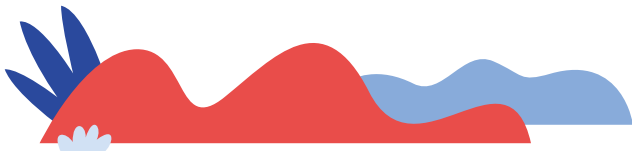


노동자의 상부상조와 협동연대를 위한

# 노동공제조합

## 입법 추진 토론회



2021. 11. 17(수)  
10:00~12:00

국회의원회관  
제1소회의실

좌장

이상호 학장 (한국폴리텍2대학)

발제 1.

불안정노동의 다원화와 노동공제회 활성화전략

손정순 연구위원 (사회노동정책연구소)

발제 2.

노동자의 자조조직으로서 노동공제조합의 입법화 방안

정영훈 연구위원 (한국노동연구원)

토론

송명진 본부장 (한국노총)

이희종 정책실장 (민주노총 서비스연맹)

김형탁 운영위원 (노동공제연합 풀빵)

정덕용 정책위원장 (전국주민협동연합회)

여진 사무처장 (공익활동가 사회적협동조합 동행)

김동현 퇴직연금복지과장 (고용노동부)

주최 **더불어민주당 안호영 국회의원** **더불어민주당 이수진 국회의원(비례)** **SVIS** 한국사회기치연대기금

후원 **한국노동조합총연맹**  
FEDERATION OF KOREAN TRADE UNIONS

**전국서비스산업노동조합연맹**

**노동공제연합 풀빵**  
Poobbang Workers Mutual

**고용노동부**

노동자의 상부상조와 협동연대를 위한

# 노동공제조합

## 입법 추진 토론회

2021. 11. 17(수) 10:00~12:00

국회의원회관 제1소회의실

주최

더불어민주당 안호영 국회의원    더불어민주당 이수진 국회의원(비례)

**SVS** 한국사회가치연대기금  
Korea Social Value and Solidarity Foundation

후원

 **한국노동조합총연맹**  
FEDERATION OF KOREAN TRADE UNIONS

 **전국서비스산업노동조합연맹**

 **노동공제연합 풀빵**  
Poolbbong Workers Mutual

 **고용노동부**

## 차례

개요	03	프로그램 안내
인사말	04	송영길 의원 (더불어민주당 당대표)
	05	안호영 의원 (더불어민주당)
	06	이수진 의원 (더불어민주당 비례)
	07	송경용 이사장 (한국사회가치연대기금)
	08	이수호 이사장 (노동공제연합 풀빵)
발제 1	10	불안정노동의 다원화와 노동공제회 활성화전략 손정순 연구위원 (사회노동정책연구소)
	28	노동자의 자조조직으로서 노동공제조합의 입법화 방안 정영훈 연구위원 (한국노동연구원)
토론	64	송명진 본부장 (한국노총)
	69	이희종 정책실장 (민주노총 서비스연맹)
	76	김형탁 운영위원 (노동공제연합 풀빵)
	88	정덕용 정책위원장 (전국주민협동연합회)
	102	여 진 사무처장 (공익활동가 사회적협동조합 동행)
	104	김동현 퇴직연금복지과장 (고용노동부)



## 프로그램 안내

시간	내용	
9:30~10:00	30	참가자 등록
10:00~10:20	20	국민의례, 내빈소개
		인사말
		송영길 의원 (더불어민주당 당대표)
		안호영 의원 (더불어민주당)
		이수진 의원 (더불어민주당 비례)
		송경용 이사장 (한국사회가치연대기금)
		이수호 이사장 (노동공제연합 풀빵)
10:20~10:25	5	기념촬영
10:25~10:30	5	장내정리
		좌장
		이상호 학장 (한국폴리텍2대학)
10:30~10:50	20	발제 1
		불안정노동의 다원화와 노동공제회 활성화전략 손정순 연구위원 (사회노동정책연구소)
10:50~11:10	20	발제 2
		노동자의 자조조직으로서 노동공제조합의 입법화 방안 정영훈 연구위원 (한국노동연구원)
11:10~11:50	40	토론
		송명진 본부장 (한국노총)
		이희종 정책실장 (민주노총 서비스연맹)
		김형탁 운영위원 (노동공제연합 풀빵)
		정덕용 정책위원장 (전국주민협동연합회)
		여 진 사무처장 (공익활동가 사회적협동조합 동행)
		김동현 퇴직연금복지과장 (고용노동부)
11:50~12:00	10	토론 및 질의응답
12:00~12:10	10	토론회 마무리

※ 프로그램 내용은 변경될 수 있음

# 인사말



여러분 반갑습니다. 더불어민주당 대표 송영길입니다.

오늘 토론회 개최를 위해 수고해주신 안호영의원님, 송경용, 이수호 이사장님, 좌장 이상호 학장님을 포함해 바쁘신 가운데에도 노동공제조합 입법에 관심을 갖고 토론회에 참여해주신 발제자, 토론자, 참석자 여러분께 감사 말씀을 드립니다.

노동공제는 아직은 조금 생소한 용어라고 할 수 있습니다. 그러나 그 자체는 사실 우리에게 익숙한 개념이라 할 수 있습니다. 자발적으로 경제적 도움을 주고받는 상호부조 형태인 공제는 우리나라에서는 이미 두레와 계와 같은 이름으로 운영된 전통이 있었고 일제강점기에 이미 조선노동공제회와 같은 현대적 노동공제가 운영된 바 있습니다. 지금 현재에도 많은 공제조직이 운영되고 있습니다. 미국, 유럽, 일본과 같은 외국의 경우 시민들이 사회적기업, 협동조합, 비영리조직을 통해 상호부조와 복지서비스를 공동생산하는 활동이 사회적으로 활성화되어 있기도 합니다.

지금 다시 공제, 그 중에서도 노동공제가 주목받는 이유는 우리사회의 사회경제적 변화에 따르는 공백을 노동공제가 메꿀 수 있어서이기 때문일 것입니다. 온라인 디지털산업의 발전으로 노동형태가 다양화되고 전통적 노동계약 관계가 변화하면서 플랫폼, 프리랜서 노동과 같은 불안정고용이 증대되고 있습니다. 더불어 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 등 일자리들 간의 임금격차는 계속 확대되어 노동 간 불평등도 심화되고 있는 환경입니다. 물론 정부와 지자체가 산업구조 변화에 따르는 부작용을 최소화하려는 노력을 하고 있지만 산업구조 변화에 따르는 기존 조직노동이나 각종 사회보장제도, 노동 관련 법·제도가 작동하지 못하는 영역이 확대되고 있는 것은 사실이고 이를 메울 대안으로 최근 노동공제가 주목받고 있습니다. 노동자들 스스로가 적은 각출금을 공동으로 모아 위험에 대비하고 생활 안전망을 만들어가는 노동공제는 공적서비스를 다시 보완하는 것은 물론 노동자 당사자가 복지서비스에 참여하는 과정에서 당사자의 자유와 역량이 확장된다는 면에서 사회 전체적으로도 긍정적 결과를 가져올 것이라 기대하고 있습니다. 최근 노동공제연합 풀빵과 플랫폼프리랜서 공제회가 잇달아 설립된 것은 이와 같은 사회적 필요가 구체적 결실로 나타난 것이라 생각합니다. 더불어민주당과 국회도 이러한 사회적 필요를 확인하고 그에 발 맞추고자 합니다. 노동공제를 제도적으로 지원해 불안정고용 노동자들 스스로가 상호부조 속에 안전망을 만들어갈 수 있도록 법, 제도적 환경을 만들어 가겠습니다.

오늘 토론회는 더불어민주당 안호영의원님이 마련한 노동공제조합 입법안을 발표하고 이 자리에 참여하신 여러분들의 의견을 듣고자 마련한 자리입니다. 여러분들이 제시한 의견은 노동공제에 우리당과 국회가 지원하는데 큰 도움이 될 것으로 기대합니다. 많은 의견개진을 부탁드립니다. 앞으로도 꾸준한 관심과 적극적인 참여를 부탁드립니다. 감사합니다.

더불어민주당 대표 **송영길**

# 인사말



안녕하십니까. 국회 환경노동위원회 간사위원을 맡고 있는 안호영 국회의원입니다.

오늘 「노동자 상부상조와 협동연대를 위한 노동공제조합 입법 추진」 토론회에 참석해주신 여러분 모두 감사드립니다. 오늘 토론회는 노동자의 상부상조, 복리증진과 협동연대를 위한 노동공제조합의 입법을 추진하기 위해 개최되었습니다.

노동자들은 노동시장에서 사회보험인 국민연금, 의료보험, 고용보험과 같은 사회안전망을 통해 보호를 받습니다. 하지만 비정규직들은 이러한 사회보험 가입율이 정규직과 비교했을 때 매우 낮아 이러한 사회안전망 보호를 받지 못하고 있는 실정입니다. 또한 정규직들은 자신들이 속한 조직 안에서 보호를 받고 있지만 비정규직은 노조결성이 힘들어 불합리한 상황에서 대항할 힘이 부족합니다. 노동공제조합은 근로조건의 개선, 복리증진 및 근로자 간의 상부상조를 주된 목적으로 하고 있습니다. 따라서 노동공제조합을 통해 작업장 밖에서 다양한 위험을 서로 공유하고 분담하는 과정을 통해 대비하고 극복할 수 있습니다. 이런 차원에서 새로운 노동조직전략으로서 노동공제조합의 활성화가 필요합니다.

현행 근로복지기준법은 근로자의 경제·사회활동의 참여기회 확대와 삶의 질 향상을 위해복지사업의 수행에 필요한 사항을 규정하고 있습니다. 그런데 현행법의 규율 대상은 「근로기준법」에 따른 근로자로 한정되어 있어, 고용형태의 변화와 기술 발전 등으로 인하여 특수형태근로종사자 등 다양한 형태로 노무를 제공하고 있는 자가 증가하고 있는 현실을 반영하지 못하고 있습니다. 이런 상황을 개선하고자, 고용보험과 같은 사회보험제도의 확대 이외에도 근로자 및 특수형태근로종사자의 이해관계를 대변하고 이들의 복지를 증진하기 위하여 노동공제조합 설립·운영이 새로운 대안으로 부각 되고 있습니다. 800만 비정규직 시대, 노동공제조합 활성화에는 많은 제약이 있습니다. 이들 노동자들의 이해하고 대변하고, 그리고 보호해줄 수 있는 노동공제조합이 활성화될 수 있도록 법·제도적 기반 마련이 시급합니다.

오늘 토론회를 통해 여러분과 함께 노동자의 상부상조 복리증진을 위한 방안, 그리고 노동공제조합 활성화 등 다양한 의견을 듣고 노동공제조합 입법 추진에 뜻을 모으는 일에 최선을 다하겠습니다.

아울러 이번 토론회에서 좌장을 맡아주신 한국폴리텍2대학 이상호 학장님, 발제를 맡아주신 손정순 박사님, 전명훈 연구위원님과 토론자로 나오신 한국노총 송명진 본부장님, 민주노총 서비스연맹 이희종 정책실장님, 노동공제연합 풀빵 김형탁 운영위원장, 전국주민협동연합회 정덕용 정책위원장님, 공익활동가사회적협동조합동행 여진 사무처장님, 고용노동부 김동현 과장님 등 참석하신 여러분들이 좋은 정책대안을 마련하는 뜻깊은 시간이 되기를 기대합니다. 다시 한번 함께하시는 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

국회 환경노동위원회 간사위원 **안호영**

# 인사말



안녕하십니까? 이번 토론회를 공동 주최한 더불어민주당 비례대표 국회의원 이수진입니다. 국회 환경노동위원회 위원이자 더불어민주당 선대위 노동희망본부 공동본부장을 맡고 있습니다.

오늘, “노동자의 상부상조와 협동연대를 위한 노동공제조합 입법 추진 토론회”에 참석해주신 여러분을 진심으로 환영합니다. 이번 토론회를 함께 준비해주신 환경노동위원회 안호영 간사님, 한국사회가치연대기금에 감사의 인사를 드립니다. 토론회 좌장을 한국폴리텍2대학 이상호 학장님을 비롯하여 발제를 맡아주신 사회노동정책연구소 손정순 연구위원님, 한국노동연구원 정영훈 연구위원님께 감사 드립니다. 또한 토론을 맡아주신 한국노총 송명진 본부장님, 민주노총 서비스연맹 이희종 정책실장님, 노동공제연합 풀빵 김형탁 운영위원장님, 전국주민협동연합회 정덕용 정책위원장님, 공익활동가 사회적협동조합 동행 여진 사무처장님, 고용노동부 김동현 퇴직연금복지과장님 외 참여해주신 모든 분들도 수고 많습니다.

지난주 토요일이 전태일 열사 51주년이었습니다. 전태일 열사 정신을 이야기 할 때, 우리는 노동이 중심이 되는 사회변화를 생각합니다. 하지만 그 사회의 변화는 연대와 나눔의 노동 정신이 바탕이 되어야 합니다. 바로 전태일 열사의 ‘풀빵’ 정신입니다. 전태일 열사는 나이 어린 여성 공장 노동자들에게 ‘풀빵’을 나누는 나눔과 연대의 정신을 몸소 실천했습니다.

노동공제회는 바로 그 ‘풀빵 정신’을 이어받았습니다. 그래서 나눔과 연대를 입법으로 뒷받침하는 것이 중요합니다. 하지만 여기서 멈출 수는 없습니다. 풀빵으로 시작된 노동공제회의 정신은, 노동의 연대에 까지 나아가야 합니다.

울들의 갈등을 조장하는 갑에 맞서는 가장 강력한 노동자의 힘은, 바로 연대의 정신입니다. 노동공제회는 바로 이 연대의 정신으로 나누는 힘을 축적하고, 그것으로 사회의 변화, 노동이 중심되는 사회로 나아가는 중요한 응축점이 될 것입니다.

2022년, 대통령 선거가 우리 앞에 있습니다. 저는 내년 대통령 선거가 바로 ‘울들의 연대’를 위한 중요한 기점이 되어야 한다고 생각합니다. 노동이 중심이 되어 우리 사회 약자들과 함께 연대하여 삶을 바꿔내는 소중한 길을 함께 만들어야 할 것입니다.

국회에서, 그리고 노동 현장에서 여러분들과 함께, 그리고 이재명 더불어민주당 대통령 후보와 함께 그 길을 열겠습니다.

다시 한번, “노동공제조합 입법 추진 토론회”에 참여해 주신 모든 분들께 감사의 인사를 전합니다.

더불어민주당 국회의원(비례) **이수진**

# 인사말



4차 산업혁명으로 인한 기술의 급격한 발전과 비대면 트렌드로 인한 플랫폼 경제의 확산이 가속화되고 있습니다. 이는 다양한 서비스를 손쉽게 사용할 수 있는 이용자의 편의성이 증대되는 이점이 있지만, 플랫폼을 소유한 소수의 기업이 데이터와 이익을 독점하고 무엇보다 현재 노동의 형태를 명확하게 정의하지 못하고 있는 플랫폼 노동자를 양산하고 있는 그림자가 존재합니다. 실제로, 코로나19로 인한 경제적 충격이 장기화되고 있는 현재 상황에서 실업 안전망의 사각지대에 있는 특수고용, 프리랜서 노동자들에 대한 보호의 필요성이 크게 대두되고 있습니다.

다양한 형태의 불안전 고용의 확산 문제를 해결하고, 급변하는 경제구조의 지속가능성을 담보하기 위해서는 고용보험을 중심으로 하는 기존의 전통적인 법의 테두리에서 벗어난 노동형태를 검토해 사회보험제도를 개선하는 것이 그 첫걸음입니다. 또한, 노동자들 스스로 연대, 상부상조에 기반해 근로조건을 개선하고, 노동자의 권익을 증대할 수 있는 공제조합과 같은 자조적인 노력에 대한 법적인 근거와 지원방안을 마련하는 것 또한 필수적입니다.

이러한 배경에서 이번에 정부, 국회, 학계, 노동계 및 시민사회가 함께 뜻을 모아 입법을 추진하는 ‘근로복지기본법 일부 개정법률안’은 어려운 경제적, 사회적 환경에도 그 누구도 소외시키지 않는 포용적 성장을 위한 근간인 노동자들에 대한 제도적 보호와 지원 구조를 강화하는 소중한 노력입니다. 이번 토론회를 통해 우리 사회 다양한 분야의 힘을 한데 모아 해법을 논의하는 뜻깊은 기회가 될 수 있을 거라 믿습니다.

한국 최초의 사회적금융 도매기금으로 출범한 (재)한국사회가치연대기금 또한 불안전고용 노동자 공제단체에 대한 대출사업과 함께 올해 4월에 노동 공제를 통한 사회변화에 뜻을 같이하는 15개 기관이 함께 출범한 사단법인 풀빵을 설립단계부터 지원하고 있습니다. 사회적금융을 통해 노동자들의 자조적인 노력을 지속적으로 뒷받침하도록 하겠습니다.

이번 ‘노동자의 상부상조와 협동연대를 위한 노동공제조합 추진 입법 토론회’의 개최를 진심으로 축하드리며, 함께해주신 모든 분께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

한국사회가치연대기금 이사장 **송경용**

# 인사말



여러분 반갑습니다.

노동공제연합 풀빵 상임이사장 이수호입니다.

오늘 토론회를 주최하시면서 애쓰신 안호영, 이수진의원님, 한국사회가치연대기금 송경용이사장님, 좌장 이상호 학장님을 포함해 이 자리를 만들고 보이지 않는 곳에서 노력해주시고 또 함께해주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

전국화학섬유식품노조 봉제인공제회, 일하는 사람들의 생활공제회 좋은이웃 같은 노동공제회가 활발한 활동을 펼치고 있고 최근에는 한국노총 플랫폼프리랜서공제회, 그리고 저희 노동공제연합 풀빵까지 설립되는 등 노동공제가 큰 사회적 흐름이 되고 있습니다.

이는 한국사회 노동의 변화와 큰 관계가 있다고 생각합니다.

노동자들간의 소득차이는 갈수록 커지고 있고 일자리 간 노동조건 차이 역시 계속해 벌어지고 있습니다. 이에 반해 노동조합은 10%대의 낮은 조직률에 머물러 있고 특히 중소기업사업장으로 갈수록 노동조합은 극적으로 떨어지는 현실입니다. 불안정노동의 대표적 형태인 특수형태근로노동자와 플랫폼프리랜서노동자들의 수가 급격히 확대되고 있는 상황이기도 합니다.

전통적 노동관계 속의 사회안전망을 제공받지 못하는 열악한 조건의 불안정고용노동자들이 계속해 증가하는 현실에서 노동자들 스스로가 공동의 노력으로 상호부조, 소액대출, 저축 등을 통해 위험에 대비하는 노동공제가 그 대안으로 각광받기 시작한 것입니다.

불안정고용노동은 주거, 의료, 교육, 육아, 문화 등 일상생활의 기본이 궁핍하고 열악합니다. 이러한 열악한 조건을 스스로의 힘을 통해 개선하고 노동자 당사자의 참여와 역량을 확대시키는 노동공제는 결과적으로 사회적불평등, 양극화를 완화시키고 우리 사회를 더 나은 사회로 이끄는 동력의 일부가 될 것입니다. 법, 제도, 조례 및 지원정책을 마련하고 사회적 자원을 투입하는 적극적 사회정책이 필요한 이유입니다.

다행히 이번 안호영, 이수진의원님을 포함해 이러한 생각에 공감하고 함께 하려는 분들이 계셔서 이런 자리가 마련되게 되었습니다. 노동공제의 법률적근거를 만드는데에서 더 나아가 노동공제에 대한 사회적 역량의 투여를 통해 변화된 조건 속에서의 노동자들의 처우와 조건이 개선될 수 있도록 앞으로 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

노동공제연합 풀빵 상임이사장 **이수호**

발제 1.

# 불안정노동의 다원화와 노동공제회 활성화전략

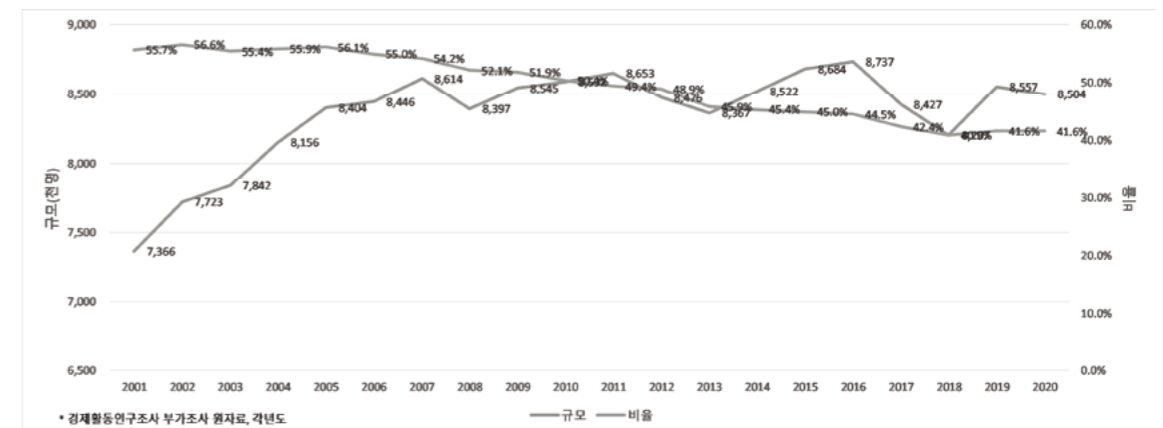
손정순 연구위원 (사회노동정책연구소)



## 1. 들어가며

- 2000년대 들어서면서 한국 노동사회에서 가장 주요한 이슈는 비정규 노동 문제이다.
- 비정규 노동자의 고용안정 및 차별 해소를 위한 법·제도과 개선 중앙·지방정부의 정책적 노력이 지속되어 왔지만 고용불안과 불합리한 차별이라는 비정규 노동 문제는 여전히 지속되고 있다.
- 800만 명을 넘는 비정규 노동자의 규모 또한 전혀 감소할 기미가 보이지 않고 있다. 최소한 정치·사회적 차원에서 양적, 질적으로 비정규 노동 문제의 개선 조짐은 요원한 상태인 것이다.

[그림 1] 비정규 노동 규모 추이



- 제도 개선 및 정책적 노력과는 별개로 비정규 노동자 스스로가 노조 조직화를 통해 자신의 문제를 해결하려는 노력 또한 지속되어 왔다.
- 양대 노총을 중심으로 비정규 노동으로 대표되는 불안정 노동자를 조직하려는 노력이 20년 넘게 지속되어 왔지만, 노조에 가입한 비정규 노동자 규모는 21만 6천여명에 불과하다(2020.8)

\* 이 글은 필자가 참여한 2021년 경제사회노동위원회 학술연구용역사업인 「취약노동자 조직화의 사회적 지원 방안 연구」 내용에 기반하고 있음을 밝힌다.

월 경찰부가조사). 전체 비정규 노동자 850여만명중 2.5% 수준이다.

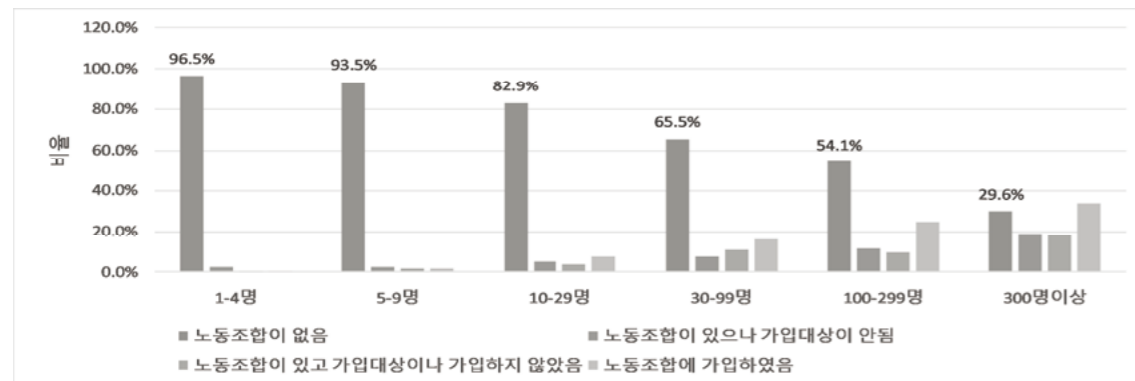
[표 1] 정규직-비정규직 노조 가입 여부

구분	노동조합이 없음	노동조합이 있으나 가입대상이 안됨	노동조합이 있고 가입대상이나 가입하지 않았음	노동조합에 가입하였음	소계
정규직	7,686,225 (64.4%)	765,352 (6.4%)	1,193,986 (10.0%)	2,295,992 (19.2%)	11,941,555 (100.0%)
비정규직	7,424,804 (87.3%)	688,969 (8.1%)	173,765 (2.0%)	216,800 (2.5%)	8,504,338 (100.0%)
합계	15,111,029 (73.9%)	1,454,321 (7.1%)	1,367,751 (6.7%)	2,512,792 (12.3%)	20,445,893 (100.0%)

\* 2020년 8월 경제활동인구조사 부가조사 원자료

- 또 다른 불안정 노동자인 중소기업사업장 노동자 또한 노동3권에서 실질적으로 배제되고 있다.
- 10인 미만 사업장 노동자 715만명 중 노조에 가입한 노동자는 10만 9천여명, 1.5%에 불과하다. 10인 미만 사업장 노동자의 90% 이상은 실질적으로 노동3권을 누리지 못하고 있는 셈이다(문종찬, 2021).

[그림 2] 규모별 노조 가입 실태



\* 2020년 8월 경제활동인구조사 부가조사 원자료

- 불안정 노동자의 노조 조직화가 뚜렷한 결과로 나타나지 못하고 있는 상황에서 대안적인 이해대변 노력 또한 본격화 되었다.
- 대표적인 예가 영미권에서 발달한 노동 시민사회단체(Civil Society Organization, CSO)의 역할 확대이다. 한국에서도 2010년대 들어서 미국의 노동센터(Worker Center)와 유사한 형태의 노동단체가 등장하기 시작해 이후 2012년에는 전국 각지의 22개 비정규노동 관련 시민사회단체

가 연합해 ‘한국비정규직노동단체네트워크’ 결성으로까지 나아갔다. 노조가 미미한 성과를 내고 있는 주변부·불안정 노동자의 이해대변 역할에서 CSO가 일정 정도 대표권 갭을 메워 왔던 것이다.

- 불안정 노동자의 대안적 이해대변 기제로서 최근에 떠 오르고 있는 조직형태가 바로 노동공제회이다.
- 2010년 자활공제협동조합연합회(현 전국주민협동연합회 전신) 출범, 2015년 지역을 중심으로 한 공제회가 결성되었고(좋은 이웃) 2019년에는 노동조합이 주도하는 노동공제회(봉제인 공제회)가 본격 출범하였다. 2021년에는 노동공제회 연합체인 ‘풀빵’ 설립으로까지 나아갔다.
- 이 글에서는 이러한 노동공제회 확산의 배경과 의미, 그리고 노동공제회 활동을 확산시키기 위해 필요한 과제는 무엇인지를 고찰하고자 한다.

## 2. 불안정 노동의 다원화와 공제회

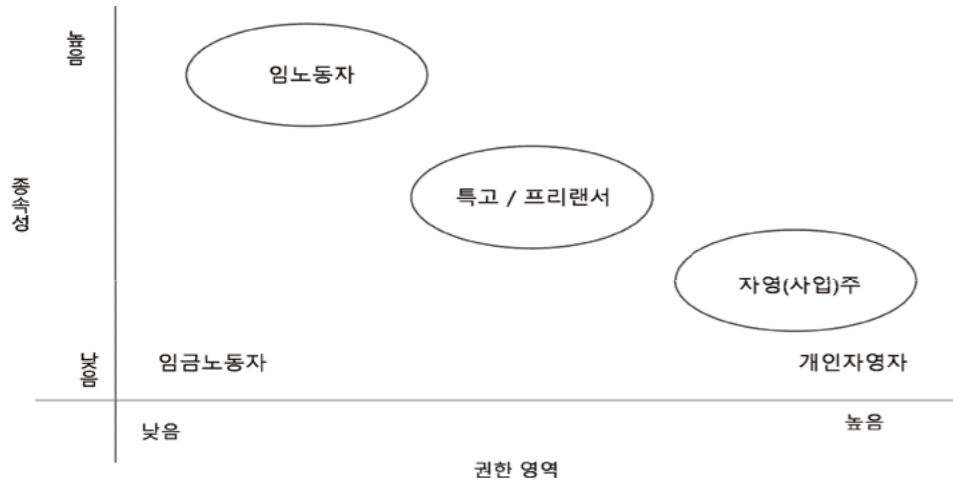
- 불안정 노동자의 이해대변체로서 공제회가 주목받게 된 배경적 요인은 크게 2가지이다.

### 1) 불안정 노동의 질적, 양적 심화

- [그림 1]에서 드러나고 있는 것처럼 비정규 노동으로 대표되는 불안정 노동이 구조화되어 있을 뿐만 아니라 그 양상이 다양화 되어 가고 있다는 점이다.
- 한국의 노동시장 구조, 노동정책 등 노동 체제(regime) 자체가 기본적으로 사용자 vs. 노동자 간 1:1 정규직 고용관계에 기반하고 있어 비정규 노동 문제를 해결하는 데에 한계를 보이고 있다는 점이다.
- 특히 노사관계 또한 기업별 노사관계라는 점에서 노조 조직화를 통한 비정규 노동자의 집단적 이해대변이 용이하지 않은 상황이기도 하다.
- 무엇보다 ICT 기술 발전을 배경으로 특수고용, 즉 종속적 계약자(dependent contractors) 또한 꾸준히 증가하고 있다는 점 또한 불안정 노동이 확산되고 있음을 드러내 보이고 있다.
- 대표적인 예가 최근 이슈화 되고 있는 플랫폼 노동이다. 플랫폼은 ICT 기술 발전을 배경으로 노동시장 중개기능을 전자적으로 프로그램화 함으로써 특정 노동서비스 수요자와 공급자를 중개해 주는 ‘디지털 노동중개’가 핵심이자 본질이다(Eurofound, 2018; 장지연외, 2019; Adams-Prassl, 2018). 특정 플랫폼 프로그램(앱)을 통해 특정 노동서비스 수요-공급자를 매칭해 주는 것이 핵심이며, 이러한 매칭 작업을 하는 네트워크가 곧 플랫폼이다.



[그림 3] 취업자의 지위



- 노동시장내 매칭 기능이 양적으로 확대되면 될수록 양(+)의 네트워크 효과와 더불어 잠금(lock-in)효과를 통해 특정 서비스 수요-공급 관계를 실질적으로 (준)독점화할 수 있기에 폭발적으로 성장해 왔으며, 이 과정에서 전통적인 특수고용과 유사하지만 또 다른 특수고용 노동이 확대되어 온 것이다.
- 53만 8천명으로 추정되는 플랫폼 노동을 포함해(김준영외, 2019), 한국 사회 특수고용 노동자 규모는 약 170여만명으로 추정되고 있다(정홍준, 2019). 이들은 독립적 자영업자도, 종속적 노동자도 아닌 제 3지대로 존재하고 있다는 점에서 최소한의 노동법적 보호에서 배제되어 왔다.
- 플랫폼·특수고용 노동자, 소규모 사업장 노동자 등 불안정 노동자를 조직하기 위한 노력이 ‘노동조합’이라는 조직형태에만 초점을 맞출 경우 노동법상의 노동자성 논쟁과 불안정 고용으로 인해 조직화에 한계가 있을 수밖에 없다.
- 이런 점에서 대안적인 집단적인 이해대변체로서 공제회가 주목받고 있는 것이다. 노동자의 집단적 이해대변 조직체는 노동조합이 가장 바람직스럽지만, 주·객관적인 여건상 집단적 이해대변이 용이하지 않은 상황하에서 반드시 노동조합이라는 조직형태만을 고수해야 할 필요는 없다.
- 노동자 집단적 이해대변에서 노동조합이 선호되고 권유되는 이유는 노동조합이 지니고 있는 독특한 내부 운영체제(노동조합 민주주의)와 무엇보다도 임·단협으로 대표되는 강제적 이행 기제를 지니고 있기 때문이다. 임·단협을 매개로 고용·노동시장 구조를 제도화함으로써 작업장내에서 노동자들의 이해와 요구가 관철·지속될 수 있는 노사관계 제도와 규범을 형성할 수 있기 때문이다.
- 하지만, 중소기업사업장의 경우 △ 사업체의 분산성 △ 사업주와 노동자간의 비공식적 유대

- 감 △ 사업주의 노조에 대한 태도(반노조 성향) △ 조합원으로서 노조 활동을 하기에는 곤란하거나 불가능한 작업장 구조 △ 위원장 및 간부로 활동하는데 필요한 노동자 개인의 재원 및 시간 자원상의 한계 등으로 노동조합 조직이 작업장에 자리잡는 것이 실질적으로 곤란할 수 있다. 이는 기업별 노조가 아닌, 산별노조와 같은 초(超)기업 형태의 노동조합이라도 동일하다. 특수고용 노동자의 경우에는 무엇보다 노동자성 인정 문제가 자리잡고 있기도 하다.
- 이런 점에서 조직노동 차원에서 공제회, 센터 등 노동단체와 같은 대안적 이해대변체에 대한 지원을 확충해 지역내 미조직 노동자의 집단적 이해대변 역할을 함과 아울러 노조 조직화의 인큐베이터 역할을 하도록 하는 것이 필요하다.
- 이와 관련해 안산지역 공제회인 ‘좋은 이웃’의 사례는 유의미한 함의를 던지고 있다. 공제회에 대한 제도 미비로 인한 어려움이 상존하고 있지만, 생활세계 조직화에서 안산지역내 중소기업 노동자 조직화로 나아가고 있기 때문이다.

○ 대안적인 집단적 이해대변체 형태는 다양할 수 있지만 공제회가 주목받는 이유는 한국 노동운동의 한계점도 역할하고 있다.

## 2) 한국 노동운동의 한계 : 생활세계의 방기

- 한국 노동운동이 실패한 영역이 바로 작업장 밖 생활세계에서의 집단적 이해대변 역할이다.
- 국내외를 막론하고 노동조합의 역사는 작업장 밖 생활세계에서 연대의 원칙하에 상호부조 형태로 출발해 작업장 내 노동자 이해대변을 조직·제고하는 경로를 밟아 왔다<sup>1)</sup>.
- 하지만 87년 이후 한국의 조직노동은 작업장내에서는 임단협을 통한 직접임금 인상과 작업장 밖에서는 사회보장 체계로서의 국가 주도 사회복지 체제 구축에 주력해 왔다. 노동력 재생산의 영역인 작업장 밖에서 지속적인 노동조합의 원리·원칙 구현을 소홀히 해 왔고, 그 결과 작업장 밖 생활세계 전부를 자본의 이해가 관철되는 영역으로 방기해 왔다.
- 이런 점에서 협동조합 형태의 공제회는 작업장 밖 생활세계에서 노동자의 집단적 이해대변에 적합한, 대안적인 형태라 할 수 있다.
- 즉, 작업장 밖의 다양한 사회적 위험에 대해 연대적 원리에 입각해 상호부조 한다는 점에서 현재 한국의 조직노동이 취약한 생활세계에서 노동자의 집단적 이해대변 역할을 할 수 있으며, 공제회는 노동조합과 함께 노동자의 집단적 이해대변의 양대 축을 구축하는 효과로 이어질 수 있다.

1) 공제회의 역사와 주요 국가별 사례는 김형택(2019) 참조.

- 공제회를 제외한 대안적 이해대변체는 작업장내 노동자의 집단적 이해대변 역할에 대한 보완적 역할을 해 왔다. 대표적인 취약 노동자인 비정규직 문제에서 임금 및 고용불안, 차별적 노동조건에 대한 사회적 이슈화처럼 작업장내 문제에서 노동조합 역할을 보완·대체해 왔던 것이다.
- 이는 역으로 미조직·불안정 노동자의 작업장 밖 문제에서 이러한 역할을 해 오는 대안적인 이해대변 기제의 부재를 의미한다. 공제회는 작업장 밖 노동자 이해대변에 적절한 집단적 이해대변체라 할 수 있다.

○ 특히 앞서 언급한 플랫폼 노동 성격의 특수고용 노동은 작업장 안과 밖이 전형적으로 구분되지 않는다는 특성을 지니고 있기도 하다.

- 그에 따라 공제회 형태의 조직체·역할이 이들의 이해대변에 더 적절히 역할할 수 있기도 하다.

### 3. 노동공제회의 의미

#### 1) 공제회의 정의와 실태

- 공제는 사고나 질병 등 어려운 일을 당하여 발생하는 경제적인 부담을 개인의 책임으로만 맡기지 않고 회원들 상호간의 서로 돕기 정신으로 부담을 나누기 위해 미리 일정한 금액의 돈을 적립하여 위험에 대비하는 것을 말한다(김형탁, 2019).
- 국제보험감독협회인 IAIS(International Association of Insurance Supervisors)는 공제조직 또는 공제회를 공제조합, 상호급부조직, 협동조합, 친목조합, 상조조합, 우애조합, 지역기반조직, 리스크 공동관리조직, 자가보험제도 등 구체적으로 9개 조직이 공제에 속하는 것으로 분류하고 있다.
- 이에 비해 한국에서 공제는 통상 사인(私人)들이 민법이나, 개별 근거법 또는 협동조합기본법 등에 따라 유사보험을 제공하기 위해 결성한 공제조합(또는 공제회)이나 상호급부조직과 협동조합, 상조조합 등 복합적인 성격을 갖춘 조직을 의미하기도 하며 또는 공제조합이 구성원들에게 유사 보험을 제공하는 공제사업 등을 지칭하기도 한다.
- 한국에서 공제가 복합적인 의미를 지니게 된 주된 이유는 공제회와 관련한 기본법 자체가 부재해 공제회에 대한 명확한 정의가 이루어지지 않았기 때문이다(장진희 외, 2020). 위험 대비라는 점에서 외형상으로는 공제나 보험 모두 유사한 역할을 하지만, 양자간에는 근본적인 차이가 있다.

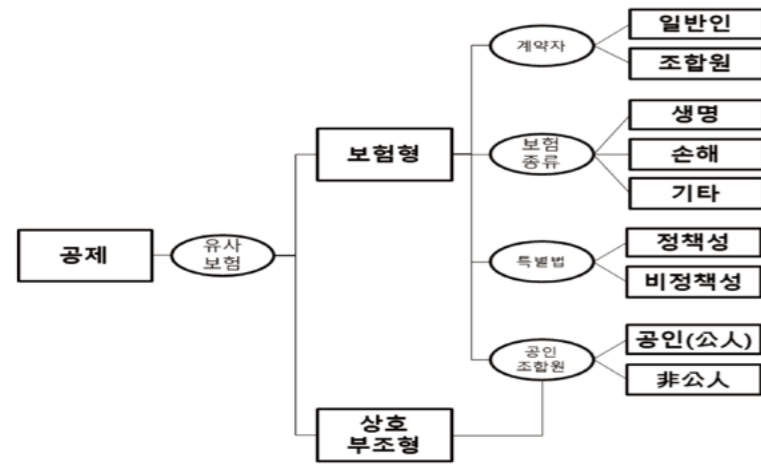
[표 2] 공제회의 특성

특성	내용
회원 소유 (member ownership)	공제조합 조직이 제공하는 서비스의 수급자 중 일부는 회원제를 통한 공제조합 조직의 소유자이거나 또는 주식회사 조직의 주주가 갖는 것과 유사한 권한을 소유
민주주의 (democracy)	회원의 권한을 행사함으로써 회원들은 공제조합 조직의 총회를 구성하며, 이를 통하여 지배구조상 이사 선임과 같은 최종적 결정에 대해 민주적 권한을 행사
연대 (solidarity)	호혜적 결과가 그룹의 회원들에게 신뢰를 주는 경우 많은 회원들이 호혜적 결과를 추구
한정된 집단과 목적에 기여	회원들은 공통의 목표 (goal), 목적 (purpose), 또는 특성을 통해 조직에 가입
이익 또는 손실의 회원 귀속	회원에게 생기는 이익 (또는 잉여) 또는 손실(적자). 손실의 경우에는 각 사법권의 관할구역 (jurisdiction) 별 규제에 따라 다양한 조치가 가능

\* 오영수·김경환·박정희 (2011), p. 22

- 기본적으로 보험회사가 1원 1표의 원칙하에 주주의 영리 추구를 위해 운영되는 반면, 공제조합은 협동조합과 유사하게 1인 1표의 원칙하에 회원(조합원)들의 리스크 관리를 위한 비영리 조합으로 운영된다. 아울러 조직 운영의 원칙, 손실과 이윤의 처리 등에서도 통상적인 보험사와는 다르다.
- 현재 한국에서 공제회가 영위하는 사업유형은 크게 2가지이다. 첫 번째는 보험형 공제이며, 두 번째는 상호부조형 공제이다. 보험형 공제는 계약자, 보험종류, 특별법 유무, 공인인지 비공인인지에 따라 하위 유형으로 나뉘어진다. 현재 한국 공제회의 대부분은 보험형 공제이며, 그중에도 조합원(회원)만을 대상으로 하는 공제회가 대다수를 차지하고 있다(장진희 외, 2020).

[그림 4] 공제의 유형



\* 최창희·홍민지(2020)

- 2020년 상반기 기준으로 국내에는 총 115개의 공제회가 있다(장진희 외, 2020:30).
- 현재 국내에서 공제회 관련 정보나 통계자료를 집계하는 별도의 절차나 규정, 기구·조직은 없다<sup>2)</sup>. [표 3] 또한 인터넷 등기소를 통해 법인명에 ‘공제’, ‘조합’ 이 포함된 법인을 대상으로 보험사업을 하는지 여부를 인터넷 등기소를 통해 일일이 확인한 결과이다.

[표 3] 국내 공제회 현황

구분		공제운영 조직
보험형	일반	생명, 손해, 제3공제 새마을금고공제, 수산업협동조합공제, 신용협동조합공제
	조합	손해 (보증, 배상, 제3 공제) 건설공제조합, 건설기술용역공제조합, 건축사공제조합, 교육시설재난공제회, 기계설비건설공제조합, 대한법무사협회, 대한의사협회 의료배상공제조합, 대한주택관리사협회 공제사업단, 상조보증공제조합, 소방산업공제조합, 소프트웨어공제조합, 스포츠안전재단, 어린이집안전공제회, 엔지니어링공제조합, 인천학원평생교육시설안전공제회, 자본재공제조합, 전국개별화물자동차운송사업조합연합회, 전국개인택시공제조합, 전국고용서비스협회, 전국렌터카공제조합, 전국버스공제조합, 전국전세버스공제조합, 전국택시공제조합, 전국화물자동차운송사업연합회공제조합, 전기공사공제조합, 전문건설공제조합, 정보통신공제조합, 직접판매공제조합, 학교안전공제중앙회 포함 18개(강원도, 경기도, 경상남도, 경상북도, 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시, 부산광역시, 서울특별시, 세종특별자치시, 울산광역시,

2) 국내 공제회 관련 현황은 대체로 보험연구원에서 부정기적으로 발행하는 각종 조사연구 보고서를 통해 간접적으로 그 규모나 실태를 파악할 수 있다. 장진희 외(2020) 또한 보험연구원에서 조사한 보고서에 기반해 실태를 파악한 결과이다.

구분		공제운영 조직
정책성	생명공제, 제3공제	인천광역시, 전라남도, 전라북도, 제주특별자치도, 충청남도, 충청북도, 학원안전공제회 11개(강원도, 경기도, 경상남도, 경상북도, 대구광역시, 대전광역시, 서울특별시, 울산광역시, 인천광역시, 충청남도, 충청북도), 한국LPG산업협회, 한국LPG가스판매협회중앙회, 한국감정평가협회, 한국건설자원공제조합, 한국골재협회공제조합, 한국공인중개사협회, 한국경비협회, 한국관광협회중앙회 관광공제회, 한국교육안전공제회, 한국대리운전업협동조합, 한국사회복지공제회, 한국상조공제조합, 한국선주상호보험조합, 한국세무사회, 한국수상레저연합회, 한국외식업중앙회외식가족공제회, 한국전기산업진흥회, 한국전기기술인협회, 한국조선공업협동조합, 한국지방재정공제회, 한국콘텐츠공제조합, 한국특수판매공제조합, 한국해운조합, 태권도 공제회
	퇴직금, 복지급여	한국교직원공제회
상호부조형	사망·퇴직 및 복지급여	경찰공제회, 교정공제회, 군인공제회, 기독교대한성결교회교역자공제회, 나라사랑공제회, 담배인삼공제회, 대한소방공제회, 대한지방행정공제회, 민주화운동공제회, 세우회, 일하는사람들의생활공제회좋은이웃, 공익활동가협동조합 동행, 전국주민협동조합연합회, 재단법인 밴드
	기타	대한타이어산업협회, 한국공병자원순환협회, 한국농수산물재활용사업공제조합, 한국유탄유공업협회, 한국의료폐기물공제조합, 한국자원순환공제조합, 한국자원순환에너지공제조합, 한국전자제품자원순환공제조합, 한국전지재활용협회, 한국조명재활용사업공제조합, 한국종이팩자원순환협회, 한국포장재재활용사업공제조합, 한국폐기물재활용공제조합

\* 장진희외(2020:30)

- [표 3]를 통해 드러나고 있는 국내 공제회 실태를 요약하면 △ 보험형 공제사업을 영위하는 공제회가 다수를 차지하고 있다는 점 △ 개별 공제회(조합)법 이나 또는 직종·업종별 개별법 내에 공제를 위한 근거 조항에 따라 설립된 공제 조직이 다수를 차지하고 있다는 점이다.

○ 공제회를 설립·운영할 수 있는 또 다른 법·제도적 근거는 새마을금고 공제처럼 개별 협동조합법에 근거해 설립, 운영되는 공제회와 협동조합기본법에 따라 공제회를 설립, 운영하는 경우이다.

- 이외에 『민법』 제 3편 제 2장 제 13절의 조합에 관한 부분 (제 703조 ~ 제 724조)을 이용해 설립, 운영되는 공제회도 존재하고 있다. 협동조합을 통한 공제회 사업이 불가능하기에 자

조직 성격의 공제회 대부분은 민법상의 조합 설립·운영 조항에 근거해 공제회를 운영하고 있다.

- 노동조합법상의 조합(「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조 제4호)을 이용해 설립, 운영되고 있는 공제회도 존재한다. 위에서 살펴본 공제회가 주로 위험 대비 측면에서의 공제회라면 노조가 운영하는 공제회는 위험 대비와 더불어 취약노동자의 집단적 이해대변의 역할도 수행한다는 점에서 기존 공제회와는 차이가 있다.
- 2019년 출범한 화성식품노조의 봉제인 공제회가 노동조합이 공제회를 설립·운영하고 있는 대표 사례이다. 상대적으로 광의의 공제회는 활성화되어 있는 편이지만 단순 위험 대비를 넘어 노동자의 집단적 이해대변 역할을 하는 공제회는 극소수이다.

## 2) 공제회의 의의·지향

○ 문중찬(2021)은 노동공제회 활성화의 의의를 다음과 같이 요약하고 있다.

- i) 자주적 조직으로 성장하기 위한 연대성의 회복
  - 작업장 안에서 연대를 통해 노조로 나아갔다면 작업장 밖에서 연대를 통해 노동공제회로 나아 가는 것이 필요함을 의미한다. 작업장 밖에서 노동자가 경험할 수 있는 다양한 위험을 연대를 통해 대비하고 극복할 수 있다는 점이다.
- ii) 참여를 기반으로 하는 주체형성
  - ‘참여’와 ‘주체’라는 공제회의 운영 원칙은 노동조합에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

“공제조합은 기본적으로 협동조합에 기반하고 개인의 자기 결정권을 되게 중요시해요 예를 들어, 만들어지는 공제 상품들도 회원이 목표에 맞는 상품들을 만드는 거고 그리고 그 욕구를 본인들이 혼자 만드는 게 아니에요 같이 만드는 거잖아요, 서로 다른 사람들이. 그러니까 이 안에서 개인의 의사결정권과 협동과 나눔이 동시에 다 만들어지는 게 공제회인 거예요 공제를 통해서 민주적인 훈련도 되어 가면서 자기 경험치들을 축적해 가고 그 과정 안에서 민주시민으로 성장하면서 본인의 권리들에 대해서 하나씩 하나씩 들여다 보게 되고, 자연스럽게 노동조합에도 관심을 갖게 되고, 이렇게 연결되는 거죠.”<sup>3)</sup>

3) 경기북부노동공제회 설립추진단 사무국장 인터뷰 자료(2021. 6월)

iii) 산업정책과 사회적 의제에 능동적으로 개입

- 노동조합이 산업정책과 사회적 의제에 특히 노동복지 의제에 적극적이고 능동적으로 개입해야 하는 것에 이견이 없다면, 노동공제회 사업은 이 과정을 촉진하는 역할을 한다.
- 공제회 사업을 외부 전문가 그룹에 맡기고 대정부·사회를 대상으로 요구안을 내는 것에 그치는 것이 아니라 공제회 내에서 공제사업(품목)을 논의·토론 할 수밖에 없는 조건을 형성한다는 점에서 산업정책과 사회적 의제 개입에 공제회가 긍정적 역할을 할 수 있다.

iv) 사회적 협약을 만드는 사회적 교섭, 그리고 사회운동

- 후술하겠지만, 현재 한국에서 노동공제회를 설립·운영하기에는 제도적·경제적 조건이 매우 미흡한 편이다. 이러한 한계점을 극복하기 위해서는 노동공제운동 활성화와 노동기본권 보장을 위한 법·제도 개선과 정책 마련을 위한 대중적인 사회운동이 필요하기도 하다.

○ 노동공제회가 위험대비라는 단순 서비스 제공을 넘어서 회원이 ‘주체’로서 스스로 자립하게 만듦으로써 작업장 밖에서 집단적 이해대변체 역할을 하는 것이다.

- 이는 자연스럽게 작업장 내 집단적 이해대변, 즉 노동조합 활동에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 공제회가 노조의 미조직 노동자 조직확대에 기여할 수 있는 것이다(손정순, 2019).

## 4. 노동공제회 활성화를 위한 과제

○ 이하에서는 마지막으로 노동공제회 활성화를 위한 법·제도적 개선과제 및 노동조합의 과제를 제시하고자 한다.

### 1) 노동공제회 기본법 제정

- 공제회와 관련한 제 1의 제도 개선 요구는 공제회 전반을 아우르는 기본법 제정 필요이다.
  - 공제회 관련 법이 특정 직종별로 단행법 또는 직종관련법의 조항으로 분산되어 있는 방식은 공제회를 활성화시키는 데 있어서 제한적이고 폐쇄적인 방식일 수밖에 없다. 공제회 설립에 대한 기본법을 제정하고, 이러한 기본법을 토대로 공제회 활동을 지원하는 것이 필요하다.
  - 위 법률은 별도 법률로 할 수도 있으며, 근로복지기본법에 노동공제회 관련한 하나의 장을 신설하는 방안도 고려할 수 있다.
  - 어떤 입법 방식이든 법규정에 담아야 할 주요 조항은 다음과 같다. △ 노동공제사업의 목적 △ 노동공제회 설립 △ 회원 △ 노동공제회 조직 및 운영 △ 노동공제회 사업 △ 공제기금 조성 △ 보험업법 적용 배제.

## 2) 협동조합이 조합원을 대상으로 공제사업을 할 수 있도록 제도 개선 필요

- 협동조합기본법 개정을 통해 공제회 활동을 활성화하는 것이 필요하다.
- 현 협동조합기본법에서는 협동조합연합회의 경우 회원(협동조합)을 상대로 ‘금융 및 보험업’에 속한 공제사업을 할 수 있도록 되어 있지만 협동조합이 회원(조합원)을 상대로 하는 공제사업은 금지되어 있다. 다만, 사회적 협동조합의 경우 제한적으로 조합원을 상대로 소액대출과 상호부조를 할 수 있도록 예외를 두고 있다.<sup>4)</sup>
- 특별법·개별법에 근거한 공제회를 제외한 대부분의 공제회는 민법상의 조항을 이용해 법인이나 조합을 설립해 공제회 사업을 운영 중이지만, 실질적으로는 협동조합 조직 원리를 원용해서 운영 중이다. 현실과 원칙상의 부조화를 개선하고, 협동조합 활동에 기반한 공제회 활동을 촉진시키기 위해 협동조합 기본법 개정을 통해 협동조합의 조합원 대상 공제회 사업의 활성화가 필요하다.

## 3) 노동자 공제회협동조합을 포함한 사회적 경제 활성화를 지원하기 위한 노동금고 설립 필요

- 공제회를 포함한 협동조합 운영상에 필요한 자금 지원을 위한 별도의 노동금고를 설립, 운영하는 것이 필요하다.
- 노동금고 설립은 개별 상조회 수준을 벗어나지 못하고 있는 공제회 사업의 내용적, 공간적 확대를 위해서도 필요하다. 공제회 설립 초기의 운영 및 사업 자금 부족을 보완할 수 있기 때문이다.
- 스페인 몬드라곤의 노동인민금고, 이탈리아의 협동조합 투자은행, 일본의 노동금고, 프랑스의 협동조합개발기금 등 선진국 사례들은 협동조합 등, 노동자 단체의 자본조달을 위한 지원체계가 잘 형성되어 있음을 보여주고 있다.
- 한국의 경우 1991년 한국노총이 주도해 설립한 평화은행이 노동금고 역할을 목표로 하였지만 IMF 경제위기 이후 한빛은행에 흡수 합병되어 현재는 노동자, 노동조합을 포함한 노동자 단체 지원을 전문적으로 하는 금융기관은 없는 상태이다.

### <일본 노동금고법 주요 조항>

제1조(목적) 이 법률은 노동조합, 소비생활협동조합 및 그 밖에 노동자의 단체가 협동하여 조직하는

#### 4) <협동조합기본법>

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 납입출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있다. 다만, 소액대출은 납입출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없다. <개정 2014. 1. 21.>

노동금고의 제도를 확립하고, 이러한 단체들이 실시하는 복리공제활동을 위하여 금융의 원화를 도모함으로써 그 건전한 발달을 촉진하는 동시에 노동자의 경제적 지위 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다.

제11조(회원의 자격) 노동금고의 회원 자격이 있는 자는 다음에 열거하는 자로서 정관으로 정한다.

1. 그 노동금고 지구 내에 사무소를 둔 노동조합
2. 그 노동금고의 지구 내에 사무소가 있는 소비생활협동조합 및 동 연합회
3. 생략
4. 전3호에 열거된 것 외에 노동금고 지구 내에 사무소를 두고 노동자를 위한 복리공제활동 외 기타 노동자의 경제적 지위 향상을 도모하는 것을 목적으로 하는 단체로서 구성원의 과반수가 노동자인 자 및 그 연합단체

제58조(금고의 사업) 금고는 다음에서 정하는 업무 및 이에 부수하는 업무를 수행한다.

1. 회원의 예금 또는 정기적금의 수용
2. 회원에 대한 자금의 대부
3. 회원을 위해 하는 어음 할인

- 노동금고 설립에는 시일이 소요될 수밖에 없다는 점에서 단기적으로는 각종 연대기금의 활용이 필요하다.
- 노동은행을 만드는 과정이 더딜 수 있고, 만들더라도 금융기관의 특성상 정부의 간섭과 통제가 많을 수 있다는 지적도 있다. 따라서 노동공제회 및 노동자협동조합에 대한 보다 신속하고 유연한 재정지원을 위해 각종 사회공헌기금을 활용하는 방안도 필요하다.
- 금속산업 노사의 사회공헌기금, 공공부문 노사의 공공상생연대기금(2017년), 금융산업 노사의 사회공헌기금인 금융산업공익재단(2018년), 한국사회가치연대기금(2019년) 등 노사상생 또는 사회적경제 활성화 차원에서 조성된 연대기금들이 노동공제회, 노동자협동조합의 초기 재정 기반 마련을 위해 출연 또는 대출사업을 활성화할 필요가 있다.
- 연대기금 활용에서 플랫폼노동 등 취약노동자의 공제회, 협동조합 활동에 대해 우선순위로 지원하고, 일회성 지원에 그치는 것이 아니라 일련의 인큐베이팅 프로세스를 갖추는 방식으로 접근하는 것이 필요하다.

## 4) 노동조합의 적극적인 관심과 자원 투여

- 한국노총의 플랫폼프리랜서 노동공제회, 화성식품노조의 봉제인공제회, 그리고 언론노조의 공제회 설립 준비 등에서 나타나고 있는 것처럼 최근 노동조합이 공제회 설립, 운영에 적극적인 태도로 변화하고 있지만 전반적으로 보면 아직은 미미한 편이다.
- 한국의 노동조합이 실패한 영역인 생활세계에서 미조직·취약노동자의 이해대변 역할 제고를 위해서 노동조합의 적극적인 관심과 더불어 자원 투여가 필요하다.

- 노동조합의 공제회 사업 확대를 위해서는 조직노동과 지역·업종내 공제회간의 협의체 구성과 이를 통한 조직노동의 견인이 필요하다.
- 공제회는 노동자를 대상으로 단순 ‘보험’ 역할을 하는 것이 아니다. 노동조합 입장에서 공제회 사업은 작업장 밖에서 연대에 기반해 노동자를 주체로 세우는 과정이라 할 수 있기 때문이다. 주체성, 연대성 원리에 입각한 노동 공제회 활동은 쇠약해지고 있는 작업장내 노동조합 활동을 활성화시키는 긍정적 영향을 줄 수 있을 것이기 때문이다.
- 노조의 자원 투여는 첫 번째로 노동금고 설립을 위해서도 필요하다. 연대적 가치에 입각한 노동자 이해대변을 작업장 안에서 작업장 밖으로 확대한다는 점에서 노동조합이 임단협을 통해 사내근로복지기금의 일정 부분을 투여하는 방식의 적극적인 재정적 자원 투여도 고려할 필요가 있다. 이미 한국노총은 플랫폼노동공제회 기금 설립을 위해 전체 조합원을 대상으로 모금활동을 전개하고 있기도 하다. 자발성에 기초한다는 점에서 한계점이 있지만 사내근로복지기금 투여, 특별 조합비 징수, 노동조합내 적립된 특별 기금의 일부 전용 등 다양한 형태의 재원 투여가 필요하다.
- 두 번째는 미조직 노동자 조직화의 연장선상에서 공제회 활동에 대한 노동조합의 조직적 자원 투여의 필요성이다. 노동조합과 공제회는 엄연히 다른 조직이다. 하지만, 생활세계에서 미조직·취약노동자 조직화의 필요성, 전형적인 임노동자의 경계를 넘나드는 고용형태의 확산 속에서 노동조합 또한 노동조합 형태에 경도된 집단적 이해대변체를 다양화할 필요가 있다. 이미 CSO 등을 포함한 다양한 노동자 이해대변체가 지역에서 활동중이기도 하며, 좋은 이웃의 사례에서 드러나고 있는 것처럼 공제회와 노조 조직확대가 상호 선순환 하는 양상도 드러나고 있다.
- 이를 위해 중앙차원에서는 총연맹 및 산별연맹(노조) 차원에서 공제회 연합회 등과의 상시적인 협의 기구·조직을 구성, 정례화 하는 것이 필요하며, 지역 차원에서는 지역본부·지부 차원에서도 정례적인 소통 및 협의를 통해 양자간 공동사업 추진을 적극적으로 고려하는 것이 필요하다.

### 5) 지자체의 노동공제회 지원

- 지역 차원에서 노동공제회를 활성화하기 위한 지원방안(예 : 조례 제정 등) 마련이 필요하다.
- 노동공제회는 공제사업의 취지상 지역적으로 밀집되어 있는 동종유사직종이나 산업단지 등 지역적 근거를 토대로 형성된 사회적 관계를 토대로 설립되기가 쉽다. 따라서 노동공제회를 활성화하기 위해서는 지역적 접근을 기반으로 해야 하고, 이에 따라 지자체의 역할도 중요하다.
- 지난 10여 년 간 지자체는 작은사업장 노동자, 비정규노동자 등 취약노동자를 지원하기 위한

- 중앙정부와는 차별화된 노동정책을 수행한 경험이 있다. 중앙정부가 보편적, 일반적 노동기준을 수립하는 역할을 담당하고 있다면, 지자체는 지역밀착형, 생활연계형 노동정책을 수행하는데 장점을 갖고 있다. 이러한 지자체의 노동사업 경험은 지역 기반 노동공제회 활성화를 위한 지원 역할을 담당하기에 적합하다.
- 이미 경기도와 강원도는 지자체 차원에서 공제회를 지원한 경험이 있다. 조례에 근거하여 공제조합을 설립하고 지자체가 출연하는 방식이다. 지방재정법에 따라 지자체의 사단법인 출연이 금지되는 등의 이유로 현재는 두 지자체 모두 관련 조례가 폐지된 상태이나 지자체가 공제회를 설립·지원하는 방안 마련을 위한 법 개정과 동시에 다양한 형태의 지원 방안 마련이 필요하다.
- 예를 들어 중소기업협동조합법에서는 정부와 지자체가 중소기업협동조합에 대해 지원할 수 있는 근거 규정을 두고 있다. 사업 협력, 시설 편의 제공, 지자체 공유재산인 부지나 시설을 무상대부 또는 사용 수익하게 할 수 있다. 중소기업에 대한 지자체의 지원과 마찬가지로 노동자협동조합이나 노동공제회에 대한 지자체 지원도 가능해야 한다.

### <중소기업협동조합법>

제9조(정부 및 지방자치단체 등의 협력 의무)  
 ① 중앙행정기관과 지방자치단체의 장은 조합, 사업조합, 연합회 또는 중앙회의 사업에 대하여 적극적으로 협력하여야 하며, 정부·지방자치단체 및 공공단체는 그 시설을 조합, 사업조합, 연합회 또는 중앙회가 이용하려는 때에는 다른 자에 우선하여 편의를 제공하여야 한다.  
 ② 지방자치단체는 중소기업이 공동으로 이용할 수 있는 시설의 설치·운영, 중소기업 제품의 공동전시·공동판매 등의 사업을 지원하기 위하여 조합, 사업조합, 연합회 및 중앙회에 지방자치단체의 공유재산인 부지나 시설을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다.  
 ③ 중앙회 회장은 조합, 사업조합, 연합회 또는 중앙회의 발전에 관하여 정부에 의견을 제출할 수 있다.

### 6) 노동공제회와 금융·보험업 관련 법과의 상충 문제 해결<sup>5)</sup>

- 중·장기적으로는 공제와 보험의 유사성에 따른 공제에 대한 보험업법 적용 문제 등 타 법률과의 상충문제도 해결해야 할 과제이다.
- [표 3]에서 제시한 공제회 관련 법중 일부는 ‘보험업법 적용 배제’를 명시적으로 규정한 경우도 있지만(소기업·소상공인공제, 중소기업협동조합), 일부 공제회는 당해 공제에 대해서 보험법 적용 배제 규정을 명확히 두고 있지 않은 경우도 상당수 존재하고 있다(소방공제회법, 한국교직원공제회법, 경찰공제회법, 과학기술인공제회법 등). 공제회 내에서도 보험업법 적용

5) 해당 내용은 정흥준외(2020:5장)에 기반하고 있다.

문제가 일관되게 정리되지 못하고 있는 것이다.

- 공제와 보험은 본질적인 기능·역할이 유사하기에 재벌 계열의 민간 보험업체들은 경쟁 형평성<sup>6)</sup>을 이유로 모든 공제에 보험업법 전면 적용을 지속적으로 요구해 왔다. ‘동일 기능, 동일 규제’ 입장을 견지해 온 금융 감독당국도 보험업법 적용에 찬성해 왔다.
- 보험업법 적용시 감독당국의 엄격한 지휘·감독·관리가 불가피하다. 원칙적으로도 노동공제회 운영에서 엄격한 회계 원칙 적용 및 관리가 무엇보다 중요하고 필요하기도 하다. 하지만, 감독당국의 지휘·감독·관리는 노동공제회의 경우에 자주성 침해 문제가 발생할 수 있다.
- 위 문제는 노동조합이 직접 공제회를 운영할 경우에는 공제회 회원이 특정되기에 별다른 문제가 양될 수 있지만 불특정 다수 노동자를 대상으로 하는 지역 차원의 노동공제회에서는 문제가 될 수 있는 여지가 상존하고 있다는 점에서 법상의 상치 문제는 해결할 필요가 있다.

○ 공제와 금융의 유사성에 따른 관련 법률의 적용 문제도 제기될 수 있다. 대부업법, 유사수신 행위의 규제에 관한 법률과의 상치 문제이다.

- 노동공제회의 사업중에서 대표적인 것이 회원으로부터 받은 공제료 등을 재원으로 하여 회원에 대해서 자금을 대여하거나(소액 대출), 일정 기간 공제료를 납부하면 목돈을 지급하는 것이 있을 수 있다.
- 공제회가 회원에 대해서 금융기관 역할을 하는 것은 공제의 핵심적인 기능 중에 하나이다. 특히 노동공제회 회원의 상당 수는 금융 접근성이 낮은 비정규·불안정 노동자일 수밖에 없다는 점에서 공제회의 금융기관 역할은 더 필요하기도 하다.
- 하지만 대상이 특정되지 않은 노동공제회의 금융 행위는 관련 법에 따른 등록이나 인허가를 받지 않으면 위 법률들에 따라 제재를 받을 수 있다는 문제점을 안고 있다. 현재까지는 현실화되지는 않았지만, 여·수신 관련 법률과의 상치 문제 또한 명확히 규정할 필요가 있다.

6) 공제와 비교시 민간 보험업계가 주장하는 불이익은 크게 3가지이다. 첫째는 공제는 경영(은행+보험)을 허용하기에 업무 영역에서 보험업계보다 자유로우며 둘째, 공제는 보험회사와 비교시 낮은 요율을 적용받아 영업에서 더 자유롭고, 셋째 공제에 대한 교육세 면세로 영업비용상 유리한 위치에 있다는 점이다(오영수의, 2011:116-117).

## < 참고 문헌 >

김준영·권혜자·최기성·연보라·박비곤 (2018). 『플랫폼경제종사자 규모 추정과 특성 분석』, 한국고용정보원.

김형탁 (2019), ‘노동자와 공제 - 봉제인공제회를 중심으로’, 『노동공제회의 실험과 노동자 조직화 전망』, 봉제인공제회 창립기념 토론회 자료집.

문종찬 (2021), ‘노동자 조직화 측면에서 노동공제운동’, 『노동공제의 문을 열다 : 경험과 생각』, 풀빵.

손정순 (2019), ‘지역지회 조직화 사례 : 개별조합원제를 이용한 중소기업사업장 조직화’, mimeo.

오영수·김경환·박정희 (2011), 『일반 공제사업 규제의 합리화 방안』, 보험연구원.

장지연·정민주 (2019), 「플랫폼노동 실태 파악을 위한 통계·설문 방안 검토」, 일자리 기획단.

장진희·손정순·이향숙 (2020), 「플랫폼노동 종사자 보호를 위한 공제회 설립방안 : 플랫폼노동 실태조사를 중심으로」, 한국노총 중앙연구원.

정홍준 (2019), ‘특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근’, 『고용·노동브리프』, 제 88호 (2019-3).

정홍준·김형탁·정영훈·엄형식 (2020), 「불안정고용 노동자 사회안전망 구축을 위한 노동공제회 활성화 방안 연구」, 서울과학기술대학교 산학협력단.

최창희·홍민지 (2020), 『공제보험 현황 조사』, 보험연구원.

Adams-Prassl, J. (2018), *Humans as a Service*, (국역 : 이영주 (2020), 『플랫폼 노동은 상품이 아니다』, 숲 쉬는 책공장).

Eurofound (2018), *Employment and working conditions of selected types of platform work*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

# 노동자의 자조조직으로서 노동공제조합의 입법화 방안

정영훈 연구위원 (한국노동연구원)



## I. 노동공제조합 입법의 필요성 : 현행 공제 관련 법제도의 한계

### 1. 보험업법, 대부업법, 유사수신행위법의 위반 문제

- 사법(私法)의 일반적 원칙은 법에서 금지·제한하고 있는 행위 이외에는 행위 주체가 자유롭게 할 수 있어야 함
  - 따라서 어떠한 행위가 법에서 금지·제한되고 있는지를 명확히 하는 것이 중요하데, 그러기 위해서는 법이 금지·제한하고 있는 행위의 개념이 명확히 되어야 함
  - 금지·제한을 규정하는 강행규정의 경우뿐만 아니라 해당 행위에 대해서 임의규정이 존재하는 경우에 당해 행위에 관해서 당사자의 합의가 없는 경우에는 임의규정이 적용되기 때문에 임의규정의 대상이 되는 해당 행위의 개념을 명확히 하는 것이 중요함
- 공제에 대한 법적 정의
  - “공제”에 대해서는 국내외의 단체·기구나 연구자에 의해서 정의가 내려져 있지만, 우리나라의 실정 법률에서 공제에 대한 정의를 찾아보기는 매우 어려움.
  - 한국교직원공제회법, 경찰공제회법, 군인공제회법 등과 같이 법 소정의 자격을 갖춘 회원을 대상으로 공제를 실시하는 것이 주된 목적으로 제정된 법률도 상당수에 이르고, 공제의 실시·허용 및 금지·제한을 규정하고 있는 법률 조항이 상당수에 이르고 있지만, 이들 법률에서 공제를 명확히 법적으로 정의하고 있는 법 조항은 찾아보기가 매우 어려움
  - 현행 법률 중에서 “공제”의 의미를 규정하고 있는 법률은 협동조합기본법이 유일한 것으로 보임.<sup>1)</sup> 동 법 제80조의2 제1항은 “제80조 제3항에도 불구하고 연합회는 회원

1) 소득세법 제16조은 이자소득세의 부과 대상인 이자소득을 규정하고 있는데, 제1항 제10호에 “10. 대통령령으로 정하는 직장공제회 초과반환금”라고 규정하고 있음. 소득세법 시행령 제26조는 대통령령으로 정하는 직장공제회에 대해서 “민법 제32조와 그 밖의 법률에 따라 설립된 공제회·공제조합(이와 유사한 단체를 포함한다)으로서 동일 직장이나 직종에 종사하는 근로자들의 생활안정, 복리증진 또는



들의 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.” 고 하여 “공제사업” 을 간접적으로 정의하고 있음<sup>2)</sup>

- 협동조합기본법이 기획재정부 소관 법령이라는 점에서, 즉 공제에 대한 기획재정부의 이해를 추측해 볼 수 있다는 점에서 이러한 정의는 “공제” 의 법적 정의를 확인한 데 있어서 매우 중요할 것임
- 이 정의에서 핵심적인 의미를 가지는 용어는 ‘회원 상호간 부조’, ‘상호부조의 목적을 위한 회원의 공제료 납부’, ‘적립금’, ‘공제료를 납부한 회원에 대한 일정한 급여의 제공’ 의 제공이라고 할 수 있음. 이러한 공제의 비영리성과 출자와 혜택의 대상의 특정성 또는 폐쇄성을 의미하는 것으로 이는 공제와 여타 개념의 구분을 핵심적인 역할을 하게 됨
- 결국 공제라는 이름 하에 이루어지는 각종 사업에 대해서 그것이 공제인지 여부는 위의 핵심 징표를 갖추고 있는지를 개별적으로 검토하여 판단할 수밖에 없음. 하지만 공제는 여타의 법제도에서 규율되는 행위와 유형적·개념적 동질성을 가지고 있기 때문에 그 구분이 쉽지 않음
- 더군다나 이에 관한 명확한 판례나 행정해석이 존재하는 것도 아님

○ 공제와 보험의 유사성에 따른 공제에 대한 보험업법의 적용 가능성

- 공제로서 이루어지는 몇 가지 사업 중에서 현행 법률에서 강하게 규제되는 유형적·개념적으로 동질적이거나 유사한 행위는 금융과 보험임
- 위에서 본 협동조합기본법의 공제에 대한 정의에는 보험의 원칙이라고 할 수 있는, 위험분담의 원리, 대수의 법칙, 수지상등의 원칙, 급부·반대급부 균등의 원칙 등이 어느 정도 드러나 있음
- 공제가 보험과 본질적으로 동일한 핵심 징표를 가지고 있다는 점은 상법 제664조에서 “보험” 에 관한 제4편의 규정은 “그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 상호보험(相互保險), 공제(共濟), 그 밖에 이에 준하는 계약에 준용한다.” 고 하고 있는 점에서도 잘 드러남. 상법 제638조는 보험계약에 대해서 “보험계약은 당사자 일방이 약정한 보험료를 지급하고 재산 또는 생명이나 신체에 불확정한 사고가 발생할 경우에 상대

상호부조 등을 목적으로 구성된 단체를 말한다.”고 하고 있음. 시행령에서는 공제 목적으로 설립된 단체 중에서 민법 제32조와 그 밖의 법률에 따라서 설립된 단체를 규정하고 있을 뿐, 공제의 의미에 대해서는 전혀 언급하고 있지 않음.

2) 공정거래위원회의 소관 법령인 소비자생활협동조합, 중소기업벤처기업부 소관의 중소기업협동조합법에서도 “공제”에 대해서 규정하고 있는 조항이 다수 있지만, 공제의 의미에 대해서는 아무런 언급이 없음.

방이 일정한 보험금이나 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정함으로써 효력이 생긴다.” 고 하여 “재산 또는 생명이나 신체에 불확정한 사고가 발생할 경우” 에 보험료 지불에 대한 대가로서 일정한 금원을 지급 받는 것을 보험이라고 정의하고 있음.

- 보험업법의 정의도 이와 대동소이한데, 보험업법 제2조 제2호는 보험업을 “보험업이란 보험상품의 취급과 관련하여 발생하는 보험의 인수(引受), 보험료 수수 및 보험금 지급 등을 영업” 을 의미한다고 하고, 제2조 제1호에서는 보험상품에 대해서 “위험보장을 목적으로 우연한 사건 발생에 관하여 금전 및 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정하고 대가를 수수(授受)하는 계약” 이라고 정의하고 있음.
- 그런데 제2조 제1호에서는 보험상품 중에서 대통령으로 정하는 것은 제외한다고 되어 있는데, 시행령에서는 고용보험법에 따른 고용보험을 비롯한 4대 사회보험과 할부거래에 관한 법률 제2조 제2호에 따른 선불식 할부계약(대표적인 예가 상조계약임)을 제외하고 있지만, 공제계약은 제외하고 있지 않음
- 공제로서 이루어지는 사업 중에 공제회에 가입하여 공제료를 납부한 회원에게 발생한 재산 또는 생명이나 신체에 불확정한 사고에 대해서 일정한 금원을 지급하는 것은 보험과 유형적·개념적으로 동질적인 징표를 가지고 있다는 점은 부인할 수 없음. 공제에 관해서 규정하고 있는 법률에서 해당 공제에 대해서는 ‘보험업법을 적용하지 않는다’ 고 하는 명시적으로 규정하고 있는 점에서 단적으로 드러남. 예를 들어 중소기업협동조합법 제121조(이른바 노란우산공제)는 “소기업·소상공인공제에 관하여는 「보험업법」 을 적용하지 아니한다.” 고 규정하고 있는 것처럼 해당 법률에서 공제에 관해서 규정하고 그 공제에 대해서 보험업법의 적용을 배제하고 있는 법률은 상당히 많음
- 공제 중 일부는 보험에 본질적으로 유사하지만 보험업법 및 그 하위 법령에서는 공제에 대해서 보험업법이 적용될지 여부에 대해서 어떠한 언급도 없음. 반대로 공제의 실시를 규정한 법률 중에는 상당히 많은 법률에서는 당해 공제에 대해서 보험법이 적용되지 않는다고 하는 규정을 명확히 두고 있음
- 그런데 공제의 실시를 규정한 법률 중에는 당해 공제에 대해서 보험법이 적용되지 않는다고 하는 규정을 명확히 두고 있지 않은 경우도 상당히 존재함. 경찰공제회법, 소방공제회법, 한국교직원공제회법, 경찰공제회법, 과학기술인공제회법 등과 같이 특정 직역 종사자를 대상으로 하여 공제사업을 실시를 목적으로 제정된 법률에서는 보험업법의 적용을 배제한다는 명시적인 규정이 없음
- 공제의 규모가 클수록 보험과의 동질성 문제는 더욱 크게 부각되어 보험업법의 적용을 받아야 하는 요구가 강해짐
- 보험업계는 보험업에 따른 규제 하에서 보험업을 영위하는 자신들과의 경쟁의 형평성

등을 문제 삼으면서 관련 법률에 근거하여 공제라는 명목으로 실질적으로 보험업을 영위하는 협동조합이나 단체에 대해서도 보험업에 따른 규제가 이루어져야 한다고 지속적으로 요구하고 있음

- 금융당국은 보험업과의 공정경쟁 확보 및 공제 계약자의 보호를 목적으로 2002년 보험업법 전면 개정을 준비하면서 일정 요건에 해당하는 공제에 대해서는 보험업법 일부를 적용하려고 한 적이 있음. 이 때 금융당국은 보험업법이 적용되어야 하는 공제로서 농협공제와 같은 회원이 아닌 일반인을 가입시키는 공제, 택시공제나 건설공제와 같이 규모가 큰 공제를 들었음. 후자에 관해서는 회원 1,500명 이상 또는 연간수입 보험료 100억원 이상을 들었음. 다만, 보험금 급부를 주목적으로 하지 않는 직장상조회 성격의 공제 및 소규모 공제에 대하여는 현행대로 보험업법의 적용을 배제한다고 하였음

○ 공제와 금융의 유사성과 그에 따른 관련 법률의 적용 문제

- 공제로서 이루어지는 것 중에서 대표적인 것이 회원으로부터 받은 공제료 등을 재원으로 하여 회원에 대해서 자금을 대여하거나 일정 기간 공제료를 납부하면 목돈을 지급하는 것이 있음. 전자를 여신행위 후자를 수신행위라고 흔히 부르는데, 이를 통칭하여 금융이라고 부름
- 공제회가 회원에 대해서 금융의 역할을 하는 것은 공제의 핵심적인 기능 중 하나라고 할 수 있는데, 이러한 여신행위나 수신행위는 관련 법에 따른 등록이나 인허가를 받지 않으면 제재를 받을 수 있음
- 공제를 주된 목적으로 한 단체는 아니지만 협동조합에 관한 법제도를 보면 협동조합 기본 제45조 제3항·제80조 제3항·제93조 제5항은 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합은 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 “금융 및 보험업을 영위할 수 없다.”고 하고 있음. 다만, 사회적협동조합에 대해서는 상호복리 증진을 위하여 주사업 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.”고 하여 일정한 범위 내에서 금융 및 보험의 역할을 할 수 있도록 하고 있음
- 이처럼 사회적협동조합에 한해서 제한적으로나마 금융 및 보험의 역할을 할 수 있도록 한 것은 사회적협동조합은 협동조합과는 달리 사회적 역할을 하는 비영리법인이기 때문임. 그런데 이 법규에 중요한 것은 원칙적으로 “금융 및 보험업을 영위할 수 없다.”고 하고 예외적으로 비영리법인인 사회적협동조합에 대해서는 제한적이며 이를 가능하게 하고 있는 점임. 이는 금융 및 보험 관련 업무를 “업”으로 영위하였는지 여

부는 그것을 “영업”, 즉 “영리를 목적으로 계속 반복하여 행하는 것”일 필요가 없다는 점을 보여줌. 즉 공제를 목적으로 단체가 비영리를 표방한다고 하여도 금융 및 보험 관련 업무를 계속적·반복적으로 한다면 “금융 및 보험업”을 영위한다고 평가될 수 있다는 점임.

○ 공제와 금융의 유사성과 그에 따른 관련 법률의 적용 문제 - 여신행위에 관한 문제

- 여신행위에 관해서 보면 법 위반이 문제될 수 있는 것이 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률(약칭 대부업법)인데, 대부업법 제2조 제1호에서 대부업을 “대부업”이란 금전의 대부를 업(業)으로 하는 행위라고 규정하고 있기 때문임. 따라서 공제로서 금전의 대부를 계속적·반복적으로 한다면 대부업을 영위한다고 볼 여지가 발생함
- 하지만 대부업법의 적용에 대해서는 그다지 문제가 없을 것으로 판단됨. 대부업법에서는 ① 사업자가 그 종업원에게 대부하는 경우, ② 노동조합에 따라 설립된 노동조합이 그 구성원에게 대부하는 경우, ③ 국가 또는 지방자치단체가 대부하는 경우, ④ 민법이나 그 밖의 법률에 따라 설립된 비영리법인이 정관에서 정한 목적의 범위에서 대부하는 경우를 대부업법의 적용 예외로 규정하고 있기 때문에 공제를 실시하는 단체가 비영리법인이거나 노동조합인 경우에는 대부업의 적용을 받지 않게 됨. 또한, 법원은 대부를 “업으로 한다”는 것에 관한 판단에 있어서 금전의 대부의 반복계속성 여부, 영업성의 유무, 그 행위의 목적이거나 규모·횟수·기간·태양 등의 여러 사정을 종합적으로 고려하여 사회통념에 따라 판단하여야 한다(대법원 2012. 3. 29. 선고 2011도1985 판결 등)고 하고 있기 때문에 그 대부의 성격이 공제의 성격을 유지하고 있는 한, 즉, 회원 간 상호부조를 목적으로 회원들이 각자 나누어 낸 공제료를 적립금으로 하여 그 적립금의 한도 내에서 공제료를 낸 회원들에게 소액의 대부를 한 것인 한 대부업법의 적용을 받지 않을 것임

○ 공제와 금융의 유사성과 그에 따른 관련 법률의 적용 문제 - 유사수신행위에 관한 문제

- 다음으로 수신행위에 관해서 보면 공제 단체가 회원으로부터 공제료를 받아서 목돈의 지급이나 재산 또는 생명이나 신체에 불확정한 사고가 발생한 경우에 급여를 지급하게 하는 행위가 유사수신행위의 규제에 관한 법률(약칭 유사수신행위법)에 저촉될 가능성이 있음. 유사수신행위법은 금지 대상인 유사수신행위를 “불특정 다수인으로부터 자금을 조달하는 것을 업(業)으로 하는 행위”로서 ① 장래에 출자금의 전액 또는 이를 초과하는 금액을 지급할 것을 약정하고 출자금을 받는 행위, ② 장래에 원금의 전액 또는 이를 초과하는 금액을 지급할 것을 약정하고 예금·적금·부금·예탁금

등의 명목으로 금전을 받는 행위, ③ 장래에 발행가액(發行價額) 또는 매출가액 이상으로 재매입(再買入)할 것을 약정하고 사채(社債)를 발행하거나 매출하는 행위, ④장래의 경제적 손실을 금전이나 유가증권으로 보전(補填)하여 줄 것을 약정하고 회비 등의 명목으로 금전을 받는 행위를 규정하고 있음.

- 공제회의 사업이 유사수신행위법에 저촉되는지 여부에 관해서는 “불특정 다수인으로부터 자금을 조달하는 것”이라는 요건에 해당하는지에 달려 있음. 공제회는 회원 간 상호부조를 하는 것이고, 회원이 납부한 공제료를 재원으로 사업을 하는 것이기 때문에 “불특정 다수인”으로 자금을 조달한다는 것이라는 요건에 해당되지 않을 것으로 보임.
- 그런데 대법원의 해석을 보면 이에 관해서 매우 신중하게 판단하여 할 것으로 생각됨. 대법원은 “광고를 통하여 투자자를 모집하는 등 전혀 면식이 없는 사람으로부터 자금을 조달하는 경우뿐만 아니라 평소 알고 지내는 사람에게 직접 투자를 권유하여 자금을 조달하는 경우라도, 그 자금조달 행위의 구조나 성격상 어느 누구라도 희망을 하면 투자에 참여할 수 있는 기회가 열려 있다고 한다면 이는 불특정 다수인으로부터 자금을 조달하는 행위로서 유사수신행위에 해당한다고 봄이 상당하다.” (대법원 2006. 5. 26., 선고, 2006도1614)고 하고 있음. 대법원은 전국교수공제회 사건에서 “전국교수공제회의 회원 자격은 전임강사 이상의 대학교수 및 배우자로 제한되어 있다고 하더라도, 이는 형식상의 제한에 불과할 뿐, 자금조달 대상자의 인적 범위가 상당 부분 확대될 수 있는 가능성이 존재하는 이상, 어느 누구라도 희망을 하면 전국교수공제회에 자금을 위탁할 수 있는 기회가 열려 있다고 할 수 있고, 결국 전국교수공제회의 자금조달은 ‘불특정 다수인’을 대상으로 하는 행위라고 봄이 상당하다.” (대법원 2013. 11. 14., 선고, 2013도9769)고 하였음. 이 판결에서 대법원은 “자금조달의 대상이 특정 직업군의 사람 등으로 제한되어 있더라도 달리 볼 것은 아니다.” 라고 하고 있음. 즉, 대법원은 전국교수공제회가 전임강사 이상의 대학교수와 그 배우자로 회원자격을 한정하고 있다고 하더라도, ① 전국교수공제회는 연 4회 공제회 미가입 교수들에게 가입을 권유하는 홍보물을 보내는데, 홍보물에는 지로용지, 전국교수공제회 간행물, 입금금액 대비 장래 수익을 표시한 도표 등이 첨부되어 있고, 한 회에 발송되는 홍보물의 수는 7-8만 부에 육박하며 그 우편 발송비만도 연 약 3억 원에 이르는 점, ② 전국교수공제회는 광고비 명목으로 따로 연 2억 원을 사용하고 있고 위와 같이 회원가입 권유를 통한 투자자 모집이나 자금조달은 전혀 친분이나 면식이 없는 사람들을 상대로 한 무차별적인 광고 및 홍보물 등을 통하여 이루어진 점 등을 근거로 하여 그 회원들로부터 장기공제적금이나 목돈수탁금 등 명목으로 돈을 받은 것은 ‘불특정 다수인’으로부터 자금을 조달하는 행위로서 유사수신행위에 해당한다고 판단하였다.<sup>3)</sup>

- 이와 같은 대법원의 해석을 보면 모집대상을 특정한 직업 집단을 대상으로 한정하고 있더라도 모집 대상의 규모, 모집을 위한 홍보 방법, 모집 대상 간의 관계성 등에 비추어 볼 때 공제의 회원 범위가 상당히 광범위한 경우에는 별도 인허가 없이 유사수신행위법 제2조 각 호의 행위를 하는 경우에는 유사수신행위법에 저촉될 위험성이 높음

## 2. 공제에 관한 법적 규율의 비체계성

### ○ 보험업법 등의 규제 법률과 공제와의 관계에 관한 체계적 규율의 부존재

- 위에서 본 바와 공제는 보험업법, 대부업법, 유사수신행위법과 저촉될 가능성이 존재하지만, 이들 법률에서는 공제를 어떻게 규율해야 할 것인지에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않음. 물론 대부업법은 적용 제외로서 노동조합이나 비영리법인 등이 행하는 대부에 대해서는 법의 적용을 배제하고 있기 때문에 공제를 실시하는 단체가 노동조합이나 비영리법인 등이라면 적어도 대부업법 위반의 문제는 발생하지 않을 것임. 하지만 대부업법도 명확히 공제를 언급하고 있지 않다는 점에서 공제와의 관계에서 동 법 위반의 문제는 여전히 존재함.
- 더군다나 이들 법률과 공제가 어떠한 관계에 있는지에 대해서 주무 관청의 행정해석이나 지침, 예규 등도 부재한 상황임
- 공제의 설립 및 운영 등에 관한 일반 법률이 부재한 상황에서 저축의 우려가 높은 행

3) ○○의사복지공제회 사건에서도 대법원은 역시 동일한 기준을 적용하여, “○○의사복지공제회공제회의 회원가입 자격이 ‘전국 단위 병원 전공의협의회에 소속된 전공의’로 제한되어 있기는 하였으나, 회원으로 가입한 모든 전공의들에게 예탁금을 맡길 수 있는 기회가 주어졌고, 그와 같은 회원가입 자격을 가지는 전국의 전공의 숫자가 약 15,000명 정도에 이르러 그들 대부분이 피고인들과는 전혀 안면이 없는 사람들이었을 뿐만 아니라 그 범위도 계속 증감·변동하므로 피고인들로서는 홈페이지 등을 통한 광고, 회원가입을 권유하는 공문 발송, 병원별 설명회 개최 등을 통하여 투자자를 모집할 수밖에 없었으며, 투자자들도 이를 통하여 간접적으로 정보를 제공받고 투자 여부를 결정한 뒤 공소사실 기재와 같이 예탁금 명목으로 금전을 지급한 사실”을 확인한 뒤에, “이러한 사실관계에 비추어 보면, 피고인들은 자금조달 대상자가 ○○의사복지공제회의 회원가입 자격을 갖추고 있는 한 그들의 개성 또는 특성이나 상호 간의 관계 등을 묻지 아니한 채 그들로부터 예탁금 명목으로 금전을 받은 것으로 볼 수 있다.”고 하면서, “이러한 사정을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 비록 피고인들은 자금조달 대상자의 자격을 대한민국의 전공의로 제한하였지만 자금조달을 계획할 당초부터 자금조달 대상자가 개별적으로 특정되어 있지는 아니하였다고 볼 수 있으므로, 그러한 방식으로 예탁금을 받는 행위는 불특정 다수인으로부터 자금을 조달하는 행위로서 「유사수신행위의 규제에 관한 법률」에서 금지하는 유사수신행위에 해당한다고 할 것이다.”고 판단하고 있음(대법원 2013. 11. 14. 선고 2012도6674 판결). 이 사건에 원심은 서울고등법원은 “원심은 그 판시와 같은 사정들을 근거로 ○○의사복지공제회 회원의 범위가 전공의라는 특정한 직업을 가진 사람들로 한정되어 있어 비록 피고인들이 직접 안면이 없는 사람으로부터 자금을 모집하였더라도 이를 두고 누구라도 희망하면 투자에 참여할 수 있는 기회가 열려 있었다고 속단하기는 어려우므로, 피고인들의 자금모집행위는 「유사수신행위의 규제에 관한 법률」에서 말하는 유사수신행위에 해당한다고 볼 수 없고, 달리 피고인들이 전공의가 아닌 사람에게서도 자금을 모집하였다는 사실을 인정할 만한 증거가 없다는 이유로 이 사건 공소사실 중 원심판결 별지 범죄일람표 2 내지 7 기재 금전 수수에 관한 「유사수신행위의 규제에 관한 법률」 위반의 점에 대하여 무죄를 선고하였다.

위를 규제하는 법률에서조차 공제와의 관계에 대해서 명확히 규정하고 있지 않은 것은 공제의 설립과 운영에 있어서 큰 리스크 요인이 됨

- 공제와 이들 법률 간의 저축 문제에 관해서 법률에 그 실시 근거가 있는 공제의 경우에는 해당 근거 법률에서 보험업법 등과의 적용 관계를 명확히 규정하고 있는 경우에는 해결될 수 있을 것임. 위에서 언급한 바와 같이 보험업법의 적용을 명확히 배제하고 있는 법률이 상당수에 존재함. 그러나 공제를 규정하고 있는 법률을 보면 보험업법의 적용 관계에 있어서 어느 법률에서는 명확히 공제에 대해서 보험업법의 적용을 배제하지만, 어느 법률에서는 보험업법의 적용에 관해서는 아무런 언급이 없는 경우가 있음. 어느 법률에는 보험업법과의 적용 관계에 대해서 명확한 규정이 있는데, 어느 법률에는 왜 없는지에 관한 기준이나 근거를 전혀 알 수도 없음

#### ○ 공제에 관한 체계적인 규율의 부재

- 공제의 실시와 운영에 관해서 근거 법률이 존재하더라도 그 규율의 내용은 천차만별임
- 공제에 관해서는 가장 낮은 수준의 규율 중에는 특정 행위에 수반되는 우연한 사고 발생에 대비하여 보험 또는 공제를 가입하게 하도록 것임. 예를 들어 생활체육진흥법 제12조는 생활체육대회를 개최하거나 생활체육 강습을 하려는 생활체육단체 등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 보험 또는 공제(共濟)에 가입하여야 한다고 규정하고 있을 뿐, 이러한 공제를 무엇을 의미하는지에 대해서 해당 법률뿐만 아니라 시행령, 시행규칙 등에도 아무런 언급이 없음
- 이러한 수준보다 다소 높은 수준의 규율을 하는 경우는 공제에 가입을 의무를 규정하고 공제에 관한 사항은 명령과 규칙에 위임하는 경우임. 예를 들어 법무사법 제26조는 손해배상책임을 담보하기 위하여 이행보증보험 또는 공제 가입 의무를 정하고 있는데, 공제에 관해서 법무사법 제67조는 대한법무사협회로 하여금 제26조에 법무사의 손해배상책임을 보장하기 위하여 대한법무사협회 회칙으로 정하는 바에 따라 공제사업(共濟事業)을 할 수 있다고 하면서 공제사업을 하려면 공제사업의 범위, 공제계약의 내용, 공제금, 공제료 등 공제사업의 운영에 필요한 사항을 정한 공제규정(共濟規程)을 제정하여 대법원장의 승인을 받아야 한다고 규정하고 있음
- 이와 같이 공제 중에는 특정 직역 종사자 및 특정 사업자의 업무상 배상 책임을 담보하기 위한 방법으로 공제에 관해서 규정한 법률이 상당히 많은데, 각 법률의 규율의 내용과 수준도 역시 천차만별임. 소관 부처 별로 그리고 업무상 위험의 수준 등이 다르기 때문에 규율의 내용과 수준도 각기 다를 수밖에 없다는 사정을 감안하여도 공제

에 관한 규율 수준은 천차만별임

- 공제에 관한 가장 높은 수준의 규율은 특정 직역 종사자를 대상으로 하는 공제회의 설립 및 운영 등을 목적으로 하는 법률이라고 할 수 있음. 한국교직원공제법 등을 보면 공제의 설립, 운영, 감독 등에 관해서 매우 상세하게 규정하고 있음

#### 3. 공제를 실시·운영할 적절한 단체법적 형식의 부재

##### ○ 공제의 집단성

- 공제는 회원 간 상호부조를 목적으로 회원들이 각자 나누어 낸 공제료를 적립금으로 하여 그 적립금의 한도 내에서 공제료를 낸 회원들을 위하여 실시하는 사업이기 때문에 필연적으로 공제는 단체를 통해서 운영될 수 밖에 없음
- 그런데 공제는 본질적으로 재산적 거래를 수반하기 때문에 단체 자체가 재산적 거래에서 법적 주체가 될 수 있어야 함. 그렇다면 그 단체가 법인의 형태를 갖추고 있어야 하는데, 위에서 본 바와 같이 비영리법인으로 공제를 수행하는 것은 법적으로도 현실적으로 매우 어려움
- 아래에서는 민법 제32조에 의한 법인, 그리고 기타 법률에서 공제의 실시와 운영에 적합한 체제를 갖추고 있는 단체를 규정하고 있는지 보고, 그 단체의 형태로서 공제를 적절하고 효과적으로 수행할 수 있는지에 대해서 살펴봄

##### ○ 민법 제32조에 따라 설립된 법인의 공제 가능 여부

- 법률에 의해서 어떠한 단체나 개인에게 일정한 공제를 실시할 있도록 하고 있는 경우에는 별다른 문제가 없을 것임. 이 경우에는 심지어 보험업법 등의 적용에 관한 명확히 규정하고 있지 않더라도 법에서 정하는 내용의 공제사업만을 영위한다면 보험업 등과의 저축도 크게 문제가 되지 않을 것임
- 보험업법 등과의 저축이 없다는 가정 하에 위와 같이 개별 법률이 없는 경우에는 단체나 개인이 공제할 수 있을 것인지 의문이 제기됨. 특히 문제가 되는 것이 개별 법률이 아니라 정관상의 목적에 ‘공제’를 정하여 민법 제32조에 근거하여 주무관청의 허가를 얻어서 설립된 비영리법인이 공제사업을 하였을 때 설립 허가 관청의 허가에 의해서 해당 비영리법인의 공제가 보험업법 등과의 저축 문제가 해소될 수 있을지임
- 민법 제32조는 법인의 설립 허가는 주무관청이 한다고 되어 있는데, 비영리법인의 설립과 허가는 소관 사업 주무관청, 즉 중앙행정기관(부·처·청)이 행함. 중앙행정기관별로 『비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙』을 제정하여 법인업무를 처리함. 따라서 설립 허가 절차는 주무관청에 따라 다를 수 있음. 그런데 법인의 활동범위가 특

별시·광역시·도의 관할구역에 한정되는 경우 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 따라 해당 법인의 주된 사무소가 소재하는 지역의 시·도지사가 허가 및 감독 권한을 갖고 있음.

- 중앙행정기관이나 시·도지사의 법인 설립 허가에 관한 실무 행정을 보면 정관과 사업계획서에 “공제”를 기재하는 경우 법인 설립 허가가 매우 어렵다고 함
- 이러한 현실에도 불구하고 개별 법률에서 공제의 실시·운영에 관한 명확한 근거가 없음에도 민법 제32조에 따라서 설립된 법인이 공제를 실시·운영하고 있는 경우가 있음. 예를 들어 2011년에 설립 허가된 재단법인 스포츠안전재단(주무관청은 문화체육관광부) 생활체육진흥법 제12조가 규정하고 있는 공제 사업을 하고 있음. 스포츠안전재단의 정관에 기재된 목적을 보면, 이 “ 법인은 「민법」 제32조 및 「문화체육관광부 및 문화재청 소관 비영리법인의 감독에 관한 규칙」에 따라 스포츠 활동(「국민체육진흥법」 제2조 제2호의 전문체육 및 제2조 제3호의 생활체육을 포괄한다)에 따른 안전사고를 예방하고 각종 스포츠 관련 사고에 대한 공제사업 및 위료구호사업을 추진하여 안전한 스포츠 환경 조성에 기여함을 목적으로 한다.”고 하여 공제사업을 한다는 점을 명확히 언급하고 있음. 사단법인 태권도공제회는 별다른 법적 근거가 없지만 공제 사업을 주된 목적으로 경기도지사로부터 2018년에 법인 설립 허가를 받았음. 사단법인 태권도공제회의 법인설립허가증에서 기재된 목적을 보면, 그 첫 번째로 “회원의 업무상 재해 및 교육·대회·심사 간 손실을 보상하는 상호부조의 손해공제사업”으로 되어 있고, 정관에서도 마찬가지로 기재되어 있음<sup>4)</sup>.
- 재단법인 스포츠안전재단과 사단법인 태권도공제회는 공제 사업의 실시·운영에 관한 개별 법령의 근거가 없는 상황에서 민법 제32조에 근거하여 주로 공제의 실시·운영을 목적으로 설립되었다는 점은 명확함. 이와 같은 사례는 정관과 사업계획서에 공제를 기재하고, 주무관청이 이러한 법인의 설립을 허가하는 경우에는 보험업법 등과의 관계에서 법 위반의 시비 없이 공제 사업을 할 수 있다는 점을 시사함
- 민법 제32조에 근거하는 법인이지만, 그 설립이 조례에 의해서 추진되고 지원되는 경우가 있음. 2010년에 설립허가된 경기도사회복지공제회는 경기도의 경기도사회복지공제회 설립 및 운영에 관한 조례에 근거하고 경기도가 추진하고 지원하고 있었음. 경기도사회복지공제회는 이 조례에 의해서 경기도가 설립을 추진하고, 설립 허가는 경기도 지사에 의해서 이루어졌음.
- 그런데 문제는 이러한 법적 가능성이 있지만, 법인 설립을 허가할지 여부는 주무 관청의 매우 넓은 재량에 맡겨져 있어서, 공제를 목적으로 하는 법인의 설립에 대해서는

4) 사단법인 태권도공제회의 설립 경위, 공제계약약관 등에 관해서는 사단법인 태권도공제회 홈페이지 참조(<http://www.tmba.co.kr/main>)

주무 관청이 합리적인 이유만을 들어서 설립 허가를 거부하는 처분을 하여도 거부 처분의 취소를 다투는 행정소송에서 승소하기 거의 불가능함. 이에 관한 대법원 판결을 보면 “민법은 제31조에서 “법인은 법률의 규정에 의함이 아니면 성립하지 못한다.”고 규정하여 법인의 자유설립을 부정하고 있고, 제32조에서 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.”고 규정하여 비영리법인의 설립에 관하여 허가주의를 채용하고 있으며, 현행 법령상 비영리법인의 설립허가에 관한 구체적인 기준이 정하여져 있지 아니하므로, 비영리법인의 설립허가를 할 것인지 여부는 주무관청의 정책적 판단에 따른 재량에 맡겨져 있다고 할 것이다.”라고 하면서, “따라서 주무관청의 법인설립불허가처분에 사실의 기초를 결여하였다든지 또는 사회관념상 현저하게 타당성을 잃었다는 등의 사유가 있지 아니하고, 주무관청이 그와 같은 결론에 이르게 된 판단과정에 일응의 합리성이 있음을 부정할 수 없는 경우에는, 다른 특별한 사정이 없는 한 그 불허가처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 할 수 없다.”고 하고 있음.

- 이러한 판결에 의하면 공제를 목적으로 하는 법인 설립이 정책적으로 볼 때 적절하지 않다고 생각되는 경우에는 주무관청은 “일응의 합리성”만 있어서 이를 들어서 설립을 불허하여도 승소할 가능성이 없음.
- 이와 같이 보면 공제를 목적에 포함하는 법인의 설립은 중앙행정관청과 시도 지사의 재량에 전적으로 달려 있어서 법인을 통한 공제의 보급 확대는 거의 불가능할 것임

#### ○ 노동조합을 통한 공제와 그 한계

- “노동조합”은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체임(노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제4호). 노동조합의 이와 같은 정의 규정에서 알 수 있듯이 노동조합은 근로조건 유지·개선뿐만 아니라 경제적·사회적 지위를 도모하는 조직이기 때문에 노동조합의 조합원 간의 상호부조는 노동조합의 중요한 기능이라고 할 수 있음
- 공제는 노동조합의 본질에 부합하는 활동임. 이 점은 노동조합법 제2조 제4호 다.에서 “공제·수양 기타 복지사업만을 목적으로 하는 경우”에는 노동조합으로 보지 않겠다고 한 것의 반대 해석에서 잘 드러나 있음.
- 나아가 노동조합이 공제를 하는 것은 헌법 제33조 제1항에서 보장하는 단결권에서 보장하는 노동조합의 활용임. 따라서 법률이 노동조합의 공제 활동을 정당한 목적에 따라서 제한할 수는 있겠지만, 그 목적의 달성에 필요한 최소한의 범위를 넘어서 공제

활동을 제한할 수 없음. 이것은 법률에 의한 제한뿐만 아니라 보험법 등의 해석과 적용에 있어서 견지해야 할 중요한 원칙이라고 할 것임

- 노동조합은 법인격을 취득하지 않아도 소위 '권리능력 없는 사단'으로 취득되어 재산거래나 소송 등에서 마치 사단법인처럼 취급되기 때문에 공제사업을 하는 데 적합한 단체라고 할 수 있음
- 나아가 노동조합의 경우 법인격 취득도 간편함. 노동조합법 제6조에 따라서 근거하여 이루어지는 것으로서 민법 제32조에 따른 법인 설립보다 간편함. 노동조합법 제6조는 노동조합은 그 규약이 정하는 바에 의하여 법인으로 할 수 있도록 하고 있고, 노동조합이 당해 노동조합을 법인으로 하고자 할 경우에는 대통령이 정하는 바에 의하여 등기를 하면 됨. 등기에 관해서 노동조합법 시행령은 노동조합을 법인으로 하고자 할 때에는 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 등기소에 등기하여야 한다고 할 수 있음. 노동조합의 법인격 취득, 법인 등기는 민법 제32조와 같은 주무관청의 허가가 있어야 하는 것이 아니기 때문에<sup>5)</sup> 법인 설립이 매우 간단함.
- 노동조합이 공제사업을 하는 경우에 규모의 경제를 실현할 수 있음. 단위노동조합의 연합단체도 노동조합이기 때문에 연합단체인 노동조합이, 그리고 현행 노동조합법은 노동조합의 조직방식에 대해서도 아무런 제한을 두지 않고 있기 때문에 산별노조, 업종별노조, 지역일반노조 등이 공제사업을 실시한다면, 대규모의 공제도 보험업법 등과의 저촉 문제 없이 공제사업을 전개할 수 있음.
- 다만, 다음과 같은 두 가지의 한계가 있음. 첫째로, 노동조합은 어디까지나 근로자가 주체가 되어서 자주적으로 조직된 단체이기 때문에 노동조합의 공제는 그 조합원(또는 조합원의 가족)을 대상으로 할 수밖에 없는 한계가 있음. 즉 어떤 노동조합이 행하는 공제의 급여를 받기 위해서는 그 조합에 가입해야 한다는 한계가 있음. 즉, 조합원의 자격과 공제회의 자격이 동일해야 한다는 점은 노동조합에 의한 공제가 가지는 한계가 될 수 있음. 그리고 헌법 제33조 제1항에서 보장하는 단결권에 근거하여 노동조합법상의 근로자 개념이 근로기준법상의 근로자 개념보다 넓게 이해되지만, 노동조합법상의 근로자 개념에는 확장에 한계가 있음
- 둘째로 연합단체인 노동조합이나 산별노조가 대규모의 조합원을 대상으로 다양한 급여의 공제를 실시하는 경우 조합비와 분리하여 별도의 조직과 공제사업 재정을 운영하여 할 수 밖에 없음. 하지만, 공제사업의 계약자인 조합원 보호와 재정 건전성 등에 대한 규제가 노동조합의 자치적 통제와 노동조합법상의 재정 통제에 관한 규정에 근

5) 노동조합및노동관계조정법 제6조의 규정에 의하여 노동조합을 법인으로 하기 위한 등기를 신청하는 경우, 그 신청서에는 당해 노동조합의 규약과 노동조합법 제12조의 규정에 의한 신고증의 사본을 첨부하면 되고, 비송사건절차법 제63조 제2항 제3호에서 규정하는 주무관청의 허가서 또는 그 인증있는 등본은 첨부할 서면이 아니다(1999. 6. 24. 등기 3402-649 질의회답).

거할 수밖에 없어서 건전한 운영을 담보하는 데 한계가 발생할 수 있음. 노동조합법상의 재정과 회계에 관한 규정은 상당수에 이르지만, 대규모로 이루어지는 공제사업에 대해서 특화된 내용은 아님. 조합 규약에 '조합비 기타 회계에 관한 사항'을 규정하여야 한다거나 재정에 관한 장부와 서류를 주된 사무소에 비치하여야 한다는 규정 외에 노동조합의 모든 재원 및 용도, 주요한 기부자의 성명, 현재의 경리 상황 등에 대한 회계감사의 실시과 감사 결과의 공개 의무, 회계연도마다 결산 결과와 운영상황의 공표 및 이에 대한 조합원의 열람권, 결산결과와 운영상황에 관한 행정관청 보고 의무 등임

#### ○ 협동조합을 통한 공제와 그 한계

- 공제를 목적으로 하는 단체에 적합한 형태는 조합이라고 할 수 있음. 조합은 민법 13절(제703조부터 제724조)에 의해서 따라서 규율되는데, 조합은 계약에 의해서 형성됨. 하지만 계약에 의해서 형성된 조합에 의해서는 공제를 영위하는 것이 다소 부적합함. 민법상 계약에 의해서 형성되는 조합은 법인격이 없기 때문에 조합 특유의 재산 소유 관계나 의사결정 방법 등이 존재하는데, 이러한 특유의 법률관계가 상당한 규모의 조합원이 존재하여 공동의 목적을 달성하는 사업을 영위한 데 적지 않은 불편을 야기함
- 민법에 의한 조합이 가지는 이러한 불편을 해결하고자 만들어진 단체법적 제도가 협동조합이라고 할 수 있음. 협동조합법기본법에 의한 협동조합 외에 개별법에 근거를 가지고 있는 농업협동조합, 수산업협, 신용협동조합, 소비자생활협동조합, 새마을금고, 중소기업협동조합, 업연초협동조합, 산림협동조합이 모두 민법상 계약에 의한 조합이 아니라 법인으로 되어 있는 것도 바로 이 때문이라고 할 수 있음.
- 이들 협동조합 중에서 농업협동조합 등은 각각의 목적에 부합하는 공제사업을 할 수 있도록 되어 있다는 점에서 개인들이 자주적으로 결합하여 폭넓게 공제를 실시할 수 있는 가능성을 부여하고 있는 단체형식은 협동조합법기본법상의 협동조합과 소비자협동조합의 협동조합이라고 할 수 있음
- 하지만 현행 협동조합기본법에서는 협동조합연합회, 사회적협동조합연합회, 이종협동조합연합회에 대해서만 공제가 가능하도록 하고 있음. 따라서 법적으로는 개별 협동조합과 사회적 협동조합은 공제사업을 할 수 없다고 해석됨. 이들 연합회의 공제사업의 실시에 관해서는 대통령에서 상세히 규정하고 있음. 그러나 협동조합기본법에서는 연합회의 공제사업은 연합회의 회원인 개별 협동조합을 대상으로 하는 것으로서 개별 협동조합의 회원인 조합원은 연합회의 공제사업을 이용할 수 없음. 회원인 협동조합의 조합원이 공제사업을 이용할 수 없다는 점에서 일반 조합원을 위한 공제사업을 위해서 활용될 수 없는 단체 형식임.

- 물론 위에서 본 바와 같이 사회적 협동조합은 상호복지 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 소액대출과 상호부조를 할 수 있기 때문에(다만, 소액대출은 납입 출자금 총액의 3분의 2를 초과할 수 없음) 제한적인 범위지만 공제사업을 할 수 있다고 볼 수 있음. 공익활동가 사회적 협동조합 동행이 이의 대표적인 예라고 할 수 있음. 하지만 사회적협동조합은 지역 사회의 재생, 지역 경제의 활성화, 지역 주민들의 권익·복지 증진 및 그 밖에 지역 사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업, 취약계층에 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스를 제공하는 사업, 취약계층에 일자리를 제공하는 사업, 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업, 기타 공익증진에 이바지하는 사업을 하는 것을 목적으로 하는 것이기 때문에 공제를 주된 사업으로 할 수는 없음.
- 다음으로 소비자생활협동조합을 보면 소비자생활협동조합법은 명시적으로 개별 소비자생활협동조합을 회원으로 하여 조직되는 연합회와 개별 조합과 연합회가 회원으로 하여 조직되는 전국연합회가 공제사업을 할 수 있도록 하고 있음. 개별 소비자생활협동조합원은 공제사업을 할 수 없음. 소비자생활협동조합법은 협동조합기본법과는 달리 이들 연합회와 전국연합회가 하는 공제사업을 회원인 조합의 조합원이 사업을 이용하는 경우에 이를 회원이 이용한 것으로 본다 하고 있음. 즉 소비자생활협동조합 연합회와 전국연합회가 공제사업을 실시할 때, 개별 생활협동조합원의 조합원은 공제사업을 이용할 수 있음.
- 소비자생활협동조합법에서는 연합회와 전국연합회가 공제사업을 하는 때에는 공제규정을 정하여 공정거래위원회의 인가를 받도록 하고 있고, 공제규정에는 공정거래위원회가 정하는 바에 따라 사업의 실시 방법, 공제계약 및 공제료 등을 정하도록 하고 있음. 그러나 공정거래위원회는 2010년 소비자생활협동조합법의 전면 개정으로 연합회가 공제사업을 수행할 수 있도록 한 이래로 현재까지 그 실시 방법, 공제계약 및 공제료 등을 정하지 않고 있음. 즉, 현재의 법적 상황에서는 소비자생활협동조합 연합회와 전국연합회는 공제사업을 할 수 없는 상황임

#### 4. 소결 : 노동공제조합 활성화를 입법화의 필요성

- 이상에서 살펴본 바와 같이 현재의 법적 상황에서 공제는 그 자체로서 폭넓게 활용되기 매우 어렵게 되어 있다는 점이 명확함
- 공제제도의 활용 가능성을 제약하고 있는 법적도적 요인을 정리하면 다음과 같음
- 첫째로 통상 공제로서 이루어지는 급여 중에서는 본질적으로 보험과 금융에 매우 유사하지만, 보험 및 금융에 관한 규제 법률에서 공제와의 관계를 명확히 규정하고 있

지 않고, 규제 당국도 이에 대해서 명확한 행정지침 등을 정하고 있지 않기 때문에 보험 및 금융에 관한 규제 법률의 위반이라는 위험성을 상시적으로 가지고 있음. 따라서 공제 그 자체를 활성화하기 위해서는 보험법 등의 규제와 공제와의 관계에 관한 법적 규율과 그 체계를 정비할 필요가 있음

- 둘째로 공제를 규정하고 있는 개별 법률을 보면 개별 법률에 따라서 규제의 내용과 수준이 천차만별임. 나아가 개별 법률에 근거하지 않고 민법 제32조에 따라 설립 허가된 법인이 공제 사업을 하는 경우도 있음. 민법상 영리법인의 설립 허가는 주무관청 및 시도지사의 정책적 판단에 근거한 재량이 대폭적으로 인정되고 있기 때문에, 민법상 비영리법인에 통해서 공제를 수행하려면 주무관청과 시도 지사의 선의에 호소할 수밖에 없음. 공제를 실시·운영할 수 있는 법적 기준이 명확하게 존재하지 않고, 공제에 대한 규제도 천차만별이라는 점은 공제 그 자체를 활성화하는 데 장애가 되고 있음. 따라서 공제의 실시와 운영에 관한 규제 체계를 정비할 필요성이 있음
- 셋째로 공제를 실시·운영하기에 적절한 단체의 형식을 법적으로 제공하고 있지 않음. 공제를 실시·운영하기 위해서 그 목적에 맞는 단체 형식이 법적으로 제공되어야 하는데, 현행 법률에서는 노동조합법에 의한 노동조합, 협동조합기본법 및 소비자생활협동조합에 의한 협동조합 이외에는 단체의 형태를 제공하고 있지 못함. 위에서 본 바와 같이 노동조합법, 협동조합기본법, 소비자생활협동조합법은 공제를 안정적이고 효과적으로 실시·운영할 수 있는 충분한 법규정을 마련하고 있지 못함. 이 문제는 민법 제32조에 따라 설립 허가된 법인의 경우에는 심지어 이러한 문제가 더욱 심각함. 따라서 공제를 실시·운영하기에 적절한 단체의 형식을 법적으로 마련하여야 함.

- 현행 법제도 하에서 공제는 그 자체로서도 활용 가능성이 매우 제약되어 있어서, 노동자가 자조적인 사회안전망으로 효과적으로 활용하는 것이 매우 어려움
- 일본의 사례와 경험을 보면 근로자의 사회안전망으로서 연합단체인 노동조합에 의한 공제와 소비자생활협동조합에 의한 공제가 매우 오랜 역사를 가지고 활발한 활동과 성과를 보여주고 있음. 후자에 관련해서는 특히 1948년에 제정된 소비생활협동조합에 근거하여 근로자가 중심이 되어 조직한 근로자생활협동조합과 그 연합회(“전국노동자공제생활협동조합연합회”)의 활동임. 즉 노동조합과 협동조합을 통해서 근로자가 주자적으로 결집하여 상호부조의 정신 하에 공적 사회보장제도의 부족한 점을 보완하면서 경제적·문화적·사회적 지위의 향상을 도모하였다고 할 수 있음.
- 일본의 노동조합에 의한 공제는 노동조합의 핵심적 목적<sup>6)</sup> 중에 하나인 공제 사업으로

6) 일본 노동조합법 제2조는 노동조합법이 적용되는 노동조합에 대해서 “근로자가 주체가 되어서 자주적으로 근로조건 유지 개선 기타의 경제적 사회적 지위의 향상을 도모하는 것을 목적으로 하여 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다.”고 하고 있음. 다만, 제3호에서는 공제사업 기타 복지사업만

서 이루어지는 것으로서 연합단체인 노동조합이 운영하는 공제에는 수 십만의 조합원이 가입되어 있는 경우도 있음. 예를 들어 전일본전기·전자·정보관련산업노동조합 연합회(총 조합원 약 57만명)는 1987년부터 공제제도를 운영하고 있고, 전국노동조합 총연합회(총 조합원 약 55만명)과 그 가맹 산별 연합단체도 1980년대부터 각각 공제회를 운영하고 있음

- 일본 노동조합의 공제회는 헌법 제28조가 보장하고 있는 단결권과 노동조합법에 근거하여 실시·운영되고 있는데, 노동조합에 의한 공제는 노동조합법 이외의 법률에 적용을 받지 않음. 일본 보험업법은 원칙적으로 공제에 대해서 보험을 보고 보험업법의 적용을 규정하고 있지만, 하나의 노동조합이 그 조합원 또는 그 가족에 대해서 행하는 공제에 대해서는 보험법의 적용을 배제하고 있음(보험업법 제1항 제3호). 그런데 일본 노동조합법에서는 공제의 실시와 운영에 규정하고 있는 조항은 없음. 일본 노동조합법은 단결권 보장의 취지에 따라서 노동조합의 운영을 노동조합 자치에 맡기고 법률에 의한 규제를 최소화하고 있음. 일본 노동조합법에서는 노동조합의 운영에 대한 개입은 노동조합의 규약의 필요적 기재 사항을 법에서 정하는 형태로 이루어지고 있음(노동조합법 제5조 제2항 제1호 내지 제9호). 이 중에서 재정 운영에 관한 것은 노동조합법 제5조 제7호에서 규정하고 있는데, “모든 재원 및 사용 용도, 주요한 기부자의 성명 및 현재 경리 상황을 보여주는 회계 보고는 조합원에 의해서 위촉된 직업적 자격을 가진 회계감사인에 의한 적합 증명서와 함께 적어도 매년 1회 조합원에게 공표될 것”을 규약에 반드시 기재하여야 하도록 되어 있음. 일본의 노동조합에 의한 공제는 법률에 의한 규제보다는 노동조합의 자치에 의해서 이루어지고 있다는 데 중요한 특징이 있음
- 일본의 노동조합의 이와 같은 공제 운영은 매우 바람직한 것이지만, 노동조합의 민주적·자주적 결성과 운영의 역사가 짧고, 노동조합에 의한 공제 운영의 경험이 거의 전무한 우리나라의 상황에서는 일본과 같이 노동조합의 자치에 공제의 실시와 운영을 맡기는 것으로는 노동조합에 의한 공제의 확대와 성공적인 운영을 기대할 수 없을 것임. 따라서 노동조합에 의한 공제에 관한 법제도의 정비의 필요할 것으로 생각됨
- 일본 경험에서 볼 때 협동조합에 의한 공제는 근로자로서의 경제적·문화적·사회적 지위의 향상에 크게 기여할 것으로 생각되지만, 현재 우리나라의 협동조합법제도의 현 상황에서는 근로자가 협동조합이라는 법적 형태를 활용하여 상당한 규모로 공제를 실시·운영하기는 거의 불가능하다고 할 수 있음. 사회적 협동조합을 제외하고 개별 협동조합의 차원에서 공제를 하는 것이 불가능한 상황에서 연합회 차원에서 공제를 할 수 있도록 한다고 해도 그 공제가 불안정고용 노동자의 사회안전망으로 활용되기

을 목적으로 하는 것은 노동조합법상의 노동조합이 아니라고 하고 있음.

는 거의 불가능할 것임. 특히 일본의 소비자생활협동조합에 상응하는 소비자생활협동조합이 공제를 실시하는 것을 과도하게 제한되어 있는 점이 가장 큰 한계 요인임.

- 사회적 협동조합을 통해서 제한적으로 공제를 실시할 수 있다고는 하지만, 협동조합기본법상 사회적 협동조합의 주 사업이 협동조합 전체 사업량이 40% 이상이어야 한다는 점이 한계로 작용할 수 있음. 즉 사회적 협동조합은 조합원을 대상으로 한 공제를 주된 사업으로 운영할 수는 없음. 이와 같은 한계는 사회적 협동조합의 본질상 불가피한 점이 있음.

## II. 입법의 원칙 및 방향

### 1. 입법의 원칙

- 노동공제조합에 관한 법제도를 정비하는 경우에 견지되어야 할 공제의 원칙을 확인해야 함. 우선 공제 제도 일반에 적용될 수 있는 원칙을 확인하여야 함
  - 공제 일반에 대해서 적용될 수 있는 원칙을 확인하는 데 있어서는 국제보험감독기구(IAIS; International Association of Insurance Supervisors)가 제시한 공제기관 구성 및 운영의 원칙이 참고가 될 수 있음
  - 국제보험감독기구가 제시한 원칙은 구성원의 소유(Member Ownership), 운영의 민주주의원칙, 연대성, 목적과 대상의 한정성(Created to server a defined group and purpose), 이익의 구성원 귀속이라고 할 수 있음
  - 이러한 원칙은 협동조합의 기본 원칙과도 매우 유사함. 협동조합기본법은 협동조합의 원칙으로서 조합 설립의 목적으로서 조합원에 대한 최대 봉사 및 조합원 공동의 이익에 기여, 설립과 운영의 원칙으로서 자발적 결성·공동 소유·민주적 운영을 규정하고 있음
  - 이러한 원칙에 더하여 소비자생활협동조합법 제6조 제1항과 제2항에서 정하는 바를 공제의 원칙으로 확인할 수 있을 것임. 첫째 비영리성, 둘째로 의사결정 평등성, 즉 의결권과 선거권은 출자좌수(出資座數)에 관계없이 평등할 것임.
  - 이상의 원칙은 자조, 자주, 자기책임, 민주주의, 평등, 공정, 연대라는 가치에 기반한 것임. 여기서 연대는 조합원 간의 연대뿐만 아니라 협동조합 간의 연대도 포함됨. 공제에 관한 법제도를 정비할 때는 이러한 원칙과 가치가 반드시 견지되어야 할 것임
- 다음으로 이상의 원칙을 견지하면서 현재 우리나라의 노동 현실과 불안정고용 노동자



사회안전망이라는 특성을 고려하여 어떠한 원칙을 강조하거나 구체화할 것인지를 정하여야 할 것임

- 노동조합을 통한 공제를 활성화하는 방향을 모색하는 경우에는 헌법 제33조가 보장하는 단결권의 의의와 취지를 고려할 때 노동조합의 자치에 대한 존중과 배려가 필요할 것임
- 우리나라의 노동 현실을 고려할 때 노동자가 주체가 되어 자주적으로 공제조합을 설립 가능성을 법적으로 열어놓는다고 하여도 법적인 가능성의 제공만으로는 공제가 활용되기 어려울 것임. 따라서 국가의 적극적인 지원이 필요한 것임
- 국가의 지원은 국가의 개입이 필연적으로 따르게 됨. 즉 지원에 대응하는 관리·감독이 따르게 됨. 관리·감독이 부득이한 측면이 있다고 하여도 관리·감독은 그 목적에 부합하여야 하며, 범위도 최소한에 그쳐야 할 것임. 운영에 있어서의 자주성과 민주성을 보장되는 지배구조, 그리고 공제에 관한 내부적 통제와 외부적 통제를 비롯한 거버넌스를 갖추어야 할 것임
- 노동공제는 기업복지와 공식적인 사회보장제도의 이익을 충분히 누리지 못하는 노동자 집단을 주된 회원으로 하여 상당히 포괄적인 사회안전망의 역할을 하는 공제를 하는 것이기 때문에 회원의 권리 보호와 재정 건정성 유지를 위하여 법제도적 장치가 강구되어야 할 것임

## 2. 입법 방향성 1 : 실현 가능성 및 법체계의 정합성의 고려

### ○ 관련 법률 정비의 방식

- 공제로서 이루어서는 급여 중에는 금융과 보험에 관한 규제법에 저촉될 수 있는 가능성이 있다는 점에서 공제의 활용을 촉진하기 위해서는 이들 규제법의 저촉 문제를 명확히 해결하여야 함. 이를 명확히 해결하기 위해서는 공제에 대해서 금융과 보험에 관한 규제를 배제하는 것을 명확히 규정하여야 함
- 이를 해결하는 방법으로는 첫째로는 금융과 보험에 관한 규제법에서 일정한 범위의 공제를 제외하도록 하는 방법이 있음. 둘째로는 공제에 관한 기본법을 제정하여 일정한 범위의 공제는 이들 규제법의 적용을 배제하는 방법이 있음. 셋째로는 노동공제에 관한 법적 근거를 개별 법률에서 정하고 이들 규제법의 적용을 배제하는 방법을 생각해 볼 수 있음
- 이와 같은 규제법 저촉의 문제를 해결하는 데 있어서 금융과 보험에 관한 규제법을 개정하는 것이 가장 어려울 것으로 생각됨. 금융당국은 공제에 대한 이들 법률의 적

용을 확대하려는 의도가 있기 때문임.

- 그렇다면 공제 일반에 대한 법률을 제정하여 공제를 정의하고 법적 규제가 필요한 경우와 그렇지 않을 경우 등을 세분하여 공제의 특성에 맞는 규제, 그리고 금융과 보험에 관한 규제법을 준용하는 규제 등을 규정하는 것이 공제와의 여타 규제법의 저촉 문제를 해결하는 한편, 공제의 독자성을 살리면서 그 활용을 촉진할 수 있는 방법일 것임. 하지만 현재 공제의 실시에 관한 근거 법률이 매우 다양하다는 점, 민법 제32조의 법인의 형식으로 공제를 실시하고 있는 점, 그리고 공제를 어떻게 촉진하고 규율할지에 관한 사회적 합의를 형성하는 것이 쉽지 않다는 점을 고려하면 공제 일반에 관한 법률을 제정하는 것에는 적지 않은 시간과 노력이 필요할 것임.
- 따라서 노동공제의 활용을 촉진하기 위하여 법제도를 개편하는 경우에는 이에 관한 법적 근거를 관련 노동공제의 목적과 가장 유사한 법률 내에서 마련하고 금융과 보험에 관한 규제법의 적용을 배제하는 것을 명시하는 방안이 현실적으로 가능한 방안으로 생각됨.

### ○ 노동법 체계와의 정합성 고려

- 위에서 본 세 번째 방식으로 관련 법률을 정비할 때 노동공제회의 설립 및 운영, 지원 등을 담은 새로운 개별 법률을 제정하기보다는 현행 법률 중에서 노동공제회의 설립과 운영, 지원에 관한 규정을 신설하기에 적합한 법률을 찾아서 해당 법률을 개정하는 것이 가장 현실적인 방법일 것임
- 노동공제회를 통한 공제는 경제적, 사회적, 문화적 삶의 지위를 향상하는 다양한 것을 포괄할 수 있지만, 공제의 범위가 넓어지면 넓어질수록 기존의 법률의 개정보다는 새로운 법률을 제정하지 않을 수 없게 됨. 또한 그 범위가 넓어지면 소관 부처를 확정하기도 어려워 정부의 지원을 규정하더라도 효과적이고 신속한 지원을 기대하기 어려워짐.
- 따라서 노동공제가 노동자의 사회안전망 확충에 기여하는 것을 1차적 목적하면서 다양한 복지의 확충을 목적으로 한다면 고용노동부의 소관 법률 중에서 가장 적합한 법률을 찾아서 당해 법률을 개정하는 것이 가장 현실적인 방안이라고 생각됨

## 3. 입법의 방향성 2 : 근로복지기본법 개정을 통한 노동공제조합 입법

- 현재 고용노동부의 소관 법률 중에서 이러한 목적과 노동법 전체 체계, 그리고 노동행정의 체계와 가장 정합성을 가지는 법률은 근로복지기본법이라고 할 수 있음
- 근로복지기본법은 근로자의 경제·사회활동의 참여기회 확대, 근로의욕의 증진 및 삶

의 질 향상을 목적으로 하고 있으며 이러한 복지정책의 기본원칙과 국가·지방자치단체 및 사업주·노동조합의 책무, 국가와 지방자치단체의 재원 조성 노력 등에 대해서 규정하고 있기 때문에 공제를 규율하기에 가장 적합한 법률이라고 생각됨

- 따라서 아래에서는 현행 근로복지기본법의 개정을 통해서 노동공제회의 설립·운영과 지원에 관한 내용을 담는 것을 검토함

### Ⅲ. 근로복지기본법 개정을 통한 노동공제조합 입법화를 구체적 방안

#### 1. 필수적 입법 사항

##### (1) 노동공제조합에 관한 장의 신설

###### ○ 노동공제에 관한 장의 설치 필요성

- 소비자생활협동조합법은 공제에 관해서는 제66조 하나의 조항만을 두고 있는데, 공제에 관한 거의 모든 사항을 공정거래위원장이 고시를 통해서 규정할 수 있도록 하고 있음.
- 이와 같은 입법 태도는 공제에 대한 소관 부처의 부정적인 인식을 반영한 것이라도 할 수 있음. 법률은 고사하고 시행령이나 시행규칙도 아닌 “고시”를 통해서 공제의 운영을 좌지우지할 수 있도록 한 것 자체가 위에서 확인한 공제 원칙에 맞지 않음.
- 노동자공제회의 설립, 운영 등에 관한 구체적인 사항을 이와 같이 광범위하게 법규명령에 위임하는 것은 바람직하지 않기 때문에 설립, 운영 등에 관한 원칙을 명확히 법률에서 확인하고 필수적인 사항은 반드시 법률에서 규정하도록 하여 노동자의 자주적인 자조조직으로서 지위가 보장될 수 있도록 하여야 함
- 이를 위해서 근로복지기본법에 별도의 장을 마련하여 필요한 조항을 두어야 할 것임.

###### ○ 신설 장의 위치

- 근로복지기본법의 체계를 보면 근로복지에 관한 조치로서 제2장에서 “공공근로복지”라는 제목 하에 국가 또는 지방자치단체에 의한 근로자복지 조치를, 제3장에서 “기업근로복지”라는 제목 하에 우리사주제도, 사내복지근로기금, 선택적 근로복지제도

및 근로자지원프로그램, 공동근로복지기금제도를, 제4장에서는 “근로복지진흥기금”이라는 제목 하에 고용노동부장관은 근로복지사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 근로복지진흥기금을 설치하는 것과 관련된 사항을 규정하고 있음

- 이러한 체계에서 볼 때 노동공제회의 설립 및 운영, 지원 등에 관한 장은 제4장의 다음에 제4장의2를 신설하여 노동공제회에 관한 사항을 규정하는 것이 근로복지기본법의 전체 체계에서 볼 때 가장 적절한 위치라고 할 수 있음

#### (2) “근로자”의 정의

- 근로복지기본법이 다양한 취업 형태의 노동자에 의한 공제회 설립의 근거 법률이 되기 위해서는 그 적용 범위를 근로자 보다 확대할 필요가 있음

- 근로복지기본법 제1조는 목적에서 “근로복지정책의 수립 및 복지사업의 수행에 필요한 사항을 규정함으로써 근로자의 삶의 질을 향상시키고 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 하면서 “근로자”의 의미에 대해서 “근로자란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다.”고 하고 있음(제2조 제1호)
- 근로복지기본법의 근로자 정의는 근로기준법 제2조 제1호의 근로자 정의와 동일함
- 근로복지기본법 제95조의2에서 특수형태근로종사자에 대해서도 일부 조항의 적용을 인정하고 있지만, 이는 제19조부터 제27조까지 및 제31조를 적용하는 경우에 한함.
- 따라서 근로복지기본법이 보다 다양한 취업 형태의 노동자의 복지 증진을 위한 노동공제회의 근거 법률이 되기 위해서는 근로복지기본법 제1조 및 제2의 근로자라는 용어 대신에 “노무를 제공하는 사람”과 같이 보다 폭넓은 개념을 사용하여야 할 필요가 있음.
- 2019년에 개정된 산업안전보건법도 보호의 범위를 근로기준법상의 근로자에서 특수형태근로자사, 배달종사자, 가맹사업주까지 넓히면서, 법 제1조의 목적에서 “이 법은 산업 안전 및 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 노무를 제공하는 사람의 안전 및 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다.”고 하여 “노무를 제공하는 사람”이라는 용어를 사용하고 있음. 또한, 2020년 12월 9일에 가결된 고용보험법에서는 고용보험의 당연 피보험자의 범위를 고용계약 이외의 계약 형태로 노무를 제공하는 사람에게 확장하면서 “노무제공자”라는 용어를 사용하고 있음.
- 그런데 근로복지기본법상의 근로자를 근로기준법과 같이 현재 사업 또는 사업장에서

근로를 제공하는 사람에 한정하여야 하는지 해석상 논란이 있을 수 있음. 근로복지기본법 제3장의 기업복지의 적용에 있어서는 현재 근로자를 제공하고 있는 사람에 한정하는 것이 타당할 수 있지만, 제2장의 공공근로복지를 적용할 때에는 반드시 이와 같이 해석될 수는 없음.

○ 근로복지기본법에서 근로자의 정의에 관한 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 두 가지의 접근이 가능함

- 첫째로는 근로복지기본법 제2조 제1호의 근로자의 정의 조항을 노동조합법상의 근로자 또는 고용보험법상의 노무제공자 등의 개념을 차용하여 새롭게 정의하는 방법이 있음
- 둘째로는 신설되는 노동공제조합에 관한 장에서 노동공제조합을 설립하거나 가입할 수 있는 사람의 범위를 근로복지기본법 제2조 제1호의 근로자보다 넓게 규정하는 방법이 있을 수 있음
- 근로복지기본법 제2조 제1호의 근로자 정의 조항을 폭넓게 규정하게 되면, 근로복지기본법의 기업복지에 관한 제3장에도 영향을 줄 수 있다는 점, 노무제공자의 개념 등은 아직은 그 외연이 불명확하기 때문에 이를 법문(法文)화하는 데에는 법기술적인 한계가 있다는 점, 고용보험법에서는 근로자와 노무제공자를, 산업재해보상보험법에서는 근로자와 특수형태근로종사자를 구분하고 있는 점에서 볼 때 근로복지기본법에서 제2조 제1호의 근로자 개념을 폭넓게 규정하는 새로운 시도를 하는 것은 전체 노동법 체계에서 볼 때 아직은 시기상조이며 불완전한 정의로 인하여 불필요한 논란을 낳을 수 있다는 점에서 볼 때 현 단계에서는 첫 번째 접근보다는 두 번째 저급이 타당할 것임.

### (3) 정부나 지방자치단체의 지원 근거 마련

- 우리나라 공제의 역사가 일천하고 수준이 미미하다는 점을 고려하여 공제의 활성화를 위해서는 국가의 지원이 필요함
- 특히 재원 마련에 있어서 정부나 그 밖의 자의 출연이 가능하게 할 수 있다는 점 등에서 국가의 지원에 관한 근거 규정을 마련할 필요가 있음
- 정부의 재정적 지원의 구체적인 방법으로서 근로복지기본법의 근로복지진흥기금을 통해서 노동공제회의 사업에 지원할 수 있다는 점 등을 규정하는 것도 고려할 필요가 있음

### (4) 공제와 여타 법률과의 관계

- 공제에 관한 정의는 근로복지기본법의 정의 조항인 제2조에서 “공제”에 대해서 정의하고, 이 법률이 적용되는 공제의 범위가 무엇인지를 대통령령에서 위임하는 것이 타당함
- 신설되는 장의 공제와 보험 및 금융에 관한 규제 법률의 적용 관계에 대해서는 신설되는 장에서 규정하는 공제에 대해서는 보험 및 금융에 관한 규제 법률 중에는 어떠한 법률이 배제되고 것인지, 그리고 준용되는 법률은 무엇인지를 열거하는 것이 타당할 것임
- 이 경우 노동조합에 의한 공제에 대해서도 신설되는 장이 적용될 것인지에 대해서도 규정할 필요가 있음.
- 일본의 소비자생활협동조합법 제8조는 노동조합법에 의한 노동조합이 소비자생활협동조합법 제10조 제1항에서 정하는 사업을 자주적으로 행하는 것을 제한하거나 이에 불이익을 주지 않는다고 명확히 규정하고 있음

### (5) 공제조합의 설립과 운영에 관한 사항

○ 소비자생활협동조합법의 참조

- 노동자공제조합의 설립, 운영에 관한 사항 중에서 어떠한 사항을 법률에 규정하고, 어떠한 사항을 하위 법령에 위임할 것인지, 그리고 어떠한 사항은 자치에 맡기지를 일률적으로 결정할 수 있는 기준은 없음. 여기서 중요한 것은 위에서 확인한 입법과 방향임.
- 이 점에 대해서는 국내의 협동조합 관련 법률, 해외의 관련 입법 사례를 참고로 하여 결정할 수밖에 없음.
- 공제에 관한 법적 규율의 체계는 소비자생활협동조합법의 체계를 참조하여 마련하는 것이 타당할 것임. 노동자공제도 법적 성격은 “조합”이며 비영리이고 공제를 실시하는 단체의 성격은 본질적으로 사단법인에 해당하기 때문임. 즉 소비자생활협동조합과 본질적으로 다를 바가 없음.
- 따라서 소비자생활협동조합의 설립과 운영 등에 관한 소비자생활협동조합법의 관련 조항, 특히 “제2장 조합”의 관련 조항을 참조할 수 있을 것임. 제2장에서는 소비자생활협동조합법은 조합의 설립, 운영, 사업, 회계, 합병·분할·해산·청산에 이르기까지 매우 상세하게 규정하고 있음(소비자생활협동조합법은 연합회와 전국연합회에 관

한 규정도 있음).

<b>【참조 1】</b>	<b>소비자생활협동조합법</b>
<b>제2장 조합</b>	
제1절 조합원	
제13조(조합원의 자격)	
제14조(가입)	
제15조(출자 등)	
제16조(의결권 및 선거권)	
제17조(경비 등의 부과·징수)	
제18조(탈퇴)	
제19조(제명)	
제20조(지분환급청구권)	
제2절 설립	
제21조(설립인가 등)	
제22조(설립등기)	
제23조(정관)	
제24조(규약 또는 규정)	
제3절 기관	
제25조(총회)	
제26조(총회의 의결사항)	
제27조(총회의 의사)	
제28조(총회의 특별 의결사항)	
제29조(총회의 의사록)	
제30조(대의원총회)	
제31조(임원)	
제32조(임원의 임기 등)	
제33조(선거운동의 제한)	
제34조(선거관리위원회의 구성·운영)	
제35조(임원의 책임 등)	
제36조(이사장 및 이사의 직무)	
제37조(감사의 직무)	
제38조(감사의 대표권)	
제39조(임원의 해임)	
제40조(임원의 결격사유)	
제40조의2(벌금형의 분리 선고)	
제41조(이사회)	
제42조(이사회회의 의결사항)	

제43조(임원의 겸직금지)	
제44조(서류비치의 의무)	
제4절 사업	
제45조(사업의 종류)	
제46조(사업의 이용)	
제46조의2(보건·의료조합의 의료기관 개설)	
제5절 회계	
제47조(회계연도 및 회계)	
제48조(사업계획·예산 및 결산)	
제49조(적립금)	
제50조(손실금의 보전과 잉여금의 배당)	
제51조(출자지분의 취득금지 등)	
제6절 합병·분할·해산 및 청산	
제52조(합병과 분할)	
제53조(해산)	
제54조(해산의 등기)	
제55조(청산인)	
제56조(잔여재산의 처리)	

- 이와 같은 상세한 규정 체계는 법적 분쟁을 예방하고 조합원의 권리를 보장하는 데 있어서 큰 도움이 될 것이지만, 노동자의 자조조직으로서의 노동공제조합의 성격과 기능을 생각할 때 법률 및 하위 법령에서 정할 것과 조합 자치에 맡길 것이 무엇인지에 대해서 신중하게 판단할 필요가 있음
- 다만, 앞에서 본 바와 같이 소비자생활협동조합법 공제에 관해서는 구체적인 규정을 마련하고 있지 않고 그 대부분을 공정거래위원회가 정할 수 있도록 위임하고 있기 때문에 공제에 관해서는 소비자협동조합법에서 참고할 수 있는 것은 거의 없음
- 소비자생활협동조합법 제66조 제2항과 제3항에서는 공제규정에 사업의 실시방법, 공제계약, 공제료 등에 관한 사항을 정하고 하도록 하고 있고, 제3항에서는 공정거래위원회는 공제사업의 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정하여 운영할 수 있도록 하고 있음. 공제사업의 실시 방법, 공제계약, 공제료, 계약자의 보호 등에 관한 사항은 노동자공제조합의 입법에서 있어서도 반드시 법률에서 규정하여야 할 사항으로 생각됨.

○ 해외 입법 사례의 참조

- 해외 입법사례로는 일본의 소비생활협동조합법의 체계를 참고할 수 있을 것임. 소비생

활협동조합법은 우리나라의 소비자생활협동조합법의 제정에 많이 참고가 되었음.

- 다만, 일본의 소비자생활협동조합법의 공제에 관한 규정은 공제에 대해서 원칙적으로 보험업법이 적용되는 것을 계기로 소비자생활협동조합법에 의한 공제에 대해서도 아래에서 보는 것처럼 계약자의 보호와 재정 건전성의 유지 등을 위하여 매우 상세하고 엄격한 요건과 행정청 등에 의한 관리·감독체계가 신설되었다는 점과 우리나라의 공제 활동의 수준이 매우 낮다는 점을 고려할 때 일본 소비자생활협동조합법상의 공제에 관한 규율을 모두 참고로 할 수는 없고, 계약자 보호와 건전성 유지를 위하여 반드시 필요한 사항을 취사선택하여 법률에 반영하여 할 것임

【참조 2】	소비생활협동조합법
제2장 사업	제12조의2(공제계약) 제12조의3(특정공제계약) 제13조(대부사업의 운영에 관한 조치) 제13조의2(다른 단체와의 관계)
제4장 관리	제26조의3(공제사업규약) 제31조의10(회계감사인에 의한 감사) 제50조의2(공제사업의 양도등) 제50조의3(공제사업에 관한 경리의 구분) 제50조의4(공제사업에 관한 경리의 다른 경리에의 자금운용 등 금지) 제50조의5(공제사업의 건전성 기준) 제50조의6(공제사업의 건전하고 적절한 운영 확보) 제50조의7(공제사업의 책임준비금) 제50조의8(공제사업의 지불준비금) 제50조의9(공제사업의 변동준비금) 제50조의10(공제계약자에 대한 수익배분) 제50조의11(공제계리인의 선임 등) 제50조의12(공제계리인의 의무) 제50조의13(공제계리인의 해임) 제50조의14(자산운용의 방법 등)
제4장의2 공제계약에 관한 계약조건의 변경	제53조의4(계약조건 변경의 의사표시) 제53조의5(업무의 정지 등)

제53조의6(계약조건 변경의 한도)
제53조의7(계약조건 변경 의결)
제53조의8(계약조건 변경에 있어서 총회의 특별의결 등에 관한 특례)
제53조의9(계약조건 변경에 관한 서면의 비치 등)
제53조의10(공제조사인)
제53조의11(공제조사인의 조사 등)
제53조의12(공제조사인의 비밀유지의무 등)
제53조의13(계약조건 변경에 관한 승인)
제53조의14(계약조건 변경 통지 및 이의 신청 등)
제53조의15(계약조건 변경 공고 등)
제4장의3 자회사 등
제53조의16(공제사업겸업조합의 자회사의 범위 등)
제53조의17(공제사업겸업조합 및 그 자회사의 의결권 제한 등)
제53조의18(공제사업전업조합의 자회사의범 범위 범위 등)
제53조의19(공제사업전업조합 및 그 자회사의 의결권 제한 등)
제8장 감독
제93조의2(행정청의 자료 제출 요구)
제94조(행정청에 의한 검사)
제94조의2(공제사업에 대한 감독상의 처분)
제96조의2(행정청에 대한 신고)

○ 신설 장에서 필수적으로 규정하여야 할 사항

- 신설되는 공제에 관한 장에서는 공제조합의 설립과 운영에 관한 기본적인 사항 외에도 “공제” 사업의 특성에 따라서 공제의 자주적·민주적이며 건전한 운영을 담보하고 계약자를 보호하기 위한 사항을 규정하여야 함
- 공제조합의 설립, 운영 등에 관한 기본적인 사항으로서는 노동공제조합의 설립 방법, 노동공제조합의 가입 방법 등, 노동공제조합의 기관 등, 노동공제조합의 사업 범위 등을 규정하여야 함. 특히 공제조합의 자주적이고 민주적인 운영을 위한 거버넌스에 대한 특별한 고민도 필요한 것임
- 공제사업의 건전한 운영과 계약자의 보호를 위해서는, 공제사업을 위한 기금 및 회계 관리, 지급 준비금, 계약자의 수급권 보호 등에 대해서 규정할 필요가 있음

2. 세부 입법 방안

○ 노동공제에 대한 정부 지원 근거 마련

- 근로복지기본법 제3조에서 국가의 “근로복지정책의 기본원칙” 을 규정하고 있고 제9조에서는 고용노동부 장관으로 하여금 근로복지에 관한 기본계획을 수립하도록 하고 있기 때문에 제3조와 제9조에 노동공제에 대한 국가적 지원과 촉진 등에 관한 조항을 신설하는 것이 타당할 것임
- 먼저 근로복지기본법 제3조에 다음과 같은 내용의 제4항을 신설함

제4항 근로복지정책에는 근로복지의 향상을 위하여 근로자 등이 공제단체를 자주적으로 설립하고 운영하는 데 필요한 행정적·재정적 지원이 포함되어야 한다.

- 다음으로 근로복지기본법 제9조 제2항에 다음과 같은 내용의 제9호의2를 신설함

9의2. 노동공제조합의 설립 및 운영에 관한 사항

○ 공제의 개념

- 위에서 본 바와 같이 “공제” 를 법적으로 명확히 정의하고 있는 법률이 없다는 점을 고려하면 근로복지기본법 제2조에서 공제를 정의하기보다는 신설되는 장의 관련 법조항의 본문에서 이를 간접적으로 기술하는 것이 타당할 것임
- 노동공제조합에 관해서는 제4장의 다음에 제4장의2를 신설하고 그 첫 조항으로서 노동공제조합의 설립에 관한 조항을 두면서 이 조항에서 노동공제조합을 「근로조건 개선, 복지증진 및 근로자 등 간의 상부상조를 주된 목적으로 하는 공제조합(이하 “노동공제조합” 이라 한다)」 하는 방식으로 간접적으로 정의하도록 함.
- 공제에 관한 법적 정의가 명확히 없는 이상 가능한 노동공제조합의 의미가 넓게 이해될 수 있도록 하는 것이 기술하는 타당할 것임

○ 설립자의 범위 및 설립 방법

- “제4장의2 노동공제조합” 의 첫 번째 조항으로서 설립 방법과 설립자의 범위는 다음과 같이 규정함

제92조의2(노동공제조합의 설립 등)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “근로자등” 이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관의 인가를 받아 근로조건 개선, 복지증진 및 근로자 등 간의 상부상조를 주된 목적으로 하는 공제조합(이하 “노동공제조합” 이라 한다)을 설립할 수 있다.
  1. 근로자
  2. 제1호 이외의 사람으로서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 사용하지 아니하고 자신이 직접 노무를 제공하여 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람
- ② 노동공제조합은 법인으로 한다.
- ③ 노동공제조합은 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립된다.
- ④ 노동공제조합의 정관 기재사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 노동공제조합의 설립 및 운영에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

- 안 제92조의2의 제2호는 현행 근로복지기본법 제95조의2 제1호와 동일함.
- 현행 근로복지기본법 제95조의2의 표제는 “특수형태근로종사자 등에 대한 특례” 로 되어 있기 때문에 결국 제1호의 사람은 특수형태근로종사자를 지칭하고 있음.
- 다만, 이러한 사람의 명칭을 특수형태근로종사자로 할지, “노무제공자” 로 할지는 향후 산업재해보상보험법 일부개정법률안(임종성의원대표발의)이 통과되면 “노무제공자” 라는 용어로 통일하는 것도 고려할 수 있을 것임

【참고】 산업재해보상보험법 일부개정법률안(임종성의원대표발의) 제94조의2(노무제공자의 범위 등) 이 장을 적용함에 있어 노무제공자 등은 다음을 의미한다.

1. “노무제공자” 란 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중 업무상 재해로부터의 보호 필요성, 종사자 규모, 노무제공 형태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람을 말한다.
  - 가. 온라인 플랫폼을 통해 노무를 제공하는 사람 (이하 “플랫폼 종사자” 라 한다)
  - 나. 온라인 플랫폼을 활용하지 않고 노무를 제공하는 사람

- 앞에서 지적한 바와 같이 제1호와 제2호의 사람은 현재 이와 같은 지위에 있는 사람에 한정되는 것이 아니라는 점에 유의하여야 함. 즉, 근로 또는 노무를 제공하여 그 대가로 생활하는 사람이라고 폭넓게 이해되어야 할 것임.
- 근로복지기본법에서 법인으로서 노동공제를 위한 “조합”을 설립하는 이상 고용노동부장관의 인가를 얻도록 하는 것은 부득이 할 것임.
- 다만, 대통령령에 위임되어 있는 인가 절차, 방법, 기준, 정관 기재사항을 어떻게 정할 것인지에 대해서 충분한 논의가 필요함

○ 가입자의 범위

- 노동공제조합의 가입자는 설립자와 기본적으로 동일
- 다만 제92조의2 제1항의 제1호 및 제2호의 사람이 주체가 되어 조직한 단체로서 경제적·사회적 지위의 향상 목적으로 목적으로 조직한 단체의 대표자, 임원의 경우에는 제92조의2 제1항의 제1호 및 제2호의 사람이 해당되지 않는 경우도 있을 수 있다는 점을 고려하여 이러한 단체의 대표자이나 임원도 그 단체의 구성원과 함께 노동공제회의 가입자가 될 수 있도록 별도로 규정할 필요가 있음.
- 노동공제조합에 가입하는 목적은 공제를 받기 위한 것이고, 공제의 급여를 받기 위해서는 공제부금의 납입이 필요하기 때문에 가입하려는 자는 자신이 원하는 공제를 선택하여 공제부금납입계약을 체결하도록 함으로써 조합원의 공제부금 납입의무를 지울 필요가 있음
- 공제회에 관한 각종 법률에서도 회원에 대해서 부담금을 납부할 의무를 법률에서 정하고 있음

제92조의3(노동공제조합의 가입 등)

- ① 노동공제조합에 가입할 수 있는 자는 제92조의2 제1항의 제1호 및 제2호의 사람과 제1호 및 제2호의 사람이 주체가 되어 그 구성원의 경제적·사회적 지위 향상을 목적으로 조직한 단체로서 대통령령으로 정하는 단체의 대표자 및 임원으로 한다.
- ② 노동공제조합에 가입하려는 자는 노동공제조합과 공제부금납입계약을 체결하여야 한다.

○ 노동공제조합의 조직 및 운영

- 노동공제조합은 법인인 조합으로서 그 조직 형태에서 일반적으로 요구되는 기관이 존

재하여야 함.

- 법인인 조합의 조직으로서의 의결기관과 집행기관, 사무기구와 직원이 있는데, 노동공제조합에도 의결기관으로서 총회를, 집행기관으로서 이사장과 이사를, 감사기관으로서 감사를 두어야 함.
- 다만 회원 숫자가 많고 전국에 산재해 있는 경우에는 총회를 개최하여 의결을 얻는 것이 어려울 수 있으므로 대의원회를 두어 총회의 의결에 갈음할 수 있도록 함.
- 공제사업을 운영하기 위해서는 전문적인 식견에 기반하여 신속한 의사결정이 필요하기 때문에 의결기관으로서 총회 또는 대의원대회를 두는 것 이외에 공제사업의 운영 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 특별히 공제운영위원회를 두도록 함. 운영위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함. 공제운영위원회에는 회원인 조합원이 일정 수 이상 포함되도록 하여 민주적 운영 원칙이 관철되어야 함.
- 총회, 대의원회, 이사장, 이사, 감사 등과 같은 임원의 자격과 임기 등은 노동공제조합의 자치 원칙에 따라서 정관으로 정하는 것은 당연하지만, 최소한의 자주적·민주적 운영을 담보하기 위하여 필요한 사항에 한하여 대통령령으로 정하도록 함.

제92조의4(노동공제조합의 조직과 운영 등)

- ① 노동공제조합은 전체 조합원의 의사를 반영하여 민주적으로 운영되어야 한다.
- ② 노동공제조합은 의결기관으로서 총회와 공제운영위원회를 두고, 집행기관으로서 이사장과 이사를 두며, 감사기관(監査機關)으로서 감사(監事)를 둔다.
- ③ 제2항의 총회는 정관에서 정하는 바에 따라서 대의원회로 갈음할 수 있다.
- ④ 노동공제조합의 구체적인 운영 방법·절차 및 제2항에 따른 공제운영위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 노동공제조합은 그 업무를 처리하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 필요한 사무기구와 직원을 둔다.

○ 노동공제조합의 사업

- 노동공제조합의 사업으로서 본래 목적의 공제사업, 대출, 공제사업 외의 복지사업, 관련 부대 사업, 수익사업, 노동공제조합 간의 연대를 위한 사업, 기금의 설치와 운영을 할 수 있도록 함

- 회원인 조합원을 보호하기 위하여 노동공제조합의 사업 중에 공제 및 대출의 실시와 운영에 관해서는 반드시 별도로 규정을 작성하도록 하고 고용노동부장관에게 신고하도록 함. 나아가 규정에 반드시 포함되도록 하는 사항에 대해서는 시행령에서 규정하도록 함.
- 공제회 관련 법률에서는 규약을 작성하여 주무 장관의 인가를 받도록 하고 있는데, 노동공제조합의 경우 근로자의 자주적인 자조조직이라는 점을 고려할 때 고용노동부 장관의 인가를 받도록 하는 것은 노동공제조합의 자주적 운영에 영향을 줄 수 위험성이 있기 때문에 신고하는 것으로 함

제92조의5(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. 제92조의6에 따른 노동공제기금의 조성 및 운용
  5. 조합원과 조합원이 아닌 자를 위한 사회 연대 사업
  6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지의 사업과 관련된 부대사업
- ② 노동공제조합은 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위에서 수익사업을 할 수 있다.
- ③ 공제조합은 제1항 제1호 및 제2호에 따른 사업을 하려는 경우에는 규정을 정하여야 한다. 공제규정은 대통령령으로 정하는 바에 따라서 고용노동부장관에게 신고하여야 하며, 규정을 변경하는 경우에도 또한 같다.
- ④ 제3항의 규정에는 공제계약의 내용과 분담금, 공제금, 공제금에 충당하기 위한 책임준비금, 지급준비금의 계상 및 적립 등 공제사업의 운영에 필요한 사항과 금전소비대차계약의 내용과 이자율(연체이자율 포함), 대출자격, 대출한도, 대출위험관리, 회계처리방법 등 대출사업에 필요한 사항이 포함되어야 한다.

○ 기금의 설치 및 운영

- 노동공제조합의 공제사업을 위한 재원은 조합원이 납부하는 공제부금에 의해서 충당되는 것이지만, 이와는 별도로 공제사업의 안정적인 운영을 위하여 기금이 조성될 필요가 있음

- 이 조항은 어떠한 재원으로서 기금을 조성할 수 있는지를 명확히 정하는 것에 의의가 있음.
- 기금의 운영 방법 등에 대해서는 노동공제조합이 자치적으로 결정하도록 하는데, 제92조4의 의결기관, 집행기관, 감사기관, 공제운영위원회의 관리에 통제를 받게 될 것임.

제92조의6(노동공제기금의 조성)

노동공제조합은 다음 각 호의 재원으로 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

○ 회원의 수급권 보호

- 공제금은 질병, 사망, 노령 등과 같은 사회적 위험이 발생하였을 때 회원의 생활상 필요에 충당하기 위하여 지급되는 보험급여적, 사회보장적 성격을 가지기 때문에 여타의 사회보장관계 법률 등에서 정하고 있는 것처럼 공제금을 받을 권리는 회원이 임의로 양도하거나 담보로 제공할 수 없도록 하고, 나아가 제3자가 압류도 할 수 없도록 할 필요가 있음
- 수급권에 대한 압류 금지를 실질적으로 확보하기 위해서는 공제금을 전용계좌로 받을 수 있도록 하고 전용계좌의 예금 채권에 대한 압류를 금지하도록 함. 다만, 국민기생할보장법과 같이 수급전용계좌로의 수급을 의무로 하지 않고 노란우산공제와 같이 수급자의 신청에 의하는 것으로 함.

제92조의7(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 따라 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.

⑤ 공제금수급계좌의 예금에 관한 채권은 압류할 수 없다.

제92조의8(수급권의 보호)

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.

○ 다른 법률과의 관계

- 앞에서 지적한 바와 같이 공제회의 공제사업과 대출사업은 보험업법, 대부업법, 유사수신행위법에 저촉될 수 있기 때문에 이들 법률이 적용되지 않는다는 점을 명확히 규정하여야 함
- 앞에서 본 바와 같이 노동조합은 그 목적의 하나로서 공제사업을 할 수 있음. 이는 헌법 제33조 제1항의 단결권에 의해서 보호되는 것이기 때문에 이 법에 정하고 있는 규제를 받지 않고, 현재와 같이 노동조합법에 따라서 자치적으로 공제사업을 할 수 있음. 다만, 이를 명확히 하기 위하여 근로복지기본법 제4장의2에서 정하고 있는 노동공제조합에 관한 규정은 노동조합의 공제사업에 대해서 적용되지 않는다는 점을 정하는 것임.

제92조의9(다른 법률과의 관계)

① 노동공제조합의 사업 중 제95조의2 제1항 제1호 및 제2호의 사업에 대해서는 「보험업법」, 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」, 「유사수신행위의 규제에 관한 법률」을 적용하지 아니 한다.

② 이 법률에 따른 노동공제조합의 설립과 운영을 이유로 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따라 설립된 노동조합이 자주적으로 공제사업을 행하는 것이 제한되거나 불이익을 받지 않는다.

노동자의 상부상조와 협동연대를 위한

# 노동공제조합 입법 추진 토론회

## 토론 1

송명진 본부장 (한국노총)



### 1. 한국플랫폼프리랜서노동공제회 설립의 의의 및 역할

#### □ 노동공제회 설립의 배경

- 한국의 노동체제가 기본적으로 정규직 고용관계에 기반하고 있어 비정규 비정형 노동 문제를 해결하는 데에 한계를 보이고 있음. 기업별 노사관계가 주를 이루고 있는 조건에서 노조 조직화를 통한 비정규 노동자의 집단적 이해대변이 용이하지 않음.
  - 플랫폼노동자, 특고, 소규모 사업장 노동자 등 불안정 노동자 조직화에 있어 노동조합은 여전히 중요하고 유용한 방식. 하지만 분산적 노동의 특징 · 노조활동이 어려운 작업장 구조 · 자원의 한계 등으로 기존 노동조합 방식의 조직화에 어려움이 따름.
  - 최근 수년간 미조직 불안정노동자에 대한 비노조방식의 조직화 필요성이 제기되며 노동공제회가 대안으로 제시되기 시작
- 최근 미조직 취약노동자에 대한 사회적 보호정책이 강화되고 있지만, 사회안전망이 실제 노동자의 일터와 삶에서 효과적으로 작동하기 위해선 노동자들이 사회적 보호의 수동적 대상으로만 머물러서는 안되며 권리실현의 주체로 서야함. 이를 실현할 수 있는 가장 유력한 형태로 당사자들의 자조와 상호부조를 기반으로 하는 공제회가 지목.
  - 정부·기업 주도의 공제회는 결국 공공기관의 역할에 지나지 않으며 노동자 자조조직으로서의 역할을 수행하기 어려움. 노동자들이 자주적으로 운영하는 노동공제회가 필요.

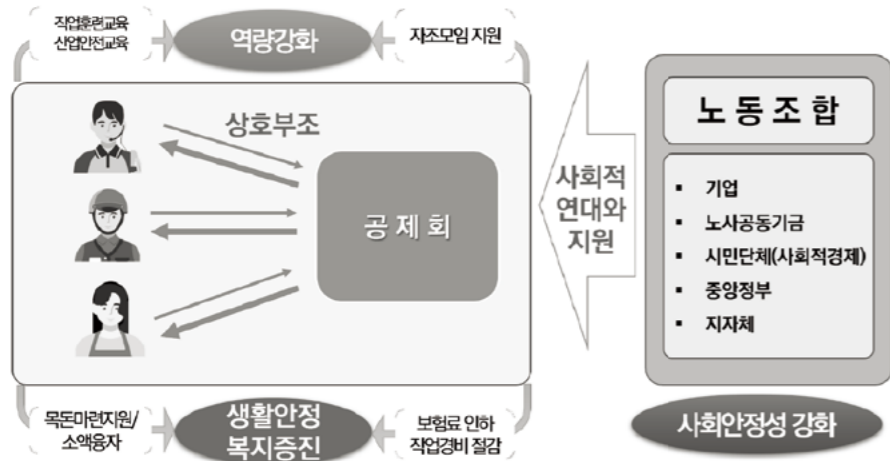
#### □ 한국플랫폼프리랜서노동공제회(이하 '한국노동공제회') 설립의 의의

- 노동시장의 새로운 취약계층에 대한 사회적 보호체계 구축에 있어 당사자인 노동자들이 능동적 주체로서 한 축을 담당할 것임을 자임.
  - 당사자가 주체가 된 노동공제회의 적극적 역할이 있을 때 정부 각 부처와 지자체마다 분절적으로 진행되고 있는 보호정책들이 종합적으로 현장에 실행되고 실효성도 높아질 수 있음.
- 한국노동공제회 설립은 21세기 노동시장 변화에 대한 노동자운동의 적극적 대응 전략으로써, 새로운 조직화의 모델을 제시하고 거점을 마련하는 과감한 시도임.
  - 조직노동의 한 축인 한국노총이 주도하여 설립된 한국공제회의 공식 출범은 국내외 노동운동에 매우 의미있는 사례로 평가될 것이고, 보다 다양한 유형의 노동자공제운동이 활성화되는 기폭제 역할을 할 것으로 기대함.

- 사회적 경제와 노동운동이 협력하고 노사공동기금의 사회적 역할을 확장하는 경험과 사례를 제시하고 있다는 점에서도 큰 의의가 있음.
- 협동조합과 노조가 공동의 목표를 위해 협력하고 노사가 공동으로 조성한 기금이 미조직취약노동자들을 위해 지원되는 새로운 모델에 대한 사회 전반에서의 긍정적 평가와 연구가 이루어질 수 있기를 바람.

□ 한국노동공제회의 역할 및 사업

(1) 역할



- 비정형노동자들의 보호와 경제적 이익을 증진하는 현실적 도구
  - 역사적으로 노동공제회는 상호부조 정신을 바탕으로 공동체의 구성원을 경제적으로 보호하기 위해 자발적으로 형성한 조직형태.
  - 공제회를 통해 실직·사고 등 위험에 따른 경제적 충격의 완화, 작업수단의 구매·관리 비용 절감, 생활안정자금 지원등이 가능함
  - 공제회는 노조, 기업, 시민사회, 정부가 가지고 있는 사회적 자원의 동원을 통해 조합원들에게 더 큰 이익을 제공함으로써 '규모의 경제'를 빠르게 실현토록 할 수 있음
- 파편화된 비정형노동자의 역량강화의 계기와 자원 제공
  - 대다수 비정형노동자는 사용자가 불분명하거나 다수이고 개별적·분산적으로 일하고 있어 '노동자'로서의 정체성 인식이 낮고 자발적인 조직화가 어려움.
  - 비정형노동자 개개인은 불공정거래나 비합리적이고 부당한 사업모델과 관행을 감수할 수밖에 없으므로, 이들의 실질적 권리 증진을 위해서는 조직화를 통한 이해대변 역량과 교섭력의 제고를 사회적으로 지원해야 함.
  - 사업주 주도의 공제조합과 달리 노동자들이 자주적으로 공제회의 설립·운영주체가 될 때, 공제회는 경제 조직으로서의 성격만이 아니라 노조, 협동조합, 자조모임 등 다양한 조직화의 거점으로서 기능할 수 있음.

(2) 사업

구분	사업명	대상인원	예산	재원
특별	(공제회 출범 기념) 목돈마련 응원 사업	1만명	연 24억 (3년)	금융산업 공익재단
기본	직업훈련·전직 지원사업	1천2백명	연 5억 (3년)	〃
			연 1억 (3년)	〃
	직종별 직무능력 향상 교육사업 (2022년도 시범사업 추진방안 마련)	-	-	미정 (정부사업위탁/기업후원 추진)
	건강증진 사업	3백명	1억원	공공상생연대기금
	안전교육 사업	5백명	1억5천만원	서울시 (공모사업 선정)
-			-	미정 (지자체지원/기업후원 추진)
생활안정 지원사업	소액융자 사업 타당성 검토 및 추진방안 마련	-	-	미정
직종	직종별 단체보험 개발 (2022년 추진)	-	-	-
	직종별 특화 공제사업 개발	-	-	-
기반 조성/회원 사업	이동노동자 쉼터 조성 (재원마련시 추진)	-	-	미정
	비정형노동자 네트워크 형성 지원사업	-	3백만원	미정

2. 노동공제회 활성화를 위한 과제

- 노동공제회 운동의 의의와 역할에 대한 조직노동의 공감대 확산
  - 노동공제회 관련 노조운동 내부 토론 확대
  - 노동공제회의 모범사례 축적을 통한 역할 가능성 실증 : 기존 노조 조직확대 기여
  - 공제사업 주체(대상 범위) 확장 : 중소기업사업장 노조, 퇴직예정 조합원 등
- 재원 확대
  - 조직노동의 연대 : 노동조합의 지속적 지원
  - 노사공동기금, 사내근로복지기금을 통한 노동공제회 지원 확산 : 노조의 주도적 역

## 할 강화

- 사회적 금융기관 및 기업 사회공헌기금의 지원 여건 조성
- 노동금고 설립에 대한 전체 노동운동의 논의와 검토 시작
- 정부·지자체의 취약계층 보호정책의 방향 재설정
  - 시혜적·일시적 보호정책에서 당사자를 권리실현의 주체로 세우는 보호정책으로!
- 노동공제회 설립·운영 및 활성화를 위한 입법화
  - 노동공제기본법을 중장기적으로 추구하되 당장은 근로복지기본법 내에 법적 근거 마련 추진하는 것이 현실적.
  - 근로복지기본법상의 근로자에 대해 신설되는 노동공제조합에 관한 장에서 설립·가입의 범위를 넓게 하는 방안 등 발제자의 전반적 제안에 동의.
  - 다만 노동공제조합의 설립과 운영에 있어 신설 개정법률안에서 규정된 사항 이외에 대하여 ‘사단법인에 관한 규정을 준용’ 하도록 하는 것에 대해서는 재고가 필요함. 노동공제회는 다양한 모델이 가능하며 법적 근거가 마땅히 없는 조건에서 사회적 자원의 효과적 동원을 위해 ‘재단법인’의 형식으로 설립한 공제회도 있음 (한국 플랫폼프리랜서노동공제회도 법적 실체는 비영리재단법인임). 마찬가지로 노동공제조합의 조직 및 운영에 대해서도 사단법인의 조직체계인 총회/대의원회를 두도록 하는 것으로 제한할 것이 아니라 실질적으로 자주적·민주적 운영이 가능하도록 하는 선에서 유연하게 조항을 마련하는 것이 바람직함.

노동자의 상부상조와 협동연대를 위한

# 노동공제조합 입법 추진 토론회

## 토론 2

이희종 정책실장 (민주노총 서비스연맹)



## 1. 배달 플랫폼 노동자 이륜차 보험 공제조합

### 1) 배경

- 도로교통공단에서 발표하는 교통사고 통계분석 자료를 보면 이륜차 사고는 2015년 이후 감소추세였으나, 2019년부터 증가하기 시작했다. 주로 특별광역시도로(46.5%)와 시도도로(32.3%)에서 발생하고, 사고가 많이 발생하는 시간대는 18시~20시인점을 감안하면, 1) 코로나 이후 배달노동의 증가가 사고의 주요 원인으로 되고 있음을 추론할 수 있다. 서울의 경우 지난해 오토바이 사고로 사망한 65명 중 24명이 배달 종사자인 것으로 나타났다. 2) 많은 사고가 배달 노동 과정에서 발생하고 있다.

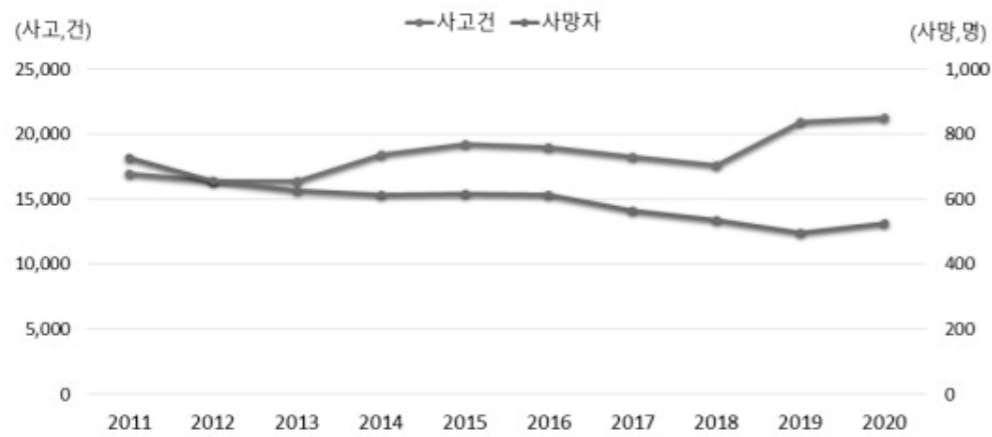


그림 1. 이륜차사고 사고건 및 사망자 추세. 2021년판 교통사고 통계분석(도로교통공단)

- 2018년 금융위원회 자료를 보면, 배달 플랫폼에 해당하는 법인소유 유상운송 이륜차의 손해율은 152.2%로 비유상운송 손해율(64%)의 약 2.5배 수준이다. 이륜차의 보험료는 평균 19만원이고, 손해율이 높은 법인소유 이륜차의 보험료(50만원)는 개인소유에 비해 크게 높다. 유상운송의 보험료는 118만원으로, 비유상운송(39만원) 및 가정용, 업무용(14만원)에 비해 크게 높다.
- 배달플랫폼의 확산과 배달 서비스의 급증에 따라 배달 종사자가 가입하는 유상운송용 이륜차보험의 손해율<sup>3)</sup>이 안정화 되지 않아 2020년 유상운송용 이륜차 보험료는 188만원까지 인상되었다.<sup>4)</sup> 금융위

1) 2021년판 교통사고 통계분석  
2) 동아일보 20210812

원회와 손해보험업계는 선택적 자기부담금을 도입해 보험료를 일부 인하하는 조치를 취하기도 했다.<sup>5)</sup> 하지만 사고시 자기부담금을 최고액인 100만원으로 하더라도 보험료는 149만원에 달한다.

[표 1] 2018년 이륜차보험 손해율 현황(%)

구분	대당 손해액	사고 빈도	손해율
유상운송 배달 및 대여용	234만원	115.6	152.5
비유상운송 배달용	22만원	15.4	64.0

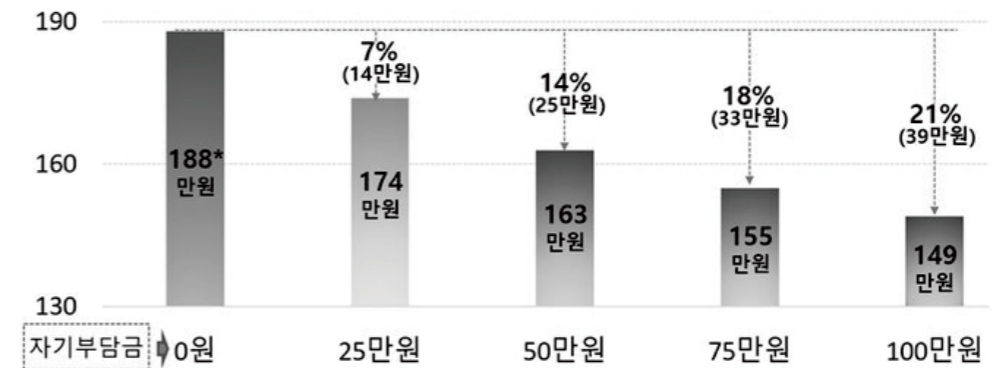
자료 : 금융위원회·손해보험협회(2019)

[표 2] 2018년 이륜차보험 평균 보험료 현황(자료 : 만원)

구분	유상운송	비유상운송	가정용·업무용	합계
법인소유	153	35	18	50
개인소유	82	40	13	17
합계	118	39	14	19

자료 : 금융위원회·손해보험협회(2019)

< 유상운송용 이륜차의 자기부담금액별 보험료 할인율 >



- 이륜차 유상운송 보험료가 너무 비싸 배달기사들은 무보험으로 영업하거나, 영업용인데 용도를 바꾸어 가정용으로 가입하는 경우가 많다. 한편 음식배달 이륜차 상해보험(자기손해 보상 미포함) 보험료는 200~1000만원 수준으로, 사고가 많아 보험회사가 적자를 보기 쉬우므로 보험회사도 가입을 꺼려한다. 따라서 업무 중 사고가 나면, 보험 적용이 되지 않아 심각한 생계 곤란에 처하는 경우가 많은데 이는 결과적으로 사회적 비용이 된다.

3) ('19년 손해율) 유상운송용: 116.4% / 비유상운송용: 79.4% / 가정·업무용: 77.7%, 금융위원회  
4) (유상운송용 이륜차보험료) ('18)118만원 → ('19)154만원 → ('20.上)188만원, 금융위원회  
5) 0원, 25만원, 50만원, 75만원, 100만원으로 사고발생시 운전자가 자기부담금을 부담, 금융위원회

## 2) 생활물류서비스발전법의 제정과 공제조합

- 2020년 택배노동자 과로사 문제가 사회적 화두가 되면서 생활물류서비스 발전법이 제정되었고, 서비스연맹은 생물법 제정을 먼저 제안했고, 제정과정에서도 국토부와 지속적으로 논의해왔다. 생활물류서비스 발전법에서는 운송수단의 사고로 생긴 손해를 배상하기위하여 공제조합을 설립할 수 있도록 하고 있다. 공제조합을 통해 이륜차 보험 문제를 해결 할 수 있는 법적 근거는 만들어진 셈이다.

### <생활물류 서비스 발전법>

#### 제41조(공제조합의 설립)

① 소화물배송대행서비스인증사업자는 상호 간의 협동조직을 통하여 조합원이 자주적인 경제 활동을 영위할 수 있도록 지원하고 조합원의 사업용 운송수단의 사고로 생긴 손해를 배상하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 인가를 받아 공제조합(이하 “공제조합”이라 한다)을 설립할 수 있다.

② 공제조합은 법인으로 하며, 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다.

③ 공제조합의 조합원은 공제사업에 필요한 분담금을 부담하여야 한다.

④ 공제조합의 조합원 자격과 임원에 관한 사항, 그 밖에 공제조합의 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

⑤ 공제조합의 정관 기재사항, 운영 및 감독 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 제42조(공제조합의 사업)

① 공제조합은 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 조합원의 사업용 운송수단의 사고로 생긴 배상 책임 및 적재물배상에 대한 공제
2. 조합원이 사업용 운송수단을 소유·사용·관리하는 동안 발생한 사고로 그 운송수단에 생긴 손해에 대한 공제
3. 소화물배송대행서비스종사자가 조합원의 사업용 운송수단을 소유·사용·관리하는 동안에 발생한 사고로 입은 자기 신체의 손해에 대한 공제
4. 공제조합에 고용된 자의 업무상 재해로 인한 손실을 보상하기 위한 공제
5. 공동이용시설의 설치·운영 및 관리, 그 밖에 조합원의 편의 및 복지 증진을 위한 사업
6. 소화물배송대행서비스사업의 경영 개선을 위한 조사·연구 사업
7. 제1호부터 제6호까지의 사업에 딸린 사업으로서 정관으로 정하는 사업

② 공제조합은 제1항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 공제사업을 하려는 경우에는 공제규정을 정하여 국토교통부장관의 인가를 받아야 한다. 공제규정을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

③ 제2항의 공제규정에는 공제사업의 범위, 공제계약의 내용과 분담금, 공제금, 공제금에 충당하기 위한 책임준비금, 지급준비금의 계상 및 적립 등 공제사업의 운영에 필요한 사항이 포함되어야 한다.

④ 제1항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 공제사업에는 「보험업법」을 적용하지 아니한다.

⑤ 제1항에 따른 공제사업을 할 때 공제계약 및 공제금의 지급 등에 관하여 분쟁이 있으면 분쟁 당사자는 「여객자동차 운수사업법」 제70조에 따른 공제분쟁조정위원회에 조정(調停)을 신청할 수 있다.

### <생활물류서비스발전법 시행령>

제41조(공제조합의 설립) ① 소화물배송대행서비스인증사업자는 상호 간의 협동조직을 통하여 조합원이 자주적인 경제 활동을 영위할 수 있도록 지원하고 조합원의 사업용 운송수단의 사고로 생긴 손해를 배상하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 인가를 받아 공제조합(이하 “공제조합”이라 한다)을 설립할 수 있다.

② 공제조합은 법인으로 하며, 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다.

③ 공제조합의 조합원은 공제사업에 필요한 분담금을 부담하여야 한다.

④ 공제조합의 조합원 자격과 임원에 관한 사항, 그 밖에 공제조합의 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

⑤ 공제조합의 정관 기재사항, 운영 및 감독 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 3) 이륜차 보험 공제조합 추진에서의 과제

### ○ 공제조합 언제 만들어 지나?

- 이륜차 보험 공제조합에 대한 법적 근거는 만들어졌지만, 아직까지 공제조합 논의는 제대로 진행되고 있지 못하다. 국토부가 배달 업체들과 몇차례의 협의를 하고 있지만, 배달 노동자들의 절박성에 비하면 속도가 나지 않는 상황이다.

### ○ 기업의 참여 유인책 부족

- 정부는 기업측에 배달노동자의 이륜차 보험을 목적으로 하는 공제조합 설립을 요구하고 있으나, 기업은 많은 돈을 출자하면서 공제조합 설립에 나설 이유가 없어 경쟁업체들간 눈치만 보고 있는 상황이다. 오히려 이륜차 보험의 경우 손해율이 높아 실제로 공제조합이 설립되더라도 보험료 인하의 효과 운영의 지속성 등에서 재정적 문제가 발생할 가능성을 우려하고 있다. 그래서 국토부는 2021년 공제조합 설립을 위한 마중물이 될 예산을 편성해 기업의 참여를 유도하려고 했으나 기재부의 반대로 21년 정부예산안에서 삭감되었다. 국회 예산논의에서 예산논의를 다시해서 기업 유인책을 마련해야 한다.

### ○ 공제조합의 효과와 지속성

- 전문가들은 이륜차 보험 공제조합이 만들어지면, 약 30%정도의 보험료 인하 효과가 나타날 것으로 기대하고 있다. 하지만, 공제조합 구성에서 초기자본을 구성하는 문제가 있고, 구성 이후 공제조합 운영에서 이륜차 보험 손해를 등을 따져볼 때 운영의 지속성을 보장할 방안에 대한 고민도 필요하다.

- 또한 공제조합을 통해 배달 노동자에 대한 안전교육을 확대하고 이륜차의 수리·유지·관리 프로그램까

지 만들 수 있을것으로 기대하고 있다.

- 서비스연맹 일반노조 배달지부에서는 공제조합의 조속한 추진을 위한 서명운동, 기자회견 등의 노력을 하고 있다. 하지만, 공제조합 경험이 없고, 상도 명확하지 않아 이것이 노동조합 활동과 어떻게 연결 될 수 있을지는 아직 고민이 부족한 상황이다. 당장에는 이륜차 보험에 대한 배달 플랫폼 노동자들의 이해가 크다는 점에서 접근하고 있지만,

#### ○ 공제조합 설립과 운영 주체의 문제

- 생물법 시행령에서는 공제조합의 추진 주체를 소화물배송대행서비스인증사업자로 규정하고 있으며, 노동조합을 운영주체로 규정하지 않고 있어 향후 운영과정에서 노동자 참여방안이 문제로 지적된다. 플랫폼 노동 대안 마련을 위한 사회적 대화 포럼 <배달서비스협의회><sup>6)</sup>는 공동입장문을 통해 아래와 같이 입장문을 냈다.

- 소화물배송서비스 공제조합이 제대로 기능한다면 ▲합리적 이륜차 종합보험 마련, ▲배달 종사자 안전교육, ▲이륜차의 수리·유지·관리 프로그램 등을 통해 배달 종사자의 사고 예방과 안전 증진에 효과를 거둘 수 있을 것이라 보인다. '협의회'는 배달플랫폼 서비스에 관련된 모든 기업이 공제조합의 설립 과정에 주도적으로 나설 것을 기대한다. 우리는 공제사업의 효과적인 추진을 위해서는 설립 과정에서 기업뿐 아니라 유관 노동조합, 전문가의 참여와 협력이 매우 중요하다고 본다. 정부도 이에 뜻을 함께하고 적극적인 협력구조를 촉진해주기를 바란다.

## 2. 노동공제회의 의미와 효과

### 1) 불안전 노동자 보호 방안으로서의 공제조합

- 노동계는 플랫폼 노동자의 보호를 위해 노조법, 근로기준법상의 노동자와 사용자 개념을 확대하고, 5인 미만 사업장 노동자를 포함한 모든 노동자에게 노동법을 적용해 불안전 노동자를 보호해야 한다고 요구하고 있다. 하지만, 이런 근본적 해결책 마련을 지향하면서도, 당장 현실에서 불안전 노동자의 생활적 이해를 해결하면서 조직화의 계기를 만드는 것도 필요하다. 이 두 주장은 근본주의와 기회주의로 대립할 주제는 아니며 동시에 추구되어야 할 문제다. 발제문에서는 한국 노동운동이 노동자의 생활세계를 방기 해왔음을 지적하고 있다. 일면 타당한 지적이다. 하지만, 마찬가지로 공제조합 운동이 당장 불안전 노동자의 생활적 문제를 해결하는데 성과를 내더라도, 불안전 노동자의 근본적 문제해결을 지향하지 못한다면 똑같이 비판받을 수 있다.

6) 플랫폼 노동 관련 기업, 노동조합, 공익전문가가 참여한 가운데 2020년 3월 출범한 플랫폼 노동 대안 마련을 위한 사회적 대화 포럼은 2020년 10월 6일 1기 배달서비스협의회를 구성해 운영하고 있다.

## 2) 노동공제회 관련 법 추진에서의 의견

- 불안전 노동자 보호를 위한 다양한 조치의 하나로 공제조합 제도가 활성화 될 필요가 있다. 관련한 법 제도 정비도 바르게 이루어져야 할 것이다.
- 공제조합에서 각종 채용비리, 재정비리 사건이 다수 발생하고 있다. 이는 공제조합의 상을 흐리게 하는 요인 중에 하나다. 공제조합의 민주적 운영 방안 모색이 필요하고, 법안 제정 등의 제도 마련 뿐 아니라 민주적 노동조합 운동과 함께 성장해야 한다. 민주적 노동조합 운동과 함께 성장해야 공제조합의 민주적 운영이 담보될 뿐 아니라 발제문에서 지적하는 연대성, 사회적 의제에 대한 개입, 사회적으로, 사회운동에서도 성과를 낼 수 있을 것이다.
- 민주노조, 산별노조 운동이 성장하면서 공제조합에 대한 관심도 늘어날 것을 예상된다. 하지만 아직까지 노동운동 내 공제조합에 대한 인식과 준비는 부족한 듯하다. 입법 추진과는 별도로 공제조합 운동하시는 분들이 공제조합 활동을 통해 노동조합이 활성화 된 사례를 발굴해 일반화 시키는 노력이 필요해 보인다.

노동자의 상부상조와 협동연대를 위한

# 노동공제조합 입법 추진 토론회

## 토론 3

김형탁 운영위원 (노동공제연합 풀빵)



## 노동공제조합 입법추진 토론회 토론문

### 순서

- 사단법인 풀빵 소개
- 노동공제 입법화 토론

김형탁(사단법인 풀빵 운영위원)

## 사단법인 '풀빵'

### 주요 일지

- ▶ 노동공제연합 추진단 운영: 2020. 6. 11일 부터
- ▶ 창립대회: 2021. 1. 22.
- ▶ 사단법인 허가(고용노동부, 2021. 4. 22.)
- ▶ 창립 보고대회 : 2021. 5. 27.
- ▶ 1기 노동공제교실: 2021. 6. 12.
- ▶ 풀장 1호 적립형공제 실시: 2021. 7. 13.
- ▶ 2기 노동공제교실: 2021. 8. 20~21
- ▶ 3기 노동공제교실: 2021. 10. 26.



## 회원조직 현황

3

### 정회원 조직

봉제인 공제회  
한국대리운전협동조합  
한국스마트협동조합  
한국가사노동자협회  
사회적협동조합 우리함께  
일하는사람들의생활공제회 좋은이웃  
전태일재단  
노회찬재단  
한국사회가치연대기금  
사회적협동조합 빠띠  
한겨레두레협동조합연합회  
한국사회적의료기관연합회  
한국비정규노동센터

### 준회원 조직

라이더 유니온  
전국셔틀버스노동조합

### 참관 조직

경기북부노동공제회  
미디어공제회  
대리운전노조 경기지부  
서울퇴직자노조 추진위  
민주일반노조 제화지부



4

### 재무현황

- 출연금: 21,500,000원
- 당사자조직: 50만원~100만원  
지원 조직: 100만원~300만원
- 회비: 정회원 매월 5만원

### 조직구조

공동이사장: 이수호, 송경용, 조돈문  
공동운영위원장: 임영국, 한석호  
사무국: 공제팀(팀장: 한영섭)  
운영팀(팀장: 양동석)  
노동공제학습원 준비팀(팀장: 김형탁)



4

### 재무현황

- 출연금: 21,500,000원
- 당사자조직: 50만원~100만원  
지원 조직: 100만원~300만원
- 회비: 정회원 매월 5만원

### 조직구조

공동이사장: 이수호, 송경용, 조돈문  
공동운영위원장: 임영국, 한석호  
사무국: 공제팀(팀장: 한영섭)  
운영팀(팀장: 양동석)  
노동공제학습원 준비팀(팀장: 김형탁)

## 풀장 1호 적립형 공제

6

- 목적  
소득의 일정액을 주기적으로 적립하여 휴직, 퇴직 등에 대비하는 목돈 마련
- 구성  
(가입대상) 회원조직 조합원  
(월 납입액) 5만원, 10만원, 15만원, 20만원  
(약정기간) 36개월, 60개월
- 혜택  
(만기 지급) 적립액 + 응원금(2% 해당) + α(운용수익 배당)  
(중도 해지) 12개월 이전: 적립액, 12개월 경과 만기 이전: 적립액+응원금 ½
- 특별지원  
중위소득 100%이하 참여자 1회분 풀빵 적립 지원(자금 소진시까지)

## 소액대출 지원 사업

7

- **용도**  
노동자 생활 안정 대출: 긴급 생활비, 의료비, 자재 구입비  
노동자 신용개선 전환 대출: 고금리 이자 전환, 신용불량 전환
- **대출 한도**  
노동자 생활 안정 대출: 30만원~300만원  
노동자 신용개선 전환 대출: 100만원~500만원
- **대출 조건**  
이자율 3%, 최대 1년, 매월 원리금 균등분할 상환
- **신청자격**  
조합원 가입 3개월 이상  
노동공제 교육 1시간 이상 참여  
노조(공제회) 추천, 조합원 1인 추천

## 노동공제 학습원

9

### 학습원의 역할

- ❖ 노동공제의 이론 및 추진방안 연구
- ❖ 노동공제 교수진(강사단) 운영
- ❖ 노동공제 교재 제작
- ❖ 노동공제 학습 플랫폼 운영
- ❖ 노동공제 활동가를 위한 교육과정 운영

## 풀빵 기본 공제

8

- **목적**  
풀빵에 공제 운영을 위탁하는 노동공제 조직 전체에 적용하는 품목 설계  
소수가 합쳐 다수를 이루어(대수의 법칙 실현) 안정적이고 지속적인 공제 품목 운영
- **품목 구성(안)**  
결혼, 출생 등 생애 주기에 맞추는 품목  
명절 선물, 생일 선물 등 조합원 모두에게 매년 혜택이 돌아가는 품목  
여행 등 장기 가입자에게 혜택을 주는 품목
- 조직별 조합원 특성의 요구에 맞는 공통 품목을 설계하기 위하여 단위 조직의 요구  
조사 중, 계리사 및 전문가 자문 계획
- **시행 계획:** 2022년 1월부터 시행



10

## 풀빵 노동공제교실

## 노동공제교실 1기

11

구분	주제	진행
1강	노동공제의 원리	김형탁
2강	노동공제운동의 주체와 역할	한석호
3강	노동공제 품목	김학진
4강	노동공제 활성화를 위한 과제	문종찬
5강	노동공제의 의의	김형미
종합토론 및 평가		

2021. 6. 12

풀빵 임원 및 운영위원 학습 워크숍 형식으로 진행



## 노동공제교실 3기

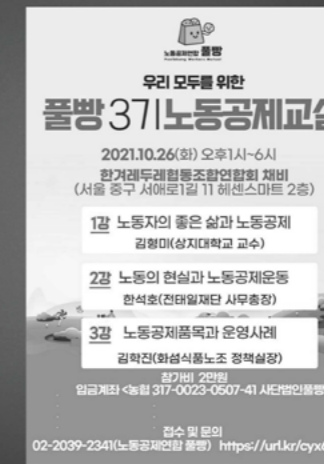
13

구분	주제	진행
1강	노동자의 좋은 삶과 노동공제	김형미
2강	노동의 현실과 노동공제운동	한석호
3강	노동공제 품목과 운영사례	김학진

2021. 10. 26

노동공제를 준비하고 있는 단체 활동가

노동공제회를 학습하려는 단체 활동가



## 노동공제교실 2기

12

구분	주제	진행
1강	노동자의 좋은 삶과 노동공제	김형미
2강	노동의 현실과 노동공제	한석호
3강	노동자 조직화와 노동공제	문종찬
4강	노동공제운동의 이론적 배경	문종찬
5강	국내외 노동공제운동의 역사	유유미
6강	노동공제 품목과 운영사례	김학진

2021. 8. 20~21

풀빵 회원조직 실무책임자



## 노동공제교실 2기

12

구분	주제	진행
1강	노동자의 좋은 삶과 노동공제	김형미
2강	노동의 현실과 노동공제	한석호
3강	노동자 조직화와 노동공제	문종찬
4강	노동공제운동의 이론적 배경	문종찬
5강	국내외 노동공제운동의 역사	유유미
6강	노동공제 품목과 운영사례	김학진

2021. 8. 20~21

풀빵 회원조직 실무책임자



## 풀장 서비스

15

- ✓ 상조 서비스: 한겨레두레협동조합 협약 추진 중
  - ✓ 건강 서비스: 사회적의료기관연합회 협력 구상 중
  - ✓ 의료지원 서비스: 녹색병원 협약 추진 중
  - ✓ 노동자생활신용상담 서비스: 서울금융복지상담센터 협력
  - ✓ 노동자의 좋은 삶 지원 서비스: 동네정미소 협력
  - ✓ 그 외: 법률, 여행, 여가, 문화, 교육 등 다양한 서비스 추진 중
- 서울교통공사노동조합 조합원 우대 협약 기관들과 MOU 계획

## 조합원 권익증진 사업

17

- ▶ 각종 현황 자료 생산  
회원조직 설문, 노동조건 및 노동공제 현황 정보
- ▶ 정책 연구  
사회보험, 노동복지정책 연계 방안  
노동이력 데이터 수집 및 활용 방안
- ▶ 제도기반 마련  
노동공제 관련 제도기반 분석 및 제도화 방안
- ▶ 노동이력 및 소득이력 관리 지원  
이력관리 및 일감 정보, 동료지원 플랫폼 구축

### 풀장 서비스 노동자생활신용상담

늘어나는 가계부채, 가계재정 문제  
노동자를 위한 생활신용, 재정상담을 시작합니다.

신용문제로 통장계좌 등 금융거래에 대한 예외사항이 있다.  
과다채무로 가문의 금융위기에 상환에 어려움을 겪는다.  
개인회생, 개인회생, 신용회복 등 다양한 제도를 활용하는데  
나중에 필요한 제도를 알고 싶다.  
가정의 재정상태를 점검하고 자산을 잘 관리하고 싶다.  
노동공제조합 플랫폼에서 고민을 해소할 수 있습니다.



#### 상담프로세스

구분	기본상담		비고
	1차 상담	2차 상담	
면접(대면/전화) 상담	· 재정, 신용 상태 점검 · 자산, 소비 상황 점검 · 무료 신용조회 가능	· 재정솔루션 · 소비, 자산, 신용 진단 · 재정관리 솔루션 · 채무조정제도 설명	· 채무조정제도 등 연계 · 서울금융복지상담센터 · 신용회복위원회 · 대안법률구조공단 등

\* 신용, 채무상담 최대 30분 이상은 상담사가 진행합니다.

#### 신용상담법

- ! 상담대상: 노동공제조합 플랫폼 단위조직 임직원, 은퇴원, 장년단위 조합원 (회원)
- ! 상담기간: 2021년 11월 1일부터 (연중 진행)
- ! 상담시간: 오전 10:00 - 오후 17:00  
\* 상담을 예약제로 운영이 됩니다. 요, 건강할 때에는 전화상담으로 가능합니다.
- ! 상담신청: 노동공제조합 사단법인 플랫폼 생활신용상담사 070-4355-2756



## 풀장 서비스 노동자생활신용상담

16

- ▶ 시행시기: 2021. 11. 1
- ▶ 상담 내용  
재정·신용 상태 점검  
자산, 소비 상태 점검  
무료 신용조회 가능  
재정 관리 솔루션  
채무 조정 자문

## 노동공제 입법화 토론

18

### 1. 노동공제조합인가 노동공제회인가?

- 공제회와 공제조합에 대한 엄밀하게 합의된 개념 규정은 없음.
- 다만 차이가 있는 개념으로 이해할 것인지, 같은 개념으로 이해할 것인지에 대한 합의가 필요함
- 영어로는 mutual society 또는 mutual association으로 표현할 수 있음
- society는 공통의 이해나 직업, 종교적 신념을 가진 사람들이 함께 일하거나 주기적으로 만나는 그룹을 의미한다면, association은 공통의 이해를 가진 사람들의 조직이라는 뉘앙스의 차이가 있음
- 즉, society는 사람과 사람 간의 교류를 강조하는 개념이라면, association은 그런 사람들의 조직, 또는 사업체라는 성격을 강조함
- 공제회와 공제조합을 mutual society와 mutual association에 해당하는 개념으로 구분할 수도 있을 것임
- 사단법인 풀빵은 작은 모임이 모여 더 큰 모임을 형성한다는 지향을 가지고 있음. 작은 모임은 자신의 고유성을 가지고 있으며, 작은 모임으로서의 해결할 수 없는 규모의 이점을 큰 모임을 통해 얻게 됨
- 풀빵은 association of associations으로서의 정체성을 지향하지만, 친밀성을 가진 사람들 사이의 관계를 강조한다는 점에서 노동공제회라는 이름을 주로 사용하고 있음

## 2. 근로복지기본법 개정인가 노동공제특별법 제정인가?

19

- 노동공제회 또는 노동공제조합은 여타 공제조합과는 다른 목적과 성격을 가지고 있음
- 대상이 노동자라는 점, 특히 중소기업 노동자, 비정규 노동자, 불안정·비정형 노동자 등 기존 노동조합운동이 제대로 포괄하지 못하고 있는 노동자들의 삶의 질을 높이기 위한 목적을 가지고 있다는 점, 사업자 연합회가 아니라 조합원들의 이해를 대변한다는 점, 협동조합적 거버넌스 구조를 지향한다는 점 등에서 차별성을 가지며, 형식과 운영에서 이러한 차별성을 반영하는 법적인 구조를 가져야 함
- 노동조합을 통한 공제사업의 운영이 가능하지만, 90%의 노동자가 노동조합 조합원이 아닌 현실을 감안하면, 노동공제특별법의 제정은 반드시 필요함. 노동공제특별법이 제정되면 노동조합법에 따른 노동조합의 공제사업과 특별법에 따른 공제회의 공제사업이 병존하는 체계가 되는데, 통합 시스템에 대한 연구와 준비도 과제임  
(통합이 된다면 노동공제특별법은 노동공제기본법으로서의 역할을 하게 됨. ref. 노동공제기본법 ≠ 공제기본법)
- 그러나 특별법 제정은 다양한 이해관계자 간의 합의와 정치적 과정을 거쳐야 하기 때문에 의도한다고 곧바로 이루어질 것으로 기대하지 않음. 또한 bottom-up 방식의 논의 절차를 거쳐야 현실을 제대로 반영할 수 있다는 점에서도 먼저 법부터 만들고 보자는 식이 되어서는 곤란함
- 그러나 노동공제회의 설립 근거법은 필요함. 근로복지기본법은 노동공제회 근거법이 될 타당한 이유가 있음

## 2. 근로복지기본법 개정인가 노동공제특별법 제정인가?

20

- 현행 근로복지기본법은 근로복지에 대한 '기본법'으로서의 성격을 가지지 못하고 있음
- 현행 근복법은 '공공근로복지'와 '기업근로복지'에 대한 규정만 있어 특수형태고용, 플랫폼 노동, 프리랜서 등 새로운 고용형태의 변화를 담아 내지 못하고 있음.
- 기업 복지는 우리사주조합과 사내근로복지기금이 주 내용임. 2015년 기업복지의 일환으로 공동근로복지기금 제도가 신설되었으나, 여전히 사업주들의 의지에 달려 있으며 또한 사업장 울타리 바깥의 노동자들에게는 해당이 없음
- 근로복지기본법은 낮은 노동조합 조직률과 협약 적용률이라는 현실, 새로운 노동형태의 확산이라는 현실, 복지 혼합이 필요하다는 현실에 맞추어 변화되어야 함(현재는 기업근로복지법이라 불리도 무방할 정도임)
- 따라서 근로복지기본법에 노동공제회 조항을 신설함으로써 기본법으로서의 성격을 회복하고, 아울러 노동공제회의 근거법으로 작동할 수 있도록 해야 함
- 노동공제회의 특수한 내용을 담은 법은 향후 논의와 준비과정을 거쳐 '노동공제특별법'으로 제정되어야 함

## 3. 근로복지기본법과 노동공제회활성화지원조례

21

- 노동공제회에 대한 지자체의 관심이 증가하고 있음
- 특히 지자체에서는 취약노동자의 지원 사업에 대한 관심이 큰데, 지원의 효율성과 효과성을 높이기 위한 방안을 찾고 있음(효율성이라는 측면에서는 지원사업의 전달 기제와 실행 주체에 대한 관심이, 그리고 효과성이라는 측면에서는 제대로 된 혜택과 형평성 있는 혜택이 주요한 관심이 될 것임. 봉제업의 '객공' 처럼 노동자 이력을 증명하지 못하는 노동자는 재난금 지원 대상에서도 배제되는 문제가 발생했음)
- 노동공제회는 '민'이 주도하는 사업에 행정이 지원하는 시스템을 구축할 수 있기 때문에 지방 행정 거버넌스에서 주요하고 모범적인 사례가 될 수 있음
- 그러나 지자체의 의지와는 상관없이 노동공제회 설립의 근거법이 취약하다는 점은 사업 수행의 걸림이 되고 있음. 지자체 재정의 활용을 위한 근거가 없어 사업 추진의 동력이 약해지고 또한 다양한 창발적인 아이디어의 탄생을 가로막고 있음
- 근로복지기본법에 노동공제회의 근거가 마련된다면 지방자치단체에서 불안정 노동자에 대한 지원 대책의 효과적인 수립이 가능해 질 것임

노동자의 상부상조와 협동연대를 위한

# 노동공제조합 입법 추진 토론회

## 토론 4

정덕용 정책위원장 (전국주민협동연합회)



노동자의 상부 상조와 협동연대를 위한 노동공제 협동조합 입법 추진 토론회의 발제자 손정순, 정영훈 연구위원의 발제문을 잘 읽어 보았습니다.

근로복지기본법상의 공제조합 설립과 운영에 대한 법제정은 필요하다고 생각합니다. 노동자의 다원화, 다각화로 인하여 불안정 노동자들의 새로운 조직화로 인하여 사회 안정에 필요한 노동공제회 활성화, 노동자의 자조조직으로서 노동공제조합의 입법화 방안 발제문의 전반적인 내용에서 필요성에 공감하고 활성화 할 수 있는 제도를 마련해야 한다는 것에 공감합니다.

두발제자의 자료를 통하여 노동자의 자조공제 조직의 입법화 과정에 노동부와 기재부, 금융감독원과 보험업과 유사업종의 이해관계 조정이 관건이 될 수 있음도 알 수 있습니다.

한편 자영업과 차상위 계층, 기초수급자 분들을 위한 자조공제 조직은 만들 수 없을까요? 저소득층의 자립 자활을 지원하고 참여 주민들의 자조조직인 전국주민협동연합회(사적협동조합-우리함께)가 약 10년간 시행하고 있는 신용사업과 '천원의 행복'공제사업(월 천원으로 의료비 30만원 공제)의 경험으로 제출된 법안을 살펴보면 보안이 이루어 졌으면 좋겠습니다.

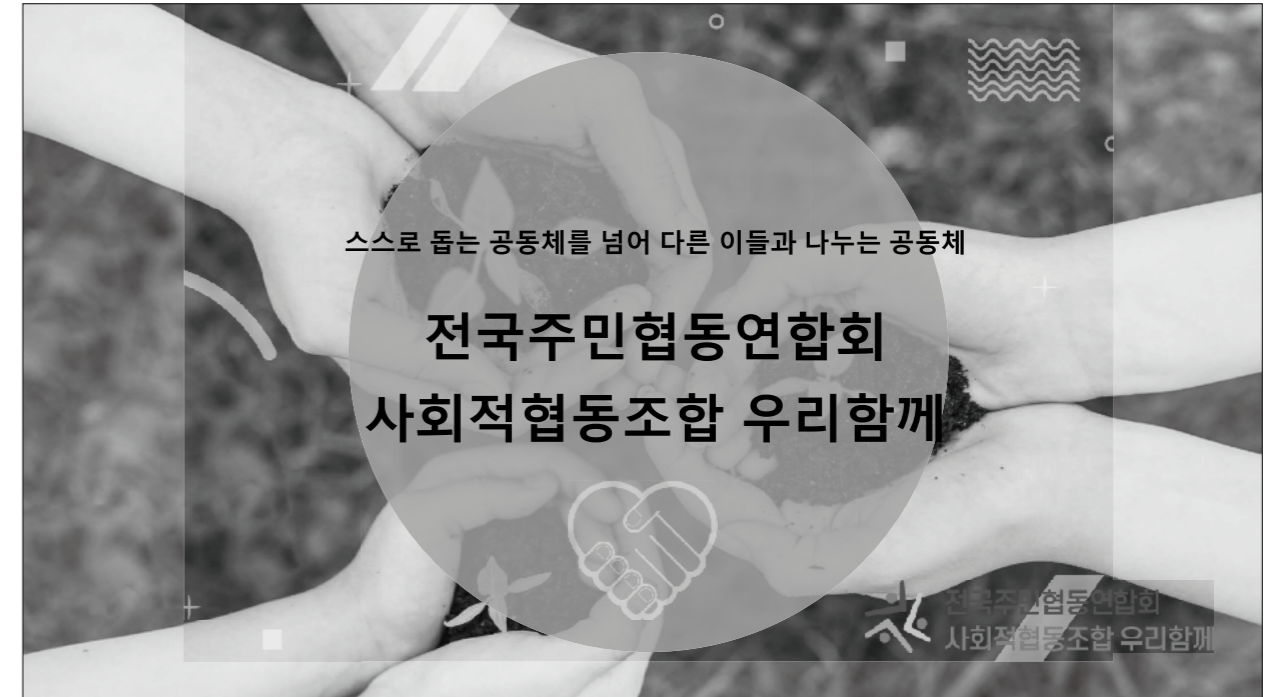
먼저 노동자의 의미입니다. 자영업1인, 플랫폼 노동자, 문화예술가 등은 노동조합 인가 및 조직율은 어떠하나요. 정(비)정규직 노동자만이 노동조합을 통하여 공제조합을 할 수 있어야 합니까? 노동자들 중에 다양한 이유로 노동자의 지위를 잃게 되면 공제조직에 참여할 없습니까? 일반노조는 일하는 영역이 같은 조합원들인가요? 이러한 노동자 영역에서 벗어난 분들은 공제를 할 수 없나요? 그래서 노동자의 범주를 실업자까지 확대하는 공제기본법을 준비하는 것은 어떻게 생각합니까?

한편으로 국민기초생활보장법 상의 자활근로 자들은 법제처의 해석에 따라 노

동자 성이 없다고 해석하고 있습니다. 공제가 가장 필요한 사람들 중의 한 대상 즉 자활근로 자들은 어떻게 자조공제를 할 수 있죠? 따라서 공제의 대상을 필요한 조직이나 사람은 누구나 할 수 있는 법을 만드는 것이 중요하리라 생각합니다. 자조공제 즉 협동조합의 원리를 바탕으로 자조공제, 자조금고, 자조보증 등에 대한 **공제기본법**이면 좋겠습니다.

둘째. 협동조합 기본법상의 공제의 상호부조금이 소액입니다. 공제가 어려움을 함께 극복하는 것입니다. 어려움이란? 신용보증, 건강, 의료, 사건사고, 주거, 교육 등 다양한 영역이 있을 수 있습니다. 이러한 영역에서 필요한 적정한 금액이 얼마냐는 것입니다. 사회적 협동조합은 소액대출과 신용 대출으로 되어 있습니다. 공제의 욕구를 채울수 있는데 한계가 있습니다. 그 근거가 총 출자금의 2/3 이상은 안된다고 되어 있어 한계가 컵니다. 그래서 필요한 공제의 한도액을 높이기 위해 **이중간의 공제연합회구성**도 필요하리라 생각합니다.

**참고자료**



**전국주민협동연합회**  
사회적협동조합 우리함께

1. 함께 모이다
2. 가치를 만들다
3. 깊어진 우리
4. 다시 우리함께

## 전국주민협동연합회·사회적협동조합 우리함께 설립목적

'스스로 돕는 공동체를 넘어 다른 이들과 나누는 공동체'

협동조합의 가치와 원칙에 기초  
자주, 자립, 자치의 협동조합 활동



사회적 경제 조직의 지속가능한 경제활동 촉진 공동체성 복원을 통한 사회적 연대  
조합원의 생활향상과 복리증진, 상부상조



금전적 어려움해소    조합원의 실천력 강화    자치적인 안전망

### 금전적인 어려움의 해소



- 높은 은행문턱
- 신용불량
- 보증, 담보필요해소

### 조합원의 실천력 강화



- 계획경제 실천
- 저축성 함양
- 긴급상황시 서로 돕는 장

### 스스로 만드는 안전망



- 협동과 나눔
- 생활속의 실천

## 주민협동회 사업내용

조합원의 삶의 질 향상을 위한 활동들



### 공동구매

자활상품 또는 건강한 먹거리를 적정가격에 공동구매  
물품이 필요한 조합원에게 구매기회 제공  
자활생산품 유통구조 → 전국적 협동경험



### 지역사회와의 협동과 연대

더 큰 힘을 만들어가는 협동조합의 협동 "연대"



### 다양한 분야에서 활동

1. 조합원 출자와 여신사업을 전개
2. 조합원이 조합을 통해 생활상 문제를 해결할 수 있도록 사업 확장
3. 다양한 영역에서 협동조합들과 협동하고 연대 → 지역차원의 협동운동으로 성장

## 지역주민협동회 사업내용

조합원의 삶의 질 향상을 위한 활동들



### 출자금과 대출

- (출자)  
매달 출자금 납부 → 계획경제 실천  
자조금융합동 근간
- (대출)  
조합원의 긴급한 생활자금의 필요를 해결



### 교육훈련

조합운영능력 향상과 민주적 운영을 위한 교육 진행  
공평한 교육훈련 기회 제공  
조합원이 주인되어 운영되는 협동조합 원리가 실천으로 연결되어 지도력 노력



### 조합원 소모임 활동

조합원간 교류확대와 조합활동 활성화  
조합원간 친밀감 도모, 협동정신 → 조직력 강화  
지역사회 기여활동으로 발전

## 자조금융의 기원 및 성장

누군가의 모델이 되다



주민스스로(당사자조직)

협동경제운동

실현

출자금누계 5,000,000,000. 대출금누계 9,000,000,000



## 전국주민협동연합회 결성과정

지역자활센터 참여주민의 생활안정망, 조직화를 통해 전국연합회 창립



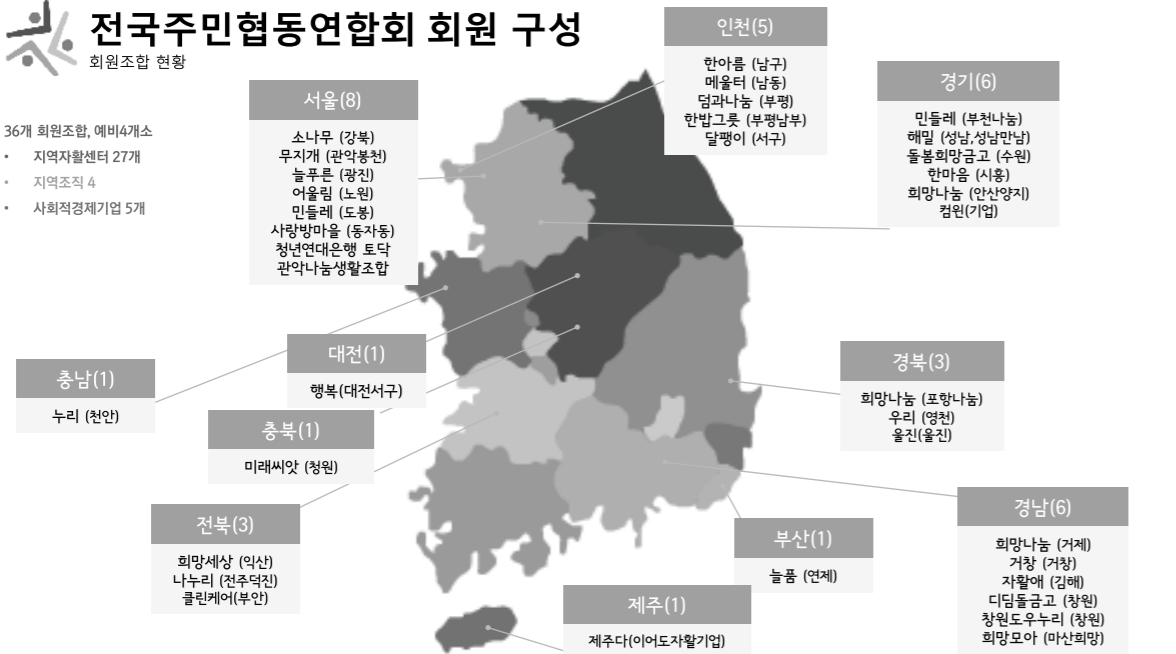
## 전국주민협동연합회·사회적협동조합 우리함께의 의사결정 구조



## 전국주민협동연합회 회원 구성

회원조합 현황

- 36개 회원조합, 예비4개소
- 지역자활센터 27개
- 지역조직 4
- 사회적경제기업 5개



## 연합회의 사업과 활동

- 상호부조사업**
  - 천원의행복
  - 월이월씩 납부하여
  - 조합원의 의료비를 지원
  - 한겨레두레 장려사업
- 교육**
  - 협동운동아카데미
  - 임원연수
  - 찾아가는 교육
  - 연 4회-10 전국집체교육
- 신용사업**
  - 출자금을 활용한 회원조합 및 조합원, 자활기업, 사회적경제기업 금융지원 사업
  - 조합원관리프로그램 전산화
- 조직사업 및 연대사업**
  - 공동구매사업(자활 및 사회적경제기업 상호거래)
  - 조합원한마당
  - 한국사회적경제연대회의 이사단체
  - 사단법인 풀뿌리사단체
  - (가칭)사회연대신협 법인참여
  - 일본노동자협동조합과연대
  - 공제연구회참여

## 출자금 운용

조합원 모두가 공적으로 소유하고, 민주적으로 운용하는 협동기금



대출운용

12억원 운용

매년 출자금의 약 80%를  
신용사업을 위한  
공동체기금으로 조성



공동체기금

4억원 5천  
조성

46개 사회적경제조직에서  
70회 이상 이용



상환률

95%

42개 대출 상환완료,  
25개 대출 상환중

## 출자금운영사업\_신용사업 종류

서로 돕는 돈 '버팀목 기금'



## 사업 출자를 통한 가치투자

대기업부터는 예. 적금 말고, 우리 자조금에 사업출자 하기



회원조합 및 자활기업에서 사업출자금  
7억 조성

가치있는 투자처  
사회적가치 투자

매월 10일  
조합 3%  
연합회 1% 이윤배당

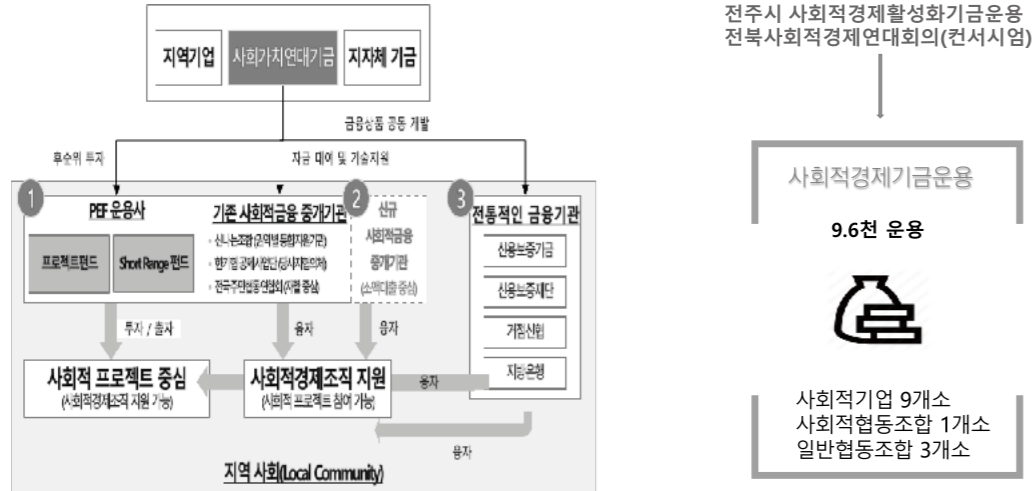
## 버팀목 기금 이용절차

조합원 모두가 공적으로 소유하고, 민주적으로 운용하는 협동기금



## 지역의 사회적금융(자조금융) 생태계 조성사업

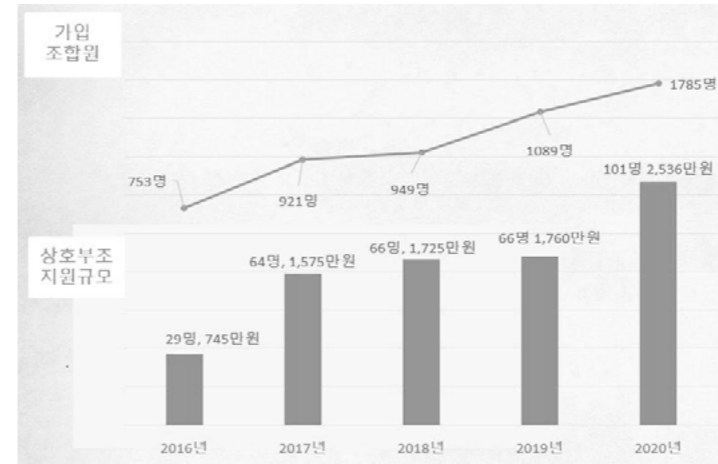
사회가치연대기금 등과 협업사업 (14억)  
21개 자활기업 대출= 비수도권 14개  
자활기업 용자)



## 상호부조 천원의 행복

조합원이 스스로 조성한 금액으로 자치적인 생활안정망을 도모하는 상호부조사업

지난 5년간 누적 회원 1,500명이 326명의 의료비 8,341만원을 지원



의료비부담으로 인해 제때 치료를 받지 못하는 조합원의 치료와 예방을 위해 스스로 조성한 금액을 지원함으로써 자치적인 생활 안정망을 만들자!

- 협동조합의 기본원칙에 충실
- 상호간의 연대활동 · 관계 확장 도모
- 지역조합의 활동력 강화 사업
- 전국적으로 규모화된 상호부조사업

## 상호부조 천원의 행복

상호부조 운동  
복지 사각지대를 조합원 스스로 상호부조를 통해 보충함으로써 사회안전망을 보완하는 역할



**공제조합의 조합원**  
가입신청서, 상호부조료, 가입비 1만원  
상호부조료 : 가입월로부터 12월까지 해당하는 금액을 납부

**조합원에게 약관 설명**  
가입조합원 명단 작성, 상호부조료 · 출자금 취합

**조합원 가입서 제출, 상호부조료, 출자금 납입**  
위 절차가 완료되는 날부터 가입일로 봅니다.  
증서 발행, 조합원 관리

든든함

5,269명이 조성한  
상호부조기금 8,340만원

의료비지원이 필요한  
326명의 조합원에게  
건네는 따뜻한 위로

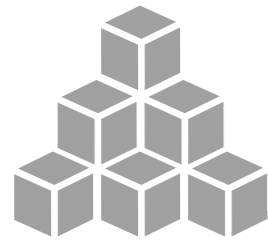
## 상호부조 천원의 행복

조합원의 복지향상, 경제적 안정을 위해 더 넓은 상호부조로 확대

### 천원의 행복 추진방향 및 과제

상호부조 영역 확대	본인 부담 병원비에서 출발하여 점차 영역을 확대 (위로금, 자녀 및 본인 결혼, 대학 학자금 등으로 확대)
사망 위로금	가입 3년 이상 조합원 사망시, 사망 위로금 지급
상호부조사업 개발	조합원과 논의를 통하여 보다 넓은 상호부조사업 개발
사업 확장	전체 조합원 확대를 통한 사업의 확장
공익 증진	시민 자본과 연계한 공익 증진에 이바지하는 사업의 개발

**사회적협동조합 우리함께=전국주민협동연합회 나아갈 길**  
 법적 근거 마련을 위한 사회적협동조합 설립



**법인화 논의**  
 2012년부터  
 법인화 추진방향에 대한  
 연구와 활동

**사회적협동조합 설립**  
 5년간 논의끝에  
 사협 우리함께  
 설립(2017년)

**회원조합 가입**  
 연합회 법인화를 통한  
 활발한 공제사업과  
 사회적경제 활동

**사협 우리함께**

- 지역을 기반한 사회적경제 조직의 거점형성
- 조합원 교육, 지도자 육성
  - 공동사업 모색
  - 주민활성화를 통한 조직력 강화
  - 지역인프라 구축

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

"스스로를 돕는 공동체를 넘어  
 다른 이들과 나누는 공동체"

전국주민협동연합회  
 사회적협동조합 우리함께

**생각의 전환 : 도전과 실천 !**

**사명감**

- 선구자라는 자각 !
- 후배 그룹에 대한 안내자

**필요파악**

- 공유 경제 영역에 대한 관심
- 공동구매 : 의료, 관혼상제 등

**연대강화**

- 지역의 다양한 주체들과
- 경제 조직 상호간의 협력

**사례확산**

- 공제연합회 회원들의 경험 공유
- 토론회, 홍보 등을 통한 확산

**도전정신**

- 위험에 대한 안전장치 마련
- 새로운 시도

노동자의 상부상조와 협동연대를 위한

# 노동공제조합 입법 추진 토론회

## 토론 5

여진 사무처장 (공익활동가 사회적협동조합 동행)



노동자의 상부상조와 협동연대를 위한

# 노동공제조합 입법 추진 토론회

## 토론 6

김동현 퇴직연금복지과장 (고용노동부)



**MEMO**

**MEMO**

**MEMO**



노동자의 상부상조와 협동연대를 위한

# 노동공제조합

## 입법 추진 토론회



### 주최

더불어민주당 안호영 국회의원    더불어민주당 이수진 국회의원(비례)

**SVS** 한국사회가치연대기금  
Korea Social Value and Solidarity Foundation

### 후원

