



제428회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈노무를 제공하는 사람에 대한 투표시간 보장〉

■ 이학영의원 대표발의(의안번호 제2210587호)

2025. 8.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이학영의원 등 15인
2. 제 안 일 : 2025. 5. 22.
3. 회 부 일 : 2025. 5. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 대통령선거를 앞두고 플랫폼 종사자 및 특수형태근로 종사자들이 사전투표일과 선거일에 과도한 업무로 인해 투표권을 행사하지 못할 것이라는 우려가 제기되고 있음. 실제로 일부 택배사들은 배송 경쟁을 이유로 6월 3일 대통령선거일에도 정상 근무를 요구하고 있는 것으로 확인되었음.

현행법은 ‘다른 사람에게 고용된 자’에게 투표시간을 보장하도록 규정하고 있지만, 피고용인이 아닌 자영업자로 분류되는 노무제공자들은 이에 해당하지 않아 실질적으로 참정권이 침해되고 있는 것임.

이에 고용형태와 무관하게 노무를 제공하는 사람도 헌법이 보장하는 투표권을 행사할 수 있도록 제도적 기반을 마련하고, 투표권 보장을 위반한 사용자에 대해 과태료를 부과하여 유권자의 권리를 강화하고자 함(안 제6조의3을 제6조의4로 하고 제6조의3 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 노무를 제공하는 사람이 노무를 제공받는 사람에게 투표에 필요한 시간을 청구할 수 있도록 하고, 노무를 제공받는 사람이 투표 시간을 보장하지 않는 경우 과태료를 부과하는 등 노무를 제공하는 사람의 투표시간을 보장하려는 것임.

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제6조의3(노무를 제공하는 사람의 투표 시간 보장) ① 타인에게 노무를 제공하는 사람이 사전투표기간 및 선거일에 모두 노무를 제공하는 경우에는 노무를 제공받는 자(이하 “사용자”라 한다)에게 투표하기 위하여 필요한 시간을 청구할 수 있다.</u> <u>② 사용자는 제1항에 따른 청구가 있으면, 노무를 제공하는 사람이 투표하기 위하여 필요한 시간을 보장하여 주어야 한다.</u> <u>③ 사용자는 노무를 제공하는 사람이 투표시간을 청구할 수 있다는 사실을 선거일 전 7일부터 선거일 전 3일까지 고지하여야 한다.</u>
<u>제6조의3(감염병환자 등의 선거권 보장) (생략)</u>	<u>제6조의4(감염병환자 등의 선거권 보장) (현행 제6조의3과 같음)</u>
제261조(과태료의 부과·징수 등) ① · ② (생략)	제261조(과태료의 부과·징수 등) ① · ② (현행과 같음)

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제6조의2제2항을 위반하여 투표 시간을 보장하여 주지 아니한 자 2. ~ 5. (생략) ④ ~ ⑫ (생략)	③ ----- ----- -----. 1. 제6조의2제2항 또는 제6조의3제2항을----- 2. ~ 5. (현행과 같음) ④ ~ ⑫ (현행과 같음)
---	--

전통적인 개념에서 노동은 고용주¹⁾가 피고용인과 근로계약을 맺음으로써 노동력을 대가로 일정한 임금을 지급하고, 피고용인은 사업 또는 사업장에서 고용주의 지휘·감독 및 각종 규정에 따라 작업을 수행하는 등, 고용인과 피고용인 간의 근로계약, 지휘·감독 및 복종 등 명확한 관계성, 종속성 등을 특징으로 함.²⁾

1) 고용주가 아닌 고용인은 국어사전 상 한자에 따라 두 가지로 정의가 가능함.

고용인(雇用人): 값을 주고 사람을 부리는 사람

고용인(雇傭人): 값을 받고 남의 일을 해주는 사람

따라서, 편의상 피고용인에 대응되는 개념으로 고용인이 아닌 고용주로 표기함.

2) [대법원 2018.4.26. 선고 2016두49372 판결]

“근로기준법상 근로자에 해당하는지는 계약의 형식이 고용계약, 도급계약 또는 위임계약인지 여부보다 근로제공 관계의 실질이 근로제공자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 한다. 여기에서 종속적인 관계가 있는지는, ① 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무규정 등의 적용을 받으며 업무수행과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, ② 사용자가 근무시간과 근무 장소를 지정하고 근로제공자가 이에 구속을 받는지, ③ 근로제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행하게 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, ④ 근로제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지, ⑤ 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, ⑥ 기본급이나 고정급이 정하여졌고 근로소득세를 원천징수하였는지, 그리고 ⑦ 근로제공 관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성의 유무와 정도, ⑧ 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다.”

[참고 법률]

「근로기준법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다.

반면, 현대 노동시장은 세계화, 경영 효율화, 그리고 디지털 기술의 발전 등으로 빠르게 변화하고 있음.

먼저, 1980년대 중반 이후 사업주들은 비용 절감과 책임 경감을 위해 비정규직 확대, 외주화 등 새로운 인력정책을 도입하며 상시 직접 고용 근로자 수를 최소화했고, 이 과정에서 계약의 내용이나 노동 실태의 측면에서 일부 자영업자 성격을 갖지만, 인적·경제적 종속성으로 인해 근로자 성격도 갖는 즉, 자영업자와 근로자의 중간자적 성격의 특수고용직 또는 특수형태근로자라는 새로운 유형이 나타남.³⁾

다음으로, 디지털 기술의 진보에 따른 고용관계의 변화는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데, 첫째, 플랫폼(Platform)⁴⁾과 같은

4. “근로계약”이란 근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대하여 임금을 지급하는 것을 목적으로 체결된 계약을 말한다.

3) [현재, 2023. 3. 23., 2022헌바139]

“1980년대 중반부터 사업주들은 제반 책임과 비용의 경감을 위하여 새로운 인력정책을 도입하거나 확대하게 되었다. 사업주의 새로운 인력정책의 핵심은 상시 또는 직접 고용하는 근로자의 수를 최소화하는 것으로, 비정규직 사용의 확대, 외부화 및 비근로자화 등은 이를 실현하기 위하여 도입된 대표적인 방식이었다. 새로운 인력정책에 따라 사업에 노무를 제공하는 독립적 자영업인의 수가 증가하였고, 그중에는 노무수령자와의 관계에서 근로자와 유사한 정도로 인적 또는 경제적 종속 또는 의존의 성질을 가진 사람들이 다수 나타나게 되었다. 또, 이러한 노무제공자들 중에는 고전적인 의미에서의 근로자들이 제공하는 노무와 달리 노무제공의 성격, 방법 등에 있어서 특수성을 가지는 노무제공자도 나타나게 되었다. 이들은 근로기준법상 근로자는 아니지만 사업주에 대한 경제적 종속성이 매우 강한 지위에서 사업주에게 노무를 제공하는 사람들로, 오늘날에 이르러서는 전체 취업자 가운데 상당한 비율을 차지하고 있다. 이러한 노무제공자들은 이른바 ‘특수고용직’ 또는 ‘특수형태근로종사자’라고 지칭되어 왔다. 특수형태근로종사자의 구체적 정의는 다양한데, 주로 ‘자영업인의 외양을 띠면서도 실질에서는 근로자와 유사한 자’ 또는 ‘해당 사업주와 특정 노무의 제공을 약정하고 그 업무수행과 관련하여 사업주의 특정한 지시나 지휘·감독에 구속되지 않는다는 의미에서 근로계약이 아닌 그 밖의 노무공급계약, 즉 자유로운 고용계약·도급·위임에 의거하여 노무제공의무를 부담하는 자’ 등으로 정의되고 있다”

4) “‘플랫폼’(Platform)의 사전적 의미는 역에서 기차를 타고 내리는 곳, 평평한 단(檀)을 말하며, 컴퓨터와 연계해서는 정보 시스템 환경을 구축하고 개방하여 누구나 다양하고 방대한 정보를 쉽게 활용할 수 있도록 제공하는 기반을 의미하는 용어로 사용됨.”(한인상·신동윤, “플랫폼노동의 주요 현황과 향후과제”, NARS 현안분석, Vol. 76, 국회입법조사처)

기술적 요인과 경영방식의 다양화에 의해 새로운 고용형태가 등장했고, 둘째, 노동의 내용과 수행 방식 자체가 변모함.⁵⁾

예를 들어, 배달의 민족 등 각종 배달 플랫폼 업체를 통해 일거리를 받는 앱 배달기사는 플랫폼 등 사용자와 근로계약이 아닌 독립사업자로 계약을 맺고, 일반적으로 특정한 지휘·감독을 받지 않으며, 업무를 수행할 때도 사용자의 업무 배당이 아닌 거리·시간 등을 고려하여 본인이 직접 선별적·자율적으로 일의 내용, 강도 등을 선택함.

이러한 새로운 형태의 노동자 또는 계약관계는 전통적인 개념에서의 근로자가 아닌 자영업자로 구분되거나⁶⁾ 또는 「산업안전보건법」상 “특수형태근로종사자”,⁷⁾ 「산업재해보상보험법」상 “노무제공자”·“플랫폼종사자”⁸⁾ 등으로 규정되고 있음.⁹⁾¹⁰⁾

5) 김영문·김혜린, “고용형태 다양화와 노동법의 문제”, 전북대학교 법학연구소 법학연구 통권(2019)

6) [서울중앙지방법원 2024. 7. 12. 선고 2022가합534381 판결]을 참고하면, 배달기사(위탁라이더)가 배달을 자율적으로 결정하는 점, 회사에 따로 별도 취업규칙·복무규정이 존재하지 않는 점, 회사의 지휘·감독이 별도로 없다는 점 등 배달기사의 자율성을 이유로 「근로기준법」상의 노동자가 아닌 자영업자로 봄. 관련 칼럼: 윤혜영 변호사, “법원이 배달 라이더가 근로기준법상 근로자가 아니라고 판단한 이유”, 법무법인(유)세중, 2024.8.30.

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

1. 대통령령으로 정하는 직종에 종사할 것

2. 주로 하나의 사업에 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것

3. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것

[참고] 대통령령으로 정하는 직종(「산업안전보건법」 시행령 제67조)

-보험설계사, 콘크리트믹서트럭운전자, 학습지교사, 골프장캐디, 택배기사, 퀵서비스기사, 대출모집인, 신용카드회원모집인, 대리운전기사, 방문판매원, 제품 방문 점검원, 가전제품 설치 및 수리원, 화물운송업자, 소프트웨어기술자

8) 「산업재해보상보험법」 제91조의15(노무제공자 등의 정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “노무제공자”란 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 방법

특수형태근로종사자는 2023년 기준 총 103만명 수준으로, 보험설계사 49만명, 고객센터기사 13만명 등으로 추산되고,¹¹⁾ 「2023년 플랫폼종사자 실태조사」에 따르면 2023년 플랫폼종사자의 규모는 총 88.3만명으로 전년 79.5만 대비 11.1% 증가하였으며, 직종별로 배달·운전기사 48.5만명, 교육·상담 등 전문서비스 영역 종사자 14.4만명 등으로 나타남.

《 2023년 플랫폼종사자 직종별 종사인원 》

(단위: 천명, %)

직종	'22년	'23년	증감률	직종	'22년	'23년	증감률
배달·운전	513	485	Δ5.5	가사·돌봄	53	52	Δ1.9
전문서비스 (교육·상담 등)	85	144	69.4	창작활동 (디자인 등)	36	50	38.9
컴퓨터 단순 작업 (데이터입력 등)	57	87	52.6	IT 서비스 (SW개발 등)	17	41	141.2

자료: 고용노동부 보도자료(2024. 8.), “플랫폼종사자 88.3만명으로 전년 대비 11.1% 증가 ”

이들은 현재 취업자의 일부에 불과하지만 향후 AI, 모바일 기반 디지털 경제로의 전환이 가속화됨에 따라 그 규모가 더욱 늘어날 것으로 예상할 수 있음.

에 따라 자신이 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람으로서 업무상 재해로부터의 보호 필요성, 노무제공 형태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람을 말한다.

가. 노무제공자가 사업주로부터 직접 노무제공을 요청받은 경우

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

2. “플랫폼 종사자”란 온라인 플랫폼을 통해 노무를 제공하는 노무제공자를 말한다.

[참고] 대통령령으로 정하는 직종(「산업재해보상보험법」 시행령 제67조)

- 「산업안전보건법」 시행령 제67조의 직종과 거의 유사하며, 방과후학교 담당 강사, 관광통역사, 어린이통학버스 운전기사 등이 추가됨.

9) 2023. 7. 1. 시행된 개정 산재보험법(법률 제18928호)은 ‘특수형태근로종사자’를 ‘노무제공자’로 재정의 하면서 기존 전속성 요건을 폐지하고 온라인 플랫폼을 통해 노무를 제공하는 플랫폼 종사자도 포함함.

10) 배달기사의 경우 「산업안전보건법」 상 “배달종사자”로 별도로 규정됨.

11) 「1인 비임금근로자의 국민연금 가입 제고를 위한 기초연구」, p.22, 한국보건사회연구원, 2024

한편, 특수형태근로종사자, 플랫폼종사자 등은 플랫폼 등 사용자가 업계에서 독점적 지위를 갖는 경우가 많고, 성과에 따라 수입이 크게 달라질 수 있는 점 등으로 인해 사전투표기간 및 선거 당일에도 업무를 수행해야 하는 상황이 생기고 있음.¹²⁾

이러한 상황에도 불구하고, 현행 「공직선거법」은 다른 사람에 고용된 자가 사전투표기간 및 선거 당일 모두 근무하는 경우 투표에 필요한 시간을 고용주에게 청구할 수 있고, 고용주는 해당 필요 시간을 보장해야 하며, 이를 보장하지 않을 경우 1천만원 이하 과태료에 처하는 등,¹³⁾ 다른 사람에게 고용된 자, 즉 피고용인의 선거권만을 구체화하여 보호하고 있음.

개정안은 피고용인뿐만 아니라 노무를 제공하는 자에 관한 투표 시간 보장을 규정함으로써 새로운 고용형태의 출현에 대응하고 고용 형태에 따라 선거권 행사의 여부가 결정되는 것을 방지하여, 더 넓은 범위의 근로자가 정치적 기본권을 보장받는데 기여할 것으로 보이나,

12) ““사전투표 날도 일했는데, 우리는 언제”...선거권 위협받는 근로자들“, 이데일리, 2024.4.9.

““6.3 대선, 택배 없는 날로” 정치권, 업계에 휴무 촉구”, 뉴스1, 2025.5.22.

13) 「공직선거법」 제6조의2(다른 자에게 고용된 사람의 투표시간 보장) ① 다른 자에게 고용된 사람이 사전투표기간 및 선거일에 모두 근무를 하는 경우에는 투표하기 위하여 필요한 시간을 고용주에게 청구할 수 있다.

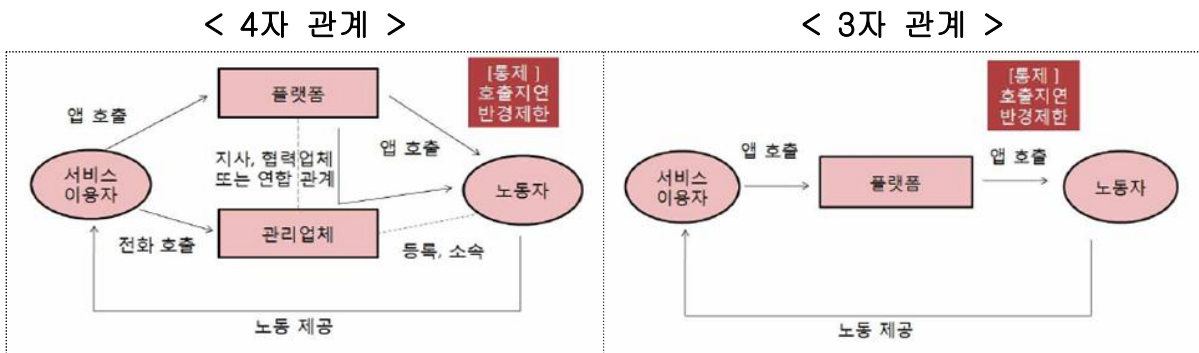
② 고용주는 제1항에 따른 청구가 있으면 고용된 사람이 투표하기 위하여 필요한 시간을 보장하여 주어야 한다.

③ 고용주는 고용된 사람이 투표하기 위하여 필요한 시간을 청구할 수 있다는 사실을 선거일 전 7일부터 선거일 전 3일까지 인터넷 홈페이지, 사보, 사내게시판 등을 통하여 알려야 한다.

제261조(과태료의 부과·징수 등) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제6조의2제2항을 위반하여 투표시간을 보장하여 주지 아니한 자

투표시간 보장 책임의 주체이자 과태료 처분의 대상이 되는 “노무를 제공받는 자”와 관련하여, 플랫폼 업체와는 별도로 관리업체가 존재하는 경우¹⁴⁾ 노무를 제공받는 자가 플랫폼 업체 그 자체인지 또는 관리업체인지에 대해 해석이 모호하다는 문제가 있음.



자료 : 국가인권위원회, 「플랫폼노동 종사자 실태조사」, 2019.

또한, 개정안의 취지를 살리기 위해, 공직선거법 제6조제3항의 투표시간 보장의 대상인 “공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 자”에 “타인에게 노무를 제공하는 사람”도 포함시켜야 할 것으로 보임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 사전투표기간 및 선거일에 모두 노동을 제공하는 노동자의 투표 참여를 보장하려는 입법취지에 공감하면서 국회가 입법정책적으로 결정한 사안이라는 입장임.

14)[권오성, “산업재해보상보험의 보호 대상으로서의 ‘노무제공자’”, 법조협회]“우리나라의 플랫폼 사업 모델을 보면, 플랫폼 사업의 운영형태는 ① 플랫폼 종사자 - 관리업체 - 플랫폼 - 고객’의 4자 관계로 운영되는 경우와 ② 플랫폼 종사자 - 플랫폼 - 고객’의 ‘3자 관계’로 운영되는 경우로 나뉜다. 위 ①의 모델은 플랫폼 종사자는 관리업체에 소속되어 있고, 해당 관리업체가 플랫폼을 활용하는 방식(예컨대, 지역 대리운전업체가 ‘대리운전 배차 프로그램 업체’가 제공하는 프로그램을 활용하여 자신과 계약을 체결한 대리 기사를 고객에게 알선하는 사업형태)이며, 위 ②의 모델은 플랫폼이 노무 중개·알선할 뿐만 아니라 직접 사업을 운영함에 따라 플랫폼 종사자가 직접 플랫폼에 등록하는 방식(예컨대, 카카오톡 대리)과 같이 플랫폼이 직접 대리 기사를 고객에게 알선하는 사업형태)이다.”

문 의 처

02)6788-5332
