

보증과 공제 / 2018. 1학기 학기말 보고서

우리나라 공제사업 현황 및 감독방향

2018년 6월 30일

성균관대학교 글로벌보험연금대학원

최인규(2016720045)

목 차

I. 서론

II. 공제의 개념 및 기본원리

III. 우리나라 공제사업 현황 및 주요내용

IV. 공제사업 관련 이슈사항 및 평가

V. 공제사업 감독 방향

VI. 결론 및 시사점

참고문헌

I. 서론

우리 사회의 보험제도는 사회정책을 수행하기 위해 국가가 직접 운영하는 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 ‘사회보험’과 사회보험에서의 보장으로 충분하지 않은 부분을 보완하는 역할을 하는 ‘민영보험’으로 크게 구분할 수 있다. 사회보험은 각 사회보험법률을 근거로 한 공적 의무보험으로 가입의 강제성을 가지는 반면 민영보험은 보험업법에 따라 개인의 필요에 의해 사적으로 선택하여 가입하거나 해지할 수 있다. 사회보험과 민영보험은 그 운영의 주체와 형식, 강제성 등에서 차이를 갖고 있지만, 두 제도 모두 상부상조라는 동일한 보험의 기본원리 아래서 운영되고 있다.¹

한편, 공제는 ‘함께 나눈다’는 사전적 의미를 갖고 있는 제도로서 ‘보험’과 마찬가지로 상부상조의 정신이 담겨 있으며, 조합원이 공제료를 부담하고 일정기간 내에 미리 약정한 우연한 사고로 발생하는 손해를 보상하는 사업구조가 보험의 그것과 유사하다는 점에서 유사보험²이라고도 불린다. 공제가 유사보험이라는 별칭을 가졌다는 것은 여러 가지 의미를 내포하고 있는데, 특히 사회보험이나 민영보험과 마찬가지로 ‘보험’이라는 단어를 공유한다는 측면에서 보험제도의 하나라고 볼 수 있다. 이는 대법원에서도 ‘명칭이나 법률적 구성형식 등에 구애되지 않고, 그 실제 내지 경제적 성질에 따라 유사보험을 실질적으로 보험에 해당하는 것으로 판시³’한 사례들을 갖고 있다.

이처럼 공제는 여러 가지 측면에서 보험과 동일한 기능을 수행하고 있는 제도임에도 법률 및 감독 측면에서는 그 근거와 적용원칙이 보험과 달라 지배구조는 물론 운영과 관리의 통일성을 적용하기 어렵다는 특징을 갖고 있으며, 이에 따라 불공정 경쟁, 재무건전성에 대한 감독, 소비자보호장치 미흡, 국제통상 마찰 가능성 등의 논란과 함께 보험

¹ 최인규(2018.4.30), 보험신보, ‘공정한 상부상조가 이뤄지는 보험제도를 위해’

² 통상 보험업법이 아니라 개별 특별법에 근거하여 국가나 협동조합이 위험분산과 경제적 손실 보전을 목적으로 운영하는 보험과 유사한 기능을 가진 공제 전반을 유사보험이라 부른다.[허용(2013.12), 유사보험에의 보험업법 적용, 4페이지].

이중 전국적인 규모로 운영되는 3개 공제(수산업협동조합공제, 새마을금고공제, 신용협동조합공제)와 우체국 보험은 협의의 유사보험이라 부르고 있다.[박세민(2011.8), “신용협동조합공제에 대한 보험업법 적용에 관한 소고”, 보험학회지 제89집, 44페이지]

³ 대법원은 “보험사업의 규제를 위한 정신에 비추어 볼 때, 보험사업의 범위는 그 사업의 명칭이나 법률적 구성 형식에 구애됨이 없이 그의 실제 내지 경제적 성질에 적응하여 해석할 것이고, 상조라는 명목으로 일정한 금액을 출연하고 사고가 발생할 때 상조부의금의 명목으로 일정한 금액을 지급하는 것을 목적으로 하는 상조사업은 보험사업에 해당한다 할 것이다”라고 하여 상조사업이 보험사업에 해당한다는 취지로 판시(대법원 1989. 1. 31. 선고 87도2172 판결)한 것을 비롯하여, 수산업협동조합의 선원보통공제(대법원 1998. 3. 13. 선고 97다52622 판결), 전국화물자동차운송조합연합회의 공제사업(대법원 1991. 2. 26. 선고 90다카26270 판결), 우체국보험(대법원 2007. 9. 6. 선고 2007다30263 판결) 등의 유사보험 역시 보험사업에 해당한다는 취지로 판시하고 있다(위 판례들 외에도 동일한 취지의 판시로는 대법원 2001. 4. 10. 선고 99다67413 판결, 대법원 1990. 6. 26. 선고 89도2537 판결, 대법원 1991. 3. 8. 선고 90다1671 판결, 대법원 1999. 8. 24. 선고 99다24508 판결, 대법원 1998. 3. 13. 97다52622 판결 등이 있다); 박세민(2013) “보험법”, 박영사, 20면 [허용(2013.12), 유사보험에의 보험업법 적용, 2013.12, 1페이지]

과 공제의 감독 일원화 이슈가 끊임 없이 제기되어 온 바 있다. 하지만, 공제의 관리·감독을 보험과 통일시킨다는 취지의 보험업법 개정논의는 매년 국회에서 통과되지 못하였고, 관련 부처간 협의 과정에서도 협의에 진전이 없었던 것으로 알려져 있다. 과거 농협 공제가 농협생명보험과 농협손해보험으로 바뀌며 민영보험사로 전환된 것이 공제와 보험간 감독일원화의 대표적인 사례이나 이는 당시 농협의 신경분리라는 특수한 배경에 따른 결과였고 그 외에는 특별한 변화를 찾을 수 없었다.

이에 본 연구에서는 ‘동일기능 동일규제 적용’이라는 전제하에 우리나라 공제에 대한 적절한 감독 방향을 모색하고자 한다. 이를 위해 공제의 운영현황을 법적근거, 감독체계 등의 측면에서 살펴보고 그에 따른 문제점을 도출하였으며, 문제점의 개선방안을 연구하기 위해 주요 해외 선진국의 사례를 살펴보고, 최근 설립이 추진중인 자동차손해배상진흥회 관련 시사점 등을 종합적으로 살펴보았다.

II. 공제의 개념 및 기본원리

보험은 우발적으로 발생하는 일정한 위험(사고)에서 생기는 경제적 타격이나 부담을 덜어주기 위해서 다수의 경제주체가 협동하여 합리적으로 산정한 금액을 조달하고 지급하는 경제적 제도로 정의된다. 공제는 공동의 이해관계를 갖는 다수의 집단이 결합하여 공동의 준비재산을 형성하고 운영하는 조직으로⁴, 같은 업종의 개인이나 기업들이 집단 내에 질병·부상·실업 등과 같은 생활상의 사고나 곤란함에 대비하여 미리 일정액의 부금을 적립하였다가 유사시 급여로 제공하여 해결해 나가는 상호부조의 조직이다. 사회적으로는 정부가 특정집단에 대한 사회보장제도를 직접 수행하는데 한계가 있는 경우 이를 민간이 위임 받아 금융기능 또는 복지기능을 제공하는 비영리 조직으로 발전해온 조직이라고 할 수 있다.

경제적 기능 측면에서 공제는 리스크 풀을 구성하여 리스크를 분산시킴으로써 리스크를 관리하고 있으며, 기술적 측면에서 보험료 대신 공제료를 거두어 보험금 대신 공제금을 지급하고 이때 유상쌍무 계약성, 대수의 법칙, 수지상등의 원칙등 경제적 기능과 기술적 측면에서 공제에는 보험의 원리가 동일하게 적용된다. 그러나, 법률 및 제도 측면에서는 보험은 ‘보험업법’에 근거하는 반면 공제는 특별법 또는 민법 등에 법률적 근거를 두며, 보험은 금융위원회 및 금융감독원의 규제 및 감독을 받는 반면 공제는 소관 부처의 규제 및 감독을 받는다.⁵ 즉, 경제적인 측면과 보험기술적 측면에서는 공제와 보험이 유사하거나 동일하지만 법률 및 제도적 측면에서는 보험과 공제는 확연한 차이를 보이고 있다.

⁴ 김지훈(2016.12), 공제회 운영 현황 및 개선방안에 관한 연구, 11페이지

⁵ 정홍주(2018.3), 공제의 이론과 역사(강의 교재)

<표1> 보험회사와 공제의 비교

구분	보험회사(주식회사)	공제
소유	주주	회원(조합원)
영리성	영리	비영리
기초재산	자본금	출자금
최고의사결정체	주주총회	조합원 총회
사업	보험, 부수업무	경제사업, 신용사업, 보험사업 등
법적근거	상법, 보험업법	민법, 특별법
감독	금융감독기구	소관부처

* 출처 : 정홍주(2018.3), 공제의 이론과 역사(강의교재), 성균관대학교

공제가 보험의 본질과 유사한 업을 영위하면서도 지배구조 및 사업 운영형태에서 차이를 갖고 있는 것은 앞서 언급한 법률 및 제도적 측면의 차이에 따른 허가 및 감독의 주체가 보험과 상이하기 때문이다. 즉, 공제사업은 보험업 허가를 받지 않고 소관 개별 법령에 따라 영위되는 ‘보험’이라고 할 수 있으나, 관리와 감독에서 동일하지 않기 때문에 유사보험이라는 별칭으로 부르는 특수성을 갖고 있는 것이다.

사실 공제가 보험과 구별되는 가장 큰 특징은 업을 영위하는 대상이라고 할 수 있는데, 민영보험은 자본주의 발달과정에서 영리를 목적으로 또는 사회보험을 보완하기 위한 기능을 수행하기 위해 불특정 다수를 대상으로 업을 영위해 온 반면, 공제는 대체적으로 민영보험 소외계층 또는 민영보험이 담보하지 않는 영역을 중심으로 조합원간 상호구제방안으로 발달되어 온 것으로 보고 있다. 이 과정에서 보험은 금융산업의 한 축으로서 금융산업의 발전의 핵심 이해관계자로 역할을 하며 성장해 왔고 특히 외환위기, 금융위기, 글로벌위기 등 수 차례의 위기를 겪으면서 건전성 감독과 자산운용 규제 및 소비자 보호규제를 엄격하게 적용 받아 왔으며, 이를 주도한 국제기구나 주요국가의 선진제도에 맞추어 국제적 정합성에 부합하는 규제를 받아 왔다. 이러한 국제적 정합성이 보험업법 등 관계법령과 제도에 반영되어 있는 것이다. 반면, 공제의 경우 보험과 유사한 형태로 업을 영위하면서 보험의 원칙을 반영하고 보험의 발전을 그대로 받아들이면서 성장해 왔음에도 각 공제를 규율 하는 해당 개별법에 따라 별도의 규제가 이루어지면서 유사보험으로서 갖추어야 할 기본적인 건전성 감독과 자산운용 규제 및 소비자 보호 규제 측면에서 보험에 비해 미흡하다는 지적이 오래 전부터 제기되어 왔다.

Ⅲ. 우리나라 공제사업 현황 및 주요내용

1. 공제의 역사 및 분류

우리나라 최초의 공제회는 1920년에 설립된 조선노동공제회로 노동자의 지식계발, 저축 장려, 위생사상의 향상, 환난구제 및 직업 소개, 일반 노동상황 조사 등을 목적으로 설립되었으며 ‘최초의 공제회이자 노동조합’으로서의 그 의미가 있다. 연대별로는 철도공제가 1925년에 설립되었으며 수협공제는 1937년에 설립되었고, 교육시설 재난공제회가 1948년에 최초로 설립된 바 있다, 1980년대 이후 경제발전예 따라 산업보증제도와 운수 산업에 대한 수요가 급증함에 따라 이에 대한 공제회가 다수 만들어졌다.⁶

현재 우리나라에서 공제사업을 영위하고 있는 공제기관은 모두 93개인 것으로 조사되었으며, 이들은 그 기능에 따라 보험형공제와 상호부조형 공제로 구분될 수 있다. 보험형 공제는 보험과 동일 또는 유사한 역할을 수행하는 공제를 말하며, 그 특성상 보험에 준하는 수준의 규제가 필요한 공제라는 관점에서 분류되었다고 할 수 있다. 또한, 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 세분화 할 수 있다. 상호부조형 공제는 상호부조의 정신에 입각하여 산업별로 특정 산업종사자들의 복지나 사망, 퇴직급여 등을 보장하기 위한 공제를 의미하는 것으로 단순한 상호회와는 구분된다. 또한, 상호부조형 공제는 특별법상에 설립근거가 있는 공제와 특별법이 아닌 ‘민법’ 제32조⁷에 근거한 공제로 구분할 수도 있다. 특별법상의 공제는 정부지원을 받는 경우가 일반적이라고 할 수 있으며, 특별법상의 근거 없이 사단법인이나 재단법인 등의 단체가 공제사업을 영위하는 경우에는 대해서 보험업법과 상충될 법적 이슈를 갖고 있다는 지적이 많이 제기되고 있음을 앞서 유사보험에 대한 정의를 통해 살펴본 바 있다.

<표2> 우리나라 공제 현황

구분		공제상품	공제조직
보험형	일반공제	생명/손해/제3공제(4)	우체국보험, 수산업협동조합공제, 새마을금고공제, 신용협동조합공제

⁶ 김지훈(2016.12), 공제회 운영 현황 및 개선방안에 관한 연구, 9페이지

⁷ 민법 제32조(비영리법인의 설립과 허가) 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.

공 제	조합 공제	보증, 배상책임 (30)	한국공인증개사협회(공인증개사배상책임공제), 소프트웨어공제조합, 엔지니어링공제조합, 대한의사협회(의료사고배상책임공제), 한국선주상호보험조합, 직접판매공제조합, 한국특수판매공제조합, 상조보증공제조합, 대한건축사협회공제조합, 전국고용서비스협회, 대한건설폐기물공제조합, 한국의료폐기물처리공제조합, 한국산업폐자원공제조합, 한국폐기물재활용공제조합, 한국발포스티렌재활용협회, 한국금속캔자원협회, 한국종이팩자원순환협회, 한국골재협회공제조합, (사)한국유리병재활용협회, (사)한국유탄유공업협회, (사)한국진지재활용협회, 대한다이아공업협회, 한국페트병자원순환협회, 한국플라스틱자원순환협회, 한국조명재활용협회, 한국전자산업환경협회, 콘텐츠공제조합, 한국중견기업연합회, 한국전기산업진흥회, 한국LPG산업협회
		손해공제 (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 (13)	건설공제조합, 전기공사공제조합, 전문건설공제조합, 정보통신공제조합, 한국지방재정공제회, 교육시설재난공제회, 한국자원봉사공제회, 학원안전공제회, 학교안전공제중앙회, 어린이집안전공제회, 한국교육안전공제회, (재)스포츠안전재단, 외식업공제회
		생명공제, 제3공제 (1)	한국교직원공제회
	정책성 공제	퇴직금, 복지급여 (6)	건설근로자공제회, 중소기업중앙회(노란우산공제), 과학기술인공제회, 경기도사회복지공제회, 한국사회복지공제회, 강원도사회복지인공제회
상호 부조형 공제	사망/ 퇴직급여, 복지급여 (12)	<특별법> 경찰공제회, 군인공제회, 대한소방공제회, 대한지방행정공제회 <민법> 한국관세사회, 담배인삼공제회, 세우회, 철도공제조합, 대한의사회복지공제회, 교정공제회, 한국언론인공제회, 나라사랑공제회	

*참고 : 김정환/박정희(2014.11), 공제사업 현황 및 감독강화 필요성. 저자 일부 수정

이들 공제 중 설립근거, 정관에 규제할 사항, 관리감독의 주요내용을 법률에서 정하고 있는 공제는 18개로 다음과 같다.

<표3> 법률에 따라 설립·운영되는 주요 공제

성격	기관명	설립근거법률	보험업법 적용여부
일반공제	우체국	우체국예금보험에 관한법률	기초서류 협의 명시
	수산업협동조합공제	수산업협동조합법	적용배제
	새마을금고공제	새마을금고법	적용배제
	신용협동조합공제	신용협동조합법	적용배제
회원복지· 금융서비스	한국교직원공제회	한국교직원공제회법	명시없음
	군인공제회	군인공제회법	명시없음

	경찰공제회	경찰공제회법	명시없음
	대한지방행정공제회	대한지방행정공제회법	명시없음
	대한소방공제회	대한소방공제회법	명시없음
정책적 지원· 사회보험	건설근로자공제회	건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률	명시없음
	과학기술인공제회	과학기술인공제회법	명시없음
	한국사회복지공제회	사회복지사 등의 처우 및 지 위 향상을 위한 법률	적용배제
보증·손해 공제	한국지방재정공제회	한국지방재정공제회법	명시없음
	어린이집안전공제회	영유아보육법 제31조의2	적용배제
	학교안전공제회	학교안전사고 예방 및 보상 에 관한 법률	명시없음
	소방산업공제조합	소방산업의 진흥에 관한 법 률	명시없음
	소프트웨어공제조합	소프트웨어산업 진흥법	명시없음
	전기공사공제조합	전기공사공제조합법	명시없음

*참고 : 김지훈, 공제회 운영 현황 및 개선방안에 관한 연구, 2016.12. 저자 일부 수정

2. 공제의 성장과 기능

2.1 공제의 성장

우리나라의 현행 93개 공제 중에서 상호부조형 공제 12개를 제외한 81개 공제를 공제 사업 시행 연대별로 살펴보면 2000년 이후 대폭 증가하였다. 1980년대 이전에는 주로 재물공제나 배상책임공제를 중심으로 한 공제사업이 주를 이루었으나, 1990년대부터는 산업보증공제에 대한 수요가 급증함에 따라 이를 주요사업으로 하는 공제조직이 다수 설립되었다. 이러한 추세는 2000년 이후에 더욱 급격히 증가하였으며, 공제종목도 일반손해공제 및 단체상해공제까지 확대되는 추세를 보이고 있다. 특히, 1998년 이후에는 정책성공제가 등장하였으며, 이는 향후 사회보장적 성격에서 사회적 약자에 대한 최소한의 급부 보장이라는 정책적 배려하에 앞으로는 확대 추진될 것으로 판단된다.

2.2 공제의 기능⁸

앞에서도 언급한 바 있는 주요 공제의 기능을 성격에 따라 살펴보면 ‘회원복지·금융서비스 제공’, ‘정책적 지원·사회보험 역할’, ‘보증·손해 공제’ 등으로 나누어 볼 수 있는데

⁸ 김지훈(2016.12), 공제회 운영 현황 및 개선방안에 관한 연구, 11페이지

이 기능을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 회원복지·금융서비스

회원복지·금융서비스 성격이 있는 공제회는 회원들의 생활안정과 복지증진을 위한 사업을 시행하고 있는데, 주로 재직 중 발생할 수 있는 불의의 사고나 재난에 대비하고 재산증식, 즉 노후의 생활안정을 위해 저축사업을 주요 사업으로 하고 있다. 한국교직원 공제회, 군인공제회, 경찰공제회, 대한지방행정공제회, 대한소방공제회가 이러한 성격의 서비스를 제공하고 있다. 이들은 일반 시장 금리보다 높은 이율의 급여저축 사업을 시행하면서 이를 위해 다양한 투자사업을 진행하고 있다. 특히 급여저축 상품은 비과세 되는 상품으로 특정 직업군에 해당하는 사람만이 가입할 수 있으며 이 때문에 폐쇄적인 성격을 지니고 있다.

2) 정책적 지원·사회보험 역할

정책적 지원·사회보험 성격이 있는 공제회는 사회적으로 고용이 불안정 하거나 소득수준이나 근로여건이 상대적으로 열악한 직업군의 종사자들의 상호부조와 복지증진을 도모하고 노후생활 안정을 위한 목적으로 설립되었으며 주로 회원들에 보조금을 지급하거나 단체상해보험을 지원하는 등의 활동을 하고 있다. 이런 성격의 공제는 건설근로자 공제회, 과학기술인공제회, 한국사회복지공제회 등이 있으며, 가입대상이 정책적으로 보호하고 장려해야 할 직업군으로 하고 있다는 점이 특징이다.

3) 보증·손해 공제

회원들의 재산관리나 사고, 재해복구 시 필요한 기금을 마련하기 위한 성격의 공제회로 재난, 사고 발생 시 보조금을 지급하거나 자금 융자 등의 기능을 하고 있다. 한국지방재정공제회, 어린이집안전공제회, 학교안전공제회, 소방사업공제조합, 소프트웨어공제조합, 전기공사공제조합 등이 있으며 사고시 보증이나 손해보험으로서의 역할이 주라고 할 수 있다.

3. 공제의 경제적 의의

3.1 사회보장제도 기능으로서의 공제

우리나라의 소득 및 사회복지 수준, 고령화 속도를 고려하면 향후 사회보장제도의 중요성은 더욱 커질 것이며, 이를 위해 복지 재원 수요는 더욱 확대될 것이다. 이러한 측면에서 공제는 조합원 또는 공제가입자 들에게 노후보장 재원으로서의 역할을 하고 있으며 공제의 경제적 기능은 더욱 중요해 질 것이다.

3.2 기관투자자로서의 공제

공제가 갖고 있는 성격 중 경제적 측면에서 중요한 또 다른 성격은 기관투자자로서 역할을 한다는 것이다. 기관투자자의 의미를 살펴보면 ‘저축을 집합하여 이들 자금을 시장에 공급하는 주체’ 라고 할 수 있으며, 소액투자자를 대신해서 특정한 목표 하에 소액투자자의 저축을 집합적으로 운용하는 금융 중개기관을 의미한다. 통상 기관투자자는 연기금, 보험사, Mutual Fund, 기타 유형 등 4가지 유형으로 분류되는데, 법률에 의해 세워진 주요 공제는 물론 모든 공제는 회원들의 공제료(저축성격)를 바탕으로 집합적으로 운용하고 있다는 점에서 기관투자자로 분류할 수 있다.⁹

아래는 주로 회원 복지·금융서비스를 제공하는 6개 대형 상호부조형 공제회의 2017년 말 자산현황을 나타낸다.

<표4> 2017년 말 주요 공제회 자산현황

(단위 : 억원)

구분	한국교직원 공제회	군인공제회	행정공제회	과학기술인 공제회	경찰공제회	대한소방공 제회
자산	324,579	103,989	110,766	52,214	26,436	8,203

*출처 : 각 공제회 홈페이지 공시자료

이처럼 일부 대형 공제들은 다양한 금융, 복지사업을 수행하면서 동시에 막대한 보유 자산을 금융시장에서 운용한다. 주요 공제회들이 금융시장에서 운용하는 규모는 2017년 말 기준으로 약 55조원으로 국민연금의 550조원에 비해서는 작은 규모이나 사학연금 15조원, 공무원연금 16조원, 군인연금 10조원을 합친 금액보다 많은 규모이다. 이를 고려하면 공제회도 주요 연기금의 역할을 하고 있는 대형기관 투자자로 볼 수 있다. 기관 투자자가 적절한 투자목표를 설정하고 체계적인 투자 시스템을 통해 장기적 관점의 투자를 한다는 가정 하에서, 지속적으로 설립목표에 부합하는 중장기 투자를 수행하는 공제회를 비롯한 기관투자자들의 투자활동은 자본시장의 근간이 되는 안전판 역할을 한다는 측면에서 공제에 대한 관리 감독의 중요성은 민영보험의 그것에 비교할 때 떨어지지 않는다.

⁹ 김지훈(2016.12), 공제회 운영 현황 및 개선방안에 관한 연구, 13페이지

4. 공제의 감독 및 소비자보호 장치

4.1. 감독현황

앞서 <표1>에서 정리한 바 있지만 공제회는 특별법이나 민법에 기초하여 정부 주무부처의 허가를 받아 운영하고 있으므로 그 운영에 대한 감독은 허가를 내린 주무부처가 담당하고 있다. 그러나 현실적으로 특별법에 의해 설립된 공제회를 제외하고는 관련 규정이 미비해 제대로 된 감독이 이루어지지 못하고 있다. 특별법에 의해 설립된 공제회 중 한국교직원공제회, 군인공제회, 경찰공제회, 대한소방공제회, 과학기술인공제회, 대한지방행정공제회 등 일부만이 감사원의 감사대상 기관으로서 감사원의 감사를 받고 있다.

개별법의 설립근거에 기초하여 주무부처의 허가를 받아 운영하고 있는 공제의 경우에도 세부사항은 별도의 허가를 받은 공제규정에 따라 운영하고 있다. 즉, 공제사업에 대한 감독주체는 공제사업의 허가를 내린 주무부처가 담당하고 있으나, 일부 대형 공제를 제외하고는 감독규정조차 갖추지 못하고 있는 현실이다. 이렇다 보니 공제상품 개발과 관련해서는 외부기관의 상품심사 절차를 거치지 않고 상품을 개발하여 판매할 뿐만 아니라 예정이율, 예정위험율, 예정사업비율 등 예정기초율이나 현금흐름방식의 개념 자체도 없는 경우가 많다. 따라서, 공제에서 판매하는 상품은 상품개발이라기 보다는 단순히 보험상품을 복사해서 사용하는 수준이 많은 것으로 알려져 있다. 또한, 대부분의 공제는 보험회사에는 적용되는 지급여력제도, 경영실태평가제도, 적기시정조치 등 재무건전성 감독제도도 갖추지 못하고 있다. 더불어 책임준비금이나 비상위험준비금 제도도 미비하여 재무구조의 건전한 유지에 문제가 발생할 가능성이 상존하고 있다.

공제는 민영보험과 비슷한 기능을 수행하고 있음을 살펴보았으며, 일부 공제회는 웬만한 보험사보다 규모가 크고, 불특정 고객을 대상으로 업을 영위하는 공제도 있다는 측면에서 보험업법 또는 보험업법에 준하는 관리·감독이 요구된다고 지적되어 왔으나 금융위원회와 금융감독원이 공제를 감독하거나 규제할 실질적 근거와 수단을 갖고 있지 못한 현실이다.

4.2. 소비자보호 장치

금융기관 상품을 거래하는 소비자들은 금융기관의 파산 등의 사유가 발생할 경우에 대비하여 예금자보호법으로 1인당 5,000만원까지 보호 받을 수 있다. 그러나 공제는 금융관계법에 따른 금융기관이 아니므로 예금자보호법 적용을 받지 못한다. 대신 각 특별법 등에 근거하여 정부의 보조금을 받을 수 있는 근거를 통해 조합원 등 회원을 보호하고 있다. 이 경우에도 일반 금융기관 소비자와의 형평성 문제가 제기되곤 하는데 공제 조합원의 경우 5,000만원 이상에 대해서도 보호받을 가능성이 높기 때문이다.

또한, 보험은 적합성원칙, 설명의무 등을 통해 보험상품의 불완전판매를 방지하기 위한 엄격한 규제가 적용되고 있으나 공제는 이러한 제도적 장치를 갖고 있지 못하다. 이는 소비자 구제제도에서도 마찬가지이다.

IV. 공제사업 관련 이슈사항 및 평가

1920년 시작된 우리나라 공제사업의 역사는 민영 보험산업 역사에 앞선다. 물론 공제사업의 적극적 확산과 성장은 2000년대 이후에 이루어졌으나 상당한 역사적 배경을 갖고 성장해 온 것이다. 이러한 공제의 성장은 민영보험의 성장과 그 흐름을 같이해 왔다. 하지만 아쉽게도 관리, 감독 측면에서는 민영보험과 공제가 같이 성장하지 못한 것으로 보인다.

2000년대 들어 금융감독 당국은 공제사업에 대한 감독 일원화를 추진하기 위해 팔을 걷고 나서기 시작했으나 20여년간의 시간 동안 금융감독 당국이 추구하는 방향으로 진행된 것은 거의 없는 것으로 보인다. 금융감독 당국의 주장은 그 때나 지금이나 크게 달라진 것 같지 않다. 그 동안 이루어져 왔던 공제 감독방향에 대한 연구들은 대부분 공제들이 각 개별 근거법령 및 소관 행정기관에 의한 감독만이 이루어진 결과 감독부실에 따른 도덕적 해이, 재무상태의 불투명성, 지급능력의 부족, 자산의 방만한 운용, 사업의 자의적인 확장 등으로 인한 재무건전성 결여, 소비자 보호 장치 결여, 유사보험 운영조직의 폐쇄성과 비전문성 등 다양한 운영상의 문제점들을 반복적으로 지적해 오기도 하였다. 게다가 한미 FTA 등 통상 협상 과정에서도 공제에 관해 민영보험과 사이의 감독 및 영업 규제의 형평성 문제가 제기되는 등 국제 통상에서도 핵심 쟁점이 된 바 있다. 결국 우리나라 공제와 관련된 문제점들의 지적은 그 근거가 타당하다고 볼 수 있다.

<표5>한·EU, 한·미 협정 내용(일부)

- 우체국, 신협, 수협, 새마을 금고는 실행 가능한 한도에서 보험회사와 동일한 수준으로 감독해야 함
 - 다만, 보험판매와 관련된 공제의 지급능력은 금융위가 감독

*출처: 금융위원회, 안전행정부, 미래창조과학부, 해양수산부, 금융감독원 공동 보도자료, 2013.5, 우체국보험 및 공제 관련 규제 개선 방안(참고1)

하지만 이렇게 명백해 보이는 개선 필요성을 담은 주장과 요구에도 불구하고 공제에 대한 감독방향은 왜 변하지 않고 있는 것인지 의문이다. 우리나라 공제사업에 대한 대표적인 이슈사항들에 대해서 정리하고 평가해 보았다.

1. 감독체계의 전문성과 투명성 부족

공제회에 대한 사전적 관리 감독의 부실은 소비자 피해는 물론 재무건전성 악화로 이어질 가능성이 크며 대형화된 공제들의 경우 그 피해가 공제회 내부에만 미치지 않을 것이다. 또한, 공제가 보험의 성격을 가진 금융의 영역이자 사회보험 측면에서 제공되는 서비스의 일종이라는 측면에서 금융시스템과 복지시스템에 대한 신뢰저하 문제로 이어질 가능성도 배제하기 어렵다. 따라서, 공제 경영과 관련된 심각한 문제가 불거지기 이전에 그 운영상황과 실태에 대해 충분한 사전감독을 실시하고 필요한 경우 적절한 사전조치가 이루어져야 한다는 것이다. 그러나, 공제가 사실상 보험과 유사한 역할을 수행하고 있음에도 보험업법이 아닌 관련 특별법의 적용을 받고 감독당국이 아닌 주무부처의 관리/감독을 받고 있으며, 공제를 관리하는 주무부처 인력이 공제 감독에 필요한 전문적인 금융 지식과 경험을 갖추고 있는지에 대한 문제제기는 오래된 화두이다. 과연 비전문 인력이 전문적인 보험영역에 대한 실질적인 감독을 할 수 있을지에 대한 우려는 단순한 우려가 아닌 보완해야 할 근본적 문제점임을 나타내는 주요 항목이라고 할 수 있다. 특히, 사전적 관리/감독으로 미연에 방지할 문제가 실제 발생하여 국민에게 그 피해가 전가되는 상황이 발생한다면 그 비난은 누가 받아야 할 것인지와 비난을 받는 것으로만 문제가 해결될 수 있을지에 대해 깊이 있는 고려가 필요하다고 생각된다.

2. 공제상품 및 공제급여의 금리적용 문제

대부분 공제는 공제상품과 공제급여에 있어 시장금리보다 높은 수준의 이자율을 보장하는 것으로 나타났다. 보험의 경우 보험상품 개발시 금융감독당국에 신고해야 함은 물론 이자율, 위험률, 사업비율에 직·간접적인 통제를 받고, 관련 법규에 따라 가입자 보호 우선, 안정성 중심의 상품개발을 유도하고 있으나 공제는 그러한 규제와 안전장치가 적용되지 않고 있어 공제상품 및 급여 결정에 안정성 보다는 조합원의 고수익율 제시 중심의 설계가 이루어지는 것으로 판단된다. 공제의 자산운용이 시장과 다른 특수한 능력을 보유하기 어렵다는 점을 고려할 때 시장금리와 큰 차이가 나는 고수익율 보장은 도덕적 해이를 넘어 향후 공제의 부실화를 촉진시키는 역할을 할 수도 있다는 점에서 가벼이 넘기면 안될 것이라고 생각한다. 더구나, 이러한 문제점을 인지한 감사원¹⁰(2015년)과 국민권익위원회¹¹(2013) 등에서 수 차례 문제 제기를 하고 공제의 이자율 인하 및 안정성 있는 투명한 관리를 요구한 바 있으나 2016.9월 기준 시장이자율과의 차이는 여전히 2%p가 넘게 차이¹²가 나고 있음을 볼 수 있으며, 이는 결국 공제 자산의 위험한 투자로 이어지게 하는 요인이 될 수 있음에 주목해야 한다.

¹⁰ 감사원(2015.12), "감사보고서-대한지방행정공제회 등 4개 공제회 기관운영감사"

¹¹ 국민권익위원회(2013.10), "의안2013-338-공공분야 공제회 운영. 관리의 투명성 제고"

¹² 김지훈(2016.12), 공제회 운영현황 및 개선방안에 관한 연구, 23페이지

<표6> 시장금리와 주요 공제 급여 이자율 비교

(2016.9월 기준)

구분	교직원 공제	경찰 공제회	군인 공제회	행정 공제회	소방 공제회	과학기술인 공제회
공제급여 이자율	3.60% (연복리)	3.42% (연복리)	3.26% (연복리)	3.40% (연복리)	3.33% (연복리)	3.80% (연복리)
시장이자율*	1.30%					
시장이자율 과의 Gap	+2.3%	+2.12%	+1.96%	+2.1%	+2.03%	+2.5%

* 5개 주요은행(KB, 신한, 한국시티, SC, KEB하나은행) 평균 금리

** 출처 : 김지훈, 2016.12, 공제회 운영현황 및 개선방안에 관한 연구

3. 자산운용체계의 투명성과 합리성

일반적으로 대형 금융기관 등 기관투자자는 적절한 투자목표를 설정하고 체계적인 투자 시스템 및 투자 프로세스하에서 장기적 관점의 투자를 하고 있으며 이를 위해 금융감독당국의 적절한 사전적·사후적 규제 감독이 이루어지고 있다. 따라서 목표에 부합하는 수준의 중장기적으로 안정적 투자결과를 가져온다. 결과적으로 대형 기관투자자들은 자본시장의 근간이 되면서 시장 심도를 높이는 안전판 역할도 하면서 자본시장 발전과 상호 상승작용을 한다¹³. 그러나 국내 공제회들의 자산운용 현황은 이러한 글로벌 모범규준에 미치지 못하면서 다양한 측면에서 개선할 점이 있는 것으로 파악된다.

앞서 살펴본 바와 같이 공제의 자산규모는 이미 상당한 수준이고 특정 공제들은 웬만한 보험사보다 자산규모가 큰 상황이다. 공제회들이 높은 이자율을 보장하기 위해서는 높은 투자수익률을 거두어야 하는데 <표7>에서 볼 수 있는 바와 같이 위험자산에 대한 투자비중을 높이 유지함에 따른 자산운용의 실패는 공제 자체의 실패로 귀결되고 사회적으로 심각한 파장을 불러일으킬 수 있다는 점에서 신중하게 판단해야 한다. 공제의 자산운용 관련 의사결정을 하는 관련 위원회 구성원을 살펴보면 외부전문가를 활용하지 않는 경우도 있고 외부전문가 체도를 운영하고 있더라도 형식적인 수준에 그쳐 객관적이고 합리적인 의사결정을 저해하는 요인이 되고 있다는 지적이다¹⁴. 보험사의 경우 자산운용 규제는 여타 영업행위 규제 못지 않게 엄격하게 관리 받고 있으며 더불어 지급여력비율을 계산할 경우에도 자산운용의 위험 정도를 감안하여 지급여력비율에 감안하는 등 강한 관리 감독을 받고 있다. 또한, 공제의 자산운용을 결정하는 위원이 조합원이자 공제의 이해관계자 중심으로 구성되었다는 측면에서 합리적인 판단을 우선할 수 있을지도 의문이다. 이처럼 자산운용 체계에서도 전문성과 투명성 및 합리성이 결여된 공제가 많다는 지적이 많다는 점은 향후 공제의 감독 강화방안 검토시 우선적으로 고려해야 할 것이다.

¹³ 김병덕(2013.11), "금융연구원 주간브리프-국내 공제회의 자산운용 현황 및 개선방안"

¹⁴ 김지훈(2016.12), 공제회 운영현황 및 개선방안에 관한 연구, 28페이지

<표7> 주요 공제회의 자산운용비율 현황

(2017년말 기준, 단위:억원)

	교직원 공제	군인 공제회	행정 공제회	과학기술인 공제회	경찰 공제회	소방 공제회	계	비중
주식	48,328	12,648	27,239	6,465	1,513	1,461	97,654	15.7%
대체 투자	124,269	44,642	63,367	33,335	11,979	1,559	279,151	44.8%
채권	77,580	11,969	9,169	7,720	8,560	2,982	117,980	18.9%
기타	74,402	34,730	10,990	4,694	4,384	2,201	127,995	20.6%
총자산	324,579	103,989	110,766	52,214	26,436	8,203	622,781	100.0%

*출처 : 각 공제회 홈페이지 공시자료 (2018.6.23일 조사)

4. 공제사업 감독 관련 해외사례¹⁵

주요 선진국에서는 공제사업에 대하여 민영보험과 동일한 법적 규제와 감독권이 행사되고 있다. 미국, 유럽 등에서는 보험 기능을 갖는 사업은 그 영위주체에 관계없이 보험을 감독하는 당국에서 일괄하여 감독하며, 사업허가, 모집활동, 재산운용, 책임준비금 등의 부문에 대해 사전, 사후적인 감독이 민영보험사와 동일한 조건 하에서 이루어짐으로써 감독체계의 통일성을 기하고 있다.

미국의 경우 공제나 협동조합의 보험사업은 본질적으로 민영보험사와 동일한 것으로 인식하여 보험업법에 의해 면허를 취득하며 보험사업에 대한 감독 및 검사는 주 보험감독청이 행사하고 있는데, 책임준비금 규제, 분리계정 운영, 자산운용 규제, 공시 등에 있어서도 민영보험사와 동일한 기준을 적용하고 있다. 영국의 경우 1982년 공제조합법에 의해 공제의 보험사업을 관리·감독하고 있으며, 장기보험, 손해보험, 비보험에 대해서 상호 겸영을 금지하고 있다. 영국은 공제에 대한 감독 기능 통합을 위해 2001년 공제에 대한 감독업무를 금융감독청이 총괄하고 있다. 독일은 상호보험조합에 대하여 연방금융감독청이 보험회사법을 근거로 모든 규제사항에 대해 보험사와 동일한 규제를 적용하고 있다. 일본은 우리나라와 비슷하게 공제에 대한 감독미비로 인한 문제점을 안고 있었으나 지난 2008년부터 근거법 없는 공제를 보험업법의 적용대상으로 편입하여 공제에 대한 감독을 강화하였다.

¹⁵ 김경환/박정희(2014.11), 공제사업 현황 및 감독강화 필요성

<표8> 주요국의 공제감독 현황

구분	미국(뉴욕주)	영국	독일	일본
사업주체	협동조합 공제조합	공제조합	상호보험조합 소조합	소액단기보험업
감독관청	보험감독당국	FSA	연방금융감독청	금융청
법적근거	보험법	금융서비스법 공제조합법	보험회사법	보험업법
책임준비금 규제	보험사와 동일	보험사와 유사	보험사와 동일	보험사와 유사
자산운용 규제	보험사와 동일	보험사와 유사	보험사와 동일	예적금, 국채 등으로 제한
모집규제	보험사와 동일	보험사와 동일	보험사와 동일	-
연차보고서 작성/공시	보험사와 동일	보험사와 동일	보험사와 동일	보험사와 유사
검사권	보험사와 동일	보험사와 동일	보험사와 동일	보험사와 동일
업무개선 명령권	보험사와 동일	포괄적 명령권 있음	보험사와 동일	보험사와 동일

*출처 : 금융위원회 보도자료(2013)

5. 우리나라 공제사업의 다양한 특성과 복잡한 이해관계자

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 공제사업에 대한 감독방향 개선에 대한 논의는 국내는 물론 선진국과의 통상 협상과정에서도 심도 있게 다루어진 바 있으며, 금융위원회와 금융감독원은 물론 주요 공제를 담당하는 부처간 협의를 통해 개선방안을 찾기 위해 노력한 흔적들은 상당히 많이 찾아볼 수 있다. 하지만 정부가 나서서 문제를 개선하기 위해 노력하였음에도 뚜렷한 변화가 없는 것은 분명 이유가 있을 것이라는 추론이 가능하다. 과거 농협의 신경분리 문제의 경우 몇 대에 걸친 정부의 노력 끝에 겨우 결실을 맺은 바 있으며 그 과정에서 합의와 조정을 위한 어마어마한 에너지가 투입되었음을 알고 있다. 농협의 신경분리 문제는 분명 정치권에서 나서서 해결하였는데, 그것은 농협이 가진 지배구조의 특성이 매우 독특하기 때문이다. 농협은 피상적으로 농협의 경제부문과 농협은행을 위시로 하는 금융회사들의 집단으로 보이지만 그 양단의 최상위에는 전국에 걸쳐진 조합들이 참여하는 이사회가 차지하고 있다는 특성을 가지고 있다. 사견이지만 이렇게 복잡하기 얽힌 농협의 지배구조로 인해 농협의 신경분리를 이루어 내기가 어려웠을지도 모른다고 생각된다.

우리나라 공제는 93개에 달하며, 각 개별 공제는 저마다 형태와 보험의 대상 등이 다른 다양한 특성을 가지고 있고, 각 개별 공제의 개별 근거법령에서 규정하고 있는 내용 역시 서로 다르므로, 결국 각 개별 유사보험의 특성 및 개별 근거법령의 규정 내용들을 고려할 필요성이 있어 보인다.

더불어 공제는 사회복지 수단의 일환으로 자리잡고 있다는 점에서 각 공제의 이해관계자들과의 협의도 면밀히 이루어질 필요가 있을 것이다. 최근 사회적 핫이슈가 되고 있는 연금제도의 개혁의 경우에도 다양한 문제점이 지적되고 있지만 이해관계의 첨예한 대립으로 인해 사회적 합의가 쉽지 않은 상황임을 너무나 잘 알고 있다. 하지만, 연금제도의 개혁도 더 늦지 않게 사회적 합의를 통한 변화가 있어야 하는 것처럼 공제의 감독방향 개선도 더 늦지 않게 추진해 나갈 필요성이 있어 보인다.

V. 공제사업의 감독 방향

공제사업에 대해 보험업과 동일한 규제·감독을 적용하는 것은 전세계에 공통되는 추세로서, 우리나라 공제사업에 대해서도 보험업 수준으로 감독을 강화해 나갈 필요가 있다. 그러나, 앞서 언급한 바와 같이 한편으로 우리나라의 경우 공제사업 규제체계 개선 필요성에 대한 폭넓은 인식에도 불구하고 각 기관의 설립과 관련된 역사적 요인 및 이해관계자들의 정치적 입장 등이 복잡하게 얽힘에 따라 번번이 실패해 왔다는 점을 주목할 필요가 있다. FTA등 무역협정 과정에서도 우리나라 공제의 감독 강화를 명시하고 지난 수년간 금융감독당국 주관으로 주요 부처간 공제사업의 감독일원화 방안을 검토하였으나 여전히 뾰족한 답안을 찾지 못하고 표류하고 있는 형국이다. 하지만 사후약방문 격 정책의 폐해를 겪지 않으려면 더 늦지 않은 시간내에 공제사업에 대한 관리·감독 강화 방안을 모색해야 할 것이다. 이미 주택공제회 사건, 전국교수공제회 사건, 한국교직원공제회 배임사건, 군인공제회 뇌물사건, 건설폐기물 공제조합 지원금 전용사건, 건설근로자공제회 부실 자산운용 사건 등을 통해 공제의 문제점들이 표출된 바 있기 때문이다. 공제의 규모가 지속적으로 커지고 있고 향후 공제의 사회복지적 성격이 더욱 커져나갈 것임을 감안할 때 감독방향의 개선은 늦출 수 없어 보인다.

만일 공제회가 경영상태 악화와 지급불능 사태로 인해 부실화되면 원칙적으로 조합원들이 책임을 져야 한다. 그러나 문제는 일부 공제회 경우, 해당 근거법 상에 ‘국가는 공제회의 보호, 육성을 위해 필요한 경우에 보조금을 지급할 수 있다’ 등의 정부 보조조항이 있다는 점이다. 실제로 과거 설립 초기 또는 운영 중에 정부 지원금이 투입된 사례도 있다. 결국 근거법상 정부가 지원을 약속한 공제회가 부실화될 경우 단순히 공제회 차원에서 해결되지 못하고 국고 지원 등의 사태가 발생할 수도 있다. 정부의 보조금 지급 가능성이 명문화되어 있는 경우, 해당 공제회 부실화의 피해는 국민전체에게 돌아올 수 있으므로 이를 감안할 때 자산운용을 포함, 공제회에 대한 실질적 감시 및 감독이 필요하다.

일본도 우리와 비슷한 고민을 하다가 2008년에야 공제에 대한 감독문제 개선을 통해 일부라도 해소해 가고 있다는 점은 우리에게 큰 시사점을 제공한다. 일본의 단계적 공제 감독방향을 감안하여 우리도 우리나라 환경에 부합한 공제사업 감독강화 방안을 검토하여 모든 이해관계자가 서로 상생할 수 있는 단계적 시행방안에 대한 추가 연구가 필요할 것이라고 생각한다.

이러한 측면에서 정부가 추진중인 자동차손해배상진흥원 출범은 그 의의가 특별한 것으로 보인다. 2016년1월 자동차손해배상보장법 개정을 통해 자동차손해배상진흥원 설립 근거가 마련된 이후 국토교통부 주관으로 설립준비절차를 거쳐 2018.7월 자동차손해배상진흥원이 설립될 예정이다. 자동차손해배상진흥원은 택시, 화물, 버스, 렌터카 등 사업용 차량을 대상으로 한 6개 공제조합(87만대 가입)의 자동차 사고 피해자에 대한 보상 서비스 업무를 지원하는 한편 검사업무를 수행하게 된다. 이에 따라 이들 공제조합에 대한 체계적인 관리와 감독이 가능하게 됨에 따라 공제금액이 2017년 기준으로 1조5천억 원에 이르는 6개 공제조합의 재무건전성 제고와 조합원(소비자) 보호가 가능해 질 것으로 판단된다.

자동차손해배상진흥원의 설립 배경은 기존의 자동차 공제조합의 보상 서비스 낙후와 방만한 조직운영으로 민원이 급증하는 등의 문제가 불거지자 보험회사 수준의 보상서비스를 제공할 수 있도록 체계적인 검사와 감독 필요성이 제기됨에 따른 것이다. 물론 자동차손해배상진흥원은 금융감독당국의 관리/감독을 받는 것은 아니고 국토교통부의 관리/감독을 받는 구조이지만, 이는 우리나라 공제의 감독방향을 검토하고자 하는 본 연구와 관련하여 상당한 시사점을 갖고 있는 것으로 보인다. 자동차손해배상진흥원의 설립과정과 운영방향은 향후 공제의 감독일원화 논의에 많은 참고사항을 제시해 줄 것이므로 이에 대한 추가 연구가 필요하다고 판단된다.

<표9> 자동차손해배상진흥원 주요 업무(자배법 제39조의4, 영 제11조의2)

- 자동차공제조합의 업무 및 재산상황 검사
- 자동차손해배상 및 보상 정책 수립·추진 지원
- 자동차손해배상 및 보상 정책 관련 연구
- 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 업무
 - 자동차손해배상 및 보상 정책의 교육 및 홍보
 - 자동차손해배상 및 보상 정책 관련 통계 및 자료의 수집·관리
 - 자동차공제조합에 대한 정책 연구 지원

<표10> 자동차손해배상진흥원 관리 대상 공제조합 현황

(2017.12월말 기준)

구분	택시	개인택시	버스	전세버스	화물	렌터카
설립일자	'79.6.20	'93. 2. 1	'81.12.24	'97.12.24	'81.7.1	'12.11.15
설립근거	여객자동차운수사업법	여객자동차운수사업법	여객자동차운수사업법	여객자동차운수사업법	화물자동차운수사업법	여객자동차운수사업법
조직	본부외 16개지부	본부 및 16개지부	본부 및 16개지부	본부 및 16개지부	본부 및 15개지부	본점
근무인원	494명	427명 (본부33명)	447명 (본부40명)	184명	612명	279명 (본점74명)
사업형태	연합회 부대사업					독립법인
전담 지부장제	미시행		시행예정	시행 ('17.8)	시행 ('91.7)	시행(설립시)
회계형태	지부별 독립채산제*			전국채산제	지부별 독립채산제	전국채산제
가입대수 (가입률)	88,723 (100%)	159,148 (97%)	42,956 (97.9%)	41,044 (96.5%)	182,599 (93.3%)	352,351 (48.1%)
수입분담금 (보험료, 백만원)	258,238	208,841	205,435	81,954	455,363	269,240

* 광역 시·도별로 분담금(보험료), 공제금(보험금)을 자체적으로 산정·결정

** 출처 : 국토교통부 보도자료(2018.4.20)

VI. 결론 및 시사점

우리나라 공제의 감독강화는 두가지 측면에서 생각해 볼 수 있을 것이다. 첫번째는 기본적 원칙의 적용 측면에서 우리나라의 공제도 해외 다른 국가의 공제와 마찬가지로 합리적인 외부 감시체계가 필요하다고 판단된다. 해외에서도, 특히 규모가 큰 공제의 경우 보험과 거의 동일한 규제를 적용하는 것은 공제사업의 운영형태가 보험의 그것과 크게 다르지 않은 것은 물론, 공제사업의 부실이 금융시장은 물론 국민 개인에 피해를 유발시킬 수 있기 때문에 보수적인 감독규제를 적용하는 것으로 이해된다. 특히, 상품과 소비자와 판매채널이 매우 유사하거나 동일한데도 불구하고 이해관계자의 유·불리에 따라 규제의 사각이 발생한다면 시장과 소비자에 혼란을 줄 수 있으며, 적절한 규제 없이 운영된 결과가 소비자 자산의 부실한 관리로 이어진다면 금융산업 전반의 안정성에도 직접적 영향을 주기 때문이다. 두 번째는 다양성 측면에서 우리나라의 공제는 조합원 구성이 상이하고 다양한 단체들이 존재하며 그 단체별로 고유의 특징을 보유하고 있는 것으로 보

이다. 이는 결국 각 공제별로 다양한 이해관계자 조합들이 존재한다는 것이며, 이러한 다양한 이해관계자가 연계하여 공제가 운영되어 온 것이라고 할 수 있다. 즉, 기본적인 원칙에 입각한 감독방향이 필요할 것이나 다양성 측면에서의 고려도 병행되어야 한다는 의미이다.

민영보험과 사회보험은 물론 공제도 상부상조의 원리에 근거하여 운영되는 보험제도의 하나이다. 우리나라의 금융산업의 규모가 커지고 선진화되면서 정부와 감독당국은 항상 금융소비자 보호를 금융산업 주요 정책으로 내세우고 있고 오랜 기간 소비자 중심 금융제도에 공들여온 결과 민영보험과 사회보험의 많은 부분에서 소비자 관련 부족한 부분이 보완되어 가고 있는 형국이다. 그런데, 유독 공제 영역만큼은 기본적으로 갖추어야 할 소비자보호 안전장치가 제대로 적용되지 못하고 있는 것으로 보이는 것은 안타까운 현실이다. 또한, 기본적으로 적용되어야 할 공정하고 객관적인 제도 개선 이슈로서 강조한 ‘금융시장의 안정성 및 건전성 제고’를 위해 ‘동일한 기능에 대해서는 동일한 규제’가 적용되도록 하는 결정이 신속히 이루어져야 할 것이다.

이러한 측면에서 최근 설립이 추진되고 있는 자동차손해배상진흥원에 대한 관심이 매우 높다. 오랜 기간 동안 감독일원화가 검토 되었음에도 각 공제의 설립배경, 운영의 특수성 등을 이유로 담보상태에 있었던 공제 감독의 새로운 개선시도가 6대 자동차공제 조합을 대상으로 적용하는 첫 사례가 되는 것이다. 이는 금융위원회나 금융감독원이 공제 조합을 감독하는 것이 아니라 이들 공제의 주무관청인 국토교통부가 별도로 전문성 있는 감독기관을 설립하여 공제의 투명한 관리와 운영을 도모하겠다는 것으로 과거 논의되었던 방향의 획일적 감독일원화가 아니라 각각 공제와 이해관계자의 특성을 고려한 우리나라 자동차공제 조합들의 특성에 맞는 시도라는 측면에서 큰 의미를 갖고 있다. 부연하자면 자동차손해배상진흥원의 성공적 정착 여부는 향후 우리나라 공제회들이 갖고 있는 특성을 고려한 자율 운영을 최대한 보장하는 동시에 기본적으로 공제가 갖추어야 할 안정성과 건전성 중심의 감독규제, 다시 말해서 보험과 동일한 기능을 가진 공제에 보험과 동일한 규제를 적용하는 한국형 공제 감독제도의 시행의 가이드가 될 것이기 때문에 매우 중요한 의미를 가진다

감독체계 개선을 위해 한꺼번에 모든 관리/감독 이슈에 대해 획일적인 조치를 신속하게 취하는 것도 방법이겠지만, 과거 개선 논의경과와 우리나라 공제사업 및 각 이해관계자의 다양성을 고려할 때 단계적인 감독체계 개선을 도모하는 것도 현실적 대안으로 판단된다. 우선 가장 시급해 보이는 재무건전성 규제에 대한 가이드라인을 만들어 이를 준수하도록 개도하고, 소비자보호를 위한 조치들이 이루어지도록 관리/감독을 강화시킬 필요가 있다. 이러한 단계를 거쳐 최종적으로 전문성을 가진 금융감독당국이 포괄적 제재권을 가지고 감독정책을 일원화하는 등의 행정조치를 취해가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이상에서 소비자 보호 및 금융시장 안정성 제고를 위한 동일기능 동일규제 원칙 적용의 중요성에 대해 개괄적으로 살펴보았다. 향후에는 자동차손해배상진흥원의 운영성과를 살펴보는 한편, 우리 사회의 다양한 공제에 대해 현장과 시장의 특성을 고려한 합리적인 감독방향을 찾기 위한 심층연구가 필요하리라 생각된다.

參考文獻

1. 정홍주, 2018.3, 공제의 이론과 역사(강의 교재)
2. 성대규/안종민, 2015, 한국 보험업법, 두남
3. 김경환/박정희, 2014.11, 공제사업 현황 및 감독강화 필요성
4. 김지훈, 2016.12, 공제회 운영 현황 및 개선방안에 관한 연구
5. 허용, 2013.12, 유사보험에의 보험업법 적용
6. 감사원, 2015.12, “감사보고서-대한지방행정공제회 등 4개 공제회 기관운영감사”
7. 국민권익위원회, 2013.10, “의안2013-338-공공분야 공제회 운영·관리의 투명성 제고”
8. 김병덕, 2013.11, “금융연구원 주간브리프-국내 공제회의 자산운용 현황 및 개선방안”
9. 박세민, 2011.8, “신용협동조합공제에 대한 보험업법 적용에 관한 소고”, 보험학회지 제89집
10. 국토교통부, 2018.4, 보도자료-7월 출범하는 자동차손해배상진흥원 초대 원장 공모
11. EBN, 2018.1.22, 국토부, 자동차손해배상진흥원 설립 재추진
12. 최인규, 2018.4.30, 보험신보 기고문-‘공정한 상부상조가 이뤄지는 보험제도를 위해’
13. 한국교직원공제 홈페이지(<https://www.ktcu.or.kr/>)
14. 군인공제회 홈페이지(www.mmaa.or.kr)
15. 행정공제회 홈페이지(www.poba.or.kr)
16. 과학기술인공제회 홈페이지(<https://www.sema.or.kr/>)
17. 경찰공제회 홈페이지(www.pmaa.or.kr)
18. 소방공제회 홈페이지(<http://www.sogong.com/>)