

# 일반공제사업 규제의 합리화 방안

2011. 7

오영수 · 김경환 · 박정희



## 머 리 말

우리나라에서 공제조직은 보험회사와는 다른 인허가 체제를 가지고 있으며, 공제가 보험과 경제적 기능 측면에서 동일성이 높음에도 불구하고 그 동안 다른 규제체계 및 감독체제가 적용되었다. 이로 인하여 지난 2002년 정부의 공식조사 당시 32개였던 공제조직의 수가 최근에는 60개로 늘어나는 등 10여 년 사이에 공제조직은 빠른 성장세를 보여 왔다. 이러한 과정에서 소비자보호가 적절히 이루어지지 못하고 감독의 효율성이 낮아지는 문제점이 자주 지적되어 왔다. 또한 회원이 아닌 일반인을 대상으로 영업하는 일반공제조직에 대해서는 민영보험회사와의 사이에서 불공정경쟁의 문제가 자주 지적되어 왔다.

이러한 문제는 최근 동일한 경제적 기능을 갖는 상품 및 서비스에 대해서는 동일한 규제를 해야 하며, 나아가 금융 전반에 소비자보호를 강화해야 한다는 정책목표에 비추어 볼 때 조속히 해결되는 것이 바람직하다. 그리고 금융의 글로벌화 추세 속에서 금융감독의 국제적 조화가 강조되고 있어 공제에 대해서도 국제적인 규제체계와 정합성을 강화하는 것이 필요하다. 물론 모든 공제사업을 한꺼번에 보험과 동일한 규제체계 및 감독체제의 적용을 받도록 하는 것은 여러 가지 측면에서 어려움이 있을 것이다. 그러한 면에서 민영보험회사와 직접적으로 경쟁하는 일반공제에 대해서 우선적으로 그러한 방향의 정책이 적용될 필요가 있다.

이 보고서는 그러한 점에서 발간이 시의적절하다고 생각된다. 또한 이 보고서는 일반공제에 국한하지 않고 공제 전반에 대한 이론 및 제도를 비교한 후 일반공제에 대한 규제를 보험회사에 대한 규제와 비교하여 정리하였으며, 해외 주요국의 공제규제에 대한 상세한 조사를 기초로 대안을 제시하였다. 그리고 제

시하는 정책대안이 편향되지 않도록 하기 위해서 다양한 각도의 검토과정도 거쳤다. 따라서 이 보고서가 향후 일반공제에 대한 규제 및 감독의 효과성 및 효율성 제고를 위한 논의 과정에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 이 보고서에 수록된 내용은 연구자들 개인의 의견이며, 우리원의 공식 의견이 아님을 밝혀둔다.

2011년 7월  
보 험 연 구 원  
원장 김 대 식

# ■ 목차

---

## 요 약 / 1

### I. 서 론 / 12

1. 연구배경 및 목적 / 12
2. 선행연구 / 14
3. 연구의 범위 및 방법 / 18

### II. 일반공제와 보험의 비교 / 21

1. 공제조직 및 공제의 정의 / 21
2. 공제조직과 보험회사의 비교 / 25
3. 일반공제와 보험의 비교 / 27

### III. 일반공제사업 규제 현황과 문제점 / 33

1. 공제 현황 / 33
2. 일반공제 규제 현황 비교 / 38
3. 일반공제의 규제상 문제점 / 75

### IV. 주요국의 공제사업 규제 제도 / 79

1. EU / 79
2. 영국 / 84
3. 독일 / 90
4. 프랑스 / 93
5. 미국 / 99
6. 일본 / 107
7. 시사점 / 112

### V. 일반공제사업 규제체계 및 감독체제 개선 방안 / 114

1. 정책목표 / 114
2. 「상법」상의 규제 일원화 방안 / 120

## ■ 목차

---

3. 일반공제에 대한 보험 규제의 적용 방안 / 121

4. 일반공제에 대한 감독 일원화 방안 / 127

Ⅵ. 맺음말 / 129

| 참고문헌 | / 131

| 부록 | / 133

부 록 1: 우리나라 공제사업 현황 / 133

부 록 2: 농협공제의 보험회사 전환에 따른 법률 적용 / 136

## ■ 표 차례

---

- 〈표 I-1〉 금융감독위원회의 유사보험 공동감독권의 범위 / 18
- 〈표 II-1〉 공제조직의 일반적 특성 / 22
- 〈표 II-2〉 보험회사와 공제조직의 비교 / 27
- 〈표 II-3〉 일반공제 기관별 근거법률 및 감독기관 / 30
- 〈표 III-1〉 우리나라 공제 현황 / 35
- 〈표 III-2〉 「보험업법」 적용 여부에 따른 공제의 구분 / 36
- 〈표 III-3〉 연대별, 공제종류별 공제사업 현황 / 37
- 〈표 III-4〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 사업요건 및 감독 / 42
- 〈표 III-5〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 지배구조 / 43
- 〈표 III-6〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 모집 / 51
- 〈표 III-7〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 자산운용 / 58
- 〈표 III-8〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 계산·회계 / 61
- 〈표 III-9〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 재무건전성 / 64
- 〈표 III-10〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 공시 / 66
- 〈표 III-11〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 상품개발 / 68
- 〈표 III-12〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 분쟁해결제도 / 70
- 〈표 III-13〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교: 예금자보호제도 / 71
- 〈표 III-14〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교 / 73
- 〈표 IV-1〉 EU보험지침의 적용제외가 되는 공제에 상당하는 단체의 범위 / 80
- 〈표 IV-2〉 EU보험지침상 주요 가맹국의 원수면허보험사업자 사업형태 / 81
- 〈표 IV-3〉 유럽 주요국의 공제 관련 법률 및 조직형태 / 82
- 〈표 IV-4〉 금융업 분야에 진출한 상호조합 / 85
- 〈표 IV-5〉 친목조합에 대한 FSMA의 적용 / 86
- 〈표 IV-6〉 영국의 친목조합과 보험회사 규제 제도 비교 / 88
- 〈표 IV-7〉 독일의 보험·공제 규제·감독의 개요 / 91
- 〈표 IV-8〉 독일의 상호보험 및 소조합에 대한 적용 법규 / 92
- 〈표 IV-9〉 프랑스의 공제 개요 및 근거법 / 94

## ■ 표 차례

---

- 〈표 IV-10〉 프랑스의 보험·공제 유사 제도 개요 / 96
- 〈표 IV-11〉 각 사업자간의 규제의 차이 / 98
- 〈표 IV-12〉 우애조합(Fraternal Benefit Society)에 대한 적용 법규 / 100
- 〈표 IV-13〉 리스크교환조합(Reciprocal)에 대한 적용 법규 / 101
- 〈표 IV-14〉 자선기부연금(Charitable Gift Annuities)에 대한 적용 법규 / 103
- 〈표 IV-15〉 복수고용주 복리후생제도(MEWA)에 대한 적용 법규 / 104
- 〈표 IV-16〉 리스크 보유 단체(RRG)에 대한 적용 법규 / 105
- 〈표 IV-17〉 협동조합공제 현황 / 108
- 〈표 IV-18〉 일본 「보험업법」상 포함되는 공제의 유형 / 109
- 〈표 V-1〉 금융업권별 금융 상품 및 서비스의 구분(안) / 115
- 〈표 V-2〉 수협공제와 보험업 간 감독인력 비교 / 119

## **Restructuring the Regulation on the General Cooperative Insurance**

The purpose of this report is to restructure the regulatory system between insurance of the stock and mutual companies provide (we designate it as 'insurance' hereafter) and insurance of the cooperative societies provide (we designate it as 'general cooperative insurance' hereafter). In Korea, there are four big cooperative societies, which provide general cooperative insurance even with non-members of the cooperative societies. It is clear that the general cooperative insurance has the same economic function as insurance in a way of providing the risk management service.

To find whether there is the regulatory arbitrage between insurance and general cooperative insurance, we surveyed the status of regulation on the general cooperative insurance, and compared it with the insurance regulation. We found from the survey that the regulatory differentials exist between insurance and general cooperative insurance, and concluded that it is rational to impose the same regulations to both sectors and products which have the same economic function.

For removing the regulatory arbitrage between insurance and general cooperative insurance, we propose that the legal and supervisory system applying to the general cooperative insurance should be unified into the legal and supervisory system applying to the insurance.



## 요약

### I. 서론

- 민영보험회사와 동일한 시장을 두고 경쟁하고 있는 일반공제조직은 규제가 동일하지 않아 소비자보호에 어려움이 있고 경쟁의 불공정이 생겨날 수 있음.
  - 일반공제조직에 대한 규제는 「보험업법」과 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, 공제료 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 나타났으며, 이들은 공제의 기능별로 크게 보험형 공제와 상호부조형 공제로 구분할 수 있음.

〈요약 표-1〉 우리나라 공제 현황

구분	공제상품	공제운영조직	
보험형 공제	일반 공제	생명·손해, 제3공제 농업협동조합공제, 수산업협동조합공제, 새마을금고공제, 신용협동조합공제	
	조합 공제	보증, 배상책임	한국공인중개사협회(공인중개사배상책임공제), 소프트웨어공제조합, 엔지니어링공제조합, 대한의사협회(의료사고배상책임공제), 한국선주상호보험조합, 직접판매공제조합, 한국특수판매공제조합, 상조보증공제조합, 대한건축사협회공제조합, 전국고용서비스협회, 대한건설폐기물공제조합, 한국의료폐기물처리공제조합, 한국산업폐자원공제조합, 한국폐기물재활용공제조합, 한국발포스티렌재활용협회, 한국금속캔자원협회, 한국중이팩자원순환협회, 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
	생명공제, 제3공제	한국교직원공제회	
정책성 공제	퇴직금, 복지급여	건설근로자공제회, 중소기업중앙회(노란우산공제), 과학기술인공제회, 경기도사회복지공제회	
상호부조형 공제	사망· 퇴직급여, 복지급여	〈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.

〈요약 표 -2〉 보험과 일반공제의 규제현황 비교

구분	민영보험	농협공제	수협공제	새마을공제	신협공제
모집종사자	임직원, 보험설계사, 보험대리점, 보험중개사	임직원, 공제상담사, 공제대리점, 공제중개사, 모집사용인	임직원, 공제상담사, 공제대리점, 공제중개사, 모집사용인	임직원, 위탁모집종사자, 대리취급 금고의 임직원	임직원, 위탁모집종사자 대리취급기관
영업행위규제	· 단계별 설명의무 · 적정성의 원칙 · 광고준수사항 · 중복계약 확인	· 설명의무 · 중복계약 확인	· 설명의무 · 중복계약 확인	· 설명의무 · 중복계약 확인	· 설명의무
자산운용규제	명시적, 구체적 비율 제한	단순규정, 포괄위임	단순규정, 포괄위임	비교적 상세한 비율제한	단순규정
특별계정	계약별·배당유무별 의무설정	-	-	-	연금/장기손해(미실시)
적기시정조치	실시	실시	실시	실시	실시
유동성관리	· 차입 제한 · 후순위채무 제한 · 채권발행 제한	· 차입 제한 · 후순위채무 제한	· 차입 제한 · 후순위채무 제한	· 차입 제한	· 차입 제한
재무건전성평가	· 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
상품신고/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
사외이사선임	· 자산 2조 원 이상 · 3명(전체의1/2) 이상	· 자산 1500억 원 이상 · 비조합원 이사 1명 이상	· 1명의 비조합원 이사 가능	· 임원 1/3 이상 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 일반공제가 보험보다 규제가 약하다고 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·손공제 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 본격적으로 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)(VVaG)(제15조에서 제53조까지)을 두어 공제조직에 관한 규제의 근거를 마련하고 있음.

### 4. 프랑스

- 프랑스의 경우 공제조직은 보험상호조합, 상호부조조합, 절약조합, 농업상호보험금고가 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(CCAMP)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 있다는 것임.
  - 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 「보험업법」과 하위규정의 수준으로 규제를 일치시키는 것만으로도 충분할 것임.
  - 일반공제와 보험 간에는 공정경쟁의 확보, 소비자보호 강화, 감독의 전문성 및 효율성 제고를 위해 규제차익이 제거될 필요가 있음.

### 2. 「상법」상의 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 점 뿐만 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 국민 경제상 위험관리서비스를 제대로 받기 어려운 계층을 중심으로 역할을 강화하는 것이 바람직한 발전방향이 될 것임.
- 일반공제는 규제차익이 발생하지 않도록 「보험업법」 및 하위규정의 적용을 받도록 규제체계를 개선하고, 감독체제도 금융감독당국으로 일원화하는 방향에서 제도개선이 필요함.

---

# I. 서론

---

## 1. 연구배경 및 목적

우리나라에서 공제사업(이하 ‘공제’라고 함)을 영위하는 조직은 60개<sup>1)</sup>에 달하고 있는데, 이들은 본래 사적자치를 기초로 설립되어 한정된 범위에서 상호부조의 원리에 의해서 위험을 관리하는 역할을 하기 위해 공제사업을 영위해 왔다. 그러나 농업협동조합공제, 수산업협동조합공제 등의 일반공제<sup>2)</sup>는 전통적인 공제의 범위를 넘어서 활동을 하고 있고, 다른 일부 공제는 보험의 영역에서 형식적으로만 공제 방식으로 설립되어 영업하고 있다. 이렇듯 공제는 설립과정이나 운영과정에서 적절한 규제 및 감독이 이루어지지 않음으로써 난립하는 양상이 나타나고 있다. 이는 경제단체 설립의 자유가 보장된 것으로 이해될 수 있으나, 경제적 기능 및 업무절차 면에서 보험과 동일하거나 유사함에도 불구하고 보험규제에서는 벗어나 있는 영역이 많아지고 있는 것으로 이해될 수도 있다.

문제는 보험과 동일한 경제적 기능을 하는 일반공제에 대한 규제가 보험에 대한 규제와 동일하지 못함으로 인해 규제차익이 발생하여 소비자보호가 미흡함은 물론 공정한 경쟁이 되지 못할 수도 있다는 점이다. 이는 일반공제조직<sup>3)</sup>에

---

1) 2002년에 총리실이 주관하여 이루어진 조사 이후에는 전면적인 조사가 이루어지지 않았기 때문에 공제의 정확한 실태에 관한 공식자료는 없다. 그래서 불가피하게 인터넷상에 홈페이지를 개설한 공제를 중심으로 조사한 결과 60개의 공제가 존재함을 확인할 수 있었다.

2) 이 보고서에서는 공제를 크게 보험형 공제와 상호부조형 공제로 구분한 후 보험형 공제를 다시 일반공제, 조합공제, 정책성공제로 나눈다. 이에 따라 농업협동조합공제(이하 ‘농협공제’라고 함), 수산업협동조합공제(이하 ‘수협공제’라고 함), 새마을금고공제(이하 ‘새마을공제’라고 함), 신용협동조합공제(이하 ‘신협공제’라고 함)는 ‘일반공제’로 분류한다. 우리나라 공제의 구분에 대해서는 제Ⅲ장에서 자세히 설명하기로 한다.

대해 「보험업법」의 적용이 배제되어 있는 바에 기인하며, 일반공제조직은 이에 따른 영업 및 세제상 혜택 등에 힘입은 경쟁력을 가지고 있어 민영보험회사에게는 불공정한 경쟁상대로 존재해 왔다. 물론 그 동안 공제에 대해서 규제가 개선되어 온 것이 사실이지만, 여전히 많은 부분에서 보험회사와 일반공제조직에 대한 규제의 차이가 크다. 사정이 이러하다 보니 동일한 시장을 두고 경쟁하게 될 때 보험회사들은 일반공제조직에 대해 불공정하다고 생각하게 된다. 그러나 일반공제조직의 입장에서는 「보험업법」상 보험회사로 인정되지 못하여 변액보험, 퇴직연금, 자동차보험 등과 같은 보험상품을 취급할 수 없어 불이익이 발생하고 있다고 주장하고 있다.

그런데 일반공제는 향후 공정 경쟁을 요구하는 보험회사들, 특히 외국계 보험회사들의 목소리가 지속적으로 높아질 것임을 예상해야 할 것이다. 이러한 목소리는 무엇보다도 규제가 공정하지 못하다고 생각하기 때문에 나오는 것인데, 한·미 FTA, 한·EU FTA 등의 체결로 한층 탄력을 받을 것으로 예상된다. 미국은 FTA협상 시 공제에 대해서는 금융감독위원회로 감독을 일원화 할 것을 요구했으나 받아들여지지 않고 규제의 일부만 금융감독위원회로 일원화하는 것으로 정리되었다. 그 결과 농협공제 등 일반공제사업은 한·미 FTA협정 발효 후 3년이 지나면 금융감독당국의 재무건전성 규제를 받게 된다.

또한 공제가 보험이자 금융으로서의 성격을 가지면 가질수록 경제적 기능이 동일한 상품과 서비스에 대해서는 동일한 규제를 적용하는 금융감독의 일반원칙에서 벗어나기 어려울 것이다. 정부는 금융시장이 금융소비자를 중심으로 개편되는 상황에서 금융회사 간 경쟁의 형평성을 제고하기 위해 경제적으로 기능이 동일한 금융상품과 서비스에 대해서 동일한 규제를 적용하려는 정책을 강화하고 있다. 그런데 지금까지는 이러한 노력이 금융당국이 관할하는 범위에서만 추진되어 왔지만, 실질적으로 전문적인 금융감독의 사각지대에 놓여 있는 공제

---

3) 이 보고서에서는 공제조직은 공제사업을 영위하는 법인체를 지칭하는 개념으로 사용하며, 보험을 운영하는 보험회사에 대응될 수 있다. 따라서 일반공제를 운영하는 법인체는 '일반공제조직'이라고 한다. 자세한 내용은 제Ⅱ장에서 설명하기로 한다.

등에 대한 영역으로까지 확대될 것이다. 따라서 일반공제는 보험회사와 동일한 수준의 규제와 감독을 받아야 한다는 당위성이 크게 강조될 것이다.

물론 일반공제가 보험과 동일한 규제를 받게 된다면, 일반공제의 입장에서는 퇴직연금, 변액보험 등으로 진출이 가능하도록 허용해줄 것을 요구할 것이다. 이는 보험시장이 포화상태에 이르게 됨에 따라 사실상 보험회사와 동일한 시장을 두고 경쟁하는 공제의 입장에서는 전통적 분야에서 성장의 한계에 도달했다고 인식하고 새로운 시장을 개척하고자 하는 욕구가 커질 수밖에 없기 때문이다.

이러한 논란의 와중에서 최근 공제조직 중 가장 큰 규모인 농협공제조합이 보험회사로의 전환을 추진하고 있다. 이는 공제조합 형태로는 더 이상 업무영역의 한계를 극복하기 어려울 것이라는 판단이 작용한 것으로 보이는데, 외국에서 진행되어 온 상호회사의 주식회사 전환과는 다른 맥락에서 이해될 수 있을 것으로 생각된다. 즉, 상호보험회사의 주식회사로의 전환은 ‘자본 조달’에 초점이 맞추어져 있는 반면, 농협공제조합의 보험회사 전환은 ‘업무영역 확대를 통한 성장’에 초점이 맞추어져 있기 때문이다. 이렇듯 보험회사가 공제조직에 대해서 불공정하다고 생각하는 것과 달리 공제조직의 형태로 영업하는 것에도 한계점이 있는 것으로 이해된다.

이 보고서에서는 이렇듯 보험회사와 동일한 경제적 기능을 하는 일반공제조합에 대해 보험회사와 공정한 경쟁 조건을 만들고 아울러 소비자보호를 강화할 수 있는 방안에 대해서 검토하고자 한다.

## 2. 선행연구

### 가. 주요 선행연구

공제조직에 대한 규제 일원화는 정부는 물론 보험산업에서도 오래된 중요한 이슈였다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 체계적인 연구는 많지 않은데, 그 이유

는 이슈의 중요성에 비해 실태조사, 데이터 확보 등의 측면에서 어려움이 많았기 때문인 것으로 판단된다.

공제조직과 보험회사 간 규제의 형평성을 확보해야 한다는 논의는 2000년 이후에 본격화되어 왔다. 이는 IMF외환위기를 계기로 우체국보험과 일반공제가 영업확장전략을 취한 데서 비롯된 것으로 이해된다.

먼저 오영수·안철경·유지호·권순일(2002)의 연구는 우체국보험, 일반인 대상 공제, 조합원 대상 공제에 대한 감독현황 및 실태를 파악하고, 경영건전성 제고를 위한 구체적 방안을 제시한 보고서라고 할 수 있다. 이 보고서는 금융감독위원회의 연구용역 형태로 추진되었으며, 재무건전성에 초점을 맞추어 구체적 대안을 제시한 최초의 보고서라고 할 수 있다.

이 연구의 뒤를 이어 나온 김진선·안철경·권순일(2002)의 연구는 공제 및 우체국보험에 대한 사업 및 규제현황을 제시하고 있다. 이 보고서는 공제 및 우체국보험에 대해서 체계적 조사를 행한 최초의 보고서이나, 공제 및 우체국보험을 보험회사와 비교하여 어떻게 규제할 것인지에 대한 방안을 제시하고 있지는 않다.

그 이후에는 보고서가 아닌 보험협회의 기관지에 논단 형태로 몇 가지가 나왔다. 먼저 박한구(2004a, 2004b)는 유사보험 운영현황에 대한 조사 및 분석, 민영보험과의 비교 등을 행한 후에 유사보험의 문제점을 지적하고 민영보험과 상호균형을 이루며 발전할 수 있는 방안을 제시하였다. 이 연구들에서는 유사보험의 문제점으로 건전경영 감독체계의 미비, 불완전 보험판매 등에 의한 소비자권의 침해 소지, 보험산업의 건전한 발전에 제약, 보험인프라의 중복투자에 따른 사회적 비용 증가 등을 꼽았다. 그리고 민영보험과 상호 균형 있는 발전을 위해서는 단기적으로 현행 감독법규 체제 하에서 민영보험과 유사보험이 공정하게 경쟁할 수 있는 여건을 조성하고, 중장기적으로는 유사보험의 감독법규 및 감독기구를 「보험업법」과 금융감독위원회(금융감독원)로 일원화할 것을 제시하였다. 단기방안의 구체적 내용으로 유사보험의 감독을 민영보험 수준으로 높이고 정기적으로 현안에 대한 의견교환을 위한 유사보험운영협의회 운영, 보험산업

자율규제 틀 참여 유도, 금감원의 간접적 감독기능 수행 등을 들고 있다. 중장기 방안으로는 일반인 대상 유사보험을 「보험업법」 적용대상에 포함시켜 감독체계를 일원화하고, 예금보험제도, 세제혜택 등의 불공정경쟁 요소의 완화 등을 들고 있다.

다음으로 이재복(2008)은 국내 유사보험의 운영 현황을 간단히 정리한 후에 다음과 같은 문제점 및 개선방향을 제시하였다. 17개 정부 부처 등으로 감독기관이 다원화되어 고비용·저효율, 전문적 규제·감독체계의 미흡 및 감독기관의 전문성 결여, 유사보험기관의 난립과 소비자 권익 상실 우려 및 소비자보호 장치의 미흡, 보험규제 감독의 국제적 정합성 및 국제 통상마찰의 원인 제공 등의 문제점이 있음을 지적하였다. 그는 이러한 문제점을 해결하기 위해서 공제 사업을 「보험업법」의 규제 대상에 포함시키는 방법으로 유사보험 감독 일원화하는 것이 가장 바람직하다고 주장하였다.

## 나. 정책적 검토

연구 차원에서 공제 이슈를 검토한 것과는 달리 정책적 판단을 위해서 검토가 이루어지고 대안까지도 제시되기도 하였다. 이는 과거에는 보험회사와 공제조직 간에 단순한 경쟁의 공정성을 맞추는 데 초점이 모아진 반면에, 한·미 FTA 협상 등을 계기로 외국정부에서까지 공제에 대한 규제의 재검토를 요구하여 이루어진 점에서 차이가 있다.

먼저 재정경제부는 2007년에 우체국보험과 공제에 걸친 유사보험 운영체계 전반을 살펴보고 소비자보호 및 경쟁의 형평성 차원에서 문제가 있다는 인식에 일반공제를 중심으로 감독 합리화 방안을 제시하였다. 구체적으로는 우선 제1단계로 4대 공제에 대하여 한·미 FTA에서 합의한 사항을 「보험업법」 개정 또는 개별법령 개정을 통하여 반영하며, 농협공제의 경우 별도의 자회사로 분리한다는 것이었다. 다만 3년의 유예기간을 두고 4대 공제에 대해서 민영보험회사와 동일한 수준의 지급여력(solvency) 기준을 적용하고, 이를 금융감독위원회

가 감독하는 것으로 하였다. 이러한 와중에 농협이 공제사업부문(현재 생·손보공제 겸영)을 분리하여 생명보험회사 및 손해보험회사를 각각 설립하여 별도의 보험자회사로 전환·운영하는 방안이 제안되기도 하였다. 그리고 제2단계로 일반인을 가입시키는 공제와 규모가 큰 공제 등에 대해 검사 및 건전성기준 등에 「보험업법」 일부 규정을 적용하여 건전성 감독을 강화하는 것으로 하였다. 즉, 건전성 유지의무(제123조①), 금감위에 결산보고서 제출 및 금감원의 검사를 받을 의무, 보험모집 시 사용하는 안내자료 작성기준(제95조), 모집관련 금지행위(제97조), 특별이익(리베이트) 제공 금지(제98조), 수수료 지급 등의 금지(제99조), 공시 의무(제124조1항), 상품인허가(제127조) 등의 규정을 적용하는 방안이 제시되었다.

이후 재정경제부는 위의 방안을 기초로 공제를 규율할 방안을 「보험업법」 상에 반영하여 개정요강을 2007년 12월에 발표했으나, 금융위원회가 2008년 12월에 국회에 제출한 개정안에서는 이러한 내용을 농협 등과 추가협의를 필요하다는 이유로 유보하였다. 그러나 2007년 12월에 발표된 「보험업법」 개정요강에는 다음과 같은 내용의 공제 규제방안이 반영되어 있었다. 우선 한·미 FTA 합의 사항을 「보험업법」에 반영하기 위해 4대 공제에 대해 민영보험회사와 동일한 수준의 지급여력 기준을 적용(3년 유예)하고, 선언적 의미에서라도 금융감독위원회가 감독·실시하는 것으로 하였다. 나아가, 보험계약자 보호 등을 위한 핵심적 사항에 대해 추가적으로 「보험업법」을 적용하기로 하였다. 즉, 지급불능 사태에 따른 피해를 방지하기 위해 지급여력비율 준수 등 재무건전성 유지 의무를 부과하기로 하였다. 또한 불완전판매로 인한 피해를 방지하기 위해 안내자료 작성기준, 모집관련 금지행위, 공시의무 등을 적용하기로 하였으며, 낮은 효율로 인한 부실화를 사전에 방지하기 위하여 상품개발 시 금융감독위원회가 기초서류를 사전에 신고 또는 제출받아 심사하는 것으로 하였다. 또한 원칙적으로 소관부처의 감독권 행사를 인정하되, 「보험업법」 적용사항에 한하여 제한적이나마 금융감독위원회에 <표 I-1>과 같은 내용의 공동감독권을 부여하는 방안을 검토하였다.

〈표 I-1〉 금융감독위원회의 유사보험 공동감독권의 범위

- 금감위는 업무에 관한 자료의 제출이나 보고를 명할 수 있음
- 금감위에 결산보고서를 제출할 의무
- 금감위는 금감원으로 하여금 검사를 하게 할 수 있음
- 적용되는 「보험업법」 위반 시 관련 법률에 따른 조치 요구권

그리고 중장기적으로 조합원을 대상으로 하는 공제 중 일정 규모 이상 공제에 대해서도 「보험업법」을 단계적으로 확대 적용하는 방안을 검토하였다. 이를 위해 필요 시 「보험업법」에 ‘공제편’을 신설하거나 특별법(가칭, 「공제감독기본법」)을 제정하여 개별 공제기관의 운영·감독에 관한 사항을 통일적으로 규율하겠다는 계획이었다. 그러나 이조차도 농협이 구조조정 방안(지주사·금융자회사 설립, 공제분리 방안 등)의 확정이 필요하다는 이유로 유보를 요청함에 따라 실시되지 못했다.

### 3. 연구의 범위 및 방법

#### 가. 연구범위

이 연구는 보험회사와 직접적으로 경쟁하고 있는 일반공제조직을 중심으로 규제 일원화의 가능성과 방법을 검토하고자 한다. 여기서 일반공제조직은 공제회원의 범위를 벗어나서 일반인을 대상으로 사업을 영위하는 공제를 의미한다. 따라서 농민, 어민 등과 같은 직능에 속하지 않은 채 소정의 공제회비만 내고서 회원이 된 후에 공제를 가입하게 하는 공제조직만을 포함하게 된다. 이렇게 일반공제조직만 우선적으로 검토하는 것은 특정한 회원을 대상으로 특정한 목적하에 운영되는 조합공제와 정책성공제, 그리고 특정한 범위의 회원 간에 상호부조를 목적으로 하는 상호부조형 공제는 보험회사와 직접적인 경쟁에서 벗어나

있는 반면에 일반공제는 보험회사와 직접 경쟁하고 있기 때문이다.

이 연구에서는 재무건전성뿐만 아니라 일반공제사업 전반에 걸친 규제 및 감독 일원화 방안을 제시하고자 한다. 특히 최근에 중요한 감독 영역으로 부각되고 있는 소비자보호를 위한 영업행위 규제 분야에서 규제 및 감독을 일원화할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

이를 위해 이 보고서에서는 일반공제조직의 운영상 기초가 되는 법규 현황을 조사하고, 일반공제계약과 보험계약이 동일하게 규제되어야 하는 이유를 논증하고자 한다. 이는 전체 공제에 대한 조사는 범정부 차원의 협조 없이는 현실적으로 불가능하기 때문이며, 따라서 공제 운영 현황은 일반공제 운영의 법규 측면에 국한하여 정리하기로 한다.

구체적으로는 먼저 공제조직과 보험회사 간 운영 전반에 대해서 비교해보고, 일반공제계약이 보험계약과 경제적 기능 측면에서 동일한 점을 이론적으로 논증하며, 일반공제계약을 보험계약과 다르게 규제·감독할 경우의 문제점을 공정경쟁 등 여러 관점에서 제기하고자 한다. 이는 대부분의 기존 연구가 공제조직 운영과 공제사업과의 관계 등에 대해서 충분히 고려하지 않고 공제와 보험을 비교하는 데서부터 연구를 시작하고 있어 공제사업에 대한 이해가 충분하지 않았기 때문이다. 이에 반해 이 연구에서는 공제사업에 앞서 공제조직의 운영에 대해 이해하고 공제사업이 공제조직 운영에서 차지하는 의의를 살펴본 후, 보험과의 분야별 규제 및 감독의 차이로 인해 발생하는 불공정성을 비교분석함으로써 규제 및 감독 일원화가 공정경쟁에 얼마나 필요한 것인지를 논증해 보하고자 한다.

이렇게 일반공제계약과 보험계약이 경제적 기능에서 어느 정도 동일한가를 살펴보고 난 후에 동일규제를 어느 범위까지 적용할지에 대해서 정리할 계획이다. 이는 완전히 보험회사로 전환하기 전에는 일반공제라 하더라도 공제로서의 일반적 속성을 가지고 있기 때문에 무조건적으로 보험규제를 적용하는 것이 다른 측면에서 부작용을 가져올 우려가 있기 때문이다.

다음으로는 일반공제에 대한 규제 및 감독 방안을 제시하고자 한다. 먼저 규

제방안은 「상법」 보험편에 공제계약을 어떻게 포함시키며, 「보험업법」의 규제 내용 및 수준과 동일하게 규정할 수 있도록 제시할 계획이다. 이어서 그러한 규제를 기준으로 일반공제에 대한 감독의 전문성과 효과성 및 효율성을 높일 수 있는 방안을 제시할 계획이다.

## 나. 연구방법

동일기능·동일규제의 원칙을 구현하기 위해서는 먼저 일반공제와 보험이 동일한 기능을 함을 논증할 필요가 있다. 따라서 일반공제가 보험과 동일한 기능을 하는 상품(계약)임을 이론적으로 논증하기 위해서 경제적 기능에 대해서는 경제학적 접근을 하고, 상품 및 서비스의 법률적 특성에 대해서는 법학적 접근을 하는 것이 적절할 것으로 생각한다.

그리고 일반공제를 보험과 다르게 규제함으로써 어떠한 규제차익이 발생하는지에 대해서는 이론 및 비교분석적으로 규명하고자 한다. 이와 관련해서는 규제차익의 발생으로 인해 경쟁에서 불공정성이 발생하게 되고, 소비자보호에도 문제점을 야기하는지 여부를 규명할 계획이다. 이를 위해 규제차익이 발생하는 메커니즘에 대해서 분석하고, 구체적 규제차익이 발생하는 현상에 대해서는 규제의 직접적 비교를 통해 규명할 계획이다. 또한 공제를 보험과 동등하게 규제할 경우 어떠한 방법이 효과적이고 효율적일지에 대한 분석은 전문성과 비용의 관점에서 검토하고자 한다.

---

## 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)<sup>4)</sup>,

〈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, 손실)의 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 있다<sup>5)</sup>. 그리고 공제조직의 특성을 “① 회원 소유, ② 민주주의, ③ 연대, ④ 한정된 집단 및 목적을 위한 기여, ⑤ 이익 또는 손실의 회원 귀속<sup>6)</sup>”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 근거<sup>7)</sup>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 목적<sup>8)</sup>으로 우연한 사건 발생에 관하여 금전 및 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정하고 대가를 수수하는 계약<sup>9)</sup>”이라고 먼저 정의하고, 공제사업이란 “공제상품의 취급과 관련하여 발생하는 공제의 인수, 공제료 수수 및 공제금 지급 등을 영업으로 하는 것<sup>10)</sup>”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 일반공제<sup>11)</sup>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 있다<sup>12)</sup>.

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, 유상쌍무계약성<sup>13)</sup>, 대수의 법칙<sup>14)</sup>, 급부·반대급부 균등원칙<sup>15)</sup> 및 수지상등의 원칙<sup>16)</sup>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 있다<sup>17)</sup>.

---

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 가진다<sup>18)</sup>. 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 하다<sup>19)</sup>. 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 확대<sup>20)</sup>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.

---

## 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 나타났다<sup>21)</sup>. 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), 소프트웨어공제조합, 엔지니어링공제조합, 대한의사협회(의료사고 배상책임공제), 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
	생명공제, 제3공제	한국교직원공제회	
정책성 공제	퇴직금, 복지급여	건설근로자공제회, 중소기업중앙회(노란우산공제), 과학기술인공제회, 경기도사회복지공제회	
상호부조형 공제	사망·퇴직 급여, 복지급여	〈특별법〉 경찰공제회, 군인공제회, 대한소방공제회, 대한지방행정공제회 〈민법〉 한국관세사회, 담배인삼공제회, 세우회, 철도공제조합, 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)	공인증개사협회공제(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 공제규정<sup>22)</sup>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 못하고<sup>23)</sup>, 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
사업주체	보험회사	농협중앙회 (조합)	수협중앙회 (조합)	새마을연합회 (금고)	신협중앙회 (조합)
사업요건	• 종목별허가 (엄격한 인적· 물적 요건)	• 공제규정인가	• 공제규정인가	• 공제규정인가	• 공제규정인가
경영여부	• 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
주무부서	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"> <li>• 행위무능력자</li> <li>• 파산, 형사 처벌자</li> <li>• 금융관계법령 처벌자</li> <li>• 인허가 취소 금융기관 임직원</li> <li>• 적기시정조치 금융기관 임직원</li> <li>• 금융관계법령에 의해 해임된 자 등 (퇴직자 포함)</li> <li>• 금융위로부터 문책 이상의 조치를 받은 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행위무능력자</li> <li>• 파산, 형사 처벌자</li> <li>• 자격상실자</li> <li>• 임원당선 무효자</li> <li>• 비출자자</li> <li>• 채무연체자</li> <li>• 일정 사업 이용실적 없는 자</li> <li>• 외국인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행위무능력자</li> <li>• 파산, 형사 처벌자</li> <li>• 자격상실자</li> <li>• 임원당선 무효자</li> <li>• 비출자자</li> <li>• 채무연체자</li> <li>• 일정 사업 이용실적 없는 자</li> <li>• 외국인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행위무능력자</li> <li>• 파산, 형사 처벌자</li> <li>• 자격상실자</li> <li>• 비출자자</li> <li>• 채무연체자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행위무능력자</li> <li>• 파산, 형사 처벌자</li> <li>• 금융관계법령에 의해 해임된 자 등 (퇴직자 포함)</li> <li>• 금융관계법령에 따라 정직 이상 제재자</li> <li>• 자격상실자</li> </ul>
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"> <li>• 자산규모 2조 원 이상</li> <li>• 3명(전체의 1/2) 이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자산규모 1500억 원 이상</li> <li>• 비조합원 이사 1명 이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1명의 비조합원 이사 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임원 1/3이상 금고 이사장이 아닌 자</li> </ul>	-
감사위원회의 설치의무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자산규모 2조 원 이상</li> </ul>	중앙회, 조합	중앙회, 조합	연합회	중앙회
감사위원회의 구성 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2/3 이상이 사외이사</li> <li>• 회계·재무 전문가 1인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5인 중 3인은 외부전문가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3인 중 2인은 외부전문가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3인 중 2인은 전문이사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3인 이상 중 2/3 이상 전문이사</li> </ul>
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 있다<sup>24)</sup>. 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 위함이다<sup>25)</sup>.

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 위함이다<sup>26)</sup>.

「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, 공제상당사, 공제대리점, 공제중개사, 모집사용인	임직원, 공제상당사, 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"> <li>• 단계별설명 의무</li> <li>• 적정성의 원칙</li> <li>• 광고 준수 사항</li> <li>• 중복계약 확인의무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설명의무</li> <li>• 중복계약 확인의무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설명의무</li> <li>• 중복계약 확인의무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설명의무</li> <li>• 중복계약 확인의무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설명의무</li> </ul>
통신판매 시 준수사항 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모집</li> <li>• 청약철회</li> <li>• 계약해지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모집</li> <li>• 청약철회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모집</li> <li>• 청약철회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모집</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모집</li> </ul>
모집금지행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불분명 비교</li> <li>• 고지 방해</li> <li>• 승환계약 권유</li> <li>• 구속성계약</li> <li>• 서명위조 등</li> </ul>	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 자<sup>27)</sup>, 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 자<sup>28)</sup>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 ‘썬기’ 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 있다<sup>29)</sup>.

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

## 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"> <li>• 사업보고서</li> <li>• 대차대조표</li> <li>• 손익계산서</li> <li>• 이익잉여금 처분계산서</li> <li>• 현금흐름표</li> <li>• 자본변동표</li> <li>• 감사보고서</li> <li>• 업무보고서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대차대조표</li> <li>• 손익계산서</li> <li>• 감사보고서</li> <li>• 업무보고서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대차대조표</li> <li>• 손익계산서</li> <li>• 감사보고서</li> <li>• 업무보고서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업보고서</li> <li>• 대차대조표</li> <li>• 손익계산서</li> <li>• 잉여금처분안</li> <li>• 감사보고서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업보고서</li> <li>• 대차대조표</li> <li>• 손익계산서</li> <li>• 잉여금처분안</li> <li>• 감사보고서</li> </ul>
결산서류 제출주기	연도별, 분기별, 월별	연도별, 분기별	연도별, 분기별	연도별, 분기별	연도별, 반기별
계약준비금의 종류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험료적립금</li> <li>• 미경과보험료 적립금</li> <li>• 지급준비금</li> <li>• 계약자배당 준비금</li> <li>• 계약자이익 배당준비금</li> <li>• 배당보험손실 보전준비금</li> <li>• 비상위험 준비금</li> <li>• 재보험료 적립금</li> <li>• 보증준비금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공제료적립금</li> <li>• 미경과공제료 적립금</li> <li>• 지급준비금</li> <li>• 계약자배당 준비금</li> <li>• 계약자이익 배당준비금</li> <li>• 배당보험손실 보전준비금</li> <li>• 비상위험 준비금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공제료적립금</li> <li>• 미경과공제료 적립금</li> <li>• 지급준비금</li> <li>• 계약자배당 준비금</li> <li>• 계약자이익 배당준비금</li> <li>• 배당공제손실 보전준비금</li> <li>• 비상위험 준비금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공제료적립금</li> <li>• 미경과공제료 적립금</li> <li>• 지급준비금</li> <li>• 계약자배당 준비금</li> <li>• 계약자이익 배당준비금</li> <li>• 배당공제손실 보전준비금</li> <li>• 비상위험 준비금</li> <li>• 특별위험 준비금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공제료적립금</li> <li>• 미경과공제료 적립금</li> <li>• 지급준비금</li> <li>• 계약자배당 준비금</li> <li>• 계약자이익 배당준비금</li> <li>• 배당공제손실 보전준비금</li> <li>• 비상위험 준비금</li> <li>• 재보험료 적립금</li> <li>• 특별위험 준비금</li> </ul>
배당보험 계약의 구분계리	구분계리	-	차입 제한	-	-
신계약비의 이연 및 상각	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험계약별 구분</li> <li>• 표준계약 공제액 한도</li> <li>• 7년 내 균등상각</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공제계약별 구분</li> <li>• 예정신계약비 한도</li> <li>• 7년 내 균등상각</li> </ul>	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"> <li>• 정상: 0.5% 이상</li> <li>• 요주의: 2% 이상</li> <li>• 고정: 20% 이상</li> <li>• 회수문: 50% 이상</li> <li>• 추정손실: 100%</li> </ul>	보험과 동일	보험과 동일	보험과 동일	보험과 동일
위험관리상의 의무사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험관리체계</li> <li>• 신용·시장위험 등의 측정관리</li> <li>• 위험관리위원회의 설치</li> <li>• 위험관리세부 기준의 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험관리 체계</li> <li>• 신용·시장 위험 등의 측정관리</li> </ul>	농협과 동일	농협과 동일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험관리체계</li> <li>• 신용·시장위험 등의 측정관리</li> <li>• 위험관리위원회의 설치</li> <li>• 위험관리세부 기준의 작성</li> </ul>
유동성 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 차입 제한</li> <li>• 후순위채무 제한</li> <li>• 채권발행 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 차입 제한</li> <li>• 후순위채무 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 차입 제한</li> <li>• 후순위채무 제한</li> </ul>	• 차입 제한	• 차입 제한
재무건전성 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영실태평가</li> <li>• 위험평가</li> </ul>	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영실태평가 (상호금융)</li> </ul>
적기시정 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영개선권고, 요구, 명령</li> <li>• 경영개선계획의 제출</li> <li>• 불이행 등에 따른 조치</li> </ul>	보험과 동일	보험과 동일	보험과 동일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영개선권고, 요구</li> <li>• 경영개선계획의 제출</li> </ul>

## 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"> <li>재무·손익에 관한 사항</li> <li>자금조달·운용에 관한 사항</li> <li>조직·인력에 관한 사항</li> <li>경영지표에 관한 사항</li> <li>위험관리에 관한 사항</li> <li>회계처리기준의 변경에 관한 사항</li> <li>이해관계자에게 중대한 영향을 미칠 수 있는 사항</li> <li>감독원장이 별도로 요구하는 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재무·손익에 관한 사항</li> <li>자금조달·운용에 관한 사항</li> <li>조직·인력에 관한 사항</li> <li>경영지표에 관한 사항</li> <li>경영방침·위험관리 등 공제사업에 중요한 영향을 미치는 사항</li> <li>건전한 공제사업을 운영하지 못할 우려가 있어 주무장관의 조치를 받은 경우</li> <li>부실채권·금융사고 등이 발생한 경우 그 내용</li> </ul>	농협과 동일	<ul style="list-style-type: none"> <li>재무·손익에 관한 사항</li> <li>자금조달·운용에 관한 사항</li> <li>조직·인력에 관한 사항</li> <li>경영지표에 관한 사항</li> <li>외감법에 따른 감사 결과</li> <li>경영평가 결과</li> <li>연합회·주무장관의 검사결과</li> </ul>	농협과 동일
임시 결산 공시	분기별	분기별	반기별	-	-
수시 공시 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>금융위원회의 조치·명령에 관한 사항</li> <li>보험료 비교에 필요한 자료</li> <li>일정금액 이상의 소송제기·부실채권</li> <li>금융사고·파생상품 거래손실이 발생하거나 보험회사에 긴급조치가 취해진 경우 그 내용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>감독기관의 조치 요구를 받은 사항</li> <li>공제상품에 관한 사항</li> <li>일정금액 이상의 소송제기·금융사고</li> <li>재무건전성과 관련된 사항</li> <li>그 밖에 경영에 중대한 영향을 초래하는 사항</li> </ul>	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. 신탁도 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·개정에 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"> <li>• 법령에 따라 가입 이 의무가 되는 경우</li> <li>• 금융기관보험 대리 점 등이 모집하는 경우</li> <li>• 새로운 위험을 보장하는 경우</li> <li>• 정책성 보험의 경우</li> <li>• 자산연계형보험, 위험률변경보험 등의 경우</li> <li>• 참조준보험요율을 참고하지 않는 경우</li> <li>• 현금흐름방식을 적용하지 않는 경우 등</li> </ul>	<p>〈제출사유〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공제상품 변경 기준에 따라 변경하는 경우</li> <li>• 법령의 개정 또는 주무장관의 명령에 의하여 변경하는 경우</li> <li>• 이미 신고, 제출된 기초서류 취지를 벗어나지 않는 경우</li> <li>• 신고·제출 위험률 사용</li> <li>• 요율의 무변동</li> <li>• 재보험자 요율 사용</li> <li>• 계약자의 권익 확대, 의무축소의 경우</li> <li>• 공제계약자의 권리·의무에 영향을 미치지 않는 경우 등</li> </ul>	농협과 동일	농협과 동일	<p>〈신고사유〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률에 의하여 공제가입이 의무 되어 있는 상품</li> <li>• 세계와 관련되어 있는 상품</li> <li>• 타 금융권 업무 영역과 관련되어 있는 상품</li> </ul>
제출 서류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험상품신고서</li> <li>• 선임계리사가 검증·확인한 기초서류</li> <li>• 보험요율산출 기관 또는 독립 계리업자의 검증확인서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공제상품 신고 신청(제출)서</li> <li>• 기초서류</li> <li>• 확인담당계리사의 확인서</li> <li>• 공제요율의 적정성 확인에 필요한 서류</li> </ul>	농협과 동일	농협과 동일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공제상품 신고(보고)서</li> <li>• 기초서류</li> <li>• 공제사업자의 확인서 및 그 산출근거(새로운 예정기초율을 사용하는 경우)</li> </ul>
상품 확인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내부 선임계리사</li> <li>• 독립계리업자 등</li> <li>• 금융감독원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내부 확인 담당 계리사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내부 확인 담당 계리사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내부 확인 담당 계리사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내부 확인 담당 계리사</li> </ul>

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 신흥공제가 가장 취약한 제도를 가지고 있는 것으로 나타났다<sup>31)</sup>. 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) 신흥공제는 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 사례<sup>32)</sup>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 존재한다<sup>33)</sup>.

마지막으로 공제에 대한 감독이 개별 부처 차원에서 이루어져 전문성이 미흡하거나 비용효율적이지 못한 측면이 존재한다. 우리나라는 개별 부처의 과 수준에서 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](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.

---

## IV. 주요국의 공제사업 규제 제도<sup>34)</sup>

---

### 1. EU

#### 가. 공제사업에 관한 규제

EU에서는 보험사업자를 규제·감독하는 지침으로는 생명보험지침, 손해보험지침, 자동차보험지침, 보험중개업무지침, 재무감독에 관계된 지침 등이 채택되어 있다. 이들 보험지침에는 보험회사와 협동조합 및 상호조합 등의 상호단체를 기본적으로 같이 취급하고 있으나, 개별 조항에서는 완화조치 및 예외조치를 두는 것이 가능하게 되어 있다.

지침의 적용대상과 관련해서는 생명보험지침(2002/83/EC)과 손해보험지침(73/239/EEC)의 서문에 밝혀져 있다. 즉, 생명보험지침에서는 “그 법적 위치 부여에 의해 보장 기타 특정의 금전적 보증 요구에 대응하는 일정 상호단체는 이 지침의 대상으로부터 제외되어야 할 것이며, 또한 활동이 한정적인 분야만을 커버하는 것이고 단체의 정관에서 제한되어 있는 일정 조직에 대해서도 적용제외로 해야 할 것이다”라고 하고 있다. 그리고 손해보험지침에서는 “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 하였다.

사업면허와 관련하여 사업형태의 구분·정의는 각국의 역사적 경위와 법제도에 따라 다르나, 협동조합과 상호조합 등 상호단체도 원수면허보험업자의 사업형태로 되어 있다<sup>35)</sup>.

---

34) 損害保險事業總合研究所(2004), 石塚秀雄(2007) 등을 기초로 정리하였다.

## 〈표 IV-1〉 EU보험지침의 적용제외가 되는 공제에 상당하는 단체의 범위

생명보험지침	손해보험지침
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상호부조기관(provident and mutual benefit institutions) 중 급부금이 보유재원의 다과에 의해 변동하며, 그 회원에 대하여 적정한 일정률의 기여금을 구하는 것이 행해지는 업무(제3조 2항)</li> <li>• 수리적 준비금에 의해 항시 그 지불의무가 보증되어 있는가 여부에 구속되어 사업체 내지는 사업체의 단체 또는 상업 내지는 상업단체에 속하는 종업원 내지는 사업주를 대상으로 사망 내지는 생존 또는 사업의 중지 내지는 축소에 즈음하여 급부를 행하는 것을 목적으로 하고, 이 지침 제2조에서 규정한 생명보험사업자 이외의 자가 행하는 업무(제3조 3항)</li> <li>• 오직 사망 시에 급부하는 업무로, 그 금액이 사망자 1인당 평균장례비용을 초과하지 않는 것, 또는 현물로 급부되는 것(제3조 5항)</li> <li>• 이하의 쌍방이 해당하는 상호단체(mutual association) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 추가기여의 청구 내지는 급부금의 삭감 또는 급부를 인수한 다른 자로부터 지원을 구하는 것에 대한 정함이 정관에 있는 것</li> <li>- 연간 기여금 수입이 연속하는 3년간에 5백만 유로를 넘지 않는 것. 또한 연속하는 3년간에 연당 5백만 유로를 넘은 경우는 4년째부터 이 지침이 적용됨.</li> </ul> </li> </ul> <p>다만, 상호생명보험인수주체(mutual assurance undertaking)가 이 지침 하에 면허를 신청하여, 면허를 보유하거나 또는 면허의 인가를 얻는 것을 막지 않음(제3조 6항)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상호부조기관(provident and mutual benefit institutions) 중 급부금이 보유재원의 다과에 의해 변동하며, 기여금을 정률로 정하는 것이 행해지는 업무(손보 제1차 지침 제2조 제2항(b))</li> <li>• 법인격을 갖지 않은 조직이 보험료의 선불 또는 보험계약준비금의 적립을 하지 않고 회원 간에 상호보상(mutual cover)을 제공하는 것을 목적으로 하여 행하는 업무(손보 제1차 지침 제2조 제2항(c))</li> <li>• 이하의 모든 조건을 만족하는 상호단체(mutual association) (손보 제1차 지침 제3조 1항), 손보 지급여력지침(2002/13/EC)제1조 1항) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 추가기여의 청구 또는 급부금의 삭감에 대하여 정함이 정관에 있는 것</li> <li>- 손해배상책임위험과 신용 및 보증위험의 인수를 하지 않는 것(다만, 손해배상책임 위험이 부수위험으로서 담보된 경우는 이 제한은 없음)</li> </ul> </li> <li>- 이 지침의 대상이 되는 사업의 연간 기여금수입이 5백만 유로를 넘지 않는 것</li> <li>- 이 지침의 대상이 되는 사업의 수입보험료의 1/2 이상이 당해 상호단체의 회원이 지불한 것일 것</li> </ul> <p>• 자기가 체결하는 보험계약을 모두 재보험 드는 계약, 즉 수재보험사업(concessionary undertakings)이 출재보험사업(ceding undertakings)을 대신하여 보험계약에 기초한 의무를 이행하는 것을 정한 계약을 동종의 단체(other associations of this nature)와 체결한 상호단체(mutual association) (손보 제1차 지침 제3조 2항)</p>

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), pp. 74-75.

〈표 IV-2〉 EU보험지침상 주요 가맹국의 원수면허보험사업자 사업형태

가맹국	원수생명보험면허사업자의 사업형태	원수손해보험면허사업자의 사업형태
영국	유한책임회사, 유한책임보증회사, 무한책임회사, 산업복리급부조합법에 기초하여 등록된 조합, 우애조합법에 기초하여 등록된 조합, 로이즈보험인수협회	유한책임회사, 유한책임보증회사, 무한책임회사, 산업복리급부조합법에 기초하여 등록된 조합, 우애조합법에 기초하여 등록된 조합, 로이즈보험인수협회
독일	주식회사, 상호보험조합, 공법보험회사	주식회사, 상호보험조합, 공법보험회사
프랑스	주식회사, 상호보험회사, 사회보장법전에 기초하여 등록된 복리급부기관, 농업법전에 기초하여 등록된 복리급부기관, 상호부조조합법전에 기초하여 등록된 상호부조조합	주식회사, 상호보험회사, 사회보장법전에 기초하여 등록된 복리급부기관, 농업법전에 기초하여 등록된 복리급부기관, 상호부조조합법전에 기초하여 등록된 상호부조조합
이탈리아	주식회사, 협동조합, 보험상호조합	주식회사, 협동조합, 보험상호조합
스페인	주식회사, 상호회사, 협동조합	주식회사, 상호회사, 협동조합
네덜란드	주식회사, 상호보험회사	주식회사, 상호보험회사
벨기에	주식회사, 합자회사, 상호보험단체, 협동조합	주식회사, 합자회사, 상호보험단체, 협동조합
아일랜드	유한책임주식회사, 유한책임보증회사, 무한책임회사, 산업복리급부조합법에 기초하여 등록된 조합, 우애조합법에 기초하여 등록된 조합	유한책임주식회사, 유한책임보증회사, 무한책임회사
덴마크	주식회사, 상호회사	주식회사, 상호회사
포르투갈	주식회사, 보험상호조합	주식회사, 보험상호조합
그리스	주식회사	주식회사, 상호보험회사
룩셈부르크	주식회사, 합자회사, 상호보험회사, 협동조합	주식회사, 합자회사, 상호보험회사, 협동조합

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 76.

그런데 협동조합과 상호조합 등의 상호단체를 포함하여 지침이 적용되는 보험사업자는 그 사업 전체에 대해서 필요 지급여력(required solvency margin)

이상의 지급여력을 가지는 것이 요구된다. 나아가 필요지급여력의 1/3을 보증기금(guaranty fund)으로 하고 보험종목별로 정해진 최소 보증기금액을 하회해서는 안 된다<sup>36)</sup>. 이 최소 보증기금 기준이 되는 금액에 대해서 상호단체 및 상호적 조직(mutual-type associations)에 대해서는 1/4을 감한 금액으로 정할 수 있게 되어 있다(손해보험 1차 지침 제17조, 생명보험통합지침 제29조).

〈표 IV-3〉 유럽 주요국의 공제 관련 법률 및 조직형태

국가명	공제조직 관련 법	주요 공제조직, 연합회	
		원수 손해보험 면허사업자의 사업형태	원수 생명보험 면허사업자의 사업형태
오스트리아	보험감독법(1965, 1998), 공제조합에 대한 특별규정	-	-
벨기에	협회법, 보험회사법(1975), 공제조합연합회법(1990)	주식회사, 합자회사, 상호 보험단체, 협동조합	주식회사, 합자회사, 상호 보험단체, 협동조합
덴마크	보험업법(2001)	주식회사, 상호회사	주식회사, 상호회사
프랑스	보험법(1981, 1992), 공제조직법(1994, 2001), 농촌법(1984), 사회보장법(1994, 2002)	주식회사, 상호보험회사, 사회보장법전에 기초하여 등록된 복리급부기관, 농 업법전에 기초해 등록된 복리급부기관, 상호부조조 합법전에 기초해 등록된 상호부조조합	주식회사, 상호보험회사, 사회보장법전에 기초하여 등록된 복리급부기관, 농 업법전에 기초해 등록된 복리급부기관, 상호부조조 합법전에 기초해 등록된 상호부조조합
독일	보험감독법(1992), 장기간병보험개정법(2004), 질병공제금고법(1955)	주식회사, 상호보험조합, 공법보험회사	주식회사, 상호보험조합, 공법보험회사
이탈리아	상호부조조직법(1886), 공제조합법(1992, 1999), 민법(1942), 국민보험서비스법(1978)	주식회사, 협동조합, 보험 상호조합	주식회사, 협동조합, 보험 상호조합
아일랜드	지방자치체법(공제보험 법)(1926),	-	-

36) 손해보험에서는 자동차손해배상책임, 항공기손해배상책임, 선박손해배상책임, 일반손해배상책임, 신용 및 보증의 최소 보증기금은 3백만 유로, 그 이외의 손해보험 종목에서는 2백만 유로로 규정되며, 복수의 보험종류에 속하는 위험을 인수하는 경우는 가장 높은 금액이 적용되는 보험종류의 금액이 채용된다. 또한 생명보험에서는 3백만 유로로 규정되어 있다.

	보험법(1936, 2000), 건축조합(building society)법		
포르투갈	보험법(2002), 공제조직법(1990), 공제조합회계법(1995), 사회적연대기관법(1983)	주식회사, 보험상호조합	주식회사, 보험상호조합
스페인	민간보험조직감독법(1995), 사회공제보험규칙(1985), 각 자치주법	주식회사, 상호회사, 협동조합	주식회사, 상호회사, 협동조합
스웨덴	보험사업법 (공제보험 규정을 포함) (1982)	-	-
영국	회사법(보증유한회사CLG규정 포함)(1985), 친목조합법(1974), 금융서비스시장법(2000), 건축조합(building society)법(1986, 1997), 공제조합시행령(2001), 신용조합법(1979)	유한책임회사, 유한책임보증회사, 무한책임회사, 산업복리급부조합법에 기초하여 등록된 조합, 우애조합법에 기초하여 등록된 조합, 로이즈보험 인수인 협회	유한책임회사, 유한책임보증회사, 무한책임회사, 산업복리급부조합법에 기초하여 등록된 조합, 우애조합법에 기초하여 등록된 조합, 로이즈보험 인수인 협회
네덜란드	민법(상호보험회사, 질병보험금고)(1989), 질병기금법ZFW(1999)	주식회사, 상호보험회사	주식회사, 상호보험회사
핀란드	보험회사법(1979)	유한책임주식회사, 유한책임보증회사, 무한책임회사	유한책임주식회사, 유한책임보증회사, 무한책임회사, 산업복리급부조합법에 기초해 등록된 조합
그리스	영리보험사업법 (1970, 1996 대통령령), 협동조합법(1984)	주식회사, 상호보험회사	주식회사
스위스	보험감독법(1978, 2003), 장기간병보험법	-	-
룩셈부르크	상호부조조직법(1961)	주식회사, 합자회사, 상호보험단체, 협동조합	주식회사, 합자회사, 상호보험단체, 협동조합

자료: 石塚秀雄(2007), p. 144.

## 나. 기타 정책사항

EC조약 48조의 정의 규정에서 협동조합 단체는 사업체로서 영리회사와 동일하게 취급되며, EU 세제 관련 지침에서도 기본적으로 보험회사와 동등하게 적용받고 있다. 다른 가맹국의 모회사 및 자회사에 적용하는 공통 세제에 관한 지침(90/435/EEC)으로 모회사와 다른 가맹국에 소재하는 자회사 사이의 이익 배분과 관련된 과세에 대해 모회사가 소재하는 가맹국은 해당 모회사가 다른 가맹국이 자회사로부터 취득하는 이익을 모회사의 과세 소득에서 공제하거나 모회사의 세액에서 자회사의 납세액을 공제할 수 있다.

동 지침을 채택할 경우, 많은 가맹국이 회사 범위에서 협동조합 등이 제외되었기 때문에 동 지침에 의한 이점은 얻지 못했지만, 2003년 12월에 개정 지침(203/123/EC)이 채택되고 부표에 각 가맹국의 협동조합·상호조합 등이 추가됨으로써 보험회사와의 차이는 사라졌다.

## 2. 영국

### 가. 공제 규제 제도 현황

영국에서 공제(mutual)라는 말은 널리 비영리협동 조직의 총칭 및 상호부조의 정신·기능을 나타내는 말로 사용되고 있다. 그리고 공제조합(mutual societies)<sup>37)</sup>이라는 명칭이 법률적으로 처음 사용되는 것은 「금융서비스시장법(FSMA)」에서이다.

37) 최근에는 사회적 경제, 사회적 기업이라는 말도 이들 섹터를 총칭하는 용어로 사용되고 있다.

〈표 IV-4〉 금융업 분야에 진출한 상호조합

조직 형태	개요	근거법	
		규제·감독	등록·사업범위
친목 조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기보험(생명보험), 손해보험, 질병보험 등을 취급할 수 있음</li> <li>• 자동차보험과 주택보험 등의 손해보험 종목은 취급할 수 없었지만, 1992년 친목조합법의 시행에 따라 친목조합의 법인화 및 자회사 설립이 인정되게 되어, 자회사를 통하여 광범위한 상품을 취급할 수 있게 되었음</li> <li>• 그러나 친목조합은 감소 경향에 있고 보험시장에서 위상도 크다고 볼 수 없음</li> </ul>	2000년 금융서비스 시장법 (FSMA2000)	1974년 친목조합법 (Friendly Societies Act 1974) 1992년 친목조합법 (Friendly Societies Act 1992)
주택 금융 조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친목조합의 파생적인 형태로 봄</li> <li>• 업무는 주택 저당 대부, 예금 분야가 중심이며, 각각 약 20% 정도의 시장점유율을 보임. 보험은 인수할 수 없지만, 일부 보험 판매하는 조합도 있음</li> <li>• 그러나 주식회사 형태로 전환하는 경우가 늘고 조합 수는 감소 경향임</li> </ul>		1986년 주택금융 조합법 (Building Societies Act 1986)
협동 조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률상에서는 직업영역의 상호부조조직 및 생활협동조합 등과 같은 진정헌(bona fide) 협동조합과 주로 회원 이외에 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 법인협동조합 2종류가 있음</li> <li>• 후자로서 등록을 받기 위해서는 일반회사 형태로서는 아니고 협동조합으로서 등록하는 합리적인 근거가 필요함</li> </ul>		1965년 산업복리 급부조합법 (Industrial and Provident Societies Act 1965)
신용 조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조합원이 직업과 지역 등 공통된 관계로 연대되어 있으며, 저리 융자 대출, 예금 등의 업무를 하고 있음</li> <li>• 기본적으로 직업과 지역 등의 점포도 직원도 없이 자원봉사 이사회에 의해 무보수로 업무를 하는 것이 특징임</li> </ul>		1979년 신용조합법 (Credit Unions Act 1979)

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 81.

이 법의 제XXI편 공제조합에 속하는 것으로는 친목조합(friendly societies), 주택금융조합(building societies), 산업복리급부조합(industrial and provident societies), 신용조합(credit unions) 등이 있다. 이들 조직은 운영 취지와 회원제를 통한 비영리 조직이라는 면에서 공통점을 갖지만 역사적인 흐름 속에서 현재

의 조직형태로 변모하였는데, 보험을 인수는 주로 친목조합과 주택금융조합을 통해 이루어지고 있다.

친목조합은 「친목조합법(Friendly Society Act)」에 근거를 두고 있는데(1974년 법, 1992년 법), 2001년에 FSMA2000과 연계하여 친목조합이 한정적인 보험 사업을 하도록 개정이 있었다.

〈표 IV-5〉 친목조합에 대한 FSMA의 적용

구분	관련 항목
고수준 기준 (High Level Standards)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principle for Business: PRIN</li> <li>• Senior Management Arrangements, Systems and Controls: SYSC</li> <li>• Threshold Conditions: COND</li> <li>• Statement of Principle and Code of Practice for Approved Persons: APER</li> <li>• The Fit and Proper test for Approved Persons: FIT</li> <li>• General Provisions</li> </ul>
업무행위기준 (Business Standards)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interim Prudential Sourcebook: IPRU</li> <li>• Conduct of Business: COB</li> <li>• Client Assets: CASS</li> <li>• Market Conduct: MAR</li> <li>• Training and Competence: TC</li> <li>• Money Laundering: ML</li> </ul>
규제절차 (Regulatory Processes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Authorisation: AUTH</li> <li>• Supervision: SUP</li> <li>• Enforcement: ENF</li> <li>• Decision making: DEC</li> </ul>
분쟁처리 (Redress)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispute resolution Complaints: DISP</li> <li>• Compensation: COMP</li> <li>• Complaints against the FSA</li> </ul>

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 95.

「친목조합법」은 등록 및 사업범위 등에 관해서 적용되는데, 그에 따르면 자발적인 공제조직(voluntary, mutual organization)은 조합원에 대해서 장기보험계약<sup>38)</sup>과 손해보험계약<sup>39)</sup> 등을 제공할 수 있다. 그리고 사업에 대한 구체적 규제

38) 여기에는 생명보험 및 연금, 결혼 및 출산에 관한 보험, 링크형 생명보험, 종신건강

는 FSMA가 적용되는데, 자세한 사항은 <표 IV-5>와 같이 정리할 수 있다.

이러한 규제의 틀이 적용되어 친목조합에 적용되는 규제의 상세한 내용을 정리하면 <표 IV-6>과 같이 정리할 수 있다.

이를 통해서 알 수 있는 것은 친목조합이 공제사업을 운영한다 하더라도 그에 대한 규제의 내용은 보험사업에 대한 규제와 대부분 같을 수밖에 없다는 점이다. 또한 친목조합에 대한 감독의 주체도 보험회사와 마찬가지로 금융감독청(FSA)로 되어 있다.

그리고 「주택조합법」(1986년, 1997년)에 의하면 그 사업의 중심은 주택자산을 위한 대부, 일반대부, 투자, 은행, 보험서비스를 할 수 있다. 보험업무를 행하는 비영리회사조직, 협회(association), 클럽(club)의 법적 형태로서 받아들여진 것이 보증유한회사(CLBG)(1985년법)인데, 주주가 아니라 보증인이다. 이에 대한 감독의 주체는 보험회사와 마찬가지로 금융감독청(FSA)으로 되어 있다.

한편, 「산업복리금부조합법」에 의거하여 사업을 영위하는 조직 중 협동조합의 형태로 보험을 인수하고 있는 유일한 조직으로는 협동보험조합(Cooperative Insurance Society Limited, 이하 C.I.S라고 함)이 있다. C.I.S는 생명보험과 손해보험 대부분의 종목에 걸쳐 영업을 하고 있는데, 협동조합은행(Cooperative Bank)과 함께 협동조합금융서비스(Cooperative Financial Service)이라는 중간지주회사<sup>40)</sup>에 속해 있다. C.I.S에 대한 감독의 주체도 보험회사와 마찬가지로 금융감독청(FSA)으로 되어 있다.

보험, 토탈연금, 자금상환계약, 연금기금관리계약 등이 포함된다.

39) 여기에는 상해보험, 질병보험, 기타 재무적 손실이 포함된다.

40) 이 중간지주회사가 속한 전체 조직은 협동조합그룹(Cooperative Group)이다.

〈표 IV-6〉 영국의 친목조합과 보험회사 규제 제도 비교

구분	친목조합	보험회사
근거법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000년 금융서비스시장법</li> <li>• 1992년 친목조합법(법인친목조합)</li> <li>• 1974년 친목조합법(비법인친목조합)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000년 금융서비스시장법</li> <li>• 1985년 회사법</li> </ul>
감독관청	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융감독청(FSA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금융감독청(FSA)</li> </ul>
면허요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면허 필요(설립은 FSA 등록)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면허 필요</li> </ul>
조직형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1974년 친목조합법에 기초한 비법인 친목조합, 또는 1992년 친목조합법에 기초한 법인친목조합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주식회사 및 상호회사</li> </ul>
재무요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험회사와 동일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 충분한 기금·자본금의 확보</li> <li>• FSA의 규정서에서 정한 산정방법에 의한 지급여력비율의 유지</li> </ul>
상품규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비법인친목조합: 생명보험, 곤공사의 급부 등(회원 및 그 가족이 대상, 급부한도액 있음)</li> <li>• 법인친목조합: 장기보험, 상해보험, 질병보험 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제한 없음(다만, 생존보 겸영 금지)</li> </ul>
모집체계 및 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험회사와 동일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인가업자·지정대리인이 모집할 수 있음(FSA의 규정서를 따르나, 손해보험 모집에 관한 규제는 2005년 1월부터)</li> </ul>
자산운용·투자 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험회사와 동일 (다만, 일정의 소규모 친목조합은 책임을 채우는데 충분한 유동자산을 보유하고 있으면 좋음)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업종류에 대응한 자산보유규제</li> <li>• 통화매칭·자산의 지역한정규제</li> </ul>
책임준비금의 적립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적립의무 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적립의무 있음 - 미경과보험료·미경과위험·장기보험사업준비금 및 지불비금</li> </ul>
공시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험회사와 동일(다만, 일정의 소규모 친목조합은 대상에서 제외)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계약자의 청구에 의해 FSA에 제출하는 정기보고서류의 제공의무 있음</li> </ul>
감독 및 검사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정기보고: 장기보험은 매년, 손해보험은 3년에 1회 재무제표를 제출(단, 일정한 규모 이하의 조합은 3년에 1회 간이보고만)</li> <li>• 임점검사: 보험회사와 동일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정기보고: 매년 FSA에 재무제표 제출</li> <li>• 임점검사: FSA의 규정서에 기초한 검사</li> </ul>
적기시정 조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험회사와 동일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지급여력에 관한 최저요건을 충족하고 있지 않거나 또는 그 가능성이 있는 경우에는 FSA에 개선계획에 관한 보고서 등을 제출해야 함</li> </ul>

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 117.

## 나. 기타 정책사항

영국은 2001년 10월에 사회적 기업(Social Enterprise) 관련 인프라를 구축하기 위하여 정부관리 및 여러 부문의 이해당사자들로 구성된 8개의 작업단을 만들어 사회적 기업이 당면한 문제를 살피고 이를 지원하기 위한 대책을 제안하기 시작하였다. 이후 2002년 7월 이를 바탕으로 한 『사회적 기업 성공전략(Social Enterprise: A Strategy for Success)』을 공표하였으며, 정책의 성공적인 이행을 위해 목적달성에 필요한 법 제정, 재정지원, 우수 사회적기업체 표창 등을 지원하였다. 또한 재정지원기구(Funding Bodies)를 창설하여 창업자금을 증여금 혹은 시한부 대여의 형식으로 지원하고 투자주체에게 5%의 소득세 환급(Income Tax Relief)<sup>41)</sup>을 비롯한 대상 업체의 실적에 따른 면세 혜택을 더하여 이윤 배당도 받을 수 있도록 조치하였다.

친목조합의 경우, 낮은 보험료로 저소득층에게 급부금을 지급하는 것이 친목조합의 기본적 이념임을 감안하여 100년 이상 전부터 세제상 우대조치를 받아왔으며, 경제적 약자인 조합원은 상부상조에 의한 상호이익을 증대시켰다. 한편, 잉여금은 조합원의 이용도에 비례하여 배분하고 이에 대한 조세 부과는 면제이다. 현재 친목조합은 근본이념과는 다소 떨어져 일반 보험회사와 큰 차이는 없지만, 이러한 역사적 배경으로 인해 친목조합은 여전히 세제 우대조치 혜택을 받고 있다. 우대상품으로서 저축성이 높은 ‘비과세 저축 계획(tax-exempt savings plans)’ 생명보험 상품이 있으며, 친목조합 상품에서 세제상 혜택을 받기 위해서는 다음의 몇 가지 조건<sup>42)</sup>을 만족해야 한다. 또한 세제혜택 상품을 판매하는 친목조합에도 법인세에 대한 우대조치를 받기 때문에 대부분 친목조합

41) 재무부와 제3섹터청(사회적 기업 육성을 위한 조직)은 공동으로 중소기업국 및 국세관세청과 협력하여 지역사회 투자 세금 감면(Community Investment Tax Relief) 및 다른 인센티브 제도들을 운영하여 사회적 기업에 이익이 되도록 개선하였다.

42) 적립기간이 10년 이상이거나 정기적으로 보험료 납부가 이뤄져야 하며, 이 조건에 부합하게 되면 월액으로 최대 25파운드의 보험료 상품과 연액으로 최대 270파운드까지의 보험료 상품일 경우에는 만기 시 이익금에 대한 세금이 부과되지 않게 된다.

의 주력 상품 중 하나가 되고 있다. 보험회사가 판매하는 유사한 상품에 개인저축계좌(ISA: Individual Savings Account) 상품이 있으며, 이것은 친목조합에서도 판매가 가능하다.

### 3. 독일

#### 가. 공제 규제 제도 현황

독일의 보험 규제감독은 1901년에 「보험감독법(Versicherungsaufsichtsgesetz: 이하 VAG)」이 제정되면서 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있다. 「보험감독법」에서는 보험이 보험계약자의 불의의 사고에 대응하는 것이며 장기에 걸친 계약이라는 점을 고려하여 피보험자 이익의 충분한 보호와 보험계약에 기초한 채무이행의 확보가 보험감독의 중요한 원칙임을 명확히 하고 있다(VAG 81조).

〈표 IV-7〉 독일의 보험·공제 규제·감독의 개요

보험감독법 적용 여부	피감독기관의 유형
보험감독법 (VAG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방금융 감독청                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독일 국내에서 보험사업을 하는 민영 보험회사</li> </ul> </li> <li>• 주식회사</li> <li>• 상호보험조합: 대조합, 소조합(VAG 적용이 일부 면제)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2주(州) 이상에 걸쳐 영위하는 공영보험회사<sup>1)</sup></li> <li>- 외국보험사업자</li> </ul> </li> <li>• 주 보험 감독 당국: 1주(州)에서만 영위하는 공영보험회사<sup>2)</sup></li> </ul>
보험감독법 적용 제외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직업별 조직·원조 단체</li> <li>• 상공회의소 연합</li> <li>• 기초지역 상공회의소 연합</li> <li>• 공법상의 단체</li> <li>• 지역적 활동</li> </ul>

주: 1) 민영회사, 2주 이상에 걸친 공영회사에도 경제적 중요성이 작으면 BaFin의 판단하에 주보험 감독 당국으로 이관할 수 있음.

2) 일정한 조건에 해당할 경우에는 BaFin 감독으로 이관할 수 있음.

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 121.

보험사업자는 연방금융감독청(이하 BaFin이라 함)의 감독을 받지만 경제적 중요성이 작은 것은 주(州)의 소관으로 하고 있어, 연방과 주에 걸친 두 개 기관이 보험감독자 역할을 담당하고 있다. 규제감독은 크게 개설규제와 계속적 감독으로 나뉘지만 개설규제에는 보험사업자의 형태를 주식회사, 상호보험조합, 공법상의 단체 및 시설로 한정하고 있다(VAG 7조). 한편 직업별 조직·원조단체, 상공회의소 연합, 기초지역 상공회의소 연합, 공법상의 단체, 지역적 활동에 대해서는 「보험감독법」의 적용이 제외된다. 그렇기 때문에 「보험감독법」(VAG, 1992, 2005)에서는 제3편 상호보험조합(association)(VVG)(제15조에서 제53조까지)을 두어 공제조직에 관한 규제의 근거를 마련하고 있다.

〈표 IV-8〉 독일의 상호보험 및 소조합에 대한 적용 법규

구분	상호보험조합 (주식회사와 기본적으로 동일)	소조합
근거법	• 보험감독법 외	• 보험감독법 외 단, 보험감독법의 일부 적용 제외 또는 적용 완화 있음
감독관청	• 연방금융감독청 또는 주감독청	• 연방금융감독청 또는 주감독청
면허요건	• 면허 필요 - 공증인에 의한 정관의 인증 - 자기자본 증명 - (생명보험)책임보험계리인을 선정	• 면허 필요 - 정관의 공증인에 의한 인증 불필요 - 자기자본을 증명할 필요 없는 경우가 있음 - (생명보험)책임 보험계리사의 선정 면제 있음
조직형태	상호보험조합(사단법인)	상호보험조합(사단법인)
재무요건	• 정관에 기금 명기 • 정관에 기금 상각 명기	• 정관에 기금 명기 - 다른 담보에 의한 대체 있음 • 정관에 기금 상각 명기 - 면제 있음
상품 규제	• 제한 없음 단, 생손보 겸영은 금지	• 제한 없음 단, 생손보 겸영은 금지
모집체계 및 규제	• 모집인의 등록·면허제도 없음	• 모집인의 등록·면허제도 없음
자산운용·투자규제	• 자산 운용 내용의 보고 의무 • 다른 기업으로 출자 제한·보고 의무	• 일반보험회사와 동일 단, 적용이 면제되는 경우 있음
책임준비금 적립	• 적립 의무 있음	• 적립 의무 있음 단, 적용 면제되는 경우 있음
공시	• 결산서·사업보고서를 등기 법원에 제출 • 계약자의 요청에 따라 결산서·사업 보고서 송부	• 결산서·사업보고서를 등기 법원에 제출 • 감독청이 검사할 경우는 계약자에게 정보 개시 면제
감독 및 검사	• 결산 감사인의 조사, 감독관청에 보고 • 감독관청 자신에 의한 감사는 필요	• 결산 감사인의 조사, 감독관청에 보고가 면제되는 경우 있음 • 감독관청 자신에 의한 감사는 불필요
적기 시정조치	• 감독청의 요청에 따라 지급 계획 제출 - 감독청에 의한 자산 처분 제도 - 계약 이전에 감독청의 인가를 필요로 함	• 추가 출자보험 청구제도 있는 조직 등은 조기 시정 조치 적용 제외임 단, 생명보험 등 일부의 사업을 하는 소조합은 일반 상호보험조합과 동일

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 139.

상호보험조합에 대한 규제의 주요 내용을 살펴보면 제15조에서는 VVaG를 “상호부조(공제) 원칙에 기초하여 조합원의 보험업무를 행하는 단체(association)”라 규정하고 있다. 제29조는 조합원 및 부과금 등을 규정하고 있으며, 제52조의 조합원 부과금의 경감조치에 관한 조항에서는 「협동조합법」의 조문을 적용하는 취지를 규정하고 있다. 그리고 제53조는 ‘소규모상호(공제)보험단체(KVV)’에 대한 규정인데, 단체가 소규모인가는 감독관청이 결정하는 것으로 되어 있다.

소조합은 상호보험조합으로서 「보험감독법」에 기초한 감독을 받지만 그 사업은 경제적 중요성이 작고 보험종류, 지역, 보험 가입자의 범위, 활동범위 등이 한정되기 때문에 「보험감독법」의 적용이 일부 제외되거나 또는 완화되는 경우가 있다.

「보험감독법」 이외에 소조합에 관한 감독법규는 「보험계약법」(VVG: Versicherungsvertragsgesetz), 「보험제도를 위한 연방(금융)감독청 설치에 관한 법률」(BAG: Gesetz über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen), 「상법전」(Handelsgesetzbuch), 「민법전」, 「협동조합법」 등이 있다.

## 나. 기타 정책사항

소조합은 사법상의 법인으로 분류되지만 세제 등의 우대조치에 대해서는 특별히 다른 법적 조직과의 차이는 인정되지 않는다.

# 4. 프랑스

## 가. 공제 규제 제도 현황

프랑스의 경우 공제조직은 보험상호조합, 상호부조조합, 절약조합, 농업상호보험금고가 있다.

먼저 보험상호조합은 「보험법」(L322-26-4조)에서 상호보험회사의 한 형태로 정의되는데, 다음과 같은 성격을 갖는 비영리조합이다. 즉, ① 변액출자금의 지불에 의해 담보위험이 발생한 경우에 있어서 채무의 전액결제를 조합원에 보장, ② 지역적 또는 동업적 성격, ③ 계약 획득을 위해 어떠한 중개자에게도 보수를 지불하지 않음, ④ 관리자 또는 이사에게 어떠한 보수도 지불하지 않음, ⑤ 정관에 정한 조건에서 그 조합원 사이에 수입잉여를 전액분배 등이다.

〈표 IV-9〉 프랑스의 공제 개요 및 근거법

구분	개요	근거법
보험상호조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생명보험 이외의 상품을 취급하는 상호보험회사(Sociétés d'assurance mutuelles)의 일종이지만, 영업은 본점 소재지와 그 인접도에 한정되거나 혹은 일정한 직업을 가진 사람을 모집 대상으로 한정하는 등 상호보험회사와 비교해 조합원의 유대감이 강함</li> </ul>	보험법 (code des assurances)
상호부조조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 프랑스의 공적 의료보험은 의료비의 약 75% 정도밖에 보장이 되지 않으며, 환자는 병원 등의 창구에서 일단 전액을 모두 지불한 후, 공적 의료보험 부분을 국가(병원 금고)에 청구함. 남은 25% 정도는 자기가 부담하기 때문에 자기부담부분을 보장하기 위해 상호부조조합 등의 민간보험에 임의로 가입하는 사람이 많음</li> <li>• 직업별 상호부조조직을 그 기원으로 하여 질병보험의 자기 부담분의 보장 활동이 대부분을 차지함</li> </ul>	상호부조조합법 (code de la mutualité)
절약조합 (Prévoyance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동협약에 기초해 사망, 질병, 상해, 출산, 취업불능, 고도장해 등의 보장을 제공하는 단체이며, 실업보장을 취급하는 단체도 있음</li> <li>• 직업 영역마다 참가해 공적 보험에서 담보되지 않는 부분의 보장을 담당하고 있음</li> </ul>	사회보장법 (code de la sécurité sociale)
농업상호보험 금고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업종사자를 대상으로 한 질병, 출산, 노령, 가족급부, 노동재해보험을 취급함</li> <li>• 각지의 지방금고가 부금을 보아 지방금고는 그 소재지를 관할하는 지역금고에 담보 위험의 전부를 출재하고 지역금고는 중앙금고에 출재하고 있음</li> </ul>	농업법 (code rural)

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 141.

상호부조조합은 「상호부조조합법」(Code de la Mutualité, 1985년, 2001년, 2005년 개정)에 근거를 두고 있는데, 그에 따르면 제1조에 해당하는 제L-111-1 조에서 “상호부조조합(mutuelles)이란 비영리 민간법인이다. 공제조합은 조합원의 기여금으로 정관에 근거하여 위험의 예방(prévoyance)활동, 연대활동, 상호부조활동을 행하며, 조합원의 문화적·도덕적·지적·신체적 발전에 공헌하며, 조합원의 생활조건 개선에 공헌한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 공제조합의 목적으로서 ① 보험활동(사망, 사고, 질병, 결혼·출산, 저축 등 인간생활에 관한 대처, 생활부조, 주택대부, 실업수당), ② 실업, 장애, 가족, 노령, 수발 등의 리스크 예방, ③ 사회적 활동, 보건활동, 문화활동, ④ 「사회보장법」·「농촌법」(code rural)·국가 및 지방자치체에 의한 사회수당의 실시를 들고 있다.

또한 제L-112-2조에서는 이 법의 적용을 받지 않는 조직은 mutuel, mutuelle, mutualité, mutualiste를 명칭으로 사용하는 것을 금지하고 있는데, 이 중에서 보험회사로 인정되는 것에 대해서는 mutuelle를 사용하는 것으로 하고 있다. 따라서 상호(공제)회사(mutuelle d'assurance)는 「보험업법」의 적용도 받는데, 그 원칙은 1인 1표의 공제 원칙이 적용된다.

제L-112-3조에서는 사회보장제도에 편입된 공제조합에 대해서는 법률·정관에서 그 취지를 규정하는 것으로 되어 있으며, 사회보장제도의 보완적 역할을 맡은 공제조합은 「공제조직법」에 기초하고 있다. 이 제도를 위해 공제조직최고회의와 지방공제조직조정위원회가 존재하는데(2001년 시행령), 전국조직인 공제조직최고회의는 정부, 각 공제조합연합회, 노동단체, 의료관계단체의 57인 대표에 의해 구성된다.

‘절약조합’(intitutions de prévoyance)은 「사회보장법」에 근거를 두고 있으며, EU의 보험정책에 따라서 보다 보험회사적인 성격이 부여된다.

한편 상호보험금고(caisse)라는 명칭의 조직도 공제조직으로서 존재한다. 이 조직은 「농업법」 및 「보험법」에 그 근거를 두고 있다.

〈표 IV-10〉 프랑스의 보험·공제 유사 제도 개요

구분	보험상호 조합	상호부조 조합	절약조합 (Prévoyance)	농업상호 보험금고	일반보험 회사
근거법	보험법전	상호부조조합 법전	사회보장법전	농업법전· 보험법전	보험법전
감독청	경제재정산업 부(규제),보험· 공제감독위원회 (감독),보험기 업위원회(인가)	고용연대성 (규제·인가), 보험·공제감독 위원회(감독)	고용연대성 (규제·인가), 보험·공제감독 위원회(감독)	보험기업위원회 ·농업담당성 (인가), 보험· 공제감독위원 회(감독)	경제재정산업 성(규제), 보험·공제감독 위원회(감독), 보험기업위원 회(인가)
면허 요건	면허 요함 300명 이상의 조합원 필요함	면허 요함	면허 요함	면허 요함 7명 이상의 가입자가 필요함	면허 요함
조직 형태	지역적·직업 영역적 연결을 갖는 상호조직	상호보험조직	직업영역이 연결고리로서, 노사협정에 의해 설립되는 상호보험조직	농업피용자· 경영자에 의한 상호조직	주식회사 또는 상호보험회사
재무 요건	설립기금이 필요 (최저액은 규정 되어있지 않음)	일반보험회사 와 동일	일반보험회사 와 동일	일반보험회사 와 동일	소정의 지급역력 및 미니멈개런티 펀드가 필요
상품 규제	생명보험을 운영할 수 없음	생명·질병· 상해·연금 등	의료·상해보험, 생활 급부, 실업 급부	농업종사자의 의료·상해보험, 가족급부, 노동재해보험	약관 요율규제는 없지만, 보험종 목마다 면허 취득 필요 단, 생·손보 겸영은 금지
자산운용· 투자규제	일반보험회사 와 동일	일반보험회사 와 동일	일반보험회사 와 동일	일반보험회사 와 동일	투기적이지 않은 것에 한정 - 사채, 주식, 부동산 등
책임준비 금적립	적립 의무 있음	적립 의무 있음	적립 의무 있음	적립 의무 있음	적립 의무 있음
공시	의무화되어 있음	의무화되어 있음	의무화되어 있음	의무화되어 있음	의무화되어 있음
감사 및 검사	일반보험회사 와 동일	일반보험회사 와 동일	일반보험회사 와 동일	일반보험회사 와 동일	서류상의 검사 및 출입 검사
적기시정 조치	일반보험회사 와 동일	일반보험회사 와 동일	일반보험회사 와 동일	일반보험회사 와 동일	보험·공제감 독위원회에 의한 특별감사·재생 절차 있음

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), pp. 158-159.

프랑스의 보험사업에 관한 규제를 하는 곳은 경제재정산업부(Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie: 이하 MINEFI)이다. 보험상호조합의 경우에는 보험과 마찬가지로 MINEFI의 규제를 받으며, 보험기업위원회로부터 설립인가를 얻는다. 상호부조조합 및 절약조합에 관한 규제를 하는 곳은 고용연대부(Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité)이며, 감독은 보험·공제감독위원회(Commission de Contrôle des Assurances, des Mutuelles et des Institutions de Prévoyance: 이하 CCAMIP)<sup>43)</sup>가 한다. 한편 상호보험금고에 대한 인가는 보험기업위원회 및 농업담당부가 공동으로 하며, 감독은 상호부조조합 및 절약조합과 마찬가지로 보험·공제감독위원회가 한다.

## 나. 기타 정책사항

보험회사, 상호부조조합, 절약조합 간에는 상품세제, 법인세제에서 다양한 차이가 있으며, '보험계약에 대한 과세'는 종래에는 상호부조조합 및 절약조합이 판매하는 의료보험계약에 보험료세(세율 7%)가 부과되지 않았지만, 2002년 10월에 법이 개정되어 일반 보험회사와의 차이는 없어졌다. 그러나 상호부조조합과 절약조합이 판매하는 다른 보험상품(상해, 어시스턴스, 소송비용 등)은 보험회사에 의해 판매되는 상품과 달리 여전히 면세이다.

43) 보험·공제감독위원회는 보험감독위원회(Commission de contrôle des assurances: CCA)와 공제감독위원회(Commission de Contrôle des Mutuelles et Institutions de Prévoyance: CCMIP)가 업무를 효율적으로 이루기 위해 통합된 것이다. 보험·공제감독위원회는 법인격을 갖는 독립된 공적기관으로 감독대상 조직으로부터 부과금을 징수함으로써 재정 면에서의 독립성을 갖고 있으며, 또 인사 면에서는 공법에 기초한 직원과 민법에 기초한 종업원이 병존함으로써 유연한 운영이 가능하게 되어 있다(「금융안전법」 30조).

〈표 IV-11〉 각 사업자간의 규제의 차이

구분	보험회사	상호부조조합	절약조합
상품에 대한 과세			
보험계약에 대한 과세			
질병리스크 그 이외의 리스크	과세/면세 <sup>1)</sup>	과세/면세 <sup>1)</sup>	과세/면세 <sup>1)</sup>
	과세	면세	면세
법인에 대한 과세			
법인세: • 수익 • 부동산 또는 비경영 참가 투자 증권의 매각익 • 경영 참가 장기 출자증권의 매각익 • 연간 건적 과제	• 33.33%+부과세 <sup>2)</sup> -2003년에는 34.3% 의 실효 세율	• 특정한 금융소득 에 한정된 과세 기초 - 24% 또는 10% (부과세 없음)	• 특정한 금융소득 에 한정된 과세 기초 - 24% 또는 10% (부과세 없음)
	• 19%+부과세, - 2003년에는 19.6% 의 실효세율	면세	면세
	과세	면세	면세
영업세	과세	면세	면세
급여세	과세	과세 <sup>3)</sup>	과세
도제세	과세	면세	면세
회사용 차량세	과세	비과세	비과세
부동산 취득 등기세	과세	과세	면세
준비금 초과 적립세	과세	비과세	비과세
금융기관세	과세	비과세	비과세
회사의 사회보장 연대 기여금	과세	비과세	비과세
법인소득에 기초한 사회보장 기여금 <sup>4)</sup>	과세	비과세	비과세

주: 1) 이른바 '연대'의 무보험은 제외함.

2) 2003년에 당 부과세는 보통법 세율로 산출된 세금의 3%를 나타냄.

3) 종업원 30명 미만의 상호부조조합에 대해서는 부분적으로 과세함.

4) 2000년도에 제정, 보통법에 기초해 계산된 법인세의 3.3%를 세액으로 함.

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 153.

## 5. 미국

### 가. 공제 규제 제도 현황

미국에서 상호부조를 목적으로 하는 비영리 보험조직으로는 우애조합(Fraternal Benefit Society), 리스크교환조합(Reciprocal<sup>44</sup>), 자선기부연금(Charitable Gift Annuity), 복수고용주복지후생제도(Multiple Employer Welfare Arrangement), 리스크보유단체(Risk Retention Group) 등이 있다. 이들 보험조직을 규제하는 법률로는 각 주의 「보험법」 및 「공제보험법」, 「비영리회사법」(1986), 「내국세법」(IRC) 등이 있다.

먼저 각 주 차원에서는 「보험법」과 「공제보험법」이 공제조직을 규율할 수 있다. 예를 들어 텍사스 주 「보험법」(Insurance Code)상의 보험회사의 범주에는 리스크교환조합, 우애조합이 포함되어 규제를 받는다. 그리고 콜로라도 주의 경우 「비영리회사법」(The Revised Model Non-Profit Corporation Act(1986))이 공제를 규율하고 있다.

기타 연방 차원에서 전미보험자등록(National Insurance Producer Registry), 「의료선택법」(Health Care Choice Act), 「내국세제규칙」(Treasury Tax Regulation)이 공제조직을 규율할 수 있다.

#### 1) 우애조합

우애조합에 대해서는 전미우애조합회의(National Fraternal Congress of America: 이하 NFCA)<sup>45</sup>)가 작성한 「우애조합에 관한 보험모델법」(Model Fraternal Code: 이하 'NFCA모델법'이라 함)<sup>46</sup>)과 각 주의 「보험법」이 적용된다.

44) Reciprocal이란 '상호의', '호혜의'라는 의미이지만, Reciprocal 보험은 회원(subscriber)이 피보험자임과 동시에 다른 회원의 위험을 부담하여(리스크를 교환함) 붙여졌다.

45) NFCA는 1886년에 설립된 우애조합의 업계 단체이며, 본부는 일리노이주 네이퍼빌에 소재하고 있고 2004년 현재 회원 수는 76명이다.

〈표 IV-12〉 우애조합(Fraternal Benefit Society)에 대한 적용 법규

근거법	NFCA 모델법	뉴욕 주 보험법
감독관청	주 보험청	주 보험청
면허요건	면허 필요	면허 필요(NY 4502조)
조직형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>상호보험조직(자본금 없음)</li> <li>로지시스템에 기초한 운영 및 대의원 통치 형태(NFCA모델법 1, 2, 3조)</li> </ul>	좌동(NY 4501조(a))
재무요건	기금설립 및 유지의무(NFCA 모델법 22조)	보험 급부를 위한 분리기금의 설정 의무(NY 4514조(a))
상품 규제	생명보험, 상해·의료보험(NFCA 모델법 16조)	생명보험, 상해·의료보험(NY 4505조(c), NY 4510조, NY 4512조)
모집체계 규제	보험 모집인은 면허가 필요함	보험 모집인은 면허가 필요함(NY 2103조, NY 4523조)
자산운용·투자규제	생명보험 회사와 동일(NFCA 모델법 21조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반 생명보험 회사의 투자규제에 덧붙여 다음 제한이 있음</li> <li>- 부동산 투자를 직접 취득하는 데 한정(NY 4514조(b))</li> <li>- 외국 투자의 지역·금액의 제한(NY 4526조(c))</li> </ul>
책임준비금 적립	규정 없음(NFCA 모델법 25조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>적립의무 있음(NY 4513조(a))</li> <li>- 표정(表定) 순보험료 평가액에 기초하여 산정</li> </ul>
공시	매년보고서를 보험청에 제출(NFCA 모델법 26조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반 보험회사와 동일</li> <li>- 연차보고서 및 보험채무의 평가 보고서를 제출(NY 4516조(a))</li> <li>- 간행물·신문이 있는 조합은 위 신청 후 60일 이내에 지면상에 공표(NY 4516조(c))</li> </ul>
감사 및 조사	보험청은 보험회사와 동일한 검사를 실시하는 것이 가능(NFCA 모델법 28조)	적어도 3년에 1회(NY 309조, NY 4516조(d))
적기 시정조치	보험청 장관에 의한 미비 개선 명령, 업무 정지 절차 있음(NFCA 모델법 30조)	일단 보험회사와 동일(단, RBC 기준에 기초한 개입 없음)(NY 4521조)

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 56.

뉴욕주보험법(<http://public.leginfo.state.ny.us/lawsseaf.cgi>)

46) 「NFCA모델법」은 NFCA가 1892년에 각 주 보험청에 제공한 모델법이다.

## 2) 리스크교환조합

리스크교환조합에 대해서는 1902년에 뉴욕 주가 처음으로 그것을 보험의 한 형태로 규제한 이후 코네티컷, 콜롬비아 특별구, 미주리, 뉴햄프셔, 유타, 위스콘신을 제외한 45개 주가 리스크교환조합을 규제하는 「보험법」으로 규제하고 있으며, 이에 근거하여 각 주 보험청이 감독하고 있다. 또한 1912년에 NAIC가 리스크교환조합에 대한 법적 규제를 내용으로 하는 모델법(Model Indemnity Contract Act)을 채택하였다.

그런데 전반적으로 뉴욕주가 리스크교환조합에 대해 일반적인 손해보험회사와 거의 동일하게 엄격한 규제를 하고 있지만, 모델법을 기초로 한 다른 주에서는 리스크교환조합에 대해 일반 손해보험회사에 적용되는 것보다도 완화된 규제를 하고 있다고 평가된다.

〈표 IV-13〉 리스크교환조합(Reciprocal)에 대한 적용 법규

근거법	NAIC 모델법	뉴욕 주 보험법
감독관청	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주 보험청</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주 보험청</li> </ul>
면허요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신고 필요</li> <li>- 대리인의 권한을 명기</li> <li>- 100건 이상, 보험금액 총액 150만 달러 이상의 신청 (NAIC 모델법 3조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면허 필요</li> <li>- 사무대리인 설치(NY 6105조 (a))</li> <li>- 손해보험회사와 동일한 잉여금·공탁금 등(NY 6102조(i), 6102조 (a)~(c), 6103조(a),(d))</li> </ul>
조직형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인·조합·법인을 회원으로 하는 상호보험조합(법인격 없음)</li> <li>• 사무대리인이 필요함(NAIC 모델법 1조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25명 이상의 개인·조합·법인을 회원으로 하는 상호보험조합(법인격 없음)</li> <li>• 사무대리인이 필요함(NY 6102조 (a))</li> </ul>
재무요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회원에게 원칙적으로 5만 달러 이상의 자산 요건 (NAIC 모델법 1918년 수정 제1~3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회원은 수익의 4분의 1 이상의 금액을 최저 영업 준비금으로서 적립 (NY 6109조(a))</li> </ul>
상품의 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 손해보험(생명보험, 상해·의료 보험, 의료보험 이외)(NAIC 모델법 1조, 5조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 손해보험(NY 6102조 (a), (g), NY 6108조(d))</li> </ul>
모집체계 및 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규정 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험계약자(회원)는 보험자가 되기 때문에 부과되는 불확정 책임이 있다는 것을 고지(NY 6106조 (a)),</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불확정 책임은 연간 보험료의 1~10배의 부과금이 부과(NY 6108조(a))</li> </ul>
자산운용·투자규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규정 없음</li> </ul>	일반 보험회사와 동일(NY 1402조)
책임준비금 적립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적립의무 있음</li> <li>- 정미 연간 공탁보험료의 50% (25,000달러 이상)(NAIC 모델법 7조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적립의무 있음(NY 1305조)</li> <li>- 단, 영업준비금이 있음(총 연간 보험료의 두 배 수준 이하) (NY 6109조(a), NY 6111조(a))</li> </ul>
공시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 재무 상황을 보험청에 보고하나, 보고 내용을 공개할 의무 없음 (NAIC 모델법 8조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반 보험회사와 동일(NY 307조)</li> <li>- 단, 특수한 경우의 불확정 책임이나 기타 잉여가 발생 시 관련 내용을 보고(NY 6111조(e))</li> </ul>
감사 및 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별한 규정 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반 보험회사와 동일(NY 309조)</li> <li>- 단, 약관이 불공정하거나 수수료 등에 따른 문제가 있는 경우에는 감사 (NY 6111조(f))</li> </ul>
적기시정조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별한 규정 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반 보험회사와 동일(단, RBC 기준에 기초한 개입 없음) (NY 7402조)</li> </ul>

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 57.

뉴욕주보험법(<http://public.leginfo.state.ny.us/lawsseaf.cgi>)

### 3) 자선기부연금조합

자선기부연금에 대해서는 많은 주에서 보험규제 대상에서 제외되지만, 뉴욕주 등 일부 주에서는 주 「보험법」에 기초한 규제·감독을 하고 있다. 즉, 자선기부연금에 대해서 보험에 해당한다고 하여 규제하는 주, 보험에 해당하지 않는다고 하여 「보험법」으로 규제하지 않는 주, 그리고 「보험법」에서는 특별히 언급하지 않는 주로 나뉘어져 있다.

〈표 IV-14〉 자선기부연금(Charitable Gift Annuities)에 대한 적용 법규

감독 항목	각 주 보험법
감독관청	• 주 보험청
면허요건	• 보험청 장관의 특별 허가 - 10년 이상의 자선활동 이력(NY 1110(a)) - 책임준비금의 110% 상당의 자산(10만 달러 이상) (NY 1110(b))
조직형태	• 보험회사가 아닌 법인 또는 단체(NY 1110(a))
재무요건	• 특별한 규정 없음
상품의 규제	• 연금(연금계약서와 최저 연금률표의 제출, 최고 연금률은 50% 미만일 것)(NY 1110(a))
모집체계 및 규제	• 특별한 규정 없음
자산운용 · 투자규제	• 재산권한, 신탁업의 '신중한 투자자 기준'에 따를 것 (NY 1110(b))
책임준비금 적립	• 적립의무 있음 → 생명보험회사와 동일(NY 4217조)
공시	• 일반 보험회사와 동일(NY 307조)
감사 및 조사	• 일반 보험회사와 동일(NY 309조)
조기시정조치	• 일반 보험회사와 동일(단, RBC 기준에 기초한 개입 없음) (NY 7402조)

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 57.  
 뉴욕주보험법(<http://public.leginfo.state.ny.us/lawsseaf.cgi>)

NAIC에 따르면 전미 50개 주 및 콜롬비아 특별구 중 보험에 해당한다고 하여 규제하는 주가 뉴욕주를 포함한 9개 주이며, 주 「보험법」으로 규제하지 않는 주가 텍사스 주를 포함한 33개 주, 보험법에서 특별히 언급하지 않는 주가 9개 주이다. NAIC는 이에 입각하여 「자선기부연금모델법」과 「자선기부연금적용제외모델법」을 채택하고 있는데, 「자선기부연금적용제외모델법」은 자선기부연금에 대해 다음의 의무를 부과하고 있다. 첫째, 기부자(donor)에게 해당계약은 주 「보험법」상의 보험이 아니므로 보험청의 규제에 따르지 않고, 보험보호기구에 의한 보호 대상도 아니라는 것을 문서로 알려야 한다. 둘째, 본법 시행일 또는 최초의 자선기부연금계약 체결일로부터 90일 이내에 해당조직의 신원을 증명할 것 또한 해당 조직 및 계약이 법률에서 규정하는 자선기부연금조직 및 자선

기부연금계약의 자격을 갖는다는 것을 증명하는 내용을 문서로 보험청에 통지해야 한다.

#### 4) 복수고용주 복리후생제도

복수고용주 복리후생제도에 대해서는 이전에 연방 정부가 독점적으로 관할 우선권을 갖고 주법은 적용이 제외되었지만, 오늘날에는 복수고용주 복리후생제도가 「ERISA법」에 해당하는 것인지 상관없이 주 「보험법」의 적용 대상이 될 수 있도록 연방·주의 이중규제(dual regulation)로 되어 있다.

〈표 IV-15〉 복수고용주 복리후생제도(MEWA)에 대한 적용 법규

근거법	ERISA법, 각 주 보험법(CA 742.20조)
감독관청	연방정부, 주 보험청
면허요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ERISA법: 면허 불필요(단, 진정한 고용주 단체일 것)</li> <li>• 캘리포니아 주 보험법: 면허                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비영리, 일정한 회원 수 및 종업원 수 이상, 5년 이상 활동 이력(CA 742.215, CA 742.24(a)~(c), CA 742.25조)</li> </ul> </li> </ul>
조직형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ERISA법: 조직 요건 없음</li> <li>• 캘리포니아 주 보험법: 비영리 상호급부회사(Non-Profit Mutual Benefit Corporations) 형태</li> </ul>
재무요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ERISA법: 특별한 규정 없음</li> <li>• 잉여금 400만 달러 이상(2007년 1월 시점 기준) 유지 의무 (CA 742.24조)</li> </ul>
상품의 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생명보험, 상해·의료보험, 연금 등(단체에 가입하는 고용주의 종업원 및 수급권자에게만 제공 가능, 요율 참고 신고)</li> </ul>
모집체계 및 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생명보험 모집인 자격자에 의한 모집(CA 742.24조)</li> </ul>
자산운용·투자규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반 보험회사와 동일(CA 742.24조(p), CA 742.245조)</li> </ul>
책임준비금 적립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적립의무 있음(CA 742.31조)</li> <li>- 보험계리인이 타당하다고 판단하는 금액</li> </ul>
공시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방정부에 연차보고서 제출·공개</li> <li>• 주 정부는 일반보험회사와 동일(CA 742.26조)</li> </ul>
감사 및 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방정부 및 주 정부의 검사권 있음(CA 742.31조, 742.32조)</li> </ul>
조기시정조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험계리인 의견을 기초로 지급 상황 감시(CA 742.27조)</li> </ul>

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 58.

캘리포니아주보험법(<http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/displaycode>)

5) 리스크 보유 단체

리스크 보유 단체는 연방법 차원의 근거를 갖고서 생겨났는데, 이것은 규제 및 감독과 관련하여 두 가지 의미를 갖는다. 첫째, 리스크 보유 단체의 설립에 관해서는 「연방법」이 우선 적용된다. 둘째, 리스크 보유 단체가 설립한 보험회사는 50주 또는 콜롬비아 특별구 중 어느 한 곳에서 사업면허를 받지 않고 미국 전역에서 사업활동을 할 수 있게 된다.

〈표 IV-16〉 리스크 보유 단체(RRG)에 대한 적용 법규

근거법	배상책임리스크 보유법(연방), 각 주 보험법
감독관청	• 주 보험청
면허요건	• 어떤 주에서 면허 필요 - 동종 리스크를 갖는 자의 인수(NY 5903조(a)) • 면허 취득 주 이외에서의 영업에는 신고가 필요 (1986년 법 2조 (a)(4), NY 5902조(o), NY 5903조(b))
조직형태	• 멤버가 소유하는 주식회사, 유한 책임 회사 (1986년 법 2조 (a)(4), NY 5902조(o), NY 5903조(e))
재무요건	• 특별한 규정 없음
상품의 규제	• 배상책임보험(개인 및 사용자 배상책임보험을 제외) (1986년 법 2조 (a)(4), NY 5903조(a))
모집체계 및 규제	• 보험모집인은 면허가 필요함(NY 5911조(c)) • 회원 자격이 없는 자는 모집 금지(NY 5905(b)) • 재무 상태가 악화된 RRG의 보험 모집 금지(NY 5905조(a), 1986년 법 3조 (a))
자산운용·투자규제	• 특별한 규정 없음
책임준비금 적립	• 면허 취득 주의 규정에 따름
공시	• 면허 취득 주 및 전체 영업주에 재무보고서 제출 (1986년 법 3조 (d))
감사 및 조사	• 면허 취득 주 보험청의 조사권 있음 (1986년 법 3조 (a), (NY 5904조(f), NY 5910조)
조기시정조치	• 주 보험청은 법원에 업무 정지 명령 요청권 있음 (1986년 법 3조(e), NY 5904조(g), NY 5912조)

자료: 損害保險事業總合研究所(2004), p. 58.

뉴욕주보험법(<http://public.leginfo.state.ny.us/lawsseaf.cgi>)

연방법에서는 리스크 보유 단체가 미국 전역의 적어도 1개 주의 「보험법」에 기초하여 설립되어야만 한다고 규정하고 있으며, 리스크 보유 단체는 해당 면허 취득 주(chartering state)에 대해 「보험법」 규정에 기초하여 면허를 취득해야 하고 또한 담보조건, 요율체계 등을 포함한 사업계획 및 실행가능조사(feasibility study)를 제출해야만 한다고 되어 있다. 그리고 면허취득 주 외 리스크 보유 단체가 영업하는 주에도 사업계획 및 실행가능조사 사본을 제출하도록 하고 있다.

## 나. 기타 정책사항

### 1) 우애조합

연방소득세가 면제되며, 「보험법」상 다음과 같은 우대가 있다. 즉, 「NFCA모델법」에 의거하여 면허를 취득한 우애조합은 자선적인 조합이기 때문에 부동산 및 사업소 설비 관계의 세금을 제외하고 모든 주, 군, 구, 시의 세금 및 학교세가 면제된다(「NFCA모델법」 제24조). 또한 뉴욕주 「보험법」에 따르면 면허를 취득한 우애조합은 자선조합이므로 부동산 및 사업소 설비 관계의 세금을 제외하고 모든 주, 군, 구, 시의 세금 및 학교세가 면제된다(NY4524조).

### 2) 리스크교환조합

NAIC모델법, 뉴욕주 「보험법」 모두에서 특별한 규정은 없지만 리스크교환조합이라면 매년 이익을 각 회원에게 맞는 분배를 한 후에 과세된다.

### 3) 자선기부연금

자선기부연금을 제공하는 조직은 「내국세법」(Internal Revenue Code) 제501조(c)(3)(m)에 따라 연방 소득세가 면제되며, 기부자는 기부금에 대해 소득 공제를 받을 수 있다. 연금수급은 비과세로, 기부한 부동산은 기부자 소유 재산에서 제외되기 때문에 부동산세가 경감되는 등 세법상의 이점이 있다.

#### 4) 복수고용주 복리후생제도

ERISA 및 NAIC모델법에서는 특별한 세제우대 조치는 없다. 캘리포니아 주의 경우에는 「보험법」에서도 복수고용주 복리후생제도를 특별히 세제상 우대하는 조치는 없지만, 복수고용주 복리후생제도는 캘리포니아 주 「회사법」상의 비영리 상호 급부회사이기 때문에 그 성격상 비과세되고 있다. 그리고 「내국세법」 501조(c)에 입각해 연방소득세에 대해서도 비과세를 신청할 수 있다.

#### 5) 리스크 보유 단체

「NAIC모델법」에서는 면허 취득 주 이외의 영업주에도 납세하도록 되어 있으며 「NAIC모델법」 제4조(c), 뉴욕주 「보험법」에서는 리스크 보유 단체는 보험청에 원수보험료를 보고해야 한다고 규정되어 있다(NY 5904조(c)).

## 6. 일본

### 가. 공제 규제 제도 현황

일본에서는 협동조합의 공제사업과 공제회의 공제사업을 동일하게 보아 공제라는 명칭 하에 보험사업을 영위하고 있으며, 대규모 공제인 전국공제농협조합연합회, 전국노동자공제생활협동조합연합회 및 전국생활협동조합연합회 등을 중심으로 공제가 발달하였다(〈표 IV-17〉 참조).

〈표 IV-17〉 협동조합공제 현황

법률명	주요 공제조직 및 회원(단체) 수		비고
	주요 공제조직	회원 수	
농업협동조합법	전국공제농업협동조합연합회	947	계통적으로 통일
수산업협동조합법	전국공제수산업협동조합연합회	1,456	계통적으로 통일
소비생활협동조합법	전국노동자공제생활협동조합연합회	57	계통조직 분립
	전국생활협동조합연합회	38	
	일본생활협동조합연합회	149	
	기타	331	
중소기업등협동조합법	전일본화재공제협동조합연합회 등	334	계통조직 분립
삼림조합법	전국삼림조합연합회	47	계통적으로 통일

자료: 日本共濟協會(2010).

이들 공제에 대한 규제는 1947년 대장성 주관으로 「보험업법」 개정위원회를 설치하여 협동조합의 보험사업에 관한 법제화를 추진하였으나, 협동조합의 반대로 무산되었다. 이어 1953년에 대장성은 「농협법」, 「중소기업협동조합법」, 「생활협동조합법」에 따라 「보험업법」에 준하는 감독규정을 삽입하여 감독소관을 대장대신과 소장대신이 공동으로 주관하는 내용의 「협동조합의 보험사업에 관한 법률안」을 입안하였으나, 협동조합으로부터는 각 공제사업 주체의 특색을 무시하고 획일화시키려 한다는 비판을, 손보업계로부터는 감독권을 각 행정부처에 분산시키는 것은 바람직하지 않다는 양측의 반대로 무산되었다. 그 후 1970년대 후반 공제사업에 대한 규제 및 감독체제 정비에 대한 열띤 토론이 있었으나 구체적으로 법제화되지 못하였다.

〈표 IV-18〉 일본 「보험업법」상 포함되는 공제의 유형

기준	대상
다른 법률에 특별한 규정이 있는 것 (보험업법 제2조 제1항 제1호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 협동조합법(농업협동조합법, 수산업협동조합법, 소비생활협동조합법, 중소기업 등 협동조합법, 산림조합법 등)에 의한 공제</li> <li>• 건강보험을 비롯한 각종 사회보험</li> <li>• 중소기업퇴직금공제를 비롯한 임의가입의 각종 사회보험</li> <li>• 산림국영보험을 비롯한 각종 경제정책보험</li> <li>• 간이생명보험</li> </ul>
다음에 열거하는 것 (보험업법 제2조 제1항 제2호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통재해공제 등 지방공공단체가 그 주민을 상대방으로 하여 하는 것</li> <li>• 회사 등이 임직원 등을 상대로 행하는 것(소위 기업 내 공제)<sup>1)</sup></li> <li>• 노동조합이 조합원 또는 그 친족을 상대로 행하는 것</li> <li>• 회사가 동일한 회사집단(하나의 회사 및 그 회사의 자회사 집단을 말함)에 속하는 다른 회사를 상대방으로 하여 하는 것</li> <li>• 하나의 학교<sup>2)</sup> 또는 그 학생이 구성하는 단체가 그 학생 또는 생도를 상대방으로 하여 하는 것</li> <li>• 하나의 지연에 의한 단체<sup>3)</sup>가 그 구성원을 상대방으로 하여 하는 것</li> <li>• 이상에서 열거하는 것에 준하는 것으로서 시행령으로 정하는 것</li> </ul>
시행령으로 정하는 수 이하의 자를 상대방으로 하는 것(보험업법 제2조 제1항 제3호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시행령에서 1천 명으로 정하고 있음</li> </ul>

주: 1) 회사 등이 직접 행하는 것과 가입자가 임의단체를 만들어 행하는 것이 있음.  
 2) 「학교교육법」(1947년 법률 제26호) 제1조에서 규정하는 학교를 말함.  
 3) 「지방자치법」(1947년 법률 제67호) 제260조의2제1항에서 규정하는 지연에 의한 단체로서, 동조 제2항 각 호의 요건에 해당하는 것을 말함.

그런데 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 포함시켰다. 즉, 개정 「보험업법」에서는 “불특정한 자를 상대방으로 하여”라고 한정하는 문구를 삭제하고 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 것”(제2조 제1항 제1호), “다음에 열거하는 것”(제2조제1항제2호), 그리고 “시

행령으로 정하는 수 이하의 자를 상대방으로 하는 것”(제2조제1항제3호)으로 구분하여 포함시켰다(〈표 IV-18〉 참조).

이렇듯 개정 「보험업법」에서는 ‘근거법이 있는 공제’, ‘근거법이 없는 공제’, ‘무인가 공제’<sup>47)</sup> 모두를 「보험업법」의 규제대상에 포함시키고 선별적으로 「보험업법」 적용제외의 범위를 지정하였다. 즉, ‘근거법이 있는 공제’는 「보험업법」의 적용을 제외했으나<sup>48)</sup>, ‘근거법이 없는 공제’, ‘무인가 공제’는 「보험업법」을 적용하기로 하였다. 그런데 무인가 공제의 범위는 명확하지는 않지만, 적어도 다음과 같은 공제군이 포함된다고 할 수 있다. 즉, ① 비영리·협동의 자주공제, ② 영리사업으로서 행해지고 있는 공제사업(이하 ‘영리공제’라 함), ③ 지방자치단체가 조성하는 각종의 ‘互助會’이다.

한편 2008년에는 기존의 「상법」 ‘보험편’을 분리하여 「보험법」을 제정하였는데<sup>49)</sup>, 적용대상의 범위를 공제계약 등을 포함시켜 보험계약 일반이라고 하였다. 이렇게 됨으로써 기존에는 보험자의 속성에 따라서 「상법」, 각종 공제의 근거법 등 규율하는 법률이 달랐으나 「보험법」에 의한 통일적 규율이 가능해지게 되었다.

## 나. 기타 정책사항

일본의 법인격이 아닌 단체의 공제사업 과세에 있어서는 2004년 4월 1일 이후 개시하는 사업을 기준으로 2년 전의 소비세 과세대상 수익이 1천만 엔을 넘으면 그 연도는 과세 되고 있으며, 그 이하의 수익에 대해서는 면세된다. 즉, 과세 기준이 1천만 엔인 것이다. 또 소비세는 사업자가 국내에서 대가를 얻어 실시하는 자산의 양도·역무 제공에 과세되지만, 「소비세법」상 공제 사업의 수익

47) 일본의 공제사업자들은 정확하게 ‘무인가보험’이라고 한다.

48) 무한정 제외하는 것은 아니고 개정 「보험업법」 실시 이후 5년을 목표로 ‘근거법이 있는 공제’ 등을 포함하여 「공제사업 전체의 바람직한 모습」을 검토하기로 하였다. 押尾直志(2007), p. 6.

49) 2010년 4월 1일부터 적용되었다.

은 보험 거래와 같이 소비세가 비과세로 되어 있다. 즉, 공제사업의 규모를 떠나 자주적인 공제 사업의 소비세는 비과세인 것이다. 또한 공제사업의 부금 수익 및 급부금도 소비세가 비과세 거래이며, 따라서 대다수의 공제사업 조직의 자주적인 공제사업은 소비세의 과세 문제가 없다고 할 수 있다.

다만, 공제 사업의 과정에서 생명 및 손해보험회사로부터 받는 대리점 수수료 등이 발생하는 경우에는 해당 수수료 수익은 소비세 과세대상이며, 이는 역무 제공의 대가로 여겨지기 때문이다. 즉, 규모가 큰 대리점 사업이 있는 단체 등은 소비세의 면세 기준을 넘을 가능성이 있어 요주의라 할 수 있다. 또한 같은 수수료라 할지라도 단체연금계약의 사무 및 운영비 등과 같은 해당 사무비용은 부금 설계 시 포함되기 때문에 생명보험 회사에 불입하는 등의 형태에 대해서는 비록 수수료적인 수익이 있어도 소비세는 비과세로 된다. 그 이유는 부금 수익 자체가 소비세 비과세라고 정해져 있기 때문이다.

또한 단체가 연합체적인 조직으로 전반적으로 운영되고 있는지, 공제 규약이나 공제 계약, 모집과 수금, 급부 실무와 실태 등 객관적으로 전반적인 운영이라고 인정되면 해당 본부나 지부도 자주 공제 부금으로부터 얻을 수 있는 사업 수익은 소비세 비과세로 여겨질 것이라고 생각된다.

반면, 공제사업의 세금 과제는 법인세의 수익사업과세이다. 노동조합 등의 공익 법인이나 법인자격 없는 단체는 법인세는 원칙으로서 비과세이지만, 「법인세법」으로 한정적으로 열거되고 있는 사업(물품 판매, 물품 대출, 대리, 청부 등)을 영위하는 경우에는 법인세의 신고납세 의무가 있는 것으로 되어 있다. 그러나 이렇게 한정적으로 열거되고 있는 수익 사업 안에는 보험업이 없기 때문에 공제사업에 대해서도 법인세의 신고납세 의무는 없는 것이라고 이해되고 있다. 즉, 각 단체 등이 공제 계약자로부터 부금을 수수하여 공제 급부금을 지불하는 사업은 법인세의 과세대상은 제외된다. 그러나 앞서 언급한 생명 및 손해보험회사로부터 받는 수수료 수익은 소비세 비과세의 사무 운영비를 포함해 「법인세법」상의 수익 사업(대리업 또는 청부업)에 해당하는 것으로 되어 있다. 따라서 상당 규모의 수수료 수익이 있는 공제 단체는 법인세 신고의 필요와 불

필요 등의 검토를 할 필요가 있다. 그러나 원래 비영리의 사업 조직이기 때문에 수익 사업에 해당한다고 하더라도 해당 법인세 과세 사업으로부터 막대한 잉여금이 발생할 것은 없다.

## 7. 시사점

EU와 5개국의 공제사업에 대한 규제 현황에 대한 조사를 통해서 알 수 있는 것은 공제조합에 대해서 여전히 유효한 역할이 요청되지만 공제사업의 경우에는 본래의 의미를 잃고 기능적으로나 제도적으로 보험에 수렴하는 현상이 나타나고 있다는 점이다. 즉, 여전히 자발적으로 결성된 단체로서 상호부조의 전통을 유지하는 공제조합이 수적으로는 다수이나 규모가 큰 일부 공제조합의 경우에는 사업영역을 확대해가면서 그러한 특성을 상실해가고 있다. 이에 따라 공제조합과 그것이 영위하는 공제사업은 국가별로 그리고 조합유형별로 상이하게 나타나서 하나로 정의하기 어려운 측면이 생겨나고 있다.

어쨌든 공제조합이 공제사업을 확대해가면서 그 핵심분야에 대한 규제는 보험업에 대한 규제를 받는 방향으로 변화해왔다. 이는 공제사업을 보험과 마찬가지로 본질적으로는 위험관리를 위한 수단으로 인식하기 때문이라 생각된다. 그리하여 이 보고서에서 조사한 주요국의 경우 공제사업의 운영을 위한 기술적 측면에 대해서는 보험과 동일한 규제를 적용하고 있으며, 그와 함께 공제조합의 운영에 대한 감독과 관련된 규제는 예외 적용되거나 완화되어 적용되고 있다. 그리고 감독체제와 관련하여 공제에 대한 감독은 법률체제와 마찬가지로 공조하는 체제를 유지하기도 하지만 대부분의 국가에서는 보험감독당국에 통합되는 추세를 보이고 있다.

이러한 추세를 보이는 것은 동일한 경제적 기능을 하는 공제에 대해 동일한 규제 및 감독을 함으로써 우선은 공정경쟁이 이루어질 수 있기 때문이다. 그리고 보험에 대한 규제가 공제에 대한 규제보다 더 체계화되어 가는 추세를 보여

왔으므로 같은 수준의 규제를 받음으로써 소비자보호와 건전성 유지에 바람직할 것으로 보았기 때문이다. 마지막으로 감독자의 단일화 적용되는 법규의 단일화에서 근거한 것이기도 하지만 규제의 전문성 및 효율성을 고려한 조치로 이해된다.

한편 공제에 대한 세제상의 혜택 등은 축소되거나 없어지는 경향이지만, 그럼에도 불구하고 일부 국가에서는 여전히 혜택이 유지되고 있다.

---

## 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 증시된 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 단순히 「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 납세의 무자로 규정(제3조 제1호)<sup>50)</sup>하고 있으나 공제는 적용제외하고 있어, 영업이익

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

이 발생할 경우 보험회사는 그만큼 더 많은 세금을 부담하고 있다<sup>51)</sup>. 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 신탁공제는 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<sup>52)</sup>.

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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생명공제: 5,593억 원</li> <li>• 손해공제: 330억 원</li> <li>• 정책보험: 869억 원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생명보험: 323조 9,091억 원</li> <li>• 손해보험: 66조 3,059억 원</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총자산: 1조 1,483억 원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생명보험: 372조 5,247억 원</li> <li>• 손해보험: 86조 1,872억 원</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회사수 및 영업점</li> <li>• 중앙회 영업부: 1개소</li> <li>• 중앙회 신용점포 수: 99개소</li> <li>• 조합 수: 92개소</li> <li>• 상호금융: 405개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생명보험:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 회사: 22개</li> <li>- 점포: 4,511개</li> <li>- 대리점: 12,674개</li> </ul> </li> <li>• 손해보험:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 회사: 30개사</li> <li>- 점포: 2,820개</li> <li>- 대리점: 45,050개</li> </ul> </li> </ul>
감독 인력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수산정책과장: 1인</li> <li>• 사무관: 1인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보험과장: 1인</li> <li>• 서기관·사무관: 5인</li> <li>• 주무관: 2인</li> <li>• 사무보조: 1인</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감독 및 검사 업무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생명보험서비스국: 47인</li> <li>• 손해보험서비스국: 38인</li> <li>• 계리실: 15인</li> <li>• 보험조사실: 21인</li> </ul>

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 살펴본 듯이 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 정책 목표를 세울 필요가 있다. 하나는 경쟁의 형평성 확보이고 다른 하나는 소비자 보호인데, 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 「금융 소비자보호법」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<sup>53)</sup>. 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<sup>54)</sup>. 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<sup>55)</sup>. 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<sup>56)</sup> 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 바람직하지 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<sup>57)</sup>. 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 적용해간다면 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<sup>58)</sup>.

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<sup>59)</sup>, 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 중단단계별 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<sup>60)</sup> 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<sup>61)</sup>. 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<sup>62)</sup>, 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 별칙과 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<sup>63)</sup>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.

---

## VI. 맺음말

---

공제는 그동안 민영보험의 공급이 어려웠던 계층 또는 지역 등에 대해서 위험 관리수단을 제공하는 긍정적 역할을 해왔으며, 앞으로도 그러한 역할의 의의는 중요할 것으로 생각한다. 그런데 공제가 상호부조의 목적에서 벗어나 일반인을 대상으로 사업을 확대하고 영리를 추구하기 시작할 때는 순수한 의미에서 공제라고 하기 어려워진다. 일반인을 대상으로 하면서 규모의 경제를 추구하고 영업이익의 극대화를 추구하지만 그에 합당한 규제체계가 적용되지 않을 때 계약자 보호가 소홀해짐은 물론 불공정경쟁이 발생하기 때문이다. 따라서 상호부조의 순수한 역할을 벗어나게 되면 다양한 측면의 관계를 고려하여 규제체제도 바뀔 필요가 있다.

이 보고서는 이러한 차원에서 왜 일반공제가 보험규제와 같은 수준의 규제를 받아야 하며, 그 구체적인 방법은 무엇인가를 살펴보았다. 그 결과 일반공제는 소비자보호, 공정경쟁, 규제 및 감독의 효율성 제고 등을 위해 규제체계가 전면적으로 바뀌어야 한다는 결론을 얻었다. 다만 규제체계를 바꾼다 하더라도 그 방법은 여러 가지로 고려할 수 있는데, 어떠한 방법을 택할 것인가는 정책적 고려사항이라 하겠다. 그럼에도 불구하고 정책대안을 평가하자면 「상법」과 「보험업법」 체계 내에 공제 전체를 규율할 수 있는 근거를 마련하고, 「보험업법」에 근거하여 규제하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있겠다. 또한 감독 및 검사 측면에서도 개별 부처에서 분산하여 행하는 것보다는 금융위원회와 금융감독원에 통합하여 운영하는 것이 전문성 및 효율성 측면에서 가장 바람직하다고 하겠다.

한편 최근 농협공제를 보험회사로 전환시키기 위해 「농협법」이 개정되었다<sup>64</sup>). 이는 농협이 현재와 같이 공제로서는 더 이상 위험관리 사업을 확장하는

것에 관련하여 한계를 느끼는 데서 시작된 것으로 보인다. 그렇지만 그를 위한 절차를 둘러싸고 논란은 컸다. 이렇게 논란이 커진 데에는 단순히 농협공제가 보험회사로 전환되는 것만이 아니라 전체 농협개혁과 맞물려서 절차가 진행되었기 때문이다. 그렇지 않았다면 논의구조는 간단해지고 문제점을 협의할 충분한 시간을 가질 수 있었을 것이다. 비록 보험업계측에서 제기했던 문제점이 충분히 반영되지 못하고 「농협법」이 개정됨으로써 향후 5년간은 규제의 차이가 존재하는 문제는 남겠으나, 그 이후에는 대부분의 규제가 동일해질 것으로 생각된다.

앞으로도 다른 공제가 보험회사로 전환할 가능성이 있으므로 이에 대비하기 위해 이번의 경험을 반영하여 「보험업법」에 공제의 보험회사 전환에 관한 규정을 신설해 두는 것도 필요할 것으로 생각한다. 이는 농협공제의 보험회사 전환이 선례가 되어 다른 공제의 보험회사 전환 시에도 유사한 분쟁이 발생할 가능성을 막기 위해서이다. 물론 이러한 규정 신설은 현재 존재하는 보험회사의 입장도 고려해야 하겠지만, 공제가 보험회사로 전환하도록 유인할 수 있는 측면도 고려될 필요가 있을 것이다. 그렇게 되면 일반공제에 대해 공제로서의 감독을 받는 경우 이외에도 보험회사로의 전환에 대해서도 투명하고 합리적으로 규제할 수 있게 되어 바람직한 결과를 낳을 것으로 생각한다.

이제 공제는 별도의 영역에 안주하기보다는 적절한 규제체계를 갖추고 보험회사와 적절한 역할분담을 하여 국민경제상 위험관리서비스를 제대로 받기 어려운 계층 등을 중심으로 역할을 강화하는 것이 바람직한 발전방향이 될 것이다.

64) 이와 관련한 구체적 내용은 부록 2를 참조한다.

## 참고문헌

- 김진선·안철경·권순일(2002), 『국내 유사보험 감독 및 사업현황』, 연구조사 자료, 보험개발원 보험연구소.
- 대한손해보험협회(2005), 『주요국의 유사보험 운영 현황』, 조사보고서, 대한손해보험협회.
- 박한구(2004a), 「유사보험 운영 현황과 건전한 발전방향」, 『조사연구 Review』, 금융감독원.
- 박한구(2004b), 「유사보험 운영 현황과 민영보험과의 상호공정경쟁 발전방향」, 『생명보험』, 통권 제308호, 생명보험협회.
- 성대규(2004), 『한국 보험업법』, 도서출판 동원.
- 오영수·안철경·유지호·권순일(2002), 『유사보험 재무건전성 기준개발 및 감독 전문성 제고를 위한 연구』, 금융감독위원회 연구용역, 보험개발원 보험연구소.
- 이재복(2008), 「국내 유사보험 운영 현황 및 문제점」, 『손해보험』, 통권 제 475호, 손해 보험협회.
- 재정경제부(2007), 「공제 등 유사보험 감독 합리화 방안」, 관계부처 회의자료.
- 재정경제부 금융정책국(2007), 「보험업법 개정 요강」, 보도참고자료.
- 共濟研究會(編)(2007), 『共濟事業と日本社會 - 共濟規制はなにをもたらずか』, 保險毎日新聞社.
- 石塚秀雄(2007), 「ヨーロッパにおける共濟組織の位置づけと現状」, 共濟研究會(編). 損害保險事業總合研究所(2004. 9), 『主要國における共濟制度の現状と方向性』.
- 日本共濟協會(1995), 『共濟事業の基礎理論』.
- 日本共濟協會(2000), 『共濟年鑑』.
- 總務省行政評價局(2004. 10), 『根據法のない共濟に關する調査結果報告書』.

Cuevas, Carlos E. and Klaus P. Fischer, “Cooperative Financial Institutions: Issues in Governance, Regulation, and Supervision”, Working Paper No. 82, World Bank.

IAIS-MicroInsurance Network Joint Working Group(2010. 10), “Issue Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and other Community-based Organizations in increasing access to Insurance Markets”.

Motta, Massimo(2004), “Competition Policy: Theory and Practice”, Cambridge University Press.

# 부 록 1: 우리나라 공제사업 현황

〈부록 표-1〉 국내 공제종류별 현황

구분	공제운영기관	근거규정	시행	공제종류	주무부서	업법 <sup>1)</sup>	협약 <sup>2)</sup>	감독 <sup>3)</sup>
일반 공제	농업협동조합	농업협동조합법	1961	생명공제, 손해공제, 제3공제	농수산부	○	○	○
	수산업협동조합	수산업협동조합법	1937	생명공제, 손해공제, 제3공제	농수산부	○	○	○
	새마을금고	새마을금고법	1991	생명공제, 손해공제, 제3공제	행안부	○	○	○
	신용협동조합	신용협동조합법	1987	생명공제, 손해공제, 제3공제	금융위	○	○	○
조합 공제	건설공제조합	건설산업기본법	1963	손해공제(근재, 배상책임, 보증, 건설공사, 조립 등), 제3공제(단체상해)	국토부	○	○	-
	교육시설재난공제회	연구실안전환경 조성에 관한 법률, 화재로 인한 재해 보상에 관한 법률	1948	손해공제(교육시설건설공제, 재산종합), 제3공제(연구활동중종사자재해)	교과부	-	-	-
	대한건설폐기물공제조합	건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률	2000	손해공제(보증)	환경부	○	-	-
	대한건축사협회 건축사공제조합	건축사법	2011	손해공제(보증, 배상책임)	국토부	-	○	○
	대한설비건설공제조합	건설 산업 기본법	1996	손해공제 (보증, 근재, 영업배상책임)	국토부	○	○	○
	대한의사협회	의료법	1981	손해공제(배상책임)	복지부	-	-	-
	상조보증공제조합	할부거래에 관한 법률	2010	손해공제(배상책임, 보증)	공정위	○	-	-
	소방산업공제조합	소방산업의 진흥에 관한 법률	2008	손해공제 (근재, 배상책임, 보증)	행안부	-	-	-
	소프트웨어공제조합	소프트웨어산업진흥법	1997	손해공제(보증)	지경부	-	-	-
	어린이집안전공제회	영유아보육법	2009	영유아: 배상책임, 상해담보 종사자: 사망, 장해, 상해	복지부	○	-	-
	엔지니어링공제조합	엔지니어링 산업진흥법	1993	손해공제(보증, 손해배상)	지경부	-	-	-
	자본재공제조합	산업발전법	1987	손해공제(보증, 제조물책임, 신뢰성보험)	지경부	-	-	-
	전국개인택시공제조합	여객자동차 운수사업법	1993	손해공제(자동차)	국토부	○	-	-
	전국고용서비스협회	직업안정법	2007	손해공제(보증)	노동부	-	-	-
	전국버스공제조합	여객자동차 운수사업법	1981	손해공제(자동차)	국토부	○	-	-

구분	공제운영기관	근거규정	시행	공제종류	주무부서	업법 <sup>1)</sup>	협약 <sup>2)</sup>	감독 <sup>3)</sup>
	전국전세버스 운송사업조합 연합회공제조합	여객자동차 운수사업법	1997	손해공제(자동차)	국토부	○	-	-
	전국택시 공제조합	여객자동차 운수사업법	1979	손해공제(자동차)	국토부	○	-	-
	전국화물 자동차운송 사업연합회 공제조합	화물자동차 운수사업법	1981	손해공제(자동차, 적재물배상책임)	국토부	○	-	-
	전기공사 공제조합	전기공사공제 조합법	1984	손해공제(보증, 배상책임, 근재), 제3공제(단체상해)	지경부	-	-	-
	전문건설 공제조합	건설산업기본법	1988	손해공제(근재, 배상책임, 보증, 건설공사, 조립 등), 제3공제(단체상해)	국토부	○	○	-
	정보통신 공제조합	정보통신공사 업법	1988	손해공제(근재, 배상책임, 보증), 제3공제(단체상해)	방통위	-	-	-
	직접판매 공제조합	방물관매 등에 관한 법률	2002	손해공제(소비자피해보상)	공정위	○	-	-
	학교안전 공제중앙회	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	2009	요양, 간병, 장해, 유족, 장의, 배상책임공제	교과부	-	-	-
	학원안전 공제회	학원의 설립· 운영 및 과외 교습에 관한 법률	2006	손해공제(배상책임), 제3공제(상해)	교과부	-	-	-
	한국건설감리 공제조합	건설기술관리법	2009	손해공제(배상책임, 보증), 제3공제(재해상해보상)	국토부	-	○	○
	한국골재협회 공제조합	골재채취법	2003	손해공제(보증)	국토부	-	○	○
	한국공인중개사 협회	공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률	1991	손해공제(손해배상책임)	국토부	-	-	○
	한국교직원 공제회	한국교직원 공제회법	1971	생명공제, 제3공제	교육부	-	-	-
	한국금속캔자원 재활용조합	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률	2003	손해공제(보증)	환경부	-	-	-
	한국발포스티렌 재활용협회 공제조합	자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률	2003	손해공제(보증)	환경부	-	-	-
	한국산업폐자원 공제조합	폐기물관리법	2000	손해공제(보증)	환경부	-	-	-
	한국상조 공제조합	할부거래에 관한 법률	2010	손해공제(배상책임, 보증)	공정위	○	-	-
	한국선주 상호보험조합	선주상호보험 조합법	2000	손해공제(선주배상책임)	국토부	-	○	○
	한국의료폐기물 처리공제조합	폐기물관리법	2001	손해공제(보증)	환경부	-	-	-

구분	공제운영기관	근거규정	시행	공제종류	주무부서	업법 <sup>1)</sup>	협약 <sup>2)</sup>	감독 <sup>3)</sup>
	한국자원봉사 공제회	자원봉사활동 기본법	2009	제3공제(자원봉사활동 중 상해, 질병 및 피해자배상), 손해(피해자배상)	행안부	-	-	-
	한국조선공업 협동조합	산업발전법	1968	손해공제(선박건조, 보증)	지경부	-	-	-
	한국중이팩 자원순환협회	자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률	2003	손해공제(보증)	환경부	-	-	-
	한국지방재정 공제회	한국지방재정 공제회법	1964	손해공제(재해복구, 손해배상), 제3공제(단체상해)	행안부	-	-	-
	한국특수판매 공제조합	방문판매 등에 관한 법률	2003	손해공제(소비자피해보상)	공정위	○	-	-
	한국폐기물재활용공제조합	폐기물관리법	1999	손해공제(보증)	환경부	-	-	-
	한국해운조합	한국해운조합법	1962	손해공제 (선주배상책임, 선원, 선박)	국토부	-	-	-
정책성공제	건설근로자 공제회	건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률	1998	퇴직공제(가입의무화)	노동부	-	-	-
	경기도사회복지공제회	경기도사회복지공제회 설립 및 운영조례	2010	연금공제(적립형공제), 복지공제	경기도	-	-	-
	과학기술인 공제회	과학기술인 공제회법	2004	퇴직연금공제, 적립형공제, 복지	교과부	-	-	-
	중소기업중앙회 노란우산공제	중소기업 협동조합법	2007	퇴직금, 사망, 노령공제	중기청	○	-	-
상호부조형공제	경찰공제회	경찰공제회법	1989	사망, 퇴직급여, 복지급여	경찰청	-	-	-
	군인공제회	군인공제회법	1984	사망, 퇴직급여, 복지급여	국방부	-	-	-
	대한소방 공제회	대한소방 공제회법	1984	사망, 퇴직급여, 복지급여	방재청	-	-	-
	대한지방행정 공제회	대한지방행정 공제회법	1975	사망, 퇴직급여, 복지급여	행안부	-	-	-
	교정공제회	민법 제32조	1986	사망, 퇴직급여, 복지급여	법무부	-	-	-
	담배인삼 공제회	민법 제32조	1972	사망, 퇴직급여, 복지급여	농수산부	-	-	-
	대한의사복지 공제회	민법 제32조	2005	복지급여	복지부	-	-	-
	세우회	민법 제32조	1966	사망, 퇴직급여, 복지급여	기재부	-	-	-
	전국교수 공제회	민법 제32조	2003	사망, 퇴직급여, 복지급여	교과부	-	-	-
	철도공제조합	민법 제32조	1925	사망, 퇴직급여, 복지급여	국토부	-	-	-
한국관세사회	민법 제32조	2005	사망, 퇴직급여, 복지급여	기재부	-	-	-	

- 주: 1) 「보험업법」 적용배제 조항이 존재함.  
 2) 인허가 및 감독기준 마련 시 금융위원회와 협의조항이 존재함.  
 3) 금융위원회(금융감독원)의 조사 및 검사 요청 조항이 존재함.

---

## 부 록 2: 농협공제의 보험회사 전환에 따른 법률 적용

---

- 농협중앙회는 공제사업을 분리하여 농협생명보험과 농협손해보험을 각각 설립하고, 「농업협동조합법」에 특별한 규정이 없으면 「보험업법」의 적용을 받도록 함(제134조의 5).
  
- 「농업협동조합법」에 농협생명보험과 농협손해보험에 대해서는 「보험업법」의 적용과 관련하여 다음과 같은 특례를 설치함(부칙 제15조).
  - 설립된 날로부터 5년까지 퇴직연금 자산관리업무를 위한 보험계약을 내용으로 하는 보험상품을 판매할 수 없음.
  - 조합과 농협은행을 금융기관보험대리점으로 등록된 것으로 간주하고, 조합에 대해서는 농협생명보험 또는 농협손해보험을 위하여 보험계약 체결을 대리하는 경우에 한정하여 5년간 다음과 같은 규제의 적용을 배제하도록 함.
    - － 금융기관보험대리점이 모집할 수 있는 상품의 범위(「보험업법」 제91조 제2항, 「보험업법시행령」 제40조제2항 및 별표<sup>4)</sup>)
    - － 금융기관보험대리점 등의 모집방법, 모집에 종사하는 모집인의 수, 영업기준 등과 그 밖에 필요한 사항(「보험업법」 제91조제3항, 「보험업법시행령」 제40조제3항에서11항)
      - 다만, 최근 사업연도 말 현재 자산총액이 2조 원 이상인 조합이 모집할 수 있는 1개 농협생명보험 또는 농협손해보험 상품의 모집액은 각각 해당 조합이 신규로 모집하는 생명보험회사 상품의 모집총액 또는 손해보험회사 상품의 모집총액 중 다음 각 호의 비율을 초과하지 않아야 함.



## 〈부록 표-3〉 농협보험에 대한 취급종목 허가 의제

상품	조건
보증과 관련한 보험상품	조합의 조합원, 조합·중앙회·농협경제지주회사·농협금융지주회사 및 그 자회사의 임원·직원을 대상으로 하는 신원보증보험
	온라인복권의 이행(지급)보증보험
	온라인복권 사업자를 대상으로 하는 채무이행보증보험
농기계종합보험상품	동일한 위험을 보장하는 보험상품을 판매

- 농협손해보험이 자동차보험 종목 중 농기계종합보험상품을 제외한 나머지 보험상품을 판매하기 위해서는 새로 자동차보험업 허가를 받아야 함.
- 농협중앙회는 농협보험이 업무 수행 시 중앙회의 회원 및 회원의 조합원의 이익에 기여할 수 있도록 정관이 정하는 바에 따라 지도·감독하여야 함(제142조의 2).
- 농협중앙회는 농업협동조합의 명칭을 사용하는 영리법인에 대하여 영업수익 또는 매출액의 1000분의 25범위 내에서 총회에서 정하는 부과율로 명칭사용료를 부과할 수 있음(제159조의 2).
- 개정 「농업협동조합법」은 2012년 3월 2일부터 시행됨.

## 보험연구원(KIRI) 발간물 안내

### ■ 연구보고서

- 2008-1 보험회사의 리스크 중심 경영전략에 관한 연구 / 최영목, 장동식, 김동겸 2008.1
- 2008-2 한국 보험시장과 공정거래법 / 정호열 2008.3
- 2008-3 확정급여형 퇴직연금의 자산운용 / 류건식, 이경희, 김동겸 2008.3
- 2009-1 보험설계사의 특성분석과 고능률화 방안/ 안철경, 권오경 2009.1
- 2009-2 자동차사고의 사회적 비용 최소화 방안 / 기승도 2009.1
- 2009-3 우리나라 가계부채 문제의 진단과 평가 / 유경원, 이혜은 2009.3
- 2009-4 사적연금의 노후소득보장 기능제고 방안 / 류건식, 이창우, 김동겸 2009.3
- 2009-5 일반화선형모형(GLM)을 이용한 자동차보험 요율상대도 산출방법 연구 / 기승도, 김대환 2009.8
- 2009-6 주행거리에 연동한 자동차보험제도 연구 / 기승도, 김대환, 김혜란 2010.1
- 2010-1 우리나라 가계 금융자산 축적 부진의 원인과 시사점 / 유경원, 이혜은 2010.1
- 2010-2 생명보험 상품별 해지율 추정 및 예측 모형 / 황진태, 이경희 2010.5
- 2010-3 보험회사 자산관리서비스 사업모형 검토 / 진익, 김동겸 2010.7

### ■ 정책보고서

- 2008-2 환경오염리스크관리를 위한 보험제도 활용방안 / 이기형 2008.3
- 2008-3 금융상품의 정의 및 분류에 관한 연구 / 유지호, 최원 2008.3
- 2008-4 2009년도 보험산업 전망과 과제 / 이진면, 이태열, 신중협, 황진태, 유진아, 김세환, 이정환, 박정희, 김세중, 최이섭 2008.11
- 2009-1 현 금융위기 진단과 위기극복을 위한 정책제언 / 진익, 이민환, 유경원, 최영목, 최형선, 최원, 이경아, 이혜은 2009.2
- 2009-2 퇴직연금의 급여 지급 방식 다양화 방안 / 이경희 2009.3
- 2009-3 보험분쟁의 재판외적 해결 활성화 방안 / 오영수, 김경환, 이종욱 2009.3

- 2009-4 2010년도 보험산업 전망과 과제 / 이진면, 황진태, 변혜원, 이경희, 이정환, 박정희, 김세중, 최이섭 / 2009.12
- 2009-5 금융상품판매전문회사의 도입이 보험회사에 미치는 영향 / 안철경, 변혜원, 권오경 2010.1
- 2010-1 보험사기 영향요인과 방지방안 / 송윤아 2010.3
- 2010-2 2011년도 보험산업 전망과 과제 / 이진면, 김대환, 이경희, 이정환, 최원, 김세중, 최이섭 2010.12
- 2011-1 금융소비자 보호 체계 개선방안 / 오영수, 안철경, 변혜원, 최영목, 최형선, 김경환, 이상우, 박정희, 김미화 2010.4
- 2011-2 일반공제사업 규제의 합리화 방안 / 오영수, 김경환, 박정희 2011. 7
- 2011-3 퇴직연금 적립금의 연금전환 유도방안 / 이경희 2011. 6

## ■ 경영보고서

- 2009-1 기업휴지보험 활성화 방안 연구 / 이기형, 한상용 2009.3
- 2009-2 자산관리서비스 활성화 방안 / 진익 2009.3
- 2009-3 탄소시장 및 녹색보험 활성화 방안 / 진익, 유시용, 이경아 2009.3
- 2009-4 생명보험회사의 지속가능성장에 관한 연구 / 최영목, 최원 2009.6
- 2010-1 독립판매채널의 성장과 생명보험회사의 대응 / 안철경, 권오경 2010.2
- 2010-2 보험회사의 윤리경영 운영실태 및 개선방안 / 오영수, 김경환 2010.2
- 2010-3 보험회사의 퇴직연금사업 운영전략 / 류건식, 이창우, 이상우 2010.3
- 2010-4(1) 보험환경변화에 따른 보험산업 성장방안 / 산업연구실, 정책연구실, 동향분석실 2010.4
- 2010-4(2) 금융서비스를 활용한 보험산업 성장방안 / 금융제도실, 재무연구실 2010.4
- 2010-5 변액보험 보증리스크 관리연구 / 권용재, 장동식, 서성민 2010.4
- 2010-6 RBC 내부모형 도입방안 / 김해식, 장동식, 최영목, 김소연, 서성민 2010.10
- 2010-7 금융보증보험 가격결정모형 / 최영수 2010.7
- 2011-1 보험회사의 비대면채널 활용방안 / 안철경, 변혜원, 서성민 2011.1
- 2011-2 보증보험의 특성과 리스크 평가 / 최영목, 김소연, 김동겸 2011.2
- 2011-3 충성도를 고려한 자동차보험 마케팅 전략 연구 / 기승도, 황진태 2011.3

- 2011-4 보험회사의 상호서비스 기여방안 / 황진태, 기승도, 권오경 2011. 5  
 2011-5 사기성클레임에 대한 최적조사방안 / 송윤아, 정인영 2011. 6

## ■ 조사보고서

- 2008-1 보험회사 글로벌화를 위한 해외보험시장 조사 / 양성문, 김진억, 지재원, 박정희, 김세중 2008.2  
 2008-2 노인장기요양보험 제도 도입에 대응한 장기간병보험 운영 방안 / 오영수 2008.3  
 2008-3 2008년 보험소비자 설문조사 / 안철경, 기승도, 이상우 2008.4  
 2008-4 주요국의 보험상품 판매권유 규제 / 이상우 2008.3  
 2009-1 2009년 보험소비자 설문조사 / 안철경, 이상우, 권오경 2009.3  
 2009-2 Solvency II의 리스크평가모형 및 측정방법 연구 / 장동식 2009.3  
 2009-3 이슬람 보험시장 진출방안 / 이진면, 이정환, 최이섭, 정중영, 최태영 2009.3  
 2009-4 미국 생명보험 정산거래의 현황과 시사점 / 김해식 2009.3  
 2009-5 헤지펀드 운용전략 활용방안 / 진익, 김상수, 김종훈, 변귀영, 유시용 2009.3  
 2009-6 복합금융 그룹의 리스크와 감독 / 이민환, 전선애, 최원 2009.4  
 2009-7 보험산업 글로벌화를 위한 정책적 지원방안 / 서대교, 오영수, 김영진 2009.4  
 2009-8 구조화금융 관점에서 본 금융위기 분석 및 시사점 / 임준환, 이민환, 윤건용, 최원 2009.7  
 2009-9 보험리스크 측정 및 평가 방법에 관한 연구 / 조용운, 김세환, 김세중 2009.7  
 2009-10 생명보험계약의 효력상실 · 해약분석 / 류건식, 장동식 2009.8  
 2010-1 과거 금융위기 사례분석을 통한 최근 글로벌 금융위기 전망 / 신종협, 최형선, 최원 2010.3  
 2010-2 금융산업의 영업행위규제 개선방안 / 서대교, 김미화 2010.3  
 2010-3 주요국의 민영건강보험의 운영체제와 시사점 / 이창우, 이상우 2010.4  
 2010-4 2010년 보험소비자 설문조사 / 변혜원, 박정희 2010.4  
 2010-5 산재보험의 운영체제에 대한 연구 / 송윤아 2010.5  
 2010-6 보험산업 내 공정거래규제 조화방안 / 이승준, 이종욱 2010.5

- 2010-7 보험종류별 진류수가 차등적용 개선방안 / 조용운, 서대교, 김미화 2010.4
- 2010-8 보험회사의 금리위험 대응전략 / 진익, 김해식, 유진아, 김동겸 2011.1
- 2010-9 퇴직연금 규제체계 및 정책방향 / 류건식, 이창우, 이상우 2010.7
- 2011-1 생명보험설계사 활동실태 및 만족도 분석 / 안철경, 황진태, 서성민 2011. 6
- 2011-2 2011년 보험소비자 설문조사 / 김대환, 최원 2011. 5

### ■ 영문발간물

---

- 10호 Korean Insurance Industry 2008 / Korea Insurance Research Institute, 2008.9
- 11호 Korean Insurance Industry 2009 / Korea Insurance Research Institute, 2009.9
- 12호 Korean Insurance Industry 2010 / Korea Insurance Research Institute, 2010.9

### ■ CEO Report

---

- 2008-1 자동차보험 물적담보 손해율 관리 방안 / 기승도 2008.6
- 2008-2 보험산업 소액지급결제시스템 참여 관련 주요 이슈 / 이태열 2008.6
- 2008-3 FY2008 수입보험료 전망 / 동향분석실 2008.8
- 2008-4 퇴직급여보장법 개정안의 영향과 보험회사 대응과제 / 류건식, 서성민 2008.12
- 2009-1 FY2009 보험산업 수정전망과 대응과제 / 동향분석실 2009.2
- 2009-2 퇴직연금 예금보험요율 적용의 타당성 검토 / 류건식, 김동겸 2009.3
- 2009-3 퇴직연금 사업자 관련규제의 적정성 검토 / 류건식, 이상우 2009.6
- 2009-4 퇴직연금 가입 및 인식실태 조사 / 류건식, 이상우 2009.10
- 2010-1 복수사용자 퇴직연금제도의 도입 및 보험회사의 대응과제 / 김대환, 이상우, 김혜란 2010.4
- 2010-2 FY2010 수입보험료 전망 / 동향분석실 2010.6
- 2010-3 보험소비자 보호의 경영전략적 접근 / 오영수 2010.7
- 2010-4 장기손해보험 보험사기 방지를 위한 보험금 지급심사제도 개선 / 김대환, 이기형 2010.9

- 2010-5 퇴직금 중간정산의 문제점과 개선과제 / 류건식, 이상우 2010.9  
 2010-6 우리나라 신용카드시장의 특징 및 개선논의 / 최형선 2010.11  
 2011-1 G20 정상회의의 금융규제 논의 내용 및 보험산업에 대한 시사점 /  
 김동겸 2011.2  
 2011-2 영국의 공동계정 운영체계 / 최형선, 김동겸 2011.3

#### ■ Insurance Business Report

- 26호 퇴직연금 중심의 근로자 노후소득보장 과제 / 류건식, 김동겸 2008.2  
 27호 보험부채의 리스크마진 측정 및 적용 사례 / 이경희 2008.6  
 28호 일본 금융상품판매법의 주요내용과 보험산업에 대한 영향 / 이기형  
 2008.6  
 29호 보험회사의 노인장기요양 사업 진출 방안 / 오영수 2008.6  
 30호 교차모집제도의 활용의향 분석 / 안철경, 권오경 2008.7  
 31호 퇴직연금 국제회계기준의 도입영향과 대응과제 / 류건식, 김동겸  
 2008.7  
 32호 보험회사의 헤지펀드 활용방안 / 진익 2008.7  
 33호 연금보험의 확대와 보험회사의 대응과제 / 이경희, 서성민 2008.9

※ 2008년 이전 발간물은 보험연구원 홈페이지(<http://www.kiri.or.kr>)에서 확인하시기 바랍니다.

### 정기간행물

#### ■ 간행물

- 보험동향 / 계간
- 보험금융연구 / 연 4회
- 보험회사 재무분석 / 계간



# 도서회원 가입안내

## 회원 및 제공자료

	법인회원	특별회원	개인회원
연회비	₩ 300,000원	₩ 150,000원	₩ 150,000원
제공자료	- 연구보고서 - 정책/경영보고서 - 조사보고서 - 기타보고서 - 연속간행물 · 보험금융연구 · 보험동향 · 보험회사 재무분석	- 연구보고서 - 정책/경영보고서 - 조사보고서 - 기타보고서 - 연속간행물 · 보험금융연구 · 보험동향 · 보험회사 재무분석	- 연구보고서 - 정책/경영보고서 - 조사보고서 - 기타보고서 - 연속간행물 · 보험금융연구 · 보험동향 · 보험회사 재무분석
	- 본원 주최 각종 세미나 및 공청회 자료(PDF) - 영문보고서	-	-

※ 특별회원 가입대상: 도서관 및 독서진흥법에 의하여 설립된 공공도서관 및 대학도서관

## 가입문의

보험연구원 도서회원 담당

전화 : (02)3775-9115, 9080 팩스 : (02)3775-9102

## 회비납입방법

- 무통장입금 : 국민은행 (400401-01-125198)

예금주 : 보험연구원

- 지로번호 : 6360647

## 가입절차

보험연구원 홈페이지(<http://www.kiri.or.kr>)에 접속 후 도서회원가입신청서를 작성 · 등록 후 회비입금을 하시면 확인 후 1년간 회원자격이 주어집니다.

## 자료구입처

서울 : 보험연구원 보험자료실, 교보문고, 영풍문고, 반디앤루니스

부산 : 영광도서



## 저자약력

### 오영수

성균관대 경제학 박사  
보험연구원 고령화연구실 실장  
(E-mail : ysoh@kiri.or.kr)

### 김경환

숭실대 경영학 박사  
보험연구원 동향분석실 수석연구원  
(E-mail : khkim@kiri.or.kr)

### 박정희

고려대학교 경영학 석사  
보험연구원 동향분석실 선임연구원  
(E-mail : pjh@kiri.or.kr)

정책보고서 2011-2

## 일반공제사업 규제의 합리화 방안

---

---

발행일 2011년 7월

발행인 김 대 식

발행처 보험연구원  
서울특별시 영등포구 여의도동 35-4  
대표전화 : (02) 3775-9000

조판 및  
인쇄 KM 고려문화사

---

ISBN 978-89-5710-130-8

정가 10,000원