



제 429회 국회 (정기회)
제6차 기후에너지환경노동위원회

임금채권보장법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 노무제공자에 대한 「임금채권보장법」 적용 확대 등 〉
■ 조인철의원 대표발의(의안번호 제2211797호)

2025. 11.

기후에너지환경노동위원회

전 문 위 원 한 석 현

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 노무제공자에 대한 「임금채권보장법」 적용 확대	2
2. 생계유지의 긴박한 필요 등에 따른 긴급 용자 실시 근거 신설	8

I. 제안경위

2025년 7월 29일 조인철의원이 대표발의한 임금채권보장법 일부개정법률안은 2025년 7월 30일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 임금등을 지급받지 못하고 퇴직한 근로자 등에게 필요한 조치를 마련함으로써 근로자의 생활안정에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있음. 그런데 특수형태근로종사자는 현행법에 따른 근로자에 포함되지 않고 있으므로 이에 대한 개선이 필요함.

한편 고용노동부장관은 사업주로부터 임금등을 지급받지 못한 근로자의 생활안정을 위하여 생계비에 필요한 비용을 융자할 수 있도록 하고 있으나 융자 신청에서 지급까지 긴 시간이 소요되는 경우가 있으므로, 생계곤란 등의 위기상황에 처한 근로자를 지원하기 위한 긴급 융자제도의 도입이 필요함.

이에 현행법의 적용범위를 「산업재해보상보험법」 제91조의15제1호에 따른 노무제공자까지 확대하고, 긴급 융자제도를 도입하는 등 현행법상의 미비점을 개선하여 근로자의 생활안정에 기여하려는 것임(안 제3조 및 제7조의3).

Ⅲ. 검토의견

1. 노무제공자에 대한 「임금채권보장법」 적용 확대(안 제3조)

가. 개정안의 주요내용

개정안은 근로자에 한정되어 있는 「임금채권보장법」의 적용 범위를 「산업재해보상보험법」 제91조의15제1호¹⁾에 따른 노무제공자(이하 ‘노무제공자’라 한다)까지 확대하는 내용임(안 제3조).

[표] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제3조(적용 범위) 이 법은 「산업재해보상보험법」 제6조에 따른 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 국가와 지방자치단체가 직접 수행하는 사업은 그러하지 아니하다.	제3조(적용 범위) ① -----다음 각 호의 어느 하나에 해당하는----- ----- ----- -----.

- 1) 「산업재해보상보험법」 제6조(적용 범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 위험률·규모 및 장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

「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 방법에 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

<신 설>	1. 「산업재해보상보험법」 제6조 에 따른 사업 또는 사업장
<신 설>	2. 「산업재해보상보험법」 제91 조의15제1호에 따른 노무제공자 (이하 이 조에서 “노무제공자” 라 한다)의 노무를 제공받는 사 업 또는 사업장
<신 설>	② 제2조제1호에도 불구하고 노 무제공자는 이 법의 적용을 받는 근로자로 본다.

나. 검토의견

현행 「임금채권보장법」의 적용 범위는 「산업재해보상보험법」 제6조에 따른 사업(장)으로,²⁾ 이는 ‘근로자’를 사용하는 모든 사업(장)임. 이때 「산업재해보상보험법」 제5조제2호³⁾에 따라 근로자는 「근로기준법」에 따른 근로자를 의미하는바, 이는 ‘직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람’을 의미

2) 「산업재해보상보험법」 제6조(적용 범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장 (이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 위험률·규모 및 장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

3) 「산업재해보상보험법」 제5조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “업무상의 재해”란 업무상의 사유에 따른 근로자의 부상·질병·장해 또는 사망을 말한다.
2. “근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”이란 각각 「근로기준법」에 따른 “근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”을 말한다. 다만, 「근로기준법」에 따라 “임금” 또는 “평균임금”을 결정하기 어렵다고 인정되면 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액을 해당 “임금” 또는 “평균임금”으로 한다.

함.4)5)

그러나 「근로기준법」상 근로자에 해당되지 않고, 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람인 노무제공자⁶⁾⁷⁾의 경우 「임금채권보장법」이 적용되지 아니하여, 임금체불 등 임금채권보장문제에 원활히 대응하기 어렵다는 문제점이 있음.⁸⁾

이에 개정안은 임금채권보장의 적용 대상에 「산업재해보상보험법」상 노무제공자를 포함하여, 노무제공자가 임금채권보장문제에 대해 법적 보호를 받을 수 있는 근거를 마련한다는 점에서 의미가 있음.

다만, 개정안에 대하여는 다음의 사항을 추가적으로 고려하여 사회적 합의에 기반한 입법정책적 검토가 이루어져야 할 것으로 보임.

첫째, 현행 임금채권보장제도는 「근로기준법」상 근로자에 대해 임금등 체불이 발생할 경우 근로자의 생활안정을 지원하는 제도인데, 노

4) 「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.

5) 「임금채권보장법」 또한 「근로기준법」 제2조에 따른 근로자를 이 법에서의 ‘근로자’로 정의하고 있음.

6) 「산업재해보상보험법」 제91조의15제1호

7) 과거 플랫폼종사자 등을 ‘특수형태근로종사자’로 칭하였으며 현재에도 일반적으로 사용되고는 있으나, 2022년 「산업재해보상보험법」 개정을 통해 ‘특수형태근로종사자’ 용어를 ‘노무제공자’로 변경하면서 ‘특정 사업장예의 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 있음.

8) 예컨대, 국가인권위원회의 「플랫폼노동종사자 인권상황 실태조사(2020)」에 따르면, 개인사업자로 일하는 플랫폼 노동자는 임금체불 관련 보호를 제대로 받지 못하고 있는 상황으로, 화물운송·대리운전·퀵서비스 등 업종에서 보수 미지급 경험이 높게 나타남을 지적한 바 있음.

무제공자의 경우 「근로기준법」의 적용을 받지 않아 체불액 산정 등 기존 임금채권보장제도의 운영방식 적용에 한계가 있을 것으로 예상된다.

현행법령상 임금채권보장제도는 주로 대지급금 지원을 통해 이루어짐. 근로감독관은 특별사법경찰관으로서 사업주의 범위반 사항을 수사하고, 「근로기준법」 위반사항⁹⁾에 대한 형사처벌 절차 진행 과정에서 체불근로자의 민사적 권리구제를 위해 대지급금 지급을 지원하고 있음.¹⁰⁾

그런데 노무제공자의 경우, ① 노무제공자로부터 노무를 제공받는 사업주는 「근로기준법」상의 의무를 부담하는 사업주에 해당하지 않고, ② 노무제공자가 지급받는 대가(보수)는 개별 노무제공 계약에 대한 대가로 현행법상 ‘임금등’에 해당하지 않아 구체적인 체불액 산정이 어려우며, ③ 노무제공자의 경우 정기적으로 지급해야 할 임금이나 1년 이상 근로를 전제로 하는 퇴직금 등이 발생하지 않는다는 측면에서 현행법상의 임금채권보장제도를 적용하는 데에 한계가 있을 것으로 보임.

둘째, 현행법상 임금채권보장제도의 주된 재원은 사업주변제금, 사업주부담금인데,¹¹⁾ 노무제공자에 대하여는 ‘사업주’가 특정되기 어려워

9) 근로기준법에 따라 사업주는 임금·퇴직금 지급, 매월 임금 정기 지급, 퇴직 후 14일 내 금품청산, 휴일·야간·연장근로시 임금 가산 등 각종 의무를 부담하고, 특히 최종 3개월분의 임금 및 최종 3년간의 퇴직급여에 대해서는 최우선변제권이 인정됨.

10) 구체적으로 근로감독관이 체불사건 조사 후 체불액을 확정하여 체불확인서를 발급하면, 근로복지공단에서 체불확인서를 바탕으로 대지급금을 지급함.

임금채권보장기금의 수입이 원활하게 조성되기 어려울 수 있고, 사업주가 특정된다고 하여도 노무를 제공받는 사업주에게 추가 부담금¹²⁾을 징수할 것이 요구되는바 사업주의 부담이 확대될 우려가 있다는 점도 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 개정안의 자구와 관련하여, 안 제3조제1항 전단에서 이미 사업 또는 사업장을 “사업”이라 약칭하기로 규정하고 있는바, 안 제3조제1항 각 호의 ‘사업 또는 사업장’을 ‘사업’으로 자구 수정할 필요가 있음.

참고로, 국회예산정책처는 개정안에 따라 「임금채권보장법」의 적용 대상에 「산업재해보상보험법」에 따른 노무제공자를 포함할 경우 추가재정소요를 2027년 412억원, 2031년 478억원 등 향후 5년간 총 2,224억원(연평균 445억원)으로 추계하였음.¹³⁾

11) 「임금채권보장법」 제18조(기금의 조성) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 제8조에 따른 사업주의 변제금(辨濟金)
2. 제9조에 따른 사업주의 부담금
3. 제2항에 따른 차입금
4. 기금의 운용으로 생기는 수익금
5. 그 밖의 수입금

② 고용노동부장관은 기금을 운용하는 데에 필요하면 기금의 부담으로 금융기관이나 다른 기금 등으로부터 차입할 수 있다.

12) 「임금채권보장법」 제9조(사업주의 부담금) ① 고용노동부장관은 제7조 또는 제7조의2에 따른 대지급금의 지급이나 제7조의3에 따른 체불 임금등 및 생계비의 용자 등 임금채권보장사업에 드는 비용에 충당하기 위하여 사업주로부터 부담금을 징수한다.

② 제1항에 따라 사업주가 부담하여야 하는 부담금은 그 사업에 종사하는 근로자의 보수총액에 1천분의 2의 범위에서 위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 부담금비율을 곱하여 산정한 금액으로 한다.

③ 보수총액을 결정하기 곤란한 경우에는 고용산재보험료징수법 제13조제6항에 따라 고시하는 노무비율(勞務比率)에 따라 보수총액을 결정한다.

④ 도급사업의 일괄적용에 관한 고용산재보험료징수법 제9조는 제1항의 부담금 징수에 관하여 준용한다. 이 경우 같은 법 제9조제1항 단서 중 “공단”을 “고용노동부장관”으로 본다.

⑤ 이 법은 사업주의 부담금에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

개정안에 대하여 고용노동부는 노무제공자로부터 노무를 제공받는 사업주는 근로기준법상의 의무를 부담하지 않으므로 근로감독관의 조사 대상이 될 수 없고, 노무제공자가 지급받는 보수의 미지급은 노무 제공 계약에 대한 대가이므로 민사상 권리구제를 위한 별도 지원책을 검토할 필요가 있어 재검토가 필요하다는 입장임.

기획재정부는 노무제공자에 대한 임금채권보장제도 지원은 법적 정비방안 구체화 및 사업주 부담 확대에 관한 사회적 합의가 선행될 필요가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

[표 1] 개정안에 따른 추가재정소요: 2027~2031년

(단위: 억원)

구분	2027	2028	2029	2030	2031	합 계	연평균
추가재정소요	412	428	444	461	478	2,224	445

주: 1. 추계금액은 경상가격 기준

2. 추계기간 이후에도 재정소요는 발생할 수 있음

3. 각 표의 합계는 단수조정으로 차이가 발생할 수 있음

4. 본 비용추계서의 추가재정소요는 노무제공자에 대한 대지급금 지급률 등 주요 가정의 변경과 사업의 실제 추진 내용 및 장래에 발생할 경기변동, 산업구조 변화 등에 따라 향후 달라질 수 있음

5. 본 추계결과는 노무제공자에 대한 대지급금 지급이 발생할 경우 임금채권보장기금의 재정지출증가분에 대해 산출한 것으로, 사업주변제금 증가에 따른 재정수입 증가분을 고려한 임금채권보장기금의 순지출증가분은 본 추계서에서 산출한 추가재정소요를 하회할 수 있음

13) 자료: 고용노동부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 제작성

※국회예산정책처, 「임금채권보장법 일부개정법률안(조인철의원 대표발의, 의안번호 제 2211797호)」 비용추계서

2. 생계유지의 긴박한 필요 등에 따른 긴급 용자 실시 근거 신설 (안 제7조의3 후단 신설 등)

가. 개정안의 주요내용

개정안은 생계유지의 긴박한 필요 등 고용노동부령으로 정하는 사유에 해당하는 근로자에 대하여, 고용노동부장관이 긴급 용자를 실시할 수 있도록 근거 규정을 두는 내용임(안 제7조의3).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제7조의3(채불 임금등 및 생계비 용자) ① (생략)	제7조의3(채불 임금등 및 생계비 용자) ① (현행과 같음)
② 고용노동부장관은 사업주로부터 임금등을 지급받지 못한 근로자(퇴직한 근로자를 포함한다)의 생활안정을 위하여 근로자의 신청에 따라 생계비에 필요한 비용을 용자할 수 있다. <후단 신설>	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- 이 경우 고용노동부장관은 생계유지의 긴박한 필요 등 고용노동부령으로 정하는 사유에 해당하는 근로자에 대해서는 긴급 용자를 실시할 수 있다.
③ (생략)	③ (현행과 같음)

④ 제1항 및 제2항에 따른 체불 임금등 및 생계비 비용 용자의 구체적인 기준, 금액, 기간 및 절 차 등은 고용노동부령으로 정한 다.	④ ----- 임금등, 생계비 비용 용자 및 긴 급 용자----- ----- -----.
---	---

나. 검토의견

현재 고용노동부는 체불근로자의 생계 지원을 위하여 ‘체불근로자
융자’¹⁴⁾를 실시하고 있음. 체불근로자 융자 사업은 융자신청일 이전 6
개월 이내에 임금체불사업장에서 퇴직한 근로자 또는 재직중인 근로
자를 대상으로, 총 체불금액에서 대지급금 지원금액을 제외한 체불금
액¹⁵⁾을 1.5%의 이자율로 융자하는 사업임.

그러나 재정융자 사업의 특성상 융자의 신청에서 실제 자금의 지급
까지 기간이 소요될 수 있다는 점에서 체불근로자의 안정적인 생활을
보장하기에 어려울 수 있음. 이에 개정안은 생계곤란 등 위기상황에
처한 근로자의 지원을 위해 긴급융자제도 도입의 근거를 마련하고자
하는 취지로 보임.

개정안을 통해 긴급 융자제도를 시행할 경우 체불 피해 근로자에
대한 신속한 지원이 가능할 것으로 기대되는 측면이 있음. 특히, 안

14) 임금채권보장기금, 체불청산지원(융자) 사업(3054-304)

15) 1천만원 한도

제3조는 「임금채권보장법」의 적용 대상으로 노무제공자를 포함하고 있는바, 개정안에 따른 경우 노무제공자도 일정한 요건을 충족한다면 체불근로자 생계비 용자의 수혜자가 될 수 있어 노무제공자의 생계 안정에도 기여할 수 있을 것임.

다만, 개정안에 대하여는 다음의 사항을 추가적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 현재 체불근로자 생계비 용자의 용자 신청 후 지금까지 2024년 기준 평균 5.5일이 소요되는 점을 고려하면 별도로 긴급 용자의 근거를 마련할 입법의 실익이 없을 것으로 보임.

고용노동부는 현행법 제7조의3제2항과 같은 법 시행규칙 제8조의12 및 「임금등 체불 근로자 생계비 용자사업 고시」에 따라 체불피해 근로자에 대한 생계비 용자(체불근로자 용자 사업)를 실시하고 있음.

실질적인 사업수행자인 근로복지공단은 「임금등 체불 근로자 생계비 용자사업 고시」에 따라 용자 신청 후 10일 이내에 용자 여부를 결정하고, 용자를 하기로 결정한 경우 결정일부터 2일 이내에 결정 사실을 통보하며, 용자 신청인은 결정사실을 통보받은 날부터 15일 이내에 용자약정을 체결하여야 하고, 용자대행 금융기관은 즉시 생계비 용자금 전액을 지급하여야 함.

이때 실제 평균 지급소요기간을 보면, 2024년 기준 신청 후 5.5일이 소요되고 있어,¹⁶⁾ 체불확인서 등 용자 결정을 위한 서류 검토에 소요

되는 기간을 고려하면 타 용자사업 대비 신속한 지급이 이루어지고 있는 것으로 보이고, 긴급 용자의 근거를 신설할만큼 용자의 지급이 지연되고 있다고 보기 어려운 측면이 있음.

또한 개정안과 같이 체불근로자에 대한 긴급 용자의 근거 규정을 마련하고 해당 사업을 시행한다고 하여도, 긴급 용자의 대상이 ‘임금 체불로 인해 생계유지에 곤박한 필요가 있는 근로자’임에 따라 임금체불 피해 확인 등 용자 집행을 위한 사실관계의 검증이 필요할 것인바, 이에 따른 행정적 기간이 일부 소요될 것임을 고려하면 현재 시행되고 있는 체불근로자 생계비 용자의 지급기간(5.5일)보다 대폭 단축하기는 어려운 측면이 있을 것으로 보임.

둘째, 노무제공자와 관련하여 안 제3조의 검토에서 전술한 바와 같이, 노무제공자로부터 노무를 제공받는 사업주는 「근로기준법」상의 의무를 부담하는 사업주에 해당하지 않고, 노무제공자가 지급받는 대가(보수)는 개별 노무제공 계약에 대한 대가로 현행법상 ‘임금등’에 해당하지 않아 구체적인 체불액 산정이 어렵다는 점 등을 종합적으로 고려할 때 이들에 대한 긴급 용자사업 시행에 있어서 현실적인 어려움이 발생할 수 있다는 측면을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

개정안에 대하여 고용노동부는 체불근로자 생계비 용자의 대상요건을 확인하기 위해서는 급여대장, 이체 내역 등 임금체불의 금액 및 기간에 대한 조사가 필수적으로 선행되어야 하는바, 확인 절차를 생략하

16) 공단 신청 후 지급까지의 기간

거나 대폭 단축하는 긴급용자제도의 경우 실제 체불액과 용자금액이 불일치할 가능성이 있고, 절차 간소화에 따른 부정대부 발생 여지가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

기획재정부는 현재 근로자 생계비 용자는 신청 후 지급까지의 기간이 단축되고 있어, 신청 후 1주일 내에 지급 가능하다는 점,¹⁷⁾ 현행 제도는 체불근로자를 대상으로 운영하고 있어 체불확인이 필수적이어서 현재보다 기간을 단축하는 것은 곤란하다는 점 등을 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5540

17) 지급소요기간(일): ('21) 9.2 → ('22) 7.0 → ('23) 6.3 → ('24) 5.5