



제422회 국회(임시회)
제2차 보건복지위원회

국민연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈노무제공자의 사업장가입자 편입〉

■ 김선민의원 대표발의(의안번호 제7230호)

2025. 2.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 노무제공자의 사업장가입자 편입	2
가. 개정안의 내용	2
나. 검토의견	3
다. 관계 기관 등 의견	10

I. 개요

1. 김선민의원 대표발의안(의안번호 제7230호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 김선민의원 등 12인
- (2) 제 안 일 : 2025. 1. 3.
- (3) 회 부 일 : 2025. 1. 6.

나. 제안이유 및 주요내용

보험설계사, 학습지 방문교사, 택배원 등 특수형태근로종사자는 근로자와 유사하면서도 사용자에게 대한 전속성이 약하다는 이유 등으로 근로자로 인정받지 못하여, 현행법상 사업장가입자로 편입되지 못하고 있음.

이로 인하여 특수형태근로종사자는 지역가입자로서 연금보험료 전액을 본인이 부담하게 됨에 따라, 국민연금 가입율이 낮아져 노후소득 보장을 저하시키는 원인이 된다는 지적이 있음.

이에 특수형태근로종사자는 이 법을 적용할 때에는 근로자로 보도록 함으로써, 특수형태근로종사자를 사업장가입자로 편입하여 연금보험료 부담을 완화하고 국민연금의 사각지대를 해소하려는 것임(안 제3조의3 신설).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 노무제공자의 사업장가입자 편입

가. 개정안의 내용

- 개정안은 「산업재해보상보험법」 제91조의15¹⁾에 따른 ‘노무제공자’를 국민연금 사업장가입자로 편입하려는 것임(안 제3조의3 신설).

현행	개정안
<신설>	<u>제3조의3(노무제공자에 대한 특례) 「산업재해보상보험법」 제91조의16에 따라 산업재해보상보험의 적용을 받는 노무제공자(같은 법 제91조의15에 따른 노무제공자를 말한다)는 제3조제1호에도 불구하고 이 법을 적용할 때에는 근로자로 본다.</u> 부칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

1) 「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 요청받은 경우

나. 검토의견

□ 현행법에 따르면 국민연금 가입자는 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자의 4종으로 구분되는데,

이 중 사업장가입자는 본인과 사용자가 각각 연금보험료의 절반에 해당하는 기준소득월액의 4.5%씩을 부담하고,

나머지 지역가입자·임의가입자·임의계속가입자는 연금보험료 전액인 기준소득월액의 9%를 가입자 본인이 납부하여야 함.²⁾

□ 그런데 현행 「국민연금법」에서는 사업장가입자를 ‘사업장에 고용된 근로자 및 사용자’로 규정하고 있어,³⁾

사업장이 특정되지 아니하고 노무제공계약을 체결하여 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하며 계약 상대방으로부터 일정한 대가를 지급받는 ‘노무제공자’는 사업장가

2) 「국민연금법」

제7조(가입자의 종류) 가입자는 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자로 구분한다.

제88조(연금보험료의 부과·징수 등) ③ 사업장가입자의 연금보험료 중 기여금은 사업장가입자 본인이, 부담금은 사용자가 각각 부담하되, 그 금액은 각각 기준소득월액의 1천분의 45에 해당하는 금액으로 한다.

④ 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자의 연금보험료는 지역가입자, 임의가입자 또는 임의계속가입자 본인이 부담하되, 그 금액은 기준소득월액의 1천분의 90으로 한다.

3) 「국민연금법」

제3조(정의 등) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “사업장가입자”란 사업장에 고용된 근로자 및 사용자로서 제8조에 따라 국민연금에 가입된 자를 의미한다.

제8조(사업장가입자) ① 사업의 종류, 근로자의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업장(이하 “당연적용사업장”이라 한다)의 18세 이상 60세 미만인 근로자와 사용자는 당연히 사업장가입자가 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제외한다.

1. 「공무원연금법」, 「공무원 재해보상법」, 「사립학교교직원 연금법」 또는 「별정우체국법」에 따른 퇴직연금, 장해연금 또는 퇴직연금일시금이나 「군인연금법」에 따른 퇴역연금, 퇴역연금일시금, 「군인재해보상법」에 따른 상이연금을 받을 권리를 얻은 자(이하 “퇴직연금등수급권자”라 한다). 다만, 퇴직연금등수급권자가 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」 제8조에 따라 연계 신청을 한 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 삭제 <2011. 6. 7.>

「국민연금법 시행령」

제19조(당연적용사업장) ① 법 제8조제1항에 따른 당연적용사업장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업장으로 한다.

1. 1명 이상의 근로자를 사용하는 사업장

2. 주한 외국 기관으로서 1명 이상의 대한민국 국민인 근로자를 사용하는 사업장

입자에 포함되지 아니하므로, 이들은 사업장가입자가 아닌 지역가입자로서 연금보험료 전액(기준소득월액의 9%)을 본인이 부담하고 있음.

□ 이에 개정안은 「산업재해보상보험법」 제91조의15⁴⁾에 따른 ‘노무제공자’를 사업장에 고용된 근로자와 마찬가지로 국민연금 사업장가입자가 되도록 함으로써 노무제공자의 연금보험료 부담을 경감하고 국민연금 사각지대를 해소하려는 취지로 이해됨.

□ 2010년대 이후 플랫폼 산업의 활성화 등으로 고용형태가 다변화되면서 노동관계법령상의 ‘근로자’에 해당하지 아니하는 노무제공자 등에 대한 사회보험 사각지대가 해소되어야 한다는 문제의식이 확산되었고, 이에 따라 2020~2022년에 걸쳐 「고용보험법」과 「산업재해보상보험법」이 각각 개정되어 고용보험과 산업재해보상보험의 적용범위가 확대되어왔는데, 개정안은 고용보험 및 산업재해보상보험의 사각지대를 해소하려는 제도 개편 방향을 국민연금에도 확대·적용한다는 점에서 의의가 있는 것으로 보임.⁵⁾

- 고용보험의 경우, 2020년 6월 「고용보험법」이 개정되어 ‘예술인’이 고용보험 가입 대상에 우선 추가되었고,⁶⁾ 2021년 1월 같은

4) 「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

- 5) 참고로, 제21대 국회 연금개혁 특별위원회가 주관한 ‘연금개혁 공론화’에서 시민대표단(492명)의 91.7%는 학습과 숙의·토론을 모두 마친 후 진행된 최종(3차) 설문조사(2024. 4. 21.)에서 국민연금의 사각지대를 해소할 방안 중 하나로서 보기로 제시된 ‘플랫폼, 원청기업 등에 국민연금 사용자 보험료를 부과하여 특수형태근로자의 가입을 촉진하는 방안’에 대하여 동의한다고 응답하였음.

6) 「고용보험법」

제77조의2(예술인인 피보험자에 대한 적용) ① 근로자가 아니면서 「예술인 복지법」 제2조제2호에 따른 예술인 등 대통령령으로 정하는 사람 중 「예술인 복지법」 제4조의4에 따른 문화예술용역 관련 계약(이

법이 다시 개정되어 ‘노무제공자’가 고용보험 가입 대상에 포함되었는데,⁷⁾

고용보험 피보험자가 되는 노무제공자의 직종을 대통령령으로 정하도록 위임한 「고용보험법」 제77조의6제1항에 따라 같은 법 시행령 제104조의11(노무제공자인 피보험자의 범위)에서 고용보험 가입 대상 노무제공자의 범위를 규정하고 있는데, 동 규정은 2021년 7월 1일 신설된 이후 2022년 1월과 7월에 각각 개정되어 고용보험 가입 대상이 되는 노무제공자 직종 범위가 단계적으로 확대되었음.

< 노무제공자인 고용보험 피보험자의 범위 >

시행일	노무제공자인 고용보험 피보험자의 범위
2021년 7월 1일	○ 보험설계사, 신용카드모집인, 대출모집인, 학습지교사, 교육교구방문강사, 택배기사, 대여제품방문점검원, 가전제품배송·설치기사, 방문판매원, 화물차주, 건설기계조종사, 방과후학교강사(초·중등)
2022년 1월 1일	○ (기존 가입 대상) + 퀵서비스기사 및 대리운전기사
2022년 7월 1일	○ (기존 가입 대상) + 관광통역안내사, 소프트웨어기술자, 어린이 통학버스 기사, 골프장캐디 및 화물차주(유통배송기사, 택배지·간선기사, 자동차·곡물가루·곡물·사료 운반기사)

하 “문화예술용역 관련 계약”이라 한다)을 체결하고 다른 사람을 사용하지 아니하고 자신이 직접 노무를 제공하는 사람(이하 “예술인”이라 한다)과 이들을 상대방으로 하여 문화예술용역 관련 계약을 체결한 사람에 대해서는 제8조제2항에 따라 이 장을 적용한다.

7) 「고용보험법」

제77조의6(노무제공자인 피보험자에 대한 적용) ① 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약(이하 “노무제공계약”이라 한다)을 체결한 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 “노무제공자”라 한다)과 이들을 상대방으로 하여 노무제공계약을 체결한 사업에 대해서는 제8조제2항에 따라 이 장을 적용한다.

- 산업재해보상보험의 경우, ‘특정 사업에의 전속성 요건’⁸⁾을 갖춘 특수형태근로종사자에 한하여 산업재해보상보험 피보험자의 범위가 2008년 7월부터 단계적으로 확대되어 왔는데,

2022년 6월 「산업재해보상보험법」의 개정으로 전속성 요건이 폐지되고, 기존 특수형태근로종사자 및 온라인 플랫폼 종사자 등을 포괄하는 개념으로 ‘노무제공자’가 새롭게 정의된 이후,

같은 법 시행령 제83조5(노무제공자의 범위)에서 기존 가입 대상 직종 종사자 중 전속성 요건을 갖추지 못하여 피보험자가 될 수 없었던 노무제공자를 비롯하여 고용보험만 적용되던 직종도 피보험자 범위에 추가되어 산업재해보상보험 가입 대상이 되는 ‘노무제공자’의 직종 범위가 점차 확대되었음.

< 노무제공자인 산업재해보상보험 피보험자의 범위 >

시행일	산업재해보상보험 피보험자의 범위	비고
2008년 7월 1일	○ 보험설계사, 콘크리트믹서트럭 자차기사, 학습지 교사 및 골프장캐디	전속성 요건 충족 필요
2012년 5월 1일	○ (기존 가입 대상) + 택배기사 및 퀵서비스기사	
2016년 7월 1일	○ (기존 가입 대상) + 대출모집인, 신용카드모집인 및 대리운전기사	
2020년 7월 1일	○ (기존 가입 대상) + 방문강사, 방문판매원, 대여제품 방문점검원, 가전제품 설치원 및 화물차주(수출입컨테이너, 시멘트, 철강재, 위험물질 운송원)	

8) 법률 제17865호 「산업재해보상보험법」

제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① 계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제고함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람으로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 이 조에서 “특수형태근로종사자”라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다.

1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것

2. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것

② ~ ⑪ (생략) <2022. 6. 10. 삭제 >

시행일	산업재해보상보험 피보험자의 범위	비고
2021년 7월 1일	○ (기존 가입 대상) + 소프트웨어 기술자	전속성 요건 충족 필요
2022년 7월 1일	○ (기존 가입 대상) + 유통배송기사, 택배 지·간선기사, 화물차주(자동차, 곡물가루·곡물·사료 운송원)	
2023년 7월 1일	○ (기존 가입 대상) + 탁송기사, 대리주차원, 일반 화물차주, 관광통역안내사, 어린이 통학버스 기사 및 건설현장 화물차주	전속성 요건 폐지
2024년 1월 1일	○ (기존 가입 대상) + 새마을금고·신협 공제모집인 및 방과후학교강사(유치원 방과후강사 및 어린이집 특별활동프로그램강사 포함)	

□ 다만, 개정안은 「산업재해보상보험법」 제91조의15에 따른 ‘노무 제공자’를 ‘근로자’로 보아 「국민연금법」이 적용되도록 규정하고 있을 뿐, 노무제공자의 ‘사용자’⁹⁾에 관하여는 별도로 정하고 있지 아니하여,

가입자 자격 및 소득 등의 신고 및 연금보험료 납부 등¹⁰⁾ ‘사용자’로서 지게 되는 「국민연금법」상의 여러 의무를 누가 이행할지가 명확히 규정될 필요가 있는 것으로 판단됨.

- 참고로, 고용보험의 경우에는 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제48조의3제1항에 따라 ‘노무 제공자를 상대방으로 하여 노무제공계약을 체결한 사업의 사업

9) 「국민연금법」

제3조(정의 등) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “사용자(使用者)”란 해당 근로자가 소속되어 있는 사업장의 사업주를 말한다.

10) 「국민연금법」

제21조(가입자 자격 및 소득 등에 관한 신고) ① 사업장가입자의 사용자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 당연적용사업장에 해당된 사실, 사업장의 내용 변경 및 휴업·폐업 등에 관한 사항과 가입자 자격의 취득·상실, 가입자의 소득월액 등에 관한 사항을 국민연금공단에 신고하여야 한다.

제90조(연금보험료의 원천공제 납부 등) ① 사용자는 사업장가입자가 부담할 기여금을 그에게 지급할 매달의 임금에서 공제하여 내야 한다. 이 경우 제100조의3제1항에 따라 사업장가입자의 연금보험료 중 일부를 지원받는 때에는 사업장가입자가 부담할 기여금에서 지원받는 연금보험료 중 기여금에 지원되는 금액을 뺀 금액을 공제하여야 한다.

주'가 이 법 적용 시 노무제공자의 사업주로서 고용보험료를 납부하여야 할 의무를 지도록 하고 있고,¹¹⁾

산업재해보상보험의 경우 같은 법 제48조의6제1항에서 '노무제공자의 노무를 제공받는 사업의 사업주'가 이 법 적용 시 노무제공자의 사업주로서 산업재해보상보험료를 납부하도록 정하고 있음.¹²⁾

□ 아울러, 노무제공자의 '사용자'가 명확히 정의되더라도 이들에게 노무제공자의 연금보험료 반액을 부담하게 하는 것은 고용 여건과 해당 산업 등에 영향을 미칠 수 있으므로, 노·사 등 다양한 이해관계집단 간 공감대 형성이 필요한 것으로 보임.

□ 한편, 2023년 10월 정부는 「제5차 국민연금 종합운영계획」에서 '고용보험 및 산업재해보상보험 사례를 참조하여 특수형태근로종사자 및 플랫폼 종사자를 사업장가입자로 단계적으로 전환하는 방안 마련'을 기본방향으로 제시하였음.

< 제5차 국민연금 종합운영계획: 특수형태근로종사자 등 가입 지원 관련 >

[2] 특수형태근로종사자 등 가입 지원

③ 추진방향

- (기본방향) 고용·산재보험 사례를 참조하여 특수형태 근로종사자, 플랫폼 종사자를 사업장 가입자로 단계적으로 전환하는 방안 마련
 - 연금보험료율(9%)이 고용(1.6%)·산재보험(0.5~3.4%)보다는 높은 점을 고려할 때,

11) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」

제48조의3(노무제공자의 고용보험 특례) ① 「고용보험법」 제77조의6에 따라 고용보험의 적용을 받는 노무제공자와 이들을 상대방으로 하여 노무제공계약을 체결한 사업의 사업주(이하 “노무제공사업의 사업주”라 한다)는 당연히 고용보험의 보험가입자가 된다.

12) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」

제48조의6(산재보험 노무제공자의 산재보험 특례) ① 산재보험 노무제공자의 노무를 제공받는 사업의 사업주는 당연히 산재보험의 보험가입자가 된다.

사용자 부담이 급증하는 문제 고려 필요

- (우선적용) 소득신고방식, 사업주의 명확성 등을 고려하여 소득 파악 및 관리가 능성이 높은 대상부터 실태조사를 거쳐 논의
 - 우선대상이 아닌 직종은 지역가입자 보험료 지원 확대를 통해 부담 완화
- (검토사항) 노무제공자의 특수성, 고용·산재보험 사례를 토대로 사용자에게 대한 재정의, 부과소득 범위, 보험료 부담비율 등

자료: 보건복지부

□ 참고로, 노무제공자 또는 예술인을 국민연금 사업장가입자로 전환하려는 취지에서 한정애의원(의안번호 제1090호), 전종덕의원(의안번호 제1619호) 및 김태년의원(의안번호 제4609호)이 각각 대표발의한 3건의 「국민연금법 일부개정법률안」이 우리 위원회에 계류중이므로, 이들 법률안과 함께 심사할 필요가 있을 것으로 보이며, 노무제공자를 국민건강보험 직장가입자로 전환하려는 내용으로 김선민의원이 대표발의한 「국민건강보험법 일부개정법률안」(의안번호 제7232호)이 우리 위원회에 계류되어 있음.

다. 관계 기관 등 의견

□ (보건복지부) 신중검토

- 노무제공자의 연금보험료 부담 완화 및 노후소득 보장을 위하여 사업장가입자로 전환하려는 취지에는 공감하나,

현재 진행 중인 ‘노무제공자 사회보험 가입 현황에 관한 실태조사’를 마친 후 그 결과와 고용보험·산업재해보상보험 적용 사례 등을 참고하여 사업장가입자 전환 방안을 신중히 검토할 필요가 있다는 입장임.

□ (기획재정부) 신중검토

- 정부가 2024년 9월 ‘연금개혁 추진계획’을 발표한 상황으로 개별적 제도 도입은 바람직하지 아니한 측면이 있으며,

노무제공자를 사업장가입자로 전환하게 되면 사용자의 연금보험료 부담에 따른 사용자단체의 반대가 예상되므로, 이에 관한 사전 협의 등이 선행될 필요가 있다는 입장임.

□ (한국경영자총협회) 수용곤란

- 고용보험·산업재해보상보험은 근로자가 아니면 제도권 진입이 어려워 노무제공자 등에 대한 특례 도입이 불가피한 측면이 있었으나, 국민연금은 근로자가 아닌 노무제공자도 지역가입자로 가입할 수 있으므로 사각지대에 해당하지 아니하며,

노무제공자의 연금보험료 부담이 과중하다면 이는 다른 지역가입자에게도 해당되는 문제로서, 노무제공자만을 특별히 보호하

여야 할 만큼 긴박한 사유가 있다고 보기 어렵다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5510
