



제422회 국회(임시회)
제2차 보건복지위원회

사회보장기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈사회보장위원회 위원 중 근로자·사용자 대표의 명확화〉

■ 이수진의원 대표발의(의안번호 제7559호)

2025. 2.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 오세일

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 사회보장위원회 위원 중 근로자·사용자 대표의 명확화	3

I. 개요

1. 이수진의원 대표발의안(의안번호 제7559호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 이수진의원 등 18인
- (2) 제 안 일 : 2025. 1. 15.
- (3) 회 부 일 : 2025. 1. 16.

나. 제안이유 및 주요내용

다양한 사회적 문제 해결을 위한 정책심의 및 결정 과정에서 정부, 노동조합, 기업, 시민단체와 같은 비정부기구(NGO) 등 여러 이해관계자가 협력하여 네트워크를 구축하고 의사결정을 내림으로써 사회적 갈등요소를 협력요소로 변환하는 정책 관리체제가 활용되고 있음. 이러한 흐름 속에서 정부는 각종 위원회등을 통해 다양한 정책심의와 결정을 하는 데 이해관계자의 의견을 수렴하고 있으며, 특히 노동계의 참여는 노동자의 권익을 대변하는 데 중요한 역할을 하고 있음.

그러나, 각종 위원회등에서 노동계를 대표하는 참여자를 지칭하는 용어로 ‘노동계’, ‘근로자 대표’, ‘전국적 규모의 노동단체가 추천하는 사람’ 등이 혼재되어 사용되고 있어 정책심의 및 결정 과정에서 노동계의 일관된 목소리를 전달하는 데 한계를 드러내고 있다는 지적이 있음. 특히, 각 위원회등이 특정 노동단체의 대표성을 인정하거나 배

제할 경우, 노동계를 대표하는 참여자 선정 과정에서 법률 해석의 모호성으로 인한 논란이 발생할 우려가 큼.

이에, 노동계를 대표하는 참여자를 ‘전국적 규모의 총연합단체인 노동단체가 추천하는 사람’으로 명확히 정의함으로써, 노동계 참여자의 대표성을 강화하고 법적 해석의 일관성을 확보하며, 정책심의 및 결정 과정에서 노동자 권익을 보다 효과적으로 반영하려는 것임(안 제21조 제3항제2호가목 및 나목).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 사회보장위원회 위원 중 근로자·사용자 대표의 명확화

가. 개정안의 내용

- 개정안은 사회보장위원회 위원 정수를 32명으로 하고, 근로자 대표를 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체의 추천을 받은 사람으로, 사용자 대표를 전국적 규모의 사용자단체의 추천을 받은 사람으로 개정하여 각 2인씩을 위원회 위원에 포함되도록 하려는 것임 (안 제21조).

현행	개정안
제21조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 위원장 1명, 부위원장 3명과 행정안전부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관을 포함한 <u>30명</u> 이내의 위원으로 구성한다.	제21조(위원회의 구성 등) ① --- ----- ----- ----- ----- <u>32명</u> ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)
③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다. <후단 신설>	③ ----- ----- ----- ----- <u>. 이 경우 제2호가목 및 나목에 해당하는 사람은 각각 2인씩 포함되어야 한다.</u>
1. (생략)	1. (현행과 같음)

2. 다음 각 목의 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람 가. <u>근로자를 대표하는 사람</u> 나. <u>사용자를 대표하는 사람</u> 다.·라. (생략) ④ ~ ⑨ (생략)	2. ----- ----- 가. <u>전국적 규모의 총연합단체인 노동단체의 추천을 받은</u>----- 나. <u>전국적 규모의 사용자단체의 추천을 받은</u>----- 다.·라. (현행과 같음) ④ ~ ⑨ (현행과 같음)
---	--

나. 검토의견

- 사회보장위원회는 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위한 국무총리 소속의 위원회¹⁾로, 현재 사회보장위원회 위원은 국무총리를 포함한 당연직 정부위원 15명과 위촉직 민간위원 15명으로 구성되어 있음.

<제5기(2022.11.22.~2024.11.21.) 사회보장위원회 위원>

당연직(15)	위촉직(15)
국무총리(위원장)	한국보건사회연구원 부원장
기획재정부 장관(부위원장)	한국노동조합총연맹 위원장
교육부 장관(부위원장)	강남대 사회복지학부 교수
보건복지부 장관(부위원장)	동서대 사회복지학과 교수
법무부 장관	서울대 간호학과 교수
행정안전부 장관	한림대 사회복지학부 교수 (실무위원회 민간위원장)
국가보훈부 장관	한국경영자총협회 회장
문화체육관광부 장관	법무법인 정원 대표변호사
농림축산식품부 장관	중앙일보 복지전문기자
산업통상자원부 장관	前 국민의힘 청년최고위원
환경부 장관	아동권리보장원 원장
고용노동부 장관	중앙사회서비스원 원장
여성가족부 장관	한국장애인고용공단 고용개발원 원장
국토교통부 장관	한국노동연구원 원장
국무조정실장	서울대 경제학부 교수

1) 「사회보장기본법」

제20조(사회보장위원회) ① 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 사회보장위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 사회보장 증진을 위한 기본계획
2. 사회보장 관련 주요 계획
3. 사회보장제도의 평가 및 개선
4. 사회보장제도의 신설 또는 변경에 따른 우선순위
5. 둘 이상의 중앙행정기관이 관련된 주요 사회보장정책
6. 사회보장급여 및 비용 부담
7. 국가와 지방자치단체의 역할 및 비용 부담
8. 사회보장의 재정추계 및 재원조달 방안
9. 사회보장 전달체계 운영 및 개선
10. 제32조제1항에 따른 사회보장통계
11. 사회보장정보의 보호 및 관리
12. 제26조제4항에 따른 조정
13. 그 밖에 위원장이 심의에 부치는 사항

③ 위원장은 다음 각 호의 사항을 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다.

1. 제16조제3항에 따라 확정된 기본계획
2. 제2항의 사항에 관하여 심의·조정한 결과

④ 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 위원회의 심의·조정 사항을 반영하여 사회보장제도를 운영 또는 개선하여야 한다.

□ 이 중, 위촉직은 현행법 제21조제3항제2호2)에 따라 ①근로자를 대표하는 사람, ②사용자를 대표하는 사람, ③사회보장에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람, ④변호사 자격이 있는 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람으로 구성됨.

- 현재 근로자를 대표하는 위원으로는 한국노동조합총연맹 위원장, 사용자를 대표하는 위원은 한국경영자총협회 회장이 참여하고 있음.

□ 개정안은 사회보장위원회의 ‘근로자를 대표하는 위원’과 ‘사용자를 대표하는 위원’을 각각 ‘전국적 규모의 총연합단체인 노동단체’와 ‘전국적 규모의 사용자단체’의 추천을 받도록 하고, 각 위원을 2명씩 사회보장위원회의 임원이 되도록 하려는 것으로,

사회보장 증진을 위한 기본계획, 사회보장 관련 주요 계획 등 사회보장위원회의 심의사항이 ‘전 국민’에 영향을 미치는 사회보장³⁾에 관련된 사안임을 고려할 때, 위원의 추천단체를 ‘전국적 규모’로 명시하려는 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

□ 다만, 노동조합에 관한 사항을 규정하고 있는 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “「노동조합법」”이라 한다)에서는 ‘노동조합’을 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건의 유지·개선

2) 「사회보장기본법」

제21조(위원회의 구성 등) ③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.

1. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장
2. 다음 각 목의 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람
 - 가. 근로자를 대표하는 사람
 - 나. 사용자를 대표하는 사람
 - 다. 사회보장에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
 - 라. 변호사 자격이 있는 사람

3) 「사회보장기본법」

제2조(기본 이념) 사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다.

등 근로자의 경제·사회적 지위 향상을 도모하려는 목적으로 조직하는 단체나 그 연합단체로 정의하면서, 총연합단체-연합단체-단위 노동조합의 층위를 갖춘 체계로 구조화하여 그 설립을 고용노동부장관이나 지방자치단체의 장에게 신고하도록 규정하고 있는데,⁴⁾

개정안의 ‘노동단체’가 「노동조합법」에 따른 ‘노동조합’을 의미하는지 혹은 ‘노동조합’ 외에 행정청에 신고되지 아니한 노동자의 일반 조합까지를 광의로 포함하려는 것인지에 대한 논의가 필요한 것으로 보임.

- 2024년 12월 고용노동부가 발간한 『2023 전국노동조합 조직현황』에 따르면, 총연합체인 노동조합에는 한국노동조합총연맹(한국노총), 전국민주노동조합총연맹(민주노총), 한국장애인노동조합총연맹(한장노총), 전국노동조합총연맹(전국노총), 국민통합노동조합총연맹(통합노총) 및 대한민국노동조합총연맹(대한노총) 등 총 6개가 있음.⁵⁾

4) 「노동조합 및 노동관계조정법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “노동조합”이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다.

가. 사용자 또는 향상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우

나. 경비의 주된 부분을 사용자로부터 원조받는 경우

다. 공제·수양 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우

라. 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우

마. 주로 정치운동을 목적으로 하는 경우

제10조(설립의 신고) ① 노동조합을 설립하고자 하는 자는 다음 각호의 사항을 기재한 신고서에 제11조의 규정에 의한 규약을 첨부하여 연합단체인 노동조합과 2 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 걸치는 단위노동조합은 고용노동부장관에게, 2 이상의 시·군·구(자치구를 말한다)에 걸치는 단위노동조합은 특별시장·광역시장·도지사에게, 그 외의 노동조합은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 제12조제1항에서 같다)에게 제출하여야 한다. (각 호 생략)

② 제1항의 규정에 의한 연합단체인 노동조합은 동종산업의 단위노동조합을 구성원으로 하는 산업별 연합단체와 산업별 연합단체 또는 전국규모의 산업별 단위노동조합을 구성원으로 하는 총연합단체를 말한다.

5) 고용노동부, 『2022 전국노동조합 조직현황』, 2023년 12월.

- 참고로 다른 입법례를 살펴보면, 근로자대표 추천단체를 「노동조합법」 제10조제2항에 따른 총연합단체인 노동조합'으로 명시한 경우(「공인노무사법」 제3조의4제4항제5호나목⁶⁾)와 「노동조합법」을 인용하지 아니하고 '총연합단체인 노동조합'으로 규정한 사례(「산업재해보상보험법」 제16조제3항제1호⁷⁾)가 있고,

개정안과 같이 '전국적 규모의 총연합단체인 노동단체'라 하여 「노동조합법」을 인용하지 아니하면서 '노동조합' 대신 '노동단체'라는 용어를 사용한 사례(「필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률」 제8조제3항제3호⁸⁾) 등이 있음.

□ 또한, 개정안의 '총연합단체인 노동단체'가 「노동조합법」에 따른 총연합단체인 노동조합'을 의미하는 경우라면, 총연합단체인 노동조합에 가맹하지 아니한 조합원으로 이루어진 노동조합⁹⁾의 참여가 배제되는 점에 대하여도 함께 논의가 필요할 것으로 생각됨.

□ 다음으로, 「노동조합법」은 '사용자단체'를 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체로 정의하고 있는데,¹⁰⁾

6) 「공인노무사법」

제3조의4(공인노무사자격심의·징계위원회) ④ 자격심의·징계위원회의 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다.

5. 다음 각 목에 해당하는 사람 중에서 고용노동부장관이 위촉하는 사람

나. 「노동조합 및 노동관계조정법」 제10조제2항에 따른 총연합단체인 노동조합에서 추천하는 사람

7) 「산업재해보상보험법」

제16조(임원) ③ 비상임이사(제4항에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람은 제외한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제26조제3항에 따라 고용노동부장관이 임명한다. 이 경우 제1호와 제2호에 해당하는 비상임이사는 같은 수로하되, 노사 어느 일방이 추천하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 총연합단체인 노동조합이 추천하는 사람

8) 「필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률」

제8조(위원회의 구성 및 운영) ③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 고용노동부장관이 임명하거나 위촉하는 사람이 된다. 이 경우 공무원이 아닌 위원이 대통령령으로 정하는 비율 이상이 되어야 한다.

3. 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체 및 전국적 규모의 사용자 단체가 추천하는 사람

9) 고용노동부에 따르면, 총연합단체 미가맹 조합원은 2023년 기준 총 479,758명으로, 이는 우리나라 전체 노동조합 조합원(2,737,379명) 대비 약 17.5%에 해당함.

「노동조합법」에서는 ‘노동조합’의 경우와 달리 ‘사용자단체’의 규모가 전국 또는 일부 지역 단위인지에 따라 층위를 구분하고 있지 아니하여, 특정 사용자단체가 ‘전국적 규모의 사용자단체’에 해당하는지는 그 사용자단체의 정관 등을 검토하여 개별적·구체적으로 판단되어야 할 사항이므로,

개정안과 같이 추천권을 가진 사용자단체를 ‘전국적 규모’로 한정하게 되면 추천단체가 ‘전국적 규모’인지에 대한 해석에 따라 사회보장위원회 구성의 절차적 정당성 등에 영향을 줄 소지가 있다고 보임.

- 다른 입법례를 살펴보면, ‘최저임금위원회’의 사용자위원은 ‘전국적 규모의 사용자단체 중 고용노동부장관이 지정하는 단체’가 추천한 사람 가운데 위촉하도록 하면서, 그 추천권을 가진 사용자단체로 ‘한국경영자총협회’ 및 ‘한국무역협회’ 등 2개가 지정되어 있음.¹¹⁾

□ 한편, 노동자 및 사용자 대표 각 2인씩을 위원회 위원으로 포함하도록 하는 것은 위원회의 정책심의·결정 과정에 노동자 권익을 효과적으로 반영할 수 있도록 하려는 취지로 보이나,

사회보장위원회는 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망

10) 「노동조합 및 노동관계조정법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. “사용자단체”라 함은 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체를 말한다.

11) 「최저임금법 시행령」

제12조(위원회 위원의 위촉 또는 임명 등) ③ 근로자위원은 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람 중에서 제청하고, 사용자위원은 전국적 규모의 사용자단체 중 고용노동부장관이 지정하는 단체에서 추천한 사람 중에서 제청한다.

고용노동부고시 제2019-19호 「최저임금위원회 사용자위원을 추천할 수 있는 단체 지정」

1. 한국경영자총협회

2. 한국무역협회

등의 전반적인 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 사회보험, 공공부조, 사회서비스로서 사회보장¹²⁾을 심의·조정한다는 점에서, 특정 직역 및 집단이 과대대표되는 것에 대한 우려도 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

12) 「사회보장기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.

다. 관계 부처 및 관련 단체 의견

□ (보건복지부) 노동계 참여자의 대표성을 강화하고 정책심의 과정에서 노동자의 권익을 효과적으로 반영하려는 개정안의 취지에는 공감하며, 근로자·사용자 대표가 각 1인 이상씩 의무적으로 참여하도록 개정하는 것은 필요할 수 있으나, 민간위원만 2인 확대하고 근로자·사용자 대표를 2인 이상씩 의무화하는 것은 신중할 필요가 있음.

- 정부위원과 민간위원을 각각 15인씩 동수로 하여 30인 이내로 규정한 입법취지는 사회보장 정책 심의·조정에 정부와 민간의 전문성과 시각을 고르게 반영하기 위한 것으로, 사회보장위원회는 고용부문을 포함한 사회보장 영역 전반을 심의·조정하는 기구로서 위원회에 특정 직역 및 집단이 과대대표될 우려

문 의 처
02)6788-5497

참고	사회보장위원회 개요
----	------------

- **(법적 근거)** 사회보장기본법 제20조(사회보장위원회)
- **(목적)** 사회보장 증진을 위한 장기 발전방향을 수립하고, 범부처 차원의 주요 사회보장 시책을 심의·조정(사회보장기본법 제20조)
- **(구성)** 위원장(국무총리) 포함 정부위원 15인, 민간위원 15인 등 총 30인 이내(위원 위촉권자 : 대통령)

위원회	- 구성 : 30인 이내 (총리, 부총리 및 관계부처 장관 등 정부위원 15, 민간위원 15) - 위원장 : 국무총리 - 부위원장 : 기획재정부장관, 교육부장관, 보건복지부장관 * 간사 : 국무조정실 사회조정실장, 보건복지부 사회복지정책실장
실무위원회	- 구성 : 30인 이내 (복지부장관, 관계부처 차관 등 정부위원 15, 민간위원 15) - 위원장 : 2인 (복지부장관, 국무총리가 지명하는 위원) * 간사 : 복지부장관이 지명하는 고위공무원(사회보장위원회 사무국장)
전문위원회	- 구성: 6개 전문위 (기획, 제도조정, 평가, 재정, 통계·행정데이터, 제도통합) * 본위원, 실무위원, 관계전문가로 구성(전문위원회별 각 15인 이내)

- **(기능)** 사회보장정책에 관한 주요 시책을 심의·조정
 - 사회보장 기본계획, 사회보장제도 신설·변경 우선순위 설정, 중앙행정기관 간 사회보장정책 심의, 국가와 지자체의 역할·비용 분담
 - 사회보장제도 평가 및 개선, 사회보장의 재정추계 및 재원조달 방안, 사회보장 전달체계 운영 및 개선, 사회보장통계 등
- **(주요연혁)** 사회보장기본법 전부개정안 시행('13.1월)으로 출범
 - 제1기('13.5.1.~'15.4.30.), 제2기('15.6.10.~'17.6.9.), 제3기('17.12.26.~'19.12.25.), 제4기('20.3.9.~'22.3.8.), 제5기('22.11.22~'24.11.21.) 사회보장위원회 운영
 - 제6기 사회보장위원회는 구성중에 있음.