

국 회 포 럼

협동조합의 자조적 사회안전망, 상호부조 현실화를 위한 기본법 제도개선 방향

사회안전망 사각지대 현황과 새로운 도전,
국내외 법제 연구 시사점을 토대로 한 제도개선 제안

6월 9일(목) 오후 2시 | 국회 의원회관 제1소회의실

좌장 : 김형미 상지대 교수

<1부> 사회·경제적 약자들의 현실, 자조적 안전망 왜 필요한가?

발표 1	구교현 라이더유니온 사무국장	배달 노동자 현실 및 안전망으로서의 공제 필요성
발표 2	유유미 전국주민협동연합회 상임이사	자활 공제 도전과 실험, 제도개선 과제
발제①	김형탁 노회찬재단 사무총장	사회경제적 약자들의 사회안전망으로서의 공제

<2부> 협동조합 공제 제도개선 어떻게 할 것인가?

발제②	정순문 변호사	국내외 공제 관련 법제도 현황 및 시사점
발표 3	강민수 사경연대회의 정책위원장	현실과 법제도 시사점을 토대로 한 협동조합 기본법 개정 방향 제안
토론 1	박광동 한국법제연구원 연구위원	사회연대공제 실험 및 제도개선 과제에 대한 의견
토론 2	김홍섭 기재부 협동조합 과장	제도개선 과제에 대한 기재부 의견

종합 토론

폐회

주최 | 민병덕 국회의원, 윤호중 국회의원, 장혜영 국회의원, 사회연대공제,
사회적경제연대포럼(윤호중 외 15명 국회의원, 전국 사회경제연대 지방정부협의회, 한국사회적경제연대회의)
아이쿱협동조합연구소, 한국사회가치연대기금, 한국사회적경제연대회의

*사회연대공제 : 두레생협연합회·아이쿱생협연합회·한국대학생협연합회·한살림연합·행복중심생협연합회, 전국주민협동연합회,
공익활동가 사회적협동조합 동행, 노동공제연합 사단법인 풀병, 재단법인 밴드, 한국플랫폼프리랜서노동공제회

국회 공동 포럼

협동조합의 자조적 사회안전망, 상호부조 현실화를 위한 기본법 제도개선 방향

- 사회안전망 사각지대 현황과 새로운 도전,
국내외 법제 연구 시사점을 토대로 한 제도개선 제안 -

■ 프로그램

[개회 및 사전 행사]

[환영사] 민병덕 의원, 이승석 사회적경제연대회의 상임대표, 송경용 사회가치연대기금 이사장

[포럼] 좌장 : 김형미 상지대 교수

<1부> 사회·경제적 약자들의 현실, 자조적 안전망 왜 필요한가?

14:20~14:30	발표1	구교현 라이더유니 온 사무국장	배달 노동자 현실 및 안전망으로서의 공제 필요성
14:30~14:40	발표2	유유미 전국주민협 동연합회 상임이사	자활 공제 도전과 실험, 제도개선 과제
14:40~15:00	발표3	김형탁 노회찬재단 사무총장	사회경제적 약자들의 사회안전망으로서의 공제

<2부> 협동조합 상호부조 · 공제 어떻게 현실화할 것인가?

15:10~15:30	발표4	정순문 변호사	국내외 상호부조·공제 관련 법제도 현황 및 시사점
15:30~15:40	발표5	강민수 사경연대회 의 정책위원장	현실과 법제도 시사점을 토대로 한 협동조합 기본법 개정 방향 제안
15:40~15:50	토론1	박광동 한국법제연 구원 선임연구위원	사회연대공제 실험 및 제도개선 과제에 대한 의견
15:50~16:00	토론2	김홍섭 기재부 협동조합 과장	제도개선 과제에 대한 기재부 의견
16:00~16:30	종합 토론		

[폐회]

* 프로그램은 사정에 따라 변경될 수 있습니다.

목 차

1부

- 발표1 : 배달노동자들에게도 공제회가 필요하다 7
- 발표2 : 자활 공제 도전과 실험, 제도개선 과제 21
- 발표3 : 사회경제적 약자들의 사회안전망으로서의 공제 31

2부

- 발표4 : 국내외 상호부조·공제 관련 법제도 현황 및 시사점 ... 67
- 발표5 : 협동조합의 상호부조 활성화를 위한
협동조합기본법 개정 방향 165

- 토론
 - [토론1] 사회연대공제 실험 및 제도개선 과제에 대한 의견 177
 - [토론2] 제도개선 과제에 대한 기재부 의견 185

[발표1]

배달노동자들에게도 공제회가 필요하다

구교현

라이더유니온 사무국장

배달노동자들에게도 공제회가 필요하다

구교현 라이더유니온 사무국장

<배달노동 관련 주요실태>

◎ 현재 배달노동은 임시적인 일자리 아닌 하나의 전일제 직업으로 확대되고 있음. 배달노동에 종사하는 기간은 통상 3년~5년 이상인 경우가 다수. 라이더유니온 조합원 조사결과, 1년 이상 근무자가 80%, 이중 절반은 3년 이상 근무 중. 응답자의 70%가 배달노동을 전업으로 하고 있다고 응답. 타 실태조사에서도 이와 비슷한 실태가 확인되고 있음

◎ 타 실태조사를 종합하면 근무 일수는 평균 6일 가량으로 나타나고 있고, 1일 평균 노동시간은 10시간에 육박하는 것으로 확인되고 있음. 웬만한 전일제 노동자에 비해서도 노동시간이 상당히 긴 상태. 수입은 월 평균 3~400만원 수준이고, 리스바이크를 쓸 경우 월 고정지출은 (리스비, 보험료, 유류비 등) 100만 원 이상으로 나타남

◎ 일반 배달대행업체에서 근무하는 노동자들은 서면 계약서 작성비율이 높지 않음. 이에 배달료, 수수료, 기타 업무관련 사항을 회사가 일방적으로 정하고 배달원들은 이를 따르고 있는 실정임. 서면계약을 쓰는 경우에도 수수료, 세금, 산재보험료 등은 거의 명시되지 않고 있음

◎ 배달대행업체에서 근무하는 노동자들은 해당 업체에 경제적으로 종속되어 있으며 업체로부터 직, 간접적인 업무통제를 받으며 일하고 있음. 대다수 노동자들은 1개의 배달대행업체와 계약을 맺고 일하고 있으며 일부 경우 타 배달대행 프로그램을 사용하지 못하도록 규제하는 경우도 있음. (복수의 프로그램을 사용하는 대리, 퀵서비스 노동자와 다른 점. 다만 최근에는 배민쿠팡이

확대되면서 배민쿠팡과 대형업체를 검직하는 케이스가 늘어나고 있음) 일명 강제배차라는 이름으로 일방적인 업무지시와 콜지연·콜제한과 같은 패털티도 존재

◎ 상당수의 배달노동자들이 일상적으로 사고를 경험하며 일하고 있음. 자체[조사로도 1년 동안 사고를 직·간접 경험한 비율이 40%에 육박하는 것으로 나타나기도 함. 사고처리는 대부분 보험을 통해서 하고 있으나 보험 보장성이 낮아 문제가 발생하고 있음. 산재보험의 경우는 배달업의 소득인정액이 과도하게 낮아 휴업급여가 최저임금으로 산정되고 있는 바, 라이더들은 산재를 받느니 일을 하는 것이 낫다는 인식도 가지고 있음. 자동차 보험의 경우는 유상운송보험료가 과도하게 높아 보험사의 약관을 위반하는 일들이 벌어지고 있는 상황임

◎ 쿠팡·배민과 같은 대형플랫폼사는 기본배달료를 2,500원, 3,000원으로 묶어 놓고 실시간으로 배달료를 바꾸고 있는 상황. 배달구역을 점차 세분화 하고, 라이더마다 프로모션을 달리 줘서 같은 동네를 배달해도 시간 따라 사람 따라 배달료가 달라. 라이더들은 비트코인처럼 출렁거리는 배달료를 받고 불안한 도로를 달리는 실정. AI알고리즘 배차를 거절하면 평점이 내려가고, 이 평점을 바탕으로 등급을 매기고, 이를 바탕으로 불이익을 줘. 억울함을 호소하면 AI가 하는 일이라 알 수 없다는 답만 돌아오는 실정

◎ 일반배달업체의 경우는 10년째 배달료가 오르지 않고 있어. 누구나 배달업체를 차릴 수 있어 난립한 배달업체간 저가 경쟁이 벌어지는 실정. 라이더들은 한 건당 3,000원짜리 배달로는 생계비를 벌 수 없어 배달통에 5개~6개의 주문을 싣고 도로를 달리는 상황. (최근 일부 지역에서 기본배달료 인상 움직임이 있으나, 이에 맞춰 업체의 수수료도 인상되고 있어 라이더 입장에서선 50보 100보인 상황도 발생)

◎ 일부 지역배달대행업체 사업주는 보험도 들지 않은 일명 ‘무판’ 오토바이

로 일을 시키기도 하고, 산재보험가입을 거부하는가하면, 사장이 내야 할 산재비를 라이더에게 부담시키는 상황. 라이더들은 일을 하는데 계약서조차 쓰지 않고 일을 하고 앱을 막으면 막히고, 보증금을 떼이면 떼여야 하는 상황

◎ 배달노동자들의 권익옹호를 위해선 노동자 스스로 조직화 되는 것이 가장 유력한 대안. 그러나 완전히 개별화 되어 있고 상호 경쟁적 환경에서 일하는 업종의 특성상 조직화는 대단히 어려운 과제. 사용자가 빈번하게 바뀌고 복수일 경우도 존재. 노동조합 운동에도 일정한 어려움이 있는 상황. 노동조합을 중심으로 업종내의 전문성을 가질 수 있는 사업과 일종의 생활공동체 성격의 사업들이 필요하다고 판단

<생활자금대출 관련 조합원 욕구조사 결과>

조사기간: 2020년 6월29일 ~ 7월12일

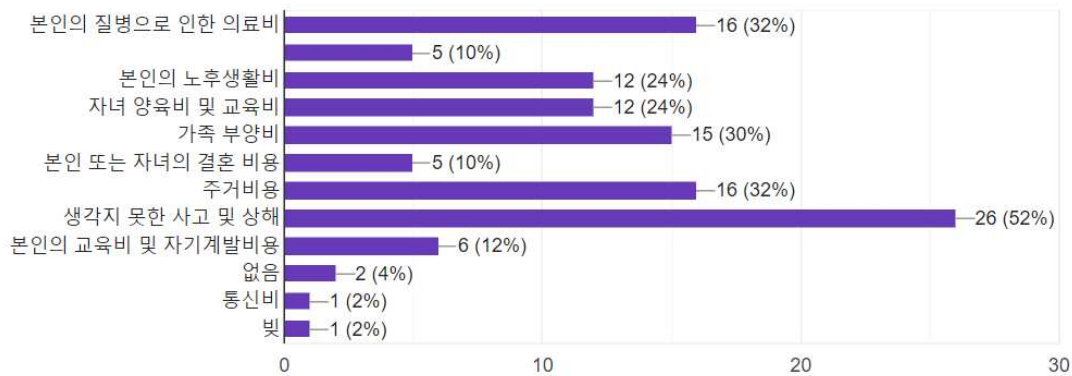
조사대상: 라이더유니온 조합원 중 서울거주자

응답자: 50명

귀하는 미래를 대비하는 데 있어 주로 어떤 부분에서 금전적인 불안함을 느끼십니까? (2가지 선택가능)



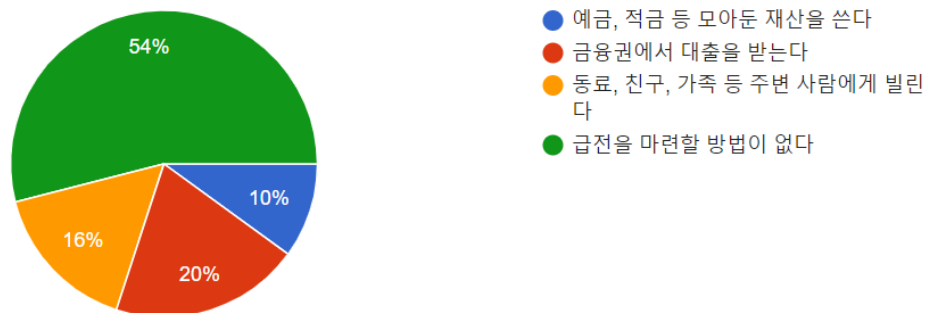
응답 50개



- 1순위로는 직종의 특성상 사고 및 상해로 나타남. 2순위로는 주거비용으로 나타남

귀하는 만약 1천만원 정도가 급하게 필요하다면 어떻게 마련하시겠습니까?

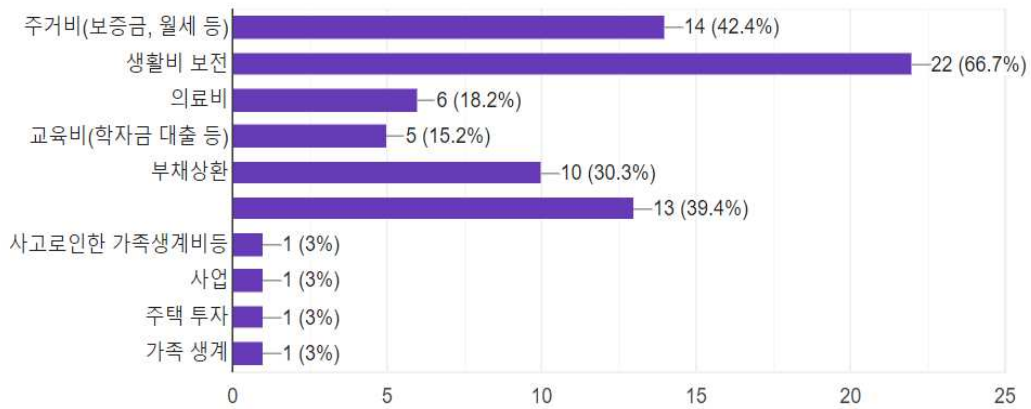
응답 50개



- 응답자의 54%가 급전을 마련할 방법이 없다고 응답함.

대출을 받은 이유는 무엇이었습니까? (제한없이 선택가능)

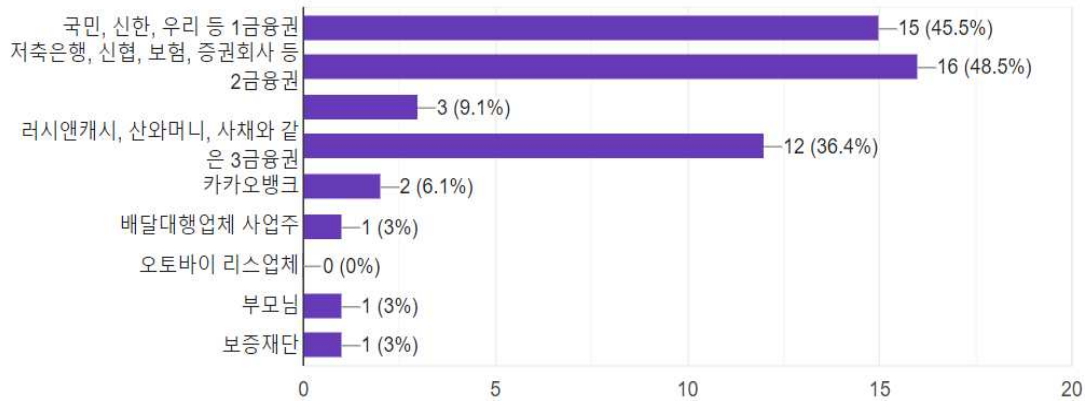
응답 33개



- 1순위는 생활비 보전, 2순위는 주거비, 3순위는 오토바이 구입으로 나타남.

대출을 받은 곳은 어디입니까? (제한없이 선택가능)

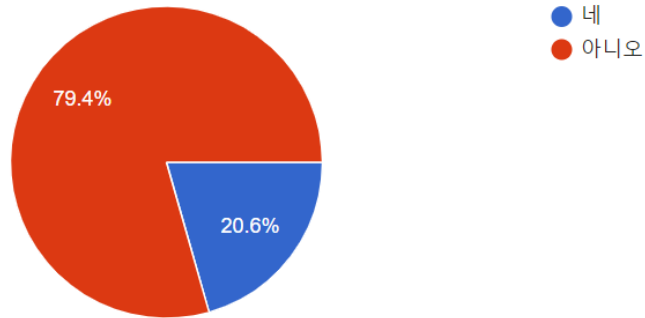
응답 33개



- 가장 많은 응답이 제2금융권으로 나타남. 금리가 높은 3금융권도 상당수 있음.

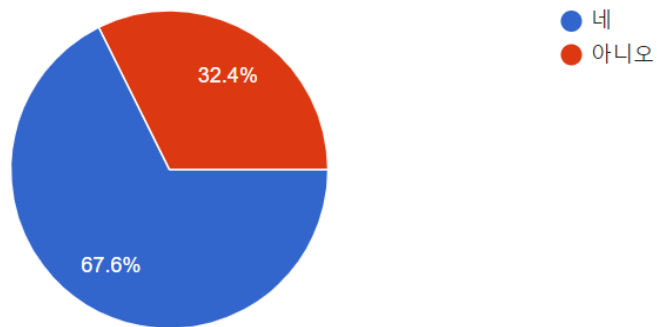
현재 대출금은 모두 상환하셨나요?

응답 34개



대출상환에는 어려움이 있으십니까? (혹은 있었습니까?)

응답 34개

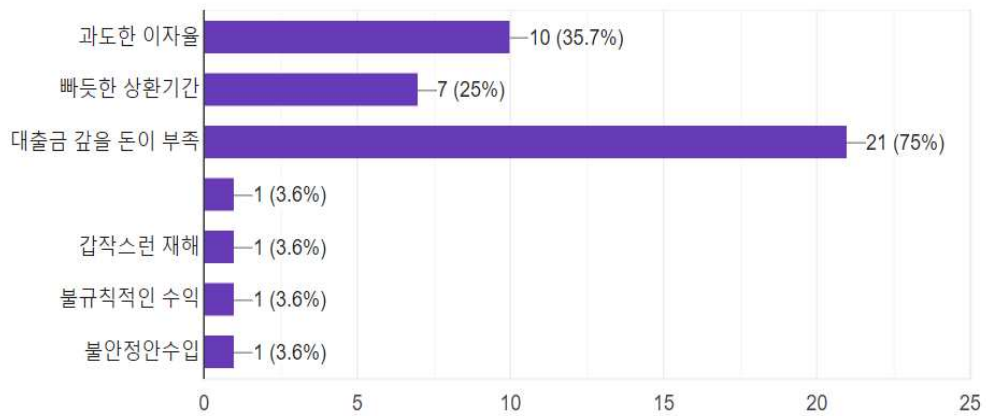


- 상당수가 대출상환에 어려움이 있다고 응답함.

만약 어려움이 있다면 (있었다면) 그 주된 이유는 무엇입니까? (2가지 선택가능)

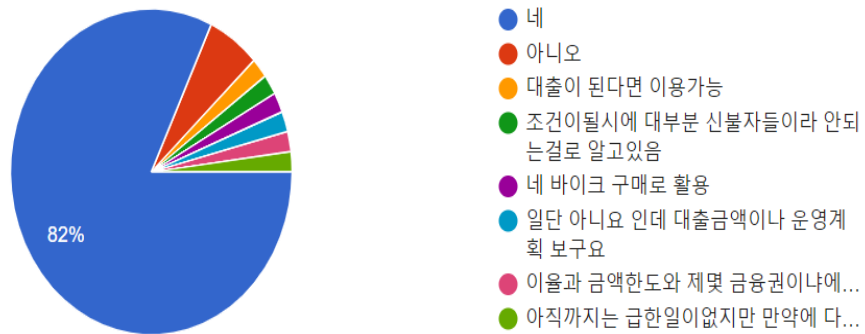


응답 28개



귀하는 라이더유니온이 라이더복지사업 일환으로 대출사업을 시행하면 이용할 의사가 있습니까?

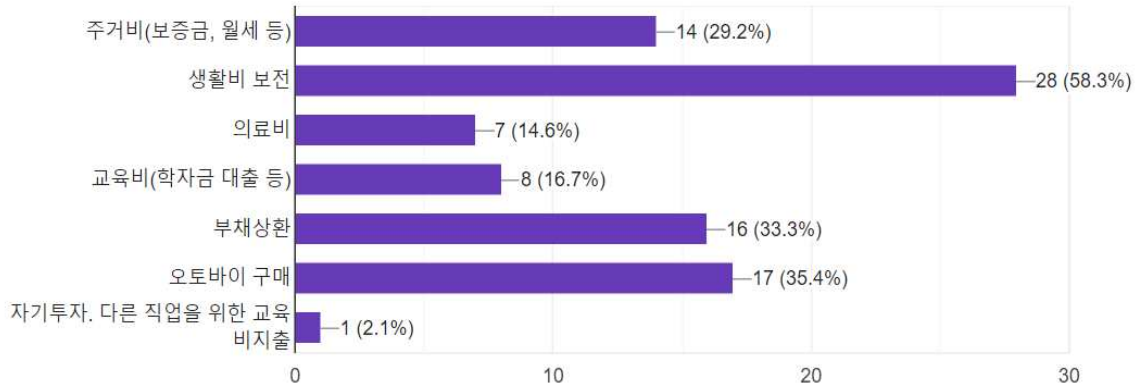
응답 50개



- 기타응답까지 포함해 다수가 대출사업을 이용할 의사가 있다고 응답함.

라이더유니온의 대출을 이용한다면 주로 어떤 목적으로 이용하시겠습니까? (2가지 선택가능)

응답 48개



- 1순위로 생활비 보전, 2순위로 오토바이 구매. 3순위로 부채상환이 나타남

<공제사업관련 사업주·라이더 실태 및 욕구조사 결과>

조사기간: 2021년 6월 ~ 10월

조사대상: 경기지역 (파주, 의정부, 부천, 안산, 수원) 배달대행사 사업주 및 라이더

응답자: 대행사 53개소 / 라이더 187명

○ 배달대행업체는 고용한 라이더수가 30인 이하인 비율이 58.7%로 대부분 영세 사업장인 것으로 나타남.

○ 사업주들이 운영상에서 가장 큰 어려움으로 꼽고 있는 것은 과도한 단가 경쟁(68.9%)이고, 이외에 라이더의 불안정한 수급(52.5%), 과도한 민간보험료 (41.0%)였음. 타 업종의 영세 사업장에서 겪을 수 있는 인력난, 비용부담의 어려움 등이 배달대행업체에서도 그대로 나타난다고 볼 수 있음.

○ 라이더에게 제공되는 복지혜택은 오토바이 대여, 충전용 거치대 등 근무에 필수불가결한 물품 제공을 제외하고 대부분 10% 미만임. 총 34개 복지혜택의 평균 수혜율은 9.6%였고, 근무에 필수불가결한 물품지원을 제외하고 순수

한 의미의 복지혜택(26개)의 평균 수혜율은 6.3%에 불과함.

○ 라이더와 사업주 모두 공통적으로 ‘오토바이 대여’, ‘오토바이 대여료 지원’, ‘헬멧’, ‘산재보험료 지원’, ‘사고비 지원’, ‘오토바이 수리비 지원’에 대한 수요가 높았음. 이러한 복지혜택은 대부분 업무와 직접 관련되어 있거나 안전에 관련된 것인데, 이러한 기본적인 것들조차 제대로 지급되고 있지 않다는 것을 반영함. 정부 또는 지방자치단체가 사회적 복지 차원에서 근무시 반드시 필요하거나 라이더의 안전에 중요한 물품 제공 지원을 검토해야 할 것임.

○ 공제회에 대해서는 현재까지 잘 알고 있지 못한 라이더와 사업주가 많았으나, 그 필요성에 대해서는 긍정적으로 인식(5점 척도로 라이더 3.53점, 사업주 3.74점)하고 있고, 참여의사가 있는 비율이 47.2%(판단유보 50.3%, 부정적 2.5%)로 공제회 설립에 대해서는 전체적으로 긍정적으로 평가함.

○ 다만, 판단을 유보한 비율이 과반수이므로 공제회에 대한 명확한 상을 제공하고 참여에 대한 동기부여가 필요할 것임. 또한, 인지도, 필요성 및 참여의사율이 높은 안산지역과 수원지역을 중심으로 시범적으로 공제회 설립을 추진하는 것도 일 방안이 될 수 있을 것임.

<라이더유니온 공제사업 운영 현황>

1. 자차공제사업

<현황>

- 2019년 10월부터 사업개시
- 자차보험이 없는 라이더의 특성을 고려해 사고 시 자차수리비의 50~70%를 지원하는 사업
- 피해사고의 경우 2주 이상 입원 시 최대 100만원의 위로금 지급
- 우분투재단 지원을 통해 기본자금 충당
- 자체 공제회원 모집을 통해 기금적립
- 자체 인력이 가입 및 사고처리 업무 담당



라이더유니온이 사무금융 우분투 재단의 후원으로
자차수리공제사업을 시작합니다 😊

공제특징①

수리비 최대 70%

기본 50%
무사고 1년당 10% UP
사고시 10% 하향 조정



공제특징②

최대 150만원 보상

300cc 바이크는 200만원까지
바이크 잔존가치 계산에 따라 보장
액이 정해집니다



공제특징③

사고신고 2주 내 지급

유니온 지정센터 이용시 1주 내 처
리. 현장 심사가 필요할 경우 지연
될 수 있습니다



<과제>

- 수리비 청구에 대한 점검시스템 강화 (수리센터와 협약, 고액 청구 건에 대한 현장실사, 지회조직의 관리 및 역할)
- 안정적인 재원확보 (공익적 지원, 공제회원 확대)

2. 대출공제사업

<현황>

대출자금 : 서울시 불안정노동자 대출사업 자금 : 3억원

대출신청 건수 : 50건 / 누적대출 건 수 : 34건

대출총액 : 74,000,000원

대출신청절차 : 온라인으로 신청서 작성 - 심사 (심사표에 따라 점수화해 심사 진행. 월2회) - 선정자 모임 (약정체결, 공제취지 공유 등)

대출심사기준 : 조합참여도 (활동참여횟수, 조합비납부횟수에 따라 대출한도 설정) 별도 운영규정 근거

<과제>

- 현재 1명의 대출자를 제외하고는 상황이 관리되고 있는 상황. 향후 지부지회 조직을 통해 보다 체계적인 관리 필요
- 서울시 융자금 상환 이후에 다른 대안이 없을 경우 대출한도를 낮게 설정할 수밖에 없는 상황
- 회비 이외에 출자제도 도입 검토

3. 기타

- 병원과 협약체결 진행 중

<배달노동자 공제사업 욕구>

- 업무수단 관련, 사고예방관련, 사고처리관련 주제에 따라 공제사업을 검토 중. 현재 라이더유니온 자체 사업과 외부자원을 연계해 구성해 나갈 계획

1. 바이크 관련 사업

- 공제가입자들이 공동구매 형식으로 리스바이크를 확보하는 사업. 이 과정에 리스비용 등에 대한 협상을 진행하고 가입자에게 유리한 조건을 제시할 수 있을 것
- 가입자가 늘어날 경우 바이크센터와 연계해 정기점검, 표준견적 등의 추가 서비스도 확보할 수 있을 것
- 라이더유니온 협동조합을 통해 라이더용품 (조끼, 핸드폰거치대, 스티커 등)에 대한 공동구매 추진

2. 사고예방 사업

- 공제가입자들에게 안전용품을 지원하는 사업. 블랙박스와 같은 고가의 장비를 공동구매하거나, 질 좋고 저렴한 보호 장비 (헬멧, 팔다리척추보호대 등)를 보급하는 사업 추진
- 공제가입자들에게 안전교육이수 의무를 부여하는 방안, 무사고무벌점 노동자에게 혜택을 부여하는 것으로 안전운전 유도

3. 사고 시 종합지원 사업

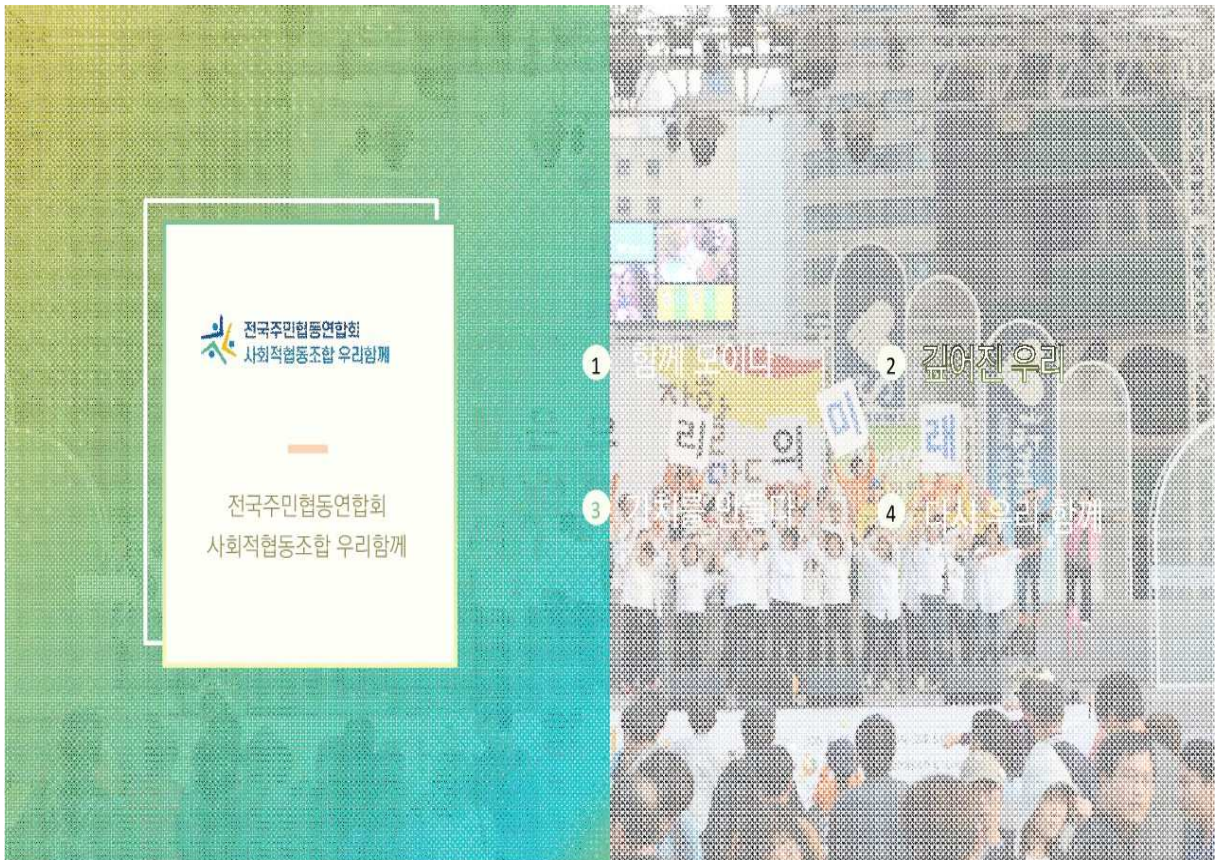
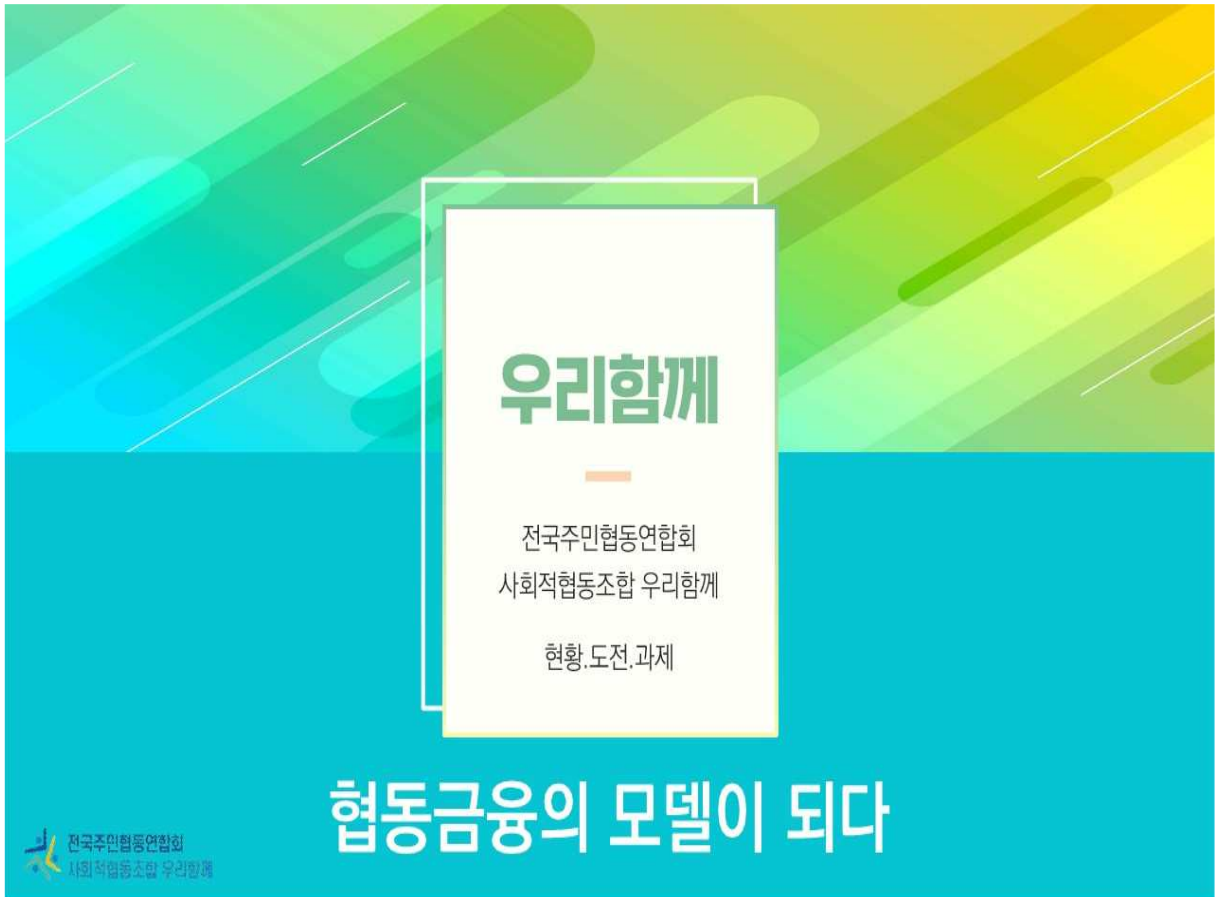
- 상당 수 배달노동자들은 사고처리를 어떻게 해야 하는지 정보가 없는 상태. 이에 기본적으로 심리적 불안상황을 겪게 되고, 과실판정 시 불리한 결과를 수용하게 되거나, 보험사로부터 충분한 보상을 받지 못하는 등의 상황이 발생
- 공제 가입자에게 사고 시 손해사정사 상담을 연결해주고 필요시 저렴한 비용으로 사건수임을 의뢰 할 수 있는 시스템이 마련
- 사고처리 과정에서 자차·자손을 지원하는 공제 적용. 자차는 현행 라이더유니온 자차공제를 확대하고, 자손의 경우 현재 라이더유니온이 추진하는 의료기관과의 협약을 통해 비급여 항목 할인 및 입원치료시 상해지원금을 지급
- 사고로 인해 장기간 근무를 하지 못하게 되는 상황에 대비한 생활비대출 공제를 결합. 현행 라이더유니온 대출사업을 안정적으로 유지할 수 있다면 가능할 것

[발표2]

자활 공제 도전과 실험, 제도개선 과제

유유미

전국주민협동연합회 상임이사

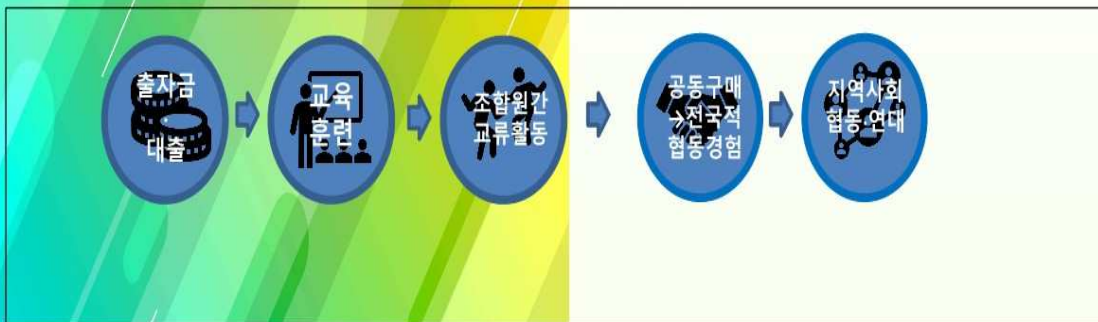


전국주민협동연합회는 상부상조의 정신으로 주민 스스로 협동경제운동을 실현하고 있는 지역주민협동회의 설립과 운영을 지원하고 공익증진을 위한 사업을 전개함으로써 살림과 공동체의 가치를 실현하는 자립협동경제사회를 만들어 가는데 기여함을 목적으로 합니다



지역주민협동회 사업은

조합원의 삶의 질 향상을 위한 활동들
자활사업 참여자에서 지역주체 주민으로 살아가기



출자금 조성 : 5,500,000,000, 생활자금 운용: 10,000,000,000

주민 스스로 협동경제운동 실현을 위하여 지역출자금을 연합회로 출자하고
스스로를 돕는 공동체'를 넘어서 다른 이들과 '나누는 공동체'

전국주민협동연합회 결성과정

지역자활센터 참여주민의 생활안전망, - 조직화를 통해 전국연합회 창립



지역자활센터의 관심사 중 하나, 참여주민의 생활안전망
⇒ 자연스러운 주민자치조직 출현(상조회)



2009 한국지역자활센터협회
자활공제협동조합연합회 결성 추진단 구성



2010 지부순회간담회, 자활공제협동조합 아카데미 개최

2010 6월 23일 창립총회
한국협회 특별기구

전국주민협동연합회(사회적협동조합 우리함께) 주요사업



교육사업

자활협동운동 아카데미
주민협동회 설립과 확산
→ 지역별 아카데미
→ 센터장과 실무자 아카데미
→ 참여주민 지도자 아카데미

상호부조사업

조합원 의료비 지원사업(천원의행복)
2016년 시작,
조합원 225명에게 의료비 지원

신용사업

38개 회원조합,
조합원 약 7,000여명,
출자금 약 55억,
대출누계 약 100억,
대출이용인원 약 8천명

정책활동

협동조합 토론회
공제사업 법제화 및 제도개선
생협공제와 연대(정책참여)

기금운용

출자금 중 10%를 기금으로 조성,
사회적경제기업에게 대출하여
어려움을 함께 해결

공동구매

안전하고 믿을 수 있는 상품,
생산자-소비자 직거래 원칙

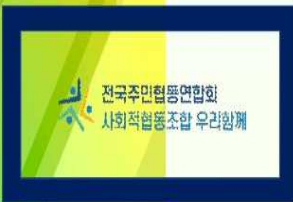
지역조합

회계프로그램 전산화

투명하고 체계적인 조합운영을 위한
회계관리 프로그램 제작

연대활동

한겨레두레 더불어 살(조합원상품개발) 협약
한국사회적경제연대회의 회원단체
일본노동자협동조합 및 워커즈공제
연대활동(한국지역자활센터협회 담당)



전국주민협동연합회 공제기금은?

전국주민협동연합회 공제기금은 회원조합의 **참여와 신뢰**에 기반하여 조달·운영되는 자조(自助)기금으로, 사회적경제기업의 **긴급자금**을 지원하고, 나아가 일자리창출 및 지역사회 사회적경제활동을 위한 기업활동을 지원함으로써 사회적 금융의 기능을 강화하는 것을 목적으로 함.

상호부조기금기능	상호부조기금 목적
<ul style="list-style-type: none"> • 취약계층이 많이 일하고 있는 자활기업의 안정적 운영을 통해 고용안정화 및 긴급 생계 안정 등 생활안정 보장 • 공제기금 납부라는 자조적 노력으로 재원을 조성함으로써 외부자원에 의존하는 도덕적 해이 방지 • 신용력 및 담보력으로 기존 제도금융권에서 소외된 영세 자활기업을 지원하여 국가경제 허부기능 수행 • 자활기업 부도방지 및 경제적 손실방지 	<ul style="list-style-type: none"> • 상호부조정신 자활기업 및 노동자 스스로 납부한 재원으로 조성해 사용함으로써 상호부조의 정신을 이어나감 • 경영안정 도모 긴급경영자금 및 상해보상자금 등의 필요시 적립된 재원을 지원함으로써 자활기업의 안정적인 경영활동을 도움 • 정책기반 마련 자활기업 공제기금 성과를 바탕으로 중앙자산키움펀드와 지역의 자활기금을 자활사업활성화를 위하여 사용할 수 있도록 촉진 이후 사회적경제기본법 제정을 통하여 사회적금융 지원정책의 실효성 강화

1. 대상: 자활기업 등 소셜 미션을 가지고 사회적 가치 추구를 우선시하는 자활기업 및 사회적경제기업
2. 목적: 긴급자금 지원을 통한 자활기업 및 사회적경제기업의 경영 안정 도모
3. 조성: 출자금 + 사업목적출자금 + 사회연대기금

전국주민협동연합회
사회적협동조합 우리원깨



지역의 사회적 금융(자조금융) 생태계 조성사업



상호부조사업-천원의 행복

월2천원으로 전국 조합원이 만들어가는 의료공제사업

가입조합원 및 상호부조지원금



든든함



5,000여명이 조성한
상호부조기금 9,000만원

의료비지원이 필요한
326명의 조합원에게
건네는 따뜻한 위로

전국주민협동연합회 발전방향

1 취약계층 생활 안전망 사업 - 한국자활복지개발원 중앙키움펀드

적은 급여지만 비교적 일자리를 가지고 있는 취약계층을 위한 생활안전망 사업
 - 천원의행복 추가개발 2022년 하반기 (여행, 보증, 투자)
 - 추가의 보장/복지 (사망, 실업, 주거지원 및 생활지원자금확대)

2 상호부조 개발 - 공동사업

한국자활(광역)기업협회 - 월출자금운영후 사업자금 매칭(월부금제도)
 기업(기관)공제: 책임보험, 이행(계약)보증보험(자활기업 운영보증제도)
 자활근로 사업단 배상보험(세탁, 세차, 택배 등)

2 정책활동 및 지방중개기관 육성

공제사업 법제화
 지역의 사회적경제 기금운영 중개기관 - 사회적협동조합 '우리함께'(지사설립)- 현재 3개
 빈곤연대활동강화

상호부조사업- 3.3.3. 프로젝트



적립형 공제

명칭	내용
적립형기본공제	(가입대상) 회원조직 조합원 (개인 가입) (월 납입액) 300만원 적립을 만기로 3년 이내 자유선택 (만기 지급) 만기 시 적립액과 3% 이자지급, 추가예치 가능
생활자금대출	(대출자격) 적립형 공제 가입 후 6회 이상 부금 납입 조합원 (대출한도) 적립형 공제 납입금액 한도의 2배수 단, 자체 재원이 부족한 초기에는 5백만원 한도내 대출 (대출조건) 연 3%, 2년 이내

상호부조

명칭	내용
개인공제	(가입대상) 회원조직 조합원 (개인 가입) (약정조건) 1만원, 매년갱신(목돈공제만기시까지 유지) (지급) 여행비 50만원, 병원비 30만원
기업공제	(가입대상) 회원조직 조합원 (월 납입액) 2만원 (약정조건) 매년갱신(목돈공제만기시까지 유지) (지급) 여행비 50만원, 병원비 30만원, 보증사고 500만원-1,000만원, 운영대출 2,000만원까지

생각의 전환_도전과 실천



#시명감

- 선구자라는 자각!
- 후배 그룹에 대한 안내자

#필요파악

- 공유 경제 영역에 대한 관심
- 공동구매 : 의료, 관혼상제 등
- 세대별, 사업별 확장성

#사례확산

- 제언협회 회원들의 경험 공유
- 토론회, 홍보 등을 통한 확산
- 사회적경제 공제설립확산

#도전정신

- 위험에 대한 안전장치 마련
- 새로운 시도

#연대강화

- 지역의 다양한 주체들과
경제 조직 상호간의 협력
- 사회연대신협과 사업연계



상호부조 정신 확대 . 지역 경제 안정화에 기여
자본주의 보험 대항, 경제적 혜택, 사회안전망 보완
고용 안정에 기여 . 지역사회 통합

GOAL

공제만으로 자족하자는 것이 아니라 적극적 복지를 위한 디딤돌을
놓고, 사회보장제도 전환, 평생학습, 정의로운 전환을 준비하는
조합원복지의 터전이 되자는 것

사업 확장

전체 조합원 확대를 통한 사업의 확장

공익 증진

시민 자본과 연계한 공익 증진에 이바지하는 사업의 개발

상호부조사업 개발

조합원과 논의를 통하여 보다 넓은 상호부조사업 개발
만원의 연대(자활기업 보증사업)
배상책임보험등 개발

연대를 통한 좋은 삶을 위한 생활안전망

POINT
01

협동조합기본법, 사회적경제기본법,
국민기초생활보장법에 자조 금융
공제조합 운영의 법적 근거 마련

POINT
02

대출, 투자, 용자, 보증 등 공제사업 관리,
운영 심의를 위한 자조 금융 지원조직 설치 운영

POINT
03

시행령 시 민간의 위원으로 구성하여 제도에
묶으려 하지 말고 현장에 안전망을 역할로서 운영지원

지역을 중심으로 한 생활 공제회

새로운 도전



일터

+



삶터



경제 공동체

스스로를 돕는 공동체를 넘어

다른 이들과 나누는 공동체

[발표3]

사회경제적 약자들의 사회안전망으로서의 공제 필요성

김형탁
노회찬재단 사무총장

사회경제적 약자들의 사회안전망으로서의 공제 필요성

김형탁 노회찬재단 사무총장

1. 들어가며

한국 사회에서 협동조합에 대한 기대와 관심에 비하면 상호부조로서의 공제에 대한 일반인의 관심은 아직 크지 않다. UN에서 지정한 2012년 세계 협동조합의 해를 맞아 2011년 국회에서 협동조합기본법이 의결되면서 마을공동체와 사회적 경제 영역에서 활동하는 이들뿐만 아니라, 일반인들도 다양한 구상을 실현하기 위한 사업체로 협동조합을 활용하고 있다. 협동조합에 대한 관심은 가히 폭발적이어서 협동조합기본법이 발효된 지 10년 만에 2만2천 개가 넘는 협동조합이 만들어졌다. 그러나 하나의 협동조합을 성공시키기 위해서는 너무나 많은 제약이 있다.

협동조합기본법 제45조에는 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업을 영위할 수 없다고 규정하고 있다. 협동조합의 발전이 앞선 나라의 사례를 보면 협동조합이 성공하기 위해서는 조합원의 교육과 함께 금융 기능이 필수적이다. 하지만 우리나라의 협동조합기본법은 그 성공의 싹을 키울 여지를 아예 만들어놓지 않고 있다. 대부분의 협동조합이 동아리 활동 정도의 수준에 머물 수밖에 없다. 스스로 일으킨 금융으로 자금을 마련하지 못하게 되면서, 정부나 지자체의 지원기금에 의존하게 되는 굴레에서 벗어나지 못하고 있다. 신탁이 그 기능을 할 수 있으면 좋겠지만, 현재로서는 기대할 수 없는 현실이다.

한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업에는 은행, 보험, 증권뿐만 아니라 신용조합, 연금 및 공제업 등도 포함되어 있다. 따라서 다른 특별법이 없는 한 협동조합으로는 공제업을 할 수 없다. 협동조합연합회의 공제사업에 대해서는 보험업법의 적용을 제외한다고 하여 예외적인 경우를 규정해 놓고 있지만, 설령 연합회라 하더라도 기본법에서 규정하고 있는 공제사업 정도의 범위를 넘어서는 공제업은 할 수 없다.

한국사회의 자산불평등과 소득양극화는 심각한 수준에 처해 있다. 경제성장은 급속하게 이루어내었지만, 기술 중심의 혁신과 허약한 사회안전망으로 노동하는 사람들의 삶이 위기에 처해 있다. OECD 국가 중에서 노인빈곤율이 1위를 차지하는 이유는 연금 등 사회보장체제가 제대로 작동되지 않고 있기 때문이다. 자본주의 시장에서 내몰린 이들이 국가의 보호를 받지 못해 삶의

질이 떨어지고 있다.

사회적 경제 영역이 어느 때보다 절실히 필요하다. 시장의 실패와 국가의 실패로부터 시민들의 삶이 나락으로 떨어지지 않기 위해서는 사회가 지지하고 뒷받침해야 한다. 그러나 급격한 산업화 과정에서 기존의 마을공동체는 해체되었고, 도시를 중심으로 새로운 공동체가 형성되지도 못했다. 사회경제적 약자들이 자조와 연대의 힘으로 생활의 질을 높일 수 있어야 하는데, 그 장치를 만들기가 너무 어렵다. 아니 기존의 질서와 제도는 그 기회를 원천적으로 차단하고 있는 것과 마찬가지다.

상호부조의 삶을 만들기 위한 시도를 하고 있지만 이러저러한 제도적 규제로 인해 늘 비어 있는 틈이 어디에 있는지 찾아보아야 하는 실정이다. 몇 년 전부터 노동공제회에 대한 관심과 시도가 늘어나고 있다. 하지만 노동공제회를 본격화하기 위해서는 제도의 개선이 급하게 필요하다. 협동조합기본법은 공제업을 할 수 없도록 막아놓았고, 단체 신탁은 인가를 받기가 불가능한 지경이다. 생협법은 공제 조항을 만들었으나 공정거래위원회가 승인을 하지 않고, 노동조합법도 노동조합 밖의 노동자들에게는 그림의 떡이다. 마치 가문 날에 자갈밭에 씨를 뿌리는 심정으로 노동공제회를 추진하고 있다. 국가가 국민의 삶을 책임질 수 없다면, 다양한 창의적인 시도가 이루어질 수 있도록 제도적 여지는 열어놓아야 한다.

2. 사회적 배제의 현실

1) 한국사회의 불평등과 노동의 양극화

① 한국사회의 불평등

- 사회 불평등은 다양한 차원에서 논의될 수 있음. 불평등을 비교하는 대상에 따라 계급 간 불평등, 세대 간 불평등, 젠더 간 불평등, 지역 간 불평등 등으로 논의할 수 있음. 계급 간 불평등뿐만 아니라 계급 내 불평등이 최근 노동운동 내의 뜨거운 이슈가 되고 있음. 또 무엇이 불평등한가에 따라 소득 불평등, 자산 불평등, 교육 기회의 불평등, 문화적 접근 기회의 불평등 등 다양하게 논의할 수 있음.

- 하지만 사회 불평등을 나타내는 가장 기본적인 지표는 소득 불평등이

라 할 수 있음. 자산과 임금소득의 불평등은 생활 수준과 그 외 다양한 기회의 불평등을 낳는 핵심 요인이기 때문. 계급 내 불평등이라는 관점에서는 노동자 내부의 임금 불평등도 주요하게 살펴보아야 할 지점.

- 소득불평등을 나타낼 때 가장 많이 사용하는 지표가 지니계수. 통계청이 게시한 2017년도 OECD 지니계수에 따르면 한국의 지니계수는 0.355로 칠레, 미국, 리투아니아 다음으로 높음. OECD 35개국 중 31위로 그만큼 불평등이 심한 나라에 속함.

- 소득 상위 20% 계층의 소득 평균을 소득 하위 20% 계층의 소득 평균으로 나눈 값인 소득 5분위 배율은 2019년 5.18(기존 방식으로 할 경우 5.80)의 수준을 보이고 있음. 상위 10%의 소득을 하위 40%의 소득으로 나눈 값이 팔마비율은 가처분소득 기준으로 2017년 1.44로 OECD 중 30번째로 불평등한 나라에 속함.

② 노동 내부의 격차

- 소득의 불평등뿐만 아니라 임금의 불평등도 심각함. OECD에 따르면 2013년 우리나라의 임금 불평등은 하위 10%대비 상위 10%의 비율이 4.7로서 미국, 이스라엘, 터키에 이어 네 번째로 높음. 그런데 이는 노동부가 5인 이상 사업체 상용직을 대상으로 집계한 결과를 보고했기 때문인데, 경제활동인구조사 부가조사의 자료로 계산하면 비율이 5.1로 되어 OECD 국가 중 가장 높은 임금 불평등 수준을 보임.¹⁾

- 2020년 8월 경제활동인구조사 부가조사에 따르면 비정규직 노동자의 최근 3개월(6~8월) 월 평균임금은 171만 1천원으로 323만 4천원인 정규직 월 평균임금보다 152만 3천원 낮은 것으로 나타났다. 비정규직의 임금은 정규직 임금의 52.9%에 불과한 현실임.

- 정규직과 비정규직의 임금격차보다도 대기업과 중소기업 간의 임금격차가 더욱 심각하다. 대중소기업 간 임금은 2018년도 기준으로 대기업 평균임금은 월 501만원인데 비해 중소기업은 월 231만원으로 270만원의 격차를 보이고 있다.

- 노민선 박사의 분석에 의하면 우리나라 기업의 종업원 1인당 평균임금은 2017년 기준 월 3,302달러(PPP 기준)로 미국의 78.6%, 프랑스의 86.6%, 일본의 91.3% 수준이지만, 500인 이상 대기업의 평균임금은 미국 대비

1) 유종일(2019) “한국의 소득불평등 문제와 정책대응 방향”, 현안과정 152호, 지식협동조합 좋은나라

28.7%, 일본 대비 48.6% 높음

- 500인 이상 대기업과 비교하면 1~4인 기업은 32.6%. 5~9인 기업은 48.3%에 불과함

〈표 1〉 기업 규모별 평균임금 국제비교 (단위 : PPP-구매력평가지수 기준 US \$, %)

	한국(2017)		미국(2015)		일본(2017)		프랑스(2015)	
	평균임금	비중	평균임금	비중	평균임금	비중	평균임금	비중
1~4인	1,990	32.6	3,731	78.8	2,697	65.7	3,083	58.8
5~9인	2,945	48.3	3,071	64.8	3,166	77.1	3,321	63.4
10~99인	3,490	57.2	3,450	72.8	3,438	83.8	3,625	69.2
100~499인	4,267	70.0	4,029	85.1	3,605	87.8	4,164	79.5
500인 이상	6,097	100	4,736	100	4,104	100	5,238	100
전체	3,302	54.2	4,200	88.7	3,616	88.1	3,811	72.8

* 노민선 「대-중소기업 간 임금 격차 국제비교 및 시사점」 (한국노동연구원 임금 정보브리프 2018년 제9호)

2) 불평등한 노동복지

- 사회보장제도는 사회적 안전망임과 동시에 사회적 임금이기도 함. 그러나 한국의 사회복지지출 수준을 OECD 주요 회원국과 비교하면 회원국 평균의 절반 정도에 불과함. 2015년 GDP 대비 사회복지지출 수준은 11.2%로 회원국 평균 22.4%에 비하면 현저하게 낮은 수준임.

- 노동자 고용형태별 사회보장 수준도 불평등이 심각함. 2019년도 고용노동부의 고용형태별 근로실태조사에 따르면 정규직의 고용보험 가입률은 94.4%임에 비해 특수고용을 제외한 비정규직의 고용보험 가입률은 74%로 나타남. 직장 건강보험 가입률은 정규직은 98.2%인데 반해 비정규직은 64.2%에 불과함. 국민연금의 경우 정규직 98.0%, 비정규직 61.0%. 다만 산재보험은 각각 97.8%와 97.3%로 비슷하게 나타남.

3) 표준고용관계의 쇠퇴

- 고용형태가 다양해지면서 표준적인 고용관계도 쇠퇴하고 있음. 특히 플랫폼

플랫폼 노동에 대해 관심이 높은 것은 대다수의 플랫폼 노동자들이 고용보험과 산재보험과 같은 사회보험의 적용을 받지 못하고 있으며 근로기준법이나 최저임금제와 같이 임금노동자에게 적용되는 사회적 보호로부터 배제되어 있는 등 사회안전망의 사각지대에 놓여있기 때문. 플랫폼 노동자의 기본권은 세계 각국의 주요 의제가 되어 있고, 새로운 법률 체계의 도입이나 판례가 만들어지고 있음

- OECD(2019)에서는 플랫폼 종사자를 ‘플랫폼 중개 또는 알선을 통해서 수입을 목적으로 유급 서비스(용역)을 제공하고 고객과 연결되는 고용형태’로 정의. 2020년 7월 일자리위원회 ‘플랫폼노동과 일자리TF’에서 제시된 플랫폼 노동의 정의는 다음 네 가지를 포함함 ① 디지털 플랫폼을 통해 거래(소개, 중개, 알선)되는 것이 서비스(용역) 또는 가상재화일 것, ② 디지털 플랫폼을 통해서 일거리(일감)를 구할 것, ③ 디지털 플랫폼이 대가나 보수를 중개해야 할 것, ④ 디지털 플랫폼을 통해서 중개되는 일감(일거리)이 특징인이 아닌 다수에게 열려 있을 것

- 2021년 8월 한국고용정보원과 고용노동부가 실시한 「플랫폼종사자 규모 추정과 근무 실태조사」. ‘지난 3개월 동안 스마트폰 앱(어플)이나 웹사이트 등의 온라인 플랫폼의 중개 또는 알선을 통해 일감을 얻고 고객에게 서비스를 제공하여 수입을 얻은 적이 한 번이라도 있습니까?’라는 질문에 ‘그렇다’라고 응답한 사람 2,197천명(일자리위원회가 제시한 첫 번째와 두 번째 기준을 적용한 광의의 플랫폼 종사자)으로, 15~69세 취업자(25,885천명)의 8.5%에 해당하는 규모

- 일자리위원회가 제시한 세 번째와 네 번째 기준 적용한 협의의 플랫폼 종사자는 661천명으로 보고 있음(‘온라인 플랫폼의 중개 또는 알선을 통해 구한 일자리에 고용주(사장)에게 고용되어 일을 한다’고 응답한 1,454천명은 제외. 전통적인 취업 알선이 온라인으로 옮겨온 것에 불과하며 플랫폼이 알고리즘적 방식으로 거래를 조율했다고 보기에 어렵다고 판단)

- 광의의 플랫폼 종사자의 직종별 분포는 배달·배송·운전(29.9%) > 음식조리·접객·판매(23.7%) > 전문서비스(9.9%) > 사무보조·경비(8.6%) > 데이터 입력 등 단순 작업(5.7%)의 순으로 나타남. 협의의 플랫폼 종사자는 배달·배송·운전(70.6%) > 전문서비스(8.1%) > 데이터 입력 등 단순 작업(4.8%) > 가사·청소·돌봄(4.3%)의 순으로 나타남

- 협의의 플랫폼 종사자 중 고용보험 가입은 29.1%, 미가입 50.4%, 모른다고 답한 사람은 20.4%. 고용보험 가입 경로는 ‘현재 이용하고 있는 플랫폼 이외의 다른 회사를 통해서 가입’하였다는 응답이 12.2%, ‘현재 이용하고 있

는 플랫폼을 통해서 가입'하였다는 응답이 8.8%, 자영업자 임의 가입 등 '기타'의 방법이 8.1%. 부업형이 아니라 주업형 중에서 '현재 이용하고 있는 플랫폼을 통해 고용보험에 가입'하였다고 응답한 비율은 8.9%에 불과함

- 플랫폼노동을 주업이라고 응답한 사람의 소득은 월평균 239만원(하루 8.7시간, 한 달 19.4일 노동), 부업의 경우는 55만원 수준(하루 4.3시간, 한 달 열을 정도 노동)에 불과함

- 이처럼 플랫폼 노동자는 헌법에서 보장하는 노동자로서의 기본적 권리를 보장받지 못하고 있을 뿐만 아니라, 생활 소득과 사회보장에서 열악한 조건에 처해 있음

4) 표준 고용관계의 쇠퇴에 따라 새로운 사회적 권리 실현 방안 필요

- 사업장 규모에 따라 기업복지의 격차가 매우 클 뿐만 아니라, 기업복지의 혜택 자체를 볼 수 없는 노동자들이 증가하고 있음. 기업복지를 혜택이 아니라 노동자의 정당한 권리로 인식한다면, 취약노동자에게도 기업복지에 상응하는 사회적 복지 제도가 마련되어야 함

- 그간 비정규직, 특수고용 노동의 차별적 현실을 극복하기 위한 여러 가지 제도적 제안들이 있었음. 주로 노동법상 제공되는 권리의 확대 적용(노동조합법상 노동자 개념의 확대, 노동3권의 완전한 보장, 근로기준법 적용 사업장 확대 등), 사회보험(특히 고용보험과 산재보험) 적용 범위 확대를 중심으로 논의되어 옴.

- 그러나 불안정 취약노동자는 기업별 노사관계가 중심인 우리나라의 현실상 노동조합으로의 유인력이 크지 않음. 불안정 취약 노동자들의 일터는 추가적인 임금 상승을 위한 지급여력이 크지 않음. 열악한 사업장의 노동조직화가 쉽지 않은 이유는 노동조합을 통해 얻을 수 있는 것이 별로 없다고 인식하고 있음

- 또한 노동조합법상 노동자 개념이 확대되더라도 금방 조직률이 높아질 것으로 보이지 않음. 30인 미만 사업장의 노동조합 조직률이 0.1%에 불과한 현실을 감안하면, 새롭게 조직 대상 범위가 넓어지더라도 조직화가 쉽지 않을 것임

- 노동자 사이의 연대 임금 역시 제대로 논의되거나 추진되지 못함. 상대적 고임금 노동자의 양보가 필요하지만, 현재의 논의 수준에서는 실현 가능성이 거의 없음. 연대 임금 논의는 정규직 양보론이라는 노동 내부의 비판 극

복, 사업장 중심의 교섭 구조의 혁신과 맞물리지 않으면 쉽지 않음

- 플랫폼 노동과 같이 전통적인 노사관계의 틀로는 문제를 해결할 수 없는 새로운 고용 형태가 많아지고 있음. 이해대변조직을 노동조합에 한정하지 않고, 협동조합, 협회, 노동회의소, 노동공제회 등 현실 적합한 다양한 조직을 검토해야 함

- 그중에서 민간 부문 내 행위자들 간 네트워크를 형성하고 공동체 활동을 촉진함으로써 상당한 사회적 서비스를 창출(이주희, 2012)하는 방안에 대한 진지한 검토가 필요함. 노동공제회는 가장 가능한 대안의 하나가 될 수 있음

3. 왜 노동공제인가

1) 사회권으로서의 노동기본권의 무력화

- 헌법에서 보장하는 노동자의 기본권은 헌법 제33조 1항에서 규정하는 노동3권으로 한정되지 않음. 헌법 제32조에 근거하여 국가로부터 사회적·경제적 방법으로 고용과 적정임금을 보장받을 권리가 있음

- 우리나라가 1990년에 가입한 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」에 의하여도 국가는 근로권의 완전한 실현을 위한 적절하고 적극적인 조치를 취하여야 함

- 그러나 실제적으로 우리나라의 노동기본권은 ‘고용-피고용 관계’가 특정되어야만 작동함. 따라서 사업주는 구조조정, 혁신, 신기술 도입 등 온갖 장치를 다 이용하여 ‘고용-피고용 관계’가 불명확한 고용구조를 만들어내고 있음. 이른바 ‘노동 밖의 노동’ 현상이 발생함. 업무의 외주화, 간접고용, 특수고용, 플랫폼 노동 등 기존 법률 관계로는 구속하기 어려운 노동시장이 형성됨. 노동자이지만 노동자로 인정받지 못해 코로나19로 인한 각종 재난지원금의 대상에도 포함되지 못하는 현실. 문서상으로는 노동 이력을 증명할 길이 없는 노동자들이 다수 존재함

- 노동자의 사회적 기본권을 보장받기 위해서는 사용종속성, 기업별 노사관계를 현행 제도의 한계를 뛰어넘을 수 있는 다양한 형태의 결사체를 인정해야 함. 예를 들어 미국의 프리랜서 유니온은 전통적인 형태의 노동조합이 아니지만 뉴욕시와 협약을 맺는 등 노동조합으로서의 기능을 수행하고 있음.

노동공제회는 당사자 노동자의 자주적 결사체로서 조합원의 삶의 질 향상과 더불어, 노동이력 증명, 직종 및 지역 협약 등 노동조합에 준하는 활동을 수행할 수 있음

2) 노조하기 어려운 나라

- 고용노동부가 발표한 「2020년 전국 노동조합 조직현황」 자료에 따르면 임금근로자 300명 이상 사업장의 노동조합 조직률은 49.2%임에 비해 30명 미만 사업장의 조직률은 0.2%에 불과함. 100인 미만 사업장 임금근로자 약 1천6백만 명 중에서 조합원은 약 13만5천 명에 불과해 조직률이 0.9%에 미치지 못함. 2019년 자료에 비해 조금 개선되기는 했지만, 여전히 중소기업 사업장에는 아예 노동조합이 없다고 표현해도 무방할 정도임

<표 2> 사업체 규모별 조직현황

구 분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자수(명)	11,770,294 (57.6%)	3,996,812 (19.5%)	1,978,585 (9.7%)	2,700,203 (13.2%)
조합원수(명)	20,926 (0.2%)	114,452 (2.9%)	209,903 (10.6%)	1,328,220 (54.8%)

* 고용노동부 「2020년 전국 노동조합 조직현황」

- 중소기업사업장의 노동조합 조직률이 낮은데는 싸워봐야 별로 얻을 것도 없다는 현실 인식이 작동하고 있음. 분산된 노동으로 모이기가 어렵고, 나서는 사람도 없음. 고용의 단기성으로 인해 조직을 만들 현실적 동력이 떨어짐. 복수의 일자리에 종사하는 노동자의 경우 주된 사업장이라고 할 데가 없음

- 노동조합을 하고 싶어도 노동자로 인정받기도 어려운 상황도 존재함. 근로기준법의 적용을 받기 위한 근로자성의 판단기준은 사용종속성에 달려 있음. 경제종속성과 조직종속성이 있는 경우에도 근로자로 인정해야 한다는 주장이 계속되어 왔지만 아직 변화가 없음

- 예외적으로 14개 특수고용 직종 노동자들의 경우 산재보험을 가입할 수 있도록 해 놓았으나, 객공, 프리랜서, 플랫폼 노동 등 특수고용으로도 인정받지 못하는 노동자들도 많이 존재함

3) 노동공제회의 필요성

- 노동공제회는 크게 세 가지 측면에서 접근할 수 있음. 첫째 노동복지 조직으로서, 둘째 노동자 이해대변조직으로서, 셋째 노동연대조직으로서 바라 볼 수 있음

- 취약노동자는 불충분한 사회보장과 혜택을 누릴 수 없는 기업복지로 인해 복지의 사각지대에 처해 있음. 노동공제를 통해 공동체 또는 결사체에서 자주적으로 복지를 실현. 정부, 지자체, 다양한 기금의 지원을 통해 복지의 사각지대 해소

- 노동조합을 만들기 힘들거나 노동조합에 대한 현실적 동기가 없는 취약노동자들에게 노동공제회는 이해대변조직으로서의 역할이 가능함. 노동이력의 증명, 표준 계약관계의 형성, 사회적 교섭의 기능을 수행할 수 있음

- 시장과 국가 바깥의 생활의 영역에서 연대를 실현하는 사회연대경제의 주체가 될 수 있음. 공제기금은 조합원의 위험 보장과 함께 사회적 경제의 활성화에도 기여할 수 있음

4. 각국의 공제

- 유럽의 공제제도는 두 가지의 뿌리를 가지고 있음. 중세 말 동업자 조직인 길드에 그 뿌리를 두고 있는 공제와, 산업혁명 이후 공장 노동자의 자조모임에 뿌리를 두는 공제로 나눌 수 있음. 당시는 사회보장이라는 개념이 없던 시절이었기 때문에, 동업자들끼리 기금을 모아 질병 급부, 사망 급부, 유족 보상 등의 기능을 수행함. 자본주의가 발달함에 따라, 또 프랑스에서는 구체제의 조직을 와해하려는 정치적 목적에 따라 길드가 사라지게 되었고, 공제의 기능은 공제회, 우애조합, 상호보험조합 등과 같은 명칭으로 다양한 형태의 공제조합에서 흡수함.

- 한편 영국에서는 산업혁명기에 도시의 노동자들이 자주 들르는 주점인 펍(pub)에서 매월 일정액의 돈을 모아 불의한 사고가 발생했을 때 서로 도울 수 있도록 하였는데, 이러한 공제 기능이 영국에서 노동조합이 탄생한

계기가 됨. 이처럼 공제제도는 동업조합과 노동조합이라는 두 가지의 뿌리를 가지고 있음.

1) 영국의 공제제도

- 영국의 공제회는 선술집에 모인 몇몇 조합원들이 ‘머니박스(money box)’를 만들면서부터 시작됨. 매주 선술집에 모여 머니박스에 소액을 예치하고, 조합원 중에서 질병이 걸린 사람이 있으면 이 돈을 사용할 수 있도록 하였다. 진료비뿐만 아니라 조합원이 사망하였을 때, 유족들이 그 돈을 사용할 수 있도록 함. 전체 공제회 모임은 매달 술집에서 모여 진행되었으며, 머니박스가 도난당하는 것을 방지하기 위하여 세 명의 조합원을 뽑아 순환제로 관리함. 당시 이러한 유형의 공제회가 영국 전역에 유행하였으며, 18세기 말에는 수천 개의 박스클럽과 공제회가 만들어짐. 정부는 1793년에 ‘로즈법(Rose Act)’을 만들어 공제회 등록 제도를 만들어 규제함(Birchall, 2011).

- 1801년 영국 총 노동인구 900만 명 가운데 7,200개의 공제회에 64만 8,000명의 조합원이 가입해 있었는데, 15년 뒤인 1815년에는 9,672개 공제회에 조합원수가 92만 5,000명으로 늘었음. 이 수치가 나타내는 것은 공제회당 평균 100명의 조합원이 있으며, 전체 인구 중에서 8.5%가 공제회 조합원이라는 의미임. 이들 공제회는 소비자협동조합과 마찬가지로 대부분 공업지역에 자리 잡고 있었음.

- 당시 공제회는 재무적으로 큰 손해를 입거나 파산하는 일이 자주 있었음. 왜냐하면 보험 계리 지식이 발달하지 못하여 위험에 대한 계산을 제대로 할 수 없었기 때문. 요즈음 보험회사들이 사용하고 있는 경험생명표와 같은 통계표도 가지고 있지 못하였음. 예를 들어 공제회는 나이와 상관없이 보험료를 책정하였는데, 사망의 위험이 적은 젊은 층들이 공제회에 가입할 동기를 느끼지 못하게 하함.

- 그러나 조합원 상호간의 면대면 관계를 중시하는 공제회는 신뢰라는 사회적 자본을 가지고 있었음. 이러한 신뢰는 보험회사들이 가장 골치 아파하는 ‘도덕적 해이’ 문제를 방지할 수 있는 기능을 함. 서로의 상황을 잘 알기 때문에 역선택의 문제도 방지할 수 있었음.

- 19세기 후반에 들어서서는 보험계리표를 이용하여 위험을 계산할 수 있게 되었고, 공제회 연합조직에서 지부 조직의 보험료와 보험급부를 조정하기 시작함. 한편 공제회 조합원들이 미국, 호주, 뉴질랜드, 남아프리카, 서인도 제도로 이민 가면서 공제회의 아이디어도 함께 가져감. 미국에서는 1819년, 호주에서는 1830년, 캐나다에서는 1852년에 첫 공제회가 만들어졌음. 또한 공제회 아이디어는 유럽 전역으로도 퍼져나감.

- 1857년 영국 왕립위원회는 법률을 제정하여 다양한 유형의 공제회의 연결공제회를 등록하도록 하고, 연차회계감사보고서, 연차조합원보고서, 5년간 질병 및 사망보고서를 발행하도록 함. 이는 공제회가 명실상부한 상호보험으로 전환되었음을 보여줌. 공제회의 성격은 좀 더 사업적으로 변하였고, 초기 공제회처럼 선술집에서 맥주 마시는 데 사용되는 돈은 적어짐. 1904년이 되면 등록된 공제회에 가입한 조합원이 560만 명이었는데, 미등록된 공제회까지 감안하면 훨씬 많은 조합원들이 공제회에 가입함. 당시 700만 명 노동자 중 거의 모든 사람이 공제회 조합원이었다라고 볼 수 있음.

- 모집공제회(collecting society)라는 새로운 종류의 공제회도 생겨남. 모집공제회는 기존 공제회와 달리 좀 더 상업적으로 운영되었는데, 지방 대리점을 통해 생명보험 증서를 파는 일에 집중함. 1903년에는 모집공제회가 43곳의 지역에 생겨났고, 700만 명에 가까운 조합원들이 있었음. 그러나 많은 모집공제회는 조합원들을 운영에서 배제하고 비용을 낭비하는 등 제대로 된 경영을 하지 않음.

- 공제회는 상업적 보험회사와도 경쟁하는 상황에 직면하게 됨. 푸르덴셜 보험회사가 1854년부터 영업을 시작하였고, 19세기 말이 되면 상업적 보험회사들이 거대한 산업으로 성장함. 또한 국가 차원에서 사회보험의 도입이 시작되면서 공제회의 역할은 축소되기 시작함.

- 1911년에 영국 정부는 고용인, 고용주, 그리고 정부 3자가 질병급부와 무료의료서비스 비용을 분담하는 국민보험을 도입함. 초기에 국민보험은 승인된 공제회에 의해 관리되었기 때문에 시작 시점에서는 공제회의 성장에 유리한 조건이 되었음. 그러나 공제회의 재무건전성이 제각각이어서 정부의 개입이 점차 커졌으며, 정부의 보조금 비율도 계속 삭감됨.

- 원래 공제회는 조합원끼리 서로 알고 지내며 아픈 사람이 있으면 문병도 가는 등 도덕적 해이를 예방할 수 있는 장점을 가지고 있음. 그러나 상업보험회사와 모집공제회는 역선택을 방지하기 위해 표준에 미달하는 계약자들의 가입을 거절함으로써 보험료를 낮게 책정할 수 있었고, 또한 문제가 발생한 조직은 정부에 의해 인수되었으므로 도덕적 해이는 큰 문제가 아니었음. 이러한 사정으로 인해 공제회 운동은 침체하기 시작하였고, 2차 대전 이후 복지국가 건설 시기에는 공제회가 사회복지 시스템에서 완전히 밀려나는 상황이 됨.

- 1848년 사회보험에서 자신의 역할을 잃어버린 영국의 공제회는 보험과 저축 상품들의 다양화를 꾀하면서 새로운 역할을 찾기 위하여 노력하고 있음. 현재 영국의 상호금융조합협회(The Association of Financial Mutuals)는 상호보험과 비영리 보험사업자, 우애조합과 기타 금융상호회사들을 포괄하고 있음. 그중에서 상호보험회사와 비영리 보험사업자는 영국과 아일랜드에서 3,000만 명이 넘는 사람들의 저축, 연금, 보장과 건강보험을 관리하고 있음. 연간 보험료 수입은 196억 파운드이며 약 3만 명의 직원들 두고 있음.

2) 프랑스의 공제조합

- 프랑스의 공제제도는 동업조합에서 그 기원을 찾을 수 있음. 상호공제조합은 프랑스 혁명 이전인 1780년부터 등장하기 시작함. 숙련공들로 구성된 결사체로서, 조합비를 모아 조합원들의 질병이나 사망 시에 부조를 함. 하지만 1791년 제정된 르 사펠리에법은 동업조합을 금지함. 이 법의 취지는 프랑스대혁명의 영향으로 국가와 시민 사이의 직접적인 관계를 가로막는 모든 형태의 중간 조직을 금지한 것.

- 그러나 단기적인 질병치료 비용과 사망시 장례비용을 마련하기 위해 노동자들이 결성한 상호공제조합은 비밀리에 운용되거나 암묵적으로 관용되었음. 노동자 결사체의 결성이 금지된 상황이었기 때문에 1884년 왈텍-루소법으로 노동조합이 합법화되기까지 상호공제조합은 공식적인 상호부조 활동 외에도 노동자들의 권익과 정치적 의견을 표출하는 수단으로도 활용됨.

- 프랑스의 상호공제조합은 산업혁명이 본격화된 1820~30년대에 빠르게

발전하기 시작함. 1823년 약 148개의 상호공제조합에서, 1848년에는 약 2,500개의 상호공제조합에 25만명의 조합원이 가입함. 조합원 가족을 포함하면 150만 명이 수혜대상이 되었는데, 이는 당시 프랑스 인구의 4.5%에 해당하였다. 1848년 혁명을 통해 수립된 제2공화국은 상호공제조합에 우호적이었음. 특히 1848년 7월 287일의 법령은 도지사나 시장의 승인 없이도 상호공제조합을 설립할 수 있도록 허용하여, 짧은 시기 동안 많은 상호공제조합들이 설립됨.

- 친위 쿠데타를 통해 등장한 나폴레옹3세의 제2제정에서 상호공제조합은 어용적인 성격을 띠면서 발전하였음. 1852년 상호공제조합에 대한 법률이 제정되면서 상호공제조합은 3가지 유형으로 구분됨. 보조금을 받지 않으면서 관리감독도 약하게 받는 ‘허용된 상호공제조합(Mutualité autorisée)’, 지역 유지나 사제에 의해 운영되며 엄격한 관리감독 아래 각종 보조금을 받고 자산소유가 가능한 ‘인가된 상호공제조합(Mutualité approuvée)’, 그리고 ‘공익 상호공제조합(Mutualité d’utilité publique)’임. 각 지자체도 상호공제조합을 설립할 수 있었음.

- 1870년 통계에 따르면 인가된 공제조합은 약 4,200개로 67만명의 조합원과 11만명의 명예조합원²⁾을 포함하고 있었음(전체 공제조합의 70%). 허용된 공제조합은 1860년에는 전체 상호공제조합의 44%를 차지하였지만, 1870년에는 약 1,700개로 전체의 26%를 차지함. 이 시기 조합원은 주로 중산층 계급과 고숙련 노동자층이었음. 질병에 걸리거나 부상을 당한 조합원에 대한 단기적인 지원과 사망에 따른 장례비 지원이 주된 활동이었음. 다만 명예조합원의 기여와 충분한 조합원 규모로 인해 재정이 담보되는 경우 퇴직연금을 실행하는 경우도 있었음.

- 전반적으로 공화주의자들은 나폴레옹3세 집권 기간 중 설립된 상호공제조합들을 불신함. 공화주의자들은 1898년이 되어서야 상호공제조합 현장을 통해 상호공제조합을 온전히 인정하였음. 상호공제조합은 연대주의를 매개로 공화주의 진영 및 협동조합 운동과 정치적 공감대를 형성함. 상호공제조합현장을 통해 상호공제조합은 정부의 통제로부터 벗어나게 되었음. 상호공제조합

2) 작은 규모와 재정적 어려움을 극복하기 위해 도입된 명예조합원 제도는 재정지원을 하면서도 서비스는 이용하지 않는 지역유지 및 사제 등이 상호공제조합을 이끌 수 있도록 하였다. 명예조합원을 통해 황제와 기독교에 대한 충성을 담보할 수 있었다. 한편 제국 상호공제조합의 어용적인 성격은 상호공제조합을 노동운동과 분리시키는 결과를 낳았다.

은 정부의 허가나 인가 없이 조직할 수 있었고, 활동의 영역도 퇴직, 사망, 실업 등 다양한 분야로 확장됨.

- 상호공제조합은 1898년 200만 명의 조합원에서 1914년에는 350만 명의 조합원으로 확장됨. 한편 사회복지에 대한 국가의 개입이 시작되면서, 자율성과 자발성을 중요한 가치로 삼고 있는 상호공제조합들은 정부의 강제성 정책들에 대해 반발하기 시작함. 특히 1910년 정부가 부분적으로 도입한 퇴직연금에 해서 강력하게 반발함.

- 사회복지에 대한 국가의 역할과 관련한 논쟁은 1차세계대전이 끝나면서 더 이상 논쟁의 대상이 되지 않았음. 전후 복구를 위한 막대한 수요와 더불어 국가의 역할 강화는 당연한 것이었기 때문. 상호공제조합은 젊은 조합원층의 사망 및 부상으로 조합원 수 축소와 재정적 어려움을 겪으면서 증가한 복지수요를 감당할 수 없었음. 또한 1차 대전 이후 독일에서 반환된 알자스-로렌 지역은 독일식 사회보험제도가 이미 실행되고 있었음. 독일식 사회보험 제도는 전국민 의무보험이었다. 이러한 상황에서 1920년 보건 및 사회복지 장관직이 도입되었고, 사회보험제도에 대한 논의가 시작됨.

- 1930년에 도입된 사회보험제도는 지방의 경우 연소득 15,000프랑, 파리와 대도시의 경우 연소득 18,000프랑 이하의 고용인에게 의무적으로 적용됨. 그리고 기준 소득 이상의 피고용인들과 자영업자 및 독립생산자들, 그리고 의무가입자들의 가족은 임의 가입이 가능하였음. 그 결과 사회보험제도는 1천만명의 질병과 퇴직연금을 다루게 되었음.

- 상호공제조합은 사회보험제도에 편입되면서 직접 운용하는 선택 공제상품과 사회보험제도의 의무보험을 동시에 다루면서 꾸준하게 성장하게 됨. 그리하여 1930년 450만 명이던 조합원(이중 10%는 명예조합원)은 1939년에 900~1,000만 명에 달하고, 상호공제조합의 수도 2,300개에 이르게 됨. 상호공제조합은 사회보험에 따른 질병 및 퇴직연금 이외에도 부속 병원 등 다양한 서비스를 추가하게 됨. 하지만 사회보험제도로의 편입은 상호공제조합의 양적 성장에는 기여하였지만, 이전의 사회적이고 전투적인 성격은 잊혀지게 됨.

- 1945년 10월 4일 채택된 사회보장제도는 원칙적으로 전국민이 지역단

위로 편재되어 지역별로 국가가 책임지는 단일 금고를 운영하는 것이었음. 노동조합과 고용주 조직이 운영을 주도함. 이에 상호공제조합은 사회보험제도에서 가지고 있던 공식 전달체계로서의 위상을 상실하게 되었음.

- 그러나 상호공제조합은 변화된 조건에서 새로운 역할을 찾아나가기 시작함. 1천만 명에 이르는 조합원과 다양한 서비스 인프라는 상호공제조합의 변화에서 주요한 토대가 되었음. 또한 1948년 이후 정치환경의 변화 또한 상호공제조합에 우호적인 방향으로 바뀌었음. 그 결과 1955년에 상호공제조합 헌장을 대체하고 도입된 상호공제조합법(le code de la mutualité)은 사회보장제도에서의 상호공제조합의 역할을 재규정하게 됨. 사회보장제도에서 상호공제조합은 더 이상 주요 리스크를 담당하는 주체가 아니라, 예방, 출산장려, 어린이와 가족 보호, 조합원의 도덕적·지적·신체적 발전 지원 등의 역할을 하는 것으로 재규정됨. 또한 사회보장제도가 온전히 담당하지 못하는 영역에서 새로운 활동을 찾게 됨. 특히 의무의료보험이 전체 의료비용을 부담하지 못하면서 발생하는 차액을 부담하기 위한 보충의료보험(complémentaire santé)이 상호공제조합의 주된 활동 영역이 됨.

- 1980년대부터 신자유주의 정책이 전면화하면서 사회보장제도가 위협을 받게 되었음. 그런데 의무의료보험의 축소는 상호공제조합이 실질적으로 독점적 지위를 가지고 있던 보충의료보험을 확대시키는 결과를 가져옴. 동시에 상호공제조합과 영리 보험회사 및 기업단위 공제기구들과의 경쟁도 강화됨. 1980년대 후반 상호공제조합은 2,500만 명의 조합원을 보유하게 되었고, 조합 수는 합병을 통해 지속적으로 줄어들면서 7,000개 정도가 됨.

- 영리 보험회사와 공제기구의 보충의료보험 진출이 가져온 변화는 이들이 리스크가 적고, 소득이 높은 계층을 집중 공략하면서 더 높은 리스크를 가진 집단이 점점 더 상호공제조합으로 쏠리게 되었다는 점. 한편 EU 차원에서 보험소비자를 보호하기 위해 높은 수준의 안정성을 요구하면서 2001년 상호공제조합법이 개정됨. 이에 따라 상호공제조합은 보험업무와 다른 비보험업무를 분리하여 운영하여야 하고, 재무역량 강화와 충분한 수의 조합원을 갖도록 강제함. 상호공제조합은 큰 규모의 구조조정을 경험하게 됨. 이러한 구조조정은 상호공제조합과 조합원과의 관계를 더욱 약화시켰고 민주적 운영의 원칙이 약화되는 결과를 가져왔음.

3) 미국의 공제제도

- 미국에서 공제회는 ‘우애조합(fraternal society)’라고 불렸음. 1930년대 대공황이 발생하기 이전까지 교회와 함께 사회복지를 제공하는 중요한 행위자였음. 주로 질병급부, 사망급부, 의료지원을 제공함. 1920년에는 전국공제회총회에 200개의 공제회가 등록하였고, 12만 지부(lodge)가 있었으며 총 900만 명의 조합원이 보험을 들고 있었다. 하지만 전국공제회총회에 소속하지 않은 지역 공제회도 상당수 있었기 때문에 그 규모는 더욱 크다고 보아야 함. 특히 공제회는 미국 흑인 사회에서 인기가 높았음. 이들은 질병급부를 미시적으로 관리할 수 있어 도덕적 해이를 피할 수 있었고, 노동자계급의 질병보험을 효율적으로 관리함.

- 우애조합은 영국의 모집공제회처럼 생명보험을 판매하는데 특화되기 시작함. 매주 동일한 부금을 내는 방식에서 연간 보험료를 연령에 따라 부과하는 상호보험 방식으로 전환함. 1905년에는 600개의 우애조합이 600만 명의 조합원에게 생명보험을 판매함.

- 미국에서는 우애조합이 질병급부와 건강보험 시장에서 지배적이 될 것이라는 기대도 있었다. 규모가 작고 문화적으로 동질적이기 때문에 정보의 비대칭성 문제를 대체로 잘 극복할 수 있었기 때문. 조합원들의 평판은 서로에게 중요했기 때문에 도덕적 해이를 피할 수 있었음. 그러나 이 운동은 1925년 12만개의 지부를 정점으로 하여 후퇴함. 이 원인에 대해 계리 문제를 지적하기도 한다. 조합원들이 고령화되면서 동일 보험료 방식이 문제가 되어, 높은 보험료가 부가되고 젊은 층들이 탈퇴하게 되었다. 위험에 따라 보험료를 부과하는 고통스러운 전환이 이루어졌고, 많은 소규모의 조합들이 사업에서 사라짐. 당시 의료계의 법적인 규제가 건강보험 시장의 성장을 가로막았다. 정부의 사회복지 역할의 증대도 조합을 약화시킴. 법적 보상제도가 만들어지면서 조합이 산업재해 보험을 제공하는 역할이 점점 축소하였음.

- 사용자들이 자금을 제공하는 단체보험이 주요한 방식이 되면서 그 비용으로 노동자와 그 가족들은 질병과 건강의 보장을 받았음. 급여에서 공제되기 때문에 역선택이나 도덕적 해이의 문제는 중요하지 않아, 상업보험회사들은 낮은 비용의 단체계약을 제시할 수 있었음. 프랑스에서는 상호보험조합이 법적 건강보험 제도 내에서 주요한 보험 공급자가 될 수 있었던 것에 반하여,

미국에서는 건강보험 제도가 거의 전적으로 시장 지배적으로 되었고 상호조합은 큰 영향을 미칠 수 없었다. 다만 일부 소비자협동조합 건강보험 제공 단체들이 존재하고 있음.

4) 일본의 노동공제

- 메이지 유신 이후 부국강병을 추구한 일본정부는 유럽과 미국에서 선진적인 제도를 이식하고자 노력하였으며, 그 과정에서 독일의 협동조합에 대해서도 주목함. 1900년 일본 최초의 협동조합법인 산업조합법을 제정하였고, 산업조합은 농협, 생협, 신용금고 등의 모체가 되었음. 다이쇼 시대에 들어서서 산업조합으로 보험 경영을 한다는 생각이 나타났고, 오랜 논란 끝에 1942년 현재의 공영화재해상보험을 설립함.

- 협동조합보험에 상당하는 존재로서의 공제가 탄생한 것은 2차 대전 후였다. 패전 후 일본협동조합동맹이 결성되고 가가와 도요히코가 회장이 되었다. 전후 일본의 생협운동은 이 동맹에서 시작되었다고 해도 과언이 아님(米山, 2012). 그 후 보험업법(1946), 농업협동조합법(1947), 소비생활협동조합법(1948), 중소기업등협동조합법(1949) 및 수산업협동조합법(1950) 등의 근거법이 차례로 제정(개정)되었음.

- 수산업협동조합법이 개정되면서 조합에 의한 공제사업 실시의 법적인 근거가 명확하게 되었는데, 1951년에 전국수산업협동조합공제회(전수공)가 설립되어 화제공제사업을 시작함. 일본에서 법적인 근거가 명확한 공제사업으로서 전수공이 최초임.

- 같은 해인 1951년 일본생활협동조합연합회(일본생협련)이 설립되었다. 일본생협련은 구매활동을 중심으로 사업을 하였기 때문에 공제사업에의 진출은 늦어 1984년이 되어서야 비로소 「CO·OP공제 <다스케아이>」를 시작하였음. 도도부현민공제라는 명칭으로 알려진 전국생활협동조합연합회(전국생협련)의 출발은 1973년에 시작한 사이타마현민공제의 노하우를 기초로 하여 1982년에 생명공제사업의 인가를 받고 이어서 1985년에 화재공제사업의 인가를 받았음.

- 1954년에 오사카에서 노동자공제생협이 설립되어 화재공제사업이 이루

어졌다. 이것이 전국노동자공제생활협동조합연합회(전노제)로 연합하는 사업의 효시로 불리고 있음. 오사카의 노동자공제생협 이후 각 도도부현에 노동자공제생협이 설립됨. 1976년에는 각 도도부현의 노동자공제생협이 전국적으로 통합하여 전노제가 설립됨. 전노제는 지역의 노동자가 주체가 되어 도도부현의 각 구역마다 설립한 47개 공제생협, 도도부현의 구역을 넘어 직장 노동자가 주체가 되어 설립한 8개 공제생협, 3개의 생협연합회 등 총 58개 회원으로 구성됨.

- 이와 별도로 2010년에는 전국노동조합총연합공제회(전노련공제)가 만들어졌다. 전노련공제는 기존의 공제사업이 노동자공제운동의 본래의 역할을 버리고 수익사업체로 변질되었다고 비판하며 만들어진 구 노동공제와 구 노동공제련의 활동을 계승하여 만들어진 공제회임.

① 전노제의 성립과 역사

- 「공조(共助)」에 기초한 공제사업의 필요성은 1950년경 노동조합운동이나 생협운동 속에서 짝이 틈. 1950년은 일본 패전 후의 경제적 괴멸 상태에서 부흥기를 거쳐 한국전쟁에 의한 특수경기로 성장해가던 무렵이었음. 사회적으로는 겨우 안정의 조짐이 나타나기는 했으나 노동자의 생활은 이전과 달라진 바 없이 괴로운 상태였음. 그래서 만일의 생활상의 리스크에 대비하여 노동자 스스로의 손에 의한 자주공제설립의 목소리가 커져가고 있었음³⁾.

- 당시 이미 보험회사는 있었지만 생활에 곤궁한 노동자는 가입이 어려워 생활 속에 닥치는 리스크에 대응할 수 없었음. 종전 직후의 노동자는 은행에 예금은 할 수 있어도 용자를 받는 것은 어려워서 노동금고를 만들려고 했던 것과 마찬가지로 노동자 스스로에 의한 보험 금융기관을 설립하는 기대가 높아짐.

- 그러한 높은 기운을 배경으로 노동자의 손에 의한 노동자를 위한 공제사업이 1954년 12월 오사카에서 화제공제를 시작으로 출발하여 그 다음해 55년 5월에는 니가타에서 발족하여 그 후 들불처럼 전국에 확산됨.

3) 『공조와 연대』

- 그러나 막 발족한 노동자공제사업은 순풍을 타지 못하고 큰 시련에 직면하게 되었다. 1955년 9월 30일 니가타의 노동자는 공제사업을 인근의 현에도 확대하고자 기타신에츠, 토오호쿠 블록 회의를 개최함. 이 회의를 계기로 토야마(56년 1월), 나가노(56년 2월)로 이후 공제사업이 넓혀져 가게 되었지만, 회의가 끝난 한밤중에 「니가타 대화재」가 발생하여 니가타 시내를 중심으로 초토화되는 재난을 맞음.

- 이 시점에 이미 가입자 조합원은 약 1만 명(건), 구좌수로서는 19,000 구좌라는 실적을 가지고 있었음. 당시 니가타의 화재공제제도는 연간 부금액 200엔, 가입한도 3구좌, 지불공제금은 전소 1구좌 당 15만 엔, 반소 7만5천 엔이었음.

- 니가타 대화재에 의해 이재를 당한 조합원은 40명(건), 86구좌였지만, 니가타의 공제사업은 막 시작하여 자기자본도 충분하지 않았고, 지불공제금으로 약 1,000만 엔의 부족액이 발생하는 사태가 되었다. 하지만 어떠한 곤란이 있더라도 현 내 노동자의 지원과 신의와 조직의 힘에 호소하여 전액 일괄 지불하자고 결정하여 현 내 유력 35개 조합을 통하여 노동금고에서 용자를 받아 1,267만 5천 엔을 전액 지불함.]

- 이러한 신속한 대응은 이재민을 크게 감동시켰고 나아가 현의 노동자들 사이에 공감을 불러일으켰을 뿐만 아니라 전국의 노동자에게 노동자공제운동의 신뢰성과 필요성을 확인시키는 계기가 됨. 한편 니가타화재를 계기로 비상사태나 대화재에 대비하기 위해 노동자공제운동의 전국중앙조직화의 움직임이 일어나 1957년에는 노동자공제사업의 중앙조직으로서 「노제련(전국노동자공제생활협동조합연합회)」(전노제의 전신)이 설립됨. 노동자공제를 실시하고 있던 18도도부현의 조직들이 참여함.

- 오사카를 시작으로 초기에 출발한 공제사업은 원래 「복대협 (노동자복지대책협의회)」(현재의 노복협) 등의 임의단체의 사업이었지만, 1957년 동경이 처음으로 생협으로서 설립인가를 얻은 이후 노제련도 1958년 생협법에 기초하여 법인화하여 인가를 취득함.

- 1970년대에 들어서면서 전국조직통합의 움직임이 속도를 더하여 1976

년 전국조직통합(전노제)이 실현됨. 아울러 ① 운동방침의 일체화, ② 공제 제도의 일체화, ③ 손익회계의 일체화, ④ 기관·사무국 운영의 일체화라는 소위 전국통합 4원칙을 확인함.

- 전노제는 발족 당시부터 노동조합을 중심으로 성장함. 그러나 1983년 의 지역 지향 공제제도인 「국민공제」의 실시를 계기로 지역에서의 사업이 크게 성장함. 탄생 때부터 노동조합을 중심으로 사업을 수행해 온 전노제는 1983년 단체생명공제를 이어받아 ‘국민공제’를 실시하고 직장의 성과를 지역까지 연결하여 지역의 노동자와 주민들에게 확대함

- 전노제는 「연합회」와 「단일사업체」라는 2가지의 성격을 가지고 있음. 연합회로서의 전노제는 ① 도도부현의 구역마다 설립된 지역의 근로자를 주체로 하는 공제생협 = 47개 회원조직, ② 도도부현의 구역을 넘어 설립된 직역에 의한 노동자를 주체로 하는 공제생협 = 8개 회원조직, ③ 생협연합회 = 3개 회원조직으로 구성되어 있음. 단일사업체로는 운동방침, 손익회계, 공제사업, 기관·사무국운영(앞서 말한 통합 4원칙에 따른 단체) 등을 일체화하여 단일사업체로서 운영을 하고 있음.

② 전노련공제의 역사

- 기존의 공제사업운동이 노동자공제운동의 본래의 역할을 버리고 수익사업체로 변질되었다고 비판하며, 1987년 7월에 금속제조정보통신노조, 전노련·전국일반, 지빠협의회(당시), 화학일반 전관동지본의 4산별이 연대하여 영리를 목적으로 하지 않고 진정으로 조합원끼리 서로 돕는 공제운동을 만들자는 취지로 노동공제를 설립함(당시 가입자는 2,500명. 2013년 3월 현재 17단산·46지방공제회에 가입자 10만 명, 창립부터 총급부 총액은 약 90억 엔).

- 한편 1990년 10월에 그때까지 결성되어 있던 산별공제회의 연합체로서 노동공제련이 결성됨(2012년 현재, 가맹되어 있는 공제사업부회, 자치노조 총연합, 의료노조연합회, 전일본교직원노조, 복지보육노조, 국가공무원노조 연합회, 동경토건일반노조의 조합원 총수는 101만 명).

- 전국노동조합총연합공제회(전노련공제)는 이 노동공제와 노동공제련의 활동을 계승하여 2010년 2월 1일 발족함. 전노련공제는 전노련으로 결집

한 노동자뿐만 아니라 많은 미조직노동자를 포함하는 공제사업으로 시작함. 노동조합의 내셔널센터로서의 전노련이 노조의 기본적인 역할, 즉 복리후생활동의 하나인 공제활동을 수행하여 조합원을 확대하고 조합의 단결을 높일 뿐만 아니라 조합원과 그 가족의 생활을 지키자는 취지였음.

- 2006년 4월에 시행된 개정 보험업법은 노동조합의 공제는 적용제외로 하였지만, 노동조합공제활동의 단위를 ‘하나의 노동조합’으로 좁게 한정하였다. 이에 대항하기 위해 내셔널센터인 전노련이 직접 공제활동을 실시하는 것으로 공제규제에 대응함과 동시에 전노련과 중립노동조합과의 사이에 노동조합공제활동에 있어서의 새로운 연대·상호지원조직 「추진협의회」를 2010년 2월 1일에 결성함. 추진협의회는 각 노동조합이 실시하고 있는 공제운영의 안정을 목표로 하는 상호지원과 교류, 각 노동조합이 하고 있는 공제의 사무·관리 작업의 상호지원을 하고 있음.

4) 우리나라의 노동공제

① 조선노동공제회

- 1920년 4월 11일 창립한 우리나라 최초의 전국적인 노동단체
- 강령은 ① 인권의 자유평등과 민족적 차별의 철폐를 기함, ② 식민지교육의 지양과 대중문화의 발전을 기함, ③ 노동자의 기술양성과 직업소개를 기함, ④ 노동보험 및 쟁의권 획득을 기함, ⑤ 각종 노예의 해방과 상호부조를 기함 등 다섯 가지
- 46개의 지방 지회가 있었으며, 1회 정기총회 보고 내용과 초기 회원 일람표로 미루어 보면 그 회원 수는 6만 명을 넘을 것으로 추산됨
- 기관지 『공제』를 발간하였으며, 일제의 검열과 압수로 인해 현재까지 남아 있는 『공제』 기관지는 창간호, 2호, 7호, 8호뿐임
- 금융 자본·상업 자본의 착취로부터 노동자를 방어하기 위하여 소비조합을 설립하기로 결정하고, 1921년 7월에 서울 관수동 70번지에 소비조합상점을 설치하여 노동자들에게 식량과 일용필수품을 공급. 조합원 자격은 조선노동공제회 회원에 한정하였으며, 출자금을 1만원(2,000주)으로 하고, 1주당 불입 금액을 5원으로 하여 매월 1원씩 5개월간 분납하도록 함. 서울에 뒤이어 대구지회, 광주지회, 강계지회, 원산지회, 청진지회, 정읍지회, 진주지회 등에서 소비조합을 설립함

- 조선노동공제회는 회원은 많았지만 재정적으로는 가난하였기 때문에 전국적인 규모의 환난상구 사업과 공제사업은 하지 못하고, 각 지회별로 재정 능력에 따라 이를 실시함
- 그러나 조선노동공제회가 강조한 환난상구, 공제의 주장이 미친 영향을 매우 커서 노동공제회의 영향을 받고 자발적으로 구제사업을 하는 독지가도 등장함. 회원이 아닌 노동자들도 조선노동공제회를 따라서 전국 각지에서 자기가 노동하는 지역과 작업장에서 노동공제계, 우애회, 여자공제국 등 다양한 명칭의 단체를 조직하여 환난상구 운동을 펼침
- 평양지회, 개성지회, 마산지회에서는 노동공제회 회원들에게 진찰과 약값을 무료로 하거나 반액으로 하는 의료사업을 하였고, 서울본회와 대구지회에서는 수재가 발생하자 구호활동을 전개함
- 상례 부조는 모든 지회에서 실시하였으며, 광주에는 ‘노동자합숙소’를 만들기도 함. 서울본회는 종로 인사동에 ‘노동공제회관’을 설립하였으며, 직업 알선 활동도 진행함
- 조선노동공제회는 노동조합 조직에도 적극적으로 나서 서울에서는 인쇄직공조합, 전차종업원조합, 이발직공조합, 양복직공조합을 조직함. 대구지회에서는 대구인쇄직공조합과 대구토목공려회를 조직함. 광주지회에서는 임은노동조합과 자동차운전사조합을 조직하였으며, 진주지회는 양화직공조합과 자유노동조합을 조직함
- 당시 소작인들의 사회경제적 지위와 삶은 산업 임금 노동자보다도 열악하였는데, ‘소작인 노동자’라는 개념을 정립하면서 소작인 운동을 전개함

② 원산노련의 사례

- 1929년 1월 13일부터 4월 6일까지 전개된 ‘원산총파업’은 일제 강점기 시대 최대의 파업투쟁으로 한국 노동운동사의 한 획을 그은 사건임. 일제의 탄압 속에서 합법적인 투쟁이 얼마나 어려운지를 보여줌으로써 이후 비합법적인 정치투쟁으로 나가는 계기를 만들었으며, 전국적인 조직화의 필요성을 인식하도록 하여 산업별 노조 건설을 추동함.
- 원산총파업의 직접적인 발단은 1928년 9월 문평제유공장 노동자들의 파업이었지만, 조직적으로 투쟁이 진행될 수 있었던 데에는 원산노동연합회의 조직적인 활동이 그 밑바탕이 됨. 원산노련은 문평제유노동조합의 보고를 받고 긴급집행위를 열어 최저임금제 확립, 8시간 노동제 실시, 악질적인 일본인 감독 파면, 대우 개선, 단체협약권 확립 등을 요구하며 2019년 1월 13일 파

업 돌입을 결정. 2월에는 원산노련 산하 24개 노조 조합원 2,200여 명이 참여하는 총파업으로 전개됨. 원산 운수회사들과 일본인 자본가들의 집단인 원산상업회의소는 이 사건을 계기로 원산노련을 파괴하기 위하여 전면적인 대응을 하였고, 일본 경찰과 군대도 동원되어 원산 일대를 계엄분위기로 몰아나감.

- 비록 원산총파업이 실패로 끝났지만, 일제의 탄압 속에서도 장기간 파업을 진행할 수 있었던 것은 그 동안의 원산노련의 노력이 있었기 때문. 원산에는 3·1독립운동에도 적극적으로 참여하였던 원산청년회 등의 지역조직이 이미 존재하고 있었음. 1920년부터 지역운동의 지도부가 청년학생들과 노동자로 바뀌었고, 노동대회 원산지부가 결성됨. 원산지부의 토대는 친목과 상호부조를 목적으로 만들어진 ‘도중’이라는 객주조직이었는데, 1921년에는 객주조합에서 완전히 독립하여 원산노동회로 재편됨.

- 원산노동회는 1922년 2월 자금 2천5백 원을 가지고 곡물부, 잡화부 등을 갖춘 소비조합을 설립하였고, 같은 해 12월에는 이발부도 만들었다. 1923년에는 회관을 구입하여 간이식당도 경영하고 규약저금제도도 실시하였다. 규약저금은 회원의 질병, 사망, 환난에 대비하기 위한 것.

- 1925년 원산노동회가 부두노동자를 중심으로 한 직업별 노동조합의 지역연맹조직으로 재편되어 ‘원산노동연합회’로 재탄생하게 됨. 원산노련은 노동병원, 이발소, 구제부를 설립하여 직접 운영하였으며, 소비조합을 조직하여 조합원의 생활상 필요물품을 구입·공급. 소비조합은 잡화와 미곡 등 생활필수품을 20~40% 할인해 공급하였는데, 상시 운영자금 3~4만원을 확보하고 있었다고 함. 1926년~1929년 당시 쌀 가격이 1섬당 31.93원이었다는 점을 감안하면 상당한 거액을 보유한 셈. 노동병원은 병실 10여 개를 가지고 연간 약 12,000명의 환자를 진료하였으며, 세포단체별로 운영한 구제부는 조합원의 관혼상제나 산업재해 등에 공동 대처함.

- 원산노련 조합원들은 가입 시 30원의 가입비와 소비조합 출자금 20원을 내고, 매월 노임의 100분의 1을 조합비로 납부. 그러나 이런 의무금을 납부하고 일단 조합원이 되면 사고로 일을 못하거나 병에 걸려 누워 있더라도 최소한의 최저생활은 가능하였기 때문에 끈끈한 인적 결합을 이룰 수 있었음. 원산노련이 장기간 파업을 할 수 있었던 배경에는 이처럼 소비조합과 구제부가 실질적인 병참기지 역할을 하였다는 점도 중요하게 자리 잡고 있다.

③ 해방이후 노동조합의 협동조합 활동

- 1930년대 이후 노동운동이 일제의 전면적인 탄압을 받으면서 노동조합이 운영하던 협동조합들과 같이 강제 해산당하였는데, 해방 이후에도 노동운동에 협동조합의 흐름은 쉽게 형성되지 않음. 그나마 한국노총 산하 노동조합의 협동조합 활동과 1970년대 민주노조의 협동조합 활동이 명맥을 유지. 이들 협동조합 활동은 소비조합과 신협을 중심에 둠.

- 1959년 인천 대성목재 노동조합의 소비조합, 1961년 상업은행 노동조합의 소비조합을 비롯한 금융권 노동조합의 소비조합이 만들어짐. 이들 소비조합들은 구매 매점 형식으로 운영.

- 1981년 한국노총은 '협동사업본부'를 설치하여 본격적인 소비조합운동을 시도. 협동사업본부는 4개년 계획을 수립하여 소비조합, 노동금고, 공제조합을 노총의 3대 협동조합운동으로 설정. 4년 후인 1985년 '한국노총 소비자협동조합연합회'라는 별도의 법인이 만들어지고 협동조합본부는 그 사업을 모두 연합회로 이관함. 그러나 그 이후 연합회의 활동은 찾아보기 어려움.

- 1981년 한국노총 조사에 따르면 당시 조사대상 2,055개 단위노조 및 지부 가운데 380개 노조에서 소비조합 구판장이나 매점을 운영하고 있는 것으로 나타남. 그러나 노조의 소비조합은 조합원의 출자에 의해서 만들어진 경우는 많지 않고, 노조 기금으로 설립하거나 노사교섭으로 회사의 지원을 받아 만들어짐. 80년대 후반으로 가면서 소비조합의 가격 경쟁력이 하락하고, 또한 노동자대투쟁이후 노조 활동의 중심이 노사교섭을 통한 근로조건과 복리후생의 개선으로 옮겨가면서 소비조합에 대한 관심은 사라짐.

- 원풍모방, 동일방직, 원진레이온 등 민주 노동조합에서도 1970~80년대 소비자협동조합 운동이 전개됨. 영등포산업선교회에서 1969년 8월 신협을 만들어 본격적인 협동조합 운동에 나섬. 저임금으로 저축 여력이 없는 노동자들에게 목돈 마련을 위해 펀돈이더라도 모아서 필요할 때 목돈을 빌리고 조금씩 나누어 상환하게 하려는 목적. 은행 갈 시간조차 없는 노동자들을 위해 산업선교회에서는 은행 업무를 대행해 줌. 1972년에는 '영등포산업개발 신용협동조합'이라는 이름으로 재무부의 정식 인가를 받은 최초의 신협이 됨. 그러나 정부는 신협에 대한 부당한 감사를 일삼고 조합원 명단 제출 거부를 빌미로 1978년 신협 인가를 취소함. 산업선교회에서는 1976년 소비조합도 만들었음. 120여 명의 노동자가 각각 1만원씩 출자함. 모든 조합원은 구매통장을 가지고 있었으며 상품을 구매할 때마다 조합원에게 이익금이 통장에 기입되고 누계 이익금은 6개월마다 전액 현금으로 받음. 그러나 소비조합은 제대로 활성화되지 못하여 1982년에 해산함.

- 1970년대 대표적인 민주노조인 원풍모방에서도 신용협동조합과 소비조합

을 운영. 1977년 조합원 85명으로 원풍모방 신용협동조합을 창립. 신협은 전세자금과 의료비 등 목돈이 필요한 조합원들에게 큰 도움이 됨. 1할 이자를 때는 사채가 유행하던 당시에 신협은 퇴직금 한도 내에서 무담보대출을 해주었기 때문. 같은 해 만들어진 소비조합은 매입가격으로 물품을 판매하였다. 노동조합에서는 운영자금 500만원을 무이자로 제공.

5. 국내 공제회 사례

1) 노동공제연합 풀빵

- 노동공제연합 풀빵은 2021년 민법상의 사단법인으로 설립되었으며, 공제 품목의 운영, 공제 관련 교육과 학습, 회원조직 자문의 사업을 전개하고 있음
- 풀빵이라는 이름은 자신의 차비로 풀빵을 사서 배고픈 나이 어린 여공들에게 나누어주고, 집까지 걸어가다가 통금시간에 걸려 파출소에서 하룻밤을 자고 나온 전태일의 일화에서 가져온 것으로 전태일의 나눔정신을 실현하자는 취지를 가지고 있음

○ (사)풀빵 연혁

2020년

- 6월 11일 노동공제연합 추진단 운영 (가칭 풀빵 TF)

2021년

- 1월 22일 창립총회, 전태일재단
- 4월 22일 고용노동부 사단법인 허가
- 5월 27일 창립보고대회, 청년재단
- 7월 13일 풀장 1호 적립형공제 출시
- 8월 20일~21일 풀빵 2기 노동공제교실, 채비
- 8월 31일 서울시 불안정고용노동자 용자사업 풀빵 선정
- 10월 26일 3기 노동공제교실(교재 발간 『노동공제의 문을 열다: 경험과 생각』)

2022년

- 1월 22일 창립 1주년 기념대회 총회, 다리소극장
- 4월 5일 4기 노동공제교실
- 4월 21일 조선노동공제회 102주년 기념 제1회 노동공제의 날 선언 행사

○ 회원 및 참관단위 (2022. 5. 29 현재)

※ 정회원 17위, 준회원 6단위, 참관 3단위

<노동공제 당사자 15단위>

- 정회원: 화섬식품노조 봉제인공제회, 한국대리운전협동조합, 사회적협동조합 자바르떼, 한국스마트협동조합, 한국가사노동자협회, 일하는 사람들의 생활공제회 좋은이웃, 전국주민협동연합회 사회적협동조합우리함께, 전국민주여성노조
- 준회원 : 라이더유니온, 전국셔틀버스노동조합, 협동운동다람쥐회, 민주일반노조 제화지부, 경기북부노동공제회, 카부기대리운전노동공제회

<노동공제 지원 8단위>

- 노회찬재단, 전태일재단, 사회적협동조합 빠띠, (사)한국비정규노동센터, (재)한국사회가치연대기금, 한겨레두레협동조합연합회, 한국사회적의료기관연합회, 공생사회적협동조합

<참관 3단위>

- 전국대리운전노동조합 경기지부, 언론노조 미디어공제회 기획단, 서울퇴직자노조추진 등

○ 풀빵 주요사업

- 사단법인 풀빵은 회원조직의 공제회 운영을 지원하고 정책 및 제도 개발, 교육에 사업의 중점을 두는 것으로 기획되었으나, 회원조직이 공제 품목을 설계하고 운영하는데 어려움이 있다는 사정을 감안하여 직접 공제품목을 개발

하고 이 품목을 회원조직이 공동으로 이용하는 방식으로 사업을 추진하고 있음

- 공제품목으로는 기본공제와 적립형 공제, 그리고 비상금 공제를 시행하고 있음. 기본공제는 회원조직의 조합원이 공동으로 활용할 수 있는 품목으로 매월 6천 원의 공제료를 납부하고 상병공제와 재해사망공제, 그리고 명절에 1회 선물 혜택이 있는 제도임. 조합원의 공제료 부담과 다양한 연령대의 요구를 감안하여 설계한 품목임. 기본공제 혜택에 선물을 포함한 이유는 기업체에 다니는 노동자와 달리 명절에 선물을 전혀 받지 못하는 노동자들이 많은 현실을 반영함.

- 적립형 공제는 매월 5만원~20만원을 3년 또는 5년 만기를 선택하여 불입하는 제도로써 휴직이나 퇴직을 대비하여 조합원의 목돈 마련에 목적을 두고 있음. 적립금액에 2%의 이자에 해당하는 응원금을 지급하고, 거기에 기금의 운용 수익을 더해 지급하는 품목

- 비상금고 공제는 긴급한 자금이 필요한 때를 대비하여 공동의 비상금 공간을 만들자는 취지에서 설계된 품목임. 1인당 100만원을 목표로 적립하며, 비상금이 필요할 때 본인이 적립한 금액의 3배까지 대출할 수 있음. 본인이 적립한 금액까지는 무이자로, 그 이상은 2%의 이자로 대출할 수 있음. 제도 시행 초기 가입자에게는 특별한 혜택이 있어 90만원까지 납입하면 풀빵에서 10만원 응원금을 더해 100만원이 적립됨

- 풀빵에서는 노동공제 활동가의 교육과 강사단 운영, 그리고 공제와 관련된 교재의 발간과 출판 사업을 진행하기 위하여 노동공제학습원을 운영함

- 풀장 프로젝트는 연대와 나눔의 사업으로 각자가 가지고 있는 자원(물질적 자원뿐만 아니라 재능과 품을 포함)을 공유하자는 취지를 가지고 있음. 봉사인공제회의 한 봉사동아리에서는 미혼모를 위한 아기 턱받이를 만들어 전달하는 사업도 하고 있고, 최근 네팔 학생 교복을 지원하기 위한 사업을 준비하고 있음

노동공제 학습원	공제설립 운영지원	공동공제 품목개발시행	풀장프로젝트	연구, 정책
<ul style="list-style-type: none"> · 활동가 교육 · 강사단 운영 · 교재, 출판 · 노동공제교실 1,2기 진행 · 노동공제 심화 학습팀 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 운영위탁 · 컨설팅 · IT지원 · 노동공제설립운영지원센터 운영(예정) 	<ul style="list-style-type: none"> · 공동품목 개발 및 운용 · 풀장1호 적립형공제 · 풀장2호 소액대출사업 · 풀장3호(예정) 경조사공제 	<ul style="list-style-type: none"> · 상호부조 문화 확산 · 연대와 나눔의 사회운동 · 단위조직나눔 · 사회적나눔 	<ul style="list-style-type: none"> · 노동공제포럼 · 국내외 교류 · 노동복지 연구 및 제도화 · 정책제안

○ 풀빵 공제품목 소개

- 풀장 1호 적립형 공제

목적	소득의 일정액을 주기적으로 적립하여 휴직, 퇴직 등에 대비하는 목돈 마련
구성	<ul style="list-style-type: none"> · (가입대상) 회원조직 조합원 · (월납입액) 5만원, 10만원, 15만원, 20만원 · (약정기간) 36개월, 60개월
혜택	<ul style="list-style-type: none"> · (만기 지급) 적립액 + 응원금(약 2%) + 운용수익 · (중도 해지) 12개월 이전: 적립액, 12개월 경과 만기 이전: 적립액+응원금 ½

- 풀빵 기본공제

목적	<ul style="list-style-type: none"> · 풀빵에 공제 운영을 위탁하는 노동공제 조직 전체에 적용하는 품목 설계 · 대수의 법칙 실현을 통한 안정적이고 지속적인 공제 품목 운영
품목구성	<ul style="list-style-type: none"> · 상병공제 1일 4만원, 최대 4일 (3일 초과 부터 지급) · 선물 명절(설, 추석) 등 매년 1회 지정 시중단가 약 3~4만원 상당의 품목 (년 1회) · 재해사망공제 불의의 사고(재해)로 사망 시 유가족에게 위로금 지급 (300만원) · 소액대출 쌀이는 공제금을 통해 소액대출 시행.1인 최대 150만원, 3%, 12개월 · 풀장 서비스(각종 일상 노동복지 서비스) 이용 자격

- 풀빵 비상금고

목적	노동자의 금융 안전망을 함께 만드는 비상금고 공제
----	-----------------------------

구성	<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 적립금 : 100만 원을 목표로 적립 • 5만원 (20회), 10만원 (10회) • 만기 후 예치로 전환 시 : 소액대출권 혜택 최대 300만원, 3년 상환 등 설계 가능) 100만원 무이자, 100만원 이상 2%
신청자격	<ul style="list-style-type: none"> • 당사자 조직 풀빵 기본공제 가입자
특별응원금	<ul style="list-style-type: none"> • 10만원 지원 (10만 원 1회차분, 5만 원 2회차분)

※ 1차 150명 완료

2) 회원조직 사례

○ 봉제인공제회

- 2016년 말 봉제산업노동자 조직화를 위한 관련 단체 간담회 후 2017년 3월에 ‘봉제공동사업단’을 구성함. 이 사업은 서울노동권익센터, 전태일재단, 화섬식품노조 등이 주관함. 2018년 8월에는 서울봉제인 노동조합 창립을 위한 정책토론회에서 ‘공제회 모델과 민관·민민 거버넌스를 통한 조직화방안’ 도출함

- 이는 봉제업체의 규모가 영세하고, 봉제 노동자들이 집단적 목소리를 내기가 쉽지 않은 현실이기 때문에 곧바로 노동조합으로 조합원을 조직하기는 어려운 상황을 반영한 것임.

- 또한 시장에서의 단가 인하 압력에 고통을 받고 있고 영세한 봉제 사업주들도 실제로 노동자들의 삶과 크게 차이가 없다는 점을 고려하여 10인 미만 사업장의 사업주들도 노동조합의 조합원 될 수 있도록 하자는 의견이 모아짐

- 2018년 11. 27 화섬식품노조 서울봉제인지회로 봉제인노동조합을 창립하고, 1년간의 준비 사업을 진행한 후 2019년 11월 17일 봉제인공제회를 창립함

- 봉제인공제회를 창립하기 위한 준비 사업으로 2019년 2~4월에 봉제인을 대상으로 설문조사 실시하였고, 같은 해 8월에는 일본의 노동공제회 사례 조사를 위해 일본을 방문하여 노동자복지협의회, 렌고, 전노련 공제회 등을 조사함

- 2020년에는 사회가치연대기금과 협약 체결하고(5억원 대출), 7월부터 조합원 소액대출을 시작함. 조합원 생활안정자금은 3백만원까지 대출되며 이

을 3%로 6개월 내 상환함. 사업주 조합원을 위하여 긴급운영자금은 1천만원 까지 대출되면 1년 내 상환함.

- 봉제인지회 조합원은 1만5천 원의 조합비 외에 별도로 5천 원의 공제 회비를 납부하고 있음. 노조에서는 조합비 중에서 5천 원을 봉제인공제회 안정화 자금으로 지원하고 있어, 봉제인공제는 조합원 1인당 1만 원의 자금으로 상호부조 공제사업을 실시하고 있음.

- 경조사 지원은 결혼 축하금(본인 50만원, 자녀 30만원)과 장례 조의금(본인 100만원, 배우자,자녀,본인부모 50만원)으로 구성됨. 이 외에 한겨레두레협동조합과 제휴 협약을 맺어 상조 지원 사업을 실시하고 있음. 또한 녹색병원과 협약을 맺어 대부분 중위소득 100% 이하인 봉제 노동자에게 의료비와 건강검진 지원을 하고 있음

- 봉제인공제회의 특징은 공제회가 노동조합 사업의 일환으로 진행되고 있다는 점. 본조인 화섬식품노조에서 봉제인공제회 운영을 위한 규정을 만들고, 실제 운영은 봉제인공제회가 맡아서 진행하는 구조를 가지고 있음. 그러나 이사회 구성에서 화섬식품노조 위원장이 당연직으로 봉제인공제회의 이사를 맡고 외부의 전문가 이사가 참여하도록 하여, 공제회가 노동조합의 정신에 맞게 운영될 수 있도록 장치를 마련하고 있음

- 봉제인공제회는 출발부터 봉제노동자의 집단적 조직화와 삶의 질 향상을 목표로 하고 있어 공제회 사업 외에도 봉제 노동자의 노동조건 개선을 위한 사업을 함께 진행하고 있음. 봉제업은 대표적인 도심제조업이고 동대문시장을 비롯한 패션의류업의 가치사슬에서 바탕이 되는 업종임에도 불구하고 적합한 전략을 찾지 못하고 있음. 최근 봉제인지회는 <봉제 공정임금·공정단가 실태조사>를 실시하고, 후속 대책을 마련 중에 있음

○ 대리운전노동조합 경기지부

- 대리운전노조의 조합비 2만원 중에서 1만원이 경기지부의 사업비로 교부됨. 경기지부는 조합원들에게 따로 공제비를 책정하지 않고 1만 원의 사업비 중에서 5천 원을 공제비로 사용하고 있음. 별도의 공제 운영 조직을 두지 않고 노동조합에서 공제 사업을 실시하고 있음

- 대리운전 시 사고가 발생할 경우를 대비하여 보험에 가입하고 있으나, 차량 사고시 대리운전 기사에게 30만 원의 자부담금이 발생함. 자부담금이 주는 부담이 커서 부담금의 50% 정도라도 부담을 경감할 수 있으면 좋겠다는 조합원들의 의견을 받아, 경기지부에서는 자부담의 일부를 공제회비로 마

련된 공제금으로 지급하고 있음. 자부담금의 50%를 지원하는 3개월 간의 시물레이션을 마치고, 운영이 가능하다고 판단하여 본격적으로 실시하고 있음.

- 현재는 차량 사고 시 자부담금 중 10만 원을 지원하고 있으며, 공업사와 병원과 협약을 맺어 추가 10만 원의 지원을 하고 있음. 공업사와 병원은 경기도 31개 시군 전역에 협약을 맺는 것을 목표로 사업을 추진하고 있음. 이동노동자 쉼터 게시판 등을 통해 홍보하고 있으며, 조합원들에게 좋은 반응과 평가를 얻고 있음

- 그 외 경조사 10만 원, 무료법률상담 사업을 실시하고 있음

○ 일하는 사람들의 생활공제회 좋은이웃

- 좋은 이웃은 안산에 소재하고 있는 지역생활노동공제회. 600여 가구가 회원으로 가입해 있음

- 생활안정 사업과 권익증진 사업을 축으로 활동하고 있음

○ 생활안정 사업

- 신용협약: 병원, 카센터, 안경점, 애견숍 등 50여곳 협약
- 공동구매: 면생리대, 농수산물 등 월1회 진행
- 소액대출: 3천만원 대출기금으로 2백만원 한도 소액대출
- 공구대여: 회원 및 주민대상 생활공구 대여
- 마을활동: 마을도서관 운영, 취약층 간단 집수리 지원
- 법률상담: 생활법률, 노동법률 상담 및 지원
- 공동체교육: 노동인권교육, 공동체교육, 건강한 소비교육

○ 권익증진 사업

- 노동의제: 노동자요구수렴
- 응원하기: 이웃 노동자 응원하기
- 환경개선: 쉼터개선
- 조직: 경비노동자, 청소노동자

- 좋은이웃은 지역형 노동공제회의 모범을 만든다는 사명으로 다양한 시도를 하고 있음. 안산·시화공단에 입주하고 있는 기업체와 지역 노동자들이 함께 공제회를 만들어 열악한 노동자 복지를 공동으로 해결하기 위한 노력

- 이를 위해 근로복지기본법을 개정하여 지역형 공동근로복지기금의 조성을 가능하게 하고, 또한 이 기금의 운영에 노동자가 주체적으로 참여할 수 있는 방안을 추진하고 있음

6. 법률 정비의 필요성

- 고용형태가 다양해지면서 기존의 노동법제로는 일하는 사람의 사회적 기본권을 보장할 수 없는 상황이 되었다. 이제 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서 등의 노동은 전통적인 표준고용관계에서 벗어난 예외적이고 특수한 고용형태로 볼 수 없다. 한 직장에 들어가 평생을 같은 곳에서 일하며 숙련을 쌓고 안정적인 수입을 얻는 형태의 일자리는 이제 더 이상 표준적인 고용관계가 아니다. 현재의 상태를 예외적으로 보고 표준적인 고용형태로의 전면적인 전환을 요구하는 것도 현실성이 없다.

- 노동자들에게 적용되는 한국사회의 사회안전망은 표준적인 고용형태를 기준으로 형성되어 있다. 사회안전망 자체가 워낙 부실하였지만 지금처럼 표준고용관계가 완전히 해체된 상태에서는 더욱 작동하기 어렵게 되었다. 예외적인 상황에 대해 특수한 대응책을 내어놓는다라는 방식이 아니라, 현재의 상황을 뉴 노멀로 인정하고 전면적인 재편이 이루어져야 한다.

- 기존의 사회보장체계는 개인-직장-국가라는 3층 구조로 이루어져 있다. 현실은 3층 체계 어디에서도 완전한 보장이 이루어지지 않는다. 개인은 전통적인 형태의 가정을 의미하지만 이미 가족관계가 해체되고 있어 1인 가구가 전체 가구의 31.7%(2020년 기준)에 이른다. 대기업이나 공공기관에 종사하는 노동자가 아니면 기업복지의 혜택을 꿈도 꾸지 못한다. 국가에 의한 사회보장 체제도 선진국 중에서 꼴찌 수준이다. 문제는 각각의 층위에서 보장 시스템이 허술하다는 점도 있지만, 이 3층 체계에서 사회의 영역, 또는 사회의 역할은 전혀 보이지 않는다는 점이다.

- 국가가 국민들의 삶을 전적으로 책임질 수 없다면 사회가 그 빈 영역에서 작동할 수 있도록 해야 한다. 사회보장의 보충성 원리도 국가가 모든 책임을 질 수 없다는 현실에서 비롯되었다. 그런데 우리나라는 국가가 책임지지 못하면서도 책임 영역 밖의 모든 것을 시장에 내맡겨놓고 있다. 노인빈곤율이 43.4%로 OECD 1위인 이유도 나이가 들어 일자리를 잃는 순간 사회보장이 제대로 되지 않아 생계조차 할 수 없는 삶이 버거운 상태가 되기 때문이다.

- 그간 방치하거나 외면해 온 사회의 영역이 작동할 수 있도록 체제의 전환이 필요하다. 사회적 경제, 사회연대경제는 예외적으로 특수하게 시험해보는 수준이 아니라 전면적으로 작동할 수 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는

시스템 교체가 필요하다. 그간 시장 중심의 원리로 만들어 놓은 시스템을 전면적으로 바꾸어야 한다는 관점이 전제되지 않으면, 기존의 시장 질서에 위배된다는 이유로 한 발짝도 전진하기 힘들 것이다. 생협공제를 가로막고 있는 공정거래위원회의 사고가 대표적인 모습이다. 프랑스에서는 사회적 경제와 연대경제의 중요성을 인식하고 사회연대경제 정부 부처를 만들기도 하는데, 우리는 이와 아주 대조되는 모습을 보여주고 있다.

- 불안정한 삶을 사는 노동자에게 튼실한 사회안전망을 제공하기 위해서는 근로기준법과 노동조합법 등 노동관련 법률이 변화된 노동의 현실을 반영할 수 있도록 개정되어야 한다. 현재의 노동법은 헌법에서 보장하고 있는 노동자의 시민권과 사회권을 제대로 보장할 수 없다. 근로복지기본법 역시 사업장 밖의 노동자나 중소기업의 노동자들에게는 그림의 떡에 불과하다.

- 협동조합 발전의 역사를 보면 협동조합기본법에 협동조합이 금융 사업을 할 수 없도록 족쇄를 채워놓은 것은 시대착오적이다. 협동조합 금융이 기본법에 의해 가로막혀 있기 때문에 협동조합 은행이나 노동공제회를 위한 특별법을 만들어야 한다는 요구의 목소리는 앞으로 더욱 커질 것이다. 협동조합기본법에서 협동조합은 금융·보험업을 할 수 없다는 조항은 삭제되어야 한다. 기본법에서는 포괄적으로 허용하고 우려가 되는 부분에 대해서 단서를 다는 방식이 되어야 한다. 백번 양보해서 기본법에서 협동조합 금융·보험 조항이 당장 삭제되지 않는다 하더라도, 공제사업을 회원조직의 조합원에게도 실행할 수 있도록 법이 개정되어야 한다.

[발표4]

국내외 상호부조·공제 관련 법제도 현황 및 시사점

책임연구자 : 이향숙 재단법인 아이쿱협동조합연구소 선임연구원

공동연구자 : 김진환 몬트리올 HEC대학교 박사과정

배기욱 계리사, 서울보험계리법인 상무

이선민 사단법인 두루 변호사

정순문 법무법인 더함 변호사

요 약

한국, 일본, 독일, 영국, 캐나다의 공제 역사를 바탕으로, 상호부조·공제 관련 법제도를 살펴보고 이들 주요국의 관련 법제도의 특징을 통해 한국협동조합 기본법의 상호부조·공제에 대한 시사점을 도출하고자 했다.

우리나라 공제제도는 1915년 일제하 지방금융조합의 화재공제를 그 효시로 볼 수 있으며, 1920년 4월 11일 우리나라 최초의 전국적인 노동단체인 조선노동공제회가 창립되었다. 근대적인 공제사업의 시작은 1961년 농업협동조합의 설립을 기점으로 볼 수 있다. 현재, 국내 공제조직의 형태는 협동조합, 협회, 공제조합(공제회), 사업단 등으로 매우 다양하다.

일본은 1900년 일본 최초의 협동조합법인 산업조합법이 성립되었고 1947년~1949년에 걸쳐서 각종 협동조합법이 제정되었다. 협동조합의 사업 중 하나로 공제사업이 시행되었고 생명공제와 손해공제의 모든 영역에 걸쳐서 크게 번성했다.

독일의 경우, 19세기 전반부부터 빈곤에 시달리는 농촌 인구를 지원하기 위해 협동조합이 만들어지기 시작했으며, 1970년대에는 연합체가 구성되었다. 1922년에는 상호보험공제조합이 만들어졌다. 현재 존재하는 큰 보험회사는 대부분 공제조합에서 탈상호화하여 약 50% 정도는 주식회사로 전환하였고 상호회사나 공제조합으로 약 50% 정도가 남아있다. 현재 남아 있는 공제조합이나 상호회사도 설립한 지가 오래되어 거의 대규모화 되었다. 그럼에도 최근 몇몇 혁신적인 회사나 소규모 공제조합이 나오고 있다.

영국의 상호부조·공제조합의 원형은 우애조합(Friendly Society)에서 시작되었다고 할 수 있다. 우애조합은 노동자들이 자발적으로 기금을 모으고 우애를 바탕으로 질병 또는 빈곤 시 상호금융을 제공하고 장례비를 지급하는 공제조합이다. 이후 산업공제조합이나 신용조합으로 확산하여 현재까지 다양한 공제사업이 운영되고 있다.

캐나다에는 협동조합형 보험, 상호공제회가 발달했는데, 농촌을 중심으로 발전한 공제조합과 도시 지역의 임금 노동자를 기반으로 발전한 공제조합으로 구분할 수 있다.

이렇게 사회적, 경제적 배경에 따라 상호부조·공제의 시작, 발전과정과 현황

이 국가마다 다르다. 그러나 노동자, 농민들이 현실을 타개하기 위해 자발적으로 기금을 모아서 공제를 시작했고 회원제에 의한 비영리 상호조직으로 운영되고 있다는 공통점을 발견할 수 있다.

주요국의 상호부조·공제 관련 법제도 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 나라별 경제적, 사회적 환경 속에서 농민, 근로자 등이 자신을 스스로 보호하기 위해 자율적으로 만들어진 상호부조·공제조직이 많아서 근거가 되는 법이 다양한 것을 알 수 있다. 한국의 공제는 각 개별법에 따라 공제조직이 설립되고 협동조합 공제는 개별 협동조합법에 따라 설립되며, 그에 따라 소관 부처도 다르다. 일본에서 공제를 하고 있는 조직은 공제조합, 협동조합 공제, 노동조합 등이 있으며, 재해보상법, 지방자치법, 개별 협동조합법, 노동조합법 등에 근거해서 만들어졌고 감독관청도 다르다. 예를 들면, 일본의 생협 공제는 소비생활협동조합법에 따라 설립되고 후생노동성이 감독관청이다. 1948년 법 제정 이후, 59년 만인 2007년 크게 개정되었는데, 공제사업의 건전성 확보를 위해 보험업의 주요한 규제기준 도입과 함께, 조합원 자치를 기반으로 한 협동조합의 성격이 반영되었다. 독일에는 19세기 말 다양한 보험단체가 발생하면서 1901년 독일감독법이 제정되어서 다양한 성격을 가진 단체의 감독을 통할하는 기본법이 되었다. 상호보험조합(VVaG)은 보험감독법의 두 번째 부분의 네 번째 장에서 규제된다. 그 밖에도 조합법, 상법, 주식회사법, 협동조합법 등의 다양한 규정이 적용된다. 소규모 상호보험조합도 보험감독법에 근거하여 감독을 받지만, 그 사업이 경제적 규모가 작고 공제 종류, 지역, 공제가입자의 범위, 활동 범위가 한정되기 때문에 보험감독법의 적용이 일부 배제되거나 완화된다. 영국에서는 우애조합, 산업공제조합, 신용조합 등이 공제의 역할을 수행하고 있으며, 각각 설립 및 운영에 관한 근거법이 제정되어 있다. 우애조합은 우애조합법에 따라 설립되고 법인형 우애조합의 등록은 비교적 용이하게 진행할 수 있고 자회사를 활용하면 사업 범위도 확대할 수 있다. 그러나 우애조합이 보험 등 인허가사업을 진행하기 위해서는 금융소비자보호원의 인허가를 받아야 하고, 인허가 이후에는 통상적인 보험회사와 마찬가지로 금융소비자보호원이나 건전성규제원 등 금융당국으로부터 영업행위나 건전성에 대한 관리감독을 받게 된다. 영국의 금융감독체계는 금융소비자보호원과 건전성규제원이 금융사업에 대한 각 규제분야를 통합적으로 관리 감독하

고 있다.

둘째, 공제 규모의 성장에 따라 공제 관련 규정이 개정된 것을 알 수 있다. 일본에서는 다양한 조직이 공제를 실시해 오다가 근거법이 없는 공제에 대해서는 2006년 보험업법의 소액단기보험업자로 등록하도록 하고, 2000년대에 이르러서는 농협법, 중소기업등협동조합법, 수협법, 생협법 내 공제 관련 규정이 크게 개정되었다. 영국에서는 1793년 제정된 우애조합법은 우애조합에 대해 다양한 특권을 허용하고 있었다. 우애조합이 활성화되자 1834년과 1846년 개정을 통해 소비조합을 법적으로 보장하고 조합이 조합원외 이용금지 등을 규정했다. 그리고 1875년에 개정된 법률은 우애조합의 회계감사와 등록체계를 요구했다. 우애조합과 별도로 1852년에 ‘산업공제조합법’이 만들어졌다. 현재, 우애조합은 우애조합법과 금융서비스시장법, 금융서비스법 등이 적용되며, 규제의 내용은 일반 보험사업에 대한 규제와 대동소이하다.

셋째, 공제가 발전해서 대규모화됨에 따라 규제도 보험업법에 준하여 진행되고 있으나, 공제의 특성을 존중한 규제를 엿볼 수 있다. 일본에서는 협동조합 공제, 지방공공단체가 주민을 대상으로 하는 공제, 회사가 고용인을 대상으로 하는 공제, 노동조합이 조합원을 대상으로 하는 공제, 회사 그룹 공제, 학교 공제, 1,000명 이하를 대상으로 하는 공제는 보험업법 적용을 받지 않으며, 생협의 경우, 공제의 규모가 일정 규모 이하인 경우에는 공제와 다른 사업의 겸업을 할 수 있고 상품 중에서 위로금 급부(공제금액 5만엔 미만)는 규제 대상에서 제외한다. 독일에서는 보험감독법(VAG)이 제정되면서 다양한 성격을 가진 단체의 감독을 통할하는 기본법이 되었다. 그러나 대규모 상호보험공제조합과 소규모 상호공제조합의 규제 차이를 살펴볼 수 있으며, 새로 진입하거나 일정 규모에 도달하지 못한 소규모 공제를 위해 제도 적용이 완화되거나 일정 기간 면제되는 것을 살펴볼 수 있었다. 국제보험감독자협의회(IAIS)와 국제결제은행(BIS)도 공제조합의 형태와 규모, 새로운 시장 진입에 따라, 규정을 비례적으로 적용해야 한다는 원칙을 내세우고 있다.

주요국의 공제 역사와 현황, 법제도가 한국 공제에 주는 시사점을 살펴보면, 첫째, 공제 발전에 따라 제도 정비가 필요하다는 것이다. 일본에서도 공제조합이 활성화되자, 근거법 없는 공제에 대해서는 법적 요건을 갖추도록 하고 개별 협동조합 공제에 대해서도 공제 규정을 정비했다. 영국에서는 초기

제정법인 1793년의 우애조합법은 등록된 우애조합에 대해 다양한 특권을 허용하고 있었으나 활성화되자, 1834년, 1846년, 1875년 법률을 개정해서 공제 규정을 정비했다. 공제사업의 규모 확대에 따른 계약자보호, 건전성 확보를 위한 목적이 크다.

둘째, 상호성과 비영리에 근거한 협동조합 기본법 상호부조·공제의 특성을 존중한 규제가 필요하다. 일본의 생협 공제를 살펴보면, 생협의 실태나 특질을 바탕으로 해서 공제사업의 인가를 필요로 하는 규제 대상의 범위를 정하고 생명보장과 손해보장의 겸업도 일정 규모 내에서 가능하게 하고 있다. 독일에서는 대규모 상호보험공제조합과 소규모 상호공제조합의 규제 차이를 살펴볼 수 있으며, 새로 진입하거나 일정한 규모에 이르지 못한 회사나 공제조합에 적용되는 감독 관련 법이나 제도 및 규정도 일정 기간 유보되거나 일정 기간 면제가 된다. 따라서 우리나라에서도 새로 진입하거나 일정한 규모에 이르지 못한 회사나 공제조합에 적용되는 감독 관련 법이나 제도 및 규정도 일정기간 유보되거나 일정기간 면제가 되는 것이 합리적이며, 시장진입에 공정하고 균형 잡힌 기회가 부여되는 것이 마땅하다.

셋째, 한국의 협동조합 공제를 살펴보면, 협동조합 기본법과 개별법 간 체계 정당성의 원리와 관련한 문제를 제기할 수 있다. 먼저, 개별법 협동조합들과 다르게 「협동조합 기본법」 상의 공제는 회원 조합의 조합원을 대상으로 공제사업을 할 수 없다. 다른 협동조합법들과 비교해보았을 때, 특별히 개별조합 조합원에 대해서 공제사업을 배제한 합리적 이유를 찾기 어렵다. 협동조합연합회등의 공제사업이 자조적 사회안전망으로서 상호부조의 기능을 하기 위해서는, 개별 조합원들이 협동조합연합회등의 공제사업을 이용할 수 있게 제도가 개선될 필요가 있다. 그리고 「협동조합 기본법」에서 사회적협동조합은 ‘출자금 총액의 한도’에서 상호부조를 할 수 있다. 그러나 조합원이 상부상조를 목적으로 각자 낸 상호부조 회비를 적립금으로 하여 상호부조금을 지급하는 사업을 한다는 점에서, ‘출자금 총액한도’의 규제는 합리적 이유를 찾기 어렵다. 상호부조의 방법도 금전 지급뿐만 아니라 다양한 방식과 형태가 필요하다. 또한 협동조합이란 공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는 사업체를 통하여 공통의 경제적·사회적·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직이므로, 일반협동조합에도 조합원에 대

한 상호부조를 허용해야 한다.

공제는 조합원의 상호부조를 기반으로 하는 조합원의 기본 활동 중 하나이다. 최소한의 부담으로 조합원의 생활에 보장에 필요한 보장을 스스로 만들어 나가는 실천으로 이해할 수 있겠다. 해외 주요국의 사례에서도 알 수 있듯이 노동자, 농민들이 자발적으로 기금을 모아서 현실을 타개하기 위해 만들었다. 한국에서는 전국주민협동연합회, 노동공제연합 사단법인 풀빵 등, 다양한 공제조직이 만들어지고 있으나 공제조직을 만들 수 있는 근거법이 없는 상황이다.

한국의 협동조합 기본법을 기반으로 한 조합원간 상호부조, 공제가 현실화되기 위해서 가장 중요한 것은 개별 협동조합법 내 공제 규정에 대응한 협동조합 기본법의 제도 정비이다. 회원 조합의 조합원이 공제사업을 이용할 수 있도록 하고 일반협동조합에도 조합원에 대한 상호부조를 허용해야 한다. 상호부조의 방법도 조합원의 요구에 따라 금전 지급뿐만 아니라 다양한 방식과 형태가 가능해야 한다. 사회적협동조합이 ‘출자금 총액의 한도’에서 상호부조를 할 수 있도록 제한하는 것에 대해서도 검토가 필요하다. 협동조합 기본법이 조합원의 상호부조를 통해 사회안전망의 사각지대를 메워갈 수 있는 실질적인 제도 장치로 정비되어야 한다.

제1장. 서론

한국이 경제적, 사회적으로 어려운 상황 속에서 같은 지역이나 직업을 가진 노동자들이 상호부조를 통해 자신을 스스로 보호하고자 하는 움직임이 ‘상호부조·공제’로 나타나고 있다. 그러나 시민들이 경영상의 건전함을 확보하면서 자율적으로 공제를 시행할 수 있는 제도가 마련되어 있지 않은 상황이다. 생협법에 따른 생협 공제가 2010년 생협법 개정 이후에 시행되지 못하고 있고 협동조합 기본법에 따른 공제도 시행하고 있는 단체가 없다.

다른 주요국의 상호부조·공제를 살펴보면, 일본의 공제사업은 제2차 세계대전 이전부터 각종 협동조합을 중심으로 실시되었고 이 제도는 전후에 생명공제와 손해공제의 모든 영역에 걸쳐서 크게 번성했다.

독일의 경우 보험산업의 출발이 공제조합이며, 현재 존재하는 큰 보험회사는 대부분 공제조합에서 탈상호화하여 약 50% 정도는 주식회사로 전환하였고 아직 상호회사나 공제조합으로 약 50% 정도가 남아 있다. 현재 남아 있는 공제조합이나 상호회사도 설립한 지가 오래되어 거의 대규모화 되었다. 그럼에도 최근 몇몇 혁신적인 회사나 소규모 공제조합이 나오고 있다.

영국은 노동자들이 결성한 우애조합을 바탕으로 공제사업이 태동하였으며, 이후 산업공제조합이나 신용조합으로 확산하여 현재까지 다양한 공제사업이 운영되고 있다.

캐나다에는 협동조합형 보험, 상호공제회가 발달했는데, 농촌을 중심으로 발전한 공제조합과 도시 지역의 임금 노동자를 기반으로 발전한 공제조합으로 구분할 수 있다.

경제, 사회적 환경에 따라 가장 적절한 형태를 찾아서 발전해 왔고, 각국의 상호부조·공제 발전과정에 따라 제도도 변화해 왔으며, 그에 따라 공제의 특성도 나라마다 차이가 있는 것을 알 수 있다.

여기에서는 1) 한국, 일본, 독일, 영국, 캐나다의 상호부조·공제 역사를 바탕으로 관련 법제도를 살펴본다. 2) 이들 주요국의 상호부조·공제 관련 법제도의 특징을 통해 한국협동조합 기본법을 기반으로 하는 상호부조·공제에 대한 시사점을 도출한다.

제2장. 한국의 공제 역사와 관련 제도 현황⁴⁾

이선민 사단법인 두루 변호사

1. 공제 역사 개괄

우리나라 공제제도는 1915년 일제하 지방금융조합의 화재공제를 그 효시로 볼 수 있다.⁵⁾ 1920년 4월 11일 우리나라 최초의 전국적인 노동단체인 조선노동공제회가 창립되었다. 이어 전국 각지에서 공제회관을 설립하는 움직임이 일어나 개성, 대구, 풍기, 함남 흥상에서 공제회관은 지역 농민에게 강습, 집회, 야학 공간으로 쓰였다. 조선노동공제회는 창립 3개월 만에 서울에서 수해가 발생하자 구호반을 조직하여 이촌동, 마포 조난자들에게 식량 사백여 개를 분배했다(『동아일보』 1920.7.11.보도). 간도 용정촌에도 노동공제지부가 있었고 농촌의 소작농, 공민들이 조합원으로 가입하는 근농공제조합이 설립되어 소액대출사업을 실시하였다. 근농공제조합은 총독부가 사회사업의 일환으로 제도화하여 1939년에는 5,500여 조합, 조합원 15만 명, 대출인원은 13만 8천여 명이였다. 근농공제조합의 대출에는 농사 및 생활지도도 포함되어 있어 그 원리는 라이파이젠 협동조합과 통한다.⁶⁾ 조선노동공제회는 최초의 공제회이자 노동조합으로서의 의미가 있다.⁷⁾ 근대적인 공제사업의 시작은 1961년 농업협동조합의 설립을 기점으로 볼 수 있다.⁸⁾

우리나라에서 공제와 관련한 기본법은 존재하지 않으며, 공제의 모습은 개별 협동조합, 공제조합, 공제회 등에 따라 천차만별이다. 따라서 아래에서 협동조합마다 간략히 공제의 역사에 대해 언급하고, 공제사업에 관한 법제를 비교하고자 한다.

4) 이 글은 이선민, 김성우, “사회적 안전망으로서의 공제사업 법제연구 - 소비자생활협동조합법을 중심으로”, 서울지방변호사회 (2022)의 내용을 기초로 편집한 것임.

5) 보험개발원 보험연구소, “국내 유사보험 감독 및 사업현황”, 보험개발원 (2002. 7.), 7.

6) 한국공제보험신문, “한국 협동조합 현황과 공제사업의 전망2”,

<http://www.kongje.or.kr/news/articleView.html?idxno=439> (2020. 3. 9.).

7) 김지훈, “공제회 운영 현황 및 개선방안에 관한 연구 : 공공분야 공제회를 중심으로”, 고려대학교 (2016. 12.), 9.

8) 보험개발원 보험연구소, 위의 글, 7.

2. 협동조합 상호부조, 공제 관련 법제도 및 현황

1) 공제의 법적 정의

우리나라의 개별 공제규정들을 살펴보면 대개 공제에 대해 동일한 내용들을 담고 있다.⁹⁾ 「농업협동조합공제사업감독기준¹⁰⁾」은 공제사업에 대해 “공제사업이라 함은 농업협동조합 또는 농업협동조합중앙회가 공제계약자로부터 공제료를 받아 일정 기간 내에 미리 약정한 사고의 발생에 대하여 공제금을 지급하는 사업을 말하며 생명공제·손해공제·제3공제가 있다(제2조 제1호)”라고 규정하고 있고, 「수산업협동조합 공제사업 감독기준」은 공제상품에 대해 “공제상품이란 위험보장을 목적으로 우연한 사고 발생에 관하여 금전 및 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정하고 대가를 수수하는 계약(제2조 제1호)”이라고 규정하고 있으며, 「새마을금고중앙회 공제사업 감독기준」역시 공제상품에 대하여 “중앙회가 위험보장을 목적으로 우연한 사고 발생에 관하여 금전 및 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정하고 대가를 수수하는 계약(제2조 제6호)”이라고 규정하고 있다.

2) 국내 협동조합 공제사업

(1) 「협동조합 기본법」상의 공제사업

「협동조합 기본법」을 근거 삼아 설립된 협동조합연합회 및 사회적협동조합연합회(이하 ‘기본법상 연합회’)는 공제사업을 할 수 있다(제80조의2, 제115조 제2항). 기본법상 연합회의 공제사업이란 회원 간 상호부조를 목적으로 회원들이 각자 나누어 낸 공제료를 적립금으로 하여 그 적립금의 한도 내에서 공제료를 낸 회원들을 위하여 실시하는 사업을 말한다. 다만, 회원의 채무 또는 의무 이행 등에 필요한 보증사업은 제외한다(제80조의2 제1항). 현재 기본법상 연합회 중 공제사업을 하는 곳은 없는 것으로 보인다.¹¹⁾

「협동조합 기본법」에 의해 설립된 사회적협동조합은 상호복리 증진을 위하

9) 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「신용협동조합법」, 「새마을금고법」, 「중소기업협동조합법」, 「소비자생활협동조합법」 등 법률에서는 공제에 대해 정의하고 있지 않다.

10) 다만 농업협동조합법(법률 제10522호, 2011.3.31. 일부개정된 것)에 따라 농업협동조합공제사업감독기준 고시(농림수산식품부 고시 제2012-25호)는 현재 폐지되었음.

11) 장진희, 손정순, 이향숙, “플랫폼노동 종사자 보호를 위한 공제회 설립방안: 플랫폼노동 실태 조사를 중심으로”, 한국노총 중앙연구원 (2020. 9.), 41.

여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다(제94조 제1항). 상호부조란 조합원들이 조합원 간 상부상조를 목적으로 각자 나누어 낸 상호부조회비를 적립금으로 하여 그 적립금으로 상호부조회비를 낸 조합원에게 혼례, 사망, 질병 등 사회적협동조합의 정관에서 정하는 사유가 생긴 경우에 일정 금액의 상호부조금을 지급하는 사업이다(동법 시행령 제23조 제1항).

사회적협동조합 중에서 상호부조를 하고 있는 대표적 단체는 ‘공익활동가 사회적협동조합 동행’(이하 ‘동행’)이 있다. 동행은 민주주의와 시민사회의 발전을 위해 노력하는 공익활동가들이 정작 그들의 사회적 안전망이 없다는 점에 착안하여, 열악한 근로환경과 어려운 경제적 상황에 놓인 공익활동가를 보호 및 지원하기 위해 만든 단체다. 활동가가 조합원인 사회적협동조합의 구조로, 동행은 상호부조 사업, 경제적 안전망(대출지원) 사업, 활동가 건강 지원 사업, 활동가 재충전지원사업, 활동가 교육지원사업, 활동가 사회주택 지원사업, 활동가 응원 사업 등을 진행하고 있다.¹²⁾

표 8. 2020년 상반기 상호부조 지원사업 현황

월	인원	지원내용	심사위원회	상호부조금액
1-2월	5명	결혼·이혼 3명 출산 1명 암진단 1명	2020.3.5.	2,600,000 원
3월	4명	후유장애 1명 출산 1명	2020.3.23.	1,000,000 원
		출산 1명 결혼·이혼 1명	2020.4.6.	700,000 원
4월	2명	출산 2명	2020.5.7.	1,000,000 원
5월	3명	결혼·이혼 2명 간병비 1명	2020.6.22.	1,400,000 원
6월	4명	결혼·이혼 2명 자녀출생·입양 2명	2020.7.27.	1,400,000 원
합계	18명			8,100,000 원

자료 : 공익활동가 사회적협동조합 동행 홈페이지, “상호부조사업-공지게시판”

<https://www.activistcoop.org/110/?q=YToxOntzOjEyOiJrZXI3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsJjt9&bmode=view&idx=4536422&t=board> (2022. 3. 31. 확인).

12) 공익활동가 사회적협동조합 동행 홈페이지, <https://www.activistcoop.org/> (2022. 3. 31. 확인).

사회적협동조합은 ‘출자금 총액의 한도’에서 상호부조를 할 수 있다(「협동조합 기본법」 제94조 제1항). 그러나 조합원이 상부상조를 목적으로 각자 낸 상호부조회비를 적립금으로 하여 상호부조금을 지급하는 사업을 한다는 점에서(동법 시행령 제23조 제1항), ‘출자금 총액한도’의 규제는 합리적 이유를 찾기 어렵다. 동행도 출자금 총액 한도 규제로 상호부조사업 시행 초기 어려움을 겪기도 했다.

사회적협동조합의 상호부조사업을 ‘일정 금액의 상호부조금을 지급’하는 것으로 제한하고 있다. 좁은 의미의 ‘공제’는 장래의 우연한 사고에 대하여 금전 등의 원조를 하는 것으로 정의할 수 있고 상호부조사업은 조합원의 수요에 따라서 다양한 방식과 형태로 이루어질 수 있는 개념임에도 불구하고, 현행법에서는 그 반대로 ‘공제’는 다양한 형태의 사업 방법을 예정하고 있는 반면, 상호부조는 ‘금전 지급’으로 사업 방법을 제한하고 있어 실제 현장에서도 다양한 서비스를 제공하기 어렵다.

(2) 2010년 이후 자생적으로 생겨난 공제조직

2010년 이후 법과 제도로 보장되지 않는 사회안전망의 사각지대에서 자생적으로 생겨난 공제조직으로 전국주민협동연합회, 재단법인 밴드(舊 한국사회적기업중앙협의회 공제사업단, 이하 ‘밴드’), 사단법인 풀빵(이하 ‘풀빵’) 등이 있다.¹³⁾ 전국주민협동연합회는 지역자활센터를 기반으로 만들어진 자조 모임이다. 조합원이 구좌당 5,000원, 1만 원씩 출자한 돈으로 공제조합을 만들어 대안금융을 시작했다. 전국에 43개 주민협동회가 있는데 이곳을 통해 어려운 주민들을 위한 상호부조 공제사업과 소액대출사업 등을 하고 있다. 쪽방 거주자, 급전이 필요한 사람, 가진 게 없어 관계가 취약한 분들을 위해 삶을 나누는 공동체를 만들고 있다. 그러나 아직 임의단체이기에 자체적으로 공제를 하기엔 한계가 있으며, 공제사업은 사회적협동조합 ‘우리함께’라는 법인을 만들어서 하고 있다.¹⁴⁾

밴드는 사회적기업의 상호부조를 기반으로 시작되었다. 사회적기업은 자금을 조달하는 데 있어서 어려움이 컸다. 2010년대 초 비영리 형태의 사회적기

13) 이향숙, “한국 사회적경제 공제 실태와 제도개선 방안”, 아이쿱협동조합연구소 (2019), 17.

14) 한국공제보험신문, “‘천원의 행복’으로 의료사각지대 해소?”,

<https://www.kongje.or.kr/news/articleView.html?idxno=590> (2020. 6. 8.).

업이 많았는데, 이런 조직은 은행에서 대출을 받기 힘들고 재무제표 등도 온전히 구성되어 있지 않은 경우도 많았다. 그리고 제2금융권을 이용하게 되면 이자율이 높았다. 이러한 어려움을 해소하고자 당사자인 사회적기업들이 공제부금을 납부해서 스스로 재원을 조성하기 시작했다. 현재는 사회적기업만이 아니라 사회적경제 조직 및 유관 기관, 사회적경제종사자까지 그 대상 범위가 확대되면서 상호부조 정신도 확대되고 있다.¹⁵⁾

풀빵은 불안정 노동자들의 권익을 증진하고자 설립된 비영리 단체다. 2021년 4월 고용노동부의 사단법인 설립 허가를 받아 본격적인 업무에 착수한 뒤, 적립형공제 상품을 출시하는 등 활발히 움직이고 있다. 현재 23개 조직이 풀빵과 함께하고 있으며, 총 조합원 수는 7,407명에 달한다. 특히 풀빵은 노동자들과 지원조직의 연합체로, 교사, 소방관, 건설사 등 단일 직종이나 사업자를 위한 공제회가 아니라는 점에서 의미가 크다. 급변하는 노동 환경 변화에 대응하기 위해 공제회를 조직하고, 노동복지 사각지대에 놓여 있는 노동자를 위한 구체적이고 실질적인 상품을 개발해 노동복지를 제공하는 움직임이기 때문이다.¹⁶⁾

3) 국내 공제사업 관련 제도

(1) 「협동조합 기본법」

「협동조합 기본법」이 2012년 제정될 당시에는 공제사업에 관한 규정이 존재하지 않았다. 「협동조합 기본법」이 2014년 1월 개정되면서 기본법상 연합회는 회원을 대상으로 공제사업을 할 수 있게 되었다(제80조의2, 제115조 제2항). 2020년 3월 이종협동조합연합회 규정이 신설되면서, 이종협동조합연합회¹⁷⁾도 회원을 대상으로 공제사업을 할 수 있게 되었다(제115조의7). 다만 회

15) 이향숙, “한국 사회적경제 공제의 커뮤니티 기여”, 한국협동조합연구, 38(2) (2020), 119.

16) 한국공제보험신문, “노동공제회, ‘풀빵’이 꿈꾸는 미래”,

<https://www.kongje.or.kr/news/articleView.html?idxno=1951> (2022. 1. 24.).

17) 이종(異種)협동조합연합회란 「협동조합 기본법」 또는 다른 법률에 따른 협동조합이 공동이익을 도모하기 위하여 설립한 연합회를 말한다. 이종협동조합연합회는 「협동조합 기본법」에 따른 협동조합, 사회적협동조합, 「소비자생활협동조합법」에 따라 설립된 조합, 「신용협동조합법」에 따라 설립된 신용협동조합이 회원이 될 수 있다(「협동조합 기본법」 제115조의4 제1항).

원의 조합원은 공제사업 대상에서 제외된다(제81조 제2항).

기본법상 연합회와 이종협동조합연합회(이하 ‘협동조합연합회 등’)가 공제사업 인가를 받으려면 회원 수가 10인 이상이어야 하며, 출자금 납입총액이 1억원 이상일 것을 요한다.(「협동조합 기본법 시행령」 제16조 제1항).

협동조합연합회 등이 공제사업을 하려면 「협동조합 기본법」 제80조의2 제2항에 의하여 기획재정부장관의 인가를 받아야 한다. 공제사업의 인가를 신청하려는 협동조합연합회 등은 공제사업 인가 신청서에 공제 규정과 기획재정부령으로 정하는 서류를 첨부하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다(「협동조합 기본법 시행령」 제16조 제2항). 공제사업에 대해서는 「협동조합 기본법」 제13조 제4항에 따라 보험업법 적용을 배제한다.

「협동조합 기본법」 공제사업 관련 규정

제13조(다른 법률과의 관계) ④ 협동조합연합회등의 공제사업에 관하여는 「보험업법」을 적용하지 아니한다.

제80조의2(공제사업) ① 제80조제3항에도 불구하고 연합회는 회원들의 상호부조를 위한 공제사업(회원 간 상호부조를 목적으로 회원들이 각자 나누어 낸 공제료를 적립금으로 하여 그 적립금의 한도 내에서 공제료를 낸 회원들을 위하여 실시하는 사업을 말한다)을 할 수 있다. 다만, 회원의 채무 또는 의무 이행 등에 필요한 보증사업은 제외한다.

② 연합회가 제1항에 따른 공제사업을 하려는 때에는 기획재정부장관의 인가를 받아야 한다. 인가받은 사항을 변경하려는 때에도 또한 같다.

③ 기획재정부장관은 제2항에 따른 인가의 신청을 받은 날부터 60일 이내에 인가 여부를 신청인에게 통지하여야 한다.

④ 기획재정부장관이 제3항에서 정한 기간 내에 인가 여부 또는 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장을 신청인에게 통지하지 아니하면 그 기간(민원 처리 관련 법령에 따라 처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간을 말한다)이 끝난 날의 다음 날에 인가를 한 것으로 본다.

⑤ 제2항에 따른 인가의 요건 및 절차 등 인가에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 기획재정부장관은 공제사업의 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정하여 운영할 수 있다.

제81조(사업의 이용) ② 회원인 조합의 조합원이 사업을 이용하는 경우에는 이를 회원이 이용한 것으로 본다. 다만, 제80조의2에 따른 공제사업의 경우에는 그러하지 아니하다.

제115조(준용규정) ② 사회적협동조합연합회에 관하여는 제3장 중 제73조부터 제75조까지, 제77조, 제78조, 제80조, 제80조의2 및 제81조제2항을 준용한다. 이 경우 “연합회”는 “사회적협동조합연합회”로 본다.

제115조의7(준용규정) 이종협동조합연합회의 사업에 관하여는 제80조, 제80조의2 및 제81조를 준용한다. 이 경우 “연합회”는 “이종협동조합연합회”로 본다.

「협동조합 기본법」에 의해 설립된 사회적협동조합은 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 상호부조를 할 수 있다(제94조 제1항). 「협동조합 기본법」 제정 당시 발의된 세 가지 법률안 모두 협동조합의 공제사업을 허용하고 있었으나, 당시 심각한 문제로 대두된 저축은행 사태 등을 내세워 정부 내 금융위원회 등에서 강력히 반대하여 결국 협동조합의 공제사업은 제정 당시 삭제되었다. 다만 협동조합 진영의 강력한 이의제기를 반영하여 사회적협동조합에만 상호부조를 허용하기로 하였다.¹⁸⁾ 사회적협동조합의 상호부조사업의 법적 정의는 “조합원들이 조합원 간 상부상조를 목적으로 각자 나누어 낸 상호부조 회비를 적립금으로 하여 그 적립금으로 상호부조 회비를 낸 조합원에게 혼례, 사망, 질병 등 사회적협동조합의 정관에서 정하는 사유가 생긴 경우에 일정 금액의 상호부조금을 지급하는 사업”이다(「협동조합 기본법 시행령」 제23조 제1항).

사회적협동조합 공제사업(상호부조) 관련 규정
<p>제94조(조합원에 대한 소액대출 및 상호부조) ① 사회적협동조합은 제93조제4항에서 준용하는 제45조제3항에도 불구하고 상호복지 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. 다만, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다. <개정 2014. 1. 21.></p> <p>② 제1항의 사업에 따른 소액대출 이자율, 대출한도, 상호부조의 범위, 상호부조금, 상호부조계약 및 상호부조회비 등 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

「협동조합 기본법」에 의해 설립된 협동조합 중 사회적협동조합이 아닌 협동조합(이하 ‘일반협동조합’)의 경우 상호부조사업을 할 수 없다. 일반협동조합이나 사회적협동조합 모두 구성원의 상호협력에 기반하여 공동의 이익을 증진하는 사업체라는 정체성을 가지고 있으므로, 일반협동조합의 상호부조사업도 허용하여야 한다.

(2) 개별 협동조합법

「수산업협동조합법」, 「신용협동조합법」, 「중소기업협동조합법」 등 개별 협

18) 손낙구, “협동조합기본법 제정의 경과와 취지”, 연세 글로벌 비즈니스 법학연구 5권1호 (2013. 6.), 33.

동조합법은 사업의 종류 중 하나로 공제사업을 명시하고 있다. 아래는 각 공제규정에 관한 법령이다.

「수산업협동조합법」 제60조의2(공제규정)
<p>제60조의2(공제규정) ① 지구별조합이 제60조제1항제4호에 따른 공제사업을 하려면 공제규정을 정하여 해양수산부장관의 인가를 받아야 한다. 공제규정을 변경하려는 때에도 또한 같다.</p> <p>② 제1항에 따른 공제규정에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 공제사업의 실시, 공제계약 및 공제료와 공제사업의 책임준비금, 그 밖에 준비금 적립에 관한 사항 등이 포함되어야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 책임준비금 등은 해양수산부령으로 정하는 기준에 따라 매 회계연도 말에 공제사업의 종류별로 계산하여 적립하여야 한다.</p>
「신용협동조합법」 제97조(공제사업)
<p>제97조(공제사업) ① 조합과 중앙회가 공제사업을 하는 경우에는 공제규정을 정하여 금융위원회의 인가를 받아야 한다.</p> <p>② 제1항의 공제규정에는 금융위원회가 정하는 바에 따라 사업의 실시 방법, 공제계약, 공제료 등을 정하여야 한다.</p> <p>(후략)</p>
「중소기업협동조합법」 제35조의2(공제규정)
<p>제35조의2(공제규정) ① 조합이 제35조제1항제14호에 따른 공제사업을 할 경우에는 공제규정을 정하여 중소벤처기업부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경할 때에도 또한 같다.</p> <p>② 제1항에 따른 공제규정에는 중소벤처기업부령으로 정하는 바에 따라 공제사업의 범위, 공제사업의 실시에 관한 사항, 공제금, 공제계약 및 공제료에 관한 사항, 공제책임준비금 등 공제사업의 운영에 관하여 필요한 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 인가를 받으려는 조합은 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 5억원 이상의 자본금을 보유할 것 2. 공제사업을 수행하기 위하여 필요한 인력 및 전산설비 등 물적시설이 중소벤처기업부령으로 정하는 기준에 적합할 것 3. 사업계획이 재무건전성 등 중소벤처기업부령으로 정하는 기준에 적합할 것

「농업협동조합법」도 과거 공제사업에 대해 규정한 바 있지만, 법률의 개정으로 인해 현재 농업협동조합의 공제사업은 농협생명보험과 농협손해보험으로 분리되었다(「농업협동조합법」 제161조의12).

「농업협동조합법」 제161조의12(농협생명보험 및 농협손해보험)
<p>제161조의12(농협생명보험 및 농협손해보험) ① 중앙회는 공제사업을 전문적이고 효율적으로 수행하기 위하여 공제사업을 분리하여 생명보험업을 영위하는 법인(이하 “농협생명보험”이라 한다)과 손해보험업을 영위하는 법인(이하 “농협손해보험”이라 한다)을 각각 설립한다. 이 경우 그 사업의 분리는 「상법」 제530조의12에 따른 회사의 분할로 보며, 사업의 분리절</p>

차는 같은 법 제530조의3제1항, 제2항 및 제4항, 제530조의4부터 제530조의7까지, 제530조의9부터 제530조의11까지의 규정을 준용하되, 같은 법 제530조의3에 따라 준용되는 같은 법 제434조 중 “출석한 주주의 의결권의 3분의 2 이상의 수와 발행주식 총수의 3분의 1 이상의 수”는 “대의원 과반수의 출석과 출석한 대의원 3분의 2 이상의 찬성”으로 본다.

② 이 법에 특별한 규정이 없으면 농협생명보험 및 농협손해보험에 대해서는 「보험업법」 및 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」을 적용한다.

(3) 민법

공제조직이 개별법에 근거하지 않는 경우, 사단법인 태권도공제회와 같이 민법 제32조에 근거하여 설립된 비영리법인이 공제사업을 수행한다. 또한 공제조직 중 공제조합이 개별법에 근거하는 경우에도 설립자들이 민법 제32조에 따라 공제조합을 법원에 사단법인으로 등기함으로써 설립된다.¹⁹⁾

(4) 소결 - 그 외 다양한 개별법

협동조합 관련 법이나 민법 외에도 공제조직의 근거 법률은 다양하다. 이는 공제와 관련된 기본법이 존재하지 않고, 공제사업이 대부분 개별법에 근거하여 이루어졌기 때문이다. 공제사업과 관련된 규정을 정하고 있는 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」, 「대한소방공제회법」, 「산업발전법」 등 개별법들의 세부 내용은 천차만별이다. 그 내용은 주로 공제조합의 설립 방법, 공제조합 설립을 위한 출자금, 정관, 공제조합의 운영(지배구조, 이사회, 운영위원회, 대의원회의, 공제 임원의 선출), 공제보험 사업의 운영(약관, 요율, 리스크 관리), 감독(감독 주체 및 감독주체의 권한), 회계에 관한 사항(예산 및 결산 방법, 공시), 분쟁조정 등에 관한 내용을 정하고 있다.²⁰⁾

개별법에 근거하여 공제조직들이 공제사업을 하는 경우, 대부분 「민법」과 「상법」을 준용하고 있다. 예를 들어 「한국교직원공제회법」은 “공제회에 관하여 이 법에서 정하는 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.”라고 명시하고 있으며(제25조), 소멸시효의 경우 보험금청구권의 소멸시효를 규정한 상법 제666조를 준용한다(제24조의2).

19) 최창희·홍민지, 앞의 글, 10.

20) 최창희·홍민지, 앞의 글, 27.

「한국교직원공제회법」 제24조의2(소멸시효) 및 제25조(「민법」의 준용)
<p>제24조의2(소멸시효) 회원의 급여를 받을 권리와 부담금의 반환을 청구할 권리는 그 사유가 발생한 날부터 5년간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다. 다만, 보험성격의 급여에 관하여는 「상법」 제662조를 준용한다.</p> <p>제25조(「민법」의 준용) 공제회에 관하여 이 법에서 정하는 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.</p>

4) 협동조합 외 공제사업 조직

국내에서 공제사업을 영위하고 있는 조직들의 현황에 대해 지속적인 파악은 이루어지고 있지 않은 것으로 보인다. 몇몇 문헌에서 국내의 공제사업 관련 현황에 대해 조사한 것이 있으나, 이러한 문헌들은 지금으로부터 다소 시간이 지난 것들이므로 현재의 수치를 반영한다고 보기는 어렵다. 다만 가장 최근에 이루어진 최창희·홍민지(2020)에 따르면 현재 우리나라에서 공제사업을 영위하고 있는 공제조직 수는 총 94개이다.²¹⁾

표 9. 공제사업자 목록

구분	공제상품	공제운영조직
보험 형 공 제	조 합 공 제	손 해 (보 증, 배상, 제3공제)
		건설공제조합, 건설기술용역공제조합(구 건설감리공제조합), 교육시설재난공제회, 기계설비건설공제조합(구 대한설비건설공제조합), 대한건축사협회공제조합, 대한의사협회(의료사고배상책임공제), 상조보증공제조합, 소방산업공제조합, 소프트웨어공제조합, 어린이집안전공제회, 엔지니어링공제조합, 인천학원평생교육시설안전공제회, 자본재공제조합, 전국개별화물자동차운송사업조합연합회, 전국개인택시공제조합, 전국고용서비스협회, 전국렌터카공제조합, 전국버스공제조합, 전국용달화물자동차운송사업연합회, 전국전세버스공제조합, 전국전세버스운송사업조합연합회공제조합, 전국택시공제조합, 전국화물자동차운송사업연합회공제조합, 전기공사공제조합, 전문건설공제조합, 정보통신공제조합, 직접판매공제조합, 태권도공제조합, 학교안전공제중앙회(지역 조합: 강원도, 경기도, 경상남도, 경상북도, 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 부산광역시, 서울특별시, 세종특별자치시, 울산광역시, 인천광역시, 전라남도, 전라북도, 제주특별자치도, 충청남도, 충청북도), 학원안전공제회(강원도, 경기도, 경상남도, 경상북도, 대구광역시, 대전광역시, 서울특별시, 울산광역시, 인천광역시, 전라북도, 충청남도, 충청북도), 한국건설자원공제조합(구 대한건설폐기물공제조합), 한국골재협회공제조합, 한국

21) 최창희·홍민지, “공제보험 현황 조사”, 보험연구원 (2020. 4.), 10.

			공인증개사협회(공인증개사배상책임공제), 한국교직원공제회, 한국사회복지공제회, 한국상조공제조합, 한국선주상호보험조합, 한국외식업중앙회외식가족공제회, 한국자원봉사공제회, 한국자원순환에너지공제조합, 한국조선공업협동조합(중소기업중앙회 위탁사업), 한국콘텐츠공제조합, 한국특수판매공제조합, 한국폐기물재활용공제조합, 한국해운조합
		생명공제, 제3공제	한국교직원공제회
	정 책 성 공제	퇴직금, 복지급여	건설근로자공제회, 중소기업중앙회 공제사업, 과학기술인공제회, 경기도사회복지공제회 기독교대한성결교회교역자공제회, 나라사랑공제회, 행정공제회, 강원도일자리공제조합
상호부조형 공제	사망·퇴직 및 복지 급여	경찰공제회, 군인공제회, 대한소방공제회, 대한지방행정공제회, 한국관세사회, 담배인삼공제회, 세우회, 철도공제조합, 대한의사복지공제회, 교정공제회, 민주화운동공제회, 한국교육안전공제회	

자료 : 최창희·홍민지, “공제보험 현황 조사”, 보험연구원 (2020. 4.), 11.

위 표에 따르면 국내 공제조직의 형태는 협동조합 외에도 협회, 공제조합(공제회), 사업단 등으로 매우 다양하다. 이처럼 공제를 운영하는 조직의 형태가 다양한 이유는 국내 법률 중에서 공제조직을 일률적으로 규율하는 법률이나 정부 부처가 부재하기 때문으로 보인다.

3. 협동조합 공제 특성에 따른 규제 연구

1) 개요

농업협동조합의 공제사업은 농협생명보험과 농협손해보험으로 분리되었고, 「보험업법」의 적용을 받는 보험으로 바뀌었으므로 이 보고서에서는 다루지 않는다. 개별 협동조합공제인 수산업협동조합, 신용협동조합, 새마을금고의 공제사업 법제와, 2010년 법 개정을 통해 공제사업을 할 수 있게 된 소비자생활협동조합의 법제와, 2012년 법 개정을 통해 중소기업중앙회가 아닌 개별 중소기업협동조합에서도 공제사업을 할 수 있게 된 중소기업협동조합의 공제사업 법제를 「협동조합 기본법」의 법제와 비교·분석한다.

2) 수산업협동조합 공제사업 근거 법령 및 감독제도

수산업협동조합(이하 '수협') 공제는 1962년 4월 1일 수협중앙회 발족시 대한수산중앙회로부터 어선 및 선원공제사업을 승계하면서 시작되었다. 1962년에는 어민의 소득증대를 위한 장기저축성 상품인 어선만기공제를 개발 판매하였으며, 1970년 어민후생공제 및 어선자녀공제를 개발하고 생명공제사업을 시작하는 등 생명공제사업과 손해공제사업을 겸영하고 있다.²²⁾ 지구별수협은 수협법 제60조 제1항 제4호, 업종별수협은 같은 법 제107조 제1항 제3호, 수산물가공수협은 같은 법 제112조 제1항 제3호, 수협중앙회는 같은 법 제138조 제1항 제5호에 공제사업이 규정되어 있다.

수협의 경우 처음부터 위와 같은 공제 관련 규정을 모두 갖추지 않았다. 수협법이 1962년 제정될 당시 수협의 목적 범위에 '공제사업'이 포함되고, 수협이 공제규정을 정하고 농림부장관의 승인을 얻으면 공제사업을 할 수 있었다. 공제규정 인가에 관한 규정은 2010년 수협법 개정을 통해 신설되었다(제60조의2).

「수산업협동조합법」²³⁾

[시행 2010. 10. 13.] [법률 제10245호, 2010. 4. 12., 일부개정]

제60조의2(공제규정) ① 지구별조합이 제60조제1항제4호에 따른 공제사업을 하려면 공제규정을 정하여 농림수산식품부장관의 인가를 받아야 한다. 공제규정을 변경하려는 때에도 또한 같다.

② 제1항에 따른 공제규정에는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 공제사업의 실시, 공제계약 및 공제료와 공제사업의 책임준비금, 그 밖에 준비금 적립에 관한 사항 등이 포함되어야 한다.

③ 제2항에 따른 책임준비금 등은 농림수산식품부령으로 정하는 기준에 따라 매 회계연도 말에 공제사업의 종류별로 계산하여 적립하여야 한다.

수협이 공제사업을 하려면 「수산업협동조합법」(이하 '수협법') 제60조의2에 의하여 공제규정을 정해 해양수산부장관의 인가를 받아야 한다. 해양수산부장관은 수협과 수협중앙회의 공제사업의 건전한 육성과 계약자의 보호를 위하여 금융위원회 위원장과 협의하여 감독에 필요한 기준을 정하고 이를 고시하여야 한다(수협법 제169조 제8항). 신용사업 부분에는 은행법상의 금

22) 보험개발원, 『2020년도 보험통계연감』, (2021), 667.

23) 2010년 시행 당시 수협법, 현행 규정이 아님.

용기관으로 규정되지만, 공제사업에 대해서는 수협법 제12조 제1항에 따라 보험업법 적용을 배제한다.

3) 신용협동조합 공제사업 근거 법령 및 감독제도

신용협동조합(이하 '신협')의 공제사업은 1972년 4월 대출받은 조합원이 사망하는 경우 유가족에게 공제금을 지급하여 대출금을 상환할 수 있도록 단체보험인 대부보증공제 및 저축 공제 보급으로 공제사업을 시작하였으며, 1972년 8월 신용협동조합법 제정으로 공제사업의 법적 근거를 마련한 이후 1978년 장학공제를 취급하면서 조합원을 대상으로 공제사업을 시작하였다.²⁴⁾ 신협은 신협법 제39조 제1항 제3호, 신협중앙회는 같은 법 제78조 제1항 제6호에 공제사업이 규정되어 있다.

신협도 처음부터 위와 같은 공제 관련 규정을 모두 갖추지 않았다. 신협법이 1972년 제정될 당시 신협연합회(現 중앙회)의 목적 범위에 '공제사업'이 포함되고, 재무부장관의 승인을 얻으면 공제사업을 할 수 있었다. 공제규정 인가에 관한 규정은 1998년 신협법 개정을 통해 신설되었다(제97조).

「신용협동조합법」²⁵⁾

[시행 1998. 4. 1.] [법률 제5506호, 1998. 1. 13., 전부개정]

제97조 (공제사업) ①조합과 중앙회가 공제사업을 영위하는 때에는 공제규정을 정하여 금융감독위원회의 인가를 받아야 한다.

②제1항의 공제규정에는 총리령이 정하는 바에 의하여 사업의 실시방법, 공제규약, 공제료등을 정하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 공제규정을 변경 또는 폐지하고자 할 때에는 금융감독위원회의 인가를 받아야 한다.

신협이 공제사업을 하려면 「신용협동조합법」(이하 '신협법') 제97조에 의하여 공제규정을 정해 금융위원회의 인가를 받아야 한다. 신협은 다른 협동조합과 다르게 금융위원회가 직접 신협의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 할 수 있다(신협법 제83조). 신용사업 부분에 대해서는 은행법상의 금융기관으로 규정되지만, 공제사업에 대해서는 신협법 제6조 제1항에 따라 보험업법

24) 보험개발원, 위 연감, 675.

25) 1998년 당시 신협법, 현행 규정이 아님.

적용을 배제한다.

4) 새마을금고 공제사업 근거 법령 및 감독제도

새마을금고의 공제사업은 1990년 「새마을금고법」을 개정하여 공제사업의 근거를 마련한 이후 1991년 3월 손해공제사업을, 1992년 생명공제사업을 시작하였다.²⁶⁾ 새마을금고는 「새마을금고법」 제28조 제1항 제5호, 새마을금고 중앙회는 같은 법 제67조 제1항 제6호에 공제사업이 규정되어 있다.

새마을금고도 처음부터 위와 같은 공제 관련 규정을 모두 갖추지 않았다. 「새마을금고법」이 1982년 제정될 당시 새마을금고연합회(現 중앙회)는 금고 및 회원을 위한 공제사업을 할 수 있었고, 새마을금고연합회는 내무부장관이 감독했다. 공제규정 인가에 관한 규정은 1989년 「새마을금고법」 개정을 통해 신설되었다(제55조, 現 제68조로 조문번호 변경).

「새마을금고법」²⁷⁾

[시행 1990. 1. 1.] [법률 제4152호, 1989. 12. 30., 전부개정]

제55조 (공제규정) ①제54조제1항제6호의 사업을 할 때에는 공제규정을 정하여 주무부장관의 인가를 받아야 한다.

②제1항의 공제규정에는 내무부령이 정하는 바에 의하여 사업의 실시방법, 공제계약, 공제료 등을 정하여야 한다.

③제1항의 공제규정을 변경 또는 폐지하고자 할 때에는 주무부장관의 인가를 받아야 한다.

새마을금고가 공제사업을 하려면 「새마을금고법」 제68조에 의하여 공제규정을 정해 행정안전부의 인가를 받아야 한다. 행정안전부장관은 새마을금고와 새마을금고중앙회의 공제사업을 건전한 육성과 계약자의 보호를 위하여 금융위원회 위원장과 협의하여 감독에 필요한 기준을 정하여야 한다(「새마을금고법」 제74조 제7항). 신용사업 부분에는 은행법상의 금융기관으로 규정되지만, 공제사업에 대해서는 「새마을금고법」 제6조 제2항에 따라 보험업법 적용을 배제한다.

5) 소비자생활협동조합 공제사업 근거법령 및 감독제도

소비자생활협동조합(이하 ‘생협’) 연합회 및 전국연합회는 2010년 「소비자생

26) 보험개발원, 앞의 책, 655.

27) 1990년 시행 당시 「새마을금고법」, 현행 규정이 아님.

활협동조합법」(이하 ‘생협법’)이 개정되면서 공제사업을 할 수 있게 되었다. 다만 현재 공제사업을 하고 있는 생협 연합회는 존재하지 않는다.²⁸⁾ 생협 연합회의 공제사업은 생협법 제65조 제1항 제3호에 규정되어 있고, 생협 전국 연합회의 공제사업은 같은 법 제65조 제1항 제3호를 준용한다(제77조 제1항 제1호).

생협 연합회가 공제사업을 하려면 생협법 제66조 제1항에 의하여 공제규정을 정해 공정거래위원회(이하 ‘공정위’)의 인가를 받아야 한다. 공정거래위원회는 공제사업의 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정하여 운영할 수 있다(생협법 제66조 제3항). 공제사업에 대해서는 생협법 제11조 제2항에 따라 보험업법 적용을 배제한다.

「소비자생활협동조합법」²⁹⁾

[시행 2010. 9. 23.] [법률 제10173호, 2010. 3. 22., 전부개정]

제66조(공제규정 등) ① 연합회가 공제사업을 하는 때에는 공제규정을 정하여 공정거래위원회의 인가를 받아야 한다. 공제규정을 변경하고자 하는 때에도 공정거래위원회의 인가를 받아야 한다.

② 제1항에 따른 공제규정에는 공정거래위원회가 정하는 바에 따라 사업의 실시방법, 공제계약 및 공제료 등을 정하여야 한다.

③ 공정거래위원회는 공제사업의 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정하여 운영할 수 있다.

6) 중소기업협동조합 공제사업 근거법령 및 감독제도

중소기업협동조합의 공제사업은 1984년 중소기업중앙회가 중소기업공제사업기금을 개설하면서 시작되었다(「중소기업협동조합법」 제108조). 그 후 2007년 소기업소상공인공제(「중소기업협동조합법」 제115조), 2012년 중소기업보증공제가 출범하였다.³⁰⁾ 「중소기업협동조합법」은 2011년도에 개정되어 중소기업중앙회가 아닌 중소기업협동조합도 2012년부터 공제사업을 시행할 수 있게 되었다. 중소기업중앙회가 아닌 중소기업협동조합은 「중소기업협동조합법」 제35조 제1항 제14호, 제82조 제1항 제10호, 제93조 제1항 제15호에 공제사업이 규정되어 있고, 중소기업중앙회의 공제사업은 제106

28) 한겨레, “국회가 허용한 ‘생협 공제사업’, 12년째 표류 책임은?”,

https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1012805.html (2021. 9. 27.)

29) 2010년 시행 당시 「소비자생활협동조합법」, 현행 규정과 같음.

30) 중소기업중앙회 홈페이지, <https://www.kbiz.or.kr/ko/contents/contents/contents.do?mSeq=435> (2022. 3. 31. 확인)

조 제1항 제8호, 제9호, 제22호에 규정되어 있다.

중소기업중앙회가 아닌 중소기업협동조합도 2012년부터 공제사업을 시행할 수 있게 되면서, 동시에 공제규정 인가에 관한 규정이 신설되었다(제35조의 2).

중소기업협동조합법³¹⁾

[시행 2012. 1. 26.] [법률 제10953호, 2011. 7. 25., 일부개정]

제35조의2(공제규정) ① 조합이 제35조제1항제14호에 따른 공제사업을 할 경우에는 공제규정을 정하여 주무관청의 인가를 받아야 한다. 이를 변경할 때에도 또한 같다.

② 제1항에 따른 공제규정에는 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 공제사업의 범위, 공제사업의 실시에 관한 사항, 공제금, 공제계약 및 공제료에 관한 사항, 공제책임준비금 등 공제사업의 운영에 관하여 필요한 사항이 포함되어야 한다.

중소기업협동조합이 공제사업을 하려면 「중소기업협동조합법」 제35조의2에 의하여 공제규정을 정해 중소벤처기업부장관의 인가를 받아야 한다. 중소벤처기업부장관은 중소기업협동조합의 공제사업의 건전한 육성과 계약자의 보호를 위하여 금융위원회 위원장과 협의하여 감독에 필요한 기준을 정하고 이를 고시하여야 한다(「중소기업협동조합법」 제12조 제4항). 소기업·소상공인공제에 관하여는 「중소기업협동조합법」 제121조에 따라 보험업법 적용을 배제한다.

7) 협동조합 기본법 공제사업 법제와의 비교³²⁾

(1) 공제사업 요건

개별법상 협동조합의 공제사업은 각 협동조합의 주무부처의 인가를 받아야 한다. 그 심사대상은 공제규정이다. 협동조합연합회 등도 공제규정을 정하여 기획재정부장관에 제출해야 한다(「협동조합 기본법 시행령」 제16조 제2항). 각 협동조합의 공제규정에는 사업 실시방법, 공제계약, 공제료 등을 정하여야 한다. 위 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

31) 2012년 시행 당시 중소기업협동조합법, 현행 규정이 아님.

32) 오영수 외 2, 앞의 글, 목차 'Ⅲ. 2. 일반공제 규제 현황 비교'를 참조하여 작성함.

표 10. 각 협동조합별 공제 인가 필요 요건

	협동조합 기본법	생협법	수협법	신협법	새마을 금고법	중소기업 협동조합법
주무 부처	기획재정부	공정거래 위원회	해양 수산부	금융 위원회	행정 안전부	중소벤처 기업부
인가 필요	0	0	0	0	0	0

중소기업협동조합의 경우 「중소기업협동조합법」에 공제규정의 인가를 받으려는 중소기업협동조합의 요건을 명시하고 있다(제35조의2 제3항). 다른 개별법 협동조합 법률의 경우 인가 요건을 법률로 명시하고 있는 곳은 없다.

「중소기업협동조합법」 제35조의2(공제규정)
<p>(전략)</p> <p>③ 제1항에 따른 인가를 받으려는 조합은 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 5억원 이상의 자본금을 보유할 것 2. 공제사업을 수행하기 위하여 필요한 인력 및 전산설비 등 물적시설이 중소벤처기업부령으로 정하는 기준에 적합할 것 3. 사업계획이 재무건전성 등 중소벤처기업부령으로 정하는 기준에 적합할 것

(2) 공제사업 주체

생협을 제외한 개별법 협동조합들은 법적으로 개별 협동조합이든, 중앙회든 모두 공제사업을 할 수 있다. 그러나 수협, 신협, 새마을금고는 협동조합의 중앙회만이 공제규정 인가를 받아 공제사업을 영위하고 있다. 수협, 신협, 새마을금고는 공제사업의 영위주체가 아니라 대리취급기관으로서 중앙회의 업무위탁을 받아 중앙회가 처리하여야 할 공제업무의 일부를 대리하여 취급하고 있다.³³⁾ 중소기업협동조합의 경우 중앙회뿐만 아니라 개별 협동조합도 공제사업을 하고 있다. 생협의 경우 다른 협동조합들과 다르게 생협 연합회와 생협 전국연합회만이 공제사업이 가능하다. 협동조합연합회 등도 회원(개별조합)은 공제사업을 수행할 수 없다. 위 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

33) 오영수 외 2, 앞의 글, 50.

표 11. 각 협동조합별 개별조합 및 중앙회의 공제사업 수행 여부 정리

	협동조합 기본법	생협법	수협법	신협법	새마을 금고법	중소기업 협동조합법
개별 조합	공제사업 X	공제사업 X	공제사업 0 (중앙회 업무위탁)	공제사업 0 (중앙회 업무위탁)	공제사업 0 (중앙회 업무위탁)	공제사업 0
중앙회 (연합회)	공제사업 0	공제사업 0	공제사업 0	공제사업 0	공제사업 0	공제사업 0

(3) 공제사업 대상

수협, 신협, 새마을금고의 경우 조합원뿐만 아니라 비조합원까지 공제사업을 이용할 수 있다(수협법 제61조 제1항, 신협법 제40조 제1항, 「새마을금고법」 제30조). 이와 달리 협동조합연합회등의 비조합원은 공제사업을 이용할 수 없다(「협동조합 기본법」 제81조 제1항). 생협의 경우에도 비조합원은 공제사업을 이용할 수 없다(생협법 제67조 제1항).

많은 국가의 협동조합법제에서 비조합원의 사업 이용을 규제하는 것은 협동조합의 상호성을 유지하고 발전시키기 위함이다³⁴⁾. 다만 협동조합연합회등의 공제사업은 회원들만이 사업대상이고, 회원 조합의 조합원은 공제사업을 이용하지 못한다는 점에서 조합원들을 상대로 공제사업이 가능한 중소기업협동조합, 생협의 공제와도 차이가 있다(「협동조합 기본법」 제81조 제2항).

「협동조합 기본법」 제81조(사업의 이용)
① 연합회는 대통령령으로 정하는 사업을 제외하고는 회원의 이용에 지장이 없는 범위에서 정관으로 정하는 바에 따라 회원이 아닌 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 있다. ② 회원인 조합의 조합원이 사업을 이용하는 경우에는 이를 회원이 이용한 것으로 본다. 다만, 제80조의2에 따른 공제사업의 경우에는 그러하지 아니하다.

34) 김용진·김형미·최은주·신창섭·이태영·김재원, “사회적 가치 실현을 위한 협동조합법제 체계화 방안”, 한국법제연구원 (2020. 5.), 43.

중소기업협동조합의 경우 비조합원도 공제사업을 이용할 수 있으나, 조합원의 이용에 지장이 없는 경우에 정관으로 정하는 바에 따라 이용하게 할 수 있다(「중소기업협동조합법」 제35조 제3항). 중소기업협동조합 정관례에 의하면, 중소기업협동조합은 이사회 의결을 거쳐 비조합원에게 사업을 이용하게 할 수 있다(중소벤처기업부고시 제2021-16호, 제22조 제3항).

「중소기업협동조합법」 제35조(업무)
(전략) ③조합은 조합원의 이용에 지장이 없는 경우에는 정관으로 정하는 바에 따라 조합원 외의 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 있다.

위 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

표 12. 각 협동조합별 비조합원 이용가부

	협동조합 기본법	생협법	수협법	신협법	새마을 금고법	중소기업 협동조합법
비조합원 이용가부	X	X	0	0	0	이사회 의결필요
개별보합 조합원 이용	X	0	0	0	0	0

(4) 감독

수협의 경우 해양수산부장관은 수협법에 따라 수협, 수협중앙회의 업무를 감독하며, 수협법 시행령에 따라 감독을 위하여 필요한 명령과 조치를 할 수 있다(수협법 제169조 제1항). 해양수산부장관은 위 직무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 금융위원회에 수협 및 수협 중앙회에 대한 검사를 요청할 수 있다(같은 조 제2항). 해양수산부장관은 금융위원회 위원장과 협의하여 「수산업협동조합 공제사업 감독기준」을 정하고 이를 고시하고 있다(같은 법 제169조 제8항).

새마을금고의 경우도 수협·농협·신협과 유사하다. 행정안전부장관은 새마을금고, 새마을금고중앙회의 업무를 감독하며, 공제사업의 경우 금융위원회와 협의하여 감독한다(「새마을금고법」 제74조 제1항). 행정안전부장관은 새마을금고, 새마을금고중앙회를 검사하기 위하여 필요한 경우에는 금융감독원장에게 지원요청을 할 수 있다(같은 조 제4항). 행정안전부장관은 금융위원회 위원장과 협의하여 「새마을금고 감독기준」을 정하고 이를 고시하고 있다(같은 법 제74조 제7항).

신협의 경우에는 주무부처가 금융위원회이다. 신협과 신협중앙회의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 할 수 있다(신협법 제83조 제1항). 금융감독원장은 그 소속 직원으로 하여금 신협 또는 신협중앙회의 업무와 재산에 관하여 검사를 하게 할 수 있다(같은 조 제2항). 금융위원회는 「상호금융업감독규정」을 정하고 이를 고시하고 있다(같은 법 제97조 제2항).

중소기업협동조합의 경우 중소벤처기업부장관이 중소기업협동조합의 공제사업을 감독한다(「중소기업협동조합법」 제12조 제2항). 주무관청은 중소기업협동조합의 업무 또는 회계가 「중소기업협동조합법」이나 정관에 위반된다고 인정할 만한 상당한 이유가 있으면 중소기업협동조합으로부터 그 업무나 회계에 관하여 필요한 보고를 받거나 그 업무나 회계의 상황을 검사할 수 있다(같은 법 제131조 제1항). 중소벤처기업부장관은 금융위원회 위원장과 협의하여 「중소기업협동조합 공제사업 감독기준」을 정하고 이를 고시하고 있다(같은 법 제12조 제4항).

생협의 경우 공정위가 생협 및 생협 연합회, 전국연합회의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 할 수 있다(생협법 제81조 제1항, 제2항). 공정위는 생협 연합회 및 생협 전국연합회에 대하여 그 업무 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 조합의 업무상황·장부·서류, 그 밖에 필요한 사항을 검사하게 할 수 있다(같은 조 제3항). 공정위는 공제사업의 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정하여 운영할 수 있지만, 아직 그 기준을 정하여 고시하지 않고 있다.

협동조합연합회의 경우 기획재정부장은 「협동조합 기본법」을 위반하는 경우를 제외하고는 협동조합연합회에 대해 행사할 수 있는 감독 권한이 없다. 다만 사회적협동조합연합회는 사회적협동조합의 감독규정을 준용한다(「협동조

합 기본법」 제111조부터 제113조까지, 제115조제3항). 이종협동조합연합회의 경우 기획재정부장관은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 설립인가를 받은 경우 등 사유가 발생하면 설립인가를 취소할 수 있으며(같은 법 제115조의11 제1항), 사회적협동조합의 감독규정을 준용한다(같은 법 제115조의13). 기획재정부장관은 사회적협동조합에 대하여 그 업무 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 해당 사회적협동조합의 업무상황·장부·서류, 그 밖에 필요한 사항을 검사하게 할 수 있다(제111조 제2항). 기획재정부장관은 공제사업의 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정하여 운영할 수 있지만, 아직 그 기준을 정하여 고시하지 않고 있다.

위 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

표 13. 각 협동조합별 감독기준

	협동조합 기본법	생협법	수협법	신협법	새마을금고법	중소기업 협동조합법
감독	기획재정부 (협동조합 연합회X)	공정거래 위원회	해양수산부	금융위원회	행정안전부 (금융위원회 협의)	중소벤처 기업부
검사	기획재정부	공정거래 위원회	금융위원회 검사 요청	금융감독원 검사	금융감독원 지원 요청	중소벤처 기업부
감독기준	기획재정부 (감독기준 없고 가이드라인 있 음)	공정거래 위원회 (감독기준 현재 없음)	해양수산부 (금융위원회 협의)	금융위원회	행정안전부 (금융위원회 협의)	중소벤처 기업부 (금융위원회 협의)

(5) 협동조합 공제사업 비교분석

협동조합연합회등과 달리 수협, 신협, 새마을금고는 조합원이 아닌 자를 대상으로 공제사업을 실시하고 있다. 보험은 불특정 다수를 상대로 신속하게 대량의 계약을 처리하기 위해서 계약내용을 미리 일방적으로 정하는 것에서 ‘부합계약성’이라는 특성을 가진다. 부합계약이란, 약관을 통해서 체결되고, 약관이 개별적 합의의 대상이 아닌 계약이다. 상대방은 약관에 의한 체결에 응하든가, 아니면 체결을 포기하는 선택만 가능하다.³⁵⁾ 개별 협동조합공제도 회원

의 범위를 넘어 일반인을 대상으로 영업하면서 계약의 정형화와 표준화를 지향함에 따라 보험과 마찬가지로 ‘부합계약성’이라는 특성을 가지게 되었다. 이러한 점에서 개별 협동조합공제와 보험은 동일한 성격이 있다고 할 수 있고,³⁵⁾ 많은 문헌에서 개별 협동조합공제사업을 보험과 유사하다고 설명하고 있다. 그러나 「협동조합 기본법」에 의해 설립된 협동조합연합회 등은 연합회의 회원인 조합만을 대상으로 공제사업을 할 수 있다는 점에서 개별 협동조합공제와 다르다.

또한 협동조합연합회등은 회원(개별 조합)의 조합원을 대상으로 공제사업을 수행할 수 없다는 점에서 생협의 공제와도 차이가 있다. 특히 이 보고서에서 비교한 다른 개별법 협동조합들은 조합원을 대상으로 공제사업이 가능하다는 점에서 기본법과 개별법 간 체계정당성의 원리와 관련한 문제를 제기할 수 있다. 예를 들어 신협중앙회와 생협 연합회는 개별 조합원을 대상으로 하는 공제사업이 가능하지만, 신협과 생협이 「협동조합 기본법」에 의해 이종협동조합연합회를 만드는 경우 이종협동조합연합회는 조합원을 대상으로 하는 공제사업을 할 수 없다.

생협을 제외한 각 개별 협동조합에 ‘공제사업의 감독에 필요한 기준’이 존재하는 것과 달리, 「협동조합 기본법」 제80조의2 제6항에서 규정하고 있는 ‘공제사업의 감독에 필요한 기준’은 아직 만들어지지 않고 ‘공제사업 가이드라인’만 발표한 상황이다.

협동조합연합회등이 회원(개별 조합)의 조합원을 대상으로 공제사업을 수행할 수 있게 하면서 공제사업의 원활하고 안정적인 시행을 위해 기획재정부가 이미 존재하고 있는 개별법 협동조합들의 공제사업 감독기준을 참고하고, 협동조합의 조합원간 상호부조성 공제라는 특성을 반영해 사업이 현실 가능하도록 ‘협동조합연합회등 공제사업 감독기준(가칭)’을 제정할 필요가 있다.

「협동조합 기본법」의 공제사업과 각 협동조합의 공제사업을 전체적으로 비교한 표는 아래와 같다.

35) 한기정, 『보험법』, 박영사 (2021), 53, 54.

36) 오영수 외 2, 앞의 글, 42.

표 14. 각 협동조합별 공제사업 비교

	협동조합 기본법	생협법	수협법	신협법	새마을 금고법	중소기업 협동조합법
주무 부처	기획재정부	공정거래 위원회	해양수산부	금융위원회	행정안전부	중소벤처 기업부
인가 필요	0	0	0	0	0	0
개별 조합	공제사업 X	공제사업 X	공제사업 0 (중앙회 업무위탁)	공제사업 0 (중앙회 업무위탁)	공제사업 0 (중앙회 업무위탁)	공제사업 0
중앙회 (연합회)	공제사업 0 (조합 대상만 가능)	공제사업 0	공제사업 0	공제사업 0	공제사업 0	공제사업 0
비조합원 이용가부	X	X	0	0	0	이사회 의결 필요
개별조합 조합원 이용	X	0	0	0	0	0 (중소기업 자)
감독	기획재정부	공정거래 위원회	해양수산부	금융위원회	행정안전부 (금융위원회 협의)	중소벤처 기업부
검사	기획재정부	공정거래 위원회	금융위원회 검사 요청	금융감독원 검사	금융감독원 지원 요청	중소벤처 기업부
감독기준	기획재정부 (감독기준 없고 가이드라인 있 음)	공정거래 위원회 (감독기준 현재 없음)	해양수산부 (금융위원회 협의)	금융위원회	행정안전부 (금융위원회 협의)	중소벤처 기업부 (금융위원회 협의)

(6) 그 외 개별법 공제 주요 규제 요약

이외 다양한 개별법에 근거한 공제조직을 살펴보면, 인허가 없이 단순히 조
합을 법인으로 등기함으로써 공제사업을 영위하는 조직도 있다. 또한 많은 공
제회나 공제조합의 법 규제 중에는 금융위와의 협의, 재무건전성 규제, 분쟁
조정 등의 사항이 없거나 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

표 15. 공제 관련 개별법 요약

법	설립 ¹⁾	사업 ²⁾	정관 ³⁾	지배 구조 ⁴⁾	주무 감독 ⁵⁾	금융 감독 ⁶⁾	공시 의무 ⁷⁾	보험 엄법 적용 ⁸⁾	재무건 전성 규제 ⁹⁾	분쟁 조정 ¹⁰⁾
건설근로자의 고용개 선 등에 관한 법률	1	0	0	0	0				준	
건설기술진흥법	1	0	0	0	0	0				
건설산업기본법	1	0	0	0	0			X	준	0
건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률	1	0	0		0			X		
건축사법	1	0	0		0					
경찰공제회법	2	0	0	0			0		준	
골재채취법	1	0	0		0	△				
공인중개사법	1	X	X		0	△	0		재	
과학기술인공제회법	2	0	0	0	0		0		준	
교정공제회법	2	0	0		0				준	
군인공제회법	2	0	0	0	0		0		준	
대한소방공제회법	2	0	0	0			0		준	
대한지방행정공제회법	2	0	0	0			0		준	
방문판매 등에 관한 법률	1	0	0	0	0					
사회복지사법 ¹¹⁾	1	0	0	0	0				준	
산업발전법	1	0	0						준	
선주상호보험조합법	1	0	0	0	△	0				
소방산업의 진흥에 관 한 법률	1	0	0		0				준	
소프트웨어산업 진흥 법	1	0	0		△				준	
식품위생법	1	0	X	0	0					
엔지니어링산업 진흥 법	1	0	0		0					
여객자동차 운수사업 법	1	0	0	0	0				재	0
영유아보육법	1	X	0		0					
의료분쟁조정법 ¹²⁾	1	X	0							
자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률	1	X	0		0					
전기공사공제조합법	2	0	0	0	0				준	
정보통신공사업법	1	0	X		△					
중소기업협동조합법	1	X	0	0	0				준	
직업안정법	1	X	0							
콘텐츠산업 진흥법	1	0	0		0		0		준	
폐기물관리법	2	0	X							
학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	2	0	0	0	0					
학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률	2	0	X	0						
한국교직원공제회법	2	0	0	0					준	
한국지방재정공제회법	2	0	0	0			0		준	
한국해운조합법	1	X	0	0	0		0			
할부거래에 관한 법률	1	0	0		0		0			

화물자동차 운수사업 법	1	0	0	0	0				재	0
--------------------	---	---	---	---	---	--	--	--	---	---

1) 주무부처 인가/허가(1), 설립 가능(2), 2) 사업 내용이 법에 정해져 있는지 여부, 3) 정관에 기재되는 내용이 정해져 있는지 여부, 4) 지배구조에 대한 내용이 법에 정해져 있는지 여부, 5) 주무부처의 감독 권한(조사, 검사, 시정명령, 직원해임요구 등) 여부, 6) 금융감독원의 감독 권한, 7) 공시의무, 8) 보험업법 적용 배제 여부, 9) 재무건전성 관련 규제(준:준비금, 재:재무건전성), 10) 주무부처의 분쟁조정위원회 존재 여부, 11) 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률, 12) 의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률

자료 : 최창희·홍민지, “공제보험 현황 조사”, 보험연구원 (2020. 4.)

4. 소결

우리나라 공제의 역사, 법제도 현황, 공제사업 현황, 협동조합 간 공제사업 법제 비교를 살펴보았다. 우리나라는 공제와 관련한 기본법이 존재하지 않고, 공제의 근거법이 다양하다. 그 중 협동조합의 공제는 ‘개별 협동조합공제’, ‘조합공제’, ‘정책성공제’ 등 다양한 유형으로 나타나고 있다.

2012년 제정된 「협동조합 기본법」에서는 구성원의 상호부조를 위한 사업으로 협동조합연합회등의 ‘회원을 위한 공제사업’(제80조의2, 제115조의7)과 사회적협동조합의 ‘조합원을 위한 소액대출 및 상호부조 사업’(제94조)을 허용하고 있다. 협동조합연합회등의 경우 아직 공제사업을 하는 곳은 없지만, 사회적협동조합의 경우 동행, 전국주민협동연합회의 ‘우리함께’ 등 조합원을 위한 상호부조 사업을 하는 곳이 있으며, 다양한 사례들을 만들어내고 있다.

다만 사회적협동조합만 상호부조 사업을 허용해준 것은 아쉬운 부분이다. 협동조합이란 공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는 사업체를 통하여 공통의 경제적·사회적·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직이므로, 일반협동조합에도 조합원에 대한 상호부조를 허용해야 한다.

「협동조합 기본법」 상의 공제와 개별 협동조합공제의 가장 큰 차이점은 조합원 아닌 자를 대상으로 공제사업을 실시하는지 여부다. 협동조합연합회 등은 연합회 회원만을 대상으로 공제사업을 할 수 있다는 점에서 개별 협동조합공제와 다르다. 따라서 기존의 개별 협동조합공제에 적용되던 규제와 감독은 「협동조합 기본법」 상의 공제에는 달리 적용되어야 한다.

또한 개별법 협동조합들과 다르게 「협동조합 기본법」 상의 공제는 회원(조합)의 조합원을 대상으로 공제사업을 할 수 없다. 다른 협동조합 법들과 비교

해보았을 때, 특별히 개별조합 조합원에 대해서 공제사업을 배제한 합리적 이유를 찾기 어렵다. 협동조합연합회 등의 공제사업이 자조적 사회안전망으로서 상호부조의 기능을 하기 위해서는 개별 조합원들이 협동조합연합회 등의 공제사업을 이용할 수 있게 제도가 개선될 필요가 있다.

[참고자료]

표 16. 수산업협동조합 공제사업과 보험회사의 비교

구분	수산업협동조합 공제사업	보험회사
근거법	수산업협동조합법(1962)	보험업법(1962)
감독관청	해양수산부	금융위원회
면허요건	해양수산부 장관 인가 필요	보험업 허가 필요
조직형태	지구별 수산업협동조합, 업종별 수산업협동조합, 수산물가공 수산업협동조합, 수산업협동조합중앙회	주식회사, 상호회사, 외국보험회사
재무요건	지급여력비율은 100분의 100 이상을 유지할 것	300억 이상의 자본금 또는 기금 (일부 보험종목 또는 소액단기전문보험의 경우 다름)
상품규제	제한 없음	생명보험 손해보험 경영금지
모집체제 및 규제	수산업협동조합이 실시하는 공제모집 자격시험 합격자, 수산업협동조합이 인정하는 보험관련 자격증 소지자	보험설계사, 보험대리점, 보험중개사, 보험회사의 임직원
자산운용·투자 규제	금지 또는 제한되는 자산운용 (상품 또는 유가증권에 대한 투기를 목적으로 하는 자금의 대출, 직접·간접을 불문하고 정치자금의 대출, 자산운용의 건전성을 크게 해할 우려가 있는 행위)	금지 또는 제한되는 자산운용 (대통령령으로 정하는 부동산이 아닌 부동산의 소유, 상품이나 유가증권에 대한 투자를 목적으로 하는 자금의 대출, 보험회사의 주식을 사도록 하기 위한 대출, 정치자금의 대출, 해당 보험회사의 임직원에 대한 대출)
책임준비금의 적립	적립의무 있음	적립의무 있음
공시	중앙회는 공제계약자 보호를 위하여 재무 및 손익에 관한 사항 등 공시	보험계약자를 보호하기 위하여 재무 및 손익에 관한 사항 등 필요한 사항 공시
감독 및 검사	해양수산부장관은 업무를 감독하며, 감독을 위하여 필요한 명령과 조치를 할 수 있음. 필요하다고 인정되는 경우 금융위원회에 조합, 중앙회에 대한 검사를 요청할 수 있음.	금융위원회는 보험회사에 감독업무의 수행과 관련한 주주 현황, 그 밖에 사업에 관한 보고 또는 자료 제출을 명할 수 있음. 보험회사는 그 업무 및 자산상황에 관하여 금융감독원의 검사를 받아야 함.
적기시정조치	경영개선권고, 경영개선요구, 경영개선명령, 공제사업의 전부 정지	주의·경고, 해당 위반행위에 대한 시정명령, 영업 전부의 정지, 보험업의 허가 취소

자료 : 수산업협동조합법, 보험업법에서 필자 작성

제2장. 일본의 공제 역사와 관련 제도 현황

이향숙 재단법인 iCOOP협동조합연구소 선임연구원

1. 일본 공제 역사

일본에는 중세 이후, 한국의 두레, 계와 비슷하게 서민 사이에서 자연적으로 발생한 공조(共助) 조직이 존재했다. 그러나 메이지시대(明治, 1868년~1912년)에 근대화가 시작되자 많이 소멸했다. 한편 ‘부국강병’을 추구한 메이지 정부는 유럽과 미국의 선진적인 제도를 일본에 이식하려고 노력했으며 독일의 협동조합에 주목했다. 메이지 정부는 ‘협동조합제도가 국민의 다수를 차지하던 농민의 생활 안정에 기여하고 결과적으로 정치 안정으로도 이어진다’라고 생각하고 1900년 산업조합법을 성립했다. 산업조합법은 일본 최초의 협동조합법이며 가입·탈퇴의 자유, 1인 1표란 원칙이 담겨있다. 산업조합은, 농협, 생협, 신용금고 등의 모체가 되었다. 다이쇼시대(大正, 1912년~1926년)에 들어서자, 산업조합에 의한 보험 경영 사상이 나타나기 시작했다. 1924년 제20회 전국산업조합대회에서 ‘생명보험사업 개시의 건’이 공식적인 요청에 의해 제안되고 결의되었다. 이후에도 1935년 무렵까지 대회 결의되었으나 실현되지 않았다. 산업조합에 따른 보험이 보험업법 안에서 제도화해야 한다고 가가와 도요히코(賀川豊彦)를 중심으로 주장했으나 실현되지 않았다. 이것은 당시 감독관청인 오쿠라쇼(大蔵省)³⁷⁾가 ‘불허가’ 방침을 내세웠던 점, 보험업계가 산업조합의 진출을 강하게 반대했던 점 등이 이유였다. 그래서 가가와 도요히코 등은 보험회사의 매수를 기획하고 그 결과, 손해보험회사 2개 사를 매수·합병해서 1942년에 현재의 공영화재해상보험을 설립했다. 산업조합 수뇌부 중 다수가 임원의 중추를 차지해서 발족했다. 그 후 1947년~1949년에 걸쳐서 각종 협동조합법이 제정되었으며, 그 사업의 하나로 공제사업이 시행되었다.³⁸⁾

37) 2001년 조직개편에 따라 ‘재무성’으로 바뀜. 한국의 기획재정부와 유사.

38) 日本共済協会, 『日本の共済事業ファクトブック2018』, 2018, p.7.

2. 일본 공제 법 현황

일본에서는 협동조합법 내 공제규정에 근거해서 공제사업을 실시하는 단체가 다수를 차지한다.³⁹⁾

농업협동조합법, 수산업협동조합법, 소비생활협동조합법, 중소기업등협동조합법 4개의 법률에 근거해서 공제사업을 실시한다. 공제사업의 감독 역시 각종 협동조합법에 근거해서 감독관청도 나뉜다.

표 17. 각종 협동조합법에 근거해서 공제사업을 실시하는 단체

근거법	법제정년도	근거법 소관청
농업협동조합법	1947년	농림수산성
수산업협동조합법	1948년	농림수산성
소비생활협동조합법	1948년	후생노동성
중소기업등협동조합법	1949년	경제산업성

자료 : 日本共済協会, 『日本の共済事業ファクトブック2018』, 2018.

일본 농업협동조합법⁴⁰⁾에는 사업의 종류(제10조)에 농업협동조합 및 농업협동조합연합회가 ‘공제에 관한 시설’을 행할 수 있다고 명시하고 있다. 수산업협동조합법⁴¹⁾에는 사업의 종류(제11조)에 어업협동조합이 ‘조합원 공제에 관한 사업’을 행할 수 있다고 명시하고 있다. 소비생활협동조합법⁴²⁾에는 사업의 종류(제10조)에 ‘조합원의 생활 공제를 도모하는 사업’을 소비생활협동조합 및 소비생활협동조합연합회가 행할 수 있다고 명시하고 있다. 중소기업등협동조합법⁴³⁾에는 사업(제9조의2제1항제3호)에 사업협동조합 및 사업협동소조합은 조합원의 복리후생에 관한 사업을 할 수 있다고 명시하고 있다.

39) 日本共済協会, 『日本の共済事業ファクトブック2018』, 2018.

40) 일본 농업협동조합법, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000132>

41) 일본 수산업협동조합법, https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=323AC0000000242_20210301_501AC0000000071

42) 일본 소비생활협동조합법, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=323AC0000000200>

43) 일본 중소기업등협동조합법, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=324AC00000001>

일본 농업협동조합법
제10조 농업협동조합 및 농업협동조합연합회는, 다음 사업의 전부 또는 일부를 행할 수 있다. 10. 공제에 관한 시설
일본 수산업협동조합법
제11조 어업협동조합은 다음 사업의 전부 또는 일부를 행할 수 있다. 12. 조합원의 공제에 관한 사업
제93조 수산가공업협동조합은 다음 사업의 전부 또는 일부를 할 수 있다. 6의2 조합원의 공제에 관한 사업
제100조의2 공제수산업협동조합연합회는 다음 사업을 할 수 있다. 1. 연합회를 직접 또는 간접으로 구성하는 자의 공제에 관한 사업 2. 전 호의 사업에 부대한 사업 ② 연합회는 소속원을 위해 보험회사 그 외 주무대신이 지정하는 이에 준하는 자의 업무 대리 또는 사무 대행의 사업을 할 수 있다.
일본 소비생활협동조합법
제10조 조합(소비생활협동조합 또는 소비생활협동조합연합회)은 다음 사업의 전부 또는 일부를 할 수 있다. 4. 조합원 생활의 공제를 도모하는 사업
일본 중소기업협동조합법
제9조의 2 사업협동조합 및 사업협동소조합은 다음 사업의 전부 또는 일부를 할 수 있다. 3. 조합원의 복리후생에 관한 사업

다음으로는 공적공제·보험제도로써 각종 재해보상법에 근거해서 농업·어업의 수확·어획이나 어선의 손해를 보전하는 공제·보험사업을 실시하는 단체를 살펴볼 수 있다.⁴⁴⁾

농업보험법⁴⁵⁾에 따르면 ‘농업경영 안정을 도모하기 위해 재해 그 외 뜻하지 않은 사고에 의해 농업자가 받은 손실을 보전하는 공제사업 및 이들 사고 및 농산물의 수급 변동 그 외 사정에 따라 농업자가 받는 농업수입의 감소에 따른 농업 경영 영향을 완화하는 보험의 사업을 행하는 농업보험의 제도를 확

44) 日本共済協会, 『日本の共済事業ファクトブック2018』, 2018.

45) 일본 농업보험법, https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000185_20200401_429AC000000004

립하고 이로써 농업의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 하며(제1조), 농업보험은 농업공제조합 또는 농업공제조합연합회 또는 시정촌(市町村)에서 행하는 농업공제사업, 농업공제책임보험사업, 농업경영수입보험사업, 정부가 행하는 재보험사업 또는 보험사업을 말한다(제2조). 이를 근거로 해서 설립된 단체로 농업공제조합, NOSAI협회가 있다.

어업재해보상법⁴⁶⁾은 중소어업자가 영위하는 어업에서 이상 사건 또는 불의의 사고에 의해 입은 손실을 보전하기 위해 그 협동조직을 기반으로 한 어업공제단체와 정부가 하는 어업재해보상 제도 및 그 건전하고 원활한 운영을 확보하기 위한 조치를 정하고 중소어업자의 어업재생산 저해의 방지 및 어업경영의 안정에 기여하는 것을 목적으로 하며(제1조), 어업재해보상 제도는 어업공제조합이 행하는 어업공제사업, 어업공제조합연합회가 행하는 어업재생공제사업 또는 어업공제사업 및 정부가 행하는 어업공제보험사업에 의해 중소어업자의 상호구제 정신을 기초로 해서 그 어획 금액 또는 양식에 관계하는 생산금액의 감소 또는 양식수산동식물, 양식시설 또는 어구에 관련한 손해에 관해 필요한 급부를 하는 제도라고 한다(제2조). 이를 근거로 해서 설립된 조합은 어업공제조합, 전국어업공제조합연합회가 있다.

「어선손해등보상법」⁴⁷⁾은 어선의 불의의 사고에 따른 손해 복구 및 적기(適期) 갱신(更新)을 용이하게 하고 어선의 운반에 따른 예기치 않은 비용 부담 및 책임 등의 발생 때문에 어업경영이 곤란해지는 것을 방지하고 어선에 적재된 어획물 등에 불의의 사고에 의한 손해를 보전하는 조치를 정하고 이들을 보완하는 조치를 강구해서 이로써 어업경영 안정에 기여하는 것을 목적으로 하며(제1조), 어선손해등보상은 어선보험조합이 행하는 어선보험사업, 어선선주책임보험사업, 어선승조선주보험사업 및 어선적하보험사업과 정부가 행하는 어선보험재보험사업, 어선선주책임보험재보험사업 및 어선적하보험재보험사업을 말한다(제2조). 일본어선보험조합이 「어선손해등보상법」에 기반해서 설립된 조합이다.

46) 일본 어선재해보상법, https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=339AC0000000158_20201201_430AC0000000095

47) 일본 어선손해등보상법, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=327AC1000000028>

표 19. 각종 재해보상법에 근거해서 공제사업을 실시하는 단체

근거법	법제정년도	근거법 소관청	단체명
농업보험법	1947년	농림수산성	농업공제조합, NOSAI협회
어업재해보상법	1964년	농림수산성	어업공제조합, 전국어업공제조합연합회
어선손해등보상법	1952년	농림수산성	일본어선보험조합

자료 : 日本共済協会, 『日本の共済事業ファクトブック2018』, 2018.

상호부조를 목적으로 지방자치법에 근거해서 지방자치체가 소유하는 공유재산 등의 재해에 따른 손해를 보상하는 상호구제사업을 실시하는 단체도 있다.⁴⁸⁾ 일본 지방자치법⁴⁹⁾에는 ‘보통지방공공단체는 의회의 의결을 거쳐 그 이익을 대표하는 전국적인 법인에게 위탁함으로써 다른 보통지방공공단체와 공동해서 화재, 수해, 지진 재해 그 외 재해로 어려운 재산의 손해에 대해 상호구제사업을 할 수 있다(제263조의2)’고 명시하고 있다. 이에 기반해서 설립된 단체로는 공익재단법인 도도부현센터, 공익사단법인 전국시유물건재해공제회, 일반재단법인 전국자치협회, 공익사단법인 전국공영주택화재공제기구, 공익재단법인 특별구협의회가 있다.

표 20. 지방자치법 263조 2 규정에 근거해서 상호구제사업을 실시하는 단체

근거법	법제정년도	근거법 소관청	단체명
지방자치법	1947년	총무성	(공익재단법인) 도도부현센터 (공익사단법인) 전국시유물건재해공제회 (일반재단법인) 전국자치협회 (공 익 사 단 법 인) 전국공영주택화재공제기구 (공익재단법인) 특별구협의회

자료 : 日本共済協会, 『日本の共済事業ファクトブック2018』, 2018.

그리고 한국에서는 노동조합이 공제사업을 하고 있지 않으나, 일본에는 노동조합이 공제사업을 하고 있다. 노동조합법 제2조 ‘이 법률에서 ‘노동조합’이란 노동자가 주체가 되어 자주적으로 노동조건을 유지개선 그 외 경제적

48) 日本共済協会, 『日本の共済事業ファクトブック2018』, 2018.

49) 일본 지방자치법, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000067>

지위 향상을 도모하는 것을 주된 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 다만 공제사업 그 외 복지사업만을 목적으로 하는 것은 이에 한하지 아니한다'라고 하고 있다. 즉 노조법은 노동조합이 공제사업을 하는 것을 전제로 하고 있다고 해석할 수 있다. 또한 노동조합법 제9조 기금의 유용에서는 '노동조합은 공제사업 그 외 복지사업을 위해 특설한 기금을 다른 목적을 위해 유용할 때는 총회의 의결을 거치지 않으면 아니 된다'라고 공제사업의 존재를 명시하고 있다.⁵⁰⁾

노동조합 공제의 감독관청은 없다. 협동조합과는 달리, 노동조합법에는 노동조합의 활동(사업)에 관한 허인가제도가 없다. 다만 법 제11조(법인인 노동조합)의 규정에 따라 법인격을 취득한 경우에는 해당 지역의 노동위원회에 신청, 그 승인을 얻은 후 등기소에 등기할 필요가 있다.⁵¹⁾

3. 최근 공제 관련 법 개정

최근 수년간(2010년 당시) 공제사업에 대한 규제 강화를 위한 법 개정이 계속되었다. 우선 보험업법 개정(2005년 5월 2일 공포, 2006년 4월 1일 시행)이 있다. 이것을 전후로 해서 협동조합법도 농업협동조합법(2005년 4월 1일 시행), 중소기업등협동조합법(2007년 4월 1일 시행), 수산업협동조합법(2008년 4월 1일 시행), 그리고 소비생활협동조합법(2008년 4월 1일 시행)도 개정되었다. 그리고 보험법 제정(2008년 6월 6일 공포, 2010년 4월 1일 시행)도 있다.⁵²⁾

이 중에서 생협법에 대해 살펴보면 생협법은 2007년 5월 16일 발본적으로 개정된 법률이 공포되었고 일부를 제외하고 2008년 4월 1일부터 시행되었다. 이 개정 중, 공제사업을 들면 공제사업을 둘러싼 상황 변화에 따라 공제사업의 규모 확대에서 계약자보호 필요를 들고 있다. '계약자보호의 관점에서 그 건전성을 담보하는 것은 시대의 요청이기 때문에 생협의 특질을 바탕으로 해서 다음과 같이 재검토를 한다'라고 하고 있다. 1) 공제 개시 시의 입구 규제(최저 출자금의 기준 설정), 2) 건전성(여러 준비금의 충실, 공제계리인의 활

50) 平澤学, 「全労連共済の発展に向けて ~自主共済の力、TPPなど外圧と共済規制の経過」, 月間全労連, 2018, p.6.

51) TPP·共済問題研究会, 「共済団体一覧(資料集)」, 生協総合研究所, 2019.

52) 相馬健次, 『共済事業とはなにか 共済概念の探究』, 日本経済評論社, 2013.

용, 공제사업과의 겸업규제, 건전성기준), 3) 투명성(경영정보의 개시 의무, 외부감사 의무), 4) 계약체결 시의 계약자 보호(공제모집 시의 금지행위 등의 도입, 공제대리점에 관한 규정 정비, 쿨링오프), 5) 파탄 시의 계약자보호(계약조건 변경, 계약 포괄이전), 6) 원활한 사업실시(공제금의 최고한도액의 재검토, 보험대리, 자산운용, 사업규약변경의 절차 간소화), 7) 규제의 적용범위(공제사업 규약의 인가가 불필요한 공제금액의 재검토) 등이 내용이다.⁵³⁾

4. 근거법 없는 공제 현황

근거법 없는 공제는 감독관청이 없으며 그 실태 파악이 이루어지지 않았다. 이러한 가운데 총무성행정평가국은 2004년 4월부터 10월에 걸쳐서 근거법 없는 공제 실태 등의 조사를 전국적으로 실시하고 같은 해 10월에 ‘근거법 없는 공제에 관한 조사결과보고서’를 발표했다. 총무성 보고에서는 임의단체 등에 의한 공제로서 전국에서 422개 단체를 파악하고 그 중, 166개 단체에 대해 조사를 했다. 실태조사를 진행한 166단체는 파악된 422개 단체에서 실제로 공제를 실시하지 않고 있는 것(117개 단체), 소재불명(80단체), 이미 휴폐지 상태인 것(9개 단체) 및 조사에 협력하지 않는 것(50개 단체)을 제외한 것이다.⁵⁴⁾

보험업법의 적용 범위를 재검토하고 근거법 없는 공제에 대한 원칙으로 계약자 보호의 관점에서 일정한 규제를 적용하면서 새로운 규제가 적용되는 사업자에 대해 어떠한 규제를 부과해야 하는가에 대한 논의가 있었다. 일정한 사업규모의 범위 내에서 보험금액이 소액이며 보험기간이 단기인 보험만을 인수하는 사업자에 대해서는 소액단기보험업자(등록제)로서 보험의 인수 사업을 할 수 있도록 제도 정비가 이루어졌다.⁵⁵⁾ 소액단기보험업자가 인수할 수 있는 보험은 법률상, 보험금액이 1,000만엔을 넘지 않는 범위내에서 정령으로 정한 금액 이하, 보험기간이 2년을 넘지 않는 범위내에서 정령으로 정한 기간으로 하며, 그 구체적인 상한은 법률에서 규정된 범위 내에서 정령으로

53) TPP·共済問題研究会, 「共済団体一覽(資料集)」, 生協総合研究所, 2019.

54) 新川浩嗣 他, 『無認可共済の法規制 : 保険業法改正のユンメンタール』, 金融財政事情研究会, 2005.

55) 新川浩嗣 他, 『無認可共済の法規制 : 保険業法改正のユンメンタール』, 金融財政事情研究会, 2005.

정하게 된다.

5. 일본 보험업법 적용 제외 대상과 소규모 공제조합

일본 보험업법⁵⁶⁾ 「제2조」에는 보험업법에 적용받지 않는 대상을 열거하고 있다. 협동조합의 공제사업과 같이 다른 법률로 규정되는 것, 지방공공단체가 주민을 대상으로 하는 것, 회사 등이 임직원 등을 대상으로 하는 것, 노동조합이 그 조합원을 대상으로 하는 것, 동일 그룹에 속한 회사를 대상으로 하는 것, 학교가 학생 등을 대상으로 하는 것, 지연(地緣)에 의한 단체(町内会 등)가 구성원을 대상으로 하는 것, 정령(政令)으로 정한 1,000명 이하를 대상으로 하는 것 등은 보험업법을 적용받지 않는다.

표 21. 일본 보험업법에 열거된 보험업법 적용 제외 대상

<ol style="list-style-type: none">1. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 것2. 다음에 열거하는 것<ol style="list-style-type: none">가. 지방공공단체가 그 주민을 대상으로 실시하는 것나. 한 개의 회사 또는 그 임원, 사용인이 구성하는 단체가 그 임원 또는 사용인 또는 이들의 친족을 대상으로 실시하는 것다. 한 개의 노동조합이 그 조합원(조합원인 자를 포함) 또는 그 친족을 대상으로 실시하는 것라. 회사가 동일 회사 집단(한 개의 회사 및 해당 회사의 자회사 집단)에 속하는 다른 회사를 대상으로 하는 것마. 한 개의 학교(학교교육법 제1조에 규정한 학교) 또는 그 학생이 구성한 단체가 그 학생을 대상으로 하는 것바. 지연에 의한 단체(지자체법에 규정한 지연에 따른 단체)가 그 구성원을 대상으로 하는 것사. 가~바까지 열거하는 것에 준하는 것으로 정령(政令)으로 정한 것3. 정령으로 정한 인원수 이하를 대상으로 하는 것
--

자료 : 일본 보험업법, https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=407AC0000000105

정령(政令)으로 정한 1,000명 이하를 대상으로 하는 공제회 중에서 PE공제회를 살펴보면, PE공제회는 주식회사 PE-BANK와의 계약자인 IT 프리랜서(프로 엔지니어)의 복리후생(소득보상, 임원급부 등)을 지원하기 위해 1992년

56) 일본 보험업법, https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=407AC0000000105

9월에 설립되었다. 프로 엔지니어만을 대상으로 한 비영리조직으로 상호부조 정신에 입각해서 가입자의 생활을 ‘안전하고 안심할 수 있도록’ 지키는데 노력하고 있다.⁵⁷⁾ PE공제회는 임의조직으로 근거 법은 없으며 ‘1,000명 이하를 대상으로 하는’ 소규모 자가 공제이기 때문에 보험업법의 적용 대상이 아니다. 주된 공제 제도를 살펴보면 소득보상 수당, 생명공제, 암 공제, 입원 위로금, 연쇄도산 방지제도, 사업자급/기업지원대출제도, 자격취득지원제도, 경조금제도가 있다. 소득보상 수당은 가입자가 상해나 질병으로 갑자기 일할 수 없는 경우 ‘취업불능’을 증명하면 갑자기 끊긴 수입 대신 가입 코스별 월액 보상액을 최대 1년까지 지급한다. 상해 수당금이 없는 프리랜서에게 가장 필요한 보장이다. 생명공제는 사망 시 600만 엔(약 6,000만 원 지급), 암 공제는 ‘암’으로 진단 시 100만 엔(일시금) 지급, 입원은 일액 1만 엔(통산 60일까지)을 지급한다. 가입 절차는 가입자가 선택한 계약 코스와 연령에 따라 결정된 월액 공제회비를 납부하는 방식으로 다음 달 1일부터 가입할 수 있다. 공제계약은 매년 8월 31일 기간 만료와 함께 다음 날 9월 1일에 자동적으로 갱신된다.

6. 일본생협 공제 현황 및 법제도

1) 생협공제의 70여년 역사

1948년 소비생활협동조합법(생협법)이 제정 시행되고 다음 해 노다쇼유생활협동조합이 공제사업을 시작 일본의 생협은 노동자가 중심이 된 생협 공제, 직장 생협에서 실시하는 공제, 지역 생협에서 실시하는 공제, 대학 생협에서 실시하는 공제 등, 긴 역사 속에서 다양한 주체에 의해 크게 성장했다. 일본생협법 관련해서는 1948년 법 제정 이후, 59년만인 2007년 크게 개정되어 공제사업에 대해서도 건전성, 투명성 확보를 위한 규정이 마련되었다. 이때, 일정 공제 규모를 초과하는 생협에 대해서는 타 사업과의 겸업 금지 조항도 포함되었다. 그래서 2008년 생협의 전국연합회인 일본생협연합회의 경우, 공제사업만을 분리·독립해서 일본코프공제생활협동조합연합회를 창립했다. 그리고 일정 공제 규모를 초과하는 연합회들도 각 연합회의 공제생활협동조합연합회를 설립했다.⁵⁸⁾

57) PE공제회, <https://pe-kyousai.jp/>, 2022년 5월 10일 검색

2) 일본 생협 공제 현황

일본공제협회에서 집계한 2019년도 생협 공제 단체를 살펴보면, 전국연합회인 일본생협연합회에서 분리, 독립한 일본코프공제생활협동조합연합회 외에도 다양한 공제생활협동조합연합회가 공제를 하고 있다. 또한 노동자공제생협, 직작생협 공제도 운영 중이다.

표 22. 2019년도 생협 공제 단체

		회원수	조합원수	총 자산
		(단체)	(만명)	(억 엔)
소비생활협동조합법에 근거한 공제		569	6,378	78,089
	전국노동자공제생활협동조합연합회	58	1,390	39,009
	일본재공제생활협동조합연합회	64		625
	전국생활협동조합연합회	44	1,859	9,255
	일본코프공제생활협동조합연합회(전국연합회)	151	2,420	4,520
	전국대학생협공제생활협동조합연합회	214	158	325
	전국공제생활협동조합연합회	14	153	591
	전국전력생활협동조합연합회	11	32	93
노동자공제생협의 공제		4	138	8,872
	전국교통운송산업노동자공제생활협동조합	1	18	173
	일본우정그룹노동자공제생활협동조합	1	33	210
	전기통신산업노동자공제생활협동조합	1	36	426
	교직원공제생활협동조합	1	52	8,064
직장생협 공제		8	154	14,217
	전국우편국장생활협동조합	1	3	46
	전국주판(酒販)생활협동조합	1	4	42
	전국담배판매생활협동조합	1	6	47
	전국정촌(町村)직원생활협동조합	1	17	289
	생활협동조합전국도시직원재해공제회	1	20	424
	경찰직원생활협동조합	1	40	12,479
	방위성직원생활협동조합	1	31	864
	생활협동조합전일본소방인공제회	1	34	25
지역생협 공제		1	74	581
	가나가와현민공제생활협동조합			

자료 : 日本共済協会(2020) 『共済年鑑2021年版』

58) 公益財団 生協総合研究所 生協共済研究会(2021) 『生協共済の未来へのチャレンジ』, 후생노동성 홈페이지 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/98-1-yougo.html#link02>

3) 일본의 생협법 내 공제 규정

(1) 일본 생협법 체계

일본 생협 공제사업의 근거법은 「소비생활협동조합법」이다. 일본 생협법은 1948년에 제정되었으나, 2007년에 크게 개정되었다. 이것은 59년만에 커다란 개정으로 그 목적의 하나는 공제사업에 관한 규제 정비였다.

구 생협법에서 공제 관련 규정은 1개 조문이었다. 제26조의 3에서 공제사업을 하려고 할 때는 공제사업 규약을 정하지 않으면 안된다고 규정되어 있었다. 공제사업의 재무에 관해서는 ‘소비생활협동조합공제사업재무처리규칙’(후생성령 1954년)이 정해져서 구분 경리, 각종 준비금, 자산운용 등의 기준이 정해졌다. 공제사업에 관한 사항은 그때마다, 국장통지나 과장 통지가 발해져 그것이 행정의 지도기준이 되었다. 2007년 법 개정 후, 공제사업에 관한 규정은 약 35조로 늘어났다. 그리고 생협법의 규정을 실시하기 위해 내각이 정한 것이 「소비생활협동조합시행령」, 생협법 및 시행령을 받아 후생노동성이 정한 것이 「소비생활협동조합법시행규칙」이다⁵⁹⁾.

(2) 2007년 생협법 내 공제 규정 개정과 특징

1996년 일본판 금융빅뱅 구상에 따라 보험사업의 규제 완화에 의한 사업 효율화와 경쟁이 촉진되면서, 동시에 건전성 확보를 위한 엄격한 기준이 요구되었다. 공제사업에도 건전성 확보를 위한 강한 규제가 요구되었다.⁶⁰⁾

2006년 7월~12월에서 후생노동성은 소비생활협동조합법에 대한 검토회를 설치하고 전문가, 생협과 함께 총 9회의 검토회를 가졌다.⁶¹⁾ 그 목적은 조합원 자치를 기반으로 한 협동조합 사업의 지속가능한 발전을 위한 법 개정이며, 주요 논의 사항으로는 생협공제사업에 필요한 건전성 확보방안 마련, 감독 체계 정비였다. 공제에 있어서 일정한 규제가 필요한 점을 인정하면서도 협동조합의 특성을 앞으로도 유지, 발전해 갈 수 있도록 다른 협동조합법의 규정의 준비상황을 참고하면서 법 개정을 하는 것이 필요하다고 논의 방향에서 밝히고 있다.

59) 小塚和行, 일본의 생협공제 법규제와 감독, iCOOP 공제학습회 자료, 2021년 9월 10일.

60) 公益財団法人 生協総合研究所 生協共済研究会, 『生協共済の未来へのチャレンジ』, 2021, p.117.

61) 일본 후생노동성 홈페이지, 生協制度見直し検討会, https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai_141299.html

표 23. 후생노동성 검토회의 논의 방향

<p>(1) 규제 필요성</p> <ul style="list-style-type: none">○ 생협공제와 보험에는 일정한 차이가 인정되긴 하나, 금융사업의 하나의 종류라는 점, 파산 시에 계약자에게 주는 리스크가 크다는 점에서 일정한 규제가 필요하다.○ 협동조합의 특성을 앞으로도 유지, 발전해 갈 수 있도록 다른 협동조합법의 규정의 준비 상황을 참고하면서 법 개정을 하는 것이 필요하다. 그때, 다른 협동조합과 비교도 하면서 생협의 특질을 바탕으로 배려해야 하는 점이 있다면 그것을 기반으로 해서 재검토를 해야 한다.○ 재검토 후에는 규제의 실효성을 담보하는 것이 중요하며 공제사업의 감독 사무에 관해서 가이드라인을 책정하고 그것에 기반해서 지도 감독을 하는 것이 필요하다. <p>(2) 규제 방향</p> <ul style="list-style-type: none">○ 현행법에서 공제사업을 실시해야 하는 생협에 대해 건전하고 운영을 확보하기 위한 일정한 규제가 도입되고 있다. 또한 생협이 실시하는 공제사업은 각 생협이 독자적으로 사업을 실시하는 것도 많고 그 규모, 사업내용도 위로금과 같은 것부터 복잡한 것 등, 여러 가지로 나뉜다. 이들을 기반으로 해서 지금까지와 마찬가지로 공제사업을 실시하는 생협에 대해서는 일률적인 규제조치를 마련하는 것을 기본으로 한다.○ 다만 생협이 조합원의 자치로 운영되는 조직이라는 점을 바탕으로 하면 공제금액이 지극히 낮은 액수인 급부만을 실시할 때는 파산 시에 가입자가 지는 리스크는 크지 않다고 할 수 있으며, 생협의 자치 운영에 맡겨도 된다고 생각되는 점에서 규제 대상에서 제외한다.○ 높은 정도의 규제에 대해서는 소비자의 상호부조 조직이라는 생협의 특질이 손상되지 않도록 일정한 생협에 대해 더욱 가중해서 조치를 마련해야 한다.
--

자료: 일본 후생노동성 홈페이지, 生協制度見直し検討会, https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai_141299.html

생협공제법 개정안 중 재무건전성 관련 조항을 살펴보면, 책임준비금 적립, 지급여력 확보, 사업 인허가 시 최저 자본금·출자금 기준 도입, 겸업 금지, 경영공시 의무, 보험계리사에 의한 확인 및 보고, 각종 준비금 적립 의무, 감독 당국에 결산 보고서 제출 의무 등으로 보험업법에 준하는 건전성 확보방안으로 볼 수 있다.⁶²⁾

그러나 생협 조직의 특성을 존중한 부분도 엿볼 수 있다. 보험업법의 계약자보호기구와 같은 규제를 도입하지 않고 공제생활협동조합연합회가 스스로의 건전성을 유지하도록 하고 있다.

일본의 생협공제가 제공하는 보장은 단순하고 공제료가 저렴하며, 매년 갱

62) 公益財団法人 生協総合研究所 生協共済研究会, 『生協共済の未来へのチャレンジ』, 2021, p.118.

신 유형이 많다. 이 때문에 책임준비금의 적립 소요액이 적고 자산운용의 필요도 마찬가지로 적다. 이것은 조합원의 필요에 부응하기 위한 상품 제공만이 아니라, 생협공제의 리스크를 일정 범위 내에서 억제하는 기능을 하고 있다. 따라서 상품 특성상 적은 책임준비금 적립 규모, 낮은 자산운용 필요성, 제한된 자산운용 방식으로 보험업에 비해 자산운용 리스크가 매우 낮은 것을 알 수 있다. 공제생활협동조합연합회의 지급여력총액은 조합원이 낸 출자금과 이익을 적립한 자기자본으로 구성되어 있어서 보험업에 비해 금융시장의 영향을 거의 받지 않아 민간보험회사에 비해 지급여력총액이 훼손될 우려가 매우 낮다.⁶³⁾ 실제로 생협공제의 지급여력비율은 보험업(일본생명, 도쿄해상일동)과 비교해서 높은 것을 알 수 있다.

표 24. 생협공제, 보험업 지급여력비율 현황(단위 %)

국민공제 coop	전국생협련	코프공제련	대학생협 공제련	일본생명	도쿄해상일동
1810.1	847	1367.3	1287.7	933.3	825.4

자료 : 公益財団法人 生協総合研究所 生協共済研究会, 『生協共済の未来へのチャレンジ』, 2021, p.122.

(3) 생협법의 공제사업에 관한 주요 규제조항

생협법의 공제사업에 관한 주요 규제 조항을 크게 7개로 분류해서 살펴볼 수 있다. ① 입구규제, ② 건전성 확보, ③ 투명성(외부로부터의 감시), ④ 계약체결 시의 계약자 보호, ⑤ 파탄 시의 계약자 보호, ⑥ 계약자 필요를 반영한 원활한 사업 실시, ⑦ 행정청에 대한 신고·보고로 분류된다.⁶⁴⁾

생협의 공제사업은 1,000명 미만 조합원, 연간 공제료 총액이 단위조합은 1억엔, 연합회는 10억 엔이 넘지 않을 경우 규제 대상에서 제외된다.

63) 公益財団法人 生協総合研究所 生協共済研究会, 『生協共済の未来へのチャレンジ』, 2021, p.123-126.

64) 小塚和行, 일본의 생협공제 법규제와 감독, iCOOP 공제학습회 자료, 2021년 9월 10일.

표 25. 생협법의 공제사업에 관한 주요 규제

주요 규제	해당 조항
입구 규제	공제사업을 하는 생협이 최저 보유해야 하는 출자금액(최저출자금, 제 54조의2) <ul style="list-style-type: none"> · 규제 대상, 조합원 수 1,000명 이상 · 단위조합 1억엔(약 10억 원), 연합회 10억엔(약 100억 원)
건전성 확보	<ul style="list-style-type: none"> · 공제사업과 다른 사업의 겸업금지 (제10조제3항) 전년도의 연간공제로 총액이 10억엔(약 100억 원) 이상의 생협, 또는 한 사람당 공제금액이 100만엔(약 1,000만 원)을 넘는 생협 (시행령 제1조) <ul style="list-style-type: none"> · 지급여력확보, 지급여력에 관한지표 설정 (제50조의 5) · 공제계리인의관여 (제50조의11 ~ 제50조의13) · 재무 건전성확보를 위한 제 준비금충실 · 책임준비금 (제50조의 7) · 지급준비금 (제50조의 8) · 가격변동준비금 (제50조의 9)
투명성(외부로부터의 감시)	<ul style="list-style-type: none"> · 경영정보의 개시 의무(제53조의 2) · 외부감사의 의무(제31조의 8 및 제53조의 9)
계약체결 시의 계약자 보호	<ul style="list-style-type: none"> · 공제추진(공제계약체결)시의 금지사항 등의 도입 (제12조의2, 보험업법300조 준용) · 공제대리점에 관한 규정 정비 (제12조의2) · 쿨링오프제도 도입 (제12조의2, 보험업법309조 준용)
파탄 시의 계약자 보호	<ul style="list-style-type: none"> · 계약조건의 변경(예정이율의인하)에 관한 규정 (제53조의4 ~ 제53조의15) · 계약의 포괄이전(제50조의 2)
계약자 필요를 반영한 원활한 사업 실시	<ul style="list-style-type: none"> · 보험대리점 제도의 도입(제10조제2항) · 자산운용에 관한 규제 완화(제50조의14) · 사업규약변경의 절차 간소화(제26조의 3)
행정청의 신고·보고	<ul style="list-style-type: none"> · 결산관계서류 등의 제출(제92조의2) · 업무 및 회계 상황의 보고, 자료 제출(제93조의 3) · 행정청의 검사(제94조) · 공제사업 등에 관한 감독상의 처분(제94조의 2) · 행정청에 대한 신고(제96조의 2, 공제대리점, 공제계리인, 자회사 등)

자료 : 小塚和行, 일본의 생협공제 법규제와 감독, iCOOP 공제학습회 자료, 2021년 9월 10일.

(3) 생협법과 보험업법의 비교

생협법 내의 공제 규정과 보험업법의 규정을 비교하면 다음과 같다.

표 26. 일본의 생협 공제와 보험회사 규제 제도 비교

구분	생협 공제	보험회사
근거법	소비생활협동조합법	보험업법
감독관청	후생노동성	금융청
면허요건	인가 필요	면허요함
조직형태	협동조합	주식회사 또는 상호회사
재무요건	출자금 총액, 준비금 지급여력비율	자본금 또는 기금의 총액은 10 억 엔 이상
상품규제	생·손보 겸영가능 (일정 규모 이상의 공제사업을 하는 단위생협, 연합회 등에 관해서는 다른 사업과 겸업금 지)	생·손보 겸영금지
모집체제 및 규제	공제 모집에 관한 금지 행위	보험모집인 등록(사용인 신고) 은행 등에 의한 모집 제한 소속보험회사 등의 배상 책임 중요사항 설명이나 할인금지 등을 정한 행위 규제 구성원 계약 규제
자산운용·투자 규제	구분경리 투기적 운용 및 투기거래 금지	자산운용방법 제한 있음
책임준비금의 적립	책임준비금 지불준비금 가격변동준비금 계약자배당 준비금	책임준비금 지불준비금 가격변동준비금 보험계약자 배당 제한
공시	의무화되어 있음	경영공시지의 비치
감독 및 검사	의무화되어 있음	금융청에 의한 검사·감독 보고 요구·업무 개선 명령·업무 정지 명령 등 솔벨시마진비율 규제
적기시정 조치	업무의 일부 정지 또는 임원 해임 인가 취소	업무 전부 또는 일부 정지, 이 사, 집행, 회계참여, 감사, 회계 감사인 해임 명령 면허 취소

자료 : 일본 소비생활협동조합법, 보험업법을 바탕으로 필자 작성

위 내용을 포함해서 「공통된 규정」과 「다른 규정」을 표로 정리하면, 공제사업을 실시에 있어서 중요한 사항, 기본적인 사항은 거의 보험업법과 같다. 다른 것은 「공제사업의 인가를 필요로 하는 규제대상의 범위」, 「생명보장과 손해보장의 겸업금지」, 「계약자보호 기구의 제도」 등으로, 이것은 생협이 실패나 특질을 바탕으로 현재 구조나 규제로 하고 있다라고 후생노동성은 설명하고 있다. 또한 「공제금의 최고한도액 규제」나 「원외이용규제, 사업구역구역규제」, 보험업에 비교하면 규제가 남아 있는 사항으로 볼 수 있다⁶⁵⁾.

표 27. 일본의 생협 공제와 보험의 공통된 규제와 다른 규제

<p>【공통된 규제】</p> <p>①공제모집시의 금지사항 (보험업법을 준용)</p> <p>②쿨링오프제도</p> <p>③공제대리점 제도</p> <p>④제 준비금의 충실</p> <p>⑤건전성기준 (솔벤시마진비율) 도입</p> <p>⑥공제계리인의관여</p> <p>⑦경영정보의 개시</p> <p>⑧외부감사제도</p> <p>⑨계약조건의변경 (예정이율의 인하)</p> <p>⑩계약 포괄이전</p> <p>⑪행정청의 감독</p>	<p>【다른 규제】</p> <p>①규제대상의 범위 (공제금액 5 만엔미만=위로금 급부만 실시하는 경우는 확인불필요)</p> <p>②생명보장과 손해보장의 겸업금지 (공제는 겸업이 가능)</p> <p>③계약자보호기구의 제도 (공제에는 보호기구가 없다)</p> <p>④공제금의 최고한도 규제 (보험업에서는 최고한도액 규제가 없다)</p> <p>⑤원외이용규제,사업구역규제 (생협고유의 규제사항)</p>
--	---

자료 : 小塚和行, 일본의 생협공제 법규제와 감독, iCOOP 공제학습회 자료, 2021년 9월 10일.

7. 소결

일본에서는 1900년 일본 최초의 협동조합법인 산업조합법이 성립되었고 1947년~1949년에 걸쳐서 각종 협동조합법이 제정되었으며, 그 사업의 하나로 공제사업이 시행되었다. 일본은 공제조합, 협동조합 공제, 노동조합 등이 있으며, 재해보상법, 지방자치법, 개별 협동조합법, 노동조합법 등에 근거해서 만들어지고 감독관청도 다르다. 이 중 일본의 생협 공제는 소비생활협동조합법에 따라 설립되고 후생노동성이 감독관청이다.

근거법이 없는 공제는 2006년 보험업법의 소액단기보험업자로 등록하게 되었으며, 2000년대에 이르러서 농협법, 중소기업등협동조합법, 수협법, 생협법 내 공제 관련 규정이 계약자보호, 건전성 확보의 목적으로 크게 개정되었다.

65) 小塚和行, 일본의 생협공제 법규제와 감독, iCOOP 공제학습회 자료, 2021년 9월 10일.

현재 생협이 공제 규제는 보험업법의 규제 정도로 강화되었으나, 공제의 규모가 일정 규모 이하인 경우에는 공제와 다른 사업의 겸업을 할 수 있고 상품 중에서 위로금 급부(공제금액 5만엔 미만)는 규제 대상에서 제외되는 등, 소규모 공제에 대해서는 예외 규정을 두고 있다.

보험업법과 관련해서는 협동조합 공제와 같이 근거법이 있는 공제, 지방공공단체가 주민을 대상으로 하는 공제, 회사가 고용인을 대상으로 하는 공제, 노동조합이 조합원을 대상으로 하는 공제, 회사 그룹 공제, 학교 공제, 1,000명 이하를 대상으로 하는 공제는 보험업법 적용을 받지 않는다.

제4장. 공제 관련 국제 규제

1. EU

EU에서는 보험사업자를 규제·감독하는 지침으로는 생명보험지침, 손해보험지침, 자동차보험지침, 보험중개업무지침, 재무감독에 관계된 지침 등이 채택되어 있다. 이들 보험지침에서 보험회사와 협동조합 및 상호조합 등의 상호단체를 기본적으로 같이 취급하고 있다.

그러나 지침의 적용대상과 관련해서는 생명보험, 손해보험 상관없이 규모를 기준으로 해서 연간 보험료 수입이 5백만 유로를 초과하지 않는 등의 조건을 충족하는 사업에 대해서는 생명보험과 손해보험에 상관없이 보험지침을 적용하지 않는다고 하고 있다. 또한 생명보험지침과 손해보험지침에서 보험지침 적용 제외 단체에 대해서 열거하고 있는데, ‘상호부조기관 중 급부금이 보유재원의 다과에 의해 변동하며, 그 회원에 대하여 적정한 일정률의 기여금이 요구되는 업무’는 두 개 지침에서 공통적으로 보험지침 적용 제외 대상으로 열거하고 있다.

표 28. EU보험지침의 적용제외가 되는 공제에 해당하는 단체의 범위

생명보험지침	손해보험지침
<ul style="list-style-type: none"> · 상호부조기관(provident and mutual benefit institutions) 중 급부금이 보유재원의 다과에 의해 변동하며, 그 회원에 대하여 적정한 일정률의 기여금이 요구되는 업무 · 수리적 준비금에 의해 항상 그 지불의무가 보증되어 있는가 여부에 구속되어 사업체 내지는 사업체의 단체 또는 상업 내지는 상업 단체에 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 · 오직 사망 시에 급부하는 업무로, 그 금액이 사망자 1인당 평균장례비용을 초과하지 않는 것, 또는 현물로 급부되는 것 	<ul style="list-style-type: none"> · 상호부조기관(provident and mutual benefit institutions) 중 급부금이 보유재원의 다과에 의해 변동하며, 기여금을 정률로 정하는 것이 행해지는 업무 · 법인격을 갖지 않은 조직이 보험료의 지불 또는 보험계약준비금의 적립을 하지 않고 회원 간에 상호보상(mutual cover)을 제공하는 것 목적으로 하여 행하는 업무

자료 : EIOPAS(Europe Insurance and Occupational Pensions Authority, 유럽 보험 및 퇴직연금감독청)

사업면허와 관련하여 사업형태의 구분·정의는 각국의 역사적 경위와 법제도에 따라 다르나, 협동조합과 상호조합 등 상호단체도 원수면허보험업자의 사업형태로 되어 있다.

표 29. 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 : EIOPAS(Europe Insurance and Occupational Pensions Authority 유럽 보험 및 퇴직연금 감독청)

2. 국제보험감독자협의회(IAIS) 지침

국제적으로 정합성이 있는 보험감독을 촉진하고 보험계약자의 이익보호 및 공정·안전·안정적 보험시장의 발전·유지를 목적으로 하고 있다. 이 기구는 현재 약 140개국의 보험감독당국이 가입돼 있으며 보험감독의 기본원칙 등을 정한 ICP(보험기본원칙)를 채택하고 있다. 그러나 각국 감독관은 ICP를 전부 보험자에 일괄 적용하지 않고 각 보험자의 ‘성격, 규모, 복잡성’에 상응하여 유연하게 적용하는 것이 인정되고 있다. IAIS는 뮤추얼·협동조합·지역을 기반으로 한 조직(MCCOs)에 대해 ICP를 적절히 적용할 수 있는 지침인 「MCCOs의 규제 감독에 관한 적용문서」를 2017년에 발표했다. 이 문서는 MCCOs의 특징에 대해 ①회원소유, ②민주제, ③연대, ④특정 집단, 목적에 봉사, ⑤비영리라는 5개로 정리하고 ‘감독수단은 해당 지역의 감독목적 달성을 위해 적절한 것으로 해야 하며, 필요 이상의 것으로 해서는 안된다’라는 비례원칙을 고려해서 ICP를 적용하도록 하고 있다.⁶⁶⁾

3. 국제결제은행(Bank for International Settlements) 원칙

외국의 경우 오래전부터 공제조합이 보험사와 공존해 왔으나 나라에 따라 공통적이며 일괄적인 규제나 제도는 없다. 현재 적용하는 Solvency Capital Requirement 제도인 SolvencyII에서 새로이 개정하고 도입 예고된 재무건전성제도(ICS: Insurnce Capital Standard)에 대해 상호금융이 발달한 유럽에서도 여러 가지 일괄적인 규제에 대한 반대의견이 다양하게 존재한다. 그래서 한편으로는 의견을 받고 있는 상황이며 현재 적용 중인 SolvencyII에 조차도 부정적이며 비판적인 의견이 다수 있다. 2019년, EIOPAS(유럽보험 및 퇴직연금 감독청)는 일반적인 적용원칙이 존재할 수 있으나 유럽의 각 보험단체(상호 및 공제, 일반보험사)가 개별 보험사의 특수상황을 고려해줄 것을 요청하며 국가별로 상이한 적용사례들이 존재함을 언급했다. AMICE(유럽 상호보험 및 공제조합 협회) 및 ICMIF(국제 공제조합 및 상호보험 연맹)는 2020년, 건전성 평가에 대한 의견을 제출했는데, 재무건전성 규정은 중소 보험사에 대한 불균형적인 규제 부담을 만들었다고 주장했다. 다양한 의견을 수렴하

66) 猪ノ口勝徳, 「相互会社・共済に関する規制・監督を世界の保険監督官はどのように考えているか-IAISが公表したMCCOsの規制・監督に関する適用文書から」, 『共済総合研究』76号, 2018.

기 위해 국제결제은행은 국제적으로 조사와 연구를 실행하여 원칙을 발표했다. EU와 바젤 감독위원회(Basel Committee)는 바젤 프레임워크에 포함된 비례성 원칙을 확인하고 기관의 규모, 위험 및 복잡성에 기반한 단계적인 규정을 만들었다. 공제조합은 구조가 독특하며 비영리 단체로 조직되고 운영되기 때문에 회원 소유 및 통제된 협력 기반이 필요하다고 보고 협동조합 및 기타 지역사회 기반 상호기관은 일반적으로 복잡하지 않은 모델을 사용할 것을 권고했다.⁶⁷⁾

67) 배기욱 외, 「생협 공제사업의 건전성 확보방안 보고서」, 2021.

제5장. 독일의 공제 역사와 관련 제도 현황

배기욱 계리사, 서울보험계리법인 상무

1. 독일 협동조합의 역사

1) 1815~1850년대

19세기 전반부, 특히 1815년에서 1850년 사이는 농촌 협력을 위한 기본 전제 조건이 마련되는 단계를 나타낸다. 이 시대는 프로이센에서 소위 “농민 해방”(Bauernfreierung)을 시작으로 농업 근대화의 돌파구였다. 이 정책은 봉건체제의 해체로 이어져 개별 농민이 토지를 소유하게 된다. 1847년 프리드리히 빌헬름 라이파이젠(Friedrich Wilhelm Raiffeisen)은 바이어부쉬(Weyerbusch(또는 Westerwald))에서 빈곤에 시달리는 농촌 인구를 지원하기 위해 응급처치 조합을 만들었다. 마지막으로, 1864년에 그는 헬데스도르프 대부금고연합(Heddesdorfer Darlehns-kassenverein)을 설립했으며 현재 라이파이젠(Raiffeisen) 전통의 첫 번째 협동조합으로 간주된다.

이 기간에 헤르만 술체(Hermann Schulze)는 재정적으로 어려움을 겪는 장인들을 돕는 것이 목표인 구호 캠페인을 시작했다. 술체-델리츠(Schulze-Delitzsch)의 견해에 따르면 약한 개별 거래자를 모으고 이질성을 포기함으로써 경제 상황의 지속 가능한 개선을 달성하는 것이 가능했다. 자조, 자기관리, 자기책임의 원칙에 따라 그는 1847년에 목수와 제화공을 위한 최초의 “원재료 조합”을, 1850년에 오늘날의 폴크스뱅크(Volksbank)의 전신인 최초의 “절약 및 대출 조합”을 설립했다.

2) 급속한 성장

그 후 수십 년 동안 많은 가정과 기업이 힘을 합쳤다. 회원을 지원하기 위해 국가 및 지역 센터가 설립되었다. 이미 1870년대에 협동조합은 개별 지역 협동조합에 보다 전문적인 조언과 지원을 제공하기 위해 연합체로 조직되었다. 1889년에 협동조합법이 발효되어 법적 형식에 대한 모든 규정이 명시되

었다. 상호보험공제조합은 1922년에 시작하여 올해가 R+V상호공제(Volksbanken- Raiffeisenbanken)가 100주년이 되는 해이다.

1930년대 초반에 감사의무 외에 감사위원회의 협동조합에 대한 회원가입과 감사의 수행이 의무화되었다. 그 이유는 감사의 잦은 교체로 인해 경제적으로 취약한 협동조합이 제재를 회피하는 것을 방지하기 위함이었다. 감사의무와 회원가입은 그 이후로 협동조합의 긍정적인 경제 발전을 뒷받침해 왔다.

제2차 세계대전 후 독일이 분단된 동안 협동 체제는 지배적인 정치적 상황에 적응해야 했다. 동독 협동조합이 대표하는 협력의 종류는 라이파이젠(Raiffeisen) 및 슐체-델리츠(Schulze-Delitzsch) 전통이 아니었다. 자기책임과 자기관리의 원칙이 아니라 계획경제체제로 통합되었다.

3) 3단계 협력조직

독일 협동조합 조직은 1972년에 합병되었다. 협동조합은행, 농촌 상품 및 서비스 협동조합, 소규모 산업 협동조합은 기본, 즉 지역 수준에서 운영된다. 기본 수준 협동조합은 점점 은행, 상품 및 서비스 센터와 같은 지역 수준에서 다수의 중앙 조직을 설립했다.

전국수준에는 독일중앙협동조합은행(DZ Bank(Deutsche Zentral Genossenschafts- bank), 슈베비쉬할 건축저축금고(Bausparkasse Schwäbisch Hall) 및 R+V상호보험(R+V Versicherung) 등이 있으며 여기에는 여전히 협동조합 모기지 은행, 임대 및 투자 협회, 농업 및 소규모 산업 센터가 포함된다.

독일의 협동조합 부문은 협동조합 은행, 농촌 협동조합, 구매 및 마케팅 협동조합 및 기타 서비스 협동조합, 소비자 협동조합 및 해당 연맹, 중앙 협동조합 및 전문 기관이 있는 주택 협동조합의 5개 기둥으로 세분될 수 있다. 그 중 협동조합은행에 대해서만 소개한다.

4) 협동조합 은행(상호보험공제포함)

지방 인민 은행과 라이파이젠 은행(Volksbanken 및 Raiffeisenbanken: R+V)은 협동조합 금융 네트워크(Finanzverbund)의 기반이며 두 개의 중앙 은행, 협동 금융 네트워크의 서로 다른 기업인 소위 기업가연맹

(Verbundunternehmen) 및 지역 연맹에 의해 국가단위의 연맹이다. 현재 1,197개의 독립적인 폴크스뱅크(Volksbank)와 라이파이젠뱅크(Raiffeisenbank)가 지역 차원에서 활동하고 있다. 이 신용협동조합은 독일 전역에 13,500개 이상의 지사를 두고 있으며 160,750명의 직원을 고용하고 있다. 은행은 현지에서 조직되고 해당 지역에 뿌리를 두고 있으며 스스로를 사업 파트너로 간주한다. 협동조합 은행의 조합원 관계는 오늘날에도 강력하게 발전되고 있다. 신용협동조합은 3천만 명 이상의 고객을 보유하고 있으며 그 중 약 1,600만 명이 조합원이다.

5) 국가 차원에서 운영되는 연맹

DGRV 산하에 4개의 전문 연맹이 국가 차원에서 운영된다.

독일 협동조합은행 전국연합회(Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR))는 협동조합 은행을 지원한다.

독일 라이파이젠 연맹(Deutscher Raiffeisenverband(DRV))은 상품 거래를 하는 협동조합 은행을 포함하는 농촌 상품 및 서비스 협동조합을 지원한다. 상품 부문의 관심과 이익과 관련이 있는 조직이다.

독일 구매 및 마케팅 그룹 연합(Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen(ZGV))은 소규모 산업 상품 및 서비스 협력을 지원한다.

2. 독일의 보험 감독

1) 감독의 개요

독일의 보험감독은 19세기말 다양한 보험단체가 발생하면서 필요하게 된 1901년 독일보험감독법(Versicherungsaufsichtsgesetz: VAG)이 제정되면서 다양한 성격의 단체의 감독을 통할하는 기본법이 되었다. VAG 81조에는 보험감독법의 취지와 감독법의 중요원칙을 밝혀 보험단체 감독의 당위성을 명확히 했다. 보험사업자는 연방금융감독청(FaFin)의 감독을 받는데 경제적 규모가 작은 사업자는 주(Land) 정부가 관할하며 연방정부와 주정부가 보험감독자의 역할을 분할하고 있다. 보험감독법(VAG)에 의해 감독을 받는 기관은 민영보험회사(주식회사), 대규모 상호보험회사(소규모 상호보험조합은 VAG 일부 조항 면제), 2개주(Land) 이상에 걸친 공영보험회사(1개주만 영위할 때는

주 감독기관)이며 보험감독법 적용제외가 되는 기관은 직업별 조직, 자조단체, 상공회의소 연합, 공법상의 단체, 지역 활동단체 등이 있다. 2019년 보험산업통계(Statistical Paperback of the Insurance Industry 2019)에 따르면 2017년에 254개의 상호보험조합, 272개의 주식회사, 8개의 공영보험사가 있다.

규제감독은 크게 개설규제와 계속적 감독으로 나뉘어진다. 개설규제에는 보험사업자의 형태를 주식회사(AG), 상호보험조합(VVaG), 공법상 단체(산재보험 등)로 하고 있다(VAG 7조). 직업별 조합 및 자조단체, 상공회의소 연합, 지역 상공회의소 연합, 공법상 단체, 지역 활동단체에 대해서는 보험감독법(VAG) 적용이 제외된다. 보험감독법(VAG, 1992, 2015) 제3편 상호보험조합(VVaG 15조~53조)에서 공제조합의 규제에 대한 근거를 두고 있다.

독일에서 상호보험조합(VVaG)은 보험회사 중 하나의 모델이다. VVaG이 법적 형식이라는 아이디어는 생명공제계약에 대한 최초의 연령 관련 기여 표를 계산한 James Dodson(1710-1757)으로 거슬러 올라간다. 그의 주도로 1762년에 수학 기반으로 일하는 세계 최초의 전문 생명 보험 회사가 설립되었으며 최초의 VVaG도 설립되었다. 독일 최초의 VVaG는 기업가 E.W., 아놀디(Ernst-Wilhelm Arnoldi)가 설립한 공제로 거슬러 올라간다. 아놀디(Arnoldi)가 1820년 고타 독일상공화재보험(Gothaer Feuerversicherungsbank des Deutschen Handelsstands), 오늘날의 고타 보험(Gothaer Versicherung)을 고타에서 설립했을 때 그는 상호공제의 아이디어를 냈다. 모든 사람이 함께 개인의 부담을 진다. 보험계약자는 조합의 소유자이기도 하다. 협동조합 은행과 마찬가지로 자본만 제공하는 소유자가 없기 때문에 조합원의 이익을 위해 투자자로부터 독립적인 지속적인 영업 정책이 보장된다. 필요한 비즈니스 결정을 신속하게 내리고 구현할 수 있다.

2) 상호보험공제의 조합법적 형식의 장점과 단점

VVaG의 경제적 성공은 법적 형태의 주요 강점 중 하나이며 보험 시장에서 VVaG의 엄청난 중요성을 설명할 수 있다. VVaG에는 발생한 이익에 대해 주장하는 제3자 소유자가 없기 때문에 생성된 잉여금은 회사에 남아 있거나 조합 회원으로서 보험 계약자에게 이익이 된다. 반면 VVaG는 자본시장에서 쉽

게 자금을 조달할 수 없고, 수익 자체에서 필요한 담보를 확보해야 한다. 이것은 차례로 보험 계약자에게 이익을 할당하는 능력을 제한한다. 또한 VVaG는 기존 사업에서 추가 사업에 필요한 담보를 먼저 생성해야하기 때문에 이 제한의 틀 내에서 사업을 쉽게 확장할 수 없다. 그러나 국제 경쟁에서 VVaG의 법적 형식이 점점 걸림돌로 작용하고 있으며, 이것이 일부 VVaG가 전환(탈상호화 즉 주식회사화) 또는 보유 구조를 위해 노력하는 이유이다.

VVaG는 자체적으로 보험 진행 과정의 변동에 대비하는 데 필요한 담보를 체계적으로 생성해야 하는 반면, 주식회사는 필요한 경우 짧은 시간에 자본 시장에서 이러한 담보를 조달할 수 있다. 따라서 VVaG는 정기적으로 특히 높은 보안 기금을 보유하여 체계적으로 축적한다. 이를 위해 필요하지 않은 금액만 보험 계약자에게 유리하게 사용될 수 있다. VVaG의 보증기금 축적은 비즈니스 성장과 보조를 맞춰야 한다. 이와 관련하여 VVaG는 성장 장벽이 있다. 따라서 VVaG는 목표보다 훨씬 높은 재산/재해 부문의 평균 지급 능력을 갖고 있어 다수의 VVaG는 250~450%의 실제 지급비율(자기자본/지급준비금)을 커버한다. 생명보험은 평균 150~200%, 건강보험은 200~300% 수준이다. 반면에 VVaG는 배당금의 형태로 자본 시장에서 조달된 금액에 대해 주식회사가 지불해야하기 때문에 이러한 높은 준비금에 대한 자금 조달 비용이 없다. 따라서 VVaG는 합리적이거나 필요한 만큼 많은 준비금을 유지하고 주식회사는 합리적이거나 가능한 한 적은 준비금을 유지한다. VVaG가 고르게 성장하고 보험 결과에 큰 변동이 없다면 주식회사보다 저렴하게 보험을 제공할 수 있다. 반면에 고성장, 더 큰 다각화 및 강한 변동의 균형은 주식회사에서 더 잘 달성할 수 있다.

3) 상호보험공제의 법적 규제형식

상호보험조합(VVaG), 즉 상호주의 원칙(§ 171 VAG)에 따라 회원의 보험을 운영하는 조합을 위한 특별한 법적 형식이다. 보험자에게만 허용되는 이 특별한 법적 형식의 VVaG는 VAG의 두 번째 부분의 네 번째 장에서 규제된다. 그 밖에도 조합법, 상법, 주식회사법, 협동조합법 등의 다양한 규정이 적용된다. VVaG는 목표에 의해 특성화되고 VVaG는 상호성의 원칙에 의해 특성화

된다는 점이 있다. 자본적 요소가 지배적인 주식회사와 비교하여, 사람들의 연합이라는 의미에서 개인적 요소가 우세하다. VVaG는 구성원의 요구에 따라 규정된다(§ 176 VAG). 주식회사 주주총회의 의사결정기구와 유사하게, 보험조합은 회원의 최고기구로서 회원대표회의(때로는 총회라고도 함)를 두고 있다(§ 191 VAG). 구성원 간의 ‘상호주의’ 원칙은 상호 대형 회사의 경우 뒷걸음질 치는 경향이 있다. 반면에 VVaG의 개별 구성원과 법인 간의 관계에 중점을 둔다.

VVaG에는 내용, 형식 또는 사람들의 그룹 측면에서 제한된 활동 영역만 있는 소규모 협회에 대한 간소화된 규정이 있다(§ 210 VAG). 더 소규모 조합은 예를 들어, 실질적으로 지역공제조합은 직접적인 상호 이익을 위해 소규모 보험 계약자 그룹에 의해 운영된다. 이러한 방법은 특별히 규모가 크지는 않지만 대기업에 비해 매우 유연하고 매우 전문화되어 있다. 소규모 공제조합은 전체 보험 시장에 적용되는 일반적 규정이 아닌 혁신적인 분야(금연 및 건강 증진 관련 보험, 채식주의자를 위한 건강보험 또는 그린에너지 관련 보험)에서 나타나는 현상이기도 하다. 소규모 상호공제조합은 보험감독법(VAG)에 근거하여 감독을 받지만 그 사업이 경제적 규모가 작고 공제 종류, 지역, 공제 가입자의 범위, 활동 범위가 한정되기 때문에 보험감독법의 적용이 일부 배제되거나 완화된다. 소규모 상호공제조합에 관한 법규는 보험계약법(VVA: *Versicherungsvertragsgesetz*), 보험제도를 위한 연방감독청 설치에 관한 법(BAG: *Gesetz über die Errichtung eines Bundesaufsichts- amtes für das Versicherungs- wesen*), 상법(*Hadelsgestzbuch*), 민법(*Bürgerlichengesetzbuch*), 협동조합법(*Genossenschaftsgesetz*) 등에 의한다. 상법 341항에 따라 감독기관은 보험회사가 준비한 검사에 참여하고 필요하다고 생각하는 결과를 스스로 만드는 방식으로 검사를 수행한다. 그러나 이런 검사는 소규모 상호공제조합(VAG § 53)으로 인정되는 조합에는 통상의 감독기관의 검사가 적용되지 않는다. 제29조에는 조합원과 공제료에 대해 규정하고 있으며, 제53조에서는 “소규모 상호보험공제 단체(KVV)”에 대한 규정인 바 단체가 소규모인가는 감독기관이 결정하는 것으로 되어 있다.

4) 대규모 상호보험공제조합과 소규모 상호공제조합의 규제 차이

독일에서는 2015년에 약 90개의 VVaG가 사업등록 되었으며 등록대상이 아닌 소규모 VVaG를 포함하여 이 법적 유형의 조합이 254개 있었다(2014년 기준). 과거에 자산/재해 부문에서 그들의 시장 점유율은 28%(1999년 공제료: 480억 유로)였고 개인공제 부문에서는 23%(590억 유로)였다. 건강 보험 부문(총 보험료 총액 200억 유로)에서 VVaG는 52%의 시장 점유율로 주식회사를 분명히 앞선다. 재산/상해 부문에서 VVaG는 0.6%의 평균 이상의 보험료 성장률을 기록했으며, 생명 부문에서는 9.4%, 건강 부문에서는 3.0% 증가했다. 1999년 1,790억 유로 이상의 평균 투자 수익은 7.4%였다. 전체적으로 독일 시장에서 징수된 보험료의 58%는 법적 형태의 주식회사를 가진 보험사, 11%는 공법 보험회사, 자회사를 포함한 상호보험회사의 규모는 29%이다.

VVaG의 시장 중요성은 경제적 성장에도 반영된다. 경제적 성장은 주요 수치로 측정할 수 있다. 주식회사에 비해 VVaG는 보험 계약의 성장률이 더 높고 위험이 낮은 라인에서 활동하며 비용이 낮고 더 많은 수익을 창출한다. Fany교수(1997년 Cologne)의 연구에 따르면 재산 및 상해 보험사의 경우 대차대조표 총계로 측정한 VVaG의 대차대조표는 더 높은 성장률, 더 가시적인 자본, 더 많은 숨겨진 준비금을 포함하고 있으며 또한 더 많은 지불 능력을 커버한다. VVaG는 세전 총 이익의 평균 28%를 자본에 사용하는 반면 주식회사는 10%만 사용한다. 보험 조합의 낮은 비용 비율(특히 생명 보험의 경우 비교 가치)에 대한 한 가지 이유는 인터넷 기반 직접 판매가 도래하기 훨씬 전에 운영했던 직접 판매의 조기 사용이다. 낮은 마감 비용(공제 대리인 및 브로커의 수수료 절감) 덕분에 비용 비율을 낮게 유지할 수 있었다.

상호보험조합(VVaG)에 대한 주요 규제는 VAG 제15조에서 상호보험조합(VVaG)은 “상호부조 원칙에 기초하여 조합원의 보험구매행위를 행하는 단체”로 규정하고 있다. 상호보험조합은 회원이 보험계약자인 법적 조합에 기반을 둔 민간 보험회사다. 조합원은 비즈니스 위험을 스스로 부담하고 조합비, 할당 또는 추가지불로 인해 손실이 발생하는 경우 조합에 대한 위험을 스스로 부담해야 한다. 반면에 조합이 잉여금을 창출하는 경우 회원들은 연간 잉여금과 가능한 유동성 잉여금의 일부를 받을 자격이 있다. 조합원은 조합의 관리에 관여한다. 특정 상황에서는 비회원도 대형 조합에 가입할 수 있다. 보험감

독기관이 조합이 상호보험조합(VVaG)로 운영되도록 허용하는 경우, 조합은 독일 상법의 의미 내에서 지위를 획득한다. 상호보험조합의 기관은 회원 또는 회원대표로 구성된 이사회, 감사위원회 및 최고회의, 총회로 구성된다.

제29조에는 조합원 구성과 공제료 납입에 대해 규정하고 있으며, 제53조에서는 “소규모상호(공제)보험 단체(KVV)”에 대한 규정인 바, 단체가 소규모인가는 감독기관이 결정하는 것으로 되어 있다. 이중 민법(§29, §37)에 의해 감독기관이 지방법원이 될 수도 있다. 또한 조합이 실질적 직능활동 및 지리적으로 한정될 때 연방금융감독청(BaFin)의 결정에 따라 제한된 사람들의 그룹에 따라 활동 영역이 있는 상호공제조합(VVaG) 중 소규모 상호공제조합의 법적 정의는 § 210 VAG에서 찾을 수 있다. 1)소규모 공제조합은 자산의 관리를 위한 수탁자 임명을 감독기관이 명령을 하는 경우에만 임명한다. 2)생명공제사업일 경우 소규모공제조합은 책임보험계리사의 의무가 한정된다(손해공제사업에는 책임보험계리사의 의무가 없음) 3)소규모 건강보험공제(연간공제료 300만 유로미만)의 경우 감독조항이 일부 적용이 되지 않으며 4) 소규모 조합의 경우 제3차 회계연도에 감독기관에 처음 사업내용에 대해 보고를 한다.

소규모 보험 회사는 일반적으로 보험 회사에 적용되는 보험감독법(VAG)의 모든 조항을 준수할 필요는 없다. 어떤 경우에는 간소화된 규정도 적용된다(§ 212 II VAG). 재무건정성 규제와 관련해서는 Solvency I의 조항은 Solvency II가 적용되지 않는 소규모 보험공제조합에 대해 대체로 유효하다.

다음은 보험감독법 제3편 상호보험조합 내용과 위의 내용을 정리하여 만든 내용이다.

표 30. 규모에 따른 상호보험공제조합 규제 차이

구분	대규모 상호보험공제조합 (주식회사와 거의 동일)	소규모 상호보험공제조합
근거법	보험감독법	보험감독법 및 협동조합법: 소규모 공제조합은 보험감독법 일부 적용제외 또는 적용제한
감독기관	연방금융감독청, 주감독청	연방금융감독청, 주감독청
허가요건	허가요건: 정관, 자기자본증명, 책임보험계리사 선임(생명)	허가요건: 정관, 자기자본증명(다른 담보조건 가능), 책임보험계리사 선임(생명) 일부조항 제외
조직형태	상호보험공제조합(사단법인)	상호보험공제조합(사단법인)
재무요건	정관에 기금명기, 기금상각방법 명기	정관에 기금명기(다른 담보조건 가능), 기금상각방법 면제
상품인가	제한없음(단, 생손보 겸영 금지)	제한없음(단, 생손보 겸영 금지)
모집체계	모집인의 등록, 허가제도 없음	모집인의 등록, 허가제도 없음
자산운용	자산운용 내용 보고의무, 타 기업 출자제한 및 보고의무	자산운용 보고의무, 소규모 조합의 경우 적용이 면제되는 경우 있음
책임준비금	적립의무 있음	적립의무 있음, 적용 면제되는 경우 있음
공시	-결산사업보고서 등기법원에 제출 -계약자요청에 의한 결산사업보고서 공개	-결산사업보고서 등기법원에 제출 -감독기관이 검사시 계약자에게 결산사업보고서 공개없음
감독 및 검사	-결산검사인의 조사, 감독기관에 보고 -감독기관에 의한 감사 필요	-결산검사인의 조사, 감독기관에 보고 -감독기관에 의한 감사 불필요
적기 시정조치	-감독기관의 요청에 따라 지급 계획서 제출 -감독기관에 의한 재산처분 제도 -계약이전에 감독기관의 인가필요	-추가 출자 청구제도(증자)가 있는 조직은 적기 시정조치에서 적용 제외. -단, 생명공제사업을 하는 소규모 조합은 일반(대규모) 상호보험공제 조합과 동일

자료 : 損害保險事業綜合研究所(2004),『主要国における共済制度の現状と方向性』의 내용을 최근 독일감독법(VAG 2016), 보험계약법(VVA:Versicherungsvertragsgesetz), 보험제도를 위한 연방 감독청 설치에 관한 법(Gesetz über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen), 상법(Hadelsgesetzbuch), 민법(Bürgerlichen gesetzbuch), 협동조합법(Genossenschaftsgesetz)등을 참고하여 수정

3. 소결

독일의 경우 보험산업의 출발이 공제조합이며, 현재 존재하는 큰 보험회사는 대부분 공제조합에서 탈상호화하여 약 50% 정도는 주식회사로 전환하였고 상호회사나 공제조합으로 약 50% 정도가 남아 있다. 현재 남아 있는 공제조합이나 상호회사도 설립한 지가 오래되어 거의 대규모화 되었다. 그럼에도 최근 몇몇 혁신적인 회사나 소규모 공제조합이 나오고 있다. 독일에서는 전체 보험 시장에 적용되는 일반적 영역이 아닌 금연 및 건강증진 관련 보험, 채식주의자를 위한 건강보험 또는 그린에너지 관련 보험에서 나타나고 있다. 새로 진입하거나 아직 일정 규모에 도달하지 못한 소규모 공제를 위한 감독관련 법규나 제도가 위 본문에서 언급한 데로 마련되어 법이나 제도 적용이 완화되거나 일정기간 면제된다. 시장에 새로 진입하는 신규보험기업이나 신규공제조합이 기존의 보험감독 관련 법규나 규정을 설립초기부터 그대로 적용하는 것은 자유로운 시장진입과 혁신적인 상품으로 새로운 위험에 대한 공제화를 시도하는 단체의 진입을 막을 수 있다. 따라서 우리나라에서도 새로 진입하거나 일정한 규모에 이르지 못한 회사나 공제조합에 적용되는 감독 관련 법이나 제도 및 규정도 일정기간 유보되거나 일정기간 면제가 되는 것이 합리적이며, 시장진입에 공정하고 균형 잡힌 기회 부여가 되는 것이 마땅하다.

<참고문헌>

1. 공제조합 역사 및 R+V 공제조합 관련자료

<https://www.ruv.de/home/>

<https://www.ruv.de/ueber-uns/unternehmen/internationales-engagement/ruv-re-english/about-us>

2. 독일보험산업 관련자료

<https://www.versicherungsmagazin.de/lexikon/versicherungsaufsichtsgesetz-vag-1947024.html>

<https://www.finanzberatung-bierl.de/leistungen/finanzberatung-regensburg/kleine-versicherung-vs-grosse-versicherung/>

3. 독일 보험감독법 관련자료

<https://dejure.org/gesetze/VAG>

<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/versicherungsaufsichtsgesetz-vag-51041>

4. 독일법전 관련자료: <https://dejure.org/gesetze/>

5. 독일 연방감독청 설치에 관한 관련자료:

<https://www.gesetze-im-internet.de/findag/>

6. 독일 협동조합법 관련자료

<https://www.gesetze-im-internet.de/geng/GenG.pdf>

[https://de.wikipedia.org/wiki/Genossenschaftsgesetz_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Genossenschaftsgesetz_(Deutschland))

제6장. 영국의 공제 역사와 관련 제도 현황

정순문 법무법인 더함 변호사

1. 영국 공제의 역사

1) 우애조합(Friendly Societies)의 태동

영국에서 공제조합의 원형은 우애조합(Friendly Society)에서 시작되었다고 할 수 있다. 우애조합법(Friendly Societies Act 1992)에 의하면, 영국에서 질병, 노령, 그리고 질환의 위험에 놓인 구성원들의 상호 지원과 부양을 위한 독립된 기금에 대한 구성원들의 자발적인 모금에 의해서 보호하는 우애조합의 보호와 촉진은 공공적 부담을 줄이는 동시에 개인의 행복을 촉진함으로써, 유익한 영향이 되고 있다.

자본주의하에서 자본과 노동의 대립적 모순이 치열해지자 우애조합은 절약과 자조라는 시대정신을 배경으로 공제활동을 시작했다. 우애조합은 노동자들이 자발적으로 기금을 모으고 우애를 바탕으로 질병 또는 빈곤시 상호금융을 제공하고 장례비를 지급하는 공제조합이다. 현대적인 복지국가의 등장 이전에, 우애조합은 노동자들이 질병 혹은 노령이라는 삶의 위기에 대응하여 도움을 받을 수 있는 유일한 방안이었다. 수입이 없는 노동자들은 구걸하거나 구빈원(poorhouse) 외 선택지가 없었던 시기에, 우애조합의 생성과 조합이 제공한 사회서비스는 큰 의미가 있었다.

구체적으로 살펴보면, 초기 제정법인 1793년의 우애조합법은 등록된 우애조합에 대해 다양한 특권을 허용하고 있었다. 당시 우애조합은 조합원 개인을 보호할 뿐 아니라 사망이나 양육문제, 특히 생계를 책임지는 사람이 질병 등으로 수입이 발생하지 않는 기간 동안 가정경제를 뒷받침하는 역할을 하였다. 농촌을 떠나 도시로 온 젊은 성인 남성노동자들에게 우애조합은 ‘가공의 친척(fictive kin)’ 역할을 했다고 한다. 우애조합은 이들에게 재정적인 지원뿐만 아니라 사회적 네트워크를 형성해주었기 때문이다.

여성들 또한 우애조합을 만들어 활동하였다. 남성들의 우애조합이 여성들을 배제하였기 때문에, 1874년 7월 엠마 패터슨(Emma Paterson)이 주도하는

여성보호 및 공제동맹(Women's Protective and Provident League, WPPL)이 남성 주도의 우애조합과 별개로 창립되어 활동하기도 했다. 이 공제동맹은 16세 이상의 직업여성들을 회원으로 받아들였고 한 주에 2펜스나 3펜스의 회비를 받았다. 공제동맹은 1년 이상된 회원에게 1년에 8주까지 주 5실링 정도의 질병과 실업수당을 지급했지만 파업이나 폐업시 수당을 지원하지는 않았다.

1830년대부터 활성화되기 시작한 우애조합은 1900년까지 노동조합보다 훨씬 많은 조합원을 갖고 있었던 것으로 추계된다. 정규직 노동자들과 함께 저임금과 비숙련, 임시노동자들도 지역적으로 다양한 공제조합에 가입할 수 있었기 때문이다.⁶⁸⁾

2) 산업공제조합(Industrial and Provident Societies)의 등장

우애조합이 활성화되자 1834년과 1846년 개정을 통해 소비조합을 법적으로 보장하고 조합이 조합원의 이용금지 등을 규정했다. 그리고 1875년에 개정된 법률은 우애조합의 회계감사와 등록체계를 요구했다. 나아가 우애조합의 조합원이 25인 이상이면 공동회사법(Joint Stock Company Act)의 적용을 받도록 하였다.

따라서 이런 문제점을 해결하기 위해 우애조합과 별도로 1852년에 ‘산업공제조합법(Industrial and Provident Societies Act)’이 만들어졌다. 이 법은 조합에 법인격을 부여하고 조합 명의의 부동산 소유를 인정하며 비조합원의 사업이용도 인정했다. 대신에 조합규약의 제정을 의무화하고 필요한 사항을 명시하도록 규정하였다.

우애조합이 공동체로서의 상호부조 성격을 가진다면, 산업공제조합은 협동조합의 법형식을 취한다. 1852년에 제정된 산업공제조합법은 조합이 합자회사나 비기업적인 형태, 보통의 기업형태를 선택하도록 했다. 산업공제조합은 등록여부도 선택할 수 있는데 등록되면 유한책임을 가진 기업으로 인정받을 수 있고 이름과 자산을 가질 수 있게 된다. 법에 따르면 산업공제조합은 최소한 7명 이상의 조합원을 모아야 하는데, 1965년에 개정된 법은 조합이 협동

68) 송종운, 염형국 외, 시민사회 활성화를 위한 공익활동가공제조합 설립방안 연구보고서(2013), 15 이하 참조

조합의 원리를 따르거나 공동체공제(benefit of community)를 위해 활동할 것을 요구하고 있다. 이 법은 산업공제조합이 일반기업처럼 주주의 이득을 추구할 수 없고 조합이 공동생활 민주주의(communal democracy)의 원리에 따라 활동해야 한다는 점을 명시했다. 조합원은 일정한 액수의 공탁금(deposit)을 내고, 이를 통해 조합원과 조합 간에 신용관계가 형성되는 것이다.⁶⁹⁾

3) 신용조합으로의 확대

신용조합은 1979년의 신용조합법에 따라 조직된 산업공제조합의 한 형태이다. 이 법은 공탁금을 낸 조합원이 일반금융서비스를 받을 수 없는 상황에서 소규모 대부를 받도록 허용했다. 다른 산업공제조합들도 신용조합과 비슷한 공제활동을 할 수 있지만 신용조합으로 전환되지 않으면 신용조합의 법적 혜택이나 세금 혜택을 받지 못한다. 신용조합은 산업공제조합보다 지역공동체와의 연관성을 강조하는데, 공동체가 공탁금을 내고 지역주민이 대부를 받을 수도 있다.

신용조합은 ①조합원에게 절약을 권고(an objective of the promotion of thrift amongst its members), ②법률에 따라 조합원 수의 제한(statutorily prescribed numbers of members), ③지역공동체나 정해진 범주의 사람과의 공동보증(a common bond with a local community or other restrictive category of persons), ④미리 정해진 규칙(prescribed rules), ⑤강제보증(compulsory insurance)이라는 다섯 가지 특징을 가진다. 이 특징에 따라 신용조합은 5천 명 이상의 조합원을 모으지 못하고 한 명이 분담할 수 있는 금액의 최대치도 5천 파운드로 제한된다.

신용조합은 저축을 늘려 절약을 권하고 공정하고 합리적인 이자율로 연금을 제공하며, 조합원이 상호연금을 통제하고 조합원들에게 현명한 지출과 재정관리법을 교육시킨다는 목적을 가지고 있다.

신용조합은 매년 이윤의 10%를 일반적립금(general reserve)으로 적립하고 나머지 90% 사용 방안은 총회에서 결정한다. 보통의 협동조합과 달리 신용조합은 이 자산을 조합원에게 배당할 수 있고 대부의 이자율을 낮추는 데 사용

69) 송종운, 엽형국 외, 위의 글, 17 이하 참조

하거나 문화 또는 자선 목적으로 활용할 수도 있다.⁷⁰⁾

2. 영국의 우애조합 사례 : Holloway Friendly Society

Holloway Friendly Society는 영국의 하원의원이자 공장 소유주였던 George Holloway가 질병 혹은 상해로 말미암아 발생된 소득손실로 직원들이 당면한 생활고를 해소하기 위하여 1875년 설립한 우애조합이다. Holloway의 본래 의도는 질병이나 부상으로 인한 손실된 수입을 대체할 뿐만 아니라 회원들이 정년퇴직 후 안정적 생활을 이어갈 수 있도록 돕는 것이었다. 이 때문에 Holloway Friendly Society는 질병 혹은 상해 등으로 인한 실업에 의하여 소득손실이 발생한 회원들에 대한 소득보장을 주요 사업으로 하며, 적립금을 가입회원의 퇴직연령시 연금으로 지급하는 상품도 판매하고 있다. Holloway라는 이름이 투자 요소를 포함하는 소득 보호 계획에 일반 명사로 붙을 정도로 Holloway Friendly Society는 공제조합으로서 상징성을 갖고 있다.

근로자, 자영업자, 회사 임원 등은 모두 Holloway Friendly Society에 회원으로 가입할 수 있으며, 목적사업이나 조직운용을 위한 재원은 조합원들의 회비로부터 조달된다. 회원의 소득보장은 세전 소득의 65% 수준까지 가능하며, 회원들은 필요한 경우 재활치료, 상담 및 법률 자문으로 구성된 회원 지원 프로그램도 이용할 수 있다.

Holloway Friendly Society의 소득보장 관련 대표상품으로는 My Sick pay와 Classic plus가 있다. My Sick Pay는 질병이나 사고가 발생하는 경우 매월 소득을 보장하는 질병보험을 통해 조합원이 다른 사람에게 재정적인 도움을 의지할 필요가 없도록 관리해주는 상품이다. 연령과 회비가 무관한 상품과 연령이 상승할수록 회비가 상승하는 상품 등으로 구성되어 있다. My Sick Pay에 가입한 회원은 정규직으로 복귀할 수 없거나 낮은 급여로 새로운 직책을 맡을 수 없는 경우 최대 1년간 소득을 보장받을 수 있다. 18세부터 59세 사이의 근로자는 물론 자영업자도 이용이 가능하다. 일주일에 최소 16시간을 일해야 하며, My Sick Pay를 구입할 때 소득세를 납부하는 상태여야 한다. 자영업자라면 최소 6개월 이상 사업내역이 필요하다. 다만 질병이

70) 송종운, 엽형국 외, 위의 글, 18 이하 참조

아닌 실업시의 소득보장은 지원하지 않는다.

한편 Classic Plus는 저위험 자산에 대한 투자요소가 포함된 소득보장상품이다. 위 상품은 18세부터 59세 사이의 근로자, 자영업자, 임원이 모두 이용 가능하며, 총수입의 60%까지를 보장한다. 상품 이용을 위해서는 과거 12개월 이상 근로 또는 자영업 거래 실적이 필요하며 주당 16시간 이상 근로를 하여야 한다. 다만 My Sick Pay와 마찬가지로 질병 또는 우발적인 부상 이외의 사유로 인한 정리해고 또는 실업에 대해서는 소득 보장이 적용되지 않는다.⁷¹⁾

3. 공제 관련 영국의 법제

1) 영국의 금융감독체계 개요

2008년 글로벌 금융위기 이후 2010년부터 진행된 영국의 금융개혁 이전의 금융감독체계는 통합감독기구 설립을 골자로 했었던 1997년 금융개혁에 의한 시스템이었다. 당시 노동당 정부는 통합감독기관인 금융감독청(FSA)을 설립하였고, 영란은행으로부터 은행감독권을 분리하였다. 그러나 2008년 금융위기에서 FSA 중심의 통합금융감독시스템은 실패로 돌아갔으며, 규제체계의 복잡성, 규제비용의 증가, 규제목적간의 충돌 등이 문제점으로 지적되었다.

이에 2010년 5월 새로운 정부가 들어서면서 본격적으로 금융개혁이 진행되었다. 2010년 6월 신정부는 금융건전성 감독을 영란은행으로 일원화하는 「금융감독체제 개편조치」 추진안을 발표한 후, 국회의 의견수렴과정을 거쳐 2012년 1월 금융서비스법(Financial Services Bill)안을 제출하였다. 위 법안은 2012년 12월 의회를 통과하고 국왕의 승인을 받아, 2013년 4월 1일부터 시행되었다.

이를 통해 과거 금융시장에 대한 통합감독기구였던 FSA가 폐지되고 영란은행이 규제체계의 중심에 서게 되었다. 즉 영란은행 내에 FPC(Financial Policy Committee: 금융정책위원회)를 신설하여 금융시스템 전체의 거시건전성을 감독하고, 영란은행의 자회사로 PRA(Prudential Regulatory Authority: 건전성규제원)를 신설하여 금융기관에 대한 미시건전성 감독을 맡

71) <https://www.holloway.co.uk/>; Holloway Friendly Society, The Original Holloway Friendly Society Limited Annual Report 2020, 10 이하 참조

게 하였다. 한편 독립기관 형태로 FCA(Financial Conduct Authority: 금융 소비자보호원)를 신설하여 금융기관의 영업행위를 규제하는 역할을 담당하도록 하였다. 이처럼 기존의 감독체계가 금융위기에 잘 대처하지 못했다는 점 등의 비판을 수용하여, 금융기관의 영업행위규제와 건전성규제 거버넌스가 분리된 금융개혁이 이루어진 것이다.⁷²⁾

2) 공제에 대한 규제내용

영국에서는 앞서 설명한 우애조합, 산업공제조합, 신용조합 등이 공제의 역할을 수행하고 있으며, 각각 설립 및 운영에 관한 근거법이 제정되어 있다. 이러한 공제조합을 통칭하는 Mutual Societies라는 명칭은 금융서비스시장법(Financial Services and Markets Act 2000)에서 처음 사용되었으며, 현재는 위 2012년 금융개혁 이후 금융서비스법(Financial Services Act 2012)으로 관련 내용이 이관되어 FCA와 PRA가 관리감독의 주무관청 역할을 하도록 규정하고 있다.

우애조합에게는 우애조합법과 금융서비스시장법, 금융서비스법 등이 적용되며, 규제의 내용은 일반 보험사업에 대한 규제와 대동소이하다. 우애조합의 종류는 1974년 우애조합법에 근거를 두고 설립된 비법인 우애조합(registered friendly society) 또는 1992년 우애조합법에 근거하여 설립된 법인 우애조합(Incorporated friendly society)이 있다. 비법인 우애조합은 금융개혁 이후 FCA에 등록함으로써 설립되며, 회원들에게 대부분의 형태의 생명보험, 연금, 실업 및 건강보험 계약을 제공할 수 있다. 법인 우애조합 또한 FCA에 등록함으로써 설립되는데, 새로운 우애조합법은 법인 우애조합의 설립만을 허용하고 있다. 즉 비법인 우애조합은 더 이상 설립할 수 없으나, 기존의 비법인 우애조합이 반드시 법인 우애조합으로 전환할 의무는 없으므로, 현재는 비법인 우애조합과 법인 우애조합이 병존하고 있는 상황이다.⁷³⁾ 법인 우애조합은 비법인 우애조합과 거의 같은 활동을 할 수 있으며, 자회사의 설립을 통해 보다 폭넓은 사업을 운영할 수 있다. 이처럼 비법인 우애조합과 법인 우애조합은 조직형태에 따라 사업범위의 차이는 있으나, 회원제에 의

72) 노철우, 우리나라의 금융감독체계 및 중앙은행제도 개편방안에 관한 연구-글로벌 금융위기 이후 영국의 금융개혁 내용 및 우리나라에의 시사점을 중심으로- (2013), 13 이하 참조

73) <https://www.fca.org.uk/firms/mutual-societies-forms> 참조

한 비영리 상호조직이고 이익을 회원에게 배분한다는 점에서는 본질적으로 유사하다.

엄격심사를 하는 사업인허가에 비하여 우애조합의 설립등록 자체는 비교적 간단한 절차로 진행된다. FCA는 현재 우애조합의 설립등록신청 접수 후 15 영업일 이내에 유효한 신청의 90% 이상을 등록하는 것을 지침으로 하고 있다. 등록된 이후에는 매년 포털사이트 등을 이용하여 자격 있는 자가 작성한 연간보고서와 계좌에 관한 자료를 제출하여야 한다. 우애조합의 보험사업 규모나 사업유형에 따라 관리형 우애조합(Directive friendly societies)과 비관리형 우애조합(Non-directive friendly societies)으로 나뉘는데, 관리형 우애조합은 회계연도 종료일로부터 3개월 이전까지 연간보고서를 제출하여야 한다. 비관리형 우애조합의 경우 매년 장기보험업무에 대한 평가수익률 자료를, 3년마다 장기 및 일반 보험에 대한 평가수익률 자료를 제출하여야 한다. 등록된 우애조합은 등록 기간 중에 임원의 변경, 등록된 사무실의 주소변경, 조합명칭 변경, 정관의 변경 등의 사정이 발생하는 경우 해당 변경사항을 정해진 양식에 따라 FCA에 신고하여야 한다.⁷⁴⁾

FCA는 우애조합의 등록과정에서 사기 또는 과실이 개입되었거나, 우애조합이 해산되거나, 해당 조합이 불법적인 목적을 위해 존재한다는 증거가 있거나, FCA의 통지를 받은 후 고의로 법의 규정을 위반하였거나, 등록 조건을 충족하지 못하고 있는 경우 해당 우애조합의 등록이 강제로 취소될 수 있다. 또한 연간보고서를 정해진 기한까지 제출하지 않는 경우 1건당 1,000파운드 이하의 벌금에 처해질 수 있고, 계속해서 신고서를 제출하지 않는 우애조합의 경우 등록이 취소될 수 있다.

우애조합은 생명보험, 손해보험, 질병보험 등의 상품을 취급할 수 있다. 자동차보험과 주택보험 등의 종목은 본래 취급할 수 없었지만, 1992년 우애조합법의 시행에 따라 우애조합의 법인화 및 자회사 설립이 인정되며 자회사를 통하여 광범위한 상품 취급이 가능해졌다.⁷⁵⁾ 보험사업 등 규제대상 사업을 하는 우애조합의 경우 보험회사와 유사하게 FCA와 PRA에 사업인가에 관한 신청을 해야 하며, 이를 통해 양 기관의 이중적 규제를 받게 된다. 사업인허

74) <https://www.fca.org.uk/firms/register-mutual-society>;

<https://www.fca.org.uk/firms/reporting-requirements-mutual-societies> 참조

75) 오영수 외 2, 일반공제사업 규제의 합리화 방안, 보험연구원, 85.

가는 신청의 복잡성, 상품의 품질, 위험도 등을 고려하여 엄격하게 이루어지며, 신청완료까지 최대 6개월에서 12개월의 기간이 소요될 수 있다. 우애조합이 사업인허가를 득한 경우 허가일로부터 12개월 이내에 사업을 개시해야 하며, 최소 12개월 동안 사업을 지속하여야 한다. 나아가 보험 등 규제사업을 수행하는 우애조합은 PRA에 대하여도 연간보고서 등을 제출해야 한다.⁷⁶⁾

우애조합 또한 금융기관의 일종으로서 규모나 사업내용에 따라서 금융감독 기준인 고수준기준(High level Standard), 안전기준(Prudential Standard), 업무행위 기준(Business Standard) 등을 적용받을 수 있다. 이러한 기준은 통상적인 보험회사에 대한 규제와 유사하게 사내 제도와 내부통제시스템, 등록된 조합 및 자회사 등의 컴플라이언스, 지불능력을 유지하기 위한 사업별 재정적인 기준, 재산의 가치평가방법, 회계처리 등 다각도로 우애조합의 사업을 규제하는 역할을 수행하고 있다.

이러한 기준에 따라 우애조합은 당해 조합뿐만 아니라 우애조합이 공동지배하는 자회사, 등록된 지부 활동을 감독하여야 하고, 보험계약자의 이익을 배려하고 우호적인 사회활동 수행에 해를 끼치지 않도록 충분한 주의를 기울일 의무를 부담한다. 이를 위하여 우애조합은 지점을 포함하여 1992년 법률에 따라 적절한 회계기록을 유지하고 업무 및 기록, 검사 및 보고서에 대한 적절한 통제 시스템을 수립 및 유지해야 한다.

나아가 연계급여(linked benefit)와 관련된 부채 이외의 보험계약에 따른 부채는 경영하는 사업부문을 고려하여 적절한 안전, 수익률 및 시장성을 가진 자산으로 충당되어야 하고, 특정 범주의 투자에 과도하게 의존하지 않도록 규정하고 있다. 특히 장기보험계약을 체결한 우애조합은 연계급여에 관한 부채의 보장성을 확보하기 위하여 장기보험사업과 관련된 자금은 해당 사업을 위해서만 사용하고, 불공정하게 운용하지 않도록 조합 스스로 다양한 노력을 하도록 규정하고 있다.⁷⁷⁾

4. 소결

이처럼 영국은 노동자들이 결성한 우애조합을 바탕으로 공제사업이 태동하

76) <https://www.fca.org.uk/firms/friendly-societies-introduction> 참조

77) FCA, Interim Prudential Sourcebook Friendly Societies 참조.

였으며, 이후 산업공제조합이나 신용조합으로 확산되며 현재까지 다양한 공제 사업이 운영되고 있다.

우애조합에 대한 규제와 관련하여, 공제사업을 위한 우애조합의 명시적인 근거법이 제정되어 있으며, 위 법령에 따라 법인형 우애조합의 등록은 비교적 용이하게 진행할 수 있고 자회사를 활용하면 사업범위도 확대할 수 있다. 그러나 우애조합이 보험 등 인허가사업을 진행하기 위해서는 FCA등으로부터 인허가를 받아야 하고, 인허가 이후에는 통상적인 보험회사와 마찬가지로 FCA나 PRA 등 금융당국으로부터 영업행위나 건전성에 대한 관리감독을 받게 된다. 즉, 영국의 금융감독체계는 FCA와 PRA가 금융사업에 대한 각 규제 분야를 통합적으로 관리감독하고 있는바, 이에 따라 우애조합에 대한 사업상 규제도 일반적 보험회사와 대동소이한 수준으로 적용되는 것으로 판단된다.

표 31. 우애조합에 대한 규제개요

근거법	<ul style="list-style-type: none"> 우애조합법(Friendly Societies Act 1992, 1974) 금융서비스시장법(Financial Services and Markets Act 2000) 금융서비스법(Financial Services Act 2012)
감독관청	<ul style="list-style-type: none"> FCA(Financial Conduct Authority) PRA(Prudential Regulatory Authority)
설립 및 인허가	<ul style="list-style-type: none"> FCA 등록으로 설립 보험 등 규제사업 진입시 인허가 필요
조직형태	<ul style="list-style-type: none"> 1974년 우애조합법에 따른 비법인 우애조합 1992년 우애조합에 따른 법인 우애조합
상품규제	<ul style="list-style-type: none"> 장기보험, 상해보험, 질병보험 등 다만 자회사를 통해 다양한 사업 수행가능
재무건전성 및 영업행위 규제	<ul style="list-style-type: none"> 보험회사와 유사
보고의무	<ul style="list-style-type: none"> 우애조합 규모에 따라 회계연도 종료일로부터 3개월 이전까지 연간보고서를 제출 또는 매년 장기보험업무에 대한 평가수익률 자료를, 3년마다 장기 및 일반 보험에 대한 평가수익률 자료를 제출
시정조치	<ul style="list-style-type: none"> 보험회사와 유사

제7장. 캐나다의 공제 역사와 관련 제도 현황

김진환 몬트리올 HEC대학교 박사과정

1. 캐나다 상호공제의 발전과 주요 공제조합

캐나다가 오늘날의 나라 모양을 갖추게 된 1867년, 영국의회가 정착지로서 각각 발전한 엠퍼 캐나다, 로워 캐나다, 노바 스코시아, 뉴 브룬즈윅의 주들을 캐나다 연방으로 지정한 캐나다 연방법을 통과시킨 이후이다. 연방 성립 초기까지 보험 서비스 시장을 지배해 온 것은 주로 영국을 주축으로 한 외국계 회사들이었는데, 이는 영국이 캐나다의 식민 모국이면서 동시에 화재 보험이 가장 먼저 일반에 보급된 나라라는 점을 생각하면 자연스러운 일이다. 이런 외국계 보험회사들은 캐나다 농촌의 경제활동에 보험 서비스를 제공하는 일에는 관심이 없었기 때문에, 캐나다에서는 농촌을 중심으로 보험 공제에 대한 갈망이 있었다. 한편, 유럽에서 캐나다로 건너온 많은 이주자들 중에는 유럽 각국에서 이미 보험 서비스를 포함한 상호공제회(Friendly Society)에서 활동한 경험이 있는 사람들이 많이 있었기 때문에, 자조적인 보험 공제에 대한 지식을 가지고 있는 사람들이 있었고, 이들이 중심이 되어 각지에서 작은 공제회를 조직하기 시작했다. 그 중 일부는 규모화에 성공하여 서비스 영역을 점차 확장, 오늘날까지 이어지고 있다.

현재까지 명맥이 이어져 오고 있는 협동조합형 보험, 상호공제회는 그 기원을 크게 두 가지로 분류할 수 있는데, 하나는 곡창 지대인 프레리 지역 및 다른 지역의 농촌을 중심으로 발전한 공제조합과, 몬트리올과 토론토 등 도시를 안고 있는 지역에서 임금 노동자들을 기반으로 발전한 공제조합들이 있다. 농촌을 중심으로 발전한 공제조합에는 사스케치완 농민운동을 바탕으로 출범한 코오퍼레이터즈 그룹과 퀘벡의 프로뮈띠엘이 있고, 임금노동자들을 대상으로 하여 시작한 공제보험에는 공무원 상조회에서 시작한 라 카피탈과 저소득 노동자 거주 지역에서 의료 협동조합으로서 출범한 SSQ가 있다.

1) 코오퍼레이터즈 그룹

코오퍼레이터즈 그룹(Co-operators group)은 1945년 프레리 지역에 있는

사스케치완 주의 농민운동이 주축이 되어 설립한 공제회이다. 사스케치완 주의 협동조합 운동 진영이 대공황이라는 위기를 겪고 난 후 상호공제보험이라는 새로운 제도 도입을 위해 역량을 발휘할 수 있었던 데에는, 1895년부터 1945년까지 지속된 농민 저항 운동이 그 토대가 되었으며, 상호공제보험의 출발도 그 연장선에서 일어난 일이라고 보는 것이 옳다. 이 기간의 농민 저항 운동은 정치적인 성과로 이어지지는 못했으나, 저항 운동의 과정에서 연결된 네트워크들은 치즈 및 버터를 생산하는 유가공 공장 및 생산자 협동조합, 그리고 본문의 주제인 상호공제보험의 설립 등 경제활동으로 이어져서 오늘날 까지 이어지는 성과를 남겼다(맥퍼슨, 1976).

공제회 설립이 주축이 된 사스케치완 밀 생산자 협동조합(Saskatchewan Wheat Pool)은 1923년 설립된 밀 생산자 협동조합으로, 밀 거래에 있어 공정한 가격을 보장받지 못하는 농민들의 현실을 개선하기 위해 조직되었으며, 1945년 당시 가장 큰 농민 경제 조직으로서 코오퍼레이터즈 그룹의 첫 번째 보험회사인 코오퍼레이티프 라이프 인슈어런스 컴퍼니 (Co-operative Life Insurance Company)를 설립하는 데 설립 발기인 중 한 개 조직으로 참가하면서 2만 5천불의 거금을 출자했으며, 초기에 보험영업에도 앞장섰다.

일반적인 공제회의 지배구조와 달리 기존에 존재하던 다른 큰 조직이 설립자로 참여하게 된 특성으로 인해, 코오퍼레이터즈 그룹 유한회사 (Co-operators Group Limited)는 줄이지 않은 회사 이름에서 알 수 있는 것처럼 법인 형태로는 유한회사이다. 법인형태는 그러하지만, 유한회사의 출자자들이 설립자인 사스케치완 농민회를 포함, 17개의 농업관련 협동조합, 8개의 신용협동조합 및 금융 협동조합, 노동자협동조합 연합회를 비롯한 14개의 서비스 협동조합, 3개의 소매 협동조합, 3개의 건강 협동조합 등 45개의 협동조합 및 1개의 노동조합이 출자자 회원으로 참가하고 있으며 협동조합법을 관할 법령으로 하여 협동조합의 원리에 맞게 운영하면서 보험서비스를 제공하고 있는, 유한회사형태의 협동조합이다. 온타리오, 퀘벡, 사스케치완주에서 각각 협동조합 공제회 연합회의 회원으로 활동하면서 당 조직의 협동조합 정체성을 인정받고 있다. 그러나, 코오퍼레이터즈 그룹의 법인 지배구조는, 보험증권을 보유하고 있는 회원(policy holders)만이 소유구조에 참여하는, 일반적인 의미의 상호 보험회사와 구분된다는 점은 명확하게 짚고 넘어갈 필

요가 있다. 2022년 현재 금융 서비스 그룹으로서 기능하고 있는 코오퍼레이터즈 그룹을 구성하고 있는 주요 조직들의 내역을 살펴보면 이 점을 더욱 분명하게 알 수 있다.

코오퍼레이터즈 그룹의 그룹 구조는 다음과 같다.

- 코오퍼레이터즈 그룹 유한회사는 그룹 내 자회사를 지배하는 그룹 전체의 지주 회사로, 45개 협동조합 및 1개 노동조합이 협동조합 형태로 참여하고 있는 유한회사이자 협동조합이다.
- 코오퍼레이터즈 금융 서비스 유한회사는 그룹 내 보험 및 브로커리지, 투자회사들의 지분을 보유하고 있는 금융지주 회사이다.
- 코오퍼레이터즈 금융투자 서비스 주식회사는 그룹이 보유하고 있는 네트워크를 활용하여 사외의 제3자 뮤추얼 펀드를 판매하는 회사이다.
- 코오퍼레이터즈 생명보험은 개인 및 단체보험 서비스를 제공하는 보험회사로, 생명보험, 건강보험, 자산관리 상품을 제공한다.
- 코오퍼레이터즈 일반보험은 주택, 차, 농장, 기업과 관련한 보험 서비스를 제공하는 보험회사다.
- 아덴다 캐피탈은 그룹 내 소속사 및 외부 회사들을 위한 투자 관리 서비스를 제공하는 투자회사다.
- 큐미스(CUMIS)주식회사는 신용협동조합 credit unions(영어사용지역) 및 주민금고 caisse populaire(불어사용지역) 및 해당 조직들의 개인회원들에게 보험 서비스를 제공하는 보험회사이다.
- 큐미스 그룹 유한회사는 신용협동조합/주민금고 채널을 통해 뮤추얼 펀드 등 자산관리 상품을 판매하는 회사이자, 뮤추얼 펀드 판매회사인 아비소 자산운용을 보유하고 있다.
- 그 밖에 금융소프트웨어 관리회사, 배상책임 보험회사, 단체보험 운용사 등 위 언급한 계열사 포함 15개의 계열사가 여러 가지 형태로 그룹과 관계를 맺고 있다.

코오퍼레이터즈 그룹은 설립 초기부터 외부의 대형 조직의 참여에 기반해 출범한 특성 때문에 상당히 이른 시기부터 법인 형태상 상호 보험회사가 아닌 유한회사 형태로 운영을 했는데, 이런 법인 형태는 후에 여러 가지 형태로

유연성을 추구한 다른 공제보험회사들에 비해 금융적인 유연성을 발휘하여 인수/합병을 보다 적극적으로 추진하여 금융그룹으로 발전하는데 보다 유리한 위치를 차지하게 하는 역할을 했다.

2) 프로뮤티엘 그룹

프로뮤티엘 보험(promutuel Assurance), 또는 프로뮤티엘 그룹(Group Promutuel)은 퀘벡의 농촌에서부터 시작된 상호 보험회사의 연합회이다. 2022년 현재 연합회의 회원인 상호 보험회사(mutual insurance companies)들은 모두 16개 사가 참여하고 있다. 프로뮤티엘 그룹의 기원이 되는 최초의 상호 보험회사는 1852년 퀘벡 주 헌팅돈 지역에서 설립되었다. 협동과 상호공제의 가치에 기반해 설립된 퀘벡 최초의 화재 공제 보험으로서, 기존의 다른 외국계 보험회사나 다른 보험회사들이 만족하지 못하고 있던 농가의 니즈를 잘 충족시킨다는 것이 입증되어 급속도로 성장, 퀘벡 전역에서 각 지역마다 자체적인 상호 보험회사를 설립, 프로뮤티엘이라는 한 브랜드 아래 활동하면서 퀘벡의 가장 큰 상호 보험회사 연합회가 되었으며, 코오퍼레이터즈나 SSQ, 라 카피탈과 달리 상호공제회(Mutual Insurance Associations)가 상호 보험회사를 지배하는 전통적인 지배구조를 유지하면서도 이용자 기반을 유지하고 있다는 점이 깊은 의미가 있다.

프로뮤티엘은 처음에는 기존의 화재 보험 회사들이 리스크는 크고 기대 수익은 적다는 이유로 농가의 가입을 거절하였기 때문에 화재보험 서비스를 목적으로 설립되었으며, 화재 및 천둥 등 자연재해로 인해 농업에 사용되는 건물, 장비, 가축이 손상되고 폐사했을 때의 손해를 보장했다. 20세기 초 보험법의 정비를 통해 농업 보험 또한 다양한 종류의 재산을 보험의 대상으로 확장할 수 있었으며, 이로 인해 퀘벡주에서는 상호 보험회사의 수가 급격히 늘어 327개까지 증가했다.

1956년, 각 지역에서 서로 배워가며 각각 운영하고 있던 각 상호보험회사들은 보험운용의 표준화와 대 정부 관계에서 영향력을 확대하는 등 연합회를 결성하는 것의 이점에 동의하여, 퀘벡 각지의 상호 보험회사가 연합회를 결성, 빠른 숫자로 회원을 늘려가서 가장 많을 때는 174개 회원 조직이 있었던 적도 있었다. 1971년 회사법 상으로 상호 보험회사 연합회가 공인되고, 1976

년 상호 보험회사들의 보험이라 할 수 있는 재보험협회(Société Mutuelle de réassurance du Québec) 설립이 승인됨에 따라, 각 상호 보험회사들이 감당할 수 있는 보장의 한도가 늘어날 수 있게 되었고, 1982년에는 재보험협회와 상호보험 연합회가 합병을 통해 회원사들에 대한 서비스를 효율화할 수 있게 되었다. 합병한 연합회가 오늘날의 프로뮤티엘이다.

2020년 기준, 프로뮤티엘의 가입자 수는 65만 2천명이며, 자산 규모 18억 5천만 달러, 종업원 수 2,000명이다. 보장 대상은 자동차 보험이 41%, 주택 보험이 33%, 농업 관련 설비가 19%, 농산물이 7%로, 오늘날에도 상대적으로 단순한 사업 포트폴리오를 유지하고 있는 상호보험회사이다.

프로뮤티엘의 강점은 상호보험회사가 커뮤니티와 밀접하게 연계되어 있고 연합회의 회원인 각 지역 상호보험회사가 근간을 두고 있는 가입자들의 모임, 즉 지역 상호공제회의 구성원들이 서로 얼굴을 알고 있는 관계로 이어져 있어 위험 관리가 용이하며, 주 고객층인 농촌 거주자들의 니즈를 가장 정확하게 반영한 상품 포트폴리오를 갖추고 있다는 점을 들 수 있다. 프로뮤티엘은 다른 상호 보험회사들이 다각화와 인수합병을 통해 다양한 금융서비스를 제공하고 있는 것과 반대로 농민들을 위한 서비스에만 집중하고 있는 것이 핵심적인 특성이다.

3) 에스에스큐 SSQ

SSQ는 설립 당시 명칭이던 퀘벡 건강 서비스(Les Services de Santé du Québec)의 줄임말로, 1940년대에 당초 의료 협동조합으로 출발하여 다양한 보험 관련 서비스를 취급하는 보험회사로 발전하였으며, 2021년 공무원 상호회에서 출발한 La Capitale과 합병하여 BENEVA 금융그룹의 일부가 되었다. SSQ와 라 카피탈 La Capitale의 발전사가 한국의 상호공제보험의 발전 전략 및 정책 방향에 갖는 의미가 있어, 양 사가 합병하였으나 두 개의 사례를 별도로 검토해 볼 가치가 있다.

SSQ 설립 당시에는 캐나다에 공공의료 시스템이 갖추어지기 전이었고, 의료 서비스의 사각지대에 놓여 있었던 노동자들에게 의료 서비스를 제공하기 위한 목적으로 만들어졌다. SSQ의 설립자인 자크 트랑블레(Jacques Tremblay)는 지불능력이 낮은 저소득층 주거지역에서 개업하여 활동하고 있

었는데, 지불 능력이 낮은 노동자들은 평소에는 병원에 오는 것을 기피하다가 사고가 나거나 중병을 얻은 후에야 병원에 찾아왔으며, 이에 대한 의료비용을 감당할 수 있는 여력이 되지 않았다. 잭 트랑블레는 미국 오클라호마의 의료협동조합 등 해외의 의료 협동조합 사례를 연구하는 모임을 만들어 해결책을 모색했는데, 회원들이 평소에 주기적으로 소액의 회비를 납입하면 사고나 큰 병을 얻었을 때 큰 추가 비용 없이 의료 서비스를 받을 수 있는 방식의 의료 협동조합을 제안했다. 이런 방식을 통해, 협동조합 소속으로 각 분야의 전문성을 가진 의사들이 회원 환자들을 치료하는 데 있어 협력을 원활하게 하고, 사고나 중병이 있기 전에 회원들이 예방 의학적 접근을 통해 큰 병을 사전에 예방할 수 있게 하며, 회원인 의사들은 사고나 큰 병을 얻은 환자들을 치료하고 치료비를 받지 못해서 재정적인 어려움에 빠지는 일을 방지할 수 있었다. 또한 협동조합 방식의 민주적 통제를 통해 의료 서비스의 수요자인 회원들이 의료 협동조합 방식의 운영 관련 주요 결정에 참여할 수 있게 되었다. 이런 시스템을 설계하는 데 있어 트랑블레 박사는 저소득층뿐 아니라 중산층이 의료 협동조합의 중심에 있을 수 있도록 해야 한다는 입장을 견지했는데, 중산층 또한 큰 병을 얻거나 사고를 당했을 때 의료비는 부담이었고, 중산층의 참여 없이는 의료 협동조합의 지속가능성도 불가능할 것이기 때문이었다. SSQ의 설립자가 제안한 방식은 의료 서비스와 보험 서비스가 결합된 서비스를 제공하는 협동조합이라고 할 수 있는데, 이후 연방 정부 차원에서 공공의료 체제가 점차 강화되어 감에 따라 SSQ에서 의료 서비스의 비중은 줄어들고 보험 서비스의 비중이 점차 늘어나게 되었다.

SSQ의 설립 정신과 운영 방식은 노동운동과 협동조합 운동 차원에서 많은 공감을 받았고, 양 운동 진영이 초기의 사업 정착에 큰 역할을 했다. 설립 이후 재정적 지속 가능성을 담보할 수 있는 회원 수를 확보하기까지, 노동조합은 조합 차원의 단체 가입 또는 노사협상에서 고용주를 압박하는 방식으로 회원 수를 확보할 수 있도록 했고, 신용협동조합들은 협약을 통해 신용협동조합의 회원들이 의료 협동조합의 조합원이 쉽게 가입하고 회비 납입을 할 수 있도록 행정 편의를 제공했다.

1961년 입원 의료보험법이 통과되었을 때, SSQ는 연방정부의 공공의료보험으로 충당할 수 없는 부분에 집중하기로 결정했다. 동시에 점차 의료와 관

계없는 보험상품도 도입되기 시작한다. 60년대에 이와 같은 맥락에서 도입한 보험 상품들은 임금보험, 연금상품, 치과보험, 시력 교정, 카이로프랙틱, 처방 약품에 대한 보험을 포함했다. 1974년에는 보험법 개정으로 발맞추어 법인의 형태를 상호 생명 보험사로 변경했다. 80년대에 이르러서는 일반 보험 및 주택담보 대출 등으로 그 영역을 점차 확장해 나갔다.

90년대 들어 SSQ는 중대한 전환을 맞게 되는데, 이 시기는 상보 보험회사를 취하고 있던 많은 회사들이 주식회사로의 전환, 즉 탈상호화를 추진하는 경향이 확산된다. 대표적으로 원래 주식회사 형태의 보험회사였다가 50-60년대에 상호 보험회사 형태로 전환했던 썬 라이프(Sun Life)나 Canada Life가 탈상호화를 결정하고 주식회사로 다시 전환한 것을 비롯, 1996년에서 2014년 사이에 무려 18개의 크고 작은 캐나다 보험회사가 탈상호화의 길을 걸었다. 이런 탈상호화의 원인은 크게 금융업종간 구분에 관련된 규제 완화, 소비자의 관심이 전통적인 위험회피에서 적극적인 자산 관리로 이동한 점, 상호보험회사 형태에 대한 정책적 혜택이 감소한 점, 보험업에서 세계화가 진행된 점 (Chugh, 2006) 등을 들 수 있는데, 캐나다의 주요 상호보험회사들도 시장환경 및 정책환경 변화에 의해 탈상호화의 압박에 직면했다. Sun Life나 Canada Life와 같이 협동조합 운동의 정체성에 대한 의식이 높지 않았던 조직들은 환경변화에 기민하게 대응하여 탈상호화의 길을 걸었으나, 설립과 운영에서 협동조합 운동의 정체성을 강하게 가지고 있던 조직들은 변화하는 상황에 대응하며 규모와 서비스 범위를 확장해가는 금융기업들과의 경쟁 압박에서 조직의 생존 여부에 대한 위협에 시달렸다.

SSQ의 경우, 퀘벡의 많은 상호보험회사들이 도산하거나 인수되는 가운데 자신도 지급준비율 기준을 충족하지 못하는 재정 위기 상황이 지속되자, 생존에 필요한 전략을 여러모로 모색하고 많은 기관들에 협력 요청을 보냈는데, 결국 퀘벡의 제1대 노총인 FTQ가 운영하는 연기금 펀드, 풍 드 솔리다리떼 (Fonds de solidarité)로부터 4천1백5십만 캐나다 달러의 자본 투자를 받게 된다. 기존에 SSQ그룹 산하의 금융회사들에 지분을 행사하는 기관은 공제증서 보유자들인 회원들을 대표하는 기관 SSQ상호관리기업(SSQ Mutual Management Corporation)이었는데, 이제 풍 드 솔리다리떼가 50%를 초과하는 지배주주가 된 것이다. 그러나 풍 드 솔리다리떼는 이사회 선임권에서는

과반을 행사하지 않기로 함으로써, SSQ상호관리기업이 계속 지배권을 행사할 수 있도록 배려했다. 2020년 현재의 SSQ그룹 지배구조는 아래 그림과 같다.

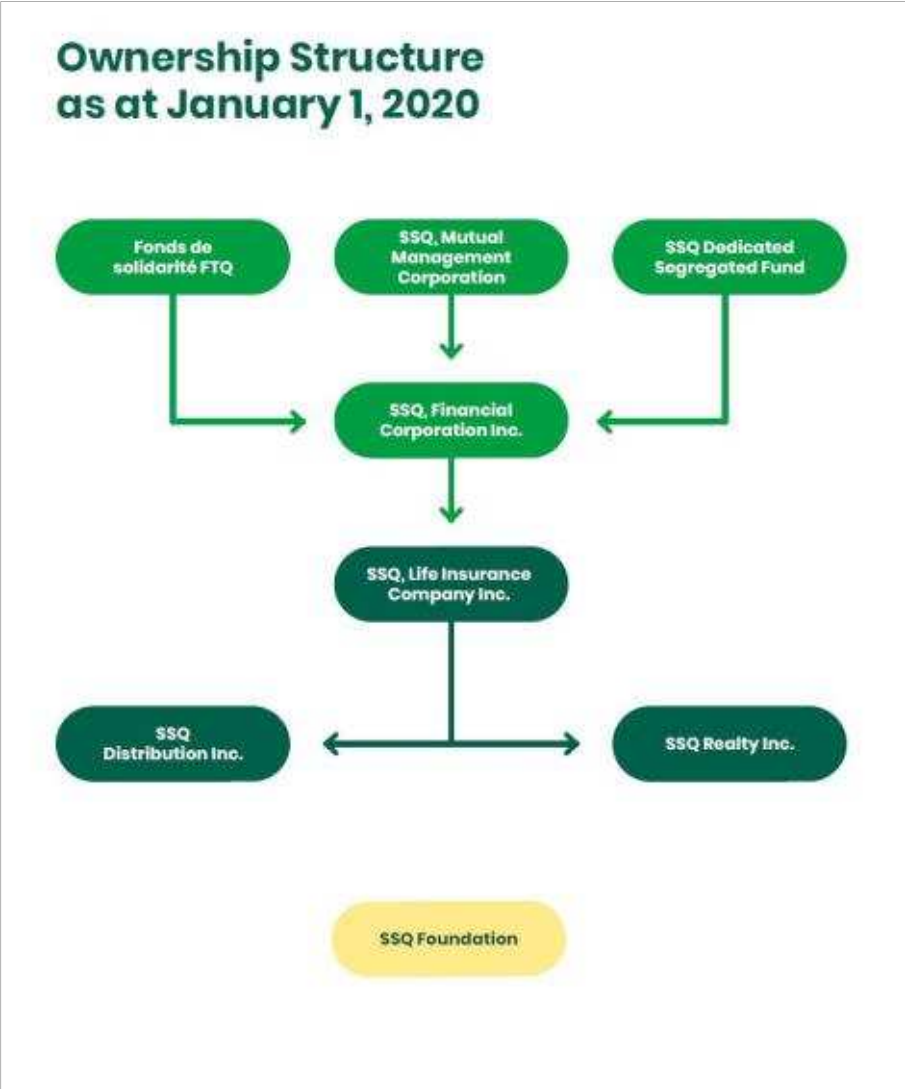


그림 28. SSQ 그룹 지배구조

SSQ그룹의 사례에서 주목할 만한 점은, 상호보험회사가 재정난을 겪을 때 협동조합 운동의 정신을 유지하면서도 외부 투자를 받을 수 있는 선례를 남겼다는 데 있다. 퀘벡이 탈상호화의 파도를 겪기 전에는 상호 보험회사에 대한 지배권을 행사할 수 있는 것은 보험증권 보유자들을 대표하는 상호보험협회(Mutual Insurance Associations) 또는 상호관리기업(Mutual Management Corporation)들뿐이었는데, 당시 노동자 연기금인 펀드 솔리다리떼가 상호 보험회사의 지배구조에 참가할 수 있는 길을 연 것이다. SSQ에 대한 펀드 솔리다리떼의 지분 투자와 관련한 의회의 토론과 금융당국의 허가 논리는 추가 조사를 통해 확인해 볼 가치가 있다.

4) 라 카피탈 La Capitale

La Capitale은 1940년 설립 당시 공무원들만을 위한 장례협동조합으로 시작했다. 시간이 지나면서 공무원을 위한 생명보험, 상해보험으로 영역을 점차 확대하다가, 1988년부터 일반 대중들이 가입할 수 있는 일반 보험회사가 자회사로 설립되어 (La Capitale General Insurance) 공제보험 서비스를 시작했다. 주로 공기업 또는 준 공공기관의 단체보험 상품이 주력이 보험회사이다. 1989년부터는 La Capitale Financial Group이 설립되어 La Capitale General Insurance를 포함한 다른 금융회사를 인수, 합병할 수 있는 유연성을 갖출 수 있게 된다. 즉 기존 보험법 체계에서 공제조합으로 분류되는 라 카피탈 공공서비스 공제조합과 이 공제조합이 지배권을 행사할 수 있는 라 카피탈 공공서비스 보험회사의 2개 법인으로 지배구조를 재편, 공제조합 법인 La Capitale Civil Service Mutual이 법인 분리 당시의 보험회사를 비롯, 이후 합병을 통해 그룹에 합류하는 보험회사들의 지주회사 역할을 하며 자회사들을 통해 보험 서비스를 제공하고 있다.

Organizational Chart

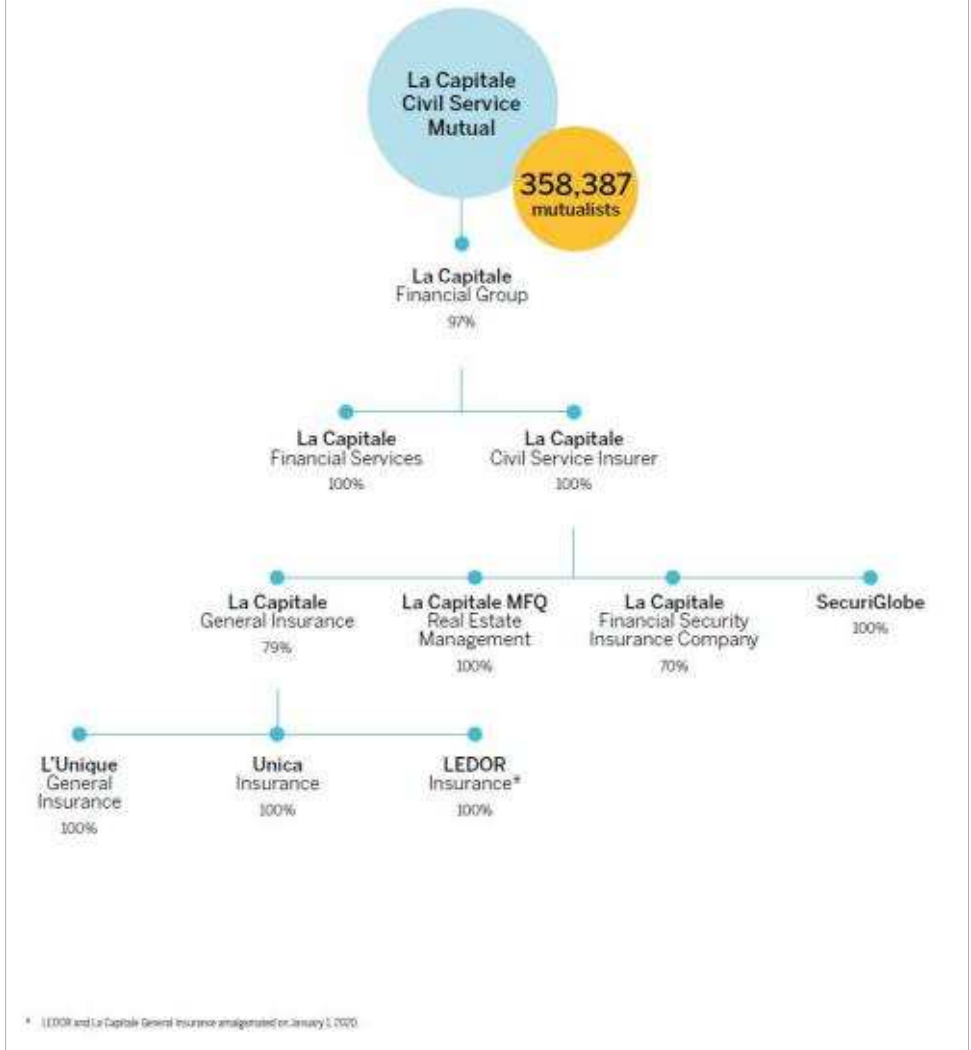


그림 29. 라 카피탈 지배구조

라 카피탈과 SSQ는 2020년 합병을 발표하였으나, 합병 발표 후에도 2022년 현재까지 라 카피탈과 SSQ의 로고를 그대로 활용하면서 한 그룹 안의 별개 법인들로 영업하고 있다. 합병 후 지배구조는 아래 그림과 같다.



그림 30. 라 카피탈과 SSQ 합병 후 지배구조

2. 공제 관련 캐나다 및 퀘벡의 법제도

캐나다에서 상호 보험회사를 포함한 보험업과 관련 내용을 관장하는 법률은 캐나다 연방의 경우 보험회사법(Insurance Companies Act (S.C. 1991, c. 47)) 이며, 퀘벡의 경우 보험법(Insurers' act A. 32.1)이다.

캐나다 연방법 및 퀘벡의 주법에서 공통적으로 보험회사 일반에 적용되는 법적 사항들을 열거하고 있으며, 상호보험 또는 공제회의 경우 일반 보험회사와 다른 규정을 적용해야 할 경우 별도의 조항으로 상호보험 관련 내용을 규정하고 있다.

캐나다 연방보험법의 구조에서 상호보험과 관련해 유의미하게 검토할 부분은 Part V Capital Structure 아래 “83.01 상호회사에만 적용되는 지분 관련 항목”이다. 상호회사의 경우 증권을 보유하고 있는 공제회 회원들에게만 지분을 배정한다. 226.1 Mutualization 항목에서는 일반 보험회사가 상호보험회사로 전환하려고 하는 경우의 절차를 규정하고 있다. 공제회가 일반주를 모두 매입하여 전환이 가능하다. 236.1 Conversion to companies with common share에서 상호 보험회사가 주식회사로 전화하고자 하는 경우 밟아야 하는 절차를 규정하고 있다. 상호공제회의 총회 결정을 통해 가능하며, 세부 절차와 제약사항을 나열하고 있다.

퀘벡의 보험법의 경우에도 연방법의 경우처럼 전체 법령의 구조는 일반 보험회사와 관련된 법령이 포함되어 있으나 상호보험회사의 특성상 달리 정해야 하는 조항들을 별도로 표시하고 있다. 예컨대, TITLE III 보험회사와 기타 다른 형태의 보험 서비스 제공자들(Insurance companies and certain other québec insurers), “Chapter 2 상법의 적용”의 경우, DIVISION 2를 통해 상호 보험회사의 경우 일반 보험회사와 다른 부분을 설명하는 방식이다. 연방법에서는 참여지분(participating shares)을 보험 증권 보유자외의 다른 법인/ 개인에게 배정할 수 없도록 하는 규정이 있어(83.02 (1)), 코오퍼레이터즈의 경우와 같이 다른 대형 조직이 협동조합형 보험의 설립에 지분을 투자하고자 하는 경우, 공제회의 법인 형태를 띠지 않고 유한회사로 한 것으로 추정된다.

퀘벡 주법에서 상호 보험회사의 설립절차는 TITLE III, CHAPTER III.1에 상호보험회사의 설립요건이 설명되어 있으며, 요건은 자격을 갖춘 설립 받기

인 200인이 설립하도록 되어 있으며, 참여지분을 보험증권 보유자가 아닌 개인/법인에 배정하지 못하도록 하는 규정이 있어, 위의 연방법과 퀘벡 주법을 그대로 적용한다면 생협이 상호 보험회사를 설립하는데 참여할 수 있는 방법이 없으나, SSQ가 재정 위기를 겪으면서 풍 드 솔리다리떼 연기금의 추가 출자를 받아들이게 된 과정을 살펴본다면, 참고가 될 만한 부분이 있을 수 있다. SSQ가 풍 드 솔리다리떼 연기금의 출자를 받으면서 법인 형태는 합자회사(*la société par actions et de l'incorporation - joint stock company*)로 변경되었는데, 법인 형태는 보험법 상 상호보험회사 법인이 아니지만, 실질적으로 상호공제회가 지배하는 구조를 유지하고 있어 협동조합형 상호 보험회사로 인정받고 있다. 코오퍼레이터즈와 SSQ의 사례를 한국의 생협 상황에 대입해 본다면, 코오퍼레이터즈 사례는 별도의 유한회사 법인을 설립하되 보험증권의 보유자 유관 조직이 이런 기업들이 참가할 수 있도록 하여 형식적으로는 상호 보험회사 법인이 아니지만 협동조합의 정신에 맞는 운영을 하는 보험회사를 설립하는 방식이 되겠다. SSQ의 사례 역시 유사한 점이 있는데, 보험증권 보유자들을 대표하는 비영리 공제회 법인이 금융회사를 지배하는 구조를 만들어 보험 서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이다. 구체적인 실현 방안은 한국의 보험법 관련 법안과 대조하면서 구상을 정리해 볼 수 있을 것이다.

<참고문헌>

Beauchamp, C. (2001). Jacques SAINT-PIERRE, Histoire de la Coopérative fédérée: l'industrie de la terre; Diane SAINT-PIERRE, La mutualité-incendie au Québec depuis 1835: au cœur de l, histoire de Promutuel. *Recherches sociographiques*, 42(1), 162-167.

Beneva (2021) Beneva 2020 Annual Report

Chugh, L., & Meador, J. W. (2006). Demutualization in the Life Insurance Industry: A Study of Effectiveness.

Cornforth, C. (2004). The governance of cooperatives and mutual associations: A paradox perspective. *Annals of public and cooperative economics*, 75(1), 11-32.

La Capitale (2020) La Capitale 2019 Annual Report

MacPherson, I. (1976). The Origins of Cooperative Insurance on the Prairies. *Business and Economic History*, 76-87.

Promutuel, (2021) 2020 Annual Report

Saint-Pierre, J., & Petitclerc, M. (2015). *Histoire de l'assurance de personnes*. Presses de l'Université Laval.

SSQ (2020) SSQ 2019 Annual Report

Swiss Re (2017) *History of Insurance in Canada*. Swiss Re

<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/document/cs/A-32.1>

<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-11.8/>

제8장. 결론

1. 주요국 상호부조·공제 사례 분석

1) 주요국의 상호부조·공제 역사

우리나라 공제제도는 1915년 일제하 지방금융조합의 화재공제를 그 효시로 볼 수 있으며,⁷⁸⁾ 1920년 4월 11일 우리나라 최초의 전국적인 노동단체인 조선노동공제회가 창립되었다. 근대적인 공제사업의 시작은 1961년 농업협동조합의 설립을 기점으로 볼 수 있다.⁷⁹⁾

일본은 1900년 일본 최초의 협동조합법인 산업조합법을 성립했고, 1947년~1949년에 걸쳐서 각종 협동조합법이 제정되었으며, 그 사업의 하나로 공제사업이 시행되었다.

독일의 경우, 19세기 전반부부터 빈곤에 시달리는 농촌 인구를 지원하기 위해 협동조합이 만들어지기 시작했으며, 1970년대에는 연합체가 구성되었다. 1922년에는 상호보험공제조합이 만들어졌다.

영국에서 공제조합의 원형은 우애조합(Friendly Society)에서 시작되었다고 할 수 있다. 우애조합은 노동자들이 자발적으로 기금을 모으고 우애를 바탕으로 질병 또는 빈곤 시 상호금융을 제공하고 장례비를 지급하는 공제조합이다. 이후 산업공제조합이나 신용조합으로 확산하여 현재까지 다양한 공제사업이 운영되고 있다.

캐나다에는 협동조합형 보험, 상호공제회가 발달했는데, 농촌을 중심으로 발전한 공제조합과 도시 지역의 임금 노동자를 기반으로 발전한 공제조합으로 구분할 수 있다.

이렇게 사회적, 경제적 배경에 따라 공제의 시작, 발전과정과 현황이 국가마다 다르다는 것을 알 수 있다. 그러나 노동자, 농민들이 현실을 타개하기 위해 자발적으로 기금을 모아서 공제를 시작했고 회원제에 의한 비영리 상호조직으로 운영되었다는 공통점을 찾을 수 있다.

78) 보험개발원 보험연구소, “국내 유사보험 감독 및 사업현황”, 보험개발원 (2002. 7.), 7.

79) 보험개발원 보험연구소, 위의 글, 7.

2) 주요국의 상호부조·공제 현황

일본의 공제사업은 제2차 세계대전 이전부터 각종 협동조합을 중심으로 실시되었고 이 제도는 전후에 생명공제와 손해공제의 모든 영역에 걸쳐서 크게 번성했다. 이러한 영향을 받아서 한국도 초기에는 농협과 수협을 운영주체로 하여 공제사업을 시작했으며⁸⁰⁾, 현재, 국내 공제조직의 형태는 협동조합, 협회, 공제조합(공제회), 사업단 등으로 매우 다양하다.

독일의 경우 보험산업의 출발이 공제조합이며, 현재 존재하는 큰 보험회사는 대부분 공제조합에서 탈상호화하여 약 50% 정도는 주식회사로 전환하였고 상호회사나 공제조합으로 약 50% 정도가 남아 있다. 현재 남아 있는 공제조합이나 상호회사도 설립한 지가 오래되어 거의 대규모화 되었다. 그럼에도 최근 몇몇 혁신적인 회사나 소규모 공제조합이 나오고 있다.

영국은 노동자들이 결성한 우애조합을 바탕으로 공제사업이 태동하였으며, 이후 산업공제조합이나 신용조합으로 확산하여 현재까지 다양한 공제사업이 운영되고 있다.

경제, 사회적 환경에 따라 가장 적절한 형태를 찾아서 발전해 왔고, 각국의 공제 발전과정에 따라 제도도 변화해 왔으며, 그에 따라 공제의 특성도 나라마다 차이가 있는 것을 알 수 있다.

표 32. 각 사례에서 주요 공제 조직

구분	한국	일본	독일	영국
공제조직	공제조합, 협동조합 공제	공제조합, 협동조합 공제, 노동조합 등	상호보험공제조합	우애조합
근거법	개별법, 개별 협동조합법	재해보상법, 지방 자치법, 개별 협동 조합법, 노동조합 법	보험감독법, 협동 조합법	우애조합법, 금융서비스시장 법, 금융서비스법

80) 신수식, 「유사보험제도의 현황과 민영보험과의 상호 발전방안」, 보험개발연구, 제9권, 1999. p.5-6.

3) 주요국의 공제 관련 제도 특징

(1) 국가마다 다른 공제 관련 법제도

주요국 공제조직 관련 제도 특징을 살펴보면, 나라별 경제적, 사회적 환경 속에서 농민, 근로자 등이 스스로를 보호하기 위해 자율적으로 만들어진 공제조직이 많아서 근거가 되는 법이 다양한 것을 알 수 있다.

한국의 공제는 각 개별법에 따라 공제조직이 설립되고 협동조합 공제는 개별 협동조합법에 따라 설립되며, 그에 따라 소관부처도 다르다.

일본의 공제조직은 공제조합, 협동조합 공제, 노동조합 등이 있으며, 재해보상법, 지방자치법, 개별 협동조합법, 노동조합법 등에 근거해서 만들어졌고 감독관청도 다르다. 일본의 생협 공제는 소비생활협동조합법에 따라 설립되고 후생노동성이 감독관청이다. 1948년 법 제정 이후, 59년 만인 2007년 크게 개정되었다. 공제사업의 건전성 확보를 위해 보험업의 주요한 규제기준을 도입하면서 조합원 자치를 기반으로 한 협동조합의 성격을 반영한 제도가 마련되었다.

독일에는 19세기 말 다양한 보험단체가 발생하면서 1901년 독일감독법이 제정되어서 다양한 성격을 가진 단체의 감독을 통할하는 기본법이 되었다. 상호보험조합(VVaG)은 보험감독법의 두 번째 부분의 네 번째 장에서 규제된다. 그 밖에도 조합법, 상법, 주식회사법, 협동조합법 등의 다양한 규정이 적용된다. 소규모 상호보험조합도 보험감독법에 근거하여 감독을 받지만, 그 사업이 경제적 규모가 작고 공제 종류, 지역, 공제가입자의 범위, 활동 범위 한정되기 때문에 보험감독법의 적용이 일부 배제되거나 완화된다.

영국에서는 우애조합, 산업공제조합, 신용조합 등이 공제의 역할을 수행하고 있으며, 각각 설립 및 운영에 관한 근거법이 제정되어 있다. 우애조합은 우애조합법에 따라 설립되고 법인형 우애조합의 등록은 비교적 용이하게 진행할 수 있고 자회사를 활용하면 사업범위도 확대할 수 있다. 그러나 우애조합이 보험 등 인허가사업을 진행하기 위해서는 금융소비자보호원의 인허가를 받아야 하고, 인허가 이후에는 통상적인 보험회사와 마찬가지로 금융소비자보호원이나 건전성규제원 등 금융당국으로부터 영업행위나 건전성에 대한 관리 감독을 받게 된다. 영국의 금융감독체계는 금융소비자보호원과 건전성규제원

이 금융사업에 대한 각 규제분야를 통합적으로 관리 감독하고 있어서, 이에 따라 우애조합에 대한 사업상 규제도 일반적 보험회사와 대동소이한 수준이다.

표 33. 주요국의 상호부조·공제조직과 규정

구분	한국의 수산업협동조합 공제	일본의 생활 공제	독일의 소규모 상호보험공제조합	영국의 우애조합
근거법	수산업협동조합법	소비생활협동조합법	보험감독법 및 협동조합법: 소규모 공제조합은 보험감독법 일부 적용제외 또는 적용제한	우애조합법 금융서비스시장법 금융서비스법
감독관청	해양수산부	후생노동성	연방금융감독청, 주감독청	금융소비자보호원 건전성규제원
면허요건 (허가요건)	해양수산부 장관 인가 필요	인가 필요	허가요건: 정관, 자기자본 증명(다른 담보조건 가능), 책임보험계리사 선임(생명) 일부조항 제외	FCA 등록 보험 등 규제사업 진입 시 인허가 필요
조직형태	협동조합	협동조합	상호보험공제조합(사단법인)	1974년 우애조합법에 따른 비법인 우애조합 1992년 우애조합에 따른 법인 우애조합
상품규제	제한 없음	생·손보 겸영가능 (일정 규모 이상의 공제사업을 하는 단위생활, 연합회 등에 관해서는 다른 사업과 겸업금지)	제한없음 (단, 생손보 겸영 금지)	장기보험, 상해보험, 질병보험 등 다만 자회사를 통해 다양한 사업 수행가능
공시	중앙회는 공제계약자 보호를 위하여 재무 및 손익 등에 관한 사항 등 공시	의무화되어 있음	-결산사업보고서 등기법원에 제출 -감독기관이 검사시 계약자에게 결산사업보고서 공개없음	우애조합 규모에 따라 회계연도 종료일로부터 3개월 이전까지 연간보고서를 제출 또는 매년 장기보험업무에 대한 평가수익률 자료를, 3년마다 장기 및 일반보험에 대한 평가수익률 자료를 제출

(2) 공제 규모의 성장에 따른 규제

공제 규모의 성장에 따라 공제 관련 규정이 개정된 것을 알 수 있다.

일본에서는 다양한 조직이 공제를 실시해 오다가 근거법이 없는 공제에 대해서는 2006년 보험업법의 소액단기보험업자로 등록하도록 하고, 2000년대에

이르러서는 농협법, 중소기업등협동조합법, 수협법, 생협법 내 공제 관련 규정이 크게 개정되었다.

영국에서는 1793년 제정된 우애조합법은 우애조합에 대해 다양한 특권을 허용하고 있었다. 우애조합이 활성화되자 1834년과 1846년 개정을 통해 소비조합을 법적으로 보장하고 조합이 조합원외 이용금지 등을 규정했다. 그리고 1875년에 개정된 법률은 우애조합의 회계감사와 등록체계를 요구했다. 우애조합과 별도로 1852년에 ‘산업공제조합법’이 만들어졌다. 현재는 우애조합에게는 우애조합법과 금융서비스시장법, 금융서비스법 등이 적용되며, 규제의 내용은 일반 보험사업에 대한 규제와 대동소이하다.

(3) 공제 특성을 존중한 규제

공제가 발전해서 대규모화됨에 따라 규제도 보험업법에 준하여 진행되고 있으나, 공제의 특성을 존중한 규제를 엿볼 수 있다.

일본에서는 협동조합 공제, 지방공공단체가 주민을 대상으로 하는 공제, 회사가 고용인을 대상으로 하는 공제, 노동조합이 조합원을 대상으로 하는 공제, 회사 그룹 공제, 학교 공제, 1,000명 이하를 대상으로 하는 공제는 보험업법 적용을 받지 않으며, 생협의 경우, 공제의 규모가 일정 규모 이하인 경우에는 공제와 다른 사업의 겸업을 할 수 있고 상품 중에서 위로금 급부(공제 금액 5만엔 미만)는 규제 대상에서 제외한다. 독일에서는 보험감독법(VAG)이 제정되면서 다양한 성격을 가진 단체의 감독을 통할하는 기본법이 되었다. 그러나 대규모 상호보험공제조합과 소규모 상호공제조합의 규제 차이를 살펴볼 수 있으며, 새로 진입하거나 일정 규모에 도달하지 못한 소규모 공제를 위해 제도 적용이 완화되거나 일정 기간 면제되는 것을 살펴볼 수 있었다.

2. 한국협동조합 기본법 상호부조·공제에 대한 시사점 도출

1) 상호부조·공제 성장에 따른 법제도 정비 필요

주요국의 상호부조·공제 역사, 현황, 규정이 한국 공제에 주는 시사점을 살펴보면, 상호부조·공제 발전에 따라 제도 정비가 필요하다.

일본에서는 공제조합이 활성화되자, 근거법 없는 공제에 대해서는 법적 요건을 갖추도록 하고 개별 협동조합 공제에 대해서도 공제 규정을 정비했다.

공제사업의 규모 확대에 따른 계약자보호, 건전성 확보를 위한 목적이 크다. 영국에서도 초기 제정법인 1793년의 우애조합법은 등록된 우애조합에 대해 다양한 특권을 허용하고 있었으나 활성화되자, 1834년, 1846년, 1875년 법률을 개정해서 공제 규정을 정비했다.

2) 상호부조·공제 특성을 반영한 규제 필요

상호성과 비영리에 근거한 협동조합 기본법 상호부조·공제의 특성을 존중한 규제가 필요하다.

일본의 생협 공제를 살펴보면, 생협의 실태나 특질을 고려해서 공제사업의 인가를 필요로 하는 규제 대상의 범위를 정하고 생명보장과 손해보장의 겸업이 가능하게 하고 있다.

독일에서는 대규모 상호보험공제조합과 소규모 상호공제조합의 규제 차이를 살펴볼 수 있으며, 새로 진입하거나 일정한 규모에 이르지 못한 회사나 공제조합에 적용되는 감독 관련 법이나 제도 및 규정도 일정 기간 유보되거나 일정 기간 면제가 된다.

국제보험감독자협의회(IAIS)와 국제결제은행(BIS)도 공제조합의 형태와 규모, 새로운 시장 진입에 따라, 규정을 비례적으로 적절하게 적용해야 한다는 원칙을 내세우고 있다.

따라서 우리나라에서도 새로 진입하거나 일정한 규모에 이르지 못한 회사나 공제조합에 적용되는 감독 관련 법이나 제도 및 규정도 일정기간 유보되거나 일정기간 면제가 되는 것이 합리적이다. 시장진입에 공정하고 균형 잡힌 기회가 부여되는 것이 마땅하다.

3) 한국 협동조합 기본법과 개별법 간 체계 정당성 확보

한국의 협동조합 상호부조·공제를 살펴보면, 기본법과 개별법 간 체계 정당성의 원리와 관련한 문제를 제기할 수 있다.

개별법 협동조합들과 다르게 「협동조합 기본법」 상의 공제는 회원 조합의 조합원을 대상으로 공제사업을 할 수 없다. 다른 협동조합법들과 비교해보았을 때, 특별히 개별조합 조합원에 대해서 공제사업을 배제한 합리적 이유를 찾기 어렵다. 협동조합연합회 등의 공제사업이 자조적 사회안전망으로 유의미

해지려면, 회원 조합의 조합원들이 협동조합연합회등의 공제사업을 이용할 수 있게 제도가 개선될 필요가 있다.

「협동조합 기본법」에서 사회적협동조합은 ‘출자금 총액의 한도’에서 상호부조를 할 수 있다. 그러나 조합원이 상부상조를 목적으로 각자 낸 상호부조회비를 적립금으로 하여 상호부조금을 지급하는 사업을 한다는 점에서, ‘출자금 총액한도’의 규제는 합리적 이유를 찾기 어렵다. 상호부조의 방법도 조합원의 요구에 따라 금전 지급뿐만 아니라 다양한 방식과 형태가 가능해야 한다.

또한 협동조합이란 공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는 사업체를 통하여 공통의 경제적·사회적·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직이므로, 일반협동조합에도 조합원에 대한 상호부조를 허용해야 한다.

표 34. 각 협동조합별 공제사업 비교

	협동조합 기본법	생협법	수협법	신협법	새마을 금고법	중소기업 협동조합법
개별 조합	공제사업 X	공제사업X	공제사업O (중앙회 업무위탁)	공제사업O (중앙회 업무위탁)	공제사업O (중앙회 업무위탁)	공제사업O
비조합원 이용가부	X	X	O	O	O	이사회 의결필요
개별조합 조합원 이 용	X	O	O	O	O	O (중소기업자)
감독기준	기획재정부 (감독기준 없고 가이드라인 있 음)	공정거래 위 원회 (감독기준 현재 없음)	해양수산부 (금융위원회 협의)	금융위원회	행정안전부 (금융위원회 협의)	중소벤처 기업부 (금융위원회 협의)

3. 협동조합 기본법 상호부조·공제 관련 규정 개정 필요성

상호부조·공제는 조합원의 상호부조를 기반으로 하는 조합원의 기본 활동 중 하나이다. 최소한의 부담으로 조합원의 생활에 보장에 필요한 보장을 스스로 만들어나가는 실천으로 이해할 수 있겠다.

해외 주요국의 사례에서도 알 수 있듯이 노동자, 농민들이 자발적으로 기금을 모아서 현실을 타개하기 위해 만들었다. 한국에서는 전국주민협동연합회, 노동공제연합 사단법인 풀빵 등, 다양한 공제조직이 만들어지고 있으나 공제조직을 만들 수 있는 근거법이 없는 상황이다.

한국의 협동조합 기본법을 기반으로 한 조합원간 상호부조, 공제가 현실화되기 위해서 가장 중요한 것은 개별 협동조합법 내 공제 규정에 대응한 협동조합 기본법의 제도 정비이다. 회원 조합의 조합원이 공제사업을 이용할 수 있도록 하고 일반협동조합에도 조합원에 대한 상호부조를 허용해야 한다. 상호부조의 방법도 조합원의 요구에 따라 금전 지급뿐만 아니라 다양한 방식과 형태가 가능해야 한다. 사회적협동조합이 ‘출자금 총액의 한도’에서 상호부조를 할 수 있도록 제한하는 것에 대해서도 검토가 필요하다. 협동조합 기본법이 조합원의 상호부조를 통해 사회안전망의 사각지대를 메워갈 수 있는 실질적인 제도 장치로 정비되어야 한다.

[발표5]

협동조합의 상호부조 활성화를 위한 협동조합기본법
개정 방향

강민수
한국사회적경제연대회의 정책기획위원장

협동조합의 상호부조 활성화를 위한 협동조합기본법 개정 방향

강민수 한국사회적경제연대회의 정책기획위원장

1. 용어의 정의

○ 상호부조(相互扶助, Mutual aid)

- 조직의 구성원들이 서로 돕는다는 '생각'과 구체적 '행위'를 말하며, 역사를 통해 상호부조는 다양한 형태로 존재하여 왔음
- 로마의 '콜레기아', 유럽의 '길드', 우리나라의 '두레', '계' 등은 상호부조를 기반한 조직들이라고 하겠음
- 다만, 산업 혁명 이후 농촌 공동체의 해체와 도시화 등이 빠르게 진전되면서 기존의 상호부조 형태가 해체되고, 이를 대신하여 우애조합(Friendly Societies), 공제조합(Mutuals), 협동조합(Cooperatives) 등 다양한 자조조직들이 출현하였음
- 차이는 있으나 대개 상호부조는 일정한 조합비와 조직 활동을 통해 마련된 자본금, 기금 등을 기반으로 조합원(구성원)의 실업, 사망, 질병, 노령 등에 대비 할 수 있도록 하였음

○ 공제(共濟, Mutual)

- 공제는 공제조직에 의해 운영되는 사업으로 다양한 공제조직(Mutuals, Cooperatives, Friendly Societies 등) 들에 의해 수행되어 왔음
- 공제사업은 위험보장이라는 목적 하에 조합원으로부터 받은 출자금을 자본으로 하여 조합원의 사고 시에 공제금을 교부하여 돕는 사업이고 할 수 있음
- 다만 사고를 돕는다는 측면에서 공제와 보험은 유사하나 공제가 조합원만을 대상으로하고 보험이 불특정 다수를 대상으로 사업을 전개한다는 데 차이가 있음
- 한편, 로마의 콜레기아의 경우 조합원이 사망하면 장례 지원금을 지급했으며 이 지원금은 유족이 생활비로 사용하였음
- 콜레기아는 길드의 형태로 발전하였으며, 길드가 발달하면서 길드에 따라 사망 뿐 아니라 화재, 질병, 도난 등 조합원의 각종 피해를 보상하기 시작

○ 소액대출

- 조합원이 필요로 하는 생계비, 주택자금, 사업운영 자금 등을 대출해 주는 사업

○ 소결

- 이상을 종합하면 공제나 소액대출은 상호부조의 일 형태가 역사 속에서 자신들의 사회, 경제적 특징을 반영하여 발전한 것으로 정의 할 수 있음

2. 협동조합기본법 상 상호부조 등에 관한 규정

○ 협동조합기본법에서는 「통계법」에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업은 영위할 수 없도록 하고 있음

○ 다만, 협동조합기본법에서는 ‘협동조합연합회·사회적협동조합연합회’의 ‘회원을 위한 공제사업’(제80조의2)과 ‘사회적협동조합’의 ‘조합원을 위한 소액대출 및 상호부조 사업’(제94조)를 허용하고 있음

- 협동조합연합회가 수행 할 수 있는 공제사업 정의

제80조의2(공제사업) ① 제80조제3항에도 불구하고 연합회는 회원들의 상호부조를 위한 공제사업(회원 간 상호부조를 목적으로 회원들이 각자 나누어 낸 공제료를 적립금으로 하여 그 적립금의 한도 내에서 공제료를 낸 회원들을 위하여 실시하는 사업을 말한다)을 할 수 있다. 다만, 회원의 채무 또는 의무 이행 등에 필요한 보증사업은 제외한다.

- 사회적협동조합이 수행 할 수 있는 상호부조와 소액대출의 정의

제94조(조합원에 대한 소액대출 및 상호부조) ① 사회적협동조합은 제93조제4항에서 준용하는 제45조제3항에도 불구하고 상호복리 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. 다만, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다.

② 제1항의 사업에 따른 소액대출 이자율, 대출한도, 상호부조의 범위, 상호부조금, 상호부조계약 및 상호부조회비 등 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

시행령 제23조(조합원에 대한 상호부조) ① 법 제94조제1항에 따른 상호부조(이하 이 조에서 “상호부조”라 한다)는 조합원들이 조합원 간 상부상조를 목적으로 각자 나누어 낸 상호부조회비를 적립금으로 하여 그 적립금으로 상호부조회비를 낸 조합원에게 혼례, 사망, 질병 등 사회적협동조합의 정관에서 정하는 사유가 생긴 경우에 일정 금액의 상호부조금을 지급하는 사업으로 한다.

협동조합 업무지침 상 (소액대출의 정의) 소액대출은 조합원이 긴급하게 필요한 생계비, 주택자금, 사업운영 자금 등 소액자금 신용대출해 주는 사업

2. 문제의 제기

○ 협동조합기본법에서는 협동조합들이 수행 할 수 있는 상호부조, 공제사업, 소액대출에 대해 다음과 같이 규정하고 있음

표1. 협동조합기본법 상 상호부조, 공제사업, 소액대출 사업

구분	상호부조	공제사업	소액대출
일반협동조합	x	x	x
사회적협동조합	o (주 사업 이외의 사업)	x	o
협동조합연합회	△ (회원에게 사유가 생긴 경우 상호부조금 지급)	o (상호부조를 위한, 회원대상, 회원조합의 조합원은 제외)	△ (정관에 따라 회원에 대한 (긴급)금융지원 사업)
유사 성격의 조직	상조회	보험사	은행

	부조금 상환 불필요		대출금 상환 필요
--	------------	--	-----------

- 위 규정과 비교를 통해 다음과 같은 문제를 제기 할 수 있음

○ 문제1 : 일반협동조합은 왜? 사회적협동조합이 수행 할 수 있는 상호부조와 소액대출 사업을 할 수 없는가?

- 법 제94조 제2항 및 시행령 제23조에 따라 사회적협동조합은 조합원 간 상호부조를 목적으로 각자 나누어 낸 상호부조회비를 적립금으로 하여 그 적립금으로 상호부조회비를 낸 조합원에게 혼례, 사망, 질병 등 정관에서 정하는 사유가 생긴 경우에 일정 금액의 상호부조금을 지급하는 사업을 전개 할 수 있음

- 일반협동조합이나 사회적협동조합이나 본질적으로 구성원의 상호협력에 기반하여 공동의 이익을 증진하는 사업체라는 공통점이 있고, 일반협동조합의 경우에도 조합원의 상호부조사업의 필요성이나 요구가 사회적협동조합에 비하여 다를 이유가 없기에 단지 일반협동조합은 법인, 사회적협동조합은 비영리법인이라는 성격의 차이를 근거로 일반협동조합의 상호부조사업을 금지하는 것은 합리적이지 않다고 하겠음

- 이에 일반협동조합의 경우에도 사회적협동조합과 마찬가지로 협동조합의 책임 하에 정관에 따라 상호부조사업과 소액대출 사업을 전개 할 수 있도록 해야 함

○ 문제2 : 사회적협동조합은 왜? 협동조합연합회가 수행할 수 있는 공제사업을 수행 할 수 없는가?

- 제80조의2에 따라 연합회가 수행하는 공제사업은 회원 간 상호부조를 목적으로 회원들이 각자 나누어 낸 공제료를 적립금으로 하여 그 적립금의 한도 내에서 공제료를 낸 회원들을 위하여 실시하는 사업으로 정의하고 있음

- 그런데 사회적협동조합이 수행 하는 상호부조 사업 역시 구성원이 납부한 회비로 이루어진 적립금으로 구성원을 위한 사업을 수행하는 것으로 연합회가 수행하는 공제사업과 본질적으로 다를 바가 없다고 하겠음

- 나아가 중소기업협동조합은 기본법협동조합 상 사업자협동조합으로 분류할 수 있는데, 이들은 중소기업협동조합법 제35조 제14항에 따라 공제사업이 가

능하도록 되어 있어 기본법에서 사회적협동조합을 포함하여 협동조합의 공제 사업을 금지하는 것은 합리성이 없다고 하겠음

○ 문제3 : 협동조합연합회는 왜? 회원만을 대상으로 공제사업을 수행해야 하는가?

- 협동조합기본법 상 “회원”이란 연합회의 설립 목적에 동의하고 회원으로서의 의무를 다하고자 하는 협동조합을 말함

- 이 규정에 따라 현재 협동조합연합회는 회원 협동조합에 속한 조합원을 대상으로 공제사업을 수행 할 수 없음

- 그런데 기본법과 규율 체계가 유사한 생협법의 경우 연합회는 ‘회원 또는 회원에 소속된 조합원을 대상으로 하는 공제사업’(생협법 제66조 제1항 제3호)을 할 수 있도록 하여 개별 조합원을 대상으로 하는 공제사업이 법적으로 허용되어 있어 기본법에서 개별 조합원 대상 공제를 금지하는 것은 합리성이 없다고 하겠음

- 나아가 협동조합이 신협이나 생협과 공동으로 설립할 수 있는 이종협동조합연합회의 경우를 고려하면 조합원을 사업의 대상에서 제한하는 것은 이해하기 어려움

- 왜냐하면 신협의 경우 법적으로 단위조합도 공제사업을 할 수 있을 뿐만 아니라 비조합원을 대상으로도 할 수 있으며, 생협의 경우 생협 연합회는 회원조합의 조합원을 대상으로 하는 공제사업이 법적으로 허용되어 있음.

- 그런데 이러한 신협과 생협을 포괄하여 설립하는 이종협동조합연합회의 공제사업이 회원조합만을 대상으로 하는 것으로 제한되는 것은 다른 법률과의 관계에서 조화가 이루어지지 않는 것임

○ 문제4 : 사회적협동조합 상호부조사업의 방법을 금전지급으로만 한정하는 것은 왜 불합리한가?

- 협동조합기본법에서는 협동조합연합회가 수행 할 수 있는 공제사업은 소액 대출을 포함하여 회원을 대상으로 상호부조를 위한 다양한 형태의 사업이 가능하도록 하고 있는 반면, 사회적협동조합의 상호부조는 ‘일정 금액의 상호부조금을 지급’하는 것으로 사업방법을 제한하고 있음

- 사회적협동조합의 상호부조 사업을 ‘일정 금액의 상호부조금을 지급’하는 것으로 제한한 것은 이미 용어의 규정에서 정의 한 바와 같이 상호부조 사업

이 공제사업을 포함한다는 측면에서 이해가 어렵고, 조합원의 실제 필요를 정해진 금전을 지급 받는 것으로만 한정하여 다양한 상호부조 사업이 가능하도록 개정할 필요가 있음

○ 문제5 : 소액대출을 포함한 상호부조 사업을 출자금의 한도에서 하여야 한다는 규정은 왜 불합리한가?

- 상호부조사업은 납입 출자금 총액의 한도 내에서 하여야 하는데, ①상호부조사업은 어차피 조합원이 출자금과 별도로 납입한 상호부조 회비로 마련된 적립금으로 수행한다는 점, ②상호부조 적립금은 다른 사업과 구분하여 따로 회계 처리하도록 하고 있는 점(시행령 제23조 제4항), ③사회적협동조합에서 상호부조사업 등을 제외한 주 사업이 전체 사업량의 40% 이상이어야 한다는 규제를 별도로 두고 있는 점(법 제93조 제2항) 등에서 출자금 총액 한도라는 규제의 합리적 근거가 없음

- 이에 법 개정을 통해 상호부조 사업을 출자금 총액이 아니라 상호부조를 위해 납부한 회비와 상호부조를 목적으로 적립한 적립금을 더하여 그 총액의 한도내에서 사업을 수행하도록 개정할 필요가 있음

○ 문제6 : 협동조합의 상호부조, 공제사업, 소액대출 사업에 대한 감독은 적절한가?

- 현재 금융 감독기관들은 보험회사 위주의 보험업 감독 규정만 있을 뿐 구성원들 간 상호성, 민주성에 의해 운영되는 소규모 공제에 대한 개념이나 이들의 특성을 반영한 규정은 부재한 상태임.

- 그러나 사회보장제도의 발달과 함께 상호부조의 정신에 기초한 공제사업 등의 필요가 줄어들었다고는 하지만 여전히 우리사회에는 사회보장의 울타리 밖에 존재하는 사람들이 존재하고, 기존 민간보험사들이 관심을 두지 않았던 소액보험이나 펫보험과 같이 새로운 공급자가 필요한 영역의 경우 사회적경제 조직을 통한 공제사업이 하나의 대안이 될 수 있음

- 이에 협동조합기본법이나 생협법에 따른 비금융업 협동조합의 상호부조, 공제사업, 소액대출에 대해서는 이들 조직의 정체성을 반영한 감독 기준이 개발되어야 하겠음

3. 협동조합의 상호부조 활성화를 위한 협동조합기본법 개정의 필요와 방향

○ 필요성

- 사회보장제도의 발달과 함께 조합원 상호 간의 미래에 체계적으로 대비한다는 상호부조의 필요가 줄어들었다고는 하지만 여전히 우리사회에는 사회보장의 울타리 밖에 존재하는 사람들이 존재함
- 예를들어 산재·고용보험이 특수고용직에게 점차 확대되고는 있으나, ①아직 산재·고용보험의 의무적 적용대상이 아닌 영세자영업 종사자의 경우, ②산재·고용보험으로 처리되지 않는 영역의 복리후생 제공의 경우 등에 있어서는 상호부조 목적의 공제사업이 하나의 대안이 될 수 있음
- 이에 협동조합의 정체성을 반영하여 상호부조 사업이 활성화 될 수 있도록 협동조합기본법의 조속한 개정이 필요함

○ 협동조합기본법 개정 방향

	현재	제도 개선 방향
현황 및 방향	법 제94조 제2항 및 시행령 제23조에 따라 사회적협동조합 만 상호부조와 소액대출 사업가능	- 일반협동조합의 상호부조와 소액대출 사업이 사회적협동조합에 준하여 수행 될 수 있도록 법률 개정
	법 제82조의 2에 따라 연합회만 연합회의 회원에게 공제사업 가능	- 연합회와 마찬가지로 사회적협동조합도 공제사업이 가능하도록 법률 개정 - 연합회 공제사업을 회원 조합의 '조합원' 까지 공제사업이 가능하게 개정
	시행령 제23조에 따라 사회적협동조합의 상호부조 사업은 금전 지급만 가능	- 사회적협동조합의 상호부조사업의 방법을 금전지급으로만 한정하지 않도록 법률 개정
	법 제94조 제1항에 따라 소액대출을 포함한 상호부조 사업을 출자금의 한도에서 하여야 함	- 상호부조 목적으로 납부 한 회비와 상호부조 목적을 위해 적립한 적립금을 더하여 그 총액의 한도 내에서 사업 진행
	협동조합에 대해 기존 보험업 감독 규정 적용	- 협동조합의 정체성을 반영한 감독규정 개발 적용

4. 마치며

- 본고는 협동조합의 상호부조, 공제사업, 소액대출 사업의 활성화를 위한 협동조합기본법 개정의 필요와 방향이 무엇인지 살펴보았음
- 그러나 협동조합의 활성화를 위한 법률 개정은 위 주제를 포함하여 협동조합들이 기업하기 방향으로 지속개정 될 필요가 있음
- 이는 지난 2011년 협동조합 기본법 제정과 2012년 시행 이후 협동조합 사회 각 분야에서 다양하고 혁신적인 협동조합들이 출현하여 지역공동체의 회복과 시민사회의 민주주의를 확장하는 데 기여해 왔음
- 협동조합의 양적 성장에도 불구하고 설립된 협동조합들의 질적 성장이 필요하다는 사회적 요구가 제기되고 있음
- 이에 협동조합기본법 1.0의 시대를 마감하고 새롭게 협동조합 기본법 2.0의 시대를 열어가기 위한 협동조합 법제의 개정이 필요함
- 향후 협동조합기본법 개정 방향은 주식회사 기업과 다르게 상호성, 민주성, 연대성이라는 협동조합 고유의 정체성이 비즈니스를 통해 구현 될 수 있도록 하며, 장기적으로는 협동조합기본법이 다른 법률에 의해 만들어진 협동조합을 함께 규율하는 총괄법률로 발전할 수 있도록 해야 함

참고

한국표준산업분류에 의한 금융 및 보험업(통계청고시 제2007-53호)

대분류	중분류	소분류	세분류	세세분류
금융 및 보험업	금융업	은행 및 저축기관	중앙은행	중앙은행
			일반은행	국내은행
				외국은행
				신용조합 및 저축기관
			상호저축은행	
			기타 저축기관	
		투자기관	투자기관	자산운용회사
				기타 투자기관
		기타 금융업	여신금융업	금융리스업
				개발금융기관
				신용카드 및 할부금융업
			그외 기타 금융업	그외 기타 여신금융업
				기금 운영업
				금융지주회사
		그외 기타 분류안된 금융업		
	보험 및 연금업	보험업	생명 보험업	생명 보험업
			손해 및 보증 보험업	손해 보험업
				보증 보험업
			사회보장 보험업	건강 보험업
		재 보험업	재 보험업	산업재해 및 기타 사회보장 보험업
				재 보험업
		연금 및 공제업	연금 및 공제업	개인 공제업
				사업 공제업
				연금업
		금융 및 보험 관련 서비스업	금융지원 서비스업	금융시장 관리업
	증권 및 선물 중개업			증권 중개업
				선물 중개업
	기타 금융지원 서비스업			유가증권 관리 및 보관업
			투자 자문업	
	보험 및 연금관련 서비스업		보험 및 연금관련 서비스업	그외 기타 금융지원 서비스업
손해사정업				
보험대리 및 중개업				
기타 보험 및 연금관련 서비스업				

[토론 1]

사회연대공제 실험 및 제도개선 과제에 대한 의견

박광동
한국법제연구원 선임연구위원

사회연대공제 실험 및 제도개선 과제에 대한 의견

박광동(한국법제연구원 선임연구위원)

I. 사회연대경제에서의 공제

□ 사회연대경제(social and solidarity economy)란 무엇인가?

○ 사회적 경제(비자본주의적 구조 중시)+ 연대경제(사회변혁 운동 성격- 경제민주화 성격 포함)

。 사회연대경제와 사회적경제의 관계

- 양자를 분리하여 보는 경우: 국가와 시장과 공동체가 재구성된 영역이라고 간주하는 사회연대경제
- 양자를 동일시하는 경우: 사실상 양자를 혼용하여 사용
- 사회연대경제>사회적경제로 보는 경우: 사회적연대경제는 사회적경제의 확장
- 사회연대경제의 특징 및 역할

특징	①자율.민주, ②사회통합, ③연대.협력, ④경쟁.보완	
주요 역할	①경제적 측면	①일자리 창출, ②고용안전, ③경제활동 참여인력 확대
	②사회적 측면	①양극화 해소, ②사회안전망 강화(보건, 문화, 환경 등), ③공동체 복원

○ 사회연대공제 : 사회적 경제와 연대경제가 포함되는 상호부조(공제사업, 소액대출 포함)

□ 사회연대공제제도 도입 현황

○ 현재 우리나라 다양한 공제제도가 법제화 되어 운영되고 있고, 사회연대경제의 대표적인 협동조합법률에서도 공제제도에 대한 규정을 두고 있음

- 「협동조합기본법」상으로는 공제제도는 협동조합 연합회(이종협동조합연합회

포함), 사회적 협동조합 등이 할 수 있음.

- 각 협동조합별 공제사업 비교(발표문 국내외 공제 관련 법제도 현황 및 시사점 참고)
- 「협동조합기본법」상의 사회연대공제에 대한 지속적 요구가 있어 왔음
- 2016~2022년 5월 현재 공제 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회 도입에 대한 법제도화 미완료 상태임

○ 주요국의 사회연대경제에서의 자본전달제도

	자본전달제도	협동조합법	공제관련법
독일	조합원 출자(현물출자가능) 법정적립금 및 기타적립금 기업의 지분 및 자회사	협동조합법	보험감독법 장기간병보험개정법 질병공제금고법
스페인	조합원 출자 비조합원 출자 법정적립금 및 임의적립금 교육홍보기금	협동조합법 각 자치주법	사회공제보험규칙 민간보험조직감독법 각 자치주법
영국	조합원 출자 투자조합원 자회사 주식 법정적립금 및 임의적립금	산업공제조합법 우애조합법 신용협동조합법 협동조합 및 지역사회조합법	회사법 우애조합법 금융서비스시장법 건축조합법 공제조합시행령 신용조합법
이탈리아	조합원 및 비조합원출자 법정적립금 분할 및 비분할 적립금 출자증권 자회사 기부금 협동조합상호지원기금	헌법 민법 일반법 개별법	상호부조조직법 공제조합법 민법 국민보험서비스법
포르투갈	조합원 출자(현물출자가능) 투자조합원 투자증권 협동조합채권 법정적립금 및 임의적립금 교육훈련기금	헌법 협동조합법 개별법(하위 법령)	공제조직법 공제조합회계법 사회적경제기본법 보험법
프랑스	조합원 출자 법정적립금 및 임의적립금 무의결권이우선배당출자금	민법 상법 협동조합법	보험법 공제조직법 농촌법

협동조합투자증권 협동조합출자증권 협동조합특별주	개별법	사회보장법
---------------------------------	-----	-------

II. 사회연대공제의 제도화 방안

□ 제도화의 필요성

○ 기준

- ① 시기적 필요성, ② 정책입안의 필요성 및 ③ 법률의 형식으로 구체화될 필요성 등

○ 시기적 필요성

- 사회적 이슈와의 관계

사회적 이슈	주요 내용
ESG	- ESG(환경(Environment)+사회(Social)+지배(Governance)) - ESG는 사회연대경제가 주창해 왔던 것으로, 사회연대경제는 ESG가 우리 경제의 다양한 영역으로 확산하는데 기여
New Normal	- 현재 뉴노멀은 COVID-19 대유행 중 또는 대유행 후 인간 행동의 변화를 의미함. - 현재 뉴노멀과 관련하여 사회연대경제의 역할이 위기의 회복력이 중요한 역할을 할 것임

- 사회연대공제에 대한 인식의 변화

「사회적경제 기본법」 ⁸¹⁾	주요 내용	
	제346회(2016.11.2.) 공청회	제388회(2021.6.15) 공청회
기본법의 필요성	○ 사회적경제 기본법은 등가물에 해당하는 협동조합기본법 및 개별법 등이 있으므로 반드시 제정될 필요성은 없음 ⁸²⁾ ○ 사회적경제 기본법의 제정보다는 기존 개별법을 활용하고, 향후 사회적경제조직들의 자생력 확인 후 기본법 제정이 유리	○ 기본법 제정에는 찬성 다만, 기본법의 본질에 맞게 제정 필요
사회적경제와 협동조합과의 관계	○ 사회적경제 기본법에서 농협, 수협, 신협 제외	논의 없음

사회적금융의 도입	○ 사회적금융에 의한 금융시장의 왜곡 우려	논의 없음
사회적경제조직 지원에 의한 도덕적 해이 제어 기재 여부		○ 사회적경제조직 지원에 의한 도덕적 해이 제어 기재 부재
헌법 및 다른 법률과의 충돌 문제	○ 헌법: 자조조직의 취지와 충돌 ○ 농업협동조합법과의 충돌 ○ 영업비밀의 누출 우려	좌동
제4차산업혁명과 지역공동체와의 관계		○ 사회적경제조직의 글로벌화에 저해 요소
사회적경제조직의 성격과 범위	○ 윤리적 생산의 주체 여부 ○ 사회적경제조직의 범위 및 차별화 필요	논의 없음
법의 기본원칙과 법의 목적과의 불일치		○ 민관협력과 자율적이고 독립적이면서 투명 운영의 일치성 여부

○ 정책입안의 필요성

- 정부의 국정과제와의 관계

국정과제	주요 내용
16. 규제시스템 혁신을 통한 경제활력 제고	<ul style="list-style-type: none"> ° <u>정부개입을 최소화하는 전방위적 규제개혁을 통해 민간의 자유와 창의가 최대한 발휘되는 자유롭고 효율적인 시장경제 조성</u> ° 불합리한 규제를 개선하는 쉐 과정을 현장·수요자 중심으로 밀착 관리
17. 성장지향형 산업전략 추진	<ul style="list-style-type: none"> ° <u>(지속가능성장) ESG 등 기업 성장과 사회적 가치 연계모델</u> - 중소·중견기업의 ESG 경영 확산, 「(가칭)지속가능성장위원회」 신설 검토
44. 사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화	<ul style="list-style-type: none"> ° (수요·공급 확대) 양질의 보편적 사회서비스 제공 및 사각지대 발굴 - <u>사회적경제 조직 등</u> 혁신적인 사회서비스 제공기관의 다변화·규모화를 통한 품질 향상으로 이용자 신뢰 향상
77. 민·관 협력을 통한 디지털 경제 패권국가	<ul style="list-style-type: none"> ° (혁신·공정의 디지털플랫폼) 플랫폼의 건전한 혁신·성장 촉진 및 사회적 가치 창출 극대화를 위해 발전전략 수립 및 민간 주도의 자율규제 체계 확립

81) 제346회(2016.11.2.) 및 제388회(2021.6.15) 국회재정위원회 사회적경제 기본법안에 대한 공청회를 중심으로 봄.

82) (의견)기본법에는 전반적인 특과 취지를 인정하고 존중을 해 주고, 구체적인 지원은 빼는 것이 타당함

실현	
----	--

○ 법률의 형식으로 구체화될 필요성

- 기준

기준	①현존의 목표가 법규정의 일관된 집행을 통하여 실현될 수 있는가	○ 사회연대공제의 주요 역할의 일관성 있는 추진
	②법령을 통해서만 목표를 달성할 수 있는가 또는 다른 방법을 모색할 수 있는가	○ 사회연대공제 관련 산재된 개별법에 따른 대응의 부족을 대응하기 위한 입법화 필요
	③입법에 대한 헌법상의 근거가 존재하는가	○ 헌법 전문(前文) ⁸³⁾ 및 헌법 제119조 ⁸⁴⁾ ○ 헌법재판소 판례 ⁸⁵⁾
	④규율을 통한 목표 실현을 위하여 그 도달 범위를 제한하거나 세분화하는 것이 필요한 정도인가	○ 개별 법령 및 조례상에 따른 충돌 등의 문제의 조정 작용 ○ 새로운 형태의 사회연대공제에 대한 진입 해결 등
	⑤선택된 영역(법률, 명령 등)을 통한 규율을 행할 수 있는가 또는 하위 편성분야를 통한 규율은 충분한가	○ 사회연대공제 범위에 따른 입법규율 가능
	⑥현행의 법령에 흠결이 존재하는가 또는 어떠한 흠결이 존재하는가	○ 사회연대공제에 대한 개별법 운용에 따른 충돌 문제 등

- 법률 제.개정 기준

사항	기준
제정	- 일반적으로 기존의 법령에서 규정한 제도를 보완하거나 새로운 사항을 규율하더라도 유사한 분야를 규율하는 법령이 있어 그 법령을 개정함으로써 쉽게 반영할 수 있는 경우라면 기존 법령을 개정
개정	- 전혀 새로운 분야를 규율하거나 기존의 여러 법령에서 규율하고 있는 사항을 아울러 체계적·종합적으로 규율할 필요성이 있다면 새로운 법령을 제정

83) 1948년의 헌법 전문(前文)에 대한 제헌헌법의 기초자인 유진오 박사는 정치적 민주주의와 함께 경제적·사회적 민주주의를 채택할 것을 선언한 것으로 해석(법제처, 헌법주석서 I, 법제처, 2010, 34면.)

84) 제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

85) 憲裁 2001.6.28, 2001헌마132, 13-1, 1441(1456) 등에서 우리 헌법의 경제질서를 '사회적 시장경제질서'로 파악

□ 입법화 모형

○ 「협동조합기본법」 등 개별법상 사회연대공제 개정 방안

- 「협동조합기본법」상에 사회연대공제 도입(발표문상에 나타난 다양한 협동조합공제 등에 대한 사항 입법화)

○ 공제기본법 제정 방안

- 기본법 개념 및 유형

<p>기본법 개념</p>	<p>○ 기본법에는 사회에 있어서 기본적인 원칙이나 준칙 내지 일정한 법 분야에 있어서 제도, 정책 등에 관한 기본과 원칙, 기준 등에 관하여 정한 법률을 지칭하는 경우(예: 「교육기본법」등)와 주로 국정의 중요분야에 있어서 제도, 정책의 방향성과 대강을 천명·지시하는 법률로서, 법령의 제명에 “기본법”이라는 명칭을 지닌 법률을 말한다. 또한, 국가의 기본조직을 정하는 법규범을 지칭하는 의미로 사용되는 경우(예: 「독일연방공화국기본법」 등)도 있음</p>	
<p>기본법 유형</p>	<p>성격별</p>	<p>①이념형(선언형) ②정책형 ③대책형 ④개혁추진형</p>
	<p>효력범위</p>	<p>①제1 유형 ②제2 유형</p>
	<p>규범적 성격</p>	<p>①헌장으로서의 기본법 ②정책수단의 총괄규범으로서의 기본법 ③관리규범으로서의 기본법 ④특정분야의 종합법전으로서의 기본법</p>
	<p>검토</p>	<p>- 기본법으로 제정하는 것이 입법적으로 맞는가</p>

○ 사회연대공제의 개별법 제정 방안

- 「공제법」의 제정을 통한 사회연대경제 관련 다양한 공제 필요 사항 규율

○ 사회연대공제 입법화 위한 사전 검토 방안

- 시범사업 등을 통한 타당성 검토
- 사회연대공제 구체적 제도화시 숙의공론화 시행 검토
- 규제 혁신 대응 사회연대경제 제도화 방안 검토
- 적극행정에 대응한 사회연대경제 제도화 방안 검토

[토론 2]

제도개선 과제에 대한 기재부 의견

김홍섭
기획재정부 협동조합 과장

MEMO

A large, empty rectangular box with a thin black border, occupying most of the page. It is positioned centrally below the 'MEMO' header and above the page number. The interior of the box is completely blank, suggesting it is a placeholder for text or a drawing.