



# 공제사업 현황 및 감독강화 필요성

김경환 수석연구원, 박정희 선임연구원

## 요약

- 최근 정부는 공제사업에 대한 공동검사 요구권 신설 관련 내용을 포함하는 「보험업법 개정안」을 입법예고 하였음.
  - 개정안에 따르면 공제업의 건전한 경영 등을 위해 필요시 해당 공제의 소관 부처장 등에게 공제운영에 관한 공동검사를 요구할 수 있으며, 소관 부처장은 정당한 사유가 없는 한 그 요구를 따르도록 함.
- 본고에서는 공제사업에 대한 현황과 규제·감독상 문제점 분석을 통해 공제사업 감독강화가 왜 필요한 것 인지를 소비자보호 차원에서 다시 한 번 고찰해 보는 기회를 갖고자 함.
- 현재 우리나라의 공제사업은 92개이며, 공제사업을 관리하는 소관부처의 감독 여력이 극히 부족하고, 전문 지식도 전무하다는 것이 주요한 문제로 부각되고 있음.
  - 공제사업의 경우 생·손보간 겸영뿐만 아니라 은행업무와도 겸영하고 있어 보험회사에 비해 리스크 관리에 취약성이 높고 위기 상황 시 리스크 전이가 쉬워 재무건전성이 급격히 악화될 수 있음.
- 한편, 금융산업은 세계적인 환경변화 추세를 따라 감독에 있어서 국제적 정합성을 제고하고 있는데, 보험산업도 보험업법 등의 개정을 통해 이를 반영
  - 미국, 유럽 등에서는 보험 기능을 갖는 사업은 그 영위주체에 관계없이 보험감독당국에서 일괄하여 민영 생보사와 동일하게 감독하는 등 감독체계의 통일성을 기하고 있음.
- 공제사업에 대해 보험업과 동일한 규제·감독을 적용하는 것은 전세계에 공통된 모습이며, 우리나라 공제사업에 대해서도 보험업 수준으로 감독을 강화해 나갈 필요가 있음.
  - 현재 우리나라 공제기관은 전체 현황조차 공식적으로 파악되지 않고 무허가 공제가 버젓하게 영업을 하고 있는 경우가 많아 소비자보호에 공백이 우려되는 상태임.
  - 보험과 내용적으로 동일한 공제사업에 대해 「보험업법」 적용이 배제됨으로써 동일한 경제현상에 대해 각기 다른 법률 및 감독기준이 적용되고, 감독비용이 비효율적으로 투자되는 결과가 초래
  - 대부분의 공제기관이 금융리스크에 노출되어 있어 보험회사와 같이 관리감독을 받을 필요가 있으나, 감독기관인 소관 부처의 수수방관 자세로 리스크에 대한 우려의 목소리가 높음.
  - 이와 더불어 EU상공회의소, 美상공회의소 및 외국사 등이 공제사업의 불공정문제를 지속적으로 제기하는 등 외국과의 통상마찰 가능성도 상존

## 1. 검토배경



- 최근 정부는 공제사업에 대한 공동검사 요구권 신설 내용을 포함하는 「보험업법 개정안」을 입법예고 하였음.
  - 개정안에 따르면 ‘금융위원회는 공제업의 건전한 경영 등을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 공제의 소관 부처장 등에게 공제운영에 관한 공동검사를 요구’할 수 있음.
    - 이 경우 요구를 받은 소관 부처장은 정당한 사유가 없는 한 그 요구를 따르도록 함.
  - 이는 감독 사각지대로 지적받고 있는 공제조합 등에 대한 감독 강화를 추진하고자 하는 것임.
- 이에 대하여 공제사업 주무 부처는 감독체계가 미비한 상황<sup>1)</sup>이므로 당연히 전문성이 있는 금융감독기관이 맡아야 한다는 시각<sup>2)</sup>과 금융위원회의 권한 확대는 의욕 과잉<sup>3)</sup>이며, 공제회로서는 상전만 더 생기는 것<sup>3)</sup>이라는 시각으로 나누어 있음.
- 공제사업에 대한 금융감독당국의 규제 강화 시도는 최근의 일만이 아니며, 지금까지 지속적으로 국회나 정부 차원에서 추진되어 왔던 사항임.
  - 그러나 그간 실제 규제체계의 변화는 크지 않았는데, 이는 관련 정부부처와 국회 상임위원회, 공제업계 등 이해관계자들의 이견 해소가 쉽지 않았기 때문임.
  - 특히, 2003년 「보험업법」 전면개정 시 금융감독당국이 강력한 의지로 공제사업에 대한 감독일원화를 추진하였으나, 당시 일부 공제조합의 거센 반발에 부딪혀 공청회가 중도에 무산되는 등의 우려곡절을 겪으면서 개정안의 관련 조항을 철회한 사례도 있음.
- 본고에서는 공제사업에 대한 현황과 규제·감독상 문제점 분석을 통해 공제사업 감독강화가 왜 필요한 것인지를 소비자보호 차원에서 다시 한 번 고찰해 보는 기회를 갖고자 함.

1) 중앙일보(2014), 「금융감독 사각지대, 공제회」, 2014. 10. 24(금) B10면 경제.

2) 한국경제(2014a), 「공제회에 대한 금융위 검사 확대, 의욕과잉 아닌가」, 2014. 10. 20, <http://www.hankyung.com>.

3) 한국경제(2014b), 「공제회 “상전 더 생기나” 당혹」, 2014. 10. 20(월) A01면 종합.

## 2. 공제사업 개요 및 현황



### 가. 공제사업 개요

■ 공제사업이란 보험업의 허가를 받지 않고 소관 개별 법령에 따라 영위되는 보험을 통칭하는 것으로 유사보험(類似保險)이라고도 불리고 있음.

- 공제(共濟)란 ‘함께 나눈다’라는 뜻으로 과거 두레나 향약 같은 우리의 상부상조 정신이 담겨 있음.
- 공제사업은 조합원이 공제료를 부담하고 일정기간 내에 미리 약정한 우연한 사고로 발생하는 손해를 보상하는 사업이라는 점에서 보험업과 동일한 원리가 적용됨.
  - 즉, 공제는 다수의 경제주체가 각출금을 부담하고 경제적 재해를 제거 또는 경감하는 집단적 위험분산기능을 가지고 있다는 점에서 보험과 본질을 같이 하고 있음.
- 이러한 취지에 따라 기존 판례와 「상법개정안」도 공제계약에 대해 그 성질이 변하지 않는 범위 내에서 「상법」 보험편을 준용하도록 하고 있음.
  - 이는 현대 생활에서 보험의 원리에 따라 단체를 운용하는 현상은 공제를 비롯하여 이와 유사한 단체에서도 나타나고 있고, 사회 일반인이 이러한 단체 또는 그 운영자와 공제계약을 체결하는 것이 일반화되고 있어, 「상법」 보험편의 규정을 이러한 계약들에 대해서도 준용한다는 점을 명확하게 하기 위한 조치임.<sup>4)</sup>
- 다만, 자본주의 발달 과정에서 불특정 다수를 대상으로 한 영리주의 보험사업이 번성하면서 공제는 민영보험 소외계층을 중심으로 조합원 상호구제 방안으로 발달되어 온 것으로 보고 있음.<sup>5)</sup>

### 나. 공제기관 현황

■ 현재 우리나라에서 공제사업을 영위하고 있는 공제기관은 모두 92개인 것으로 조사되었으며<sup>6)</sup>, 이들은 그 기능에 따라 보험형 공제와 상호부조형 공제로 구분될 수 있음.

4) 국회 법제사법위원회(2013), 『상법 일부개정법률안 [보험편] 검토보고』, 2013. 6, pp. 38~40.

5) 홍성화(2008), 『지방관공산재해복구공제규정의 문제점과 개선방안』, 한국마린엔지니어링학회 공동학술대회 논문집, p. 119.

6) 본고에서는 개별 법령상의 공제사업근거와 인터넷 홈페이지를 구축하고 있는 공제조직을 개별적으로 조사하여 정리하는 방식으로 공제조직을 조사하였으며, 이에 따라 실제와는 차이가 발생할 수 있음.

- 보험형 공제는 「보험업법」에 따른 공제와 동일 또는 유사한 역할을 수행하는 공제를 말하며, 그 특성상 보험에 준하는 수준의 규제가 필요한 공제임.
  - 보험형 공제는 다시 조합원이나 회원만을 대상으로 하는 ‘조합형 공제(조합공제)’, 불특정 다수인 일반인까지 그 대상으로 하는 ‘일반형 공제(일반공제)’, 정부가 정책적으로 특정계층을 지원하기 위한 목적 아래 운영되는 ‘정책성 공제’로 세분할 수 있음.
- 상호부조형 공제는 상호부조의 정신에 입각하여 산업별로 특정 산업종사자들의 복지나 사망·퇴직급여 등을 보장하기 위한 공제를 의미하며, 단순한 상조회와는 구분됨.
- 한편, 공제는 특별법상에 설립근거가 있는 공제와 특별법이 아닌 「민법」 제32조에 근거한 공제로 구분할 수도 있음.
  - 특별법상 공제는 정부 지원을 받는 경우가 일반적이라고 할 수 있으며, 특별법상의 근거 없이 사단법인이나 재단법인 등의 단체가 공제사업을 ‘업(業)’으로서 행할 경우에는 「보험업법」이나 「유사수신행위의 규제에 관한 법률」에 저촉될 가능성이 큼.

〈표 1〉 우리나라 공제 현황

구분	공제상품	공제조직
보험형 공제	일반 공제	수산업협동조합공제, 새마을금고공제, 신용협동조합공제
	조합 공제	한국공인중개사협회(공인중개사배상책임공제), 소프트웨어공제조합, 엔지니어링공제조합, 대한의사협회(의료사고배상책임공제), 한국선주상호보험조합, 직접판매공제조합, 한국특수판매공제조합, 상조보증공제조합, 대한건축사협회공제조합, 전국고용서비스협회, 대한건설폐기물공제조합, 한국의료폐기물처리공제조합, 한국산업폐기물공제조합, 한국폐기물재활용공제조합, 한국발포스티렌재활용협회, 한국금속캔자원협회, 한국종이팩자원순환협회, 한국골재협회공제조합, (사)한국유리병재활용협회, (사)한국유탄유공업협회, (사)한국전지재활용협회, 대한타이어공업협회, 한국페트병자원순환협회, 한국플라스틱자원순환협회, 한국조명재활용협회, 한국전자산업환경협회, 콘텐츠공제조합, 한국중견기업연합회, 한국전기산업진흥회, 한국LPG산업협회
	손해공제 (보증, 배상 책임 포함) (27)	자본재공제조합, 한국조선공업협동조합(조선공제), 전국개인택시공제조합, 전국버스공제조합, 전국전세버스운송사업조합연합회공제조합, 전국택시공제조합, 전국화물자동차운송사업연합회공제조합, 한국해운조합, 대한설비건설공제조합, 소방산업공제조합, 건설감리공제조합, 한국상조공제조합, (사)한국LP가스판매협회중앙회, 한국감정평가협회, 한국경비협회, 레저안전공제회, 대한법무사협회, 한국세무사회, 한국관광협회중앙회, 한국문화재수리협회, 한국전기기술인협회, 대한주택관리사협회 공제사업단, 중소기업중앙회, 전국버스공제조합, 산림재해공제, 대한대리운전공제조합, 한국양묘협회
	손해공제, 제3공제	건설공제조합, 전기공사공제조합, 전문건설공제조합, 정보통신공제조합, 한국지방재정공제회, 교육시설재난공제회, 한국자원봉사공제회, 학원안전공제

	(13)	회, 학교안전공제중앙회, 어린이집안전공제회, 한국교육안전공제회, (재)스포츠안전재단, 외식업공제회
	생명공제, 제3공제(1)	한국교직원공제회
정책성 공제	퇴직금, 복지급여(6)	건설근로자공제회, 중소기업중앙회(노란우산공제), 과학기술인공제회, 경기도사회복지공제회, 한국사회복지공제회, 강원도사회복지인공제회
상호부조형 공제	사망·퇴직급여, 복지급여(12)	<특별법> 경찰공제회, 군인공제회, 대한소방공제회, 대한지방행정공제회 <민법> 한국관세사회, 담배인삼공제회, 세우회, 철도공제조합, 대한의사복지공제회, 교정공제회, 한국언론인공제회, 나라사랑공제회

■ 우리나라 현행 92개 공제 중에서 상호부조형 공제 12개를 제외한 80개 공제를 공제사업 시행 연대별로 살펴보면 2000년 이후 대폭 증가(47개 공제 신설)한 것으로 나타남.

- 1980년대 이전에는 주로 재물공제나 배상책임공제를 중심으로 한 공제사업이 주를 이루었으나, 1990년대부터는 산업보증제도에 대한 수요가 급증함에 따라 이를 주요사업으로 하는 공제조직이 다수 설립됨.
- 이러한 추세는 2000년 이후에 더욱 급격히 증가하였으며, 공제종목도 일반손해공제 및 단체상해공제까지 확대되는 추세를 보이고 있음.
- 특히, 1998년 이후에는 정책성 공제가 등장하고 있으며, 이는 향후 사회보장적 성격에서 사회적 약자에 대한 최소한의 급부 보장이라는 정책적 배려 하에 지속적으로 추진될 것으로 판단됨.

〈표 2〉 연대별·공제유형별 공제사업 신설 추이

구분	~1950's	1960's	1970's	1980's	1990's	2000's	2010's
일반공제	1(1)	1(2)	-(2)	1(3)	1(4)	-(4)	-1(3)
조합공제	1(1)	4(5)	2(7)	11(18)	13(31)	28(59)	12(71)
정책성공제	-	-	-	-	1(1)	3(4)	2(6)
상호부조형공제	1(1)	1(2)	2(4)	4(8)	-(8)	2(10)	2(12)

주: 괄호안의 수치는 누적치임.

■ 공제사업을 주무부처를 기준으로 살펴보면, 국토해양부 17개, 환경부 15개, 산업통상자원부 11개, 교육과학기술부 5개, 공정거래위원회 4개 등 특정부처를 중심으로 집중되어 있음.

- 특히, 환경부와 공정거래위원회 및 교육과학기술부의 공제사업은 대부분 2000년대 이후 신설된 것으로서, 동 부서들은 관련 산업 발전을 위한 기금 일부를 공제사업을 통해 마련하는 경향을 보이고 있는 것으로 판단됨.

- 최근에는 콘텐츠공제사업, 주유소공제사업, 의약품공제조합 등이 공제사업을 신설하려는 움직임을 보이고 있음.

〈표 3〉 주무부처별 공제사업 현황

주무부서	공제사업	연도	공제종류
강원도	강원도사회복지인공제	2007	연금공제, 복지공제
경기도	경기도사회복지공제	2010	연금공제(적립형공제), 복지공제
공정위	직접판매공제	2002	손해공제(소비자피해보상)
	특수판매공제	2003	손해공제(소비자피해보상)
	상조보증공제	2010	손해공제(배상책임, 보증)
	상조공제	2010	손해공제(배상책임, 보증)
교과부	학원안전공제회	2006	손해공제(배상책임), 제3공제(상해)
	학교안전공제	2009	요양,간병,장해,유족,장의, 배상책임공제
	학교교육안전공제	2012	배상책임공제, 여행자공제, 스키공제
국토부	골재협회공제	2003	손해공제(보증)
	건설감리공제	2009	손해공제(배상책임, 보증), 제3공제(재해상해보상)
	건축사공제	2011	손해공제(보증, 배상책임)
	전국렌터카공제	2013	자동차보험
고용노동부	전국고용서비스공제	2007	손해공제(보증)
복지부	의사복지공제	2005	영유아:배상책임담보,상해담보, 종사자:사망,장해,상해
	어린이집안전공제	2009	영유아:배상책임담보,상해담보, 종사자:사망,장해,상해
	한국사회복지공제	2012	손해공제(배상책임) 제3공제(상해)
산업통산자원부	한국LPG가스판매중앙회	2002	손해공제(배상책임), 제3공제(상해)
	한국중견기업연합회	2002	배상책임공제
	전기산업진흥공제	2002	배상책임공제
	한국LPG산업협회공제	2006	영업배상책임, 상해, 화재공제
	노란우산공제	2007	퇴직금, 사망,노령공제
	중소기업보증공제	2012	손해공제(보증)
행안부	소방산업공제	2008	손해공제(근재, 배상책임, 보증)
	자원봉사공제	2009	제3공제(봉사활동 중 상해, 질병), 손해(피해자배상)
환경부	건설폐기물공제	2000	손해공제(보증)
	산업폐자원공제	2000	손해공제(보증)
	의료폐기물처리공제	2001	손해공제(보증)
	금속캔자원재활용공제	2003	손해공제(보증)
	전지재활용사업공제	2003	손해공제(보증)
	타이어재활용사업공제	2003	손해공제(보증)
	페트병자원순환공제	2003	손해공제(보증)
	플라스틱재활용사업공제	2003	손해공제(보증)

발포스티렌재활용공제	2003	손해공제(보증)
전자제품재활용사업공제	2003	손해공제(보증)
한국조명재활용협회	2003	손해공제(보증)
종이팩자원순환공제	2003	손해공제(보증)
유탄유재활용사업공제	2003	손해공제(보증)
유리병재활용사업공제	2004	손해공제(보증)

## 다. 공제기관 규제 현황

- 금융산업은 세계적인 환경변화 추세를 따라가기 위해 국제기구나 주요국의 선진제도를 적시에 도입함으로써 국제적 정합성을 제고해 나가고 있으며, 보험산업도 보험업법령이나 감독규정의 개정을 통해 이러한 사항을 반영하고 있음.
  - 이에 반해 공제사업의 경우 해당 개별법에 따라 규제가 이루어지고 있으며, 동 개별법이 이러한 글로벌 스탠다드를 따라가지 못하면서 다양한 측면에서 개선이 필요한 것으로 파악됨.
- 보험사업을 규제하는 「보험업법」의 경우, 보험계약관계를 규율하는 「상법」과는 달리 공제사업에 적용되지 않고 있는 것이 현실임.
  - 일반공제를 필두로 한 18개 공제기관들은 설립근거법에 「보험업법」 적용제외 조항을 둠으로 명시적으로 「보험업법」 적용을 배제하고 있음.
  - 그 외에 대부분의 공제들은 주무부서의 행정지도와 지휘·감독을 받음에 따라 「보험업법」 적용을 실질적으로 배제하고 있는 실정임.
- 공제기관은 개별법의 설립근거에 기초하여 주무부서의 허가를 받아 공제사업을 영위하고 있으며, 세부 사항도 별도의 허가를 받은 공제규정에 따라 운영하고 있음.
  - 공제사업에 대한 감독주체는 공제사업의 허가를 내린 주무부서가 담당하나, 일부 대형 공제를 제외하고는 감독규정을 갖추고 있지 못하고 있음.
  - 공제조합 정관에는 목적과 명칭, 조합원의 자격과 가입 및 탈퇴에 관한 사항, 출자 1계좌 금액과 출자 방법, 자산 및 회계, 잉여금·적립금 및 손실금 처리 등을 기재하고 있음.

- 공제상품 개발과 관련하여서는 외부기관의 상품심사 절차를 거치지 않고 상품을 개발하여 판매할 뿐만 아니라 예정기초율(예정이율, 예정위험률, 예정사업비율)이나 현금흐름방식의 개념 자체도 없는 경우가 많음.
  - 상품개발이라기 보다는 단순히 보험권의 보험상품을 복사해서 사용하는 수준이기 때문임.
- 대부분의 공제기관은 보험회사에 적용되는 지급여력제도, 경영실태평가제도, 적기시정조치 등 재무건전성 감독제도가 불비함.
  - 더불어 공제기관은 책임준비금이나 비상위험준비금 제도도 미비하여 보험회사에 비해 재무구조 부실화 가능성이 상존함.
- 금융소비자보호 제도로서 일부 공제기관은 조직내부에 분쟁조정위원회 등을 설치하여 운영하고 있으나, 경영공시제도는 대부분 실시되지 않고 있음.

### 3. 공제사업 규제 · 감독상 문제점



#### 가. 소관부처 감독 여력 및 전문성 부족

- 공제사업 규제 · 감독에 있어서 가장 주요한 문제점은 공제사업을 관리하는 소관부처 감독 여력이 극히 부족하고, 공제사업(보험업)에 대한 전문지식도 전무하다는 것임.
  - 최근 공제기관 수가 지속적으로 증가하고 있으나, 공제사업에 대한 규제 · 감독권은 각 주무부처에 분산되어 있고, 실제적으로 개별 부처 과 수준에서 소수 인원에 의해 공제에 대한 감독업무가 이루어지고 있어 전문화되어 있지 못함.
    - 즉, 소수 인원이 담당하고 있기 때문에 공제 전 분야에 걸친 전문성을 갖고 있기 어렵고, 더구나 정책업무와 검사업무를 동시에 수행하기 때문에 실질적 검사가 이루어지기 어려운 실정임.
    - 건전성 규제와 소비자보호 규제로 대표되는 정책, 감독 및 검사업무가 분화되어 수행된다고 보

- 기 어렵고, 업무를 세분화하여 인력 및 조직을 갖춘다면 비효율성이 발생할 가능성도 높음.
- 일반인을 대상으로 하고 그 규모도 대형 보험회사와 비슷한 일반공제 조차도 해당 부처의 관리·감독이 미약할 뿐만 아니라 감독규정을 최근에는 보험업 수준으로 정비하고 있는 실정임.
    - 안행부 새마을금고지원단의 감사 인력<sup>7)</sup>과 자동차공제인 6개 육운공제의 국토부 담당직원<sup>8)</sup>은 각각 3명에 불과하며, 수협공제의 경우에도 과장 1인과 사무관 1인이 수협중앙회 공제분사 본체 및 500여 개의 점소를 대상으로 정책업무, 감독 및 검사업무를 담당하고 있음.<sup>9)</sup>

## 나. 재무건전성 등 관리·감독체계 미흡

- 공제사업은 생·손보간 경영이 이루어질 뿐만 아니라 은행업무와도 경영되고 있어 보험회사에 비해 리스크 관리가 취약함.
  - 이러한 사업구조의 경우, 비용효율성은 높을 수 있으나, 위기 시 리스크 전이가 쉽게 이루어져 재무건전성이 급격히 악화될 가능성이 있음.
- 그럼에도 불구하고, 공제사업은 건전성 규제 등을 위한 제도적 장치가 미흡하고 주무부처 감독이 충분치 못하여 부실경영에 대한 예방 및 대처가 곤란할 것으로 판단됨.
  - 전문인력 및 관리시스템이 부족하고 체계적 위험관리에 대한 규제·감독 부재로 조합원 및 피공제자의 피해 가능성이 큼.
    - 공제사업의 경우에도 보험회사와 마찬가지로 준비금 또는 부채에 대한 정확한 추정이 필수적이거나, 현재 국내 공제회 중 상당수가 필요 준비금 개념 자체를 정확히 반영하거나 산출하지 못하고, 단기적 지불금 규모만을 감안하는 수준임.
    - 해운조합의 경우에는 자체적으로 공제요율을 정하고, 비상위험준비금을 대부업 자금으로 운용하는 등 자의적으로 금융사업을 영위하고 있지만, 관리·감독은 이루어지지 않고 있다는 지적이 있음.<sup>10)</sup>
    - 경찰공제회는 급여이자율이 시장금리보다 3%p나 높아 회원에게 지급할 적립금이 줄고 이를 보전하는 것이 역부족인 상황에 이른 것으로 알려지고 있음.<sup>11)</sup>

7) 아시아투데이(2014), 「[금융치외법권을 없애라(2)새마을금고 공제], 2014. 3. 27, <http://www.asiatoday.co.kr>.

8) 교통신문(2014), 「'손해배상평가원' 설립 추진에 업계 반발, 2014. 4. 8, <http://www.gyotongn.com>.

9) 오영수·김경환·박정희(2011), 『일반공제사업 규제의 합리화 방안』, 보험연구원 정책보고서, 2011. 7, p. 118.

10) 아시아투데이(2014), 「대부업도 제 멋대로 운영하는 감독사각 해운조합, 2014. 5. 7, <http://www.asiatoday.co.kr>

11) 서울경제(2013), 「'8개 공제회 높은 이자율 내려라' ... 구조조정 칼 뺐다, 2013. 11. 5, <http://economy.hankooki.com>.

- 이외는 달리 보험회사의 경우에는 금융위원회(금융감독원)의 건전성 감독과 업무 및 재산상황에 대한 정기(또는 부정기) 검사를 받고 있음.

#### 다. 공제가입자 보호장치의 미흡

- 공제계약 관련 분쟁발생 시에는 전문적이고 객관적인 입장에서 이를 해결해 줄 법적·제도적 장치 미비로 소비자 불만을 야기할 우려가 큼.

- 일부 대형공제의 경우 기관 내부에 설치되어 있는 공제분쟁심의위원회에서 분쟁을 조정함으로써 분쟁당사자가 분쟁조정 책임을 부담하게 되어 공정성 및 객관성이 결여될 우려가 있음.
  - 공제금 지급에 관한 분쟁발생 시 공제기관 측에 유리하게 운영될 가능성이 높기 때문임.
  - 그나마 대부분의 공제는 내부 심사위원회에서 분쟁을 처리하는 실정임.
- 민영보험회사의 경우 민원 발생시 민원인은 금융감독원에 설치되어 있는 ‘금융분쟁조정위원회’ 조정(‘재판상 화해’의 효력 인정)을 받을 수 있도록 함으로써 분쟁조정 공정성 및 전문성을 확보하고 있음.
- 한편, 일반공제나 일부 대규모 공제는 파산 등으로 보험금을 지급할 수 없을 경우에 대비하여 자체적으로 예금자보호제도를 운영하여 최고 5,000만 원까지 보호하고 있으나, 대부분의 공제는 이러한 안전장치가 부재

## 4. 공제사업 규제 관련 해외사례



- 주요 선진국에서는 공제사업에 대하여 민영보험과 동일한 법적 규제와 감독권이 행사되고 있음.

- 미국, 유럽 등에서는 보험 기능을 갖는 사업은 그 영위주체(보험사, 공제조합 등)에 관계없이 보험 감독당국에서 일괄하여 감독
- 사업허가, 모집활동, 재산운용, 책임준비금 등의 부문에 대해 사전, 사후적인 감독이 민영 생보사와 동일한 조건 하에서 이루어짐으로써 감독체계의 통일성을 기하고 있음.
- 우체국 보험의 경우 일본은 우정대신이 관리·감독하고 있으나, 대만은 주무 부처인 통신부가 아니라 재정부에서 관리감독권을 행사함.

- (미국) 공제나 협동조합의 보험사업은 본질적으로 민영 보험사와 동일한 것으로 인식하여 「보험업법」에 의해 면허를 취득
  - 보험사업에 대한 감독 및 검사는 주 보험감독청이 행사하고 있는데 책임준비금 규제, 분리계정 운영, 자산운영 규제, 공시 등에 있어서도 민영 보험사와 동일한 기준이 적용
    - 미국의 비영리 보험조직으로는 우애조합, 리스크교환조합, 자선기부연금, 복수고용주복지후생제도, 리스크보유단체 등이 있으며, 이들 보험조직을 규제하는 법률로는 각 주의 보험법 및 공제조합법, 비영리회사법, 내국세법 등임.
  - 우선 각 주 차원에서는 보험법과 공제보험법이 공제조직을 규율할 수 있음.
    - 예컨대, 텍사스 주 보험법상의 보험회사의 범주에는 리스크교환조합, 우애조합이 포함되어 규제를 받고 콜로라도 주의 경우 비영리회사법 공제를 규율
  
- (영국) 1982년 공제조합법에 의해 공제의 보험사업을 관리·감독하고 있으며, 장기보험, 손해보험, 비보험에 대해 겸영을 금지함.
  - 공제에 대한 감독은 재무성이 구성하는 공제조합위원회에서 담당하며, 지급여력 등의 건전성 감독과 검사 실시
    - 감독 및 검사와 관련하여 장기보험은 매년, 손해보험은 3년에 1회 재무제표를 제출하고 임점검사는 보험회사와 동일
  - 금융감독 기능 통합을 위해 2001년 공제에 대한 감독업무를 금융감독청에 이관
    - 2001년 10월에 사회적 기업 관련 인프라를 구축하기 위하여 정부관리 및 여러 부문의 이해당사자들로 구성된 8개의 작업단을 만들어 사회적 기업이 당면한 문제를 살피고 이를 지원하기 위한 대책을 제안
    - 이후 이를 바탕으로 한 ‘사회적 기업 성공전략’을 공표, 정책의 성공적 이행을 위해 목적달성에 필요한 법 제정, 재정지원, 우수 사회적기업체 표창 등을 지원
  
- (일본) 국내 보험환경과 유사한 일본의 경우 공제에 대한 감독미비로 인한 문제점을 해결하기 위하여 2006년에 「보험업법」에 소액단기보험업을 허용하여 2008년부터 근거법 없는 공제를 「보험업법」의 적용대상으로 편입함.
  - 일본에서는 협동조합의 공제사업과 공제회의 공제사업을 동일하게 취급하여 공제라는 명칭 하에 보험업을 영위하고 있는데, 전국공제농협조합연합회, 전국노동자공제생활협동조합연합회, 전국생

활협동조합연합회 등의 대규모 공제를 중심으로 발달함.

- 일본경제의 버블기인 1990년대 후반에 무인가공제가 급증하면서 사회적으로 문제를 야기하였으며, 2005년 4월부터 시행된 개정 보험업법에서 공제를 규제 대상에 포함하게 됨.
- 공제가 「보험업법」의 소액단기보험업으로 등록하지 않은 경우 무면허 보험업에 해당하는 규제를 가하고 있음.
- 한편 2008년에는 기존의 상법 ‘보험편’을 분리하여 보험법을 제정, 적용대상의 범위를 공제계약 등을 포함시켜 보험계약 일반이라고 함에 따라 보험법에 의한 통일적 규율이 가능해짐.

## 5. 공제사업 감독강화 필요성



- 공제사업에 대해 보험업과 동일한 규제·감독을 적용하는 것은 전세계에 공통되는 추세로서, 우리나라 공제사업에 대해서도 보험업 수준으로 감독을 강화해 나갈 필요가 있음.
- 우리나라의 경우 공제사업 규제체계 개선 필요성에 대한 폭넓은 인식에도 불구하고 각 기관의 설립과 관련된 역사적 요인 및 이해관계자들의 정치적 입장 등이 복잡하게 얽힘에 따라 번번히 실패로 돌아가고 말았음.<sup>12)</sup>
- 그러나 이제는 공제사업에 대한 규제도 글로벌 스탠다드에 맞춰나갈 필요가 있으며, 그에 대한 첫 단계로서 공제사업의 규제·감독체계를 금융위원회 중심으로 개편하는 것이 바람직함.
- 공제사업 감독일원화의 가장 큰 필요성으로는 감독사각지대 등 실질적 감독 미흡과 그로 인한 소비자 피해라고 할 수 있으며, 이외에도 공제사업과 보험업 간의 불공정성, 공제기관 부실 시 해당 산업의 파탄 및 국가재정 소요 가능성, 불공정경쟁으로 인한 통상마찰 우려 등을 들 수 있음.

### 가. 공제사업에 대한 실질적 감독 미흡

- 이미 일반 대중에게 널리 알려진 전국교수공제회 사건 이외에도, 2014년 한해에만 해도 다수의 공제기관 관련 사건들이 끊임없이 신문지상에 오르내리고 있는 바, 이는 공제기관에 대한 관리·감독이 제대로 되고 있지 않기 때문이라고 할 수 있음.

12) 김정주(2013), p. 3.

- 한국교직원공제회 배임 사건<sup>13)</sup>, 군인공제회 뇌물 사건<sup>14)</sup>, 건설폐기물공제조합 지원금 전용 사건<sup>15)</sup>, 건설근로자공제회 부실 자산운용 사건<sup>16)</sup>, 상조공제의 부실 담보금 사건<sup>17)</sup>, 세월호 사건 이후 나타난 해운조합 관련 사건 등이 그것임.
- 공제가 감독부실로 파산하게 될 경우, 동 공제에 가입하고 있는 회원사들은 동일 산업에 있는 기업들로서 공제 담보를 받지 못하게 되어, 산업 전체가 공멸하는 사태까지도 이를 수 있음.

■ **현재 우리나라의 경우 전체 공제기관의 현황조차 공식적으로 파악되지 않고 있을 뿐만 아니라 무허가 공제가 버젓하게 영업을 하고 있는 경우가 많아 소비자보호에도 공백이 우려되는 상태임**

- 이는 공제사업 허가업무가 각 부처에 분산되어 있고, 감독도 공제기관에 따라 해당 부처의 담당과가 다르기 때문이라고 해석될 수 있음.
- 그러나 이는 유사금융서비스를 제공하는 공제기관에 대해 실질적인 관리·감독이 되지 않는다는 의미로 받아들여야 할 것임.
- 특히, 무허가 공제의 경우는 부처 간 감독 공백에 따른 관리소홀로 보여지며, 그에 따라 관련 업계 및 일반 소비자에게 미치는 영향이 클 것이므로 이를 통합적 관리체계하에서 관리·통제할 수 있도록 하여야 할 것임.

## 나. 규제·감독 다원화로 인한 사회적 비용 증가 및 불공정성 심화

■ **보험과 내용적으로 동일한 공제사업에 대해 「보험업법」 적용이 배제됨으로써 동일한 경제현상에 대해 각기 다른 법률 및 감독기준을 적용할 뿐만 아니라 감독비용이 비효율적으로 투자되는 결과를 초래함**

- 공제사업에 대한 감독방식·기준도 공제기관별 소관 법령에 따라 상이하여 통일된 감독기준이 부재
- 이에 따라 감독비용이 과도하게 지출되고, 보험·공제 이용자의 불편을 초래하며, 감독정책의 일관성이 결여될 우려가 상존함.
  - 해외사례에서와 같이 유럽, 미국 등 대부분의 국가에서는 보험 기능을 갖는 사업은 그 영위주체(보험사, 공제조합 등)에 관계없이 보험감독당국에서 일괄하여 감독하고 있음.

13) 아시아경제(2014), 「檢 '10억 배임' 교직원공제회 자회사 전 투자팀장 기소」, 2014. 8. 21, <http://view.asiae.co.kr>.

14) 동아일보(2014), 「사기혐의도 눈감는 '軍피야' 군인공제회」, 2014. 7. 28 A12면3단.

15) 국제뉴스(2014), 「건설폐기물공제조합 지원금 개인용도 전용 논란?」, 2014. 6. 16, <http://www.gukjenews.com>.

16) 매일경제(2013), 「공제회 운용의 충격적 실상」, 2013. 10. 16 A25면3단.

17) 아시아투데이(2014), 「상조업 공제조합 부실 운영」, 2014. 10. 20, <http://www.asiatoday.co.kr>.

- 공제에 대한 규제·감독이 보험과 다르다는 점 때문에 양자 간에 규제차익이 발생하거나 경쟁의 공정성에 문제가 생길 수 있음.

#### 다. 공제기관 부실로 인한 해당 산업 파탄 및 국가재정 소요 가능성

- 최근 들어 세계는 빠른 금융환경 변화에 직면함에 따라 기업의 리스크 관리가 그 어느 때보다도 중요한 시점임.

- 대부분의 공제기관은 재무건전성 악화 같은 금융리스크에 노출되어 있어 근본적으로 보험회사와 유사한 수준의 감독을 받을 필요가 있으나, 감독기관인 소관 부처는 수수방관만 하고 있어 오히려 리스크를 키우고 있다는 우려 섞인 목소리가 들려오고 있음.
- 매일경제신문이 2013년 주요 27개 공제기관을 대상으로 자산운용실태를 점검해 본 결과, 총자산은 412조 원으로 국민연금(430조 원)과 비슷하지만 자산운용 관리체계, 운용성과, 투자 포트폴리오 등에서는 많은 허점이 노출된 것으로 나타남.<sup>18)</sup>
  - 대부분 운용수익률은 보장수익률에 못 미쳤고, 위험자산 비중이 높아 27곳 중 16곳이 낙제점을 받았음.

- 공제기관이 감독소홀로 부실화될 경우, 해당 구성원(개인 또는 기업)에게 손해를 끼치는 것은 물론이고 정부재정에까지 영향을 미칠 수 있음.

- 공제기관이 부실화될 경우 소비자에게 약정된 공제금을 지급하지 못할 수 있으며, 심할 경우에는 당해 공제기관이 지급불능 상태에 빠질 수도 있음.
  - 신문보도에 의하면, 한국상조공제조합이 소비자피해보상 사유가 발생해 보상을 종료한 5개 상조업체 가입회원 9,643명 중 14.4%에 불과한 1,395명만 피해보상을 해준 것으로 드러났음.<sup>19)</sup>
  - 공제조합의 소비자피해보상이 제대로 이뤄지지 않는 이유는 공제조합이 상조회사로부터 받은 담보금이 적었음에도 소관부처가 이를 방치하였기 때문인 것으로 해석하고 있음.
- 일부 공제기관의 경우에는 공제기관 부실 시 국고지원 등을 수반하여야만 하는 때도 있어 공제기관 부실화의 피해는 전국민에게 돌아갈 수 있음.
  - 교직원·군인·경찰·지방행정공제회 등 8대 공제회는 결손이 났을 때 정부가 세금으로 메워주도록 법에 명시되어 있기 때문임.

18) 매일경제(2014), 「[사설] 정부는 공제회 감독, 결손지원제 확 뜯어고치길」, 2014. 7. 7, <http://news.mk.co.kr>.

19) 신아일보(2014), 「[2014 국정감사] 상조업 공제조합은 '부실덩어리?'」, 2014. 10. 21, <http://www.shinailbo.co.kr>.

- 따라서 금융상품이 복잡해지고 선진금융기법들이 도입되고 있는 상황에서 공제사업에 대한 감독기준을 강화하고 전문 감독기관인 금융감독원이나 감사원 등의 전문적인 관리·감독을 받을 수 있도록 할 필요가 있음.

#### 마. 불공정경쟁으로 인한 통상미찰 우려

- EU상공회의소, 美상공회의소 및 외국사 등이 공제사업의 불공정문제를 지속적으로 제기하는 등 외국과의 통상미찰 가능성도 상존함.
  - 공제사업을 영위하는 공제조합 등은 동일 창구를 통해 은행·보험의 겸업 및 생·손보 겸영이 가능할 뿐만 아니라 준공공기관으로서의 세제혜택이 존재하여 타 금융회사와의 가격 및 시장경쟁에서도 앞서고 있으며, 이에 대하여 외국보험사의 지속적 애로사항 표출
  - 이에 2013년 5월 9일 우체국, 신용협동조합, 수산업협동조합, 새마을금고의 4개 기관이 운영하고 있는 유사보험사업에 대해서는 주무부처와 금융위원회 간 협력체계를 강화하는 것을 주요골자로 하는 ‘우체국보험 및 공제 관련 규제 개선방안’을 발표한 바 있음.
  - 그러나 외국과의 통상미찰 가능성을 완전히 차단하기 위해서는 여타의 공제사업에 대해서도 보험업과 동일한 규제·감독을 받도록 할 필요가 있음.
    - 한·미 FTA(’12. 3. 15. 발효) 및 한·EU FTA(’11. 7. 1. 발효) 협정서의 주요 골자는 보험서비스 규제로 인한 협동조합 판매 보험에의 경쟁상 혜택 부여를 금지하고 실행 가능한 한도 내에서 동일한 규제를 적용하는 것이기 때문임. [kiri](#)

〈표 4〉 분야별 협동조합 판매 보험 관련 FTA 주요 내용

[한·EU FTA(2011. 7. 1. 발효): 부속서 7-라(금융서비스에 관한 추가적 약속)]

- ◆ 분야별 협동조합 판매 보험
  - 7. 보험 서비스에 관한 규정으로 경쟁상의 우위 제공 금지: 실행가능한 한도에서, 동일한 규칙을 적용
  - 8. 발효 후 3년 이내에 3대 공제의 보험판매와 관련된 지급능력 사안이 금융위원회 규제대상이 되도록 규정

[한·미 FTA(2012. 3. 15. 발효): 부속서 13-나(구체적 약속)]

- ◆ 제6절 분야별 협동조합 판매 보험
  - 보험서비스에 대한 규제로 인한 경쟁상의 혜택 제공 금지
  - 실행 가능한 한도에서, 동일한 규범을 적용
  - 금융위원회가 규제감독권 행사: 최소한 3년 이내에 지급능력사안이 규제대상이 되도록 규정