



제433회국회(임시회)
제1차보건복지위원회

국민기초생활 보장법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 한국자활복지공제회의 설립 근거 마련 >

■ 용혜인의원 대표발의(의안번호 제13960호)

2026. 3.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 신은호

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 한국자활복지공제회의 설립 근거 마련	3

I. 개요

1. 용혜인의원 대표발의안(의안번호 제13960호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 용혜인의원 등 11인

(2) 제 안 일 : 2025. 11. 6.

(3) 회 부 일 : 2025. 11. 7.

나. 제안이유

현행법은 기초생활보장 수급자와 차상위계층의 자활을 지원하는 다양한 제도를 두고 있으나, 자활기업 종사자와 자활사업 참여자들이 생활의 불안정성을 극복하고 상호부조를 통해 복지를 증진할 수 있는 제도적 장치는 미비함.

그동안 현장에서 자활복지공제회의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔으나, 법적 근거가 없어 비공식적·임의적으로 운영되면서 조직운영의 안정성과 투명성, 재정 건전성을 충분히 확보하지 못하는 한계가 있었음.

이에 본 개정안은 보건복지부 장관의 인가를 받아 「한국자활복지공제회」를 설립·운영할 수 있도록 법적 근거를 마련하고, 공제사업과 복지증진 사업 등을 제도적으로 수행할 수 있게 하려는 것임.

이를 통해 자활 참여자 등이 외부 지원에만 의존하지 않고 스스로 안전망을 구축해 위기에 대응하고, 생활의 안정뿐 아니라 지속 가능한

자립 가능성을 높이고자 함.

다. 주요내용

- 1) 한국자활복지공제회의 설립 근거를 마련함(안 제18조의12 신설).
- 2) 대의원회와 이사회, 감사 등 공제회의 조직을 규정함(안 제18조의 15 신설).
- 3) 공제회의 목적을 달성하기 위한 사업의 종류를 규정함(안 제18조의16 신설).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 한국자활복지공제회의 설립 근거 마련

가. 개정안의 내용

- 개정안은 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업 등 ‘사회연대경제조직’에 포함되는 조직을 열거하는 방식으로 정의를 신설하고(안 제2조제12호 신설), 한국자활복지공제회의 설립 근거를 마련하면서 유사명칭의 사용 금지, 회원의 자격과 조직, 공제사업의 내용, 재원, 행정조치 등에 대하여 규정하려는 것임(안 제18조의12부터 제18조의18까지).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 11. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 11. (현행과 같음) 12. <u>“사회연대경제조직”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조직을 말한다.</u> 가. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업 나. 「협동조합 기본법」 제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회 및 이종(異種)협동조합연합회

현행	개정안
<u><신 설></u> <u><신 설></u>	<u>다. 「마을기업 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 마을기업</u> <u>라. 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업</u> <u>마. 「소비자생활협동조합법」 제2조에 따른 조합과 연합회 및 전국연합회</u> <u>바. 「고용정책 기본법」 제28조 또는 「사회적기업 육성법」 제5조의2에 따라 지방자치단체의 장이나 중앙행정기관의 장에 의하여 지정되는 예비사회적기업</u> <u>사. 「벤처기업육성에 관한 특별법」 제16조의10에 따른 소셜벤처기업</u> <u>아. 그 밖에 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록한 법인 또는 단체</u> <u>제2장의3 한국자활복지공제회 제18조의12(한국자활복지공제회의 설립) ① 수급자 및 차상위자(이하 이 장에서 “수급자등”이라 한다)는 수급자등 상호간</u>

현행	개정안
<u><신 설></u>	<u>의 협동조직을 통하여 수급자 등의 자활을 위한 경제활동을 촉진하고 생활안정과 복지증진을 도모하기 위하여 보건복지부장관의 인가를 받아 한국자활복지공제회(이하 “공제회”라 한다)를 설립할 수 있다.</u> <u>② 공제회를 설립하려면 회원 자격이 있는 자 중 대통령령으로 정하는 수 이상의 발기인이 설립을 발의하고, 대통령령으로 정하는 수 이상의 설립동의를 받아 창립총회에서 정관을 작성한 후 보건복지부장관에게 인가를 신청하여야 한다.</u> <u>③ 공제회는 법인으로 하고, 주된 사무소의 소재지에서 설립 등기를 함으로써 성립한다.</u> <u>④ 공제회의 설립인가 기준 및 절차, 정관의 기재사항, 운영 및 감독 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> <u>제18조의13(유사명칭의 사용 금지)</u> <u>이 법에 따른 공제회가 아니면 한국자활복지공제회 또는 이와</u>

현행	개정안
<신 설>	<u>유사한 명칭을 사용하지 못한다.</u> <u>제18조의14(회원의 자격) ① 공제회의 회원은 수급자등 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.</u> <u>1. 자활기업 종사자</u> <u>2. 자활지원사업 참여자</u> <u>3. 그 밖에 공제회 정관으로 정하는 사람</u> <u>② 회원의 가입에 필요한 사항은 정관으로 정한다.</u>
<신 설>	<u>제18조의15(조직) ① 공제회는 의결기관으로서 대의원과 이사회를 두고, 집행기관으로서 이사장과 이사를 두며, 감사기관으로서 감사를 둔다.</u> <u>② 대의원의 구성과 권한, 이사의 구성과 권한, 임원의 정수, 임원의 선출 및 임기, 임원의 직무, 직원의 임면 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>
<신 설>	<u>제18조의16(공제사업) ① 공제회는 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다.</u>

현행	개정안
<신 설>	1. 회원에 대한 공제급여의 지급 2. 자활기업 및 사회연대경제조직에 대한 사업자금의 투자 및 대출 3. 자금조성을 위한 사업 4. 회원의 복지·후생을 위한 사업 5. 제1호부터 제4호까지의 사업에 부대되는 사업 중 정관으로 정하는 사업 ② 공제회는 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위에서 수익사업을 할 수 있다. ③ 이 법에 따른 공제회의 사업에 대하여는 「보험업법」(같은 법 제193조는 제외한다)을 적용하지 아니한다. 제18조의17(재원 등) ① 공제사업에 필요한 자금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재원으로 조성한다. 다만, 보건복지부장관은 공제회의 주된 사무소의 설치 및 운영에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다. 1. 회원의 부담금 2. 국가 또는 지방자치단체 외의 자의 출연금

현행	개정안
<신설> 제50조의2(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에	3. 공제사업의 운영으로 발생하는 수익금 4. 그 밖의 수입금 ② 공제회는 회계연도 종료 후 3개월 이내에 사업실적 및 재무현황을 보건복지부장관에게 보고하여야 한다. 제18조의18(행정조치 등) ① 보건복지부장관은 공제회의 운영이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에 기간을 정하여 운영 및 업무의 시정, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다. 1. 회계 또는 업무집행이 법령, 정관, 그 밖에 공제회 규정을 위반한 때 2. 공제회를 현저하게 부당 운영한 때 3. 정당한 사유 없이 공제사업의 전부 또는 일부를 중단한 때 ② 공제회에 대하여는 이 법에서 규정된 것 외에는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다. 제50조의2(과태료) ① ----- -----

현행	개정안
계는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 4. (생략) <u><신설></u> ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 <u>보장기관</u>이 부과·징수한다.	----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. 제18조의13을 위반하여 한국 <u>자활복지공제회</u> 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 자 ② ----- ----- <u>보건복지부장관 또는 보장기관</u> -----.

나. 검토의견

- 현행법은 기초생활수급자와 차상위계층의 자활을 지원하기 위한 다양한 제도를 규정하고 있으나, 자활기업 종사자와 자활지원사업 참여자들이 상호부조를 통해 복지를 증진할 수 있는 제도적 장치는 미비한 실정임.

< 2026년 자활사업 대상자 수 >

유형별	자활급여(일)	대상자 수 (72천명, 전년동)	참여기간(월)
근로유지형	33,940원	8,400명	10.4
사회서비스형	57,840원	44,800명	7.5
시장진입형	66,080원	18,800명	9.8

자료: 2026년도 예산안(보건복지부)

- 개정안은 보건복지부장관의 인가를 받아 자활복지공제회를 설립·운영할 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 것으로, 이를 통해 자활사업 참여자 등이 외부 지원에만 의존하지 않고 스스로 안전망을 구축하여 자립가능성을 높이고자 하는 취지로 보임.
- ‘자활’의 기본적인 의미가 외부의 일방적인 지원이 아닌 자발적이고 주체적인 노력에 기반하여 생활기반을 형성하는 것이라는 점에서, 자활기업 종사자 및 자활지원사업 참여자 등이 상호 연대와 협력을 통해 자립의 토대를 강화하는 것은 현행법의 목적과도 일부 부합하는 측면이 있고, 아울러, 수급자등을 ‘도움을 받는 존재’에서 ‘서로 돕는 존재’로

인식을 전환하고, 단절된 개인이 아닌 연결된 집단의 일원으로 참여하도록 함으로써 자립에 대한 동기를 부여하고, 사회적 연대라는 추가적 안전망을 통해 기초생활수급자 및 차상위계층의 최저생활을 보다 두텁게 보호할 수 있을 것으로 기대됨.

□ 다만, 개정안은 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

□ 첫째, 공제회는 회원¹⁾의 가입과 부담금을 기반으로 운영되는 조직이라는 점에서, 명확한 회원관리체계 및 안정적인 재원 확보가 중요한데, 자활사업 참여자 등의 경우 불안정한 지위와 경제적 취약계층이라는 특성이 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

자활지원사업 참여자는 특정한 직역이 아니라 국가 및 지방자치단체가 실시하는 자활사업에 참여하고 있는 상태를 의미하므로, 근로능력의 유무, 탈수급 여부 등에 따라 그 지위가 수시로 변동될 가능성이 높다는 점에서 공제회의 회원 자격의 유지·상실 기준을 명확히 설정하기 어렵고, 지속적인 회원 관리에도 상당한 제약이 있을 것으로 보임.

또한, 자활지원사업 참여자는 기초생활수급자 또는 차상위자에 해당하는 경제적 취약계층이라는 점을 고려할 때, 회원의 부담금을 주된 재원으로 하는 공제회가 충분하고 안정적인 공제 재원을 장기적으로 확보하기에는 구조적으로 한계가 있을 것으로 보이고,

공제회의 불안정성은 회원으로 가입한 자활기업 종사자 및 자활지원사업 참여자 등에게 오히려 손해를 야기할 수 있으므로, 설립

1) 「국민기초생활 보장법 일부개정법률안」(용혜인의원 대표발의, 의안번호 2213960)

제18조의14(회원의 자격) ① 공제회의 회원은 수급자등 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.

1. 자활기업 종사자
2. 자활지원사업 참여자
3. 그 밖에 공제회 정관으로 정하는 사람

② 회원의 가입에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

이전 단계에서 재원 조달 구조와 지속가능성에 대한 면밀한 검토가 선행될 필요가 있음.

- 둘째, 공제회가 자활을 촉진하기보다 오히려 자활참여 상태를 장기화시킬 가능성이 있음을 고려할 필요가 있음.

자활지원사업의 참여자 입장에서는 탈수급 등으로 인해 자활사업 대상에서 제외될 경우 공제회 회원 자격을 상실할 수 있다는 점에서, 자립이 가능함에도 불구하고 공제회 회원 지위를 유지하기 위해 의도적으로 자활참여 상태를 지속하려는 유인이 발생할 수 있음.

특히, 자활지원사업 참여자의 상당수가 경제적 불안정성이 큰 계층이라는 점을 고려하면, 장기적인 자립 가능성보다는 단기적인 안정성을 우선시하는 선택을 할 가능성이 높고, 이는 결과적으로 「국민기초생활 보장법」이 지향하는 탈수급 및 자립 촉진이라는 정책 목표와 배치될 소지가 있음.

- 한편, 개정안은 공제회의 사업 범위에 사회연대경제조직에 대한 사업자금의 투자 및 대출 등을 규정하면서 별도로 사회연대경제조직의 정의를 신설하고 있는데, 사회연대경제에 관한 기본법으로서 「사회연대경제기본법안」이 총 8건²⁾ 발의되어 행정안전위원회에 회부되어 있다는 점을 참고할 필요가 있음.

2) 용혜인의원안(2205197), 윤호중의원안(2208562), 복기왕의원안(2212422), 김동아의원·최혁진의원안(2212479), 정태호의원안(2212727), 위성곤의원안(2214034), 김성희의원안(2214238), 김영배의원안(2214251)

< 안 제12조제12호에 따른 조직별 개요 >

	사회적기업 (고용부)	협동조합 (기재부)	마을기업 (행안부)	자활기업 (복지부)	소비자생활 협동조합 (공정위)	예비사회적 기업 (고용부)	소셜벤처 기업 (중기부)
근거 법령	「사회적기업 육성법」 제2조제1호	「협 동 조 합 기본법」 제2조	「마을기업 육 성 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호	「국민기초 생활보장법」 제18조	「소비자 생활협동 조합법」 제2조	「고용정책 기 본법」 제28조 「사회적기업 육성법」 제5조의2	「벤 처 기 업 육성에 관한 특별법」 제16조의10
목적 (주요 참여자)	▶사회서비스· 일자리 제공 ▶지 역 사 회 공헌 (취약계층)	▶조합원 권 익향상 ▶지 역 사 회 공헌 (조합원)	▶지역생활환 경개선 ▶지역공동체 활성화 ▶소득·일자 리 창출 (지역주민)	▶공 동 창 업 을 통한 탈 빈곤 지원 (기초생활수급 자차상위자)	▶조합원 소비 생활 향상 ▶국민 복지 · 생 활 문 화 향 상 (사 업 구역 내 근 무자)	▶사 회 서 비 스·일 자 리 제공 ▶지 역 사 회 공헌 (취약계층)	▶사회적 가 치와 경제 적 가치를 통합적으로 추구
사회 연대 기업 (‘24년)	3,762개	26,293개	1,726개	962개	협 동 조 합 401개 (‘22년기준)	622개(부처형) 975개(지역형)	2,679개
조직 특성	영리(79%) 비영리 (21%)	일반: 영리 (81%) 사회적: 비 영리(19%)	영리(-) 비영리(-)	영리(-) 비영리(-)	비영리	영리(85%) 비영리(15%)	영리(-) 비영리(-)
기본 계획	5년 주기	3년 주기	10년 주기 (5년마다 정비)	3년 주기	3년 주기	5년 주기	-
위원회 (소속, 위원장)	고 용 정 책 심 의회 (고용부,장관)	협동조합 정책심의회 (기재부,차관)	도시재생 특별위원회 (총리실,총리)	생활보장 위 원회 (복지 부,장관)	-	각 지자체, 부처별 지정 심사위원회	-
정부 지원	▶(재정)인건비, 사업비, 사 회보험료 ▶(경영)공공 기관우선구 매(권고), 컨 설팅, 통합 정보시스템 ▶(세제)법인· 소득·지방세 감면, 지정 기부금 인정	▶(경영)공공 기관 우선 구 매 (권 고 규정), 교육 홍보, 통합정 보시스템 등	▶(재정)사업비 ▶(경영)컨설팅, 교육·홍 보	▶(재정)한시 적 인건비 ▶(경영)컨설팅, 교육·홍 보	형식적 규정	▶(재정)인건 비, 사업비 ▶(경영)컨설팅, 모 태 편 드(일부)	▶창 업 지 원 및 금융지 원

자료: 보건복지부

다. 관계 부처 및 관련 단체 의견

- (보건복지부) 경제적으로 취약한 자활참여자 등 취약계층의 상호부조 필요성은 크나, 법률상 공제회의 경우 단순한 상호부조 조직과 달리 재원(회원 부담금)의 안정성·지속성, 회원의 조직성, 가입·탈퇴 등 명확한 회원관리, 공제금의 장기적·안정적 운영 등이 수반되어야 하는데,

개정안의 한국자활복지공제회는 회원자격 규정의 부적합성과 이에 따른 회원관리의 어려움, 재원유입의 불안정성과 사업자금의 투자 규정 등 공제금을 확보하기 어려운 구조임. 따라서, 회원 간의 신뢰에 기반한 상호부조의 원리에 따라 운영되는 공제회의 기본 원리가 작동되기 어려울 것으로 판단됨.

- (기획예산처) 공제회는 회원의 복지증진을 위한 자발적 결사체이므로, 안 제18조의17의 사무소의 설치 및 운영에 소요되는 비용은 수익자 부담의 원칙에 따라 회원 부담으로 운영하는 것이 바람직함.

- (한국지역자활센터협회) 개정안 내 자활공제회의 설립과 사업 내용이 급여를 통해 취약계층의 최저생활을 보장하고자 하는 「국민 기초생활보장법」의 목적에 부합하지 않고, 공제회 설립과 운영을 위해서는 자활기업 종사자와 자활사업 참여자를 관리, 운영하고 있는 지역자활센터의 적극적 참여가 필요하나, 지역자활센터는 전혀 공감하고 있지 않으며, 실질적 준비도 되어있지 않은 상황임.

또한, 공제회의 사업으로 사회연대경제조직에 대한 투자 및 대출을 명시하는 것은 취약계층에게 필요한 급여를 실시하고자 하는 기초생활법 상 취지와도 부합되지 않음.

□ (한국사회복지공제회) 자활지원참여자에 대한 경제활동 지원 촉진 및 활성화 취지는 바람직하며 필요성에 동의하나, 자활기업 종사자와 자활지원사업 참여자의 회원 성격이 상이하고 자활기업 종사자는 사회복지종사자의 성격을 지닌다는 점에서 회원 자격에 대한 유사·중복 여부에 대한 검토가 필요함. 또한 사업 운영의 효율성 측면을 고려하여 종사자에 대해, 현재 제도권 내 운영 중인 보건복지부 산하 한국사회복지공제회를 활용하는 방안에 대한 검토가 필요함.

문 의 처
02)6788-5497