



제427회 국회(임시회)
제3차 환경노동위원회

근로자퇴직급여 보장법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 중소기업퇴직연금기금제도 적용 대상 확대변경 〉
■ 안호영의원 대표발의(의안번호 제2209931호)

2025. 7.

환 경 노 동 위 원 회
전문위원 한석현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 중소기업퇴직연금기금제도 적용 대상 확대·변경	2

I. 제안경위

2025년 4월 17일 안호영의원이 대표발의한 근로자퇴직급여 보장법 일부개정법률안은 2025년 4월 18일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 상시 30명 이하의 근로자를 사용하는 중소기업 근로자의 안정적인 노후생활 보장을 지원하기 위하여 둘 이상의 중소기업 사용자 및 근로자가 납입한 부담금 등으로 공동의 기금을 조성·운영하여 근로자에게 급여를 지급하는 중소기업퇴직연금기금제도를 마련하여 운영하고 있음.

그런데 가입대상을 상시 근로자 수에 따라 일률적으로 제한할 것이 아니라, 업종별 매출액 또는 자산총액 등 다양한 요소를 고려하여 중소기업의 범위를 확대할 필요가 있고, 공공기관 중 상대적으로 열악한 기관도 가입할 수 있도록 하여야 한다는 의견이 있음.

이에 중소기업퇴직연금기금제도의 가입 범위를 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업 및 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업 등으로 확대하려는 것임(안 제2조제14호 및 제23조의6제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 중소기업퇴직연금기금제도 적용 대상 확대·변경(안 제2조제14호)

가. 개정안의 주요내용

개정안은 현행 상시 30명 이하의 근로자를 사용하는 사업에 한정되는 중소기업퇴직연금기금제도의 가입 대상을 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업 및 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업·지방공사·지방공단으로 확대 및 변경하는 내용임.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 13. (생략) 14. “중소기업퇴직연금기금제도”란 <u>중소기업(상시 30명 이하의 근로자를 사용하는 사업에 한정한다. 이하 같다)</u> 근로자의 안정적인 노후생활 보장을 지원하기 위하여 둘 이상의 <u>중소기업 사용자</u> 및 근로자가 납입한 부담금 등으로 공동의 기금을 조	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 13. (현행과 같음) 14. ----- ---- 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업 및 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업·지방공사·지방공단(이하 “중소기업등”이라 한다)----- ----- <u>사용자</u> ----- -----

성·운영하여 근로자에게 급여를 지급하는 제도를 말한다. 15.·16. (생략) 제23조의6(중소기업퇴직연금기금제도의 설정) ① <u>중소기업</u>의 사용자는 제23조의5에 따른 중소기업퇴직연금기금표준계약서에서 정하고 있는 사항에 관하여 제4조제3항 또는 제5조에 따라 근로자대표의 동의를 얻거나 의견을 들어 공단과 계약을 체결함으로써 중소기업퇴직연금기금제도를 설정할 수 있다. ②·③ (생략)	----- -----. 15.·16. (현행과 같음) 제23조의6(중소기업퇴직연금기금제도의 설정) ① <u>중소기업등</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ②·③ (현행과 같음)
--	--

나. 검토의견

중소·영세기업은 재정 및 행정적 부담 등으로 퇴직연금제도 도입에 곤란을 겪고 있어 중소·영세기업 소속 근로자들의 노후생활 보장이 미흡하다는 평가가 있었던바, 2022년 9월 30인 이하 사업장에 근로자의 안정적인 노후생활을 보장하기 위하여 합리적인 공적 자산운용 서비스 등을 제공하는 중소기업퇴직연금기금제도(이하 ‘중퇴기금’)를 도입하였음.¹⁾

1) 「근로자퇴직급여 보장법 일부개정법률」(법률 제18038호, 2022. 4. 14. 시행) 개정이유

중퇴기금은 상시근로자 수 30명 이하 사업을 대상으로 하여 사용자·근로자가 납입한 부담금으로 공동의 기금을 조성·운영하고 근로자에게 퇴직급여를 지급하도록 하는 제도임. 중퇴기금은 사용자가 부담금(임금총액의 1/12 이상)을 근로복지공단에 납부하면, 공단이 부담금을 적립하여 운용(자산운용기관에 위탁)하는 방식으로 운영되고 있음.

그러나 저소득 근로자임에도 상시근로자 수 30인 초과 사업장에 근무하여 중퇴기금 가입을 하지 못하는 경우가 있어,²⁾ 퇴직연금제도의 사각지대를 해소하기 위해 중퇴기금 가입대상의 확대가 필요하다는 의견이 있음.³⁾

이에 개정안은 중퇴기금 가입 대상이 되는 사업장의 범위를 현행 상시근로자 수 30명 이하 사업에서 「중소기업기본법」 제2조⁴⁾에 따른

2) 아시아경제, "기금형 퇴직연금, 국민연금과 달라...사각지대 근로자 품어야"[이슈인터뷰], 김평화 기자, 2025.4.8. <https://www.asiae.co.kr/article/2025040808205821835>

3) 자본시장연구원, 퇴직급여제도 일원화의 필요성과 바람직한 정책 방향, 남재우, 2025-03호

4) 「중소기업기본법」 제2조(중소기업자의 범위) ①중소기업을 육성하기 위한 시책(이하 “중소기업시책”이라 한다)의 대상이 되는 중소기업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업 또는 조합 등(이하 “중소기업”이라 한다)을 영위하는 자로 한다. 다만, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제31조제1항에 따른 공시대상기업집단에 속하는 회사 또는 같은 법 제33조에 따라 공시대상기업집단의 소속회사로 편입·통지된 것으로 보는 회사는 제외한다.

1. 다음 각 목의 요건을 모두 갖추고 영리를 목적으로 사업을 하는 기업

가. **업종별로 매출액 또는 자산총액** 등이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것

나. **지분 소유나 출자 관계 등 소유와 경영의 실질적인 독립성**이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것

2. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업 중에서 대통령령으로 정하는 사회적기업

3. 「협동조합 기본법」 제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회, 이종(異種)협동조합연합회(이 법 제2조제1항 각 호에 따른 중소기업을 회원으로 하는 경우로 한정한다) 중 대통령령으로 정하는 자

4. 「소비자생활협동조합법」 제2조에 따른 조합, 연합회, 전국연합회 중 대통령령으로 정하는 자

5. 「중소기업협동조합법」 제3조에 따른 협동조합, 사업협동조합, 협동조합연합회 중 대통령령으로 정하는 자

②중소기업은 대통령령으로 정하는 구분기준에 따라 소기업(小企業)과 중기업(中企業)으로 구분한다.

③제1항을 적용할 때 중소기업이 그 규모의 확대 등으로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 경우 그 사유가 발생한 연도의 다음 연도부터 5년간은 중소기업으로 본다. 다만, 중소기업 외의 기업과

중소기업 및 「지방공기업법」 5)에 따른 지방직영기업·지방공사·지방공단(이하 ‘지방공기업’이라 함)으로 확대·변경하려는 것임.

합병하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 중소기업시책별 특성에 따라 특히 필요하다고 인정하면 해당 법률에서 정하는 바에 따라 법인·단체 등을 중소기업자로 할 수 있다.

5) 「지방공기업법」 제2조(적용 범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 “**지방직영기업**”이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다. <개정 2019. 12. 3., 2021. 10. 19., 2025. 4. 1.>

1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)
2. 공업용수도사업
3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)
4. 자동차운송사업
5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)
6. 하수도사업
7. 주택사업
8. 토지개발사업
9. 주택(대통령령으로 정하는 공공복리시설을 포함한다)·토지 또는 공용·공공용건축물의 관리 등의 수탁
10. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호에 따른 공공재개발사업 및 공공재건축사업
11. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제1호에 따른 신에너지 및 같은 조 제2호에 따른 재생에너지의 기술개발 및 발전·이용·보급에 필요한 사업
12. 「해운법」 제3조제1호에 따른 내항 정기 여객운송사업

제49조(설립 등) ① 지방자치단체는 제2조에 따른 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 **지방공사**(이하 “공사”라 한다)를 설립할 수 있다. 이 경우 공사를 설립하기 전에 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 행정안전부장관과, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 관할 특별시장·광역시장 및 도지사와 협의하여야 한다.

② 지방자치단체는 공사를 설립하는 경우 그 설립, 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하여야 한다.

③ 지방자치단체는 공사를 설립하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성 등 지방공기업으로서의 타당성을 미리 검토하고 그 결과를 공개하여야 한다.

④ 제3항에 따른 타당성 검토는 전문 인력 및 조사·연구 능력 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 전문기관으로서 행정안전부장관이 지정·고시하는 기관에 의뢰하여 실시하여야 한다.

⑤ 공사는 해당 공사를 설립한 지방자치단체와 다른 지방자치단체 간의 상호 합의를 거쳐 다른 지방자치단체(시·도와 시·군·자치구 모두 합의한 지방자치단체로 한정한다)의 관할 구역에서 제2조에 따른 사업을 추진할 수 있다.

제76조(설립·운영) ① 지방자치단체는 제2조의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 **지방공단**(이하 “공단”이라 한다)을 설립할 수 있다.

② 공단의 설립·운영에 관하여는 제49조부터 제52조까지, 제53조제1항, 제56조제1항 및 제3항, 제57조, 제58조, 제58조의2, 제59조부터 제63조까지, 제63조의2부터 제63조의8까지, 제64조, 제64조의2, 제64조의4부터 제64조의6까지, 제65조, 제65조의2, 제66조, 제66조의2, 제68조, 제69조, 제71조, 제71조의2부터 제71조의4까지, 제72조 및 제73조, 제75조의2부터 제75조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “공사”는 “공단”으로, “사장”은 “이사장”으로, “사채”는 “공단채”로 본다.

개정안과 같이 중퇴기금의 가입 대상을 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업으로 확대할 경우, 자산총액과 평균매출액은 적지만 상시근로자 수가 30명을 초과하는 노동집약적 중소기업도 중퇴기금에 가입할 수 있어, 근로자의 노후소득 보장을 강화하는데 기여할 수 있을 것으로 기대되는 측면이 있음. 또한 개정안은 지방공기업에 대하여 중퇴기금 가입 가능성을 열어둠으로써 퇴직연금 도입 여력이 부족한 공공기관에도 퇴직급여제도를 확산시킬 수 있는 의의가 있을 것으로 보임.

또한 개정안을 통해 중퇴기금의 가입 대상이 확대될 경우, 이는 기금형 퇴직연금기금의 규모 확대로 이어질 것으로 기대되는바 자산관리기구(근로복지공단)의 장기적·집합적·전문적 투자를 통해 퇴직연금 자산의 장기적 운용 성과의 제고 및 근로자 노후소득 보장에 기여하여 긍정적인 측면이 있을 것으로 보임.

다만, 개정안에 대하여는 다음의 사항을 추가적으로 고려하여 중퇴기금 가입 대상의 적정 확대 범위를 입법정책적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 현행 「근로자퇴직급여 보장법」은 ‘상시근로자 수’를 기준으로 퇴직급여제도를 기업별로 구분하여 적용하고 있으나, 「중소기업기본법」에 따른 중소기업은 상시근로자 수와 관계없이 자산총액·평균매출액을 주요 판단기준으로 함.⁶⁾

6) 「중소기업기본법」 제2조는 ① 규모기준으로 업종별 매출액 또는 자산총액 기준 ② 독립성 기

중소벤처기업부의 ‘2022년 기준 중소기업 기본통계(2024.8.)’에 따르면, 99인 이하 중소기업이 99.9%를 차지하고 있는바, 상시근로자 수와 「중소기업기본법」 상 중소기업 해당 여부를 함께 고려하는 방향으로 중퇴기금 가입 대상을 수정하는 방안도 고려할 수 있을 것으로 보임.

[종사자규모별 중소기업 기업 수·종사자 수 및 매출액현황]

(단위: 개, 명, 억원, %)

구분	기업수	구성비	종사자수	구성비	매출액	구성비
전체	8,042,726	(100.0)	18,956,294	(100.0)	33,090,291	(100.0)
1인	6,149,597	(76.5)	6,149,597	(32.4)	5,439,899	(16.4)
2~9인	1,660,149	(20.6)	5,539,431	(29.2)	12,044,721	(36.4)
10~99인	222,990	(2.8)	5,086,206	(26.8)	12,619,691	(38.1)
100~499인	9,432	(0.1)	1,668,685	(8.8)	2,752,244	(8.3)
500인 이상	558	(0.0)	512,375	(2.7)	233,738	(0.7)

자료: 중소벤처기업부, ‘2022년 기준 중소기업 기본통계’, 2024.8.

둘째, 상시 근로자 수 30인 이상의 사업장의 경우 퇴직연금 도입률이 70% 이상으로 나타나고 있는데, 기존 퇴직연금제도 가입 사업장이 중퇴기금으로 제도를 변경함에 따른 문제가 발생할 수 있음을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

통계청의 ‘2023년 퇴직연금통계’에 따르면, 30~49인 사업장의 퇴직연금 도입률은 73.5%, 50~99인 사업장의 퇴직연금 도입률은 81.3%임. 개정안과 같이 중퇴기금 가입 대상이 확대될 경우, 중퇴기금이 타 제도보다 비용효율적이라면, 기존 퇴직연금제도(DB형/DC형 등) 가입 사업

준으로 지분 소유나 출자 관계 등 소유와 경영의 실질적인 독립성을 갖출 것을 중소기업의 판단기준으로 제시하고 있음. 구체적인 업종별 평균매출액은 [참고] 주된 업종별 평균 매출액 기준(「중소기업기본법 시행령」 별표1) 참조

장이 중퇴기금으로 제도를 변경할 유인이 발생할 수 있음. 그런데 기존 퇴직연금제도는 투자매매업자·투자중개업자·집합투자업자·보험회사·은행 등 민간 금융기관이 다수 참여하고 있는바, 민간의 퇴직연금 시장 구축(驅逐)이 이루어질 우려가 있을 것으로 보임.

개정안에 대하여 고용노동부는 임금체불 방지를 위해 중소기업의 퇴직연금 가입 확산이 필요한바, 더 많은 중소기업이 중소기업퇴직연금기금제도에 가입할 수 있도록 가입 대상을 확대할 필요가 있다는 입장임.

한편 기획재정부는 동 개정안과 유사한 취지의 「근로자퇴직급여 보장법 일부개정법률안」⁷⁾에 대하여 중퇴기금 가입 대상의 확대보다는 현행 사업의 내실화를 통한 실효성 제고가 바람직하고, 중퇴기금 확장은 민간 연금시장의 구축으로 이어질 수 있어 재검토가 필요하다는 의견을 제출하였음.⁸⁾

7) 임의자의원 대표발의, 의안번호 제9346호, 임의자의원안은 중퇴기금 가입 대상을 상시 근로자 수 50인 미만으로 확대하는 내용임.

8) 한편, 전국은행연합회, 금융투자협회, 생명보험협회, 손해보험협회는 중퇴기금 적용 대상을 확대하는 4개의 「근로자퇴직급여 보장법 일부개정법률안」[의안번호 제9346호(임의자의원안), 제9825호(박홍배의원안), 제9931호(안호영의원안), 제9936호(박민규의원안)]에 대하여, 중퇴기금 적용 사업장의 확대는 ①불필요한 사업장에 대한 과도한 국고지원으로 퇴직연금 제도의 건전한 발전을 저해할 우려가 있고, ②가입자의 적립금 운용 기회 제한이 우려되며, ③수익률 제고 효과에 대한 검증 부족 및 수급권 훼손 가능성 등 우려가 있다는 의견을 제출함. 또한 4개 협회는 중퇴기금 확대 개편이 불가피할 경우 제도 도입 목적에 따라 영세사업장을 중심으로 가입 기준을 점진적으로 확대할 필요가 있을 것이라는 의견을 제출함. (2025.6.20.제출)

문 의 처
02)6788-5540