제433회국회(임시회)
제2차 기후에너지환경노동위원회

최저임금법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 노무제공자 근로자 추정 규정 신설>
▣ 김주영의원 대표발의(의안번호 제2215578호)

2026. 3.

기후에너지환경노동위원회

전 문 위 원 한 석 현

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 ····· 1

Ⅲ. 주요내용 ····· 2

Ⅳ. 검토의견 ····· 4

1. 노무제공자 근로자 추정 규정 신설 ····· 4

Ⅰ. 제안경위

2025년 12월 24일 김주영의원이 대표발의한 최저임금법 일부개정법률안은 2025년 12월 26일 우리 위원회에 회부되었음.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

최근 플랫폼 산업의 확산, 노무제공 방식 및 고용형태의 다양화 등 노동시장 구조 변화로 인해 형식상 위·수탁계약이나 프리랜서 계약을 체결하고 있으나, 실질적으로는 사용자에게 종속되어 노무를 제공하는 사례들이 지속적으로 발생하고 있음. 노동법 적용을 회피하기 하기 위한 수단으로 의도적으로 노동관계를 도급·위탁·프리랜서 계약 등으로 위장하는 이른바 '무늬만 프리랜서, 가짜 3.3 계약'으로 인해 근로자로서의 지위와 권리를 누리지 못하고 오분류된 근로자가 최저임금 등 기본적인 법적 보호를 받을 수 있도록 법적·제도적 검토가 필요한 시점임.

한편, 「최저임금법」은 「근로기준법」상 근로자 개념을 원용하여 근로자의 최저임금 보장을 도모하는 법률로서, 근로자성 판단이 분쟁의 전제가 되는 경우가 적지 않고, 현행 법체계 하에서는 근로자성이 다투어지는 경우, 입증책임의 일반적인 법리에 따라 권리를 주장하는 노무제공자가 근로자성을 입증해야 하지만, 계약 상대방이 가진 정보

와 자료에 대한 접근이 제한된 노무제공자가 전적으로 입증책임을 지는 것은 과도한 부담으로 작용하고 있으며, 이로 인해 분쟁이 장기간으로 이어지거나 권리구제를 받지 못하는 경우도 적지 않음.

이에 「근로기준법」 개정을 통해 도입이 추진 중인 근로자 추정 제도의 취지에 맞추어, 「최저임금법」과 관련된 분쟁에서도 근로자 추정 규정을 도입하여 민사적 분쟁해결에 있어 입증책임의 구조를 합리적으로 조정하여 정보 편중의 문제를 해소하고, 사용자가 해당 추정을 번복하려는 경우에는 반증을 통해 다툴 수 있도록 하고자 함.

Ⅲ. 주요내용

민사상 권리·의무를 다투는 분쟁에서 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하는 사람은 근로자로 추정하도록 규정하면서, 노무수령자가 반증하는 경우에는 그 추정이 번복되도록 함(안 제25조의2 신설).

Ⅳ. 검토의견

1. 노무제공자 근로자 추정 규정 신설(안 제25조의2 신설)

가. 개정안의 주요내용

개정안은 노무제공자를 ‘다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하는 사람’으로 정의하고, 노무제공자는 이 법과 관련한 분쟁해결에서 근로자로 추정하도록 하는 내용임(안 제25조의2 신설)

[표] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
<신 설>	제25조의2(근로자 추정) 다른 사람의 사업을 위해 자신이 직접 노무를 제공하는 사람(이하 “노무제공자”라 한다)은 이 법과 관련한 분쟁해결에서 근로자로 추정한다.

나. 노무제공자의 개념 및 관련 논의 동향

노무제공자[1]는 근로계약이 아닌 위탁사업자계약 등 계약으로 근로하며, 임금이 아닌 정해진 수수료 등을 수입으로 하고 있다는 점에서 일반적인 근로자와는 구분됨.

다만 이들은 타인의 사업을 위해 직접 노무를 제공하고 그 대가로 얻은 수입으로 생활하며 노무제공 상대방과 대등한 교섭지위에 있지 않다는 점에서는 일반 근로자와 유사한 성격을 띠는 측면이 있으므로, 노무제공자에 대해 근로자와 유사한 수준의 사회적 보호가 필요하다는 의견이 제기되고 있고,[2] 대법원 판례 또한 노무제공자의 근로자성 인정범위를 넓히는 추세에 있으며, 2024년 7월 운송플랫폼 소속 운전기사들을 「근로기준법」 상 근로자로 판단한 사례가 있었음.[3]

---

1) 과거 플랫폼종사자 등을 '특수형태근로종사자'로 칭하였으며 현재에도 일반적으로 사용되고는 있으나, 2022년 「산업재해보상보험법」 개정을 통해 '특수형태근로종사자' 용어를 '노무제공자'로 변경하면서 '특정 사업장에의 전속성' 요건을 삭제하여 포괄 범위를 확대하였으며, 이에 따라 현행 「산업재해보상보험법」과 「고용보험법」은 과거 법 체계상의 '특수형태근로종사자'보다 더 넓은 의미로 '노무제공자'의 명칭을 사용하고 있으므로, 이하에서는 이를 '노무제공자'로 통일함.

2) 국가인권위원회는 2차례의 결정(2017.4.6., 2019.9.6.)을 통해 국회에 특수형태근로종사자(노무제공자) 보호를 위한 「노동조합 및 노동관계조정법」과 「고용보험법」 개정을 권고한 바 있음.

3) **대법원 2024. 7. 25. 선고 2024두32973 판결** : 근로기준법상 근로자에 해당하는지는 계약의 형식이 고용계약, 도급계약 또는 위임계약인지보다 근로제공관계의 실질이 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 근로를 제공한 것인지 여부에 따라 판단해야 한다. …(중략)… 온라인 플랫폼(노무제공과 관련하여 둘 이상의 이용자 간 상호작용을 위한 전자적 정보처리시스템을 말한다)을 매개로 근로를 제공하는 플랫폼 종사자가 근로자인지를 판단하는 경우에는 노무제공자와 노무이용자 등이 온라인 플랫폼을 통해 연결됨에 따라 직접적으로 개별적인 근로계약을 맺을 필요성이 적은 사업구조, 일의 배분과 수행 방식 결정에 온라인 플랫폼의 알고리즘이나 복수의 사업참여자가 관여하는 노무관리의 특성을 고려하여 위 요소들을 적정하게 적용해야 한다.

<근로자-특수형태근로종사자(노무제공자)-자영인 개념 비교>

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

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

최근 사회의 변화에 따라 노무제공자 중 특히 플랫폼종사자가 급증하면서 이들에 대한 사회적 보호범위 설정에 대한 논의가 각국에서 이루어지고 있음.

미국 캘리포니아주의 경우 2020년 1월부터 발효된 ‘AB 5법(Assembly Bill 5)’을 통해 근로자성 판단기준을 제시하고 있는바, 동법은 ①노동자는 업무수행과 관련하여 계약상으로나 실제로 기업의 통제와 지시를 받지 않고, ②노동자는 기업의 통상적인 사업범위 외의 업무를 수행하며, ③노동자는 관례적으로 기업과 독립적으로 설립된 직종, 직업 또는 사업에 종사하고 있다는 3가지 요소를 기업이 모두 입증하지 않는 한 노동자를 임금노동자로 추정하도록 규정하고 있음.[4)]

4) Miriam A. Cherry, 「플랫폼 노동자에 대한 법적 보호: 미국 캘리포니아주 AB 5법」, 『국제노동브리프』 2020년 5월호, 한국노동연구원, 2020.

EU의 경우, 2024년 3월 '플랫폼노동지침'을 채택하였으며, 동 지침에 따르면 디지털 플랫폼의 통제나 지시에 따라 플랫폼종사자가 근로하는 경우 노동자로 추정하고 이에 대한 입증책임을 디지털 플랫폼에 부여하되, 다만 노동자성 인정 기준에 대한 세부사항은 각 회원국이 국내법 또는 단체협약에 따라 정하도록 함.[5][6]

다. 검토의견

현행법 제2조는 이 법의 근로자를 「근로기준법」 제2조[7]에 따른 근로자로 정의하고, 법 제3조는 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 이 법을 적용함을 규정하나, 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사사용인에게는 적용하지 아니한다고 하여 이 법의 적용범위를 규정함.[8]

---

5) Council of the EU, 'Platform workers: Council confirms agreement on new rules to improve their working conditions', 2024.3.11.

6) 당초 EU는 노동자로 추정하는 요건에 대하여 ①종사자가 수령 가능한 임금의 상한선, ②전자수단을 통한 성과 감독, ③업무의 분배 또는 할당에 대한 통제, ④노동조건에 대한 통제 및 노동시간 선택에 대한 제한, ⑤노동조직의 자유 및 외관 또는 행동규칙에 대한 제한의 다섯 가지 지표 중 최소 두 가지를 충족하는 경우 고용된 노동자로 추정하도록 명시하였으나, 독일과 프랑스의 반대로 인해 개별 국가의 상황에 따라 요건을 정하는 것으로 수정하여 채택하였음.

7) 「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.

8) 제2조(정의) 이 법에서 "근로자", "사용자" 및 "임금"이란 「근로기준법」 제2조에 따른 근로자, 사용자 및 임금을 말한다.
제3조(적용 범위) ① 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사(家事) 사용인에게는 적용하지 아니한다.
② 이 법은 「선원법」의 적용을 받는 선원과 선원을 사용하는 선박의 소유자에게는 적용하지 아니한다.

현행 「근로기준법」 은 “근로자”를 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다고 규정하고 있고, 이에 대하여 판례는 “근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 한다.”고 판시하며 근로자성 판단요건을 제시하고 있음.[9]

그러나 「근로기준법」 적용 사례가 확립된 근로형태가 아닌 새로운 형태로 근로하는 근로자의 경우, 근로자성을 인정받기 위해서는 소송을 제기할 수밖에 없으며, 소송법상 입증책임의 원칙에 따라 근로자성을 주장하는 근로자가 관련 사실을 모두 입증하여야 하는 한계가 있음.

또한 계약의 형식에 관계없이 노무 제공의 실질에 따라 근로자성을 판단한다고 하더라도, 현행법이 근로자를 ‘임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람’이라고 명시하고 있으므로 동 범위 하

9) **대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결** : “근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 하고, 위에서 말하는 종속적인 관계가 있는지 여부는 업무 내용을 사용자가 정하고, 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며, 업무 수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는지, 노무제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지와 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로 제공 관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성의 유무와 그 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다. 다만, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정받는지 등의 사정은 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크다는 점에서 그러한 점들이 인정되지 않는다는 것만으로 근로자성을 쉽게 부정하여서는 안 된다.”

에서 근로자성 판단이 이루어질 수밖에 없는바,[10] 최근 그 수가 증가하고 있는 노무제공자(특수형태근로종사자)[11]에 대한 「근로기준법」 적용이 충분하게 이루어지지 못하고 있다는 문제가 제기되고 있음.

또한 「근로기준법」상 근로자가 아닌 노무제공자에게는 최저임금의 적용, 사용자의 최저임금 주지 의무 등 이 법에 따른 사항이 적용되지 아니하여, 직고용 근로자와 같은 일을 해도 최저임금을 받지 못하는 경우가 있어[12] 노무제공자에 대한 법적 보호가 취약하다는 문제도 제기됨.

이에 개정안은 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하는 사람을 노무제공자로 정의하고, 노무제공자는 이 법과 관련한 분쟁해결에서 근로자로 추정하여 이들에 대한 노동관계법상 보호 범위를 확대하려는 것임.

개정안은 근로자성의 인정에 관련한 논의가 각국에서 이루어지고 있다는 점을 반영하여 노무제공자를 근로자로 추정하고 있는 것으로, 개정안에 따를 경우 이 법과 관련한 분쟁해결에서 노무제공자의 증명

---

10) 판례는 외근형 노무제공자 중 신문사 광고외근원, 방송사 시청료 위탁징수원 등의 근로자성을 인정하면서도, 전기요금 위탁 수금원, 학습지교사, 보험모집인 등에 대해서는 근로자성을 부정하고 있음.(노동법실무연구회, 『근로기준법 주해 Ⅰ』, 박영사, 147면.)

11) 과거 플랫폼종사자 등을 '특수형태근로종사자'로 칭하였으며 현재에도 일반적으로 사용되고는 있으나, 2022년 「산업재해보상보험법」 개정을 통해 '특수형태근로종사자' 용어를 '노무제공자'로 변경하면서 '특정 사업장에의 전속성' 요건을 삭제하여 포괄 범위를 확대하였으며, 이에 따라 현행 「산업재해보상보험법」과 「고용보험법」은 과거 법 체계상의 '특수형태근로종사자'보다 더 넓은 의미로 '노무제공자'의 명칭을 사용하고 있으므로, 이하에서는 이를 '노무제공자'로 통일함.

12) 노동법률,"같은 일 해도 프리랜서는 최저임금 미달? "확대적용 논의해야"", 이재헌기자, 2024.5 22., https://www.worklaw.co.kr/main2022/view/view.asp?in_cate=124&in_cate2=0&bi_pidx=36684

책임이 노무제공자의 상대방[13]에게로 전환되는 효과가 생기는바 노무제공자의 권리구제를 강화할 수 있다는 점에서 의의가 있음.

다만, 개정안에 대하여는 다음의 법체계적 사항을 종합적으로 고려한 입법정책적 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 개정안에 따른 근로자 추정의 적용범위와 관련하여. 개정안은 노무제공자를 '이 법과 관련한 분쟁해결'에서 근로자로 추정한다고 규정하고 있으나, 근로자 추정을 형사책임의 영역까지 확장할 경우 무죄추정의 원칙 등에 위배될 소지가 있으므로 이를 고려한 법문언의 명확화가 필요할 것으로 보임.

개정안의 제안이유와 주요내용을 고려하면 동 개정안은 '민사상 분쟁해결'을 주된 노무제공자의 근로자 추정의 적용영역으로 상정한 것으로 해석되나,[14] 최저임금과 관련한 분쟁은 민사·형사·행정의 영역에 복합적으로 작용하는 경우가 다수 있음.

특히 근로자성이 범죄구성요건이 되는 현행 근로기준법상 형벌 규정 적용에 있어서 노무제공자의 근로자 추정을 인정하는 것은 무죄추정의 원칙상 수사기관이 범죄구성요건을 입증하여야 함에도 피의자 지위를 갖는 노무수령자에게 이를 입증하게 하는 결과를 초래할 우려

---

13) 참고로, 김주영의원 대표발의 「근로기준법 일부개정법률안(의안번호 제15572호)」은 이를 '노무제공자로부터 노무를 수령하는 자(노무수령자)'로 규정함.

14) "…민사상 권리·의무를 다투는 분쟁에서 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하는 사람은 근로자로 추정하도록 규정하면서, 노무수령자가 반증하는 경우에는 그 추정이 번복되도록 함.…"

가 있는 것으로 보임.

둘째, 근로자 추정의 도입에 따른 입증책임의 전환과 관련한 검토가 필요함. 우리 법체계는 원칙적으로 권리가 존재함을 주장하는 당사자가 권리근거 사실에 대하여 입증책임을 부담하도록 하고 있으며 입증책임의 전환은 제한적으로 인정[15]되고 있음을 고려한 논의가 필요한 것으로 보임.

참고로, 미국의 경우 캘리포니아주의 'AB 5법' 외 다른 주에서는 아직 근로자성에 대한 입증책임 전환 논의가 시작 단계에 있으며, EU의 경우에도 '플랫폼노동지침'이 2024년 3월에야 합의에 이르러 이후 2년 이내에 EU 각국이 국내 상황에 맞는 국내법 등의 제·개정이 이루어질 예정인바, 근로자성 추정과 입증책임 전환에 대해서는 다른 국가의 관련 입법 경과나 성과 등에 대해서도 지켜볼 필요가 있다고 보임.

셋째, 현행 「최저임금법」의 적용 대상인 '근로자'가 「근로기준법」상 근로자임에 따라, 개정안과 관련된 논의는 궁극적으로 「근로기준법」상 근로자성의 추정과 유사한 논리구조를 가지고 있는바, 개정안의 심의 과정에서 관련 사항을 규정하고 있는 김주영의원 대표발의 「근로기준법 일부개정법률안(제15572호)」와 함께 심사할 필요가

15) **「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제47조(입증책임의 배분)** ① 이 법률과 관련한 분쟁해결에 있어서 차별행위가 있었다는 사실은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자가 입증하여야 한다.
② 제1항에 따른 차별행위가 장애를 이유로 한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자의 상대방이 입증하여야 한다.
「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」제30조(입증책임) 이 법과 관련한 분쟁해결에서 입증책임은 사업주가 부담한다.

있겠음.

고용노동부는 근로자임에도 그 증명이 어려워 법적 보호에서 배제되는 오분류 문제를 해소하고, 노동분쟁에서 권리구제를 강화할 필요성이 있다는 점에서 입법 취지에 공감한다는 입장임. 또한 고용노동부는 근로자 추정의 적용 범위와 관련하여, 대등한 당사자간 주장을 다투는 민사상 분쟁에 한정할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5540