



제427회국회(임시회)
제3차 환경노동위원회

근로복지기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 근로자 및 특수형태근로종사자를 위한
노동공제조합 설립 근거 마련 〉

■ 안호영의원 대표발의(의안번호 제2209929호)

2025. 7.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 한 석 현

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 총괄	2
가. 개정안의 취지 및 체계	2
나. 개정안의 필요성 검토 및 총괄의견	4
2. 주요 사항별 검토	12
가. 노동공제조합의 법적 지위와 조직구조	12
나. 노동공제조합의 회원 및 가입 자격	19
다. 노동공제조합의 사업	22
라. 채용조달 및 노동공제조합에 대한 정부의 지원	25
마. 공제금의 지급 및 수급권의 보호	28
바. 「보험업법」의 적용 배제 등	32

I. 제안경위

2025년 4월 17일 안호영의원이 대표발의한 근로복지기본법 일부개정 법률안은 2025년 4월 18일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 근로자의 경제·사회활동의 참여기회 확대, 근로의욕의 증진 및 삶의 질 향상을 목적으로 하고 있음. 그런데 현행법의 규율 대상은 「근로기준법」에 따른 근로자로 한정되어 있어, 고용형태의 다양화 및 기술발전 등으로 인하여 특수형태근로종사자 등 다양한 형태로 노무를 제공하고 있는 자가 증가하고 있는 현실을 반영하지 못하고 있다는 지적이 있음.

또한 근로자 및 특수형태근로종사자의 이해관계를 대변하고 이들의 복지를 증진하기 위하여 고용보험과 같은 사회보험제도의 확대 이외에도 근로자 등의 공제조합 설립·운영이 새로운 대안으로 제시되고 있음.

이에 근로자 및 특수형태근로종사자가 근로조건 개선 등을 목적으로 노동공제조합을 설립·운영할 수 있도록 근거를 마련함으로써 근로자 등의 복지를 더욱 증진하고자 함(안 제4장의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 총괄 검토

가. 개정안의 취지 및 체계

개정안은 근로자 및 특수형태근로종사자가 근로조건의 개선 등을 목적으로 하는 공제조합(이하 ‘노동공제조합’이라 함)을 설립할 수 있도록 하고, 노동공제조합이 조합원의 퇴직 등 공제사유가 발생한 경우 공제금의 지급, 조합원을 위한 대출, 복지·후생시설의 설치·운영에 관한 사업 등을 수행할 수 있는 법적 근거를 마련하는 내용으로 근로자와 특수형태근로종사자의 생활안정 및 복지증진을 도모함에 그 목적이 있음.

개정안은 제4장의2(노동공제조합)를 신설하여 노동공제조합의 설립, 가입, 조직, 운영 등에 관한 사항을 규정하고, 공제조합에 대한 국가 등의 행정적·재정적 지원 및 지도·감독에 관한 사항을 규정하고 있음.

[표] 개정안의 주요 내용

개정 조문		주요 내용
제3조 (근로복지정책의 기본원칙)		근로복지정책에 공제단체 설립·운영에 필요한 행정적·재정적 지원이 포함되도록 근거 마련
제9조 (기본계획의 수립)		고용노동부장관이 수립하는 근로복지증진에 관한 기본계획에 노동공제조합의 설립 및 운영에 관한 사항 포함
제4장 의2 노동공제조합	제92조의2 (노동공제조합의 설립 등)	근로자 또는 특수형태근로종사자는 근로조건 개선 및 근로자간의 상부상조를 목적으로 하는 노동공제조합 설립 가능
	제92조의3 (노동공제조합의 가입 등)	노동공제조합에 가입할 수 있는 자격 및 공제조합 가입을 위한 공제부금납입계약 체결 근거 마련
	제92조의4 (노동공제조합의 조직)	의결기관으로 대의원회와 이사회, 집행기관으로 이사장과 이사, 감사기관으로 감사를 두며, 필요한 사무기구 설치
	제92조의5 (노동공제조합의 운영 등)	노동공제조합의 운영 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위한 공제운영위원회 설치
	제92조의6 (노동공제조합의 사업 등)	조합원의 퇴직 등 공제사유가 발생한 경우 공제금 지급, 조합원을 위한 대출, 복지·후생시설 설치·운영 등 사업 수행
	제92조의7 (노동공제기금의 조성)	조합원이 납부하는 공제부금, 노동조합 등의 출연금, 차입금 등을 재원으로 한 노동공제기금 조성
	제92조의8 (공제금수급계좌)	노동공제조합 수급자는 지정된 계좌에 공제금을 입금하도록 신청 가능 및 공제금 수급계좌 관리 근거 마련
	제92조의9 (수급권의 보호)	공제금을 지급받을 권리는 양도 또는 압류하거나 담보로 제공할 수 없도록 근거 마련
	제92조의10 (준비금의 적립)	노동공제조합은 장래에 지급할 공제금에 충당하기 위한 준비금을 계상하고 이를 별도로 적립·운영하여야 함
	제92조의11 (경영지원)	노동공제조합 설립·운영에 필요한 경영·기술·세무 등에 대한 고용노동부장관의 지원 근거 마련
	제92조의12 (「보험업법」의 적용 배제)	노동공제조합에 관하여는 「보험업법」 적용배제
제93조 (지도·감독 등)		국가 또는 지방자치단체는 노동공제조합에 대하여 감독에 필요한 경우 보고 또는 자료제출 등 그 밖에 필요한 명령 가능

나. 개정안의 필요성 검토 및 총괄의견

1) 공제조합

공제(共濟)사업은 회원·조합원 등이 일정액을 각출하여 기금을 마련하고, 질병·재해·손해 등 미리 약정된 사고가 발생한 경우 공제금을 지급함으로써 위험에 공동으로 대비하는 상호구제를 목적으로 운영되는 사업으로, 도래할 수 있는 불확실한 경제적 위험을 해소한다는 측면에서 보험업과 유사하나 조합원 상호 간의 위험 분산과 생활 안정, 복지 증진을 주목적으로 한다는 점에서 차이가 있음.

이러한 공제사업을 운영하는 공제조직은 별도의 법률 없이 민법상 사단법인 등 기존 제도를 통해 자율적으로 운영될 수 있으나, 공제조직은 구성원들이 납입한 공제료 등의 재원을 기반으로 운영됨에 따라 조합 운영의 투명성과 공정성이 매우 중요하고, 공제조합이 사회적 안전망으로 기능하기 위해서는 조합의 법적 지위와 사업 범위, 감독체계 등이 명확해야 하는 한편, 법률에 지원 근거를 둘 경우 정부가 정책적으로 공제조합을 육성·지원할 수 있으며, 제도적 연계가 가능해진다는 측면에서 일부의 법률은 특정 직역이나 사업 분야의 공제조직에 관한 사항을 규정하고 있음.

공제조직에 관한 현행 법률을 살펴보면, 관련 공제조직의 설립·운영 등의 사항만을 규율하기 위한 법률로서 「경찰공제회법」, 「군인공제회법」, 「한국교직원공제회법」, 「과학기술인공제회법」 등이 있고, 특정

산업 분야를 규율하면서 해당 산업에 종사하는 사업자들의 공제조합을 함께 다루고 있는 「건설산업기본법」, 「소프트웨어 진흥법」, 「화물자동차 운수사업법」, 「방위산업 발전 및 지원에 관한 법률」, 「방문판매 등에 관한 법률」 등의 형태도 있음¹⁾.

다만, 상기와 같이 일부 직역·산업 분야에서 공제사업의 공익적 성격을 고려하여 공제조직의 설립 및 운영에 관한 사항을 법률로 규정하고 있으나, 모든 근로자·특수형태근로종사자를 포괄하는 일반적 공제회 설립 및 지원 근거는 없는 상황임.

이에 개정안은 근로자·특수형태근로종사자가 근로조건 개선 등을 목적으로 노동공제조합을 설립·운영할 수 있도록 근거를 마련함으로써 근로자 등의 복지를 더욱 증진하려는 취지로 이해됨.

1) 한편, 용어와 관련하여 공제사업 수행조직은 ‘공제회’ 또는 ‘공제조합’으로 지칭되는데, 통상적으로 ‘공제회’의 구성원은 경찰·군인 등 특정 직역의 개인으로서, 회원의 복지, 생활안정, 노후보장 등을 목적으로 포괄적 복지사업을 수행함에 따라 공공성·복지성이 강하고, 정부 지원 및 감독이 강화되는 측면이 있는 데에 비해, ‘공제조합’은 건설사업자, 전기공사사업자 등 특정 업종의 사업자가 조합원으로 참여하여 보증·융자·자재 구매 등의 사업을 통해 업종 내 위험 분산 등의 경제적 목적을 도모하는 성격이 강하다는 측면에서 양자 간 다소 차이가 있다고 하겠음. 이에 관한 구체적인 사례로서, 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」은 건설근로자의 고용안정과 복지증진을 위하여 건설근로자 개인이 가입하는 “건설근로자공제회”를 설립하도록 규정하고 있으며, 「건설산업기본법」은 자율적인 경제활동을 도모하고 건설업 운영에 필요한 각종 보증과 자금 융자 등을 위하여 건설사업자를 조합원으로 하는 “공제조합”을 설립할 수 있도록 규정하고 있음.

2) 특수형태근로종사자

서비스산업의 확대와 정보통신기술의 발전, 노동시장의 유연화 등을 배경으로 기존의 고용관계와는 다른 새로운 형태의 고용관계가 형성되면서 이른바 “특수형태근로종사자”²⁾로 지칭되는 일련의 노동자군이 등장하게 되었음.

특수형태근로종사자는 외견상 독립사업자라는 점에서 일반적인 근로자와 구분되지만, 타인의 사업을 위하여 직접 노동력을 제공하고 그 대가로 생활한다는 점에서 근로계약을 체결한 근로자와 유사하고, 노무제공 과정에서 독자적인 결정에 의한 손익 계산 등이 가능하지 않다는 점에서 자영인과 구분되는 특징을 지니며,

[표] 근로자-특수형태근로종사자-자영인 개념 비교

구 분	근로자	특수형태근로종사자	자영인
계약형태	근로계약	위탁사업자계약, 임대차계약, 구두계약 등	타인과의 계약 불요 또는 가맹계약 등
노무제공의 주체	본인	본인	본인 또는 타인 고용
노무제공의 대가	임금	정해진 수수료, 임대료 등 수입	독자적 사업 운영
사업장 전속성	특정사업장 전속	① 특정사업장 전속형 ② 복수사업장 유형	해당 없음
작업도구 등 소유관계	미소유	① 미소유 유형 ② 소유 유형	작업장소, 도구 등 소유

자료: 국가인권위원회, “인권위, 특수형태근로종사자 노동3권 보장을 위한 입법 권고”, 2017.

2) 우리나라에서 특수형태근로종사자에 대한 법적인 정의나 보호의 필요성이 제기된 것은 1990년대 중반 학습지교사와 골프장캐디들이 근로자성을 주장하는 소송을 제기한 것으로 볼 수 있으며, 이후 2003년 공식 사회적 논의기구인 노사정위원회에 “특수형태근로종사자에 대한 특별위원회”가 만들어지면서 정부와 노사정위원회는 특수형태근로종사자를 공식 용어로 사용해 오고 있음.
(「특수형태근로종사자의 직업능력개발 연구」 한국직업능력개발원, 2014.10.)

그 직업의 형태도 보험설계사, 학습지교사, 골프장캐디, 화물차지입 기사 등으로 매우 다양³⁾하고, 근로자성과 자영인 성격을 동시에 지니는 이러한 고용관계상의 특수성 때문에 근로자와 특수형태근로종사자의 구분과 법적·사회적 보호의 대상 여부 및 대상범위의 판단 등에 대한 문제는 지속적으로 제기되어 왔음.

우리나라의 경우 1990년대를 전후하여 교육·운송·판매 등 일부 서비스업무 직종에서 나타나기 시작하였고, 최근에는 스마트기기 및 디지털 플랫폼을 통해 특정 서비스의 수요자와 공급자를 중계하는 대행업에 특수형태근로종사자⁴⁾ 사용이 증가하는 등 점차 다양한 업무로 확대되는 추세⁵⁾로,

3) 참고로, 현행 산업안전보건법 및 동법 시행령은 특수형태근로종사자의 범위에 포함되는 직종으로 보험설계사와 건설기계 기사, 방문강사, 골프장캐디 및 택배기사, 퀵서비스기사, 대리운전기사, 대출모집인, 신용카드모집인, 방문판매원, 대여제품 방문점검원, 가전제품 설치원, 화물차주 등을 규정하고 있음.

「산업안전보건법」 제77조(특수형태근로종사자에 대한 안전조치 및 보건조치 등) ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있음에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하는 사람으로서 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 사람(이하 “특수형태근로종사자”라 한다)의 노무를 제공받는 자는 특수형태근로종사자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다.

1. 대통령령으로 정하는 직종에 종사할 것
2. 주로 하나의 사업에 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것
3. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것

「산업안전보건법 시행령」 제67조(특수형태근로종사자의 범위 등) 법 제77조제1항제1호에 따른 요건을 충족하는 사람은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.

1. 보험을 모집하는 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
 - 가. 「보험업법」 제83조제1항제1호에 따른 보험설계사
 - 나. 「우체국예금·보험에 관한 법률」에 따른 우체국보험의 모집을 전업(專業)으로 하는 사람
2. 「건설기계관리법」 제3조제1항에 따라 등록된 건설기계를 직접 운전하는 사람(이하 생략)

4) “특수형태근로종사자”라는 용어는 2003년 노사정위원회에 특수형태근로종사자 특별위원회가 만들어지면서 정부와 노사정위원회는 특수형태근로종사자를 공식적으로 사용하고 있다

5) 기업 입장에서는 특수형태근로종사자를 활용함으로써 성수기와 비수기의 격차로 인한 비용부담 감소 등의 인건비 절감의 효과가 있고, 「근로기준법」 등 노동관계법상 사용자 지위에 따른 부담을 피할 수 있는 측면이 있고, 노무제공자의 입장에서는 성과에 따른 수당체계가 주어지며 기업이나 사용자로부터 보다 자유롭게 활동할 수 있는 장점이 있음.

특히 최근 특수형태근로종사자 중 디지털 플랫폼 중개를 통해 불특정 조직이나 개인이 서비스를 제공하고 보수를 받는 플랫폼 노동이 확산되면서 퀵서비스, 음식배달 등 배달대행, 택배, 대리운전 등 분야에서 플랫폼 노동이 급격히 증가하고 있는데, 비대면 경제의 확산, 기술발전 등으로 인해 일하는 방식과 고용형태가 다양화됨에 따라 개별 노동관계 법령의 적용대상으로 보기 어려운 비정형 형태의 노동자가 지속적으로 등장할 것으로 전망되고 있음.

이처럼 매년 그 산업 규모가 커지고 직종이 다양화됨에 따라 특수형태근로종사자의 산업적 기능이 주요해지고, 이를 통해 노동시장에 참여하는 인구도 증가하고 있으나, 특수형태근로종사자는 전형적인 고용관계와의 차별성으로 인해 노동자성을 인정받지 못함으로써 「근로기준법」을 비롯한 노동관계법의 보호를 받지 못하고 있음⁶⁾.

특수형태근로종사자 중 플랫폼 종사자의 사회보험 가입률을 살펴보면, 고용보험은 48.2%, 산재보험은 46.2%에 불과하여 사회안전망으로 설

6) 대법원은 특정 노동자가 「근로기준법」상의 근로자에 해당하는지에 대해서 계약의 형식만으로 단순명확하게 일률적 기준을 적용하기 어려운 것으로 보면서, 지휘명령성·임금성·기타 요소 등을 종합적으로 판단하여야 한다고 판시하고 있음.

“근로기준법상의 근로자에 해당하는지는 계약의 형식보다 근로제공관계의 실질이 근로제공자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 한다. 여기에서 종속적인 관계인지 여부는 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무규정 등의 적용을 받으며 업무수행과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로제공자가 이에 구속을 받는지, 근로제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행하게 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 근로제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지, 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌고 근로소득세를 원천징수하였는지, 그리고 근로제공관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성의 유무와 그 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다.”(2018다298775, 2018다298782)

계된 사회보험을 통한 보호에 사각지대가 발생하고 있는 것으로 나타나고 있으며⁷⁾, 일반 근로자의 경우 소득증빙이 용이하고, 기업복지 등을 통해 긴급히 목돈이 필요한 상황에서 자금 융통이 용이하지만, 플랫폼 종사자들의 경우 소득증빙의 어려움, 경력증명서 발급 등을 통한 경력증빙이 어려워 대출 등 금융기관 이용이 어려운 것으로 나타남⁸⁾.

한편, 2021년 10월 플랫폼, 프리랜서 등 비정형 노동자들의 생활안정을 위한 공제사업, 건강 및 복지증진, 직업환경 개선 등을 통해 노동자들의 권익보호를 위한 목적으로 설립된 ‘재단법인 한국플랫폼프리랜서노동공제회’가 고용노동부의 허가를 받아 설립된 바 있는데,

앞서 기술한 바⁹⁾와 같이 공제조직은 조합 운영의 투명성과 공정성이 확보될 필요가 있고, 공제조합의 법적 지위와 사업 범위, 감독체계 등의 명확성이 요구된다는 측면에서 법률에 근거 규정을 둘 필요성이 높다고 하겠음.

7) 「플랫폼종사자 직종별 근무실태와 정책과제」, 한국고용정보원, 2024. 11.

8) 「플랫폼노동 종사자 보호를 위한 공제회 설립방안: 플랫폼노동 실태조사를 중심으로」, 한국노동중앙연구원, 2020.12.

[표] 플랫폼 노동자의 업종별 금융기관 대출이용 시 어려움

(단위: %)

구분		경력증명서 발급 금등 경력증빙이 어려워 대출이 어려움	소득증빙이 어 려워 대출이 어 려움	현재 일자리에 대한 보증(일자 리 안정, 사무실 소재 등)이 없어 대출이 어려움	대출경험 또는 어려움을 경험 한 적 없음	총계
전체		25.9	30.2	28.5	15.5	100.0
		90	105	99	54	348
음식배달 노동자	음식배달 노동자	27.1	31.2	25.3	16.5	100.0
		46	53	43	28	170
	대리운전 노동자	24.7	29.2	31.5	14.6	100.0
		44	52	56	26	178

9) 동 검토보고서 4p. 참조

이에 개정안은 이러한 현실을 고려하여 노동공제조합의 설립·운영에 관한 별도의 법적 근거를 마련하고, 노동공제조합의 역할이 사회적 보호의 사각지대에 있는 근로자 등의 보호에 그 목적이 있다는 점을 고려하여 국가적 차원의 행정적·재정적 지원이 가능하도록 하려는 것으로 근로자 특히 특수형태근로종사자들에 대한 사회보호의 사각지대를 해소하고, 이들의 생활안정 및 복지증진을 위한 제도적 방안이 될 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안에 관해서는 ① 노동공제조합에 가입할 수 있는 자를 근로자, 특수형태근로종사자 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 근로자 단체의 대표자로 규정하여 회원자격이 다소 광범위하고 포괄적인 측면이 있는 바, 특정 지역·직종·단체 등 동질성이 강한 집단 구성원을 그 회원으로 규정하고 있는 다른 공제회에 관한 입법례 등을 고려하여 회원 및 가입자격의 제한 방안을 논의할 필요가 있고,

② 노동공제조합에 대한 정부의 재정지원과 관련하여 조합원간 상호부조 및 자율적 경제활동을 목적으로 설립되는 민간단체의 성격에 비추어 타당한지 여부에 대한 검토와 재정지원 근거가 없는 타 공제조합과의 형평성 논란이 야기될 수 있는 점을 고려할 필요가 있으며,

③ 노동공제조합의 공제금 지급 사유로 ‘조합원의 퇴직’을 규정하고 있는 바, 특수형태근로종사자의 경우 일반 근로자와 달리 퇴직의 개념이 적용되기 어려운 경우가 있어 공제금 지급 여부에 관한 분쟁 발생의 소지가 있으므로 이를 명확히 하는 한편,

④ 노동공제조합의 조직(대의원회, 이사회 및 공제운영위원회)의 역할을 구분하여 심의·의결사항을 규정하고, 대의원회와 이사회의 수와 구성, 임원의 정원, 선출 및 임기 등에 관한 사항을 보완하여 노동공제조합 구성에 있어서의 불필요한 혼란을 제거하는 방안을 함께 고려할 필요가 있음.

한편, 고용노동부는 비대면 경제의 확산, 기술발전 등으로 인해 일하는 방식과 고용형태가 다양화되는 현실을 반영하여 특수형태근로종사자 등의 복지증진을 도모하고자 하는 입법 취지에는 공감하나, ① 취약계층 지원을 위한 공공복지제도로써 자주적 성격을 가지는 공제조합의 설립과 운영은 자율성이 존중되어야 함에 따라 별도의 법률 규정을 통한 법적 규제는 최소화하는 것이 바람직하며, ② 특수고용직, 플랫폼 종사자 등 기존 ‘근로자’와 ‘사용자’ 개념으로 정의하기 어려운 노동자가 증가하고 있는 현실을 반영하여 이미 관련 제정 법률이 발의된 상황으로, 법적인 성격을 가지는 본법보다는 「노동약자 지원과 보호를 위한 법률안」과 같은 개별법에 규정하여 적극적 우대 조치를 함으로써 이들의 복지를 증진하는 것이 입법체계 상 바람직해 보인다는 의견을 제시하였음.

이하에서는 개정안의 개별 조문을 중심으로 그 내용을 검토함.

2. 주요 사항별 검토

가. 노동공제조합의 법적 지위와 조직구조(안 제92조의2, 제92조의4 및 제92조의5)

1) 개정안의 요지

개정안은 ① 근로자 또는 특수형태근로종사자가 근로조건 개선, 복지증진 및 근로자등의 상부상조를 주된 목적으로 하는 노동공제조합을 설립할 수 있도록 하고(안 제92조의2제1항), ② 노동공제조합에 법인격을 부여하고, 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 사항을 준용하도록 하며(안 제92조의2제2항부터 제4항까지), ③ 노동공제조합의 조직으로 의결기관인 대의원회와 이사회, 집행기관인 이사장과 이사, 감사기관인 감사를 두고, 이와 별도로 노동공제조합의 운영 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위한 공제운영위원회를 설치(안 제92조의4 및 제92조의5)하도록 규정함.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
<u><신설></u> <u><신설></u>	<u>제4장의2 노동공제조합</u> <u>제92조의2(노동공제조합의 설립 등)</u> <u>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “근로자등”이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관의 인가</u>

<신 설>

를 받아 근로조건의 개선, 복지증진 및 근로자등 간의 상부상조를 주된 목적으로 하는 공제조합(이하 “노동공제조합”이라 한다)을 설립할 수 있다.

1. 근로자

2. 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 사용하지 아니하고 자신이 직접 노무를 제공하여 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람(이하 “특수형태근로종사자”라 한다)

② 노동공제조합은 법인으로 한다.

③ 노동공제조합은 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립된다.

④ 노동공제조합의 설립 및 운영에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

제92조의4(노동공제조합의 조직) ① 노동공제조합은 의결기관으로서 대의원회와 이사회를 두고, 집행기관으로서 이사장과 이사를 두며, 감사기관(監査機關)으로서 감

<신 설>

제95조의2(특수형태근로종사자 등에 대한 특례) ① 국가 또는 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 대상으로 근로복지사업을 실시할 수 있다.

1. 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 사용하지 아니하고 자신이 직접 노무를 제공하여 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람

사(監事)를 둔다.

② 노동공제조합은 그 업무를 처리하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 필요한 사무기구와 직원을 둔다.

제92조의5(노동공제조합의 운영 등)

① 노동공제조합은 전체 조합원의 의사를 반영하여 민주적으로 운영되어야 한다.

② 노동공제조합의 운영 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위해서 노동공제조합에 공제운영위원회를 둔다.

③ 노동공제조합의 운영 방법·절차 및 제2항에 따른 공제운영위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제95조의2(특수형태근로종사자 등에 대한 특례) ① -----

-----.

1. 특수형태근로종사자

2. (생략)	2. (현행과 같음)
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)

1) 검토의견

개정안은 노동공제조합을 법인으로 하되, 「민법」과는 별도의 법적 근거를 갖는 특수법인으로 규정하고, 노동공제조합이 투명하고 효율적으로 운영될 수 있도록 대의원회와 이사회, 이사장·이사·감사 및 공제운영위원회 등 노동공제조합의 조직에 관한 사항을 규정한 것으로 공제조합을 설립할 경우 그 운영에 필수적인 조직에 관한 사항을 규정한 것으로 볼 수 있음.

다만, 노동공제조합의 조직에 관한 사항을 규정하면서 안 제92조의4에서는 의결기관으로 대의원회와 이사회를 두며, 이와 별도로 안 제92조의5에서는 노동공제조합의 운영 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위해 공제운영위원회를 둔다고 규정하되, 각 기관 간의 관계·기능을 명확히 할 필요가 있음.

「경찰공제회법」, 「과학기술인공제회법」 등 다른 입법례를 살펴보면, 개별 의제에 따라 대의원회, 이사회, 운영위원회의 심의·의결사항을 명확히 규정하여 각 기관 간 역할을 구분하고 있는바, 개정안의 노동공제조합에 있어서도 대의원회, 이사회 및 공제운영위원회에서 각각 어떠한 사항을 심의·의결할 것인지에 관한 사항을 명확히 규정하는 방안을 검토

토해 볼 필요가 있음.

또한, 대의원회와 이사회 수와 구성, 임원의 정원, 임원의 선출 및 임기 등에 관한 구체적인 사항은 정관으로 정하는 바에 따라 구성·운영된다고 하더라도 노동공제조합의 조직 및 운영에 관한 사항의 대강은 법률에 규정하여 노동공제조합 구성에 있어서의 불필요한 혼란을 제거하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음.

[공제회 기관의 심의·의결사항을 규정한 유사 입법례]

「경찰공제회법」

제11조(대의원회) ① 대의원회는 제10조에 따라 선출된 대의원으로 구성한다.

② 대의원회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.

1. 정관의 변경
2. 이사장·이사 및 감사의 선출
3. 사업의 기본계획 및 예산의 심의
4. 결산의 승인
5. 이사회 또는 운영위원회가 대의원회의 의결을 거치는 것이 필요하다고 인정하는 사항
6. 그 밖에 정관으로 정하는 사항

③ 대의원회는 정기회와 임시회로 구분한다.

④ 정기대의원회는 정관으로 정하는 바에 따라 매년 1회 이사장이 소집한다.

⑤ 이사장은 필요하다고 인정할 때에 임시대의원회를 소집한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 14일 이내에 임시대의원회를 소집하여야 한다.

1. 재적대의원 3분의 1 이상이 소집을 요구하였을 때
2. 감사가 공제회의 회계 또는 업무집행에 관하여 부정한 사항 또는 제대로 다 갖추지 아니한 사항이 있음을 발견하여 소집을 요구하였을 때

⑥ 대의원회의 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제12조(운영위원회) ① 운영위원회는 다음 각 호의 위원으로 구성한다.

1. 이사장
2. 대의원회에서 선출된 대의원 6명

② 운영위원회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.

1. 규정의 제정·개정 또는 폐지
2. 사업운영에 관한 세부계획
3. 대의원회에서 위임된 사항
4. 대의원회에 부칠 사항
5. 그 밖에 사업집행에 관련되는 중요사항

③ 운영위원회의 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

한편, “특수형태근로종사자”의 개념과 관련하여 현행 「산업안전보건법」 제77조¹⁰⁾는 특수형태근로종사자를 “계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있음에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하는 사람”으로 규정하면서 ① 대통령령에서 정하는 직종¹¹⁾에 종사하고, ② 주로 하나의 사업에 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활하며, ③ 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것을 그 요건으로 하고 있는데,

이는 대통령령에서 정하는 직종에 한정될 뿐 아니라 “주로 하나의 사업장”의 의미가 모호한 측면¹²⁾이 있고, 현실적으로 쉐어서비스 및 대리운전 기사와 같이 노무제공플랫폼을 활용하여 노무를 제공하는 경우에는 다수의 사업에 노무를 제공하는 경우가 많다는 점에서 다소 한계가 있다고 할 것임¹³⁾.

10) 「산업안전보건법」 제77조(특수형태근로종사자에 대한 안전조치 및 보건조치 등) ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있음에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하는 사람으로서 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 사람(이하 “특수형태근로종사자”라 한다)의 노무를 제공받는 자는 특수형태근로종사자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다.

1. 대통령령으로 정하는 직종에 종사할 것
2. 주로 하나의 사업에 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것
3. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것 제67조(특수형태근로종사자의 범위 등)

11) 「산업안전보건법 시행령」 제67조는 법 제77조제1항제1호에 따른 요건을 충족하는 사람의 직종을 규율하고 있는데, 보험설계사, 건설기계운전기사, 방문강사 등을 규정하고 있음.

12) 복수의 사업체에 노무를 제공하고 있는 경우를 모두 배제하는지 또는 복수의 사업체에 노무를 제공하더라도 그 중 어느 하나의 사업체에 보다 많은 횟수의 노무를 제공하는 경우로 보아야 하는지 등

13) 과거 「산업재해보상보험법」은 특수형태근로종사자의 개념을 현행 「산업안전보건법」의 규정과 유사하게 정의하였으나, 배달앱 등 온라인 플랫폼 등을 통해 복수의 사업에 노무를 제공하는 경우에는 ‘특정 사업에의 전속성’ 요건을 충족하지 못하여 산업재해 보호의 사각지대가 발생한다고 보아 2022년 해당 조문을 삭제하고, “노무제공자”라는 개념을 신설하여 법의 적용을 받게 하였음.

「산업재해보상보험법」 91조의15(노무제공자 등의 정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

이러한 측면에서 안 제92조의2제1항제2호가 정의하고 있는 “특수형태근로종사자”는 법 제95조의2에 규정된 “특수형태근로종사자”의 규정을 가져온 것으로, “근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 사용하지 아니하고 자신이 직접 노무를 제공하여 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람”으로 정의하고 있는데, 적용되는 직종이나 특정 사업에의 전속성 등의 제한요건이 없다는 점에서 특수형태근로종사자를 보다 일반적이고 포괄적인 범위에서 규정하고 있다고 하겠음.

다만, 이에 따라 노동공제조합의 회원자격이 확대될 것으로 보이는데, 이에 관해서는 다음의 “나. 노동공제조합의 회원 및 가입자격”에서 다루도록 하겠음.

1. “**노무제공자**”란 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 방법에 따라 자신이 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람으로서 업무상 재해로부터의 보호 필요성, 노무제공 형태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람을 말한다.

가. 노무제공자가 사업주로부터 직접 노무제공을 요청받은 경우

나. 노무제공자가 사업주로부터 일하는 사람의 노무제공을 중개·알선하기 위한 전자적 정보처리시스템(이하 “온라인 플랫폼”이라 한다)을 통해 노무제공을 요청받는 경우

나. 노동공제조합의 회원 및 가입자격(안 제92조의3)

1) 개정안의 요지

개정안은 노동공제조합에 가입할 수 있는 자격을, ① 근로자, ② 특수형태근로종사자, ③ 대통령령으로 정하는 근로자 단체의 대표자로 규정하고, 노동공제조합에 가입하려는 자는 노동공제조합과 공제부금납입계약을 체결하도록 하는 내용임(안 제92조의3).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
<신설>	<u>제92조의3(노동공제조합의 가입 등)</u> <u>① 노동공제조합에 가입할 수 있는 자는 근로자등 및 대통령령으로 정하는 근로자 단체의 대표자로 한다.</u> <u>② 노동공제조합에 가입하려는 자는 노동공제조합과 공제부금납입계약을 체결하여야 한다.</u>

2) 검토의견

개정안은 노동공제조합에 가입할 수 있는 자를 법률로 규정한 것으로, 특정한 제한이나 요건 없이 근로자 및 특수형태근로종사자(이하 “근로자등”) 전체가 조합에 가입할 수 있도록 규정하고 있음.

다만, 노동공제조합은 특정 목적으로 조직된 전체의 소속 구성원들이

장래에 발생할 수 있는 경제적 불안을 제거하기 위하여 공동으로 재산을 준비한다는 점에서 공제회(共濟會)의 성격을 가지고 있는데, 공제회의 회원자격을 여러 집단에 부여할 경우 공제회의 자립운영을 위한 회원 규모의 확보는 용이할 수 있으나, 집단의 이질성에 따른 형평성·공정성 문제가 부각되거나 운영과정에서 다양한 요구 또는 상이한 의견 등으로 조합 운영이 원활하지 않을 우려가 있음.

현재 법률에 근거하여 운영되고 있는 다른 공제회의 사례를 보면, 대부분의 공제기관은 특정 지역·직종·단체 등 동질성이 강한 집단 구성원을 그 회원으로 하고 있으며, 가입자격 역시 엄격히 제한하고 있음.

따라서 노동공제조합의 회원자격을 근로자 및 특수형태근로종사자 등으로 포괄적으로 규정하는 것은 근로자등의 근로조건 개선, 복지 증진, 포용성 확대 등의 긍정적 측면과 공제조합의 설립목적과 공제조합의 자립운영을 위한 회원 임계규모의 확보 문제 등을 함께 고려하여 심사할 필요가 있는 것으로 보임.

[주요 공제회 회원가입자격]

구분	내용
과학기술인공제회 (「과학기술인공제회법」)	- 일반회원: 정부출연(연), 연구회 및 연합대학원대학 임직원, 특정 연구기관의 임직원, 기업부설 연구소의 임원·연구원 및 그 소속직원, 엔지니어링 활동 주체의 임직원, 기술사사무소의 기술사 및 그 소속직원, 기술사회의 회원 및 임직원, 산업기술연구조합의 임직원, 과학기술분야 비영리법인의 임직원, 공제회의 임직원 - 특별회원: 공제회의 일반회원이었던 자로서 퇴직 등으로 회원의 자격을 상실한 후 공제회가 정한 가입절차에 따라 가입한 자
경찰공제회 (「경찰공제회법」)	- 「경찰공무원법」에 따른 경찰공무원, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치경찰공무원, 공제회의 임원 및 직원, 그 밖에 정관으로 정하는 사람
대한소방공제회 (「대한소방공제회법」)	- 일반회원: 「소방공무원법」을 적용받는 소방공무원, 소방업무를 담당하는 공무원으로서 정관으로 정하는 사람, 소방업무를 담당하다가 일시적으로 다른 업무를 담당하는 공무원으로서 정관으로 정하는 사람, 공제회의 임원 및 직원 - 특별회원: 소방공무원 및 소방기관 소속공무원 등 중 부담금을 내지 아니하는 사람 등 정관으로 정하는 사람 - 퇴직회원: 일반회원으로 있던 자 중 퇴직한 사람으로서 정관으로 정하는 사람
군인공제회 (「군인공제회법」)	- 「군인사법」에 따른 하사 이상의 군인, 「군무원인사법」에 따른 군무원, 그 밖에 정관으로 정하는 사람
교정공제회 (「교정공제회법」)	- 교정업무를 담당하는 공무원으로서 정관으로 정하는 공무원, 공제회의 임원 및 직원, 그 밖에 정관으로 정하는 사람
한국교직원공제회 (「한국교직원공제회법」)	- 일반회원: 국·공립 및 사립학교 교직원, 교육기관, 교육행정기관 또는 교육연구기관에 근무하는 일반공무원, 공제회의 임·직원 등 - 특별회원: 일반회원으로로서 퇴직한 자

다. 노동공제조합의 사업(안 제92조의6)

1) 개정안의 요지

개정안에서 노동공제조합은 ① 조합원의 퇴직 등 대통령령으로 정하는 공제사유가 발생한 경우 공제금의 지급, ② 조합원을 위한 대출, ③ 조합원을 위한 복지·후생시설의 설치·운영에 관한 사업, ④ 노동공제금의 조성 및 운영 등을 수행할 수 있도록 함(안 제92조의6).

[표] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
<신 설>	제92조의6(노동공제조합의 사업 등) ① 노동공제조합은 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 조합원의 퇴직 등 대통령령으로 정하는 공제사유가 발생한 경우 공제금의 지급 2. 조합원을 위한 대출 3. 조합원을 위한 복지·후생시설의 설치·운영에 관한 사업 4. 제92조의7에 따른 노동공제금의 조성 및 운용 5. 조합원과 조합원이 아닌 자를 위한 사회 연대 사업 6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지의 사업과 관련된 부대사업 ② 노동공제조합은 그 목적을 달

	<u>성하기 위하여 필요한 범위에서 수익사업을 할 수 있다.</u> <u>③ 노동공제조합은 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따라 설립된 노동조합이 자주적으로 공제사업을 행하는 것을 제한하거나 이를 이유로 불이익을 주어서는 아니 된다.</u>
--	--

2) 검토의견

안 제92조의6는 공제회 설립의 본질적인 목적인 노동공제조합의 사업을 규정한 것으로, 조합원의 퇴직 등 대통령령으로 정하는 공제사유가 발생한 경우의 공제금 지급, 조합원을 위한 대출 및 복지후생사업 등을 주요 사업으로 제시하고 있음.

다만, 개정안은 공제금의 지급 사유로 ‘조합원의 퇴직’을 공제사유의 하나로 규정하고 있는데, 특수형태근로종사자 중 일부 직종의 경우에는 퇴직의 개념이 불분명함에 따라 공제금 지급 여부에 관한 분쟁 발생 등의 소지가 있을 수 있음.

또한, 개정안은 공제금 지급에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있는데, 공제금 지급 관련 사업의 종류에 따라 공제조합의 운영규모, 회원부담금 및 공제금 지급 수준 등의 결정이 가능하므로 관련 사업의 유형을 구체화하는 방안도 고려해 볼 수 있음¹⁴⁾.

한편, 안 제92조의6제1항제5호가 조합의 사업으로 “조합원과 조합원이 아닌 자를 위한 사회 연대 사업”을 규정한 것은 조합의 사회적 역할을 확대하기 위한 취지로서 긍정적인 측면이 있다고 하겠으나, 일반적인 공제조직이 그 구성원의 상호부조를 도모하는 내부 운영조직이라는 점을 고려할 때, 조합의 재정이 조합원이 아닌 자에게 배분될 경우 조합원의 권익을 침해하거나, 사업 범위가 과도하게 확장될 우려가 있음.

따라서 조합원이 아닌 자를 대상으로 하는 연대 사업의 경우, 조합원의 동의 또는 명확한 기준과 절차를 거치도록 하여 재정 운용의 정당성과 투명성을 확보하는 방안 등을 고려할 필요가 있다고 봄.

14) 「과학기술인공제회법」 제16조(사업) ① 공제회는 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 회원에 대한 퇴직연금급여의 지급
2. 회원에 대한 공제급여의 지급
3. 퇴직연금급여를 받는 회원에 대한 제16조의6에 따른 과학기술발전장려금의 지급
4. 회원을 위한 복지후생사업
5. 기금 조성을 위한 사업
6. 제1호부터 제5호까지의 사업에 부대되는 사업으로 정관으로 정하는 사업

② 공제회는 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위에서 수익사업을 할 수 있다.

제16조의2(퇴직연금급여사업의 운영 등) ① 제16조제1항제1호에서 “퇴직연금급여”란 회원의 사용자(이하 “사용자”라 한다)가 퇴직하는 회원에게 급여를 지급하기 위하여 일정 금액 이상을 부담하여 공제회에 적립하고 회원이 퇴직할 때 연금 또는 일시금으로 지급하는 급여를 말한다.

② 제1항에 따른 사용자의 부담금은 최소한 회원의 연간 임금(「근로기준법」 제2조제1항제5호에 따른 임금을 말한다. 이하 같다)총액의 12분의 1에 해당하는 금액 이상이어야 하며, 사용자는 이를 현금으로 매년 1회 이상 정기적으로 내야 한다.

③ 회원은 제2항에 따른 사용자의 부담금 외에 추가로 부담금을 낼 수 있다.

④ 제2항에 따른 금액을 낸 사용자에 대하여는 「근로자퇴직급여 보장법」 제4조제1항에 따른 퇴직급여제도를 설정한 것으로 본다. 다만, 공제회가 퇴직하는 회원에게 퇴직연금급여를 지급하지 아니하는 경우에는 「근로자퇴직급여 보장법」 제8조에 따른 퇴직금제도를 설정한 것으로 본다.

⑤ 제1항에 따른 퇴직연금급여사업(이하 “퇴직연금급여사업”이라 한다)을 운영하는 경우 급여 수준에 관한 사항, 급여의 종류 및 수급 요건에 관한 사항, 적립금의 운용에 관한 사항 등 필요한 사항은 과학기술정보통신부령으로 정한다.

라. 재원조달 및 노동공제조합에 대한 정부의 지원(안 제3조제4항 및 제92조의7, 제92조의11)

1) 개정안의 요지

개정안은 노동공제조합 기금의 재원을 ① 조합원이 납부하는 공제부금, ② 노동조합 등 대통령령으로 정하는 단체 및 그 밖의 자의 출연금, ③ 노동공제조합의 사업을 위한 차입금, ④ 노동공제기금의 운용으로 발생하는 수익금으로 구성하도록 하고(안 제92조의7), 국가 및 지방자치단체가 수립하는 근로복지정책에 공제단체 운영에 필요한 행정적·재정적 지원이 포함되도록 하며(안 제3조제4항), 고용노동부장관이 조합의 설립·운영에 필요한 자문·정보제공 등의 경영지원을 할 수 있도록 하려는 것임(안 제92조의11).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제3조(근로복지정책의 기본원칙) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제3조(근로복지정책의 기본원칙) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 근로복지정책에는 근로복지의 향상을 위하여 근로자 등이 공제 단체를 자주적으로 설립하고 운영하는 데 필요한 행정적·재정적 지원이 포함되어야 한다.</u>
<u><신설></u>	<u>제92조의7(노동공제기금의 조성) 노동공제조합은 다음 각 호의 재원</u>

<신 설>	으로 노동공제조합의 운영과 사업의 수행을 목적으로 하는 노동공제기금을 조성할 수 있다. 1. 조합원이 납부하는 공제부금 2. 노동조합 등 대통령령으로 정하는 단체 및 그 밖의 자의 출연금 3. 노동공제조합의 사업을 위한 차입금 4. 노동공제기금의 운용으로 발생하는 수익금 제92조의11(경영지원) ① 고용노동부장관은 노동공제조합의 설립·운영에 필요한 경영·기술·세무·노무(勞務)·회계 등의 분야에 대한 전문적인 자문 및 정보 제공 등의 지원을 할 수 있다. ② 고용노동부장관은 제1항에 따른 지원업무를 대통령령으로 정하는 정부출연기관이나 민간단체에 위탁할 수 있다.
--------------------	---

2) 검토의견

공제조합은 기본적으로 조합원의 부담금으로 운영되는 상호부조적인 성격을 갖는 사적단체임을 고려할 때, 기금의 조성을 위한 조합원들의 부담금 납부는 공제조합 운영의 가장 중요한 요소라 할 수 있음.

이와 관련하여 안 제92조의7은 노동공제기금 조성의 재원은 조합원이 납부하는 공제부금 등으로 확보되도록 규정하면서, 안 제3조제4항에서 노동공제조합에 관한 행정적·재정적 지원 근거를 두고 있는데,

이는 노동공제기금 조성의 재원은 원칙적으로 조합원이 납부하는 공제부금 등으로 확보되도록 하되, 노동공제조합의 가입 대상 중 특수형태근로종사자의 경우 고용이 불안정한 경우가 적지 않으므로 조합원의 확보 및 안정적인 공제조합 부담금의 납부가 어려울 수 있어 노동공제기금의 재원 및 건전성 확보가 어려울 소지가 있음을 고려한 것으로 보임.

다만, 노동공제조합은 조합원 간 상호부조 및 자율적 경제활동을 목적으로 설립되는 민간단체라는 법적 성격을 갖고 있는 점, 특정 공제조합에 대하여 정부의 재정지원을 규정하는 경우 재정지원 근거가 없는 타 공제조합과의 형평성 논란이 야기될 수 있는 점¹⁵⁾ 등을 고려할 필요가 있음.

마지막으로, 안 제92조의11 경영지원 규정은 경영 기반이 약한 자율 조직의 설립·운영에 대한 국가의 경영자문 등의 간접적인 지원 정책을 제도화한 것¹⁶⁾으로, 별다른 문제는 없어 보임.

15) 법률에 따라 설립된 특수법인인 경찰공제회, 대한소방공제회, 한국교직원공제회 등은 각 개별법에 국가 보조 지급근거를 두고 있으나, 「민법」을 근거로 설립된 일반 공제회의 경우 국가 보조에 관한 일반 법적 근거는 따로 규정되어 있지 않음.

16) 입법례로서, 「협동조합 기본법」도 경영지원에 관해 개정안과 유사한 규정을 두고 있음.
「협동조합 기본법」 제10조의2(경영 지원) 기획재정부장관은 협동조합등 및 협동조합연합회 등의 설립·운영에 필요한 경영·기술·세무·노무(勞務)·회계 등의 분야에 대한 전문적인 자문 및 정보 제공 등의 지원을 할 수 있다.

마. 공제금의 지급 및 수급권의 보호(안 제92조의8 및 제92조의9)

1) 개정안의 요지

개정안은 노동공제조합으로 지급되는 공제금은 조합원 본인 명의의 지정된 계좌로 입금받을 수 있도록 하고(안 제92조의8), 공제금을 지급받을 권리는 이를 양도 또는 압류하거나 담보로 제공할 수 없고, 다만, 노동공제조합으로부터 대출을 받은 자가 대출금과 이자를 상환하기 전에 공제금 지급사유가 발생한 경우 노동공제조합은 공제금에서 대출금과 이자를 공제할 수 있도록 하는 내용임(안 제92조의9).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
<신설>	제92조의8(공제금수급계좌) ① 노동공제조합의 수급자는 공제금을 본인 명의의 지정된 계좌(이하 “공제금수급계좌”라 한다)에 입금하도록 노동공제조합에 신청할 수 있으며, 이 경우 노동공제조합은 공제금을 공제금수급계좌로 입금하여야 한다. ② 노동공제조합은 제1항에도 불구하고 정보통신장애나 그 밖에 대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 공제금을 공제금수급계좌로 이체할 수 없을 때에는 현금 지급 등 대통령령으로 정하는 바에 따

<신 설>	라 공제금을 지급할 수 있다. ③ 공제금수급계좌가 개설된 금융기관은 공제금만이 공제금수급계좌에 입금되도록 하고, 이를 관리하여야 한다. ④ 제1항에 따른 신청 방법·절차와 제3항에 따른 공제금수급계좌의 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제92조의9(수급권의 보호) ① 공제금을 지급받을 권리는 이를 양도 또는 압류하거나 담보로 제공할 수 없다. 다만, 노동공제조합으로부터 대출을 받은 자가 대출금과 이자를 상환하기 전에 공제금 지급사유가 발생한 경우 노동공제조합은 공제금에서 대출금과 이자를 공제할 수 있다. ② 공제금수급계좌의 예금에 관한 채권은 압류할 수 없다.
--------------------	--

2) 검토의견

개정안은 노동공제조합 조합원이 공제금수급계좌를 통하여 공제금을 지급받을 수 있도록 하고, 공제금을 지급받을 권리는 양도·압류하거나 담보로 제공할 수 없도록 보호하는 내용으로, 퇴직금·복지급여 성격의 공제금 수급권에 대해 기존 공적 급여체계와 유사한 보호 수준을 부여

하는 제도적 장치를 마련하여 사회보장적 기능을 강화한다는 측면에서 의의가 있다고 봄.

이와 관련하여 일반적인 재산에 관한 압류규정이 명시된 「민사집행법」 및 「국세징수법」은 “금료·연금·봉급·상여금·퇴직연금, 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권의 2분의 1에 해당하는 금액”은 압류할 수 없도록 규정하고 있으나, 「근로자퇴직급여 보장법」, 「국민연금법」 등 사회보장급여에 대한 수급권 보호 규정이 있는 경우에는 그 전액에 대하여 압류가 금지¹⁷⁾되고 있음.

다만, 개정안이 수급권 보호의 대상이 되는 권리를 ‘공제금을 지급 받을 권리’로 광범위하게 규정하고 있는 것과 관련하여,

현행법에서 압류 등의 금지 범위를 제한적으로 두는 이유는 채권자의 재산권 등 권리실현에 제한을 미칠 수 있어 채권자와 채무자 사이의 대립되는 이익을 합리적으로 조정하기 위한 측면이 있다는 점, 현재 특수법인으로 설립된 공제회의 경우 대부분 수급권 보호 규정을 따로 두고 있지 아니하며 유일하게 수급권 보호 규정을 둔 「과학기술인공제회법」의 경우, 공제회의 사업(퇴직연금급여의 지급, 회원에 대한 공제급여의 지급, 회원을 위한 복지후생사업 등) 중 일부인 ‘퇴직연금급여를 받을 권리’에 대해서만 수급권의 보호 규정을 두고 있다는 점 등

17) “민사집행법은 제246조제1항제4호에서 퇴직연금 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권은 그 1/2에 해당하는 금액만 압류하지 못하는 것으로 규정하고 있으나, 이는 ‘근로자퇴직급여 보장법’(이하 ‘퇴직급여법’이라고 한다)상 양도금지 규정과의 사이에서 일반법과 특별법의 관계에 있으므로, 퇴직급여법상 퇴직연금채권은 그 전액에 관하여 압류가 금지된다고 보아야 한다.”(대법원, 2013다71180)

을 고려할 때, 수급권 보호의 범위를 제한하는 방안을 고려할 수 있을 것으로 보임.

[압류금지채권 및 수급권 보호에 관한 입법례]

「민사집행법」 [법률 제20733호, 2026. 2. 1. 시행예정]

제246조(압류금지채권) ① 다음 각호의 채권은 압류하지 못한다.

4. 급여·연금·봉급·상여금·퇴직연금, 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권의 2분의 1에 해당하는 금액. 다만, 그 금액이 국민기초생활보장법에 의한 최저생계비를 고려하여 대통령령이 정하는 금액에 미치지 못하는 경우 또는 표준적인 가구의 생계비를 고려하여 대통령령이 정하는 금액을 초과하는 경우에는 각각 당해 대통령령이 정하는 금액으로 한다.
5. 퇴직금 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권의 2분의 1에 해당하는 금액

「국세징수법」

제42조(급여채권의 압류 제한) ① 급여, 연금, 임금, 봉급, 상여금, 세비, 퇴직연금, 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권에 대해서는 그 총액의 2분의 1에 해당하는 금액은 압류가 금지되는 금액으로 한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 경우 압류가 금지되는 금액은 각각 다음 각 호의 구분에 따른 금액으로 한다.

1. 제1항에 따라 계산한 급여채권 총액의 2분의 1에 해당하는 금액이 표준적인 가구의 「국민기초생활 보장법」 제2조제7호에 따른 최저생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액에 미달하는 경우: 같은 호에 따른 최저생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액
2. 제1항에 따라 계산한 급여채권 총액의 2분의 1에 해당하는 금액이 표준적인 가구의 생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 경우: 표준적인 가구의 생계비를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액

③ 퇴직금이나 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권에 대해서는 그 총액의 2분의 1에 해당하는 금액은 압류하지 못한다.

「근로자퇴직급여 보장법」

제7조(수급권의 보호) ① 퇴직연금제도(중소기업퇴직연금기금제도를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 급여를 받을 권리는 양도 또는 압류하거나 담보로 제공할 수 없다.

② 제1항에도 불구하고 가입자는 주택구입 등 대통령령으로 정하는 사유와 요건을 갖춘 경우에는 대통령령으로 정하는 한도에서 퇴직연금제도의 급여를 받을 권리를 담보로 제공할 수 있다. 이 경우 제26조에 따라 등록한 퇴직연금사업자[중소기업퇴직연금기금제도의 경우 「산업재해보상보험법」 제10조에 따른 근로복지공단(이하 “공단”이라 한다)을 말한다]는 제공된 급여를 담보로 한 대출이 이루어지도록 협조하여야 한다.

「국민연금법」

제58조(수급권 보호) ① 수급권은 양도·압류하거나 담보로 제공할 수 없다.

- ② 수급권자에게 지급된 급여로서 대통령령으로 정하는 금액 이하의 급여는 압류할 수 없다.
- ③ 급여수급전용계좌에 입금된 급여와 이에 관한 채권은 압류할 수 없다.

「과학기술인공제회법」

제16조의3(수급권의 보호) 퇴직연금급여를 받을 권리는 양도하거나 담보로 제공할 수 없다. 다만, 주택 구입 등 과학기술정보통신부령으로 정하는 사유와 요건을 갖춘 경우에는 담보로 제공할 수 있다.

바. 「보험업법」의 적용 배제 등(안 제92조의11 및 제93조)

1) 개정안의 요지

개정안은 노동공제조합에 관하여는 「보험업법」을 적용하지 않는 것으로 적용 배제조항을 마련하고, 고용노동부 등의 지도·감독 대상에 노동공제조합을 포함하는 내용임.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
<신설>	제92조의11(「보험업법」의 적용 배제) 노동공제조합에 관하여는 「보험업법」을 적용하지 아니한다.
제93조(지도·감독 등) ① (생략)	제93조(지도·감독 등) ① (현행과 같음)
② 국가 또는 지방자치단체는 사업주, 용자업무취급기관, 우리사주조합, 제43조에 따른 수탁기관 및 보조 또는 용자받은 자를 감독하기 위하여 필요한 경우에는 이 법에 따른 업무에 관하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보고 또는 자료 제출을 하게 하거나 그 밖에 필요한 명령을 할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 관계인에게 질문하거나 관련 장부·서류 등을 조사 또는 검사하	② -----수탁기관, 노동공제조합 및-----

게 할 수 있다. ③ ~ ⑤ (생 략)	-----. ③ ~ ⑤ (현행과 같음)
--------------------------	--------------------------

2) 검토의견

공제와 보험은 사고나 질병 등 발생에 따른 위험보장을 목적으로 하고, 일정 사유가 발생한 경우 금전 등을 지급할 것을 약정한다는 점에서 유사한 경제적 기능을 수행한다고 볼 수 있으나, 법적 설립근거, 운영 목적, 기초재산, 계약 대상 등에 있어 차이가 있고, 적용 법규의 범위에 있어서도 차이가 있음.

[표] 보험회사와 공제조합의 비교

구분		보험회사	공제조합
법적 설립근거		상법, 보험업법	민법, 개별법
운영 조직	운영 목적	영리 추구	상호 협조를 통한 리스크 관리
	소유	주주	회원(조합원)
	기초재산	자본금	출자금
	최고의사결정기관	주주총회	조합원 총회
	사업	보험, 부수업무	경제사업, 신용사업, 보험사업, 상호부조 등
보험계약 대상		일반 보험소비자	조합원
상품	관할 정부 부처	금융감독원	소관부처
	보험요율	모집수수료가 있어 상대적으로 높음	모집수수료가 없어 상대적으로 낮음
	약관	상대적으로 복잡함	다소 간소함
적용법규		· 보험업법 · 보험업감독규정 · 보험업감독업무시행세칙 · 각종 회계기준(외부감사에 관한 법률 등) · 재무건전성규제 · 전자금융거래법 · 공정거래법 · 각종 금융행정지도	개별 근거법

자료: 최창희, 홍민지, “공제보험 현황 조사”, 보험연구원. 2020.4.

개정안은 공제와 보험은 그 법적 성격에 차이가 있는 점을 고려하여 「보험업법」의 적용은 배제¹⁸⁾하고, 공제사업 운영에 대한 관리·감독은 「근로복지기본법」의 주무관청인 고용노동부가 법률에 근거하여 규제할 수 있도록 하려는 것으로, 「건설산업기본법」¹⁹⁾, 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」²⁰⁾, 「중소기업협동조합법」²¹⁾에서 유사 규정을 찾아볼 수 있음.

[보험업법 적용 배제에 관한 입법례]

「건설산업기본법」

제58조(「보험업법」의 적용 배제) 공제조합의 사업 중 제56조제1항제5호에 따른 공제사업에 관하여는 「보험업법」을 적용하지 아니한다.

「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」

제50조(「보험업법」의 적용배제) 공제조합의 사업 중 제48조제1항제4호에 따른 공제사업에 관하여는 「보험업법」을 적용하지 아니한다.

「중소기업협동조합법」

제121조(「보험업법」의 적용 배제) 소기업·소상공인공제에 관하여는 「보험업법」을 적용하지 아니한다.

「협동조합기본법」

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

18) 보험업은 다수의 국민을 대상으로 하는 금융상품을 취급하므로, 최소 자본금 요건(업종별로 200~500억원), 재무건전성 요건, 3년 이상의 중장기 사업계획서 제출, 전산시스템 구축·운영, 대주주의 적격성 등의 다양한 기준을 충족하여야 하고, 자산운용·보험상품 등에 대해서도 금융당국의 엄격한 감독을 받게 됨.

19) 「건설산업기본법」 제58조(「보험업법」의 적용 배제) 공제조합의 사업 중 제56조제1항제5호에 따른 공제사업에 관하여는 「보험업법」을 적용하지 아니한다.

20) 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제50조(「보험업법」의 적용배제) 공제조합의 사업 중 제48조제1항제4호에 따른 공제사업에 관하여는 「보험업법」을 적용하지 아니한다.

21) 「중소기업협동조합법」 제121조(「보험업법」의 적용 배제) 소기업·소상공인공제에 관하여는 「보험업법」을 적용하지 아니한다.

다만, 공제사업은 다수의 조합원의 공제료를 통해 적립금을 운용하기 때문에 보험회사와 마찬가지로 건전성 규제 등을 위한 제도적 장치와 공제사업을 관리하는 소관 부처의 전문적인 관리·감독이 필수적인바, 개정안에 따른 경우 제93조에 따라 주무관청인 고용노동부의 관리·감독을 받게 되나 해당 통제는 사후 감독의 성격으로서 부실경영에 대한 예방 및 대처가 충실히 이루어지기 어려울 수 있음²²⁾.

참고로, 최근 「보험업법」 제193조(2020. 12. 8. 개정)²³⁾에서는 공제사업의 재무건전성 제고를 위하여 금융위원회가 공제업 관련 중앙행정기관의 장에게 재무건전성 관련 협의를 요구할 수 있도록 하고, 해당 중앙행정기관의 장은 공제사업의 재무건전성 유지를 위하여 필요한 경우 금융위원회에 공동검사에 관한 협의를 요구할 수 있도록 근거를 마련하여 공제사업에 대한 관리·감독을 강화한 바 있음.

문 의 처

02)6788-5539

22) “공제회 대체투자 부실 심각, 수백억대 손실에 수수료 낭비” 한국공제보험신문, 2025. 1. 20., “감사원 ‘교직원공제회, 방만경영 탓 1조4천억 결손’”, 연합뉴스, 2014. 7. 9., “건설폐기물공제조합 지원금 개인용도 전용 논란?”, 국제뉴스, 2014. 6. 16.

23) 「보험업법」 제193조(공제에 대한 협의) ① 금융위원회는 법률에 따라 운영되는 공제업과 이 법에 따른 보험업 간의 균형 있는 발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 그 공제업을 운영하는 자에게 기초서류에 해당하는 사항에 관한 협의를 요구하거나 그 공제업 관련 중앙행정기관의 장에게 재무건전성에 관한 사항에 관한 협의를 요구할 수 있다.

② 제1항의 요구를 받은 자는 정당한 사유가 없으면 그 요구에 따라야 한다.

③ 제1항에 따른 중앙행정기관의 장은 공제업의 재무건전성 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공제업을 운영하는 자에 대한 공동검사에 관한 협의를 금융위원회에 요구할 수 있다.