조).

－ 직업별 조직·원조단체, 상공회의소 연합, 기초지역 상공회의소 연합, 공법상의 단체, 지역적 활동에 대해서는 「보험감독법」의 적용이 제외되기 때문에 「보험감독법」에서는 제3편 상호보험조합(association)(VVG)(제15조에서 제53조까지)을 두어 공제조직에 관한 규제의 근거를 마련하고 있음.

4. 프랑스

■ 프랑스의 경우 공제조직은 보험상호조합, 상호부조조합, 절약조합, 농업상호보험 금고가 있음.

○ 보험상호조합은 「보험법」(L322-26-4조)에서 상호보험회사의 한 형태로 비영리조합이며, 상호부조조합(mutuelles)은 「상호부조조합법」(제 L-111-1조)에 근거한 비영리 민간법인임.

■ 프랑스의 보험사업에 관한 규제를 하는 곳은 경제재정산업부(MINEFI)이며, 보험상호조합의 경우에는 보험과 마찬가지로 MINEFI의 규제를 받음.

○ 상호부조조합 및 절약조합에 관한 규제를 하는 곳은 고용연대부(Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité)이며, 감독은 보험·공제감독위원회(CCAMIP)가 함.

5. 미국

■ 미국에서 상호부조를 목적으로 하는 비영리 보험조직으로는 우애조합(Fraternal

Benefit Society), 리스크교환조합(Reciprocal), 자선기부연금(Charitable Gift Annuity), 복수고용주복지후생제도(Multiple Employer Welfare Arrangement), 리스크보유단체(Risk Retention Group) 등이 있음.

- 이들 보험조직을 규제하는 법률로는 각 주의 「보험법」 및 「공제보험법」, 「비영리회사법」(1986), 「내국세법」(IRC) 등이 있음.

6. 일본

■ 일본경제의 버블기였던 1990년대 들어 증가하기 시작한 무인가공제가 1990년대 후반 이후 급증하면서 사회적으로 문제를 야기한 것이 계기가 되어 2005년 4월부터 시행된 개정 「보험업법」에서는 보험업의 정의를 변경하여 공제를 규제 대상에 포함시킴.

- 개정 「보험업법」에서는 ‘근거법이 있는 공제’, ‘근거법이 없는 공제’, ‘무인가 공제’ 모두를 「보험업법」의 규제대상에 포함시키고 선별적으로 「보험업법」 적용제외의 범위를 지정하였음.

7. 시사점

■ EU와 5개국의 공제사업에 대한 규제 현황 조사를 통해서 알 수 있는 것은 공제조합의 역할이 여전히 유효하지만, 공제조합이 수행하는 공제사업은 본래의 의미를 잃고 기능적으로나 제도적으로 보험에 수렴하는 현상이 나타나고 있음.

- 이러한 추세는 동일한 경제적 기능을 하는 공제에 대해 동일한 규제 및 감독이 이루어짐으로써 우선은 공정경쟁이, 나아가서는 소비자보호와 건전성 유지에 바람직한 방향이기 때문임.

V. 일반공제사업 규제체계 및 감독체제 개선방안

1. 정책목표

■ 일반공제는 보험과 상품의 경제적 기능이 동일하므로 동일한 규제를 적용해야 하며, 완전한 금융통합법 체제로 전환하기 전까지는 보험업법과 하위 규정의 수준으로 규제를 일치시키는 것만으로도 충분할 것임.

- 일반공제와 보험 간에는 공정경쟁의 확보, 소비자보호 강화, 감독의 전문성 및 효율성 제고를 위해 규제차익이 제거될 필요가 있음.

2. 상법상의 규제 일원화 방안

■ 공제에 대한 「상법」의 적용은 준용조항을 통하기보다는 보험계약에 대한 일반적 정의를 통해서 보험계약의 일부로 포함시켜 규제하는 것이 필요함.

- 우리나라에서는 기존 판례에서 공제계약에 대해서도 「상법」 제4편을 중심으로 하는 보험계약의 법리가 적용되어야 함을 인정하고 있음.

3. 일반공제에 대한 보험 규제의 적용 방안

■ 일반공제에 대하여 동일기능 동일규제 원칙을 확립하기 위해서는 일반공제를 규제하는 법규를 특별법과 하위규정이 아닌 「보험업법」 및 하위규정으로 하는 방법이 있는데, 이는 다시 적용하는 범위와 관련하여 두 방안이 있음.

- 먼저 공제업이 보험업의 범주에 속하도록 「보험업법」에서 정의한 후에 소유구조 및 지배구조에 관한 사항을 제외한 나머지 사항 모두에 대해 「보험업법」 및 하위규정을 전면 적용하는 방법이 있음.

－ 보험규제를 전면 적용한다 하더라도 일반공제조직의 수용성을 고려하여 두 단계로 나누어 적용하는 방안을 고려할 수 있음.

- 진입규제, 검사 및 감독 분야 등 공제로서 특수성이 인정되는 분야를 제외한

나머지 분야에 대해서 「보험업법」 및 하위규정을 적용하는 방안이 있음.

■ 또한 일반공제를 규제하는 특별법과 하위규정을 「보험업법」 및 하위규정에 동일하게 개정하는 방법도 고려할 수 있음.

○ 여기에는 법규 개정 시차로 인한 규제차익이 상존할 가능성이 있다는 점뿐만 아니라 법규 체계상의 차이가 그대로 유지되는 문제점이 있음.

－ 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 단기적으로는 일반공제를 대상으로, 중장기적으로는 공제 전체를 대상으로 하는 가칭 「공제업법」 제정을 검토할 필요가 있음.

4. 일반공제에 대한 감독 일원화 방안

■ 일반공제에 대한 규제 일원화가 효과를 발휘하기 위해서는 감독 일원화가 필요하며, 여기에는 감독기구를 일원화하는 방안과 감독업무를 위임받는 방안이 있음.

○ 「보험업법」 및 하위규정을 전면 적용하는 경우에는 「보험업법」 상의 감독자로 일원화하고, 부분적용할 경우에는 특별법에서 주무부처와 금융감독기구가 공동으로 감독하는 것을 명시하는 방안이 있음.

○ 특별법의 규제 수준을 「보험업법」 및 하위규정에 맞도록 개정하여 규제할 경우에는 주무부처에서 감독권을 갖되, 감독의 전문성이나 비용효율성 등을 고려하여 금융감독당국에 권한을 위임하는 방안을 고려할 수 있음.

VI. 맺음말

■ 공제는 적절한 규제체계를 갖추고 보험회사와 적절한 역할분담을 하여 국민경제 상 위험관리서비스를 제대로 받기 어려운 계층을 중심으로 역할을 강화하는 것이 바람직한 발전방향이 될 것임.

○ 일반공제는 규제차익이 발생하지 않도록 「보험업법」 및 하위규정의 적용을 받

도록 규제체계를 개선하고, 감독체제도 금융감독당국으로 일원화하는 방향에서 제도개선이 필요함.