정부지원 공제회 현황과 시사점

2016년 3월

김영훈 실장 · 이수영 팀장

1 조사목적

■ 공제회는 특정 집단의 구성원들의 권익보장과 복지증진 등을 위해 설립되는 것이 일반적임. 그러나 일부 공제회의 경우 사실상 정부 지급보증이 명문화 되어 있음. 이는 공제의 기본 취지와 어긋나며 기타 공제회 등과의 형평성 논란이 제기 됨. 정부의 지원 및 보조를 받거나, 임원 임명시 정부가 승인하는 등의 공적성격이 강한 7개 공제회를 대상으로 정부지원 공제회의 현황 및 문제점을 검토함.

2 공제회 현황

■ 2015년2월 기준 공제회는 92개로 추정됨. XX공제회법과 같이 개별법에 근거하거나 공제회 사업에 대한 내용이 법률에 있는 경우, 민법 제32조에 따라 설립 후 정부의 인가를 받은 경우가 합법적 공제회로 구분됨.

■ 공제회에 부실이 발생해 정부가 보조금 등을 통해 지원해야 하는 7개 공제회의 회원 수 및 자산 규모는 122만 명, 38조 원에 달함. 현재 공제회를 둘러싼 논란은 공제회의 운영에 관한 부분임. 즉, 공제회 자산운용의 투명성이 떨어지고, 규제당국의 감시 감독이 일원화 되어 있지 않아 부실위험이 높다는 점 등이 문제로 제시됨.

- 최근 급여이자율을 인하하고 있지만, 여전히 다른 금융상품에 비해 높은 수준임. 감사원 역시 재무건전성 악화로 정부의 결손보조가 현실화 될 수 있음을 지적한 바 있음(2013년 5월)

■ 7대 공제회의 경우 이사장, 이사, 감사 등 임원 선임은 대부분 정부가 하도록 되어 있으며, 유사명칭 사용금지, 예결산의 주무장관 승인 및 보고, 결손보조 등 정부에 관리감독 책임이 있음(【표 1】 참조).

- 그러나 개별 공제회법상 감독규정 여부가 있는 곳은 과학기술인공제회와 군인공제회 두 곳에 불과. 또한 공제회는 공공기관이 아니기 때문에, 경영평가, 경영공시 의무가 없으며 공공기관의 운영에 관한 법률¹⁾에 따라 공공기관 지정이 어려움.

⇒ 건설근로자공제회의 경우 근로자간 상호보조가 아닌 사업주가 부담하는 형태이므로 예외적으로 공공기관으로 지정되어 있음.

1) 제4조 ②제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다.

1. 구성원 상호 간의 상호부조·복지증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관

【표 1】 7대 공제회 현황

공제회명	결손 보조	감독규정	임원선임 ²⁾	유사명칭 사용금지
경찰공제회	보조금을 지급할 수 있다	-	○	○
과학기술인공제회	보조금-출연금을 지원, 지급할 수 있다.	○ ³⁾	○	○
군인공제회	보조금을 지급할 수 있다	○ ⁴⁾	○	○
대한소방공제회	보조금을 지급할 수 있다	-	○	-
대한지방행정공제회	보조금을 지급할 수 있다	-	○	-
한국교직원공제회	결손을 보조한다	-	○	○
한국지방재정공제회	보조금을 지급할 수 있다	-	○	-

■ 정부가 결손 시 지원하는 7대 공제회는 예산 및 결산서를 주무장관에게 제출하도록 되어 있음. 지난해 바른사회가 정보공개청구한 예산 및 결산서에 대해 7개 공제회는 대부분 비공개 처리함. ‘공제회가 공공성을 갖거나, 일반 공제조합 등 다른 법인과 특별히 달리 취급되어야 할 이유가 없다’는 이유 등임.⁵⁾ 그러나 과거 권익위원회위⁶⁾와 감사원등이 주요경영정보 공시 강화를 주문한바 있음.

- 현재 3개 공제회는 근거법에 홈페이지 및 사업소를 통해 경영정보를 공시하도록 하고 있음. 이는 자산운용계획등 주요 경영정보를 홈페이지에 공시하도록 강제하는 내용의 법 개정안이 지난해 국회를 통과⁷⁾했기 때문임. 반면, 아직 4개 공제회는 주요 경영정보공시를 의무화 하고 있지 않음.

2) 이사장, 이사

3) 제24조(행정조치) 미래창조과학부장관은 공제회의 운영이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 기간을 정하여 운영 및 업무의 시정을 명하거나 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다.

1. 회계 또는 업무집행이 법령, 정관, 그 밖의 공제회 규정을 위반한 경우

2. 공제회의 운영이 현저하게 부당한 경우

3. 정당한 사유 없이 공제사업의 전부 또는 일부를 중단한 경우

4) 제17조의5(시정명령 등) 국방부장관은 공제회의 회계 또는 업무집행이 법령, 정관, 그 밖의 공제회 규정을 위반하거나 그 운영이 현저하게 부당한 경우에는 운영 및 업무의 시정과 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다

5) 그 업무가 국가기관 등에 준할 정도로 공동체 전체의 이익에 중요한 역할이나 기능에 해당하는 공공성을 갖는다고 볼수 없고 해당 법인이 보유, 관리하는 정보를 일반국민에게 공개를 하여야 할 정도의 공공성을 지녔다고 보기 어려우며, 일반 공제조합 등 법인과 특별히 달리 취급되어야 할 필요성이 인정된다고 볼수 없는 점 등에 비추어 공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령 제2조 제4호의 특별법에 의하여 설립된 특수법인에 해당한다고 보기는 어려움(경찰공제회)

6) 공공분야 공제회 운영·관리의 투명성 제고, 2013.10,

7) 군인공제회법 일부개정법률안(박남춘, 2015. 7.20) 등

【표 2】 공제회 경영정보공시 조항

공제회명	소관부처	경영정보 공시
경찰공제회	경찰청	○ ⁸⁾
과학기술인공제회	미래창조과학부	-
군인공제회	국방부	○ ⁹⁾
대한소방공제회	국민안전처	-
대한지방행정공제회	행정자치부	○ ¹⁰⁾
한국교직원공제회	교육부	-
한국지방재정공제회	행정자치부	-

8) 제20조의2(주요 경영정보와 외부 감사결과 등의 공시 등) ① 공제회는 다음 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지에 공시하고 주된 사무소 등에 비치하여야 한다.

1. 자산운용 계획 및 현황, 손익현황, 예산·결산서, 재무상태표 등 주요 경영정보
2. 감사원·경찰청의 감사결과 및 외부전문가에 의한 회계감사결과
3. 자산운용에 관한 주요 규정

9) 제17조의4(경영공시) 공제회는 다음 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지를 통하여 공시하여야 한다. 이 경우 국방부장관은 다음 각 호의 사항에 관한 세부기준을 정할 수 있다.

1. 자산운용 계획 및 자산운용 현황
2. 재무상태표, 손익계산서 등 주요 경영 정보
3. 자산운용에 관련한 주요 규정 또는 지침
4. 감사의 감사보고서
5. 국방부장관의 감사결과

10) 제21조의2(경영정보 공시 등)

① 공제회는 다음 각 호의 사항을 정관으로 정하는 바에 따라 공시하고 주된 사무소 등에 비치하여야 한다.

1. 재무상태표, 손익계산서, 예산 현황 등 주요 경영정보
2. 내부·외부 회계감사결과
3. 자산운용 계획 및 자산운용 현황
4. 자산운용에 관한 주요 규정

■ 특정 지역의 공제회를 특별법 형태로 인정할 경우, 유사한 요청이 계속 발생할 수 있음. 실제로 19대 국회에만 6개 법안이 발의되었으며, 이중 4개 법안의 경우 정부 지원근거를 명시하고 있음. 공제회 부실발생시 국가부담이 늘어날 우려가 있음.

【표 3】 19대 국회 공제회-공제조합신설 법안발의 현황¹¹⁾

법령	공제회명	정부지원조항
교정공제화법안	교정공제회(현 교정협회)	○
한국언론인공제회법안	한국언론인공제회	○
체육인 복지법안	체육인공제회	○
시민사회 공익활동가 공제회법안	시민사회공익활동가공제회	○
건설기능인 육성 및 지원에 관한 법률안	건설기능인공제회	-
건축사법 일부개정법률안	건축사공제조합(대한건축사협회)	-

■ 과거 민법에 따라 설립되었던 공제회가 특별법 형태로 전환하는 것이 바람직한지에 대해서도 재논의가 필요함. 상호부조라는 공제회의 성격을 감안할 필요가 있음.

【표 4】 특별법 형태로 전환된 주요 공제회 현황¹²⁾

구분	구분	설립	법적 근거 강화
기존법안	대한지방행정공제회	민법('75)	대한지방행정공제회법('90)
	경찰공제회	민법('89)	경찰공제회법('91)
	대한소방공제회	민법('84)	대한소방공제회법('91)
	한국지방재정공제회	민법('64)	한국지방재정공제회법('03)
19대 발의법안	언론인공제회	민법('13.12)	계류 중
	교정공제회	민법	계류 중

11) 2015년 기준

12) 한국언론인공제회법안 검토보고, 2015.2, 국회, p5를 바탕으로 재구성

결론

■ 공제회는 회원들의 자발적인 가입과 기여로 설립 운영되는 것이 당연함에도 정부가 결손을 보존하는 내용을 개별법에 명시하고 있음. 국민의 세금으로 특정 직역에 대한 지원을 한다는 점에서 문제가 제기됨. 공제회에 대한 결손 보조 조항을 삭제하고 대신, 임원선임 등을 공제회 자율에 맡기는 방식으로 회원들의 자주성을 높일 필요가 있음¹³⁾

13) 과거에도 유사한 법안이 상정된바 있으나 회기만료로 폐지된바 있음(한국교직원공제회법 일부개정법률안, 임해규의원, 2006.11.9.)