

보험시장 진출과 공제사업 감독강화 요구에 따른 새마을금고중앙회 공제사업의 방향성 연구

(A Study on the Direction for Mutual Aid Projects of the Korea Federation of Community Credit Cooperatives(KFCC) through the Entrance into the Insurance Market and the Need to Reinforce Supervision in the Projects)

표성엽*
Seongyeop, Pyo

<국문초록>

새마을공제의 경우 다른 유사보험과 비교하여 상대적으로 높은 수준으로 보험업법 규정의 내용을 상당부분 반영하고 있으나 보험업법의 직접 적용은 여전히 배제하고 있다. 새마을공제의 감독강화 요구의 해결방안과 관련하여 현행 보험업법 중 어떤 규정이 직접적으로 적용될 수 있으며, 그러한 경우 어떤 범위에서 적용될 수 있는가에 대하여 새마을금고법, 새마을금고 감독기준, 새마을금고중앙회 공제사업 감독기준 등을 비교 및 검토하였다. 보험업법 적용과 관련한 다른 중요한 논점은 새마을공제의 보험시장 진출의 준비단계로서의 보험업법 적용 가능성과 효용성을 사전에 검토하여 향후 보험시장 진출 가능성을 선행적으로 연구하고자 함이다.

본 연구는 새마을공제 관련 규정과 보험업법의 비교 연구를 통해 금융시장 변화에 따른 공제감독강화 요구의 부합 여부를 판단하고, 새마을공제의 보험업 진

* 경영학박사, MG손해보험 보상지원팀 과장

투고일: 2018. 08.02. 심사일: 2018. 08. 13. 게재확정일: 2018. 08. 23.

출의 준비단계로서 보험업법의 적용 가능성을 고찰하는 연구서로의 의미를 지닌다. 결국 새마을공제의 감독강화 요구에 따른 문제점을 해결하기 위해서는 자회사 방식에 의해 보험시장에 정식으로 진출함으로써 손해공제와 생명공제의 겸영 문제를 동시에 해결하고 관련법 개정을 통해 보험업법 및 금융위원회와 금융감독원에 의한 직접적이고 실질적인 감독과 규제를 받는 것이 가장 효율적이고 합리적인 방안으로 판단된다.

※ 국문 주제어 : 새마을금고중앙회, 공제사업, 보험업법, 보험시장, 금융감독

I. 서론

과거 공제의 형태로 운영되던 농협의 공제사업이 2012년 3월 2일 지주회사 체제로 재편되면서 보험업법의 적용을 받는 농협생명보험과 농협손해보험으로 보험시장에 진입함에 따라 보험 산업에 미치는 영향은 향후 새마을금고중앙회 공제사업의 사업운영 방향에도 많은 변화와 시사점을 내포한다.

특히 보험시장 내 공정경쟁에 대한 기본 틀이 구축되어 향후 타 공제기관의 감독일원화에 영향을 미치게 되고 대형사 위주의 과점현상을 완화하여 시장 경쟁을 촉진함은 물론 타 금융지주회사 및 대형 보험회사의 금융그룹화 정책에도 영향을 미치게 될 것으로 예상된다. 이를 반영하듯 공제사업에 관한 감독강화 움직임은 2014년을 기점으로 현재까지 활발하게 논의되고 있다.

일반적으로 공제란 회원가입자(조합원)와 운영자가 동일한 형태로서 그 적용범위가 특정 지역이나 직장 또는 직업으로 한정되어 그 구성원 상호간의 상호부조를 목적으로 한다. 공제는 보험업법에 기초하지 않고 국가나 협동조합이 위험분산과 경제적 손실보전을 목적으로 운영하는 보험유사상품을 실무적으로 유사보험으로 정의하고 있으며, 민영보험과 달리 유사보험은 개별 특별법상의 보험업법 적용배제 규정에 따라 보험업법의 적용을 받지 않으며 각 개별법에 근거하여 사업을 영위하고 있다.¹⁾

공제기관은 개별법의 설립근거에 기초해 주무부서의 허가를 받아 공제사업을 영위하고 있으며, 세부사항도 별도의 허가를 받은 공제규정에 따라 운영하고 있다. 이에 따라 소관부처 감독 역량 및 전문성 부족, 재무건전성 등 관리·감독체계 미흡, 공제가입자 보호 장치의 미흡 등이 문제점으로 지적되며 공제사업을 관리하는 소관부처의 감독 역력이 극히 부족하고, 전문지식도 전무하다는 것이 주요한 문제로 부각되고 있다.

미국, 유럽에서는 보험 기능을 갖는 사업은 그 영위주체에 관계없이 보험감독

1) 새마을금고법 제6조 2항, 수산업협동조합법 제12조, 신용협동조합법 제6조 1항 등이다.

당국에서 일괄하여 민영 생보사와 동일하게 감독하는 등 감독체계의 통일성을 기하고 있다. 우리의 경우 지난 2014년 ‘공제사업에 대한 공동검사 요구권’ 신설 내용을 포함하는 보험업법 개정안을 입법예고 하였으나 그 실효성을 거두지 못하였다.²⁾

본 연구는 다양한 유사보험 중에서 새마을금고중앙회 공제를 대상으로 한정한다. 새마을공제의 경우 다른 유사보험과 비교하여 상대적으로 높은 수준으로 보험업법 규정의 내용을 상당부분 반영하고 있으니³⁾ 보험업법의 직접 적용은 여전히 배제하고 있다. 새마을공제의 감독강화 요구 및 감독다원화 해결방안과 관련하여 현행 보험업법 중 어떤 규정이 직접적으로 적용될 수 있으며, 그러한 경우 어떤 범위에서 적용될 수 있는가에 대하여 새마을금고법, 새마을금고 시행령, 새마을금고중앙회 공제사업 감독기준 등을 비교 및 검토하였다. 보험업법 적용과 관련한 다른 중요한 논점은 새마을공제의 보험시장 진출의 준비단계로서의 보험업법 적용 가능성과 효용성을 사전에 검토하여 향후 보험시장 진출 가능성을 선행적으로 연구하고자 함이다. 아울러 새마을공제 관련 규정과 보험업법의 비교 연구를 통해 금융시장 변화에 따른 공제감독강화 요구의 부합 여부를 판단하고, 새마을공제의 보험업 진출의 준비단계로서 보험업법의 적용 가능성을 고찰하는 연구서로의 의미를 지닌다.

II. 공제사업 감독강화의 필요성

2) 개정안에 따르면 ‘금융위원회는 공제업의 건전한 경영 등을 위해 필요하다고 인정하는 경우 해당 공제의 소관 부처장 등에게 공제운영에 관한 공동검사를 요구’ 할 수 있도록 하고, 요구를 받은 소관 부처장은 정당한 사유가 없는 한 그 요구를 따르도록 했다.(2014.11) 또한 2003년 보험업법 전면개정시 금융감독당국의 강력한 의지로 공제사업에 대한 감독일원화를 추진하였으나 당시 일부 공제조합의 반발로 개정안 관련 조항을 철회한 사례가 있음. 이상 보험연구원, “공제사업 현황 및 감독강화 연구보고서”, 2011, pp.4-6.

3) 금융위원회, “우체국보험 및 공제 관련 규제 개선 방안“, 연구보고서, 2013, pp.4.

1. 공제현황

보험업의 허가를 받지 않고 소관 개별 법령에 따라 영위되는 보험을 통칭하는 공제사업은 그 기능에 따라 보험형 공제와 상호부조형 공제로 구분된다. 보험형 공제는 보험업에 따른 공제와 동일 또는 유사한 역할을 수행하는 공제를 말하며 그 특성상 보험에 준하는 수준의 규제가 필요한 공제이다. 보험형 공제는 다시 조합원이나 회원만을 대상으로 하는 ‘조합공제’와 불특정 다수인 일반인까지 그 대상으로 하는 ‘일반 공제’, 정부가 정책적으로 특정계층을 지원하기 위한 목적 아래 운영되는 ‘정책성 공제’로 세분화 된다.

상호부조형 공제는 상호부조의 정신에 입각하여 산업별로 특정 산업종사자들의 복지나 사망, 퇴직급여 등을 보장하기 위한 공제를 의미하며 이는 단순한 상호회와는 그 성격이 구분된다. 한편 공제는 특별법상의 설립근거가 있는 공제와 특별법이 아닌 민법 제32조에 근거한 공제로 구분할 수 있다.⁴⁾ 특별법상 공제는 정부지원을 받는 경우가 일반적이거나 특별법상의 근거 없이 사단법인이나 재단법인 등의 단체가 공제사업을 업(業)으로서 행할 경우에는 보험업법이나 유사 수신행위의 규제에 관한 법률에 저촉될 가능성이 크다.⁵⁾

〈표 1〉 우리나라 공제현황

구분			공제수
보험형 공제	일반공제	새마을금고, 수산업협동조합, 신용협동조합과 같이 일반인들이 준회원 방식을 통해 공제의 가입대상에 포함	3
	조합공제	조합원이나 회원만을 대상으로 운영하는 공제제도	71
	정책성 공제	정책적으로 정부지원금을 지원받아 소상공인, 일용근로자 퇴직급여 등을 보장하는 공제제도	6
상호부조형공제		산업별 종사자의 사망 및 퇴직급여, 복지급여 등을 보장하는 공제제도	12
계			92

출처: 보험연구원(2014), 공제사업 현황 및 감독강화 필요성

4) 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.

5) 보험연구원, 전계 보고서, pp.2.

우리나라 현행 92개 공제 중에서 상호부조형 공제 12개를 제외한 공제를 공제사업 시행 연대별로는 2000년대 이후 47개가 신설되어 상당수를 구성하고 있다. 1980년대 이전에는 재물공제나 배상책임공제를 중심으로 한 공제사업이 주를 이루었으나 1990년대부터는 산업보증제도에 대한 수요가 급증함에 따라 이를 주요 사업으로 하는 공제조직이 다수 설립되었다. 이러한 추세는 2000년대 이후에 더욱 급격히 증가하여 공제종목도 일반 손해공제 및 단체상해 공제까지 확대되는 추세를 보이고 있다.⁶⁾ 특히 1998년 이후에는 정책성 공제가 등장하였으며 이는 향후 사회보장적 성격에서 사회적 약자에 대한 최소한도의 급부 보장이라는 정책적 배려 하에 지속적으로 추진될 것으로 판단된다.

〈표 2〉 연대별·공제유형별 공제사업 신설 추이

구분	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대
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)
상호부조형	1(1)	1(2)	2(4)	4(8)	- (8)	2(10)	2(12)

주: 괄호안의 수치는 누적수치임

출처: 보험연구원(2014), 공제사업 현황 및 감독강화 필요성

2. 공제사업 감독의 문제점

(1) 공제사업 운영의 우월적 지위

새마을공제를 비롯한 유사보험 기관들은 개별 특별법에 따라 금융감독 전문 기관이 아닌 지식경제부, 행정안전부, 농림수산식품부 등 소관부처의 감독을 받고 있다. 따라서 금융 감독기관의 관리, 감독을 받는 민영보험회사 수준의

6) 보험연구원, 전계 보고서, pp.4-5.

실질적인 관리, 감독과 비교할 때 감독수준과 그 실효성 부분에서 뒤떨어 질 수 밖에 없다. 공제기관의 이러한 감독체계는 불완전판매 및 계약자 피해 증가의 문제가 야기되고 공제기관별로 근거법률 및 공제규정의 내용이 서로 달라 재무건전성 기준이나 모집규제, 자산운용규제, 적기시정조치, 상품공시 등의 운영과 범위에 있어 보험업법 규정과도 상당한 차이가 발견된다.

민영보험의 경우 법인세와 교육세를 모두 납부하는데 비해, 우체국보험은 양자를 모두 면제받고 있고 새마을공제의 경우 교육세를 면제받고 있다. 유사보험에 대한 이러한 세제상의 혜택은 상대적으로 저렴한 공제료의 산정을 가능하게 하고 민영보험사와 비교하여 가격 경쟁력에서 우월한 지위를 차지하게 된다. 민영보험사는 보험업 감독규정상상의 보험 상품 제출기준에 기초하여 상품개발을 하며 상품개발과 변경시 보험개발원 등 외부기관에 의한 상품요율 검증 절차에 따르고 금융감독원에 신고를 해야 하는 규정을 두고 있다. 그러나 공제의 경우 이러한 요율검증과 감독기관의 심사대상에서 제외되어 상대적으로 자유로운 상품설계가 가능하지만 보험소비자가 피해를 입을 가능성이 존재한다. 우체국보험은 보험금 전액을 정부가 보장하고 있는데, 이러한 특혜는 민영보험사가 예금보험공사에 매년 부담해야 하는 거액의 예금보험료⁷⁾ 상당액을 정부가 무상으로 지원하는 결과를 초래한다. 감사원은 ‘금융제도 운영 및 감독실태조사 및 우정사업 운영관리실태’ 결과에서 공제기관 및 우체국보험의 감독과 재무건전성 등에 대한 문제점을 지적하였다.⁸⁾

7) 예금자보호법 제30조(보험료의 납부 등) 제1항 각 부보금융회사는 매년 예금등의 잔액(보험회사의 경우에는 「보험업법」 제120조에 따른 책임준비금을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액)에 1천분의 5를 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 곱한 금액(그 금액이 10만원보다 적은 경우에는 10만원)을 연간 보험료로 공사에 내야 한다. 이 경우 부보금융회사별로 경영상황 및 재무상황, 제24조의3제2항에 따른 각 계정별 적립금액 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 비율을 다르게 한다.

8) 이한덕, “우리나라 유사보험의 문제점 및 감독체계 개선방안“, 산업기술학회지(12), 2002, pp.866. 이석호, “국내 유사보험의 문제점 및 개선방안-우체국보험, 농협공제를 중심으로“, 한국금융연구원, 2006, pp.1-2.

(2) 신용사업과 생명공제 및 손해공제의 경영

보험업은 생명보험과 손해보험의 경영을 엄격히 금지하고 있다. 다만 질병, 상해, 간병보험의 경우 예외를 인정하고 있다.⁹⁾ 생명보험과 손해보험 양자는 취급하는 리스크와 보험기간이 본질적으로 다르고 이에 따른 보험 상품별 수익성에도 차이가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 대형 공제기관은 은행업이라 할 수 있는 신용사업과 생명공제, 손해공제, 카드, 수익증권 판매 등을 겸영하고 있다. 보험업과 은행업은 각각 개별적으로 갖는 부채의 만기구조나 경영위험의 특성이 본질적으로 다르며 겸영으로 인해 보험계약자와 은행고객 간의 이해상충 및 보험부문 경영자의 이행충돌의 문제가 발생할 수 있다. 겸영으로 인한 동반 부실의 위험성이 상존하며 강압적인 끼워팔기(coercive tying)같은 불공정행위도 가능한 부분이다.¹⁰⁾

3. 불공정경쟁으로 인한 통상마찰

공제사업을 영위하는 공제조합 등은 동일 창구를 통해 은행·보험의 겸업 및 생·손보 겸영이 가능할 뿐만 아니라 준 공공기관 으로서의 세제혜택이 존재하여 타 금융회사와의 가격 및 시장경쟁에서도 앞서고 있으며 이에 외국보험회사에서 지속적으로 불만을 제기하고 있다.

2013년 5월 우체국, 신용협동조합, 수산업협동조합, 새마을금고의 4개 기관이 운영하고 있는 유사 보험사업에 대해서 주무부처와 금융위원회 간 협력 체제를 강화하는 것을 골자로 하는 ‘우체국보험 및 공제 관련 규제 개선방안을 발표하였다. 그러나 외국과의 통상마찰을 가능성을 완전히 차단하기 위해서는 여타의

9) 보험업법 제10조(보험업 경영의 제한) 보험회사는 생명보험업과 손해보험업을 겸영(兼營)하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 보험종목은 그러하지 아니하다.

1. 생명보험의 재보험 및 제3보험의 재보험
2. 다른 법령에 따라 경영할 수 있는 보험종목으로서 대통령령으로 정하는 보험종목
3. 대통령령으로 정하는 기준에 따라 제3보험의 보험종목에 부가되는 보험

10) 박세민, “신협협동조합에 대한 보험업법 적용에 관한 소고”, 보험학회지, 제89(11-8), 2011, pp.52.

공제사업에 대해서도 보험업과 동일한 규제 및 감독을 받도록 할 필요가 있다. 한·미 FTA(12.3.15. 발효) 및 한·EU FTA(11.7.1. 발효) 협정서의 주요 골자는 보험 서비스 규제로 인한 협동조합 판매 보험의 경쟁상 혜택 부여를 금지하고 실행 가능한 한도 내에서 동일한 규제를 적용하는 것이기 때문이다.¹¹⁾

<표 3> 분야별 협동조합 판매 보험 관련 FTA 주요 내용

<p>[한·EU FTA(2011.7.1. 발효) : 부속서 7-리(금융서비스에 관한 추가적 약속)]</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 분야별 협동조합 판매 보험 7. 보험 서비스에 관한 규정으로 경쟁상의 우위 제공 금지 <ul style="list-style-type: none"> → 실행 가능한 한도에서 동일한 규칙을 적용 8. 발효 후 3년 이내에 3대 공제의 보험판매와 관련한 지급능력 사안이 금융위원회 규제대상이 되도록 규정 <p>[한·미 FTA(2012.3.15. 발효) : 부속서 13-나(구체적 약속)]</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 제6절 분야별 협동조합 판매 보험 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 보험서비스에 관한 규제로 인한 경쟁상의 혜택 제공 금지 ◦ 실행 가능한 한도에서 동일한 규범을 적용 ◦ 금융위원회가 규제감독권 행사 : 최소한 3년 이내에 지급능력사안이 규제대상이 되도록 규정
--

출처: 보험연구원(2014), 공제사업 현황 및 감독강화 필요성

4. 해외의 공제사업 감독

주요 선진국에서는 공제사업에 대하여 민영보험과 동일한 법적 규제와 감독권이 행사되고 있다. 미국이나 유럽의 경우 보험기능을 갖춘 사업은 그 영위주체에 관계없이 보험감독당국에서 일괄하여 감독하고 있으며 사업허가, 모집활동, 자산운용, 책임준비금 등의 부문에 대하여 사전, 사후적인 감독이 민영 생보사와 동일한 조건 하에서 이루어지고 있다.

미국의 경우 공제나 협동조합의 보험 사업은 본질적으로 민영보험사와 동일한 것으로 인식하여 보험업법에 의한 면허를 취득하도록 규정하고 있다. 보험 사업

11) 보험연구원, 전계 보고서, pp15.

에 대한 감독 및 검사는 주 보험감독청이 행사하고 있는데 책임준비금의 부재, 분리계정 운영, 자산운영 규제, 공시 등에서도 민영보험사와 동일한 기준이 적용된다.

미국의 비영리 보험조직으로는 우애조합, 리스크교환조합, 자선기부연금, 복수 고용주복리후생제도, 리스크보유단체 등이 있으며 이들 보험조직을 규제하는 법률로는 각 주의 보험법 및 공제조합법, 비영리회사법, 내국세법 등이 있다. 또한 각 주 차원에서는 보험법과 공제조합법이 공제조직을 규율할 수 있는데, 텍사스주 보험법상의 보험회사의 범주에는 리스크교환조합, 우애조합이 포함되어 규제를 받는다.

영국의 경우 1982년 공제조합법에 의해 공제의 보험 사업을 관리·감독하고 있으며, 장기보험, 손해보험, 비보험에 대해 경영을 금지하고 있다. 공제에 대한 감독은 재무성이 구성하는 공제조합위원회에서 담당하며, 지급여력 등의 건전성 감독과 검사를 실시하는데, 감독, 검사와 관련하여 장기보험은 매년, 손해보험은 3년에 1회 재무제표를 제출하고 입점검사는 보험회사와 동일하다. 또한 금융감독 기능 통합을 위해 2001년 공제에 대한 감독업무를 금융 감독청에 이관하여 공제에 대한 감독권을 강화하였다.

국내 보험환경과 유사한 일본의 경우 공제에 대한 감독미비로 인한 문제점을 해결하기 위하여 2006년 일본 보험업법에 소액단기보험업을 적용하여 2008년부터 근거법이 없는 공제를 보험업법의 적용대상으로 편입하였다. 일본경제의 버블기인 1990년대 후반에 무인가 공제가 급증하면서 사회적으로 문제를 야기하였으며, 2005년 4월부터 시행된 개정 보험업법에서 공제를 규제 대상에 포함하였다. 특히 보험업법상의 ‘소액단기보험업’으로 등록하지 않은 공제의 경우, 무면허 보험업에 해당하는 규제를 가하고 있는 한편 2008년에는 기존의 상법 ‘보험편’을 분리하여 보험법을 제정, 적용대상의 범위를 공제계약 등을 포함시켜 보험업에 의한 통일적 규율이 가능한 상태이다.¹²⁾

12) 보험연구원, 전개 보고서, pp17-18.

Ⅲ. 새마을공제 감독규정의 보험업법 적용과 범위

1. 보험업법 적용 논의

새마을공제 등 유사 보험업계의 감독·규제상의 문제점 해결을 위해서는 보험업법의 직접적 적용을 통한 감독규제의 일원화가 가장 효율적인 방안이다.¹³⁾ 그러나 유사보험이 보험업법에 적용되지 않는다는 입장은 일부 유사보험 근거 법령에서 명시적으로 보험업법의 적용을 배제하는 규정을 두고 있으며, 이와 같은 보험업법 적용 배제조항을 따로 두고 있지 않은 경우에도 보험업법에서 ‘보험회사’를 ‘금융위원회의 허가를 받아 보험업을 경영하는 자’로 한정하고 있기 때문이다. 이에 따라 종래 유사보험의 개선방안에 관한 연구는 주로 보험업법이 유사보험에는 적용될 수 없음을 전제로 보험업법을 유사보험에 적용하는 문제에 관한 입법론적인 주장에 머무를 수밖에 없는 한계가 있었다. 그러나 대법원은 우체국보험도 보험업법상의 보험에 해당하고 따라서 보험업법이 적용된다는 점을 명시적으로 확인한 바 있다.¹⁴⁾

대법원의 판시 사항을 검토하면, 보험업법 제102조 1항 본문은 사용자책임의 주체를 보험회사로 규정하고 있고, 동법 제2조 제6호에 의하면 보험회사란 보험업법 제4조의 규정에 의해 금융위원회의 허가를 받아 보험업을 영위하는 자이다. 따라서 보험업법 제4조에 의한 허가 없이 별개의 법률에 의거하여 우체국보험을 영위하는 대한민국에 대해서는 보험업법 제102조 제1항이 적용되지 않는다고 보는 것이 문리해석에는 더욱 부합하다.¹⁵⁾ 그러나 대법원은 보험업법의 목적을 규정한 보험업법 제1조 및 보험회사의 사용자책임을 규정한 제102조에 대한 목적론적 해석을 통해 보험업법 제4조의 허가받은 보험회사뿐만 아니라 우체국예금·보험법에 의거하여 우체국보험을 운영하는 국가도 보험업법 제102조가 규

13) 금융감독원, “공제 등 유사보험의 감독일원화 추진방안”, 보험감독국 언론보도 2004, pp.3-4.

14) 대법원 2007.9.6. 선고 2007다30263.

15) 한기정, “상호보험·공제·우체국보험의 적용범규에 대한 고찰”, 한국보험법학회 2(1), 2008, pp.7.

정하는 사용자책임의 주체가 될 수 있다고 판시하였다.

그렇다면 보험업법의 적용을 배제하는 규정을 두고 있지 않은 우체국보험에 대해 보험업법 제102조 제1항이 적용된다고 판시한 대상 판결의 판단은 정당한 것으로 보인다. 이와 관련하여 보험업법 배제 조항을 두고 있는 새마을공제 등의 유사보험에 대해서도 보험업법의 제 규정 중 사법규정은 여전히 적용되는 것으로 해석해야 한다고 주장하는 견해도 있다. 한기정(2008)은 보험업법 적용 배제 규정은 개별 유사보험의 특수성을 이유로 민영보험과 동일한 규제를 받지 않겠다는 것이므로 규제 이외의 사법적 규정은 개별 유사보험의 특수성을 내세워 배제할 이유가 없다는 점, 개별 유사보험의 근거 법령에는 보험업법에 대한 특칙에 해당하는 규제법적 조항은 있으나 보험업법에 대한 특칙에 해당하는 사법적 규정은 드문데, 이를 보더라도 사법적 규정에 관해서는 개별 근거적 규정은 본래 상법 보험편에 대한 특별법이라고 보기 어려운 점, 보험업법상 사법적 규정은 본래 상법 보험업법에 포함된 것으로 보험업법상의 사법적 규정은 민영보험의 경우에만 적용하기 위한 것으로 보기 어렵다는 점 등을 근거로 제시하고 있다.

그러나 상기 근거가 보험업법 제규정 중 사법규정이 유사보험에 적용되어야 할 현실적인 필요성이 크고 그 규정의 취지상 유사보험에 적용되는 것으로 해석할 여지가 크다 하더라도 이미 개별 유사보험의 근거 법령에서 보험업법의 적용을 명시적으로 배제하고 있는 이상 위와 같은 주장이 입법론으로서 정당하다는 점은 변론으로 하고 해석론으로도 인정하기 어렵다.¹⁶⁾ 따라서 연구자는 새마을공제 등 유사보험의 보험업법 적용 여부와 그 범위를 선행적으로 연구하고 유사보험 근거법의 점진적 개정 작업을 검토하는 것이 타당하다는 판단 하에 이하의 연구를 진행하고자 한다.

16) 허용, “유사보험에의 보험업법 적용”, 석사학위논문 고려대학교, 2013, pp.76-77.

2. 보험업법 적용의 범위와 비교

새마을중앙회 공제사업은 새마을금고법 제28조(사업의 종류), 제67조(사업), 제68조(공제규정)와 새마을금고중앙회 공제사업 감독기준에 따라 운영되고 있다. 새마을금고법은 1982년 12월 31일 법률 제3622호로 제정되어 현재까지 제25차 개정작업이 진행되었다.

공제사업 감독기준은 2005년 11월 행정자치부 고시 제152호 제정인가를 얻고 2012년 3월 28일 행정안전부고시 제2012-16호를 통해 전부 개정하여 현재의 공제사업 감독기준의 틀을 갖추었다. 특히 2012년 3월에 진행된 공제사업 감독기준 전부개정 작업은 보험업법 시행령과 새마을금고법 시행령 개정 및 한-EU, 한-미 FTA 협정의 보험관련 협의내용을 반영하여 이루어졌다. 이와 같은 전면개정 작업은 공제사업 감독기준을 보험업법에 근거한 감독수준으로 상향시켜 민영보험회사와 동일한 수준의 공제사업 운영체계를 확립함은 물론 감독기관의 효율적인 감독수행을 통해 공제 가입자의 불이익을 최소화하는 조치로 판단된다. 이에서는 공제사업 감독기준의 보험업법 적용 여부를 비교하여 금융감독 당국의 감독일원화 가능성과 향후 공제사업의 보험업 진출에 따른 법적 안정성 및 효율성 여부를 살피고자 한다.

(1) 보험업법 적용 불가 규정

새마을공제의 기본적인 법적 성질로 인하여 일부 보험업법 규정이 공제사업 감독기준에 적용될 수 없는 경우가 발생한다. 주요 규정을 검토하면, 보험업법 제4조(보험업의 허가)의 경우 허가대상이 보험회사, 상호회사, 외국보험회사로 명시되어 있고 공제기관은 보험업 허가대상에서 제외되어 있어 직접적 적용이 어렵다. 동법 제10조(보험업 겸영의 제한)의 경우, 보험회사는 생명보험과 손해보험을 겸영할 수 없다고 규정하고 있는데, 새마을공제는 현재 생명공제와 손해공제를 겸영하고 있기 때문에 적용의 어려움이 있다. 동법 제95조(보험안

내자료) 제5호 예금자보호법에 의한 예금자보호와 관련된 사항의 경우, 새마을 공제는 예금자보호법에서 규정하는 예금자보호 대상이 아니기 때문에 직접 적용은 불가능하며 안내자료에 이러한 사항을 명시하여야 할 것이다.¹⁷⁾

동법 제93조의3(적합성의 원칙)은 금융환경의 변화에 따라 새로운 금융기업이 도입되어 투자성을 동반한 보험 상품인 변액보험이 등장하게 되었고 다른 보험 상품과 달리 변액보험을 체결한 보험계약자가 큰 손실을 입을 가능성이 상존하기 때문에 변액보험 계약자를 보호한다는 취지에서 2010년 7월에 보험업법에 신설한 규정으로 본래 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에서 규정하고 있는 원칙이다.¹⁸⁾

보험업법시행령 제42조의 3 제1항 제4호에서 ‘변액보험계약 및 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제9조 제21항에 따른 집합투자증권의 가입여부’를 적합성의 원칙이 적용되는 경우로 정하고 있다. 이는 변액보험을 판매하지 않는 새마을 공제에는 해당하지 않는 규정이다. 그러나 보험업법 제95조의3 규정 자체가 일반보험계약자에게 그의 연령이나 재산상황, 보험계약 체결의 목적 등 여러 상황을 고려하여 적합하지 않은 상품에 대해 보험계약을 체결해서는 안 된다는 일반적 원칙을 규정하고 있음을 고려할 때 적어도 이러한 일반적 원칙은 새마을 공제계약에도 적용되어야 한다.¹⁹⁾

17) 박세민, 전계논문, pp.38-40.

18) 제46조(적합성 원칙 등)

1. 금융투자업자는 투자자가 일반투자자인지 전문투자자인지의 여부를 확인하여야 한다.
2. 금융투자업자는 일반투자자에게 투자권유를 하기 전에 면담·질문 등을 통하여 일반투자자의 투자목적·재산상황 및 투자경험 등의 정보를 파악하고, 일반투자자로부터 서명(전자서명법 제2조 제2호에 따른 전자서명을 포함한다.),기명날인, 녹취, 그 밖에 대통령령으로 정하는 방법으로 확인을 받아 이를 유지·관리하여야 하며, 확인받은 내용을 투자자에게 지체 없이 제공하여야 한다.
3. 금융투자업자는 일반투자자에게 투자권유를 하는 경우에는 일반투자자의 투자목적·재산상황 및 투자경험 등에 비추어 그 일반투자자에게 적합하지 아니하다고 인정되는 투자권유를 하여서는 아니 된다.

19) 박세민, 전계논문, pp.58-59.

(2) 보험업법 적용 가능 규정

박세민(2011)은 새마을공제를 포함한 유사보험기관이 현행 경영 체제를 유지하면서 공제사업에 대한 보험업법상의 일부 규정의 직접 적용을 수용하여 감독일원화에 대한 기존의 비판에 대응하고 있으며, 현 상태에서 부분적으로라도 감독일원화 작업을 수행할 수 있는 방식인 보험업법의 일부 적용 문제를 논의하는 것은 가장 현실적이면서 실용적인 해결책으로 고려될 수 있음을 주장하였다. 따라서 민영보험회사를 규율하고 있는 보험업법 규정이 새마을공제에 적용될 수 있는지 여부에 대한 논의가 필요하다.

가) 보험업법 제95조(보험안내자료)²⁰⁾ 등 및 제96조(통신수단을 이용한 모집 등 관련 준수사항)의 적용

1) 새마을공제 감독기준과의 관계

보험업법 제95조 제1항, 제2항, 제3항, 제4항은 새마을공제 감독기준 제43조 제1항, 제2항, 제3항, 제4항에서 거의 그대로 받아들이고 있다.²¹⁾ 다만 보험업법 제95조 3항에서 계약자의 이해를 돕는데 필요한가의 여부에 대한 판단의 주체가 금융위원회임을 명시하고 있는 반면에 새마을공제 감독기준에는 판단의 주체가 명기되어 있지 않는데, 공제 감독기준에도 판단의 주체를 명기할 필요가 있다.

제95조 제1항 제2호에서 말하는 보험가입에 따른 권리·의무에 관한 사항은 보험업법시행령 제42조 제1항에서 규정하고 있다. 동조 제1항 제6호에서 말하는 보험계약자를 보호하기 위한 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 동법 시행령 제42조 제3항에서 상세히 정하고 있는데, 공제 감독규정 제43조 제1항에서 거의 유사하게 규정하고 있다.

20) 제95조는 보험계약의 첫 단계에서 소비자에게 많은 영감을 미칠 수 있는 보험 안내자료에 포함되어야 할 내용과 그 내용의 진실성을 보장하여 보험계약자 등을 보호하려는 취지이다.

21) 예금자보호와 관련한 근거법의 차이는 존재하는데, 하단의 예금자보호제도에서 소개한다.

2) 예금자보호제도

새마을공제의 경우 예금자보호기금에 출연하고 있지 않아 공제금은 예금자보호법에 의한 보호대상이 아니다. 그러나 새마을금고법 제71조(예금자보호준비금 설치 등)는 금고회원의 재산을 보호하고 금고의 건전한 육성을 도모하기 위해 중앙회에 예금자보호준비금을 설치, 운영하도록 규정하고 있다. 그리고 금고 및 중앙회는 준비금에 가입해야 함을 강행규정으로 정하고 중앙회는 준비금의 운용에 관한 중요 사항을 심의·결정하기 위하여 준비금관리위원회를 구성하고 운영하도록 규정하고 있다. 다만 예금자보호법은 예금자 1인당 보호하는 최고 한도의 금액을 정하고 있으나, 공제 감독기준의 경우 구체적인 예금자 보호금액에 대한 규정이 없다. 보험업법 제95조 제1항 제5호를 새마을공제에 적용할 경우 예금자보호법에 의한 예금자보호와 관련한 사항을 보험 안내자료에 명시해야 하는데, 이러한 경우 새마을공제상품은 예금자보호법에 의한 보호대상이 아님을 명시해야 하는 문제점이 발생한다. 따라서 새마을공제 자체기금에 의한 예금자보호금액을 명시할 필요가 있다.

3) 보험업법 제95조의2(설명의무)의 적용

보험회사는 보험계약의 체결 시부터 보험금 지급 시까지 주요과정을 대통령령으로 정하는 바에 따라 일반보험계약자에게 설명하여야 하며, 보험회사는 일반보험계약자가 보험금 지급을 요청한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 보험금의 지급절차 및 지급내역 등을 설명하여야 하고 보험금을 감액 지급 또는 부지급 할 경우에는 그 사유를 설명하여야 한다.

위 규정은 보험계약에 관한 중요한 사항에 대한 설명의무를 명확하게 규정하지 않아 소비자가 이로 인한 피해를 입는 사례가 발생함에 따라 이를 방지하고자 2010년 7월에 도입한 것이다. 이러한 취지에서 새마을공제 감독기준 또한 2012년 4월 전면개정시 제44조 설명의무 규정을 제정하여 보험업법 규정과 동일하게 공제사업에 반영하고 있다.

4) 제95조의4(모집광고관련 준수사항)의 적용

TV 광고나 홈쇼핑 채널을 통하여 보험 상품을 판매하는 경우 소비자들은 방송과 광고에서 일방적으로 제공하는 내용에 거의 전적으로 의존하여 계약 체결에 대한 결정을 하는 경우가 많다. 그 내용과 실제 보험 상품의 내용에 차이가 날 때 소비자가 부담하게 되는 피해를 사전에 예방하기 위하여 보험업법 제95조의4는 모집광고 관련 준수사항을 규정하고 있다. 도입 취지와 그 내용을 고려할 때 새마을공제에 적용가능하며 새마을공제 감독기준 제45조는 ‘모집광고 관련 준수사항’에 대하여 보험업법과 거의 유사하게 규정하고 있다.

5) 제95조의5(중복계약체결 확인의무)의 적용

보험회사 또는 보험의 모집에 종사하는 자는 실제 부담한 의료비만 지급하는 제3보험상품(실손의료보험)에 대한 보험계약을 모집하기 전에 보험계약자가 되려는 자의 동의를 얻어 모집하고자 하는 보험계약과 동일한 위험을 보장하는 보험계약을 체결하고 있는지 여부를 확인해야 하며 확인한 내용을 보험계약자가 되려는 자에게 즉시 알리도록 하는 중복계약 체결 확인 의무가 2010년 7월 신설되었다. 실손 의료보험을 체결한 보험회사는 보험계약자의 동의하에 보험계약내용에 관한 정보를 보험협회에 제공하여야 하며 보험협회는 ‘실손 의료보험 계약정보 조회시스템’을 통해 중복보험 체결 여부를 확인할 수 있다.²²⁾ 보험업법 제95조의5 도입취지를 고려할 때 새마을공제 감독기준에도 적용가능하며 새마을공제 감독기준 제47조는 ‘중복계약체결 확인 의무’에 대하여 보험업법과 거의 유사하게 규정하고 있다.

6) 제96조(통신수단을 이용한 모집·철회 및 해지 등)의 적용

통신수단을 이용하여 모집하는 방법 및 통신수단을 이용하여 창약을 철회하는 방법에 관하여 필요한 사항은 보험업법시행령 제43조에서 정하고 있

22) 유주선, “2010년 보험업법의 주요 개정 내용의 평가”, 월간생명보험, 2010, pp.11-12.

다. 통신수단을 이용한 모집과정에서 부작용 가능성은 같은 수단을 이용하여 공제모집을 할 수 있는 새마을공제에도 적용가능한데, 새마을공제 감독기준 제51조는 통신수단을 이용한 모집·철회 및 해지 등 관련 준수사항을 규정하고 있으며 보험업법과 거의 동일한 내용을 포함하고 있다.

나) 보험업법 제97조 제1항 및 제3항~제6항(보험계약의 체결 또는 모집에 관한 행위)의 적용

부당한 모집행위에 따른 보험계약이 체결될 경우 보험계약자 등의 민원발생과 궁극적으로 보험 산업에 대한 일반 소비자들의 불신을 초래할 가능성이 높아지므로 건전한 모집질서를 수립 하려는 취지이다.²³⁾

동법 제97조의 도입취지를 고려할 때 동조는 새마을공제 규정에도 적용되어야 하며, 보험업법 제94조 제1항의 경우 새마을공제 감독기준 제48조(공제계약체결 및 모집에 관한 금지행위 등) 제1항과 거의 유사하게 규정하고 있다. 공제 감독기준 제48조 2항은 신용사업과 공제사업을 겸영하는 새마을금고의 사업특성을 반영하여 다음과 같이 규정하고 있는데, ‘공제모집종사자는 공제모집을 함에 있어 대출 등을 받는 자에게 공제계약의 청약권을 유하는 경우 대출 등을 받는 자가 중앙회와 공제계약을 체결하지 아니하더라도 대출 등을 받는 데에는 영향이 없다는 사실을 알려야 함을 규정하고 있다.

다) 보험업법 제98조(특별이익 제공금지)의 적용

특별이익의 제공은 보험시장의 과열 경쟁으로 인해 모집질서에 혼란을 가져오고 궁극적으로는 보험 산업의 건전한 발전을 저해한다. 다만 특별이익의 제공이나 제공에 대한 약속금지는 본 규정에서 정하고 있는 유형으로 한정시키는 방식으로서의 입법을 하고 있는 점을 고려할 때 공정한 경쟁 질서를 유지시킬 수 있는 범위에서의 행위는 금지대상이 아니라 할 것이다.²⁴⁾

23) 박세민, 전계논문, pp.66-67.

공제 감독규정 제49조 ‘특별이익의 제공금지’ 규정은 보험업법 제98조와 동일한 내용을 포함하고 있다. 특히 보험계약자에게 제공 가능한 금품의 범위에 대하여 보험업법 시행령 제46조는 ‘보험계약 체결 시부터 최초 1년간 납입되는 보험료의 100분의 10과 3만원 중 적은 금액’을 규정하고 있는데, 공제 감독규정 또한 금품의 범위에 대하여 보험업법 시행령과 동일한 규정을 적용하고 있다.

라) 보험업법 제102조(모집을 위탁한 보험회사의 배상책임)의 적용

보험업법 제102조 제1항 규정은 보험모집에 대하여 보험계약자에게 가한 손해에 대하여 그 손해가 보험사업자의 임원·직원의 행위로 인한 경우에는 보험사업자에게 무과실책임을 지우고, 보험설계사와 보험대리점의 행위로 인한 경우에는 보험사업자에게 무과실에 가까운 책임을 손해배상책임을 부담하게 하여 보험계약자의 이익을 보호하고 있다.²⁵⁾ 이러한 보험업법 제102조의 입법취지는 새마을공제 감독기준에도 나타나는데, 공제 감독기준 제52조 ‘모집을 위탁한 중앙회의 배상책임’을 규정하고 있다. 다만 보험업법은 배상책임을 유발한 주체에 대하여 임직원, 보험설계사, 보험대리점 등으로 세분화한 반면에 새마을공제 감독기준은 이를 공제모집자로 한정하고 있는데 이는 새마을공제의 특성이 반영된 것으로 판단된다.

마) 보험업법 제118조(재무제표 등의 제출)의 적용

보험회사의 경영성과와 재무 상태²⁶⁾를 파악하기 위하여 제정된 상기 규정은 새마을공제의 특수성을 감안하여 그 성질이 허용하는 범위에서 적용되어야 한다. 보험업법 제95조 재무제표 등의 제출과 관련한 새마을공제 감독기준은 별도로 규정되어 있지 않다. 새마을중앙회는 신용회계, 공제회계 및 기

24) 주석 금융법Ⅱ (보험업법 2), 한국사법행정학회, 2007, pp.153-154.

25) 대법원 1998.11.27, 98다23690.

26) 대차대조표, 손익계산서, 이익잉여금처분계산서 또는 결손금처리계산서, 현금흐름표, 자본변동표.

타회계를 통합하여 재무제표를 작성하고 있는데 금융위원회가 보험회사 기준의 재무제표 양식 제출을 요구할 경우 새마을공제는 별도의 재무제표를 작성해야 할 것으로 판단된다. 따라서 본 규정이 새마을공제에 적용되기 위해서는 공제의 사업특수성이 고려되어야 한다.

바) 보험업법 제119조(서류의 비치 등)의 적용

새마을금고법 제34조 ‘결산관계서류의 제출, 비치, 열람 등’ 규정을 통해 이사장은 정기총회 개최일 1주 전까지 결산보고서(사업보고서, 대차대조표, 손익계산서, 잉여금 처분안 또는 손실금 처리안을 포함한다)를 감사에게 제출하고 이를 주된 사무소에 갖추어 두어야 하고, 회원이나 금고의 채권자는 제1항에 열거한 서류를 열람할 수 있으며, 금고가 정한 비용을 지급하고 그 서류의 사본을 청구할 수 있다고 규정하고 있다. 보험업법은 재무제표와 사업보고서에 대하여 보험계약자 등을 포함한 일반인에게까지 열람대상을 정하고 있으나, 새마을공제의 경우 공제상품의 기초서류와 사업보고서를 포함한 결산관계 서류 등을 공제계약자 또는 금고의 채권자에 한정하여 열람할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 보험업법은 보험회사의 자발적인 열람 및 제공의무를 부과하고 있는 반면에, 새마을공제의 경우 공제계약자의 신청 또는 비용에 의한 사본 청구 등 수동적인 의무 부과로 판단된다. 따라서 새마을공제의 경우에도 능동적인 의무로의 변환이 요구된다.

사) 보험업법 제123조제1항(재무건전성 유지)의 적용

보험업법 제123조 제1항은 새마을금고법 제77조 ‘경영건전성기준’ 제1항과 동일하게 규정되어 있다. 동법 제1항은 금고와 중앙회는 경영건전성을 유지하고 금융사고를 예방하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 주무부장관이 정하는 경영건전성 기준을 지켜야 한다고 규정하고 있으며 구체적인 건전성 준수 사항은 ‘재무구조의 건전성에 관한 사항’, ‘자산의 건전성에 관한 사

항’, ‘회계 및 결산에 관한 사항’ ‘위험 관리에 관한 사항’, ‘그 밖에 경영의 건전성 확보를 위하여 필요한 사항 등이다.

동조 제2항은 주무부장관은 중앙회가 제1항에 따른 경영건전성 기준을 충족시키지 못하는 등 경영의 건전성을 크게 해칠 우려가 있다고 인정되면 회장에게 경영건전화를 위한 계획을 수립하고 그 추진사항을 보고하도록 명령할 수 있음을 규정하고 있다. 또한 새마을금고 감독기준은 경영건전성과 관련한 세부 위임행정규칙을 규정하고 있는데²⁷⁾ 이는 보험업법 시행령에서 규정하는 재무건전성 유지와 관련한 세부규정과 유사한 규정을 포함하고 있다.

아) 보험업법 제124조(공시 등)의 적용

경영공시는 정기공시와 수시공시로 구분되는데 정기공시는 재무 및 경영지표 등을 대상으로 하고 수시공시는 중요한 경영상 변동사에 관한 것을 대상으로 한다.²⁸⁾ 공시의 목적과 취지를 고려할 때 동법 제124는 새마을공제에 적용될 수 있으며 새마을공제 감독기준 제71조는 ‘경영공시’를 규정하고 있는데 제1항에서 ‘중앙회는 법 제75조에 따라 경영공시를 하여야 하며 이 경우 중앙회 인터넷 홈페이지에 경영 공시란을 설정하여 공시하여야 한다.’고 규정하고 있다. 이와 함께 동법 제72조 ‘공제상품의 공시’ 규정을 통해 보험업법 제124조 제1항의 취지와 유사한 형태로 ‘공제계약자는 중앙회 주사무소에서 기초서류에 대한 열람을 신청할 수 있으며, 중앙회는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.’고 규정하고 있다. 다만 보험업법 제124조 제2항에서 제5항의 규정은 보험업법 제175조에 의해 설립된 보험협회와 관련된 것으로서 현재 새마을공제는 보험협회의 회원사가 아니며 새마을공제의 사업운영 성격을 감안할 때 직접 적용은 어려울 것으로 판단된다.

27) 새마을금고 감독기준 제10조 경영건전성 비율, 제11조 경영실태분석 및 평가, 제12조 경영개선권고, 제13조 경영개선 요구, 제14조 경영개선권고 또는 유예, 제15조 경영개선계획 제출 및 평가, 제16조 경영개선계획 이행기간 등, 제17조 경영개선명령, 제18조 경영개선명령의 이행계획 및 실적제출 등을 규정하고 있다.

28) 주식 금융법Ⅱ, 전계서, pp.348-349.

자) 보험업법 제127조(기초서류의 신고), 제128조(기초서류에 대한 확인)의 적용

보험회사의 보험 상품 신고 및 기초서류의 작성 및 제출절차에 대한 규정은 보험업법 제127조 및 동법시행령 제71조, 보험업감독규정 제2관에 명시되어 있다. 2010년 개정 보험업법은 기존 제127조의 규정을 상세화 하였으며 제127조의2 ‘기초서류의 변경 권고’, 제127조의3 ‘기초서류 기재사항 준수 의무’ 등을 신설하여 기초서류에 대한 규제를 강화하였다. 또한 제128조의2 ‘기초서류 관리기준’, 제128조의3 ‘기초서류 작성·변경원칙’, 제128조의4 ‘보험약관 이해도평가’를 신설하여 기초서류의 작성과 관리 기준을 세부적으로 마련하였고 보험약관에 대한 소비자의 실질적 이해 여부를 확인할 수 있도록 하였다.

금융위원회와 금융감독원의 효율적인 감독을 위해서는 기초서류의 사전 제출 뿐만 아니라 그 변경에 관한 신고가 요구되므로 보험업법 제127조 이하 관련 규정의 경우 새마을공제에 적용되어야 한다. 새마을공제의 경우 공제 감독기준 제5조 ‘기초서류의 신고 등’에서 제1항 중앙회는 취급하려는 공제상품에 관한 기초서류를 작성 및 기초서류에 기재된 사항을 준수하여야 하고 제2항에서는 중앙회는 기초서류를 작성하거나 변경하려는 경우²⁹⁾ 미리 행정자치부장관에게 신고하여야 한다고 규정하고 있다. 공제 감독기준 제6조 ‘기초서류 관리기준’에 대하여 중앙회는 기초서류를 작성하거나 변경할 때 지켜야 할 절차와 기준을 정하고 이를 지켜야 하고 기초서류관리 기준에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야³⁰⁾ 함을 규정하고 있다. 또한 동법 제7조

29) 1. 법령의 제정·개정에 따라 새로운 공제상품이 도입되거나 공제상품 가입이 의무가 되는 경우
2. 공제계약자 보호 등을 위하여 (별표2)에서 정하는 경우

30) 1. 기초서류 작성·변경의 절차 및 기준
2. 기초서류의 적정성에 대한 내부·외부 검증 절차 및 방법
3. 기초서류 작성 오류에 대한 통제 및 수정방법
4. 기초서류 작성 및 관리과정을 통제·평가하는 방법 및 제74조에 따른 확인담당계리사의 역할과 책임
5. 기초서류관리기준의 제정 및 개정 절차
6. 기초서류 작성·변경과 관련한 업무의 분장 및 기초서류 관리 책임자에 관한 사항

‘기초서류 작성·변경원칙’ 규정을 두어 중앙회는 기초서류를 작성·변경할 때 다음 각 호의 사항³¹⁾을 지켜야 함을 규정하고 있다.

차) 보험업법 제129조(보험요율 산출의 원칙)의 적용

보험요율 산출원칙 및 보험요율 산출기관을 통한 보험요율 검증에 관한 사항 및 보험요율과 급부의 적정성, 보험요율과 재무건전성의 관계, 보험요율의 차별금지에 대한 보험업법 제129조 규정은 새마을공제 감독기준 제30조 ‘공제요율의 산출원칙’에서 동일하게 규정하고 있다. 그러므로 보험업법 제129조가 새마을공제에 직접적으로 적용된다 해도 새마을공제 실무상의 실질적인 변화는 없을 것으로 판단된다.

보험요율의 산출원칙에 대한 상세한 내용은 보험업감독규정 제9절에서 정하고 있으며 보험요율 산출기관이 산출한 순보험요율을 적용할 경우 순보험료에 대하여 보험업법 제127조 제2항에 의한 금융위원회에 대한 변경신고 의무를 면제하여 보험회사는 보험업법에 따라 금융위원회에 제출하는 기초서류를 보험요율 산출기관으로 하여금 확인하게 할 수 있다. 보험요율 산출기관이 산출한 보험요율을 적용하거나 기초서류에 대해 보험요율 산출기관의 확인을 받기 위해서는 현재 보험요율 산출기관인 보험개발원의 회원 가입이 전제가 되어야 한다. 따라서 새마을공제를 포함한 다른 공제기관의 참여방안과 관련한 논의가 시급하다.

-
7. 임직원의 기초서류관리기준 준수여부를 확인하는 절차·방법과 그 기준을 위반한 임직원의 처리에 관한 사항
 8. 그 밖에 법령을 준수하고 공제계약자를 보호하기 위하여 기초서류를 작성·변경할 때 따라야 할 사항
- 31) 1. 이 기준 또는 관련법령에 위반되는 내용을 포함하지 아니할 것
 2. 정당한 사유 없는 공제계약자의 권리 축소 또는 의무 확대 등 공제계약자에게 불리한 내용을 포함하지 아니할 것
 3. 그 밖에 계약자 보호, 재무건전성 확보 등에 문제가 없을 것

카) 보험업법 제133조(자료제출 및 검사 등)의 적용

새마을공제 감독기준 제93조는 자료의 제출 규정과 관련하여 중앙회는 제 77조에 따른 공제사업의 지급여력비율 및 그 산출근거(재무제표 및 관련 통계자료를 포함한다), 기초서류 변경사항을 매 회계연도 결산 완료한 경우에는 행정자치부에 보고한 후 금융위원회에 제출하고, 금융위원회는 행정자치부와 협의하여 지급능력에 관한 필요한 추가적인 자료를 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 공제 감독기준 제94조는 행정자치부는 제93조에 따라 공제기관이 제출한 자료에 대하여 금융위원회로부터 검토의견을 송부 받은 경우, 그 의견을 공제사업의 건전성 유지·관리업무에 최대한 반영하여야 함을 규정하고 있다. 제95조는 검사협조와 관련하여 행정자치부는 공제사업의 건전성 유지 공제계약자 보호를 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 금융감독원에 검사를 요청할 수 있음을 규정하고 있다.³²⁾ 따라서 보험업법 제133조 규정의 새마을공제 적용은 가능한 부분으로 판단된다.

3. 소결

(1) 감독업무 강화의 필요성

공제사업에 대해 보험업과 동일한 규제·감독을 적용하는 것은 전 세계에 공통되는 추세로서 우리나라 공제사업에 대해서도 보험업 수준으로 감독을 강화할 필요가 있다. 우리의 경우 공제사업 규제체제 개선 필요성에 대한 폭넓은 인식에도 불구하고 각 기관의 설립과 관련된 환경적 요인과 이해관계자들의

-
- 32) 1. 금융위원회가 제93조에 따른 검토결과 공제사업의 건전성에 대한 검사가 필요하다는 의견을 행정자치부에 제시하여 금융위원회와 행정자치부가 금융감독원 검사에 대해 협의한 경우
 2. 공제사업의 업무운영이 적정하지 않거나 자산상황이 불량하여 계약자 권익을 해칠 우려가 있는 경우
 3. 관련 법령 및 감독기준에 중대한 위반사항이 발생하여 공제사업의 건전한 경영을 해칠 우려가 있는 경우
 4. 거대손실이 발생하였거나 발생이 예상됨에 따라 지급능력이 현저하게 감소될 우려가 있는 경우

정치적 입장 등으로 감독강화에 대한 논의에만 그치는 경우가 많았다. 그러나 이제는 공제사업에 대한 규제도 국제표준에 맞추어 나갈 필요가 있으며 그에 대한 첫 단계로서 공제사업의 규제·감독체계를 금융위원회 중심으로 개편하는 것이 필요하다. 공제사업 감독일원화에 대한 가장 큰 필요성은 감독사각지대 등 실질적 감독 미흡과 그로 인한 소비자 피해라고 할 수 있으며, 이외에도 공제사업과 보험업 간의 불공정성, 공제기관 부실시 해당 산업의 파탄 및 국가재정 소요 가능성, 불공정경쟁으로 인한 통상마찰 우려 등이다.

공제사업의 규제·감독 다원화로 인한 사회적 비용 증가 및 불공정심화 문제는 보험과 내용적으로 동일한 공제사업에 대해 보험업법 적용이 배제되어 동일한 경제현상에 대해 각기 다른 법률 및 감독기준을 적용할 뿐 아니라 감독 비용이 비효율적으로 투자되는 결과를 초래한다. 최근 들어 세계경제는 급속한 금융환경의 변화에 직면하여 기업의 리스크 관리가 매우 중요한 시점으로 일부 공제기관은 재무건전성 악화와 같은 금융리스크에 노출되어 있어 근본적으로 보험회사와 유사한 수준의 감독을 받을 필요가 있다.

(2) 보험시장 진출에 따른 관련법 개정 논의

새마을공제를 포함한 공제기관의 감독·규제상의 문제점 해결을 위해서는 보험업법의 직접 적용을 통한 감독규제의 일원화가 가장 효율적인 방안이다. 이를 위해 보험업법 부칙에 새마을금고법 등 개별 공제 특별법에 존재하는 보험업법 전면배제 조항을 삭제한다는 규정을 명기하고 개별 특별법에도 보험업이 공제에 적용된다는 규정을 명시하여 보험업법의 적용에 대한 법적 근거를 마련해야 한다.

새마을공제의 생명 및 손해공제의 겸영문제를 해결하기 위해서는 생명공제와 손해공제를 분리하여 각각 자회사를 설립하여 보험시장에 진입하는 방식을 적극적으로 고려해야 한다. 이 경우 기존 계약의 이전이 필요하며, 생명공제와 손해공제 사이의 전산시스템, 판매조직이나 영업정보 공유에 대한 완전분리와

내부통제기준이 각각 마련되어야 한다. 또한 인적·물적 조직이 독립되어 별도로 구성되고 이에 따라 각각의 업무가 독립적으로 이루어져야 한다. 이러한 방식을 취할 경우, 신규투자비용이 발생하게 되고 신용사업 및 손해공제와 생명공제간의 자본이전의 문제, 회계분리에 따르는 문제, 자본금 확충 등 실무상 문제들이 발생하게 될 것이다.³³⁾ 새마을공제가 자회사 방식으로 생명공제 및 손해공제의 분리 방식을 취하지 않고 보험업법의 개정을 통해 특례를 만들어 해당공제를 보험회사로 인정하는 것을 고려할 수 있는데, 보험업법에서 ‘새마을금고법에 의한 새마을금고중앙회의 공제사업부분에 대하여 이 법에 의한 보험회사로 본다.’는 특례 규정을 만드는 것이다. 그러나 이러한 특례를 인정할 경우 손해보험사업과 생명보험 사업을 겸영한다는 가장 기본적인 원칙에 위반되고 보험업법이 상당한 예외를 인정해주는 결과를 초래하게 된다.³⁴⁾ 새마을공제의 감독강화 요구에 따른 문제점을 해결하기 위해서는 자회사 방식에 의해 보험시장에 정식으로 진출함으로써 보험업법 및 금융위원회와 금융감독원에 의한 직접적이고 실질적인 감독과 규제를 받는 것이 가장 효율적이고 합리적인 방안으로 판단된다.

IV. 결어

금융시장의 글로벌화, 자본시장 확대, 보험업법 개정, 세계경제의 금융위기에 따른 경기침체 그리고 통상마찰 등 보험을 포함한 금융 산업 전반의 외부환경이 급변함에 따라 새마을공제를 비롯한 기존 공제기관들에 대한 감독강화를 요구하는 시점에서 본 연구는 금융 감독기관에 의한 전문적인 감독수행을 요구하고 있다.

새마을공제가 자체적으로 제정한 공제 감독기준은 공제사업의 특수성을 감안

33) 생명보험협회, “농협의 보험제도권 진입관련 검토“, 월간생명보험, 2006, pp.18-21.

34) 박세민, 전계논문, pp.54.

하더라도 보험업법 규정을 상당부분 반영하고 있는 것으로 확인되었다. 새마을금고는 신용사업과 공제사업을 함께 운영하고 동일한 공제기관에서 생명공제와 손해공제 사업을 함께 운영하는 문제점을 지니고 있다. 이러한 문제는 이미 국내 많은 선행연구와 미국 및 EU와의 FTA 체결과정에서도 심각하게 논의된 바 있는데, 새마을공제에 대한 보험업법 적용은 이러한 문제들을 효율적으로 해결할 수 있는 방안으로 판단된다.

보험업법과 새마을공제 관련 규정의 비교연구는 단순히 법률적 비교 고찰연구에 머물지 않으며, 향후 금융 감독기관이 새마을공제를 감독할 경우 공제사업의 계속적, 안정적 수행가능성 여부를 판단하고 나아가 새마을 공제의 보험시장 진출에 따른 감독업무 수행가능성을 검토하고자 함이다.

결국 새마을공제의 감독강화 요구에 따른 문제점을 해결하기 위해서는 자회사 방식에 의해 보험시장에 정식으로 진출함으로써 손해공제와 생명공제의 겸영문제를 동시에 해결하고 관련법 개정을 통해 보험업법 및 금융위원회와 금융감독원에 의한 직접적이고 실질적인 감독과 규제를 받는 것이 가장 효율적이고 합리적인 방안으로 판단된다.

<참고문헌>

금융감독원, “공제 등 유사보험의 감독일원화 추진방안“, 보험감독국 언론보도, 2004. pp.3-4

금융위원회, “우체국보험 및 공제 규제 관련 개선방안“, 보고서 2011, pp.4-6.

박세민, “신탁협동조합에 대한 보험업법 적용에 관한 소고“, 보험학회지, 제 89(11-8), 2011, pp.38-76.

보험연구원, “공제사업 현황 및 감독강화 연구보고서“, 2014, pp.4-18.

이석호, “국내 유사보험의 문제점 및 개선방안 - 우체국보험, 농협공제를 중심으로-“, 한국금융연구원, 2006, pp.1-2.

이한덕, “우리나라 유사보험의 문제점 및 감독체계 개선방안“, 산업기술학회지 (12), 2002, pp.866.

유주선, “보험업법의 주요 개정 내용의 평가“, 월간생명보험, 2010, pp.11-12.

생명보험협회, “농협의 보험제도권 진입관련 검토“, 월간생명보험 2006, pp.18-21.

주석 금융법 II (보험업법2), 한국사법행정학회, 2007, pp.153-349.

한기정, “상호보험·공제·우체국보험의 적용법규에 대한 고찰·사법규정을 중심으로“, 한국보험법학회, 2(1), 2008, pp.7.

허용, “유사보험에의 보험업법 적용“, 석사학위논문 고려대학교, 2013, pp.76-77.

- 인터넷 웹사이트

법제처. <http://www.moleg.go.kr/>

새마을금고. <http://www.kfcc.co.kr/>

행정안전부. <http://www.moi.go.kr/>

금융감독원. <http://www.fss.or.kr/>

Abstract

While mutual aids of the Korea Federation of Community Credit Cooperatives (KFCC) reflect the majority of provisions in the insurance business law at a relatively higher level than other similar types of insurance, it still refuses to apply the law directly. This study aimed to compare and review the KFCC law and the criteria for supervision in the KFCC mutual aid projects to indicate what provisions in the current insurance business law could be applied directly in developing a plan for meeting the need to reinforce supervision in KFCC mutual aids and diversify the supervision and determine the range of the application. Another important point related to the insurance business law application is to consider the applicability and effectiveness of the insurance business law in advance and determine the possibility of entering the insurance market in the future as the preparation stage at which KFCC mutual aids make inroads into the insurance market.

In other words, this study is significant in that it has compared the provisions related to KFCC mutual aids and the insurance business law, determined appropriateness of the need to reinforce supervision in the aids according to the changes in the financial market, and considered the applicability of the insurance business law as the preparation stage in KFCC mutual aids' entering the insurance market. As the most efficient and rational means of solving the problems related to the need to reinforce supervision in KFCC mutual aids, it is ultimately necessary for them to enter the insurance market officially in the form of affiliation, resolve both issues of mutual aids for damages and life, and be put under direct and practical supervision and control of the insurance business law, the Financial Services Commission, and the Financial Supervisory Service through the revision of relevant laws.

※ Key words : Korea Federation of Community Credit Cooperatives (KFCC),
mutual aid project, insurance business law, insurance market,
financial supervision