



제427회국회(임시회)
제3차환경노동위원회

노동약자 지원과 보호를 위한 법률안

검 토 보 고

〈노동약자의 고충 해결을 위한 제도적 기반 마련〉
■ 임의자의원 대표발의(의안번호 제2207166호)

2025. 7.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 한석현

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	2
IV. 검토의견	3
1. 총괄	3
가. 제정안 발의 배경 및 제정 취지	3
나. 노동약자의 보호를 위한 입법 논의 동향 및 총괄 검토 ...	7
다. 제정안의 구성체계	11
2. 주요 조문별 검토	14
가. 목적, 기본원칙 및 국가 등의 책무(안 제1조, 제3조 및 제4조)	14
나. 정의(안 제2조)	18
다. 다른 법률과의 관계(안 제5조)	21
라. 지원계획 수립 및 실태조사(안 제6조 및 제7조)	23
마. 노동약자지원위원회(안 제8조)	27
바. 취업촉진 및 고용안정, 복지 증진 및 권익 보호 (안 제9조	

부터 제11조까지)	29
사. 표준계약서의 제정·보급 등(안 제12조)	35
아. 보수 미지급 예방(안 제13조)	38
자. 분쟁조정위원회 설치 및 분쟁조정 지원(안 제13조 및 제 14조)	46
차. 경력관리(안 제16조)	53
카. 공제회 설립 등(안 제17조·제18조)	56
타. 노동약자지원재단 설립 등(안 제19조)	63

I. 제안경위

2024년 12월 31일 임의자의원이 대표발의한 노동약자 지원과 보호를 위한 법률안은 2025년 1월 2일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유

일하는 방식이 다원화되면서 특수고용직, 플랫폼 종사자 등 기존 ‘근로자’와 ‘사용자’ 개념으로 정의하기 어려운 노동자가 증가하고 있음. 근로자라 하더라도 사용자의 지불 여력이 부족한 경우 현행 노동관계법만으로 충분히 보호받기 어려운 실정임.

플랫폼 종사자의 경우 퇴직공제와 같은 복지 제도가 미흡하며, 계약 관련 분쟁 발생 시 이를 신속히 해결하기 어렵고, 계약서 미작성 관행으로 권익 침해의 위험이 높음. 영세 근로자의 경우 대부분 소규모 사업장에서 근무하며 복지와 안전 등 근로 여건이 열악하고, 이해 대변 및 소통 체계도 부족한 상황임.

이에 근로자성 여부와 관계없이 사회적 보호가 필요한 노동약자를 국가가 보호 주체로 삼아 실질적인 고충 해결을 지원할 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 현행 노동관계법 보호 체계와 더불어 보호 사각지대 해소를 위해 국가가 직접 지원하는 체계를 상호보완적으로 구축하여 모든 일하는 사람을 촘촘하게 보호하고자 하는 것임.

Ⅲ. 주요내용

- 가. 노동약자가 대등한 입장에서 계약을 공정하게 체결할 수 있도록 표준계약서를 마련하고 그 사용을 권장할 수 있도록 규정(안 제12조)
- 나. 분쟁조정위원회를 설치해 노동약자가 계약 관련 분쟁 발생 시 이를 신속히 해결하고 보호받을 수 있도록 규정(안 제14조)
- 다. 노동약자가 질병, 상해, 실업 등 위기 상황에서 경제적 지원을 받을 수 있도록 공제회 설치를 지원할 수 있도록 규정(안 제17조)

참고사항

이 법률안은 임이자위원이 대표발의한 「노동위원회법 일부개정법률안」(의안번호 제7165호)의 의결을 전제로 하므로, 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

IV. 검토의견

1. 총괄

가. 제정안 발의 배경 및 제정 취지

전통적인 산업사회의 노동형태는 특정한 사업장에서 사업주의 지휘·감독 하에 업무를 지시받아 이를 수행하는 방식으로 이루어져 왔으므로, ‘근로자’의 개념은 위와 같은 공간적인 제약 하에서 사업주의 실질적인 지휘·감독을 전제로 구성되었으며, 현행 「근로기준법」은 이를 반영하여 “근로자”를 ‘임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람’으로 정의하고 있음.

한편, 1990년대 후반부터 근로자에 대한 보호가 강화되고 기업의 고용 부담이 늘면서 고용유연화의 흐름에 따라 자영업의 외관을 가지면서도 근로자와 유사한 형태로 노무를 제공하는 노동형태가 등장하는데, 이를 우리 노동법제에 포섭한 것이 ‘노무제공자(특수형태근로종사자)¹⁾’로, 보험설계사, 학습지 방문강사, 택배기사, 화물차주 등이 이에 해당함.

최근에는 정보통신기술의 발달로 비대면으로 불특정 다수를 상대로 일감을 제공하고 이에 대응하는 노무를 제공하는 노동형태가 나타나

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

고 있는데, 이 중 대표적인 것이 ‘플랫폼 종사자’로, 플랫폼을 이용하는 배달근로자, 대리기사 등이 그 예라고 할 수 있으며, 그 수가 크게 증가하는 추세임.

<플랫폼 종사자의 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 ”

이들 노무제공자는 외견상 독립사업자라는 점에서 일반적인 근로자와 구분되지만, 타인의 사업을 위하여 직접 노동력을 제공하고 그 대가로 생활한다는 점에서 근로계약을 체결한 근로자와 유사하고, 노무 제공 과정에서 독자적인 결정에 의한 손익 계산 등이 가능하지 않다는 점에서 자영인과 구분됨.

<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.

대법원은 근로자성 판단기준에 대하여 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 한다고 일관되게 판시하고 있고,²⁾ 최근 노무제공자의 근로자성 인정범위를 넓히는 추세에 있

2) 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.”

는바 2024년 7월 운송플랫폼 소속 운전기사들을 「근로기준법」 상 근로자로 판단한 사례도 있었음.³⁾

그러나 이러한 점을 감안하더라도 사회의 변화에 따라 늘어나고 있는 새로운 형태로 근로하는 근로자에 대한 근로관계법령상의 보호가 충분하지 않다는 점에서 이들에 대한 보호체계 마련이 요구되고 있는 상황임.

한편, 현행 「근로기준법」은 원칙적으로 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하도록 규정하고 있으며, 일부 규정만을 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하고 있는바,⁴⁾⁵⁾ 이는 영세 사업장의 부담을 고려한 것이나 영세 사업장에 근로하는 근로자는 노동시장에서 상대적으로 약자의 위치에 있다는 점에서 이들에 대한 보호 필요성 또한 제기되고 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 적절하게 적용해야 한다.

4) 「근로기준법」 제11조(적용 범위) ① 이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事)사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.

② 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용할 수 있다.

5) 상시 4명 이하 근로자 사업(장)에 대한 「근로기준법」의 주요 적용·비적용 규정을 살펴보면, 근로계약서 작성(제17조), 해고예고(제26조), 임금명세서 교부(제48조), 주휴수당 지급(제55조) 등의 규정은 5인 미만 사업(장)에도 적용되나, 통상해고·경영상 해고의 제한(제23조제1항, 제24조), 근로시간 및 연장근로의 제한(제50조 및 제53조), 연차유급휴가(제60조), 연장·휴일·야간근로 가산수당(제56조) 등의 규정은 적용되지 않음.

이에 제정안은 노무제공자, 5인 미만 사업장의 근로자 등을 ‘노동약자’로 통칭하고, 이들에 대한 국가의 각종 보호제도를 규정함으로써 근로관계법령에서 보호하지 못하고 있는 이들의 권리를 국가적 차원에서 보완적으로 보호하려는 취지임.

나. 노동약자의 보호를 위한 입법 논의 동향 및 총괄 검토

노무제공자 및 소규모 사업장 종사 근로자 등을 법률상 보호하는 방안에 대하여, 다음과 같은 여러 방안이 제시되고 있음.

노동약자 보호를 위한 현재까지의 입법 논의는 주로 분야별 개별법의 보호를 강화하는 방향으로 진행되었으며, ① 「산업안전보건법」에서 특수형태근로종사자 및 배달종사자에 대한 안전·보건조치의무를 마련하였고⁶⁾, ② 「고용보험법」 제5장의3(노무제공자인 피보험자에 대한 고용보험 특례), 「산업재해보상보험법」 제3장의4(노무제공자에 대한 특례)를 각각 신설하여 노무제공자도 고용보험과 산업재해보상보험 가입이 허용되었음.⁷⁾⁸⁾

6) 「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

제78조(배달종사자에 대한 안전조치) 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 이동통신단말장치로 물건의 수거·배달 등을 중개하는 자는 그 중개를 통하여 「자동차관리법」 제3조제1항제5호에 따른 이륜자동차로 물건을 수거·배달 등을 하는 사람의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다.

7) 「고용보험법」 제77조의6(노무제공자인 피보험자에 대한 적용) ① 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령

한편, 노동약자에 대하여 「근로기준법」을 직접 적용함으로써 기존 근로관계법령상의 근로자와 동일한 근로기준상 보호수준을 제공할 필요성이 있다는 의견도 제시되고 있으며, 이와 관련하여 제22대 국회에서는 5인 미만 사업장에도 「근로기준법」을 적용하려는 「근로기준법 일부개정법률안」이 6건⁹⁾ 발의되었고, 타인에게 노무를 제공하는 사람을 근로자로 추정하여 노무제공자 등에게도 「근로기준법」을 적용하려는 「근로기준법 일부개정법률안」이 5건¹⁰⁾ 발의되어 각각 환경노동위원회에 계류 중임.

반면 노동약자에 대해 「근로기준법」을 직접, 전면적으로 적용하는

자로부터 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.

제77조의7(노무제공플랫폼사업자에 대한 특례) ① 제15조에도 불구하고 노무제공사업의 사업주가 노무제공자와 노무제공사업의 사업주에 관련된 자료 및 정보를 수집·관리하여 이를 전자정보 형태로 기록하고 처리하는 시스템(이하 “노무제공플랫폼”이라 한다)을 구축·운영하는 사업자(이하 “노무제공플랫폼사업자”라 한다)와 노무제공플랫폼 이용에 대한 계약(이하 “노무제공플랫폼이용계약”이라 한다)을 체결하는 경우 노무제공플랫폼사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 노무제공자에 대한 제15조제1항에 따른 피보험자격의 취득 등을 신고하여야 한다.

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 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

제91조의16(다른 조문과의 관계) ① 제5조제2호에도 불구하고 노무제공자는 이 법의 적용을 받는 근로자로 본다.

② 제6조에도 불구하고 노무제공자의 노무를 제공받는 사업은 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다.

9) 박홍배의원안(제2202869호), 정혜경의원안(제2204125호), 김태선의원안(제2204699호), 박해철의원안(제2205824호), 이용우의원안(제2206147호), 이수진의원안(제2209497호)

10) 정혜경의원안(제2204156호), 이용우의원안(제2205283호), 박홍배의원안(제2208053호), 김태선의원안(제2208079호), 정청래의원안(제2209439호)

경우 노무제공자의 근로형태에 따라 적용하기 어려운 조항¹¹⁾이 일부 있는 등을 고려할 때 「근로기준법」이 새로운 형태로 일하는 사람을 모두 포괄하여 규율하기 어렵다는 점에서 노동약자를 포함한 모든 ‘일하는 사람’의 근로관계에 관한 기본적인 권리와 사용자의 의무를 별도의 특별법을 통해 규율하여야 한다는 의견도 있으며, 이를 내용으로 하는 3건의 제정안¹²⁾이 발의되어 환경노동위원회에 계류 중임.

본 제정안은 앞서 살펴본 「근로기준법」 개정안 또는 ‘일하는 사람’과 관련한 특별법안 등과 비교할 때 노동약자를 보호하기 위한 목적은 동일하나, 규율의 대상 측면에서 노무제공자, 소규모 사업장 종사자 등 노동약자만을 별도로 구분하여 규율하고, 규율의 내용 측면에서 사용자와 근로자 간 관계에 관하여 규율하지 않고 노동약자가 근로함에 있어 발생할 수 있는 어려움을 해소하기 위한 ‘국가’의 지원과 관련한 사항을 규율하고 있다는 점에서 차이가 있음.

제정안과 같은 방식으로 노동약자를 보호하는 경우, 다음과 같은 장점과 단점이 제시될 수 있음.

장점으로, ①플랫폼종사자와 프리랜서 등은 ‘사용자’를 특정하기 어렵고 일하는 형태 또한 다양한바 사용자-근로자 간 관계에 대한 기존

11) 예컨대, 사업장(공간의 제약)에서 근로시간(시간의 제약)을 보내야 하는 전통적인 개념의 근로자에게는 「근로기준법」상의 연차유급휴가, 유급휴일제를 적용하기 용이하지만, 자신이 노무제공시간과 장소를 자유롭게 선택할 수 있는 플랫폼종사자에게는 ‘휴일’의 개념이 직접 적용되기 곤란할 소지가 있음.

12) 「일하는 사람 기본법안」(김주영의원 대표발의, 제2200069호), 「일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안」(장철민의원 대표발의, 제2201226호), 「일하는 사람 기본법안」(이용우의원 대표발의, 제2205101호)

규율을 적용할 경우 현실적으로 보호받기 어려운 경우가 있으므로, 이들의 근로환경에 맞춘 국가의 지원을 통해 노동약자의 어려움이 실질적으로 해소되는 측면이 있고, ②소규모 사업장의 경우 근로자 뿐 아니라 사용자도 약자에 해당할 수 있다는 점에서 사용자에 대한 의무를 강화하기보다는 국가의 지원을 통해 근로자를 지원하는 제정안이 사회적 약자의 지원이라는 측면에서 타당성이 인정될 수 있겠음.

단점으로, 노동약자의 어려움은 열악한 근로조건으로부터 파생되는 바, 근로조건의 개선 없이 이로 인한 어려움에 대한 대중적 지원은 문제의 근본적인 해결방안이 되기 어려운 측면이 있다는 점이 지적될 수 있으며, 노동계가 ①현행법 상 근로자성이 인정되지 않는 사각지대 노동자들의 지위를 노동관계법령 밖의 존재로 고착화할 우려가 있고, ②노동자가 정당한 요구를 할 ‘권리’를 주는 것이 아닌, 노동자를 정부에 의해 ‘시혜’를 받는 대상으로 봄으로써 노동자의 권리주체성을 약화시키는 문제가 있다는 점을 지적하면서 반대의견을 밝히고 있다는 점도 참고할 필요가 있겠음.¹³⁾

따라서 제정안에 대해서는 노동약자를 보호하기 위해 제시된 다양한 입법 의견을 종합적으로 검토하여 어떠한 방식이 효과적인지에 대한 고려가 이루어질 필요가 있겠음.

고용노동부는 우리나라 노동시장에 현행 노동관계법과 제도로 충분

13) 한겨레, “당정, 노동약자법 공개…전문가 “근로기준법 확대가 먼저”“, 2024.11.27.일자; 한겨레, “당정 ‘노동약자법’ 지위 고착화 우려…“근로기준법 자체를 확대해야”“, 2024.12.3.일자; 매일노동뉴스, “민주노총 “노동약자법은 노동자 편 가르기 불과”“, 2024.11.26.일자 등을 정리함.

히 보호받지 못하는 종사자들이 많은바 이들의 실질적인 고충 해결이 시급한 만큼 국가가 보호 주체가 되어 체계적으로 지원하는 제도적 기반을 필요하다는 취지에 공감한다는 의견임. 다만, ‘노동약자’ 외에도 국가의 지원이 필요로 하는 사람이 있을 수 있는 만큼 ‘일하는 사람’과 관련된 다른 법률과 함께 검토될 필요가 있다는 의견임.

다. 제정안의 구성체계

제정안은 모두 22조의 조문체계로 구성되어 있음.

구체적으로 살펴보면, 제2조(정의)에 “노동약자”를 정의하고, 제6조(지원계획의 수립 등)에 고용노동부장관으로 하여금 노동약자의 지원과 보호를 위한 계획을 수립하도록 하며, 제9조(취업촉진 및 고용안정)과 제10조(복지 증진), 제11조(권익 보호)에 노동약자의 취업, 복지, 권익 등을 위한 각종 사업을 할 수 있도록 근거를 마련하고, 제12조(표준계약서 제정·보급 등)에 국가로 하여금 표준계약서를 마련하고 그 사용을 권장할 수 있도록 하며, 제14조(분쟁조정위원회 설치 등)에 지방노동위원회에 분쟁조정위원회를 설치할 수 있는 근거를 마련하고, 제17조(공제회 설립 등)에 노동약자 간 상호부조 등을 위한 공제회를 설립할 수 있도록 하고 있음.

< 제정안의 구성체계 및 주요내용 >

구 분	주요내용
제1조 (목적)	국가가 노동약자의 권익 보호, 복지 증진 등을 통해 국민이 가지는 근로의 권리, 행복을 추구할 권리 등을 보장
제2조 (정의)	"노동약자" : 국가로부터 지원 및 보호를 받을 필요가 있는 사람으로서 다른 사람의 사업에 대하여 자신이 직접 노무를 제공하고 보수를 지급받는 사람으로서 노동 관계 법령에 의하여 보호받기 어려운 사람 등
제3조 (기본원칙)	국가는 노동약자 지원 및 보호 정책을 수립·시행하는 경우 노동약자의 헌법상 근로의 권리 구현, 공정하게 지원·보호받을 수 있도록 하는 등의 사항이 실현되도록 함
제4조 (국가 등의 책무)	국가지자체의 책무 : 노동약자의 권익 보호 등을 위하여 필요한 정책을 수립·시행 노동약자의 책무 : 스스로의 노동 권익을 증진하기 위해 필요한 능력을 개발하고, 자기발전을 도모하도록 노력해야 함
제5조 (다른 법률과의 관계)	다른 법률에서 규정하고 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따름
제6조 (지원계획의 수립 등)	고용노동부장관은 노동약자의 지원과 보호를 위한 계획을 수립
제7조 (실태조사)	고용노동부장관은 노동약자의 현황, 일하는 환경 및 처우 수준 등을 파악하기 위한 실태조사를 실시
제8조 (노동약자 지원위원회)	노동약자의 지정 및 노동약자의 지원·보호에 관한 사항을 심의하기 위하여 고용노동부장관 소속으로 노동약자지원위원회 설치
제9조 (취업촉진 및 고용안정)	국가는 취업지원 서비스 제공, 훈련과정 개설 및 훈련비 지원, 창업 촉진 지원, 고용안정 지원 등을 할 수 있음
제10조 (복지 증진)	국가는 복지 물품 지원, 생활 안정 지원, 상병수당 등 지원 등을 할 수 있음
제11조 (권익 보호)	국가는 법률 상담 및 교육 지원, 산업재해 예방 지원, 영세사업장에 대한 인사·노무관리 체계 구축 지원 등을 할 수 있음
제12조 (표준계약서의 제정·보급 등)	국가는 노무제공계약의 표준계약서를 마련하고 그 사용을 권장할 수 있음
제13조 (보수 미지급 예방)	국가는 제3자에게 보수를 예치하는 시스템 도입·운영, 보증보험 가입 지원 등을 할 수 있음

구 분	주요내용
제14조 (분쟁조정위원회 설치 등)	노동약자의 노무제공과 관련된 분쟁의 해결을 지원하기 위해 지방노동위원회에 분쟁조정위원회를 설치·운영
제15조 (분쟁조정 지원)	국가는 노동약자의 노무제공과 관련된 분쟁의 예방 및 신속한 해결을 위하여 상담, 협의, 조정 등의 지원 사업을 할 수 있음
제16조 (경력관리)	국가는 노동약자의 경력 등에 관한 기록 접수 및 증명서 발급 등을 할 수 있음
제17조 (공제회 설립 등)	노동약자 또는 사용자 등은 노동약자인 구성원 간 상호부조, 노동약자의 권익 보호 및 복지 증진 등 지원을 위해 공제회 설립 가능
제18조 (공제회 지원 특례)	대·중소기업·농어업협력재단은 공제회를 지원하는 사업에 대·중소기업상생협력기금을 사용할 수 있음
제19조 (노동약자지원재단 설립 등)	노동약자의 권익 보호 및 복지 증진 등을 지원하기 위해 노동약자지원재단 설립
제20조 (관계 기관 등의 협조)	고용노동부장관은 이 법에 따른 사업 등을 위하여 필요한 경우 자료·정보 제공 요청 가능
제21조 (권한의 위임·위탁)	이 법에 따른 고용노동부장관의 권한·업무는 그 일부를 지방고용노동관서의 장 또는 지방자치단체의 장, 공공기관 또는 법인·단체에 위임·위탁 가능
제22조 (조례의 제정)	지방자치단체는 이 법의 목적을 실현하기 위해 노동약자의 지원과 보호에 필요한 사항을 조례로 정할 수 있음

2. 주요 조문별 검토

가. 목적, 기본원칙 및 국가 등의 책무(안 제1조, 제3조 및 제4조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 국가가 노동약자의 권익 보호, 복지 증진 등을 통해 국민이 가지는 근로의 권리, 행복을 추구할 권리 등을 보장하는 것을 그 목적으로 규정하고,

국가가 노동약자 지원 및 보호 정책을 수립·시행하는 경우에 ①노동약자의 「헌법」상 근로의 권리 등이 구현되도록 하고, ②노동약자가 국가로부터 공정하게 지원·보호받을 수 있도록 하며, ③다른 법률과 연계하여 노동약자에 대한 지원과 보호가 증진되도록 하는 것을 기본원칙으로 규정함.

그리고 노동약자의 권익 보호 등을 위한 정책을 수립·시행하는 것을 국가와 지방자치단체의 책무로, 스스로의 노동 권익을 증진하기 위해 필요한 능력 개발과 자기발전 도모를 노동약자의 책무로 각각 규정함.

제정안
제1조(목적) 이 법은 국가가 노동약자의 권익 보호, 복지 증진 등을 통해 국민이 가지는 근로의 권리, 행복을 추구할 권리 등을 보장하는 것을 목적으로 한다.
제3조(기본원칙) 국가는 이 법에 따라 노동약자 지원 및 보호 정책을 수립·시행하는 경우에 다음 각호의 사항이 실현되도록 하여야 한다.

제정안

1. 노동약자가 가지는 「헌법」상 근로의 권리 등이 구현되도록 할 것
 2. 노동약자가 국가로부터 공정하게 지원·보호받을 수 있도록 할 것
 3. 다른 법률과 연계하여 노동약자에 대한 지원과 보호가 증진되도록 할 것
- 제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 노동약자의 권익 보호와 복지 증진, 직무능력 개발, 일자리 정보 제공 및 알선 기능 강화 등을 위하여 필요한 정책을 수립·시행해야 한다.
- ② 노동약자는 스스로의 노동 권익을 증진하기 위해 필요한 능력을 개발하고, 자기발전을 도모하도록 노력해야 한다.

2) 검토의견

제정안은 노동약자 지원을 위한 국가의 책임을 명시하기 위한 것으로, 제정안의 목적, 기본원칙, 책무 규정은 이를 구체화하여 규정하고 있음.

헌법 제32조는 ‘모든 국민은 근로의 권리를 가진다’고 규정하면서, 근로의 권리를 보장하기 위해 국가로 하여금 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하는 등의 의무를 부여하고 있음.¹⁴⁾

헌법재판소는 근로의 권리에 관하여 “일할 자리에 관한 권리”만이

14) 「대한민국헌법」 제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.

② 모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다.

③ 근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.

④ 여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다.

⑤ 연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.

⑥ 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다.

아니라 “일할 환경에 관한 권리”도 함께 내포하고 있는바, 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다고 설시한 바 있음.¹⁵⁾

제정안은 이와 같은 근로의 권리를 노동약자에 대해서도 보장하는 국가의 의무를 구체화한 것으로, 이를 목적 조항에 명시하고, 기본원칙으로 규정하며, 국가와 지방자치단체의 책무로 규정한 것인바 타당하다고 보임.

한편, 제정안 제4조제2항은 국가 및 지방자치단체의 책무 외에 노동약자의 책무를 별도로 규정하고 있는데, 이는 「고용정책 기본법」 제5조제1항 및 제5항의 입법례와 유사한 것으로, 근로자가 근로의 권리뿐 아니라 근로의 의무도 가짐을 규정한 헌법 제32조제2항을 구체화한 것이라고 할 수 있음.

국민은 국가에 합리적인 근로조건을 가진 일자리의 제공을 요구할 수 있지만 이와 같은 권리를 향유함으로써 사회 공동체 유지와 발전을 위한 책임도 있다는 점에서 제정안과 같이 노동약자의 책임을 규정할 필요성이 인정됨.

15) 헌법재판소 2007. 8. 30. 2004헌마670 : “근로의 권리가 “일할 자리에 관한 권리”만이 아니라 “일할 환경에 관한 권리”도 함께 내포하고 있는바, 후자는 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 자유권적 기본권의 성격도 갖고 있어 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다고 할 것이므로 외국인 근로자라고 하여 이 부분에까지 기본권 주체성을 부인할 수는 없다. 즉 근로의 권리의 구체적인 내용에 따라, 국가에 대하여 고용증진을 위한 사회적·경제적 정책을 요구할 수 있는 권리는 사회권적 기본권으로서 국민에 대하여만 인정해야 하지만, 자본주의 경제질서하에서 근로자가 기본적인 생활수단을 확보하고 인간의 존엄성을 보장받기 위하여 최소한의 근로조건을 요구할 수 있는 권리는 자유권적 기본권의 성격도 아울러 가지므로 이러한 경우 외국인 근로자에게도 그 기본권 주체성을 인정함이 타당하다.

다만, 노동약자의 근로 과정에서 근로형태 및 조건에 영향을 미치는 사업주 또한 노동약자의 근로의 권리 보장을 위한 일정 부분의 책임이 있다고 할 수 있는바, 「고용정책 기본법」의 입법례와 같이 사업주의 기본적인 책임에 대하여도 규정할 필요는 없는지에 대한 검토가 필요하다고 보임.

근로자 및 사업주의 의무 관련 참고 입법례

- 「고용정책 기본법」 제5조(근로자 및 사업주 등의 책임과 의무) ① 근로자는 자신의 적성과 능력에 맞는 직업을 선택하여 직업생활을 하는 기간 동안 끊임없이 직업에 필요한 능력(이하 “직업능력”이라 한다)을 개발하고, 직업을 통하여 자기발전을 도모하도록 노력하여야 한다.
- ② 사업주는 사업에 필요한 인력을 스스로 양성하고, 자기가 고용하는 근로자의 직업능력을 개발하기 위하여 노력하며, 근로자가 그 능력을 최대한 발휘하면서 일할 수 있도록 고용관리의 개선, 근로자의 고용안정 촉진 및 고용평등의 증진 등을 위하여 노력하여야 한다.
- ③ 노동조합과 사업주단체는 근로자의 직업능력개발을 위한 노력과 사업주의 근로자 직업능력개발, 고용관리 개선, 근로자의 고용안정 촉진 및 고용평등의 증진 등을 위한 노력에 적극 협조하여야 한다.
- ④ 근로자와 사업주, 노동조합과 사업주단체는 제6조에 따른 국가와 지방자치단체의 시책이 원활하게 시행될 수 있도록 적극 협조하여야 한다.
- ⑤ 「고용보험법」에 따른 실업급여 수급자, 「국민기초생활 보장법」에 따른 근로능력이 있는 수급자, 그 밖에 정부에서 지원하는 취업지원 사업에 참여하는 사람 등은 스스로 취업하기 위하여 적극적으로 노력하여야 하며, 국가와 지방자치단체가 하는 직업소개, 직업지도, 직업능력개발훈련 등에 성실히 따르고 적극 참여하여야 한다.

나. 정의(안 제2조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 “노동약자”를 국가로부터 지원 및 보호를 받을 필요가 있는 사람으로서, ①다른 사람의 사업에 대하여 자신이 직접 노무를 제공하고 보수를 지급받는 사람으로서 노동 관계 법령에 의하여 보호받기 어려운 사람, ②노동 관계 법령에 따른 근로자임에도 불구하고 사업장·노무제공 특성, 사업장의 경제적·사회적 여건 등으로 인해 근로조건 개선 및 삶의 질 향상을 도모하기 어려운 사람, ③노동약자지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 사람으로 정의하고 있음.

제정안
제2조(정의) “노동약자”란 국가로부터 지원 및 보호를 받을 필요가 있는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 1. 다른 사람의 사업에 대하여 자신이 직접 노무를 제공하고 보수를 지급받는 사람으로서 노동 관계 법령에 의하여 보호받기 어려운 사람 2. 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」 등 노동 관계 법령에 따른 근로자임에도 불구하고 사업장·노무제공 특성, 사업장의 경제적·사회적 여건 등으로 인해 근로조건 개선 및 삶의 질 향상을 도모하기 어려운 사람 3. 제8조에 따른 노동약자지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 사람

2) 검토의견

제정안은 이 법을 통해 보호받아야 할 노동약자를 크게 3가지 종류로 구분하여 정의하고 있음.

제1호는 “다른 사람의 사업에 대하여 자신이 직접 노무를 제공하고 보수를 지급받는 사람으로서 노동 관계 법령에 의하여 보호받기 어려운 사람”인바, 이는 근로자성 여부에 다툼이 있거나 현행법상 근로자성을 인정받지 못하는 노무제공자를 지칭한 것으로 보임.

이와 관련하여, 「고용보험법」 제77조의6 및 「산업재해보상보험법」 제91조의15가 “노무제공자”를 제정안과 유사한 내용으로 정의한 입법례가 있다는 점을 참고할 필요가 있음.

노무제공자 정의 관련 참고 입법례	
「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	「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
「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	「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

제2호는 “노동 관계 법령에 따른 근로자임에도 불구하고 사업장·노무제공 특성, 사업장의 경제적·사회적 여건 등으로 인해 근로조건 개선 및 삶의 질 향상을 도모하기 어려운 사람”인바, 이는 일부 근로자가 인정되는 노무제공자 및 「근로기준법」 적용이 제외되는 5인 미만 사업장의 근로자, 이외에도 5인 이상 사업장의 근로자라고 하더라도 사업장의 영세성으로 인해 사내 복지 및 교육 등 혜택을 충분히 받지 못하고 있는 근로자까지를 모두 포괄한 것으로 보임.

제3호는 “노동약자지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 사람”인바, 이는 앞의 제1호 및 제2호의 해석에 의해서도 포괄되지 않는 사람 중 보호의 필요성이 인정되는 사람을 포함하여 노동약자 보호의 사각지대를 해소하기 위한 것으로 보임.

이와 같은 제정안의 “노동약자”에 대한 정의 조항은 노동관계법령이 포섭하지 않고 있거나 다툼이 있는 사람, 노동관계법령상의 근로자에 포섭된다고 하더라도 충분히 보호하지 못하는 사람을 모두 지원의 대상으로 하기 위하여 넓은 범위로 규정하고 있으나, “노동약자”에 해당하는 사람의 범위가 모호한 측면이 있음.

제정안이 국민에게 의무 또는 책임을 직접 부과하는 내용을 마련하고 있지 않고 국가 차원의 지원 책무만을 규정하고 있는바, 개별 사업별 지원방안을 구체화할 때 지원의 필요성 등을 종합적으로 검토하여 지원의 대상을 확정하는 것이 가능하다는 점에서 제정안과 같이 노동

약자의 범위를 포괄적으로 규정하는 것은 타당성이 인정될 수 있음.

다만, 이 경우 법 집행 과정에서 정부의 해석 및 예산 사정 등에 따라 지원의 범위가 변경되는 것을 방지하기 어렵고, 국민들로 하여금 법률에 따른 지원의 대상을 쉽게 알 수 있도록 할 필요가 있다는 점에서 노동약자의 정의를 최대한 명확히 규정하는 것이 바람직하다고 보이는바, 향후 심사 과정에서 노동약자의 정의를 구체화하여 규정하는 방안에 대한 검토가 이루어질 필요가 있겠음.

다. 다른 법률과의 관계(안 제5조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 노동약자의 지원 및 보호에 관하여 다른 법률에서 규정하고 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따르도록 규정하고 있음.

제정안
제5조(다른 법률과의 관계) 노동약자의 지원 및 보호에 관하여 다른 법률에서 규정하고 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

2) 검토의견

제정안은 노동약자의 지원 및 보호와 관련하여 제정안이 일반법적인 지위를 가지는 것으로 명시하고 있음.

현재 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」 및 「예술인 복지법」, 「소프트웨어 진흥법」 등 많은 특별법에서 특정 분야 종사자들의 노무제공 특성을 반영하여 이들의 어려움에 대해 지원하는 사항들을 규정하고 있음.

제정안은 다양한 분야에서 다양한 형태로 일하고 있는 노동약자를 포괄하여 보호하는 내용을 규정한 기본법으로, 특정 분야의 특성을 반영한 특별법상에 규정된 지원내용의 경우 해당 법률을 우선하여 적용하되, 특별법에 규정이 없는 경우 이 법을 적용하도록 함으로써 법률 간 충돌이 발생하는 것을 방지하고 법 체계상 조화롭게 적용되도록 하려는 것으로, 법 제정 취지를 감안할 때 타당한 것으로 보임.

라. 지원계획 수립 및 실태조사(안 제6조 및 제7조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 고용노동부장관으로 하여금 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 노동약자의 지원과 보호를 위한 계획(이하 “지원계획”이라 함)을 수립하도록 함.

지원계획은 ①노동약자 지원 및 보호를 위한 정책에 관한 사항, ②노동약자 지원 및 보호를 위한 법·제도의 개선에 관한 사항, ③노동약자 지원 및 보호를 위한 재원 조달에 관한 사항, ④국가와 지방자치단체 간 협력에 관한 사항, ⑤그 밖에 고용노동부장관이 노동약자 지원 및 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 사항을 포함하여야 함.

또한 제정안은 고용노동부장관으로 하여금 노동약자의 현황, 일하는 환경 및 처우 수준 등을 파악하기 위한 실태조사를 실시하고 그 결과를 발표할 수 있도록 함.

제정안
제6조(지원계획의 수립 등) ① 고용노동부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 노동약자의 지원과 보호를 위한 계획(이하 “지원계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. ② 지원계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. 1. 노동약자 지원 및 보호를 위한 정책에 관한 사항 2. 노동약자 지원 및 보호를 위한 법·제도의 개선에 관한 사항 3. 노동약자 지원 및 보호를 위한 재원 조달에 관한 사항 4. 국가와 지방자치단체 간 협력에 관한 사항

제정안
5. 그 밖에 고용노동부장관이 노동약자 지원 및 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 사항 ③ 제1항에 따른 지원계획을 수립할 때에는 노동약자를 포함한 이해관계자 및 전문가 등으로부터 의견을 들을 수 있다. ④ 그 밖에 지원계획의 수립, 의견수렴 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제7조(실태조사) ① 고용노동부장관은 지원계획 수립 등을 위하여 노동약자의 현황, 일하는 환경 및 처우 수준 등을 파악하기 위한 실태조사를 실시하고 그 결과를 발표할 수 있다. ② 고용노동부장관은 다른 중앙행정기관의 소관 분야로서 노동약자의 실태조사가 필요하다고 판단되는 경우에는 해당 분야를 소관하는 관계 중앙행정기관의 장에게 실태조사의 실시를 요청할 수 있다. ③ 제1항에 따른 실태조사의 내용과 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 검토의견

제정안은 고용노동부장관으로 하여금 노동약자의 지원과 보호를 위하여 정책, 법·제도의 개선, 재원 조달 등에 관한 계획을 노동약자를 포함한 이해관계자 및 전문가 등의 의견을 수렴하여 수립하도록 하고 있음.

또한 지원계획 수립 등을 위하여 고용노동부장관이 실태조사를 실시하되, 다른 중앙행정기관의 소관 분야로서 노동약자의 실태조사가 필요하다고 판단되는 경우 해당 분야 소관 중앙행정기관의 장에게 실태조사의 실시를 요청할 수 있도록 하고 있음.

제정안은 노동약자의 지원을 위해 국가가 취업촉진 및 고용안정(제9조), 복지 증진(제10조), 권익 보호(제11조), 표준계약서의 제정·보급(제12조), 보수 미지급 예방(제13조), 분쟁조정 지원(제15조), 경력관리(제16조) 등 여러 사업들을 하도록 규정하고 있으므로, 사업의 체계적인 추진을 위해 노동약자의 현황 등을 파악하는 실태조사를 실시하고 이를 바탕으로 지원계획을 수립할 필요가 있다고 보임.

다만, 다른 유사 입법례와 같이 계획의 수립 주기를 법률에 명시할 필요가 있다고 보이고, 제정안이 노동약자의 지원과 보호에 관한 사항을 심의하기 위하여 고용노동부장관 소속으로 노동약자지원위원회(제8조)를 설치하고 있으므로, 동 위원회로 하여금 수립된 계획을 심의하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보임.

지원계획 수립 관련 참고 입법례

「산업전환에 따른 고용안정 지원 등에 관한 법률」 제7조(산업전환에 따른 고용안정 지원 기본계획의 수립) ① 고용노동부장관은 산업전환에 따른 고용안정 지원을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 산업전환에 따른 고용안정 지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

③ 기본계획을 수립·변경하는 때에는 「고용정책 기본법」 제10조에 따른 고용정책심의회(이하 “고용정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.

「과학기술유공자 예우 및 지원에 관한 법률」 제5조(지원계획의 수립 등) ① 과학기술정보통신부장관은 과학기술유공자의 예우 및 지원에 관한 계획(이하 “지원계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

③ 과학기술정보통신부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 지원계획을 작성하고, 「국가과학기술자문회의법」에 따른 국가과학기술자문회의의 심의를 거쳐 이를 확정하여야 한다(이를 변경하는 경우에도 또한 같다). 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

한편, 제정안은 다른 중앙행정기관의 소관 분야로서 노동약자의 실태조사가 필요하다고 판단되는 경우 해당 분야 소관 중앙행정기관의 장에게 실태조사의 실시를 요청할 수 있도록 하고 있는데, 이는 특정 분야에 종사하는 노동약자의 경우 해당 분야를 소관하는 기관에서 실태조사를 하는 것이 더 효율적일 수 있다는 점에 따른 것으로 보임.

다만, 제정안이 실태조사의 대상으로 ‘노동약자의 현황, 일하는 환경 및 처우 수준’을 규정하고 있는바 이는 고용노동부의 소관으로 보이고, 특정 분야의 특성과 관련한 실태조사를 위해 필요한 자료는 제정안 제20조¹⁶⁾에 따라 관계 기관에게 그 제공을 요청할 수 있으므로, 실태조사를 실시하는 주체를 원칙적으로 고용노동부로 하되, 다만 유사 입법례와 같이 다른 중앙행정기관의 소관 분야의 노동약자 실태조사의 경우에는 해당 중앙행정기관의 장과 협의하여 실시하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있겠음.

실태조사 관련 참고 입법례

「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제6조(실태조사) ① 여성가족부장관은 학교 밖 청소년의 현황 및 실태 파악과 학교 밖 청소년 지원 정책수립을 위한 기초자료로 활용하기 위하여 2년마다 학교 밖 청소년에 대한 실태조사를 실시하고, 그 결과를 공표하여야 한다.

② 여성가족부장관은 제1항에 따른 실태조사 중 학업중단 현황에 관한 조사는 교육부장관과 협의하여 실시한다.

- 16) 「노동약자 지원과 보호를 위한 법률안」 제20조(관계 기관 등의 협조) ① 고용노동부장관은 이 법에 따른 각종 계획 및 정책의 수립·시행, 실태조사, 경력관리 지원 등을 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장 또는 관련 기관 및 단체의 장 등에게 필요한 자료 및 정보의 제공을 요청할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 자료 및 정보의 제공을 요청받은 자는 정당한 사유가 없으면 자료 및 정보를 제공하여야 한다.

마. 노동약자지원위원회(안 제8조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 노동약자의 지정 및 노동약자의 지원·보호에 관한 사항을 심의하기 위하여 고용노동부장관 소속으로 노동약자지원위원회를 두도록 하고, 위원회의 심의를 위하여 필요한 경우 노동약자를 포함한 이해관계자 및 전문가 등으로부터 의견을 들을 수 있도록 하는 내용임.

제정안
제8조(노동약자지원위원회) ① 노동약자의 지정 및 노동약자의 지원·보호에 관한 사항을 심의하기 위하여 고용노동부장관 소속으로 노동약자지원위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 제1항에 따른 위원회는 노동약자의 지정 및 지원·보호에 관한 사항을 심의하기 위하여 필요한 경우 노동약자를 포함한 이해관계자 및 전문가 등으로부터 의견을 들을 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 위원회의 심의사항과 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 검토의견

제정안은 법의 보호 대상인 ‘노동약자’를 폭넓게 규정하기 위하여 노동약자의 정의 조항에 부합하지 않더라도 노동약자지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 사람을 노동약자로 하도록 규정하고 있음.

제정안은 이와 같이 노동약자를 지정하기 위한 심의 및 그 밖에 노동약자의 지원·보호에 관한 사항의 심의를 위하여 노동약자지원위원회를 두도록 하는 근거를 마련하는 것으로, 노동약자의 지원과 관련한 심도 있는 논의를 도모하기 위한 의의가 있음.

다만, 제정안은 노동약자지원위원회의 근거만을 두고 있을 뿐 그 구성에 대해서는 규정하고 있지 아니한채 대통령령에 위임하고 있는바, 다른 유사 입법례의 사례를 참조하여 위원회의 인원 및 구성 등에 대한 대강을 법률에 정하고 그 세부적인 사항을 대통령령에 위임하는 방안에 대한 고려가 필요하다고 보임.

위원회의 구성 관련 참고 입법례

「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제7조(학교 밖 청소년 지원 위원회) ① 학교 밖 청소년 지원에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 여성가족부장관 소속으로 학교 밖 청소년 지원 위원회(이하 “지원위원회”라 한다)를 둔다.

1. ~ 5. (생략)

② 지원위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구성한다.

③ 지원위원회의 조직·구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

또한 체계·자구와 관련하여, 제정안은 제8조제2항에서 노동약자지원위원회를 ‘제1항에 따른 위원회’로 지칭하고 있으나, 같은 조 제1항에서 노동약자지원위원회를 “위원회”로 약칭하였다는 점을 감안하여 이를 ‘위원회’로 할 필요가 있겠음.

한편, 제정안과 관련하여 행정안전부는 「고용정책기본법」에 따라

고용노동부에 설치되어 있는 고용정책심의회¹⁷⁾ 또는 동 심의회의 분과위원회 설치로도 입법목적 달성이 가능하고, 위원회를 설치할 경우 「행정기관위원회법」에 따라 5년 이내의 존속기한을 정하여 법령에 명시할 필요가 있다는 의견이므로, 참고할 필요가 있겠음.¹⁸⁾

바. 취업촉진 및 고용안정, 복지 증진 및 권익 보호 (안 제9조부터 제11조까지)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 국가로 하여금 노동약자의 취업촉진 및 고용안정, 복지 증진, 권익 보호를 위해 실시할 수 있는 사업을 규정하고 있음.

구체적으로, 노동약자의 취업촉진 및 고용안정을 위하여 ①노동약자

17) 「고용정책 기본법」 제10조(고용정책심의회) ① 고용에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 고용노동부에 고용정책심의회(이하 “정책심의회”라 한다)를 두고, 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 지역고용심의회를 둔다. 이 경우 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조제1항에 따른 지역 노사민정 간 협력 활성화를 위한 협의체가 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 구성되어있는 경우에는 이를 지역고용심의회로 볼 수 있다.

② 정책심의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. ~ 9. (생 략)

10. 그 밖에 다른 법령에서 정책심의회 심의를 거치도록 한 사항 및 대통령령으로 정하는 사항

③ 정책심의회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 고용노동부장관이 되며, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 고용노동부장관이 위촉하는 사람과 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원이 된다.

1. 근로자와 사업주를 대표하는 사람

2. 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람

3. 「지방자치법」 제182조에 따른 전국 시·도지사 협의체에서 추천하는 사람

④ 정책심의회를 효율적으로 운영하고 정책심의회 심의 사항을 전문적으로 심의하도록 하기 위하여 정책심의회에 분야별로 전문위원회를 둘 수 있다.

18) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제11조(위원회의 존속기한) ② 행정기관의 장은 자문위원회등을 설치할 경우 목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 기한 내에서 존속기한을 정하여 법령에 명시하여야 한다. 이 경우 존속기한은 5년을 초과할 수 없다.

에 대한 일자리 정보제공 및 알선, 전직 등 취업지원 서비스 제공, ② 노동약자의 직무능력 개발에 필요한 훈련과정 개설 및 훈련비 지원, ③노동약자의 창업 촉진, 사업화, 마케팅 활성화 등 지원, ④노동약자에 대한 고용창출·유지·조정 등 고용안정 지원, ⑤그 밖에 노동약자의 취업촉진 및 고용안정에 관한 사항으로서 고용노동부령으로 정한 사항을 실시할 수 있도록 하고,

노동약자의 복지 증진 등을 위해 ①노동약자의 휴게시설·쉼터 설치 및 복지 물품 지원, ②노동약자의 생계비 자금 대출 등 생활 안정 지원, ③노동약자의 질병·부상에 따른 생활비 및 상병수당 등 지원, ④노동약자의 사회보험 가입 확산 및 노후준비 지원, ⑤노동약자의 복지증진을 위한 사업주, 근로자 간 상생협력 지원, ⑥그 밖에 노동약자의 처우 개선에 관한 사항으로서 고용노동부령으로 정한 사항을 실시할 수 있도록 하며,

노동약자의 일하는 여건 개선 및 이해 대변 등을 위해 ①노동약자의 권리 구제를 위한 법률 상담 및 교육 지원, ②노동약자에 대한 안전교육 등 산업재해 예방 지원, ③영세사업장에 대한 인사·노무관리 체계 구축 지원, ④노동약자의 일·가정 양립을 위한 장려금·컨설팅·인프라 등 지원, ⑤영세사업장에 대한 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제3조에 따른 노사협의회 설치 및 운영 활성화 지원, ⑥ 그 밖에 영세사업장에 소속된 노동약자의 권익 보호에 관한 사항으로서 고용노동부령으로 정한 사항을 실시할 수 있도록 함.

제정안

제9조(취업촉진 및 고용안정) 국가는 노동약자의 취업촉진 및 고용안정을 위해 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.

1. 노동약자에 대한 일자리 정보제공 및 알선, 전직 등 취업지원 서비스 제공
2. 노동약자의 직무능력 개발에 필요한 훈련과정 개설 및 훈련비 지원
3. 노동약자의 창업 촉진, 사업화, 마케팅 활성화 등 지원
4. 노동약자에 대한 고용창출·유지·조정 등 고용안정 지원
5. 그 밖에 노동약자의 취업촉진 및 고용안정에 관한 사항으로서 고용노동부령으로 정한 사항

제10조(복지 증진) 국가는 노동약자의 복지 증진 등을 위해 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.

1. 노동약자의 휴게시설·쉼터 설치 및 복지 물품 지원
2. 노동약자의 생계비 자금 대출 등 생활 안정 지원
3. 노동약자의 질병·부상에 따른 생활비 및 상병수당 등 지원
4. 노동약자의 사회보험 가입 확산 및 노후준비 지원
5. 노동약자의 복지증진을 위한 사업주, 근로자 간 상생협력 지원
6. 그 밖에 노동약자의 처우 개선에 관한 사항으로서 고용노동부령으로 정한 사항

제11조(권익 보호) 국가는 노동약자의 일하는 여건 개선 및 이해 대변 등을 위해 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.

1. 노동약자의 권리 구제를 위한 법률 상담 및 교육 지원
2. 노동약자에 대한 안전교육 등 산업재해 예방 지원
3. 영세사업장에 대한 인사·노무관리 체계 구축 지원
4. 노동약자의 일·가정 양립을 위한 장려금·컨설팅·인프라 등 지원
5. 영세사업장에 대한 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 제3조에 따른 노사협의회 설치 및 운영 활성화 지원
6. 그 밖에 영세사업장에 소속된 노동약자의 권익 보호에 관한 사항으로서 고용노동부령으로 정한 사항

2) 검토의견

현행법 체계상 근로자의 고용안정과 관련한 기본적인 사항은 「고용정책 기본법」에 규정되어 있고, 이외에도 「직업안정법」, 「국민평생 직업능력 개발법」 등에 근로자의 직업훈련 및 일자리 정보제공 등 취업촉진과 관련한 사항이 규정되어 있으며, 근로자의 복리후생 등 처우에 관련한 사항은 「근로복지기본법」에 규정되어 있음.

한편, 근로자의 근로와 관련한 권리에 관한 사항은 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 등이 정하고 있고, 권리가 침해된 경우 「노동위원회법」에 따른 노동위원회의 판정 및 조정을 통해 구제받을 수 있으며, 이외에도 근로자의 안전한 근로환경을 위해 「산업안전보건법」이 관련 규정을 마련하고 있음.

그러나 이들 법률의 경우 기본적으로 법 적용 대상인 근로자를 ‘사업주에게 고용된 사람’, ‘직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람’, ‘직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자’ 등으로 규정하고 있는바, 상당수 노무제공자의 경우 이에 포섭되지 아니하여 법률에 따른 지원을 받지 못하고, 근로와 관련한 권리 보장이 미흡한 실정임.

< 주요 고용·노동 관계 법령의 법 적용 대상 근로자 정의 >

법률명	근로자 정의
고용정책 기본법 국민 평생 직업능력 개발법 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률	사업주에게 고용된 사람과 취업할 의사를 가진 사람
근로기준법 근로복지기본법 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 산업안전보건법*	직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람
노동조합 및 노동관계조정법	직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자

*산업안전보건법의 경우 기본적인 법 적용 대상을 ‘근로자’로 하면서, 특수형태근로종사자 및 배달종사자에 대한 안전조치 규정을 별도로 마련하고 있음

또한 「근로기준법」, 「산업안전보건법」 등 근로자의 권익과 관련한 법률의 경우 기본적으로 사업주에게 관련 조치를 할 의무를 부과하고 있는바, 영세 사업장에서 근무하는 근로자의 경우 법 적용 대상임에도 불구하고 법률에서 정하는 충분한 보호를 받지 못하는 경우도 발생하고 있음.

이에 정부는 2025년 ‘노동약자지원’ 예산을 159억 8,900만원 편성하여 노동약자를 대상으로 한 지원사업을 실시하고 있으나, 지원과 관련한 법적 근거가 명확하지 않아 사업 확대가 어려운 측면이 있음.

< 2025년 노동약자지원 예산 내역 >

(단위 : 백만원)

내역명	사업 주요 내용	2025년 예산액
노동약자 참여·소통 활성화 지원	노동약자에 대한 노동상담서비스 제공 및 필요한 고용·노동서비스 연계, 종사자별 특화프로그램 운영, 분쟁조정협의회 운영	4,446
노동약자 일터개선 지원	배달라이더, 대리운전기사 등을 위한 쉼터 설치·운영, 휴한·휴서기 물품 제공, 지역사회 협력을 통한 복지제공사업 등	2,063
노동약자 상생 복지지원	근로복지기금으로 지원이 어려운 2·3차 협력사 등 취약 근로자의 근로복지 개선을 위해 원청 노·사 간의 자율적인 재원 형성 지원	6,632
불법·부당 노동관행 등 개선 지원	영세사업장 HR플랫폼 이용지원, 취약근로자 교육 및 법률구조상담 지원, 비정규직 근로조건 보호 지원, 필수업무종사자 보호 지원	2,848

이에 제정안은 국가로 하여금 노동약자의 취업촉진 및 고용안정, 복지 증진, 권익 보호를 위해 다양한 사업을 실시할 수 있도록 근거규정을 마련하려는 것으로, 현행법의 사각지대에서 관련 지원을 충분히 받지 못하고 있는 노동약자에게 국가가 실질적으로 지원을 할 수 있다는 점에서 입법의 의의가 있다고 보임.

사. 표준계약서의 제정·보급 등(안 제12조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 국가로 하여금 노무제공계약의 당사자가 대등한 입장에서 계약을 공정하게 체결할 수 있도록 국가가 표준계약서를 마련하고 그 사용을 권장할 수 있도록 하려는 것임.

또한 국가는 표준계약서를 사용하는 노무제공계약 당사자에 대한 행정적·재정적 지원을 할 수 있고, 표준계약서의 활용 및 확산 지원을 위해 교육·상담·홍보 등의 사업을 할 수 있도록 함.

제정안
제12조(표준계약서의 제정·보급 등) ① 국가는 노무제공 및 보수 지급과 관련된 계약(이하 “노무제공계약”이라 하며, 「근로기준법」 제2조제1항제4호에 따른 근로계약은 제외한다)의 당사자가 대등한 입장에서 계약을 공정하게 체결할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 표준계약서를 마련하고 그 사용을 권장할 수 있다. ② 국가는 제1항에 따른 표준계약서를 제정 또는 개정하는 경우에 노동약자를 포함한 이해관계자 및 전문가 등으로부터 의견을 들을 수 있다. ③ 국가는 제1항에 따른 표준계약서를 사용하는 노무제공계약 당사자에 대한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. ④ 국가는 제1항에 따른 표준계약서의 활용 및 확산을 지원하기 위하여 교육·상담·홍보 등의 사업을 할 수 있다. ⑤ 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관은 노동약자와 노무제공계약을 체결할 때 서면(「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조제1호에 따른 전자문서를 포함한다)에 의한 방식으로 계약을 체결해야 하며, 이 경우 제1항에 따른 표준계약서를 최대한 활용해야 한다.

2) 검토의견

특수형태근로종사자, 플랫폼종사자, 프리랜서 등 노무제공자의 경우 노무제공을 할 때 계약상 불리한 지위로 인하여 계약을 별도로 체결하지 않거나, 불리한 내용 또는 중요한 사실을 기재하지 않은 계약을 체결함으로써 불공정한 계약 조건 하에 노무를 제공하거나 분쟁 발생 시 권리 보장을 받지 못할 우려가 있음.

이에 「예술인 복지법」, 「스포츠산업진흥법」, 「생활물류서비스산업발전법」 등에 개별 분야 노무제공자들의 노무계약과 관련한 표준계약서를 정부가 마련하여 그 사용을 권고할 수 있는 규정이 마련되어 있음.

노무계약 표준계약서 관련 참고 입법례

「예술인 복지법」 제5조(표준계약서의 보급) ① 국가는 문화예술용역 관련 계약의 당사자가 대등한 입장에서 공정하게 계약을 체결할 수 있도록 문화예술 분야에 관한 표준계약서를 개발하고 이를 보급하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 표준계약서를 사용하는 경우 「문화예술진흥법」 제16조에 따른 문화예술진흥기금 지원 등 문화예술 재정 지원에서 우대할 수 있다.

③ 제1항에 따른 표준계약서의 내용 및 보급 방법 등에 관하여 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다

「스포츠산업 진흥법」 제18조의2(표준계약서의 제정·보급) ① 문화체육관광부장관은 선수의 권익을 보호하고 스포츠산업의 공정한 영업질서를 확립하기 위하여 프로스포츠 관련 표준계약서를 마련하여 프로스포츠단에 이를 보급하여야 한다.

② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 표준계약서를 제정 또는 개정하고자 할 때에는 공정거래위원회와 협의하여야 하고, 이해관계자와 전문가의 의견을 들어야 한다.

③ 문화체육관광부장관은 프로스포츠단에 제1항에 따른 표준계약서의 사용을 권장할 수 있다.

「생활물류서비스산업발전법」 제32조(표준계약서) ① 국토교통부장관은 생활물류서비스사업자, 영업점 및 생활물류서비스종사자 상호 간의 공정한 계약의 체결을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 생활물류서비스에 관한 표준계약서를 작성하고, 생활물류서비스사업자, 영업점 및 생활물류서비스종사자에게 그 사용을 권장할 수 있다.

② 국토교통부장관은 제1항에 따른 표준계약서를 사용하는 생활물류서비스사업자에 대하여 제23조에 따른 행정적·재정적 지원 등을 우선적으로 할 수 있다.

그러나 전체 노무제공자가 사용할 수 있는 공통적인 표준계약서 마련의 법적 근거는 마련되어 있지 않은 상황으로, 고용노동부는 2023년 노무제공자가 계약 체결 시 활용할 수 있는 공통 표준계약서를 발표한 바 있으나¹⁹⁾ 이는 법적 근거 없는 것으로서 사용의 권장 및 확산에는 한계가 있음.

이에 제정안은 국가로 하여금 노무제공계약의 표준계약서를 마련하고 그 사용을 권장할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련하려는 것으로, 표준계약서 사용을 통해 노동약자가 합리적으로 노무계약을 체결하고 권리를 보장받을 수 있다는 의의가 있다고 보임.

19) 동 표준계약서는 ①계약 기간, 계약의 변경, 보수 또는 수수료의 지급 등 계약 조건, ②불공정 거래 행위 금지, 부당한 처우의 금지 등 종사자 권리 보장을 위한 사항, ③계약 해지, 손해 배상, 분쟁해결 방법 등을 명시함.(고용노동부 보도자료, “노무제공자가 활용할 수 있는 표준계약서 제정”, 2023.12.26.)

아. 보수 미지급 예방(안 제13조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 국가로 하여금 노동약자가 노무를 제공하고 보수를 받지 못하는 등의 사례를 예방하고 신속한 피해 회복을 지원하기 위하여 ① 제3자에게 노무제공에 따른 보수를 예치하는 시스템 도입·운영, ②보수 지급 이행을 보증하는 보증보험 가입 지원, ③ 「법률구조법」에 따른 법률구조 지원 및 ④노동약자의 보수 미지급 예방 등에 관한 사항으로서 고용노동부령으로 정한 사항의 사업을 할 수 있도록 하려는 것임.

제정안
제13조(보수 미지급 예방) ① 국가는 노동약자가 노무를 제공하고 보수를 받지 못하는 등의 사례를 예방하고 신속한 피해 회복을 지원하기 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다. 1. 제3자에게 노무제공에 따른 보수를 예치하는 시스템 도입·운영 2. 보수 지급 이행을 보증하는 보증보험 가입 지원 3. 「법률구조법」에 따른 법률구조 지원 4. 그 밖에 노동약자의 보수 미지급 예방 등에 관한 사항으로서 고용노동부령으로 정한 사항 ② 국가는 노동약자에 대한 보수 미지급 예방 지원을 활성화하기 위해 제1항에 따른 사업을 실시하는 지방자치단체 및 법인·단체 등에게 필요한 비용을 지원할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 보수 미지급 예방 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 검토의견

현행 「근로기준법」은 임금을 미지급한 사업주를 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고²⁰⁾, 체불사업주 명단 공개 등 임금체불에 대한 추가적인 제재²¹⁾를 통해 근로자의 임금이 체불되는 것을 방지하고 있음.

또한 임금이 체불된 근로자는 「임금채권보장법」에 따라 일정 기준을 충족하면 임금채권보장기금을 통해 대지급금을 지급하고, 국가가 미지급 임금의 청구권을 대위(代位)하는 제도를 운영 중임.²²⁾

20) 「근로기준법」 제43조(임금 지급) ① 임금은 통화(通貨)로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하여야 한다. 다만, 법령 또는 단체협약에 특별한 규정이 있는 경우에는 임금의 일부를 공제하거나 통화 이외의 것으로 지급할 수 있다.

제109조(벌칙) ① 제36조, 제43조, 제44조, 제44조의2, 제46조, 제51조의3, 제52조제2항제2호, 제56조, 제65조, 제72조 또는 제76조의3제6항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

21) 2024년 10월 「근로기준법」 개정을 통해 상습체불사업주에 대한 신용제재(제43조의3 개정) 및 보조·지원 제한(제43조의4 신설), 명단 공개 체불사업주에 대한 출국금지(제43조의7 신설), 체불사업주에 대한 징벌적 손해배상제도(제43조의8 신설) 등을 도입한바, 동 규정은 2025년 10월 23일 시행될 예정이다.

22) 「임금채권보장법」 제7조(퇴직한 근로자에 대한 대지급금의 지급) ① 고용노동부장관은 사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 퇴직한 근로자가 지급받지 못한 임금등의 지급을 청구하면 제3자의 변제에 관한 「민법」 제469조에도 불구하고 그 근로자의 미지급 임금등을 사업주를 대신하여 지급한다.

1. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생절차개시의 결정이 있는 경우
2. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 파산선고의 결정이 있는 경우
3. 고용노동부장관이 대통령령으로 정한 요건과 절차에 따라 미지급 임금등을 지급할 능력이 없다고 인정하는 경우
4. 사업주가 근로자에게 미지급 임금등을 지급하라는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 판결, 명령, 조정 또는 결정 등이 있는 경우
 - 가. 「민사집행법」 제24조에 따른 확정된 중국판결
 - 나. 「민사집행법」 제56조제3호에 따른 확정된 지급명령
 - 다. 「민사집행법」 제56조제5호에 따른 소송상 화해, 청구의 인낙(認諾) 등 확정판결과 같은 효력을 가지는 것
 - 라. 「민사조정법」 제28조에 따라 성립된 조정
 - 마. 「민사조정법」 제30조에 따른 확정된 조정을 갈음하는 결정
 - 바. 「소액사건심판법」 제5조의7제1항에 따른 확정된 이행권고결정
5. 고용노동부장관이 근로자에게 제12조에 따라 체불임금등과 체불사업주 등을 증명하는 서류(이하 “체불 임금등·사업주 확인서”라 한다)를 발급하여 사업주의 미지급임금등이 확인된 경우

그러나 「근로기준법」을 적용받지 않는 노동약자의 경우 노무제공에 따른 정당한 대가를 지급받지 못하는 경우 민사소송 등 절차에 의할 수밖에 없고, 그 밖에 다른 지원제도가 마련되어 있지 아니한바 계약상 불리한 지위에 있는 노무제공자가 미지급된 노무제공대가를 수령하기 어려운 측면이 있음.

이에 제정안은 노동약자가 보수를 제때 지급받을 수 있도록 국가의 지원 제도의 근거를 마련하려는 것으로, 보수 미지급으로 인한 노동약자의 피해를 예방하고 피해 발생 시 신속한 회복을 지원할 수 있을 것으로 보임.

구체적인 내용을 살펴보면, 먼저 제정안 제13조제1항제1호는 ‘제3자에게 노무제공에 따른 보수를 예치하는 시스템 도입·운영’을 규정하고 있음.

② 제1항에 따라 고용노동부장관이 사업주를 대신하여 지급하는 체불 임금등 대지급금(이하 “대지급금”이라 한다)의 범위는 다음 각 호와 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 대지급금의 상한액과 같은 항 제4호 및 제5호에 따른 대지급금의 상한액은 근로자의 퇴직 당시의 연령 등을 고려하여 따로 정할 수 있으며 대지급금이 적은 경우에는 지급하지 아니할 수 있다.

1. 「근로기준법」 제38조제2항제1호에 따른 임금 및 「근로자퇴직급여 보장법」 제12조제2항에 따른 최종 3년간의 퇴직급여등
 2. 「근로기준법」 제46조에 따른 휴업수당(최종 3개월분으로 한정한다)
 3. 「근로기준법」 제74조제4항에 따른 출산전후휴가기간 중 급여(최종 3개월분으로 한정한다)
- ③ ~ ⑧ (생략)

제7조의2(재직 근로자에 대한 대지급금의 지급) ① 고용노동부장관은 사업주가 제7조제1항제4호 또는 제5호에 해당하는 경우 해당 사업주와 근로계약이 종료되지 아니한 근로자(이하 “재직 근로자”라 한다)가 지급받지 못한 임금등의 지급을 청구하면 제3자의 변제에 관한 「민법」 제469조에도 불구하고 대지급금을 지급한다.

② 제1항에 따라 고용노동부장관이 지급하는 대지급금의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 재직 근로자가 체불 임금에 대하여 제7조제1항제4호에 따른 판결, 명령, 조정 또는 결정 등을 위한 소송 등을 제기하거나 해당 사업주에 대하여 진정·청원·탄원·고소 또는 고발 등을 제기한 날을 기준으로 맨 나중의 임금 체불이 발생한 날부터 소급하여 3개월 동안에 지급되어야 할 임금 중 지급받지 못한 임금
 2. 제1호와 같은 기간 동안에 지급되어야 할 휴업수당 중 지급받지 못한 휴업수당
 3. 제1호와 같은 기간 동안에 지급되어야 할 출산전후휴가기간 중 급여에서 지급받지 못한 급여
- ③ ~ ⑦ (생략)

웹툰작가·디자인·IT 개발 종사자 등 프리랜서의 경우 노무제공을 위한 계약 후 과업을 수행하여 과업에 대한 발주자의 검수가 완료되면 미리 계약한 내용의 보수를 수령하는 방식으로 업무를 수행하고 있음.

그러나 일부 사례에서는 계약이 완료되기 전에 과업 착수를 지시한 후 사전에 약정되지 않은 사유를 들어 과업이 완료되었음에도 불구하고 정해진 보수를 지급하지 않는 경우가 있고, ‘도급인-수급인-프리랜서’ 간 계약관계에서 수급인이 도급인으로부터 과업에 따른 대금을 지급받았음에도 불구하고 프리랜서에게 보수를 지급하지 않는 경우도 발생되고 있음.²³⁾

제정안은 이와 같은 사례를 방지하기 위해 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」에 규정된 결제대금의 제3자 예치²⁴⁾와 유사한 제도를 노동약자에 대한 보수 지급에 있어서도 도입하려는 것으로, 프리랜서 등 노동약자에 대한 보수 미지급을 사전에 방지할 수 있을 것으로 보임.

23) 광예람, 「미수금 관련 불공정 상담 사례와 제도 개선 방안」, 『법률상담 사례로 본 플랫폼·프리랜서 노동자 불공정 사례 증언 및 제도개선 토론회 자료집』, 2024.6.26.

24) 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제13조(신원 및 거래조건에 대한 정보의 제공) ② 통신판매업자는 소비자가 계약체결 전에 재화등에 대한 거래조건을 정확하게 이해하고 실수나 착오 없이 거래할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 적절한 방법으로 표시·광고하거나 고지하여야 하며, 계약이 체결되면 계약자에게 다음 각 호의 사항이 기재된 계약내용에 관한 서면을 재화등을 공급할 때까지 교부하여야 한다. 다만, 계약자의 권리를 침해하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 계약자를 갈음하여 재화등을 공급받는 자에게 계약내용에 관한 서면을 교부할 수 있다.

10. 소비자가 구매의 안전을 위하여 원하는 경우에는 재화등을 공급받을 때까지 대통령령으로 정하는 제3자에게 그 재화등의 결제대금을 예치하는 것(이하 “결제대금예치”라 한다)의 이용을 선택할 수 있다는 사항 또는 통신판매업자의 제24조제1항에 따른 소비자피해보상보험 계약등의 체결을 선택할 수 있다는 사항(제15조제1항에 따른 선지급식 통신판매의 경우에만 해당하며, 제24조제3항에 각 호의 어느 하나에 해당하는 거래를 하는 경우는 제외한다)

다만, 도급인-수급인-노동약자 간 계약의 경우 도급인-수급인 간 계약을 체결할 때 노동약자에게 지급해야 할 임금비용을 사전에 확정하기 어려운 경우가 있어 이 경우 제정안에 따른 시스템을 이용하기 어려울 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다고 보임.

한편, 제정안 제13조제1항제2호는 ‘보수 지급 이행을 보증하는 보증보험 가입 지원’을 규정하고 있음.

앞서 살펴본 바와 같이 「근로기준법」을 적용받는 근로자의 경우 일정 요건을 충족하는 경우 「임금채권보장법」에 따라 체불된 임금을 미리 지급받고, 국가가 사업주에게 구상권을 행사하는 제도를 운영중임.

또한 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 「임금채권보장법」이 적용되지 아니하는 사업 또는 사업장 및 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장의 사용자로 하여금 임금체불에 대비하여 그가 고용하는 외국인근로자를 위한 보증보험에 가입하도록 의무화하고 있는바,²⁵⁾ 이에 해당하는 외국인근로자의 경우 보증보험회사로부터 체불된 임금을 먼저 지급받고, 해당 보증보험회사가 사업주에게 구상권을 행사하는 구조임.

25) 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제23조(보증보험 등의 가입) ① 사업의 규모 및 산업별 특성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업 또는 사업장의 사용자는 임금체불에 대비하여 그가 고용하는 외국인근로자를 위한 보증보험에 가입하여야 한다.

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령」 제27조(보증보험의 가입) ① 법 제23조제1항에서 “대통령령으로 정하는 사업 또는 사업장”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장을 말한다. 다만, 법 제12조제1항제1호에 따른 사업 또는 사업장은 제외한다.

1. 「임금채권보장법」이 적용되지 아니하는 사업 또는 사업장
2. 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장

그러나 「근로기준법」을 적용받지 않는 노동약자가 계약상대방으로부터 보수를 지급받지 못하는 경우에는 법적 다툼을 통해 계약상대방이 보수를 지급할 때까지 정당한 보수를 지급받지 못하고 생활고에 시달릴 우려가 높음.

이에 제정안은 노동약자와 계약을 체결하는 당사자가 보수 지급 이행을 보증하는 보증보험에 가입할 경우 이를 국가가 지원하는 근거를 마련하려는 것으로, 노동약자의 보수 미지급에 대한 실효적인 지원이 가능해질 것으로 보임.

마지막으로, 제정안 제13조제1항제3호는 ‘「법률구조법」에 따른 법률구조 지원’을 규정하고 있음.

노동약자의 경우 보수가 미지급된 경우 계약의 효력 및 내용 등에 관한 법적 다툼을 통해 이를 해결할 수밖에 없으나, 법적 지식의 부족, 시간 부족과 경제적 어려움 등 다양한 이유로 이를 구제받기 어려운 상황에 놓여 있음.

「법률구조법」은 경제적으로 어렵거나 법을 몰라서 법의 보호를 충분히 받지 못하는 자에게 법률구조를 하려는 목적²⁶⁾의 법률로, 이를 위해 법률상담, 변호사 등에 의한 소송대리, 그 밖에 법률 사무에 관한 모든 지원을 하는 것을 국가와 지방자치단체의 책무²⁷⁾로 하고, 이

26) 「법률구조법」 제1조(목적) 이 법은 경제적으로 어렵거나 법을 몰라서 법의 보호를 충분히 받지 못하는 자에게 법률구조(法律救助)를 함으로써 기본적 인권을 옹호하고 나아가 법률 복지를 증진하는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

27) 「법률구조법」 제2조(정의) 이 법에서 “법률구조”란 제1조의 목적을 달성하기 위하여 법률상담, 변호사나 「공익법무관에 관한 법률」에서 정한 공익법무관(이하 “공익법무관”이라 한

를 위한 대한법률구조공단²⁸⁾의 설립 및 운영 등을 규정하고 있음.

제정안은 노동약자가 보수 미지급으로 인한 법적 어려움에 처한 경우 「법률구조법」에 따른 법률구조를 지원받을 수 있도록 하는 법적 근거를 마련하려는 것으로, 노동약자에 대한 권리구제의 효과성을 제고할 것으로 보임.

다만, 「법률구조법」 제7조 및 동법 시행령 제4조는 법률구조 시 원칙적으로 소송비용과 변호사보수를 받도록 하고 있고, 예외적으로 국가가 소송비용과 변호사보수를 부담할 수 있는 대상을 열거하고 있음.

이와 같은 현행법 체계 하에서 제정안에 따른 노동약자가 「법률구조법」에 따라 법률구조를 받을 때 국가로부터 소송비용과 변호사보수를 지원받으려면 「법률구조법 시행령」 제4조제3항제6호의 ‘예산의 범위에서 법무부장관의 승인을 받아 법률구조법인등의 내부규정으로 정한 자’에 해당하여야 하는바, 노동약자의 법률구조에 대한 국가 지원을 명확하게 하기 위하여 「법률구조법」 또는 동법 시행령의 개정이 필요한 것은 아닌지에 대한 검토가 이루어질 필요가 있겠음.

다)에 의한 소송대리(訴訟代理), 그 밖에 법률 사무에 관한 모든 지원을 하는 것을 말한다.

제2조의2(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 국민의 법률복지 증진을 위하여 법률구조 체계를 구축·운영하고, 법률구조 관련 법령의 정비와 각종 정책을 수립·시행하며, 이에 필요한 재원을 조달할 책무를 진다.

② 지방자치단체는 국가의 법률구조 시책이 원활하게 시행될 수 있도록 협력하여야 한다.

28) 「법률구조법」 제8조(대한법률구조공단의 설립) 법률구조를 효율적으로 추진하기 위하여 대한법률구조공단(이하 “공단”이라 한다)을 설립한다.

「법률구조법」의 수수료 징수 관련 조문

「법률구조법」 제7조(수수료 등의 징수 금지) ① 법률구조법인이나 그 밖에 공익 법무관이 근무하고 있거나 근무하였던 법인 또는 기관 및 그 법인 또는 기관에서 법률구조업무를 담당하고 있거나 담당하였던 자는 법률구조를 이유로 수수료를 받거나 그 밖의 어떠한 명목으로도 금품을 받아서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 소송비용, 변호사보수(辯護士報酬) 등에 대하여는 그러하지 아니하다.

② 제1항 단서에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가가 소송비용과 변호사보수를 부담할 수 있다.

1. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 등록된 국가유공자 및 그 유족
2. 「독립유공자예우에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 등록된 독립유공자와 그 유족 또는 가족
3. 「5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」 제7조제1항에 따라 등록된 5·18민주유공자
4. 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자
5. 「아동복지법」 제3조제4호에 따른 보호대상아동
6. 「기초연금법」 제3조에 따른 기초연금 수급권자
7. 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인
8. 「한부모가족지원법」 제5조 및 제5조의2에 따른 보호대상자
9. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인
10. 「수산업법」 제2조제14호에 따른 어획물운반업종사자
11. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

③ 제1항 단서와 제2항에 따라 공익법무관이 받은 변호사보수 등은 공익법무관이 근무하고 있거나 근무하였던 법인의 해당 회계에 편입시킨다.

「법률구조법 시행령」 제4조(소송비용 등의 징수 등) ① 법률구조법인 또는 공익 법무관이 근무하고 있거나 근무하였던 법인(이하 “법률구조법인등”이라 한다)은 법 제7조제1항 단서에 따라 법률구조의 의뢰인(이하 “의뢰자”라 한다)으로부터 다음 각 호의 소송비용 등을 받을 수 있다.

1. 「민사소송비용법」에 따라 법률구조법인등이 의뢰자를 위하여 지급한 여러 가지 소송비용
2. 「민사소송법」 제109조에 따라 소송비용에 계산되는 범위의 변호사보수
3. 제1호 및 제2호 외에 법률구조법인등이 법무부장관의 승인을 받아 내부 규정으로 정한 변호사보수와 소송비용

② 제1항의 소송비용등은 의뢰자에 대한 구조업무가 끝난 후에 징수한다. 다만, 법률구조법인등이 법무부장관의 승인을 받아 내부 규정으로 정한 소송비용(변호사보수는 제외한다)은 구조업무가 끝나기 전이라도 징수할 수 있다.

③ 법 제7조제2항제11호에서 “대통령령으로 정하는 자”란 다음 각 호의 자를 말한다.

1. 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제5조에 따라 등록된 참전유공자
 2. 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 제7조제7항에 따라 장애등급 판정을 받은 고엽제후유의증환자 및 고엽제후유증 2세환자
 3. 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제6조에 따라 등록된 특수임무유공자
 4. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민 중 국내 거주자
 5. 「범죄피해자보호법」 제3조제1항제1호 또는 같은 조 제2항에 따른 범죄피해자
 6. 그 밖에 법률구조의 목적, 구조의 필요성 등을 고려하여 예산의 범위에서 법무부장관의 승인을 받아 법률구조법인등의 내부규정으로 정한 자
- ④ 법 제7조제2항에 따라 국가가 부담할 수 있는 소송비용과 변호사보수의 범위는 법률구조의 타당성, 소송의 종류 및 의뢰자의 소득수준, 재산상태 등을 고려하여 법무부장관의 승인을 받아 법률구조법인등의 내부 규정으로 정한다.

자. 분쟁조정위원회 설치 및 분쟁조정 지원(안 제13조 및 제14조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 노동약자의 노무제공과 관련한 분쟁의 해결을 지원하기 위해 「노동위원회법」에 따른 지방노동위원회에 분쟁조정위원회를 설치·운영하도록 하고, 이와 별도로 국가가 노동약자의 노무제공과 관련된 분쟁의 예방 및 신속한 해결을 위하여 상담, 협의, 조정 등의 지원 사업을 할 수 있도록 하려는 것임.

분쟁조정위원회는 지방노동위원회가 노동약자의 노무제공 관련 분쟁 조정을 지원하기 위하여 두는 공익위원 중 지방노동위원회 위원장이 지명하는 3명 이내의 공익위원으로 구성하며, 조정조서는 「민법」 상 화해와 동일한 효력을 가짐.

제정안

제14조(분쟁조정위원회 설치 등) ① 노동약자의 노무제공과 관련된 분쟁의 해결을 지원하기 위해 「노동위원회법」 제2조에 따른 지방노동위원회(이하 “지방노동위원회”라 한다)에 분쟁조정위원회(이하 “분쟁조정위원회”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 지방노동위원회는 노동약자의 노무제공 관련 분쟁의 조정을 지원하는 공익위원을 둔다. 이 경우 지방노동위원회 공익위원의 수는 지방노동위원회의 업무량을 고려하여 대통령령으로 정한다.

③ 제2항에 따른 공익위원은 「노동위원회법」 제6조 및 같은 법 제8조에도 불구하고 다음 각 호의 구분에 따라 노동문제 또는 분쟁조정에 관한 지식과 경험이 있는 사람 중에서 지방노동위원회 위원장의 제청으로 「노동위원회법」 제2조에 따른 중앙노동위원회 위원장이 위촉한다.

1. 「고등교육법」 제2조제1호부터 제6호까지의 학교에서 조교수 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람
2. 판사·검사·군법무관·변호사 또는 공인노무사로 3년 이상 재직하고 있거나 재직하였던 사람
3. 노동관계 업무 또는 분쟁조정활동에 3년 이상 종사한 사람으로서 3급 또는 3급 상당 이상의 공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람
4. 노동관계 업무 또는 분쟁조정활동에 10년 이상 종사한 사람으로서 4급 또는 4급 상당 이상의 공무원으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람
5. 그 밖에 노동관계 업무 또는 분쟁조정활동에 10년 이상 종사한 사람으로서 조정담당 공익위원으로 적합하다고 인정되는 사람

④ 제3항에 따라 공익위원을 위촉하는 경우에는 「노동위원회법」 제6조제2항에도 불구하고 그 공익위원에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 본다.

⑤ 지방노동위원회 위원장은 제2항에 따른 공익위원 중 3명 이내의 공익위원을 지명하여 사건을 처리하게 할 수 있다.

⑥ 분쟁조정위원회는 노무제공과 관련된 분쟁 당사자의 일방 또는 쌍방의 신청으로 다음 각 호의 분쟁을 조정할 수 있다.

1. 노무제공에 따른 대가 지급에 관한 분쟁
2. 노무제공계약 내용의 변경·추가, 계약의 해지 등에 관한 분쟁
3. 노무제공 과정에서 발생한 비용 또는 손해의 부담에 관한 분쟁
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 관한 분쟁

⑦ 분쟁조정위원회는 제6항에 따라 분쟁을 조정하려는 경우 조정안을 제시할

제정안

수 있으며, 분쟁 당사자 쌍방이 조정안을 수락한 경우에는 조정조서를 작성하여야 한다.

⑧ 조정조서에는 분쟁 당사자와 조정에 참여한 위원이 서명·날인하여야 한다.

⑨ 제7항 및 제8항에 따른 조정조서는 「민법」상의 화해와 동일한 효력을 갖는다.

⑩ 분쟁조정위원회의 조정은 제6항에 따른 조정신청을 받은 날부터 30일 이내에 종료해야 한다. 다만, 분쟁 당사자들이 합의한 경우에는 30일 이내의 범위에서 조정기간을 연장할 수 있다.

⑪ 분쟁조정위원회의 구성 및 운영, 조정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 「노동위원회법」 제25조에 따라 중앙노동위원회가 제정하는 규칙으로 정한다.

제15조(분쟁조정 지원) ① 국가는 노동약자의 노무제공과 관련된 분쟁의 예방 및 신속한 해결을 위하여 상담, 협의, 조정 등의 지원 사업을 할 수 있다.

② 국가는 노동약자에 대한 분쟁조정 지원을 활성화하기 위해 제1항에 따른 사업을 실시하는 지방자치단체 및 법인·단체 등에 필요한 비용을 지원할 수 있다.

③ 제1항에 따른 분쟁조정 지원 업무를 수행하는 기관, 법인, 단체에 소속되거나 소속되었던 자는 분쟁조정 지원 업무를 수행하면서 알게 된 비밀을 누설하거나 업무수행 외의 목적으로 이용해서는 아니 된다.

④ 제1항 및 제2항에 따른 분쟁조정 지원, 제3항에 따른 비밀준수 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 검토의견

현행법은 「근로기준법」 등 노동관계법령의 위반 등에 관하여 다툼이 있는 경우 「노동위원회법」에 따른 노동위원회에서 판정 및 조정 등을 할 수 있도록 규정하고 있는바,²⁹⁾ 근로자는 법원에 소송을 제

29) 「노동위원회법」 제2조의2(노동위원회의 소관 사무) 노동위원회의 소관 사무는 다음 각 호와 같다.

기하는 방법 외에도 노동위원회에 구제신청을 하는 방법을 통해 신속하게 권리구제를 받을 수 있음.

그러나 「근로기준법」 등 노동관계법령의 적용을 받지 않는 노동약자의 경우 계약의 내용 또는 노무제공 대가 지급 등과 관련한 분쟁이 발생하더라도 노동위원회의 구제 대상이 되지 않아 관련 절차에 따른 권리구제를 받을 수 없음.

다만, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」이 같은 법에 따른 불공정거래행위³⁰⁾와 관련한 분쟁의 조정을 위하여 공정거래분쟁조정협

-
1. 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「근로기준법」, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」, 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」 및 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 따른 관정·결정·의결·승인·인정 또는 차별적 처우 시정 등에 관한 업무
 2. 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 및 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」에 따른 노동쟁의 조정(調停)·중재 또는 관계 당사자의 자주적인 노동쟁의 해결 지원에 관한 업무
 3. 제1호 및 제2호의 업무수행과 관련된 조사·연구·교육 및 홍보 등에 관한 업무
 4. 그 밖에 다른 법률에서 노동위원회의 소관으로 규정된 업무
- 30) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제45조(불공정거래행위의 금지) ① 사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 해칠 우려가 있는 행위(이하 “불공정거래행위”라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다.
1. 부당하게 거래를 거절하는 행위
 2. 부당하게 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위
 3. 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위
 4. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하는 행위
 5. 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 강제하는 행위
 6. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위
 7. 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위
 8. 부당하게 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위
 9. 부당하게 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 통하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위
 - 가. 특수관계인 또는 다른 회사에 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 상당히 유리한 조건으로 거래하는 행위
 - 나. 다른 사업자와 직접 상품·용역을 거래하면 상당히 유리함에도 불구하고 거래상 실질적인 역할이 없는 특수관계인이나 다른 회사를 매개로 거래하는 행위
 10. 그 밖의 행위로서 공정한 거래를 해칠 우려가 있는 행위

의회³¹⁾를 두고 있고, 불공정거래행위 중 하나로 ‘자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위’를 규정하고 있으며, 이를 구체화한 「노무제공자에 대한 거래상 지위남용행위 심사지침」에 따라 노무제공자³²⁾에 대한 거래상 지위남용행위에 대한 분쟁조정
은 공정거래분쟁조정협의회에서 이루어지고 있음.

그러나 공정거래분쟁조정협의회의 노무제공자 분쟁조정은 사업자가 노무제공자에 대해 계속적인 거래관계, 거래의존도 등이 인정되어 ‘거래상 지위’를 가지는 경우에 한하여 적용³³⁾되는바 그 적용의 폭이 한정적이고, 공정거래분쟁조정협의회가 설치된 한국공정거래조정원은 서울 1개소에만 위치하고 있다는 점에서 노동약자의 권리구제에는 한계가 있음.

또한 노동위원회 또는 공정거래분쟁조정협의회의 권리구제 대상이 되지 않는 노동약자의 경우 개별적인 민사소송을 통해 분쟁을 해결할

31) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제73조(공정거래분쟁조정협의회의 설치 및 구성)
① 제45조제1항을 위반한 혐의가 있는 행위와 관련된 분쟁을 조정하기 위하여 조정원에 공정거래분쟁조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.

32) 「노무제공자에 대한 거래상 지위남용행위 심사지침」 3. 이 지침에서 노무제공자라 함은 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 사업주로부터 직접 노무제공을 요청받거나 사업주로부터 일하는 사람의 노무제공을 중개, 알선하기 위한 전자적 정보처리시스템을 통해 노무제공을 요청받아 자신이 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 자 중 산업재해보상보험법 시행령 제83조의5 각 호에 해당하는 자를 말한다.

33) 「노무제공자에 대한 거래상 지위남용행위 심사지침」 4. 이 지침은 사업자가 노무제공자에 대해 ‘거래상 지위’를 가지는 경우 적용한다. ‘거래상 지위’는 ‘불공정거래행위 심사지침’에 따라 판단한다.

「불공정거래행위 심사지침」 V. 개별행위 유형별 위법성 심사기준

6. 거래상 지위의 남용

(3) 거래상 지위 여부

(가) 거래상지위가 인정되기 위해서는 우선, 계속적인 거래관계가 존재하여야 한다.

(나) 거래상지위가 인정되기 위해서는 또한, 일방의 타방에 대한 거래의존도가 상당하여야 한다.

(다) 계속적 거래관계 및 거래의존도를 판단함에 있어 그 구체적인 수준이나 정도는 시장상황, 관련 상품 또는 서비스의 특성 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.

수밖에 없으나, 법률 관련 지식의 부족과 경제적 부담으로 인해 분쟁 해결에 어려움을 겪고 있음.

이에 제정안은 지방노동위원회³⁴⁾에 노동약자의 분쟁조정을 위한 전담기구인 분쟁조정위원회를 설치하여 ①노무제공에 따른 대가 지급에 관한 분쟁, ②노무제공계약 내용의 변경·추가, 계약의 해지 등에 관한 분쟁, ③노무제공 과정에서 발생한 비용 또는 손해의 부담에 관한 분쟁, ④그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 관한 분쟁을 조정할 수 있도록 하고 동 위원회의 조정조서에 「민법」상 화해³⁵⁾와 동일한 효력을 부여하여 조정의 효력을 부여하며,

이와 별도로 국가가 노동약자의 노무제공과 관련한 분쟁해결을 위하여 상담, 협의, 조정 등 지원사업을 할 수 있도록 하고 관련 사업을 실시하는 지방자치단체 및 법인·단체 등에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하려는 것임.

노동약자는 계약상 불리한 지위로 인해 사업자와의 협상력이 약하고 불공정한 계약 또는 계약 사항의 불이행으로 인한 분쟁 발생 가능성이 높음에도 불구하고 현행법 체계상 국가의 지원이 미흡한바, 제정안과 같이 별도의 분쟁조정 전담기구를 설치하고 기타 분쟁과 관련한 상담 등을 제공함으로써 노동약자의 공정한 노동환경을 조성하고 법

34) 지방노동위원회는 각 광역시·도를 관할로 하여 총 13개가 설치되어 있음.(「노동위원회법 시행령」 별표 1)

35) 「민법」 제731조(화해의 의의) 화해는 당사자가 상호양보하여 당사자간의 분쟁을 종지할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다.

적 구제의 실효성을 강화할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 제정안은 분쟁조정위원회의 조정조서에 「민법」상 화해의 효력을 부여하고 있는바, 「민법」상 화해의 경우 조정의 내용에 따른 집행력이 없고 계약상의 효력만이 발생한다는 점을 고려할 필요가 있음.

이와 관련하여, 「소비자기본법」에 따른 소비자분쟁조정위원회, 「건설산업기본법」에 따른 건설분쟁 조정위원회, 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보 분쟁조정위원회, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 공정거래분쟁조정협의회 등의 조정은 재판상 화해와 동일한 효력을 가짐을 명문화³⁶⁾하고 있고, 「노동위원회법」에 따른 노동위원회의 화해 권고 또한 재판상 화해의 효력³⁷⁾을 가지는 것으로 규정하고 있음.

따라서 이들 법률에 따른 조정 및 화해의 경우 「민사집행법」 제

36) 「소비자기본법」 제67조(분쟁조정의 효력 등) ④ 제2항의 규정에 따라 당사자가 분쟁조정
의 내용을 수락하거나 수락한 것으로 보는 때에는 그 분쟁조정 내용은 재판상 화해와 동일한
효력을 갖는다.

「건설산업기본법」 제78조(조정 효력 등) ④ 제3항에 따른 조정서의 내용은 재판상 화해
와 동일한 효력이 있다.

「개인정보 보호법」 제47조(분쟁의 조정) ⑤ 제4항에 따른 조정의 내용은 재판상 화해와 동
일한 효력을 갖는다.

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제78조(조정조서의 작성과 그 효력) ⑤ 제1항 또는
제2항에 따라 조정조서를 작성한 경우 조정조서는 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다.

37) 「노동위원회법」 제16조의3(화해의 권고 등) ① 노동위원회는 「노동조합 및 노동관계조정
법」 제29조의4 및 제84조, 「근로기준법」 제30조에 따른 판정·명령 또는 결정이 있기 전까
지 관계 당사자의 신청을 받아 또는 직권으로 화해를 권고하거나 화해안을 제시할 수 있다.

② 노동위원회는 화해안을 작성할 때 관계 당사자의 의견을 충분히 들어야 한다.

③ 노동위원회는 관계 당사자가 화해안을 수락하였을 때에는 화해조서를 작성하여야 한다.

④ 화해조서에는 다음 각 호의 사람이 모두 서명하거나 날인하여야 한다.

1. 관계 당사자

2. 화해에 관여한 부문별 위원회(제15조의2에 따른 단독심판을 포함한다)의 위원 전원

⑤ 제3항 및 제4항에 따라 작성된 화해조서는 「민사소송법」에 따른 재판상 화해의 효력을 갖
는다.

⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 화해의 방법, 화해조서의 작성 등에 필요한 사항은 제25
조에 따라 중앙노동위원회가 제정하는 규칙으로 정한다.

56조³⁸⁾에 따라 강제집행이 가능한바, 제정안에 따른 분쟁조정위원회의 조정의 효력과 비교할 때 조정에 따른 권리구제 효과에 차이가 있으므로, 향후 심사 시 이들 입법례를 고려하여 노동약자의 권리구제에 효과적인 조정의 효력을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있겠음.

차. 경력관리(안 제16조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 국가로 하여금 노동약자의 경력관리를 지원하기 위해 ①노동약자의 근무처, 경력, 자격 등에 관한 기록 접수 및 증명서 발급, ②노동약자의 경력정보를 기록·유지할 수 있는 시스템 구축·운영, ③그 밖에 노동약자의 경력관리 지원에 관한 사항으로서 고용노동부령으로 정한 사항을 할 수 있도록 하려는 것임.

제정안
제16조(경력관리) ① 국가는 노동약자의 경력관리를 지원하기 위해 다음 각 호의 업무를 할 수 있다. 1. 노동약자의 근무처, 경력, 자격 등에 관한 기록 접수 및 증명서 발급 2. 노동약자의 경력정보를 기록·유지할 수 있는 시스템 구축·운영 3. 그 밖에 노동약자의 경력관리 지원에 관한 사항으로서 고용노동부령으로

38) 「민사집행법」 56조(그 밖의 집행권원) 강제집행은 다음 가운데 어느 하나에 기초하여서도 실시할 수 있다.

1. 항고로만 불복할 수 있는 재판
2. 가집행의 선고가 내려진 재판
3. 확정된 지급명령
4. 공증인이 일정한 금액의 지급이나 대체물 또는 유가증권의 일정한 수량의 급여를 목적으로 하는 청구에 관하여 작성한 공정증서로서 채무자가 강제집행을 승낙한 취지가 적혀 있는 것
5. 소송상 화해, 청구의 인낙(認諾) 등 그 밖에 확정판결과 같은 효력을 가지는 것

제정안

정한 사항

- ② 고용노동부장관은 노동약자의 경력관리를 체계적으로 지원하기 위해 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 관련 기관 및 단체의 장에게 필요한 자료 및 정보의 제공을 요청할 수 있다.
- ③ 국가는 노동약자에 대한 경력관리 지원을 활성화하기 위해 제1항에 따른 사업을 실시하는 지방자치단체 및 법인·단체 등에 필요한 비용을 지원할 수 있다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 경력관리 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 검토의견

일반적으로 사업주와 근로계약을 체결하고 근로를 제공하는 근로자의 경우 경력을 증빙하기 위해서는 사업주로부터 재직증명서를 발급하거나 4대보험 자격득실 확인서 등을 통해 경력을 쉽게 증빙할 수 있음.

그러나 근로계약이 아닌 노무제공계약을 통해 일하는 노무제공자, 특히 프리랜서의 경우 경력을 증빙하기 위해서는 개인이 직접 계약상 상대방에게 별도로 경력증명서를 요구·발급하여 관리하여야 하고, 계약상대방이 휴·폐업 등으로 경력증명서를 발급할 수 없는 상황인 경우 관련 경력을 증명하기 어려운 측면이 있음.

이로 인해 노무제공자가 자신의 직무능력을 입증하기 어려워 양질의 노무제공계약을 할 기회가 줄어드는 측면이 있고, 이와 별도로 생활의 영위를 위한 자금 대출, 자녀 어린이집 지원 등에도 어려움을 겪

는 상황임.

이를 고려하여 「소프트웨어 진흥법」, 「예술인 복지법」 등 특정 분야 직군의 경우 노무제공자의 경력관리를 지원하기 위하여 정부가 경력에 관한 기록을 유지·관리하고, 경력증명서를 발급할 수 있는 근거를 마련하고 있음.

노무제공자 경력증명 관련 참고 입법례

「소프트웨어 진흥법」 제24조(소프트웨어기술자의 경력 등 확인) ① 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어기술자의 경력관리를 지원하기 위하여 소프트웨어기술자의 근무처, 경력, 학력 및 자격 등(이하 “경력등”이라 한다)에 관한 기록을 유지·관리할 수 있다.

② 제1항에 따른 경력관리를 받으려는 소프트웨어기술자는 경력등에 관한 기록을 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다.

③ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따라 기록을 제출한 소프트웨어기술자가 신청하면 소프트웨어기술자의 경력등에 관한 증명서(이하 “소프트웨어기술자 경력증명서”라 한다)를 발급하여야 한다.

④ 과학기술정보통신부장관은 제3항에 따라 소프트웨어기술자 경력증명서를 발급(재발급을 포함한다)하는 경우에는 신청인으로부터 실제 비용의 범위에서 수수료를 받을 수 있다.

⑤ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따라 받은 기록의 진실성과 정확성을 확보하기 위하여 필요한 경우에는 국가기관등의 장이나 소프트웨어기술자와 관련되는 업체·기관의 장에게 대통령령으로 정하는 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 업체·기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

⑥ 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어기술자가 경력등을 거짓으로 제출한 경우에는 그 경력등을 삭제하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

⑦ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 경력등 제출 절차, 소프트웨어기술자 경력증명서 발급 절차 및 수수료 산정 등에 필요한 사항은 과학기술정보통신부령으로 정한다.

「예술인 복지법」 제6조(예술인의 경력 증명 등에 관한 조치 마련) ① 문화체육관광부장관은 예술인이 고용, 임금, 그 밖의 근로조건 등에서 합리적인 이유 없이 불리하게 처우받지 아니하도록 예술인의 경력 증명 등에 필요한 별도의 조치를 마련하여야 한다.

② 문화체육관광부장관은 제1항의 예술인의 경력 증명 등을 위하여 예술인경력정보 시스템을 구축하여 운영할 수 있다.

③ 문화체육관광부장관은 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 관련 기관·단체의 장에게 예술인의 경력 증명 등을 위하여 필요한 다음 각 호에 해당하는 자료의 제공을 요청하고, 제공받은 목적의 범위에서 해당 자료를 보유·이용할 수 있다.

1. 예술인이 「저작권법」에 따라 공표한 저작물에 관한 자료
2. 제4조의4에 따른 문화예술융역 관련 계약에 관한 자료
3. 그 밖에 예술인의 경력 증명 등을 위하여 필요한 자료로서 대통령령으로 정하는 자료

이에 제정안은 국가 및 지방자치단체, 관련 법인 등이 노동약자의 경력관리를 위하여 시스템을 구축·운영하고 경력증명서를 발급할 수 있는 근거를 마련하려는 것으로, 노무제공자의 경력관리의 어려움을 해소하고 체계적인 경력관리가 가능해질 것으로 보임.

카. 공제회 설립 등(안 제17조·제18조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 노동약자 또는 사용자 등이 주무관청의 인가를 받아 노동약자 간 상호부조 또는 노동약자의 권익 보호·복지 증진 등 지원을 목적으로 하는 공제회를 설립할 수 있도록 하고, 국가가 공제회 설립 및 운영에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있도록 하며, 공제회를 지원하는 사업에 대·중소기업상생협력기금을 사용할 수 있도록 하는 내용임.

제정안

제17조(공제회 설립 등) ① 노동약자 또는 사용자 등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 주무관청의 인가를 받아 다음 각 호 중의 어느 하나를 주된 목적으로 하는 공제회를 설립할 수 있다.

제정안

1. 노동약자인 구성원 간 상호부조

2. 노동약자의 권익 보호 및 복지 증진 등 지원

② 공제회는 비영리법인으로 하며, 공제회의 설립·운영 등에 관해서는 「민법」 중 법인에 관한 규정을 준용한다.

③ 제1항에 따른 공제회(제1항제1호·제2호를 목적으로 「민법」 또는 다른 법률에 따라 설립된 비영리법인을 포함한다)는 주무관청의 인가를 받아 노동약자를 대상으로 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

1. 긴급한 생활 안정에 필요한 자금의 소액 대부

2. 경제적 위험 등에 대비한 자산형성 지원

3. 복리후생 증진 및 안전환경 조성을 위한 사업

4. 경력관리 지원, 직무능력 개발, 취업 지원을 위한 사업

5. 생애주기 노후준비를 위한 진단, 상담, 교육

6. 노동 권익 증진을 위한 교육, 상담, 홍보

7. 제1호부터 제6호까지의 사업에 부대되는 사업 중 정관으로 정하는 사업

④ 국가는 제1항에 따른 공제회 설립과 제3항에 따른 공제사업의 운영에 필요한 비용의 일부를 지원하거나 그 밖에 공제회 운영을 활성화하기 위하여 필요한 사항을 지원할 수 있다.

⑤ 제3항에 따른 사업을 수행하는 공제회는 노동약자에 대한 사회안전망으로서의 역할을 할 수 있도록 노동약자의 권익 보호와 처우 개선 등을 위한 활동을 적극적으로 수행하여야 한다.

⑥ 제1항부터 제4항까지에 따른 공제회의 인가 요건 및 절차, 공제사업의 운영 및 감독, 비용의 지원기준과 지원절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(공제회 지원 특례) 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제2조, 제20조제2항, 제20조의5제1항 및 제5항에도 불구하고 대·중소기업·농어업협력재단은 노동약자의 복지 증진 등을 위하여 기업·공제회 간 협력사업 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 제17조에 따른 공제회를 지원하는 사업에 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제20조의5제3항에 따라 조성된 대·중소기업상생협력기금을 사용할 수 있다.

2) 검토의견

현행 「근로복지기본법」은 사업주로 하여금 사업 이익의 일부를 재원으로 사내복지기금을 설치하여 근로자 재산형성을 위한 지원, 근로자 생활원조 등 복지사업을 할 수 있도록 하고 있는바, 노동관계법령상의 근로자는 이를 통해 복지사업의 수혜를 받을 수 있음.

근로복지기금 관련 입법례

「근로복지기금법」 제61조(사내근로복지기금의 조성) ① 사업주는 직전 사업연도의 법인세 또는 소득세 차감 전 순이익의 100분의 5를 기준으로 복지기금협의회가 협의·결정하는 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 사내근로복지기금의 재원으로 출연할 수 있다.

② 사업주 또는 사업주 외의 자는 제1항에 따른 출연 외에 유가증권, 현금, 그 밖에 대통령령으로 정하는 재산을 출연할 수 있다.

제62조(기금법인의 사업) ① 기금법인은 그 수익금으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.

1. 주택구입자금등의 보조, 우리사주 구입의 지원 등 근로자 재산형성을 위한 지원
2. 장학금·재난구호금의 지급, 그 밖에 근로자의 생활원조
3. 모성보호 및 일과 가정생활의 양립을 위하여 필요한 비용 지원
4. 기금법인 운영을 위한 경비지급
5. 근로복지시설로서 고용노동부령으로 정하는 시설에 대한 출자·출연 또는 같은 시설의 구입·설치 및 운영
6. 해당 사업으로부터 직접 도급받는 업체의 소속 근로자 및 해당 사업에의 파견근로자의 복리후생 증진
- 6의2. 제86조의2제1항에 따른 공동근로복지기금 지원
7. 사용자가 임금 및 그 밖의 법령에 따라 근로자에게 지급할 의무가 있는 것 외에 대통령령으로 정하는 사업

② 기금법인은 제61조제1항 및 제2항에 따라 출연받은 재산 및 복지기금협의회에서 출연재산으로 편입할 것을 의결한 재산(이하 “기본재산”이라 한다) 중에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 산정되는 금액을 제1항 각 호의 사업(이하 “사내근로복지기금사업”이라 한다)에 사용할 수 있다. 이 경우 기금법인의 사업이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 대통령령으로 정하는 범위에서 정관으로 정하는 바에 따라 그 산정되는 금액을 높일 수 있다.

1. 제82조제3항에 따라 선택적 복지제도를 활용하여 운영하는 경우

2. 사내근로복지기금사업에 사용하는 금액 중 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 산정되는 금액 이상을 해당 사업으로부터 직접 도급받는 업체의 소속 근로자 및 해당 사업에의 파견근로자의 복리후생 증진에 사용하는 경우
 3. 「중소기업기본법」 제2조제1항 및 제3항에 따른 기업에 설립된 기금법인이 사내 근로복지기금사업을 시행하는 경우
- ③ 기금법인은 근로자의 생활안정 및 재산형성 지원을 위하여 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 경우에는 근로자에게 필요한 자금을 기본재산 중에서 대부할 수 있다.

그러나 노동약자의 경우 이와 같은 복지사업의 혜택을 받을 수 없으며, 특히 소득 및 경력의 증빙이 어려운 경우가 많아 사고, 질병 등 갑작스러운 경제적 위협에 대응하기 어려운 측면이 있음.

이에 민간부문에서 자율적으로 ‘한국플랫폼프리랜서노동공제회’(플랫폼노동자, 프리랜서 등), ‘카부기상호공제회’(대리기사) 등의 공제회가 설립되어 노동약자에 대한 자산형성 지원, 건강검진, 각종 교육 등 사업을 추진 중이나, 명시적인 법적 근거가 없어 공제회의 안정적 운영에는 한계가 있음.

이에 제정안은 노동약자를 위한 복지 및 상담·교육 등 사업을 추진하는 공제회의 설립 근거를 마련하고, 공제회에 대한 국가의 예산지원 및 기업의 출연금 등으로 구성된 대·중소기업상생협력기금을 통한 지원 근거를 마련하려는 것으로, 노동약자의 사회안전망을 구축하는 데 기여할 수 있을 것으로 보임.

다만, 제정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 제정안은 공제회의 설립 근거를 마련하면서 공제회의 사업 범위에 대해서만 규정하고 있을 뿐 이외의 공제회 운영에 대한 감독에 관한 규정을 별도로 마련하고 있지 않으나, 기본적으로 노동약자인 회원들이 납부한 공제료를 통해 재원을 마련하여 운영하는 공제회의 성격을 감안할 때 공제회의 부적절한 운영으로 인한 손실은 노동약자의 손해로 이어지게 된다는 점을 고려하여 다른 유사 입법례와 같이 고용노동부장관으로 하여금 공제회에 대해 감독할 수 있는 권한을 부여하는 방안에 대한 검토가 필요하다고 보임.

참고로, 「식품위생법」은 ‘동업자조합’으로 하여금 공제회를 설립하여 공제급여 지급, 복리·후생 향상을 위한 사업, 조사·연구 및 교육 사업 등을 할 수 있도록 하면서, 식품의약품안전처장으로 하여금 공제회의 업무에 관한 사항을 보고하게 하거나 자료 제출 및 검사 등을 할 수 있도록 하고, 공제회의 운영이 적정하지 않거나 자산상황이 불량하여 공제회원 등의 권익을 해칠 우려가 있는 경우 업무집행방법 및 자산예탁기관의 변경, 가치가 없다고 인정되는 자산의 손실처리 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 하고 있음.

공제회 관련 입법례

「식품위생법」 제59조(설립) ① 영업자는 영업의 발전과 국민 건강의 보호·증진을 위하여 대통령령으로 정하는 영업 또는 식품의 종류별로 동업자조합(이하 “조합”이라 한다)을 설립할 수 있다.

제60조의2(조합의 공제회 설립·운영) ① 조합은 조합원의 생활안정과 복지증진을 도모하기 위하여 식품의약품안전처장의 인가를 받아 공제회를 설립하여 공제사업을 영위할 수 있다.

- ② 공제회의 구성원(이하 “공제회원”이라 한다)은 공제사업에 필요한 출자금을 납부하여야 한다.
- ③ 공제회의 설립인가 절차, 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ④ 조합이 제1항에 따라 공제사업을 하기 위하여 공제회를 설립하고자 하는 때에는 공제회원의 자격에 관한 사항, 출자금의 부담기준, 공제방법, 공제사업에 충당하기 위한 책임준비금 및 비상위험준비금 등 공제회의 운영에 관하여 필요한 사항을 포함하는 공제정관을 작성하여 식품의약품안전처장의 인가를 받아야 한다. 공제정관을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다
- ⑤ 공제회는 법인으로 하며, 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

제60조의3(공제사업의 내용) 공제회는 다음 각 호의 사업을 한다.

- 1. 공제회원에 대한 공제급여 지급
- 2. 공제회원의 복리·후생 향상을 위한 사업
- 3. 기금 조성을 위한 사업
- 4. 식품위생 영업자의 경영개선을 위한 조사·연구 및 교육 사업
- 5. 식품위생단체 등의 법인예의 출연
- 6. 공제회의 목적달성에 필요한 대통령령으로 정하는 수익사업

제60조의4(공제회에 대한 감독) ① 식품의약품안전처장은 공제회에 대하여 감독상 필요한 경우에는 그 업무에 관한 사항을 보고하게 하거나 자료의 제출을 명할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 장부·서류, 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 조사 또는 검사를 하는 공무원 등은 그 권한을 표시하는 증표 및 조사기간, 조사범위, 조사담당자, 관계 법령 등 대통령령으로 정하는 사항이 기재된 서류를 가지고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.

③ 식품의약품안전처장은 공제회의 운영이 적정하지 아니하거나 자산상황이 불량하여 공제회원 등의 권익을 해칠 우려가 있다고 인정하면 업무집행방법 및 자산예탁기관의 변경, 가치가 없다고 인정되는 자산의 손실처리 등 필요한 조치를 명할 수 있다.

④ 공제회가 제3항의 개선명령을 이행하지 아니한 경우 식품의약품안전처장은 공제회의 임직원의 징계·해임을 요구할 수 있다.

둘째, 제정안은 별도의 특례 조항을 신설하여 대·중소기업상생협력 기금의 사용범위를 확대하고 있으나, 해당 기금의 사용용도는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 명시적으로 열거되어 있다는 점을 고려하여 특례 조항을 신설하기보다는 해당 법률을 별도로 개정

하여 지원 근거를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보임.

대·중소기업상생협력기금 사용용도 관련 조문

「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제20조의5(대·중소기업상생협력기금의 설치 등) ① 대·중소기업 간의 지속가능한 발전, 상생협력 촉진 및 동반성장을 통한 국민경제의 지속성장 기반을 마련하기 위하여 재단에 대·중소기업상생협력기금(이하 “상생협력기금”이라 한다)을 설치한다.

② 재단은 상생협력기금을 다른 회계와 구분하여 별도 회계로 관리·운용하여야 한다.

③ 상생협력기금은 내국법인 출연금 등으로 조성한다.

④ 제3항에 따라 출연하는 자는 그 용도와 사업을 지정할 수 있다. 이 경우 재단은 그 지정된 용도와 사업에 출연금 등을 사용하여야 한다.

⑤ 상생협력기금은 다음 각 호의 용도에 사용하여야 한다.

1. 대·중소기업 간 상생협력 성과의 공평한 배분에 관한 사업
2. 대·중소기업 간 기술협력 촉진 사업
3. 대·중소기업 간 인력교류 확대 사업
4. 대·중소기업 간 환경경영협력 촉진 사업
5. 대·중소기업 간 임금격차 완화 및 일자리 창출 지원 사업
6. 상생협력기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비
7. 그 밖에 대·중소기업 간 협력을 위한 것으로서 대통령령으로 정하는 사업

「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 시행령」 제13조의4(대·중소기업상생협력기금의 용도) 법 제20조의5제5항제7호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

1. 중소기업의 생산성 향상을 위한 지원 사업
2. 중소기업의 기술 보호 지원 사업
3. 중소기업 및 벤처기업의 창업 지원 사업
4. 대·중소기업의 국내외 판로 확대를 위한 공동 협력 사업
5. 대·중소기업 간 거래 공정화 지원 사업
6. 대·중소기업 간 동반성장 기반 구축 및 문화 확산에 관한 사업
7. 「벤처투자 촉진에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 벤처투자조합에 대한 출자
8. 중소기업 근로자의 복리 증진을 위한 지원 사업

제정안에 대하여 기획재정부는 ①회원간 상호부조의 성격을 갖는 공제회 특성상 회원들이 납부한 공제료를 통해 공제사업을 수행하는 것

이 원칙으로서 국가재정으로의 지원은 부적절하며, ②법안에 노동약자 범위가 광범위하게 규정된 바 재정지원의 대상이 불명확한 측면이 있고, ③노동약자 공제회에 국가재정으로 지원을 할 경우 타 직종 및 업종으로 파급효과가 발생할 수 있다는 점을 종합적으로 감안할 때 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

타. 노동약자지원재단 설립 등(안 제19조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 노동약자의 권익 보호 및 복지 증진 등을 지원하기 위해 노동약자지원재단을 설립하고, ①노동약자에 관한 실태조사 및 연구, ②노동약자의 복지 증진 및 생활 안정 지원, ③노동약자의 권익 보호를 위한 법률상담 및 교육 프로그램 운영, ④노동약자의 계약과 관련된 분쟁의 상담·협의·조정 등 지원, ⑤노동약자의 이해 대변 및 소통 활성화, ⑥노동약자 공제사업의 관리·운영, ⑦그 밖에 고용노동부장관이 지정하거나 위탁하는 사업을 실시하도록 하려는 것임.

제정안
제19조(노동약자지원재단 설립 등) ① 노동약자의 권익 보호 및 복지 증진 등을 지원하기 위해 노동약자지원재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다. ② 재단은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 노동약자에 관한 실태조사 및 연구 2. 노동약자의 복지 증진 및 생활 안정 지원

제정안

3. 노동약자의 권익 보호를 위한 법률상담 및 교육 프로그램 운영
 4. 노동약자의 계약과 관련된 분쟁의 상담·협의·조정 등 지원
 5. 노동약자의 이해 대변 및 소통 활성화
 6. 노동약자 공제사업의 관리·운영
 7. 그 밖에 고용노동부장관이 지정하거나 위탁하는 사업
- ③ 재단은 법인으로 하며, 이 법에 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.
- ④ 재단은 고용노동부장관의 인가를 받아 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.
- ⑤ 재단은 노동약자를 지원하는 다른 기관과의 연계 또는 위탁을 통해 제2항에 따른 업무를 수행할 수 있다.
- ⑥ 고용노동부장관은 제2항에 따른 업무를 원활하게 수행하기 위하여 필요한 경우 업무의 일부를 관련 전문기관 등에 위탁할 수 있다.
- ⑦ 국가는 재단의 설립과 운영에 필요한 비용을 출연 또는 보조할 수 있다.
- ⑧ 재단은 「기부금품의 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률」 제5조제2항 본문에도 불구하고 자발적으로 기탁되는 금품을 재단의 운영 및 제2항에 따른 업무를 지원하기 위하여 접수할 수 있다.
- ⑨ 제2항제6호에 따른 노동약자 공제사업에 관하여는 「보험업법」을 적용하지 아니한다.
- ⑩ 그 밖에 재단의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 검토의견

제정안은 노동약자에 대한 지원 관련 사무를 전담하기 위한 노동약자지원재단의 근거규정을 마련하고 있음.

현재 ‘근로자이음센터’³⁹⁾ 운영 등 노동약자 지원과 관련한 각종 업

39) 2025년 현재 서울, 평택, 광주, 청주, 대구, 부산 등 6개소가 설치되어 운영 중이며, 공인노무사의 노동법 상담, 프리랜서·플랫폼종사자 대상 법률·세무 관련 지원 및 분쟁조정 지원 등의 서비스를 제공 중임.

무는 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」에 따른 노사발전재단에서 수행하고 있으나, 동 기관은 노사협력 증진⁴⁰⁾이 기관운영의 주요 목적으로서 노동약자 지원의 전문성에 한계가 있을 수 있음.

이에 제정안은 노동약자 지원을 위한 전문 기관인 ‘노동약자지원재단’을 설립함으로써 관련 지원 사업을 체계적으로 수행할 수 있도록 하려는 것으로, 제정안에 근거한 각종 노동약자 지원 관련 사업을 독립적으로 수행함으로써 전문성을 기반으로 노동약자에게 맞춤 지원을 할 수 있다는 점에서 입법의 의의가 있음.

다만, 제정안은 노동약자지원재단의 사업 중 하나로 ‘노동약자 공제사업의 관리·운영’을 규정하고 있고, 재단의 노동약자 공제사업에 관하여는 「보험업법」을 적용하지 아니하도록 규정하고 있는바 노동약자지원재단이 제정안 제17조에 따른 공제회와 별도로 공제사업을 운영하는 것을 가정하고 있는 것으로 보이나, 노동약자지원재단이 수행하는 공제사업에 제정안 제17조에 따른 공제회 관련 규정이 적용되는지 여부가 명확하지 않은 측면이 있으므로 이를 명확히 할 필요가 있다고 보임.

40) 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제6조(노사발전재단 운영 지원) ① 국가는 노동단체와 사용자단체가 노동부장관의 허가를 받아 공동으로 설립한 노사발전재단(이하 “재단”이라 한다)이 노사 주도의 자율적 상생의 노사관계 발전을 도모할 수 있도록 지원한다.

② 재단이 수행할 수 있는 사업은 다음과 같다.

1. 노사협력 증진을 위한 프로그램 개발·지원 사업
2. 노동단체 및 노사관계 비영리법인 지원 사업
3. 노사관계 진단·평가 및 개선에 관한 사업
4. 노사 협력에 기반한 고용·인적자원개발 사업
5. 노사 파트너십 증진을 위한 교육 및 홍보 관련 사업
6. 노사 협력적 근로 복지증진 지원에 관한 사업
7. 노사관계 발전에 관한 국제협력 사업
8. 그 밖에 노동부장관이 필요하다고 인정하여 위탁·보조하는 사업

제정안에 대하여 기획재정부는 새로운 기관 신설시에는 유사한 업무를 수행 중이거나 수행 가능한 기존 공공기관의 업무수행능력 등에 대한 검토가 선행될 필요가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5535