

특고·플랫폼노동·프리랜서 870만명을 위한

일하는 사람

권리 보장 법률과 정책 논의 현주소

2026년 3월 19일(목) 오전 10시~12시

국회의원회관 제11간담회의실

일하는 사람 권리 보장 법률과 정책 논의 현주소 토론회

□ 토론회 취지

* 새정부 출범 이후 발표된 국정과제('25.8.13) '일터기본법'(現 일하는사람권리보장법)이 제시된 이후 관련 법률 제정 관련 다양한 의견 청취

국민주권정부 국정과제 [93번] 차별과 배제없는 일터(노동부), 140쪽

- (모든 일하는 사람의 권리보장) 일터 기본법 제정 및 5인 미만·초단시간·근속 1년 미만 노동자 노동관계법 단계적 적용 확대, 사전 예방형 선제적 근로감독 전환*

□ 토론회 개요

- 일 시: 2026년 3월 19일(목), 10:00~12:00
- 장 소: 국회의원회관 제11간담회실
- 인사말: 공동주최 의원 및 기관 대표
- 주 최: 22대 국회 기후에너지환경노동위원회 김주영 의원, 김태선 의원, 박홍배 의원, 이용우 의원 등(*대표법안발의 의원)
- 주 관: 비관과 대안을 위한 사회복지학회, 사무금융우분투재단

□ 프로그램

시간	발표 토론
10:00~10:15	개회 및 인사말
10:15~10:20	기념 촬영 및 정리
10:20~11:00	[좌 장] 이주희 (이화여자대학교 사회학과 교수) [발표1] 김종진 (일하는시민연구소 소장) [발표2] 남재욱 (한국교원대학교 교수)
11:10~11:40	[토론1] 권혜원 (동덕여자대학교 경영학과 교수) [토론2] 배진경 (한국여성노동자회 대표) [토론3] 김은정 (참여연대 협동사무처장) [토론4] 허기훈 (고용노동부 노무제공지원과 과장)
11:40~12:00	질의 응답 및 종합토론

[인사말]

1. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 **김성욱** 회장 06
2. 사무금융우분투재단 **이창곤** 이사장 08
3. 더불어민주당 **김주영** 의원 10
4. 더불어민주당 **김태선** 의원 12
5. 더불어민주당 **박홍배** 의원 14
6. 더불어민주당 **이용우** 의원 16

[발 표]

1. 일하는사람기본법 제정 논의 필요성과 사회적 보호 검토 19
- 김종진 (일하는시민연구소 소장)
2. 사회보장 관점에서 본 「일하는 사람 권리 보장 법률」 제정과 의미와 과제 45
- 남재욱 (한국교원대학교 교수)

[토 론]

1. 권혜원 (동덕여자대학교 경영학과 교수) 67
2. 배진경 (한국여성노동자회 대표) 71
3. 김은정 (참여연대 협동사무처장) 77
4. 허기훈 (고용노동부 노무제공지원과 과장) 83

[인사말]

1. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 **김성욱** 회장
 2. 사무금융우분투재단 **이창곤** 이사장
 3. 더불어민주당 **김주영** 의원
 4. 더불어민주당 **김태선** 의원
 5. 더불어민주당 **박홍배** 의원
 6. 더불어민주당 **이용우** 의원
-



비판과 대안을 위한 사회복지학회
김성욱 회장

존경하는 국회의원님, 그리고 참석자 여러분, 안녕하십니까. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 회장 김성욱입니다.

오늘 「일하는 사람 권리 보장 법률과 정책 논의 현주소」 토론회를 공동 주관하게 된 것을 뜻깊게 생각합니다. 공동주최를 맡아주신 김주영, 김태선, 박홍배, 이용우 의원님, 그리고 함께 주관해주신 사무금융우분투재단 이창곤 이사장님께 감사드립니다.

사회복지학의 관점에서 일하는사람기본법의 제정 논의는 단순한 노동법의 확장이 아니라, 보편적 사회권의 실현이라는 근본적 과제와 맞닿아 있습니다. 869만 명에 달하는 비임금노동자 가운데 고용보험 미가입률이 80%를 넘고, 산재보험 미가입률도 70%를 상회하는 현실은, 우리 사회보장 체계에 거대한 사각지대가 존재함을 여실히 보여줍니다.

비판사회복지학회가 이 토론회에 공동 주관으로 참여한 이유가 바로 여기에 있습니다. 일하는 사람의 권리 보장은 노동법학만의 과제가 아닙니다. 사회보장, 사회서비스, 돌봄 정책, 성평등 등 사회복지의 전 영역과 긴밀하게 연결되어 있습니다. 특히 여성 비임금노동자가 남성보다 많고, 청년층과 고령층에서 프리랜서 형태의 노동이 급증하고 있다는 사실은, 이 문제가 사회적 불평등의 핵심 축과 교차하고 있음을 의미합니다.

ILO 제102호 사회보장 최저기준 협약이 제시하는 의료, 상병, 실업, 산재, 모성 보호 등의 영역에서, 모든 일하는 사람이 차별 없이 보편적 사회보장의 혜택을 누릴 수 있어야 합니다. 오늘 다양한 학문 분과와 현장의 경험이 만나는 이 자리가, 제도 밖 노동자들의 사회적 보호를 한 걸음 전진시키는 계기가 되기를 기대합니다. 감사합니다.

2026년 3월 19일

비판과 대안을 위한 사회복지학회 회장 김 성 욱



사무금융우분투재단
이창곤 이사장

안녕하십니까. 사무금융우분투재단 이사장 이창곤입니다.

오늘 여러 의원님, 그리고 비판과 대안을 위한 사회복지학회와 함께 <일하는 사람 권리 보장을 위한 법률과 정책 논의의 현주소> 토론회를 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 바쁘신 의정 활동 중에도 귀한 시간을 내어주신 김주영, 김태선, 박홍배, 이용우 의원님과 김성욱 회장님께 깊은 감사의 말씀을 올립니다.

우리 사회는 AI 시대로 대변되는 대전환기를 맞아 노동 환경의 급격한 변화에 직면해 있습니다. 특히 비정형 노동이 다양한 형태로 분화하면서, 소위 '법 밖의 노동자'들은 그 규모 조차 가늠하기 어려울 정도로 빠르게 확산하고 있습니다.

우분투재단은 지난 3년간 프리랜서와 플랫폼 노동자의 실태를 면밀히 조사하며, 이들의 생생한 목소리를 정책 현장에 전달해 왔습니다. 2023년 조사 결과에 따르면, 프리랜서의 월 평균 소득은 180만 원, 고용보험 미가입률은 81.3%에 달했습니다. 또한 지난해 실태조사에서는 노동자와 자영업자 사이의 사각지대에 놓인 특수고용노동자들이 최저임금에도 못 미치는 저임금과 장시간·불규칙 노동, 그리고 '탈(脫)근로계약화'라는 구조적 모순 속에 고통 받고 있음을 다시 한번 확인했습니다. 현장에서 만난 불안정 노동자들의 호소는 절박하고

도 한결같습니다. 보수 지급 지연이나 일방적인 작업 범위 변경, 계약 종료 후의 무리한 재작업 요구가 빈번하지만, 정작 이를 바로잡을 제도적 수단은 마땅치 않다는 것입니다. 뉴진스 하니 사건부터 방송사 프리랜서, 웹툰 창작자, 데이터 라벨러에 이르기까지, 디지털 플랫폼을 비롯한 우리 사회 곳곳에서 이러한 권익 침해는 일상이 되었습니다.

‘일하는사람기본법’은 이러한 가혹한 현실에 대한 입법적 응답이 되어야 합니다. 서면 계약 의무화와 계약 해지 제한, 보수 지급 보장 및 직장 내 괴롭힘으로부터의 보호, 나아가 사회보험 확대는 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제입니다. 물론 일각에서는 이 법안이 기존 근로기준법상 ‘근로자’ 정의 확대를 회피하는 선언적 수준에 그칠지 모른다는 우려를 제기하기도 합니다. 그렇기에 오늘 이 자리가 더욱 소중합니다. 기본법을 둘러싼 다양한 우려와 기대를 가감 없이 나누고, 관련 입법이 현장의 절규에 더욱 단단하고 확실하게 응답할 수 있는 이정표가 되기를 소망합니다.

끝으로 오늘 좌장을 맡아주신 이주희 이화여대 교수님, 발제를 준비해주신 김종진 소장님과 남재욱 교수님, 그리고 토론에 참여해주신 모든 전문가분께 진심으로 감사드립니다. 우분투재단은 모든 일하는 사람의 권리가 법과 제도로 온전히 보장받는 그날까지 여러분과 함께하겠습니다. 감사합니다.

2026년 3월 19일
사무금융우분투재단 이사장 이창곤



더불어민주당
김주영 의원

안녕하십니까. 국회 기후에너지환경노동위원회 더불어민주당 간사, 경기 김포(갑) 국회의원 김주영입니다.

「일하는 사람 기본법 제정의 필요성과 사회적 보호 방안」을 주제로 뜻깊은 토론회가 마련된 것을 진심으로 환영합니다. 함께 주최해 주신 김태선, 박홍배, 이용우 의원님, 주관을 맡아 주신 비관사회복지학회와 사무금융우분투재단, 그리고 발제와 토론에 참여해 주신 전문가 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

한때 노동의 하루는 공장과 사무실에서 시작되었지만, 오늘날 많은 사람들의 노동은 플랫폼 위에서, 거리 위에서, 그리고 각자의 자리에서 이어지고 있습니다.

그러나 우리의 제도는 아직 이러한 변화를 충분히 따라가지 못하고 있습니다. 플랫폼 노동자, 프리랜서, 특수고용 노동자 등 다양한 방식으로 일하는 사람들이 늘어나고 있지만, 여전히 많은 이들이 노동법과 사회보장 제도의 보호 밖에 놓여 있는 것이 현실입니다.

일하는 사람의 삶이 얼마나 쉽게 제도 밖으로 밀려날 수 있는지, 저는 누구보다 잘 알고 있습니다. 노동자로 살아온 시간, 현장에서 동료들과 함께한 그 경험이 지금의 저를 만들었습니다.

그래서 저는 지난 2024년 5월 「일하는 사람 기본법」을 직접 발의했습니다. 이 법은 특정 고용형태를 기준으로 권리를 구분하기보다, 일하는 사람이라면 누구나 최소한의 권리와 사회적 보호를 받을 수 있어야 한다는 원칙에서 비롯된 것입니다.

이제는 '누가 노동자인가'를 따지는 데서 한 걸음 더 나아가, 일하는 모든 사람의 권리를 어떻게 보호할 것인가를 깊이 있게 논의해야 할 시점입니다.

오늘 토론회가 이러한 변화된 노동 현실을 바탕으로 사회적 보호의 방향을 함께 모색하는 의미 있는 논의의 장이 되기를 기대합니다. 다양한 의견과 지혜가 모여 우리 사회의 노동 보호 체계를 한 단계 발전시키는 계기가 되기를 바랍니다.

국회 역시 변화하는 노동 환경에 맞는 제도적 기반을 마련하기 위해 책임 있는 논의를 이어가겠습니다.

감사합니다.

2026년 3월 19일
더불어민주당 국회의원 김주영



더불어민주당
김태선 의원

안녕하십니까.

노동자의 도시, 더불어민주당 울산 동구 국회의원 김태선입니다.

바쁘신 가운데 「일하는 사람 권리 보장 법률과 정책 논의 현주소」 토론회에 함께해주신 여러분께 감사드립니다. 오늘 토론회를 공동 주관해주신 비관과 대안을 위한 사회복지학회 김성욱 회장님, 사무금융우분투재단 이창곤 이사장님, 그리고 공동주최 의원님들께도 감사의 말씀을 드립니다.

우리 사회의 일하는 방식은 빠르게 달라지고 있습니다. 디지털 플랫폼의 확산과 프리랜서 노동의 증가로 전통적인 고용 관계만으로는 설명하기 어려운 새로운 노동 현실이 나타나고 있습니다.

실제로 2024년 기준 고용보험에 가입한 특수고용·플랫폼 노동자는 약 80만 명에 이르지만, 실업급여 수급자는 5천여 명 수준에 그칩니다. 제도가 존재하지만 변화한 노동 구조를 충분히 반영하지 못하는 지점이 여전히 남아 있습니다.

제가 발의한 「일하는 사람의 권리에 관한 기본법안」은 이처럼 일은 하고 있지만 제도적 보호의 바깥에 놓여 있는 분들을 제도 안으로 담아내기 위한 문제의식에서 출발했습니다.

고용 형태와 계약 방식에 관계없이 ‘일하는 사람’의 권리를 제도적으로 보장하고, 분쟁조정과 권리지원 체계 등 실제로 권리를 행사할 수 있는 기반을 마련하고자 했습니다.

물론 이 법을 둘러싸고 다양한 의견도 이어지고 있습니다. 보호의 필요성을 강조하는 목소리가 있는 한편, 현장에서의 부담을 우려하는 의견도 함께 제기되고 있습니다.

그래서 고용노동부와 함께 현장의 다양한 목소리를 듣고, 이를 제도 설계에 반영하기 위한 논의도 이어가고 있습니다.

오늘 토론회에서는 노동계와 산업 현장, 학계의 다양한 의견이 허심탄회하게 제시될 것으로 기대합니다. 현실의 우려는 충분히 살피고, 보호의 공백은 보완하면서 변화한 노동 환경에 맞는 제도 방향을 함께 찾아가야 할 것입니다.

저 역시 기후에너지환경노동위원회 위원으로서 오늘 이 자리에서 나온 소중한 의견들을, 앞으로 국회에서 법안을 논의하는 과정에 충분히 반영해 나가겠습니다.

오늘 토론회가 보다 현실적이고 책임 있는 입법 방향을 모색하는 뜻깊은 논의의 장이 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2026년 3월 19일
더불어민주당 국회의원 김 태 선



더불어민주당
박홍배 의원

안녕하십니까.

국회 기후에너지환경노동위원회 소속 더불어민주당 국회의원 박홍배입니다.

<일하는 사람 권리 보장 법률과 정책 논의 현주소> 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 자리를 함께 마련해주신 비판사회복지학회와 사무금융우분투재단, 그리고 공동주최 의원님들께 감사드립니다. 아울러 발제를 맡아주신 김종진 소장님과 남재욱 교수님, 그리고 토론에 함께해주시는 모든 분들께 깊이 감사의 말씀을 드립니다.

지금 우리 노동시장은 빠르게 변화하고 있습니다. 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서, 1인 자영업 등 다양한 형태의 일이 늘어나고 있지만 법과 제도는 여전히 전통적인 노동자 개념을 중심으로 작동하고 있습니다. 그 결과 많은 일하는 사람들이 근로기준법과 산업안전보건법, 사회보험의 보호를 충분히 받지 못하고 제도 밖에 놓여있는 현실입니다.

통계청에 따르면 30세 미만 청년층과 60세 이상 고령층에서 3.3% 사업소득 납부가 빠르게 증가하고 있습니다. ‘일하는 사람’에 대한 논의는 이제 특정 직군을 넘어 우리 사회 전체의 노동 질서와 사회보장 체계를 재설계하는 문제입니다. 플랫폼노동과 프리랜서, 비정규직과 비임금 노동 등 노동의 확대 속에서 계약 보호, 보수 보호, 괴롭힘과 성희롱 방지, 사

회보험 확대, 직업훈련과 경력관리 지원 등 현장에서 발생하는 문제를 더 이상 미룰 수 없습니다.

노동의 변화는 이미 시작되었습니다. 국민주권정부가 국정과제 93번으로 ‘차별과 배제 없는 일터’를 제시하고 일터기본법 제정을 약속했고, 국회도 이러한 흐름에 동참하고 있습니다. 이제 입법과 제도로 노동 환경 속에서 일하는 사람의 안전과 존엄을 지키는 장치를 마련해야 합니다.

저 역시 지난 1월 「일하는 사람의 권리에 관한 기본법안」을 대표발의했습니다. 일하는 모든 사람의 헌법상 기본 권리를 보장하고, ‘연결되지 않을 권리’, ‘고객 등 제3자의 폭언·폭행으로부터 보호받을 권리’, ‘권리 침해 발생 시 손해배상청구권과 이행청구권을 통한 구제’ 등 노동 현장에서 노동자를 실질적으로 보호할 수 있는 내용을 담았습니다. 기본법 제정과 함께 산업안전보건법, 근로기준법, 고용보험법, 산재보험법, 남녀고용평등법 등 관련 법률의 정비와 정책 추진도 함께 이루어져야 할 것입니다.

오늘 토론회가 모든 일하는 사람의 존엄과 권리를 보다 두텁게, 실질적으로 보호하기 위한 정책 방향을 모색하는 의미 있는 시간이 되기를 기대합니다. 기후에너지환경노동위원회 위원으로서, 그리고 영원한 노동자로서 제도 밖 노동을 제도 안으로, 배제된 권리를 보편의 권리로 바꾸는 일에 끝까지 힘을 보태겠습니다.

감사합니다.

2026년 3월 19일
더불어민주당 국회의원 박홍배



더불어민주당
이용우 의원

안녕하십니까. 22대 국회 기후에너지환경노동위원회 소속 더불어민주당 인천 서구을 이용우 의원입니다.

「일하는 사람 권리 보장 법률과 정책 논의 현주소」토론회에 함께해주신 모든 분들께 깊은 감사를 드립니다. 비판사회복지학회 김성욱 회장님과 사무금융우분투재단 이창곤 이사장님을 비롯하여, 발제자와 토론자 여러분, 공동주최 의원님들께도 감사의 인사를 전합니다.

우리나라에서 ‘일하는 사람’이라는 말은 더 이상 단순한 수사가 아닙니다. 근로기준법의 ‘근로자’ 개념으로는 포괄되지 않는 수백만 명의 현실을 담아야 하는 무거운 단어입니다. 프리랜서 실태조사에 따르면 계약된 보수의 지연 지급을 경험한 비율이 10명 중 3명, 작업 내용의 부당한 변경을 경험한 비율도 10명 중 2~3명에 달합니다. 이분들에게는 고충을 호소할 제도적 창구조차 마땅치 않습니다.

저는 2024년 10월 일하는 사람 기본법안을 발의하면서, 권리의 폭넓은 선언과 함께 구체적인 보장 장치를 함께 마련하고자 했습니다. 1년 이상 일한 사람에게 연간 15일 이상의 휴식일을 보장하는 ‘월 권리’, 안전에 위협이 예상될 때 일을 중단할 수 있는 ‘작업중지권’, 보수

청구 소멸시효 5년 등은 일하는 사람의 기본적 생존권을 지키기 위한 최소한의 장치입니다. 또한 ‘일터’의 개념을 온라인 소통 공간까지 확장하여, 변화하는 노동 환경에 법률이 뒤처지지 않도록 하고자 했습니다.

ILO와 EU를 비롯한 국제 사회는 이미 플랫폼노동자와 비표준 고용 종사자의 보호를 위한 제도적 틀을 구축해가고 있습니다. 오늘 토론회가 우리 사회에서도 모든 일하는 사람의 권리가 보편적으로 보장되는 법적·제도적 기반을 마련하는 데 기여하기를 진심으로 바랍니다. 감사합니다.

2026년 3월 19일
더불어민주당 국회의원 이 용 우

[발표1]

일하는사람기본법 제정 논의 필요성과 사회적 보호 검토

김종진 | 일하는시민연구소 소장

발표 1

일하는사람기본법 제정 논의 필요성과 사회적 보호 검토

김종진 (일하는시민연구소 소장)

I. 문제인식 - 제도 밖 사각지대 노동

□ 비임금노동자의 증가와 문제점

○ 지난 20년 사이 「근로기준법」을 적용 받지 못하는 ‘비임금노동자’(특수고용형태종사자, 플랫폼종사자, 프리랜서 등)가 증가하고 있는 상황에서, 최근 몇 년 사이 **보편적 사회적 권리(social right)**를 보장하도록 하는 논의가 제기되고 있음.

○ 주요 배경은 모바일 기기, 디지털 플랫폼, 클라우드 컴퓨팅, 인공지능, 디지털 결제 시스템 등에 힘입어 기술 발전 과정에서 노동 세계는 빠르게 **플랫폼노동화(platformisation)** 혹은 **독립계약** 혹은 **개인사업자** 형태로 **분화**되고 있음.

○ 이러한 변화는 노동 공급과 수요의 접목의 ‘장’ 역할을 하는 **디지털 플랫폼의 출현 및 성장**도 주요 요인임. 디지털 플랫폼의 기하급수적인 성장은 향후 다양한 고용형태가 출현되어 **파편화된 형태의 비표준적 고용관계**가 형성 될 것임.

- * [주요문제점] ① 개별적 권리보호(계약해지·성희롱·보수 등 보호) ② 산재보험 적용(사회보험 분야) ③ 집단적 권리보호(단체 조직권, 교섭권, 협약체결권) 등
- ▶ **법률 미적용** : 근로기준법, 산업안전보건 및 산재보상보험법, 남녀고용평등 및 일가정양립, 사회보장법 등 제반 법률 미적용 (**일부 직업군 적용** : 산재보험 약 144만명, 고용보험 75만명)

□ 비정규직과 비임금노동자 규모 확대 : 2014년~2023년

○ 지난 2014년부터 2025년까지 노동시장의 총노동 규모는 확대되고 있고, 임금노동자 규

모도 증가 추세. 문제는 노동시장 양극화의 핵심인 고용과 소득의 불안정성이 높은 종사자 규모가 감소되지 않고 있다는 것임.

- [표1]에서 확인 가능하듯 지난 10년(2014-2023) 동안 노동시장 내 ‘비정규직’ 과 ‘특수고용’은 감소되지 않고, ‘1인 개인사업 사업자’로 구분되는 프리랜서 형태의 3.3% 소득납부자가 급속히 증가했음.

[표1] 노동시장 경제활동 다양한 고용 규모 변화 추이(‘14년~‘23년, 단위: 천명)

구분 연도	통계청 경제활동인구						국세청 사업소득
	임금노동자			비임금노동자			인적용역 원천징수 3.3% 귀속납부자
	임금노동자	정규직 (상용직)	비정규직	비전형	(특수고용)	고용원 없는 자영업자	
2014년	18,959	12,319	6,123	2,137	523	-	4,005
2015년	19,402	12,716	6,308	2,229	502	4,055	4,635
2016년	19,669	13,062	6,481	2,245	502	-	5,185
2017년	19,932	13,428	6,578	2,112	497	4,153	5,631
2018년	20,084	13,772	6,614	2,071	506	4,030	6,131
2019년	20,440	14,216	7,481	2,045	528	4,127	6,683
2020년	20,332	14,521	7,426	2,073	498	4,193	7,043
2021년	20,753	14,887	8,066	2,278	560	4,249	7,878
2022년	21,502	15,692	8,156	2,131	561	4,336	8,473
2023년	21,828	16,170	8,122	1,957	553	4,370	8,620
2024년	22,043	16,353	8,459	1,903	576	4,306	8,690
2025년	22,318	16,636	8,568	1,843	566	4,241	

자료 : 1) 임금노동자 및 비전형노동자는 통계청 경제활동인구 근로형태 부가조사 각 년도별 자료 재분석
 2) 고용원 없는 자영업자는 통계청 비임금근로자 부가조사 각 년도별 자료 재분석
 3) 비전형 근로자는 일용, 가내, 파견용역, 특수고용 모두 합한 근로형태 의미
 4) 국세청 사업소득 인적용역 3.3% 귀속납부자로는 22대 국회(차규근) 의원실 요청자료 재분석

- 지난 10년 사이 통계청 경제활동인구 중 임금노동자 중 일부 ‘비정규직’(일용직 등)이나 ‘비전형노동자’와 ‘고용원없는 자영업자’ 사이에 중첩된 **개인사업자 형태의 독립계약자 노동자 혹은 프리랜서 등**가 급속히 증가 상황.
- 이는 비정규직(기간제, 시간제, 초단시간, 일용직, 파견용역 등)과 함께 근로기준법이나

산업안전보건법 및 사회보장법 등에 있어 제도적 사각지대가 확인되는 것임. 따라서 노동시장 양극화 해소를 위한 제도적 개선이 시급함을 의미함.

□ 3.3% 사업소득 납부 독립계약 노동자와 프리랜서 규모

○ (세법) 국세청 인적용적 사업소득 3.3% 귀속납부자 증가 추이를 보면 인구학적 속성별 내적 차이가 확인됨. 전체 규모에서 여성(51.9%)이 남성(47.8%)보다 많고, 저소득층인 청년층과 고령층의 규모가 갈수록 증가하고 있음.

[표2] 사업소득 원천징수 3.3% 귀속납부자 성별 추이('17년~'24년, 단위: 명)¹⁾

성별	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
전체	5,631,758	6,131,867	6,688,444	7,043,969	7,878,928	8,473,541	8,620,883	8,690,922
남성	2,424,545	2,689,791	3,031,725	3,260,321	3,677,303	3,978,972	4,074,422	4,162,299
여성	3,182,174	3,413,873	3,622,093	3,762,747	4,181,530	4,478,700	4,530,722	4,512,744
기타	25,039	28,203	34,626	20,901	20,095	15,869	15,739	15,879

주 : 1) 인원 및 연간지급금액은 동일인이 여러 업종에 해당하는 경우 연간지급금액이 큰 업종으로 분류
 2) 기타는 외국인과 같이 주민등록번호 오류 또는 주민등록번호 없어 성별과 연령 등 구분되지 않는 자료

[표3] 사업소득 원천징수 3.3% 귀속납부자 연령별 소득 추이('17년~'24년)

연령	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
30세미만	1,263,345	1,413,565	1,584,651	1,643,123	1,867,595	2,032,889	2,021,257	2,018,400
30~40세	1,174,527	1,231,297	1,281,949	1,338,806	1,489,132	1,534,374	1,531,128	1,569,499
40~50세	1,427,018	1,481,249	1,549,218	1,604,009	1,738,300	1,814,055	1,799,126	1,760,693
50~60세	1,134,458	1,261,768	1,392,048	1,472,584	1,625,605	1,749,034	1,805,807	1,810,854
60세이상	607,326	715,743	845,916	964,506	1,138,163	1,327,281	1,447,769	1,515,549
기타*	25,084	28,245	34,662	20,941	20,133	15,908	15,796	15,927

○ 지난 2017년부터 2024년까지 7년 동안 연령별 사업소득 납부자 규모 변화 추이를 보면,

1) 소득은 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득(종교인소득 포함), 퇴직소득 등을 의미하는데, '사업소득'이란 영리를 목적으로(영리목적성) 자기의 계산과 책임하에(독립성) 계속적 반복적으로(계속 반복성) 행하는 사업활동을 통하여 얻는 소득을 의미함. 현재 국세청에서 원천징수 사업소득(3.3%)은 고용관계를 맺은 근로자가 중세 소득활동을 할 경우 계약 주체의 발주처에서 사전에 세금을 공제하고 비용을 지출하여 파악하는 것임 (<https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=6620&cntntsId=7900>)

60대 이상 고령층(91만명)과 30대 미만 청년층(75만명)이 가장 많이 증가했음.

- * 30대 미만 : 75만명 증가 ('17년 126만명 → '24년 201만명)
- * 30-40대 : 39만명 증가 ('17년 117만명 → '23년 156만명)
- * 40-50대 : 34만명 증가 ('17년 142만명 → '23년 176만명)
- * 50-60대 : 68만명 증가 ('17년 113만명 → '23년 181만명)
- * 60대 이상 : 91만명 증가 ('17년 60만명 → '23년 151만명)

[표4] 사업소득 원천징수 3.3% 귀속납부자 직업별 규모 추이('14년~'24년, 단위: 명)

직업	14년	18년	19년	20년	21년	23년	24년
저술가	68,840	77,083	82,051	19,687	84,098	92,436	24,694
화가관련	14,145	16,680	16,904	21,290	22,023	24,981	14,497
작곡가	11,444	16,918	18,657	17,977	23,144	28,143	10,638
배우	15,540	19,001	18,456	9,206	17,011	19,694	24,583
모델	7,733	8,495	9,525	8,068	9,676	12,305	3,400
가수	4,946	6,437	8,440	8,291	8,958	11,728	26,919
성악가	8,465	9,303	9,592	33,065	9,576	12,529	3,100
연예보조	60,973	66,863	65,630	56,493	62,695	64,844	22,142
자문/고문	77,255	97,250	99,722	97,526	103,172	108,104	31,047
비독기사	347	420	558	493	477	496	45,523
꽃꽂이교사	1,032	953	1,321	1,197	1,021	1,204	374
학원강사	362,971	409,603	431,471	386,827	383,745	442,076	214
직업운동가	28,006	47,284	51,490	43,339	47,627	57,575	216,141
봉사/료수취자	67,884	38,952	34,353	24,613	14,895	16,837	68,672
보험설계	82,743	102,316	110,256	114,322	115,459	109,002	15,335
음료배달	3,086	8,460	4,418	4,692	4,783	3,377	396,381
방관/외판	264,812	239,645	248,616	320,282	405,414	314,131	1,278
기타자영업	1,019,449	2,647,339	3,152,394	3,449,875	3,971,891	4,853,035	64,862
다단계판매	982,517	1,083,424	1,018,486	980,267	936,111	804,965	1,696,637
기타모집수당	589,237	771,334	765,917	713,746	600,781	570,709	36,689
간병인	36,631	51,706	54,832	52,356	53,049	55,811	211,523
대리운전	48,878	67,824	82,100	79,052	71,062	91,681	27,432
캐디	1,793	3,379	3,726	2,912	4,100	5,619	9,354
목욕관리사	864	1,036	961	730	440	593	495
행사도우미	110,346	156,630	150,241	99,621	95,206	119,816	457
심부름용역	10,878	16,912	21,602	25,040	22,870	20,670	16,134
퀵서비스	6,796	13,198	36,798	100,831	334,816	399,408	5,319
물품배달	31,317	63,843	93,391	196,753	230,457	66,561	131,609
병의원	86,797	89,579	91,661	81,905	97,997	97,411	22,134

직업	14년	18년	19년	20년	21년	23년	24년
1인미디어콘텐츠창작자	2019년 신설		4,874	93,508	36,450	50,450	1,444,134
학습지 방문강사	2020년 신설				7,332	11,599	5,602
교육교구 방문강사					3,559	11,000	3,025
대여제품 방문점검원					21,861	23,185	20,547
대출모집인					16,934	13,936	13,967
신용카드 회원모집인					36,325	10,396	7,883
방과후강사					23,911	55,968	28,657
소프트웨어프리랜서	2024년 신설						40,921
관광통역안내사							1,154
어린이통학버스기사							2,433
중고차판매원							15,437
기타 ³⁾					2	38,608	-

자료 : 22대 국회 차규근 의원실 국제청 요청 자료 필자 재구성

- 주 : 1) 인원 및 연간지급금액은 동일인이 여러 업종에 해당하는 경우 연간지급금액이 큰 업종으로 분류
 2) 기타는 외국인과 같이 주민등록번호 오류 또는 주민등록번호 없어 성별과 연령 등 구분되지 않는 자료
 3) 기타는 사업소득 지급명세서 상 일치하는 업종구분코드가 없어 별도로 구분되지 않는 자료

□ 860만명 중 산재보험과 고용보험 가입 더딘 현실

- 2008년부터 특수고용(4개 직업) 산재보험 가입을 시작으로, 고용보험까지 가능해졌음. 플랫폼노동자, IT 개발자(약 94만5천명)는 물론 2020년 12월부터 예술인(211,615명/10,835개 사업소)까지 산재보험과 고용보험이 확대되고 있음.²⁾
- 이는 불안정노동의 확대와 사회안전망 사각지대 해소 취지와 함께 ‘전국민 산재보험 및 고용보험 방향’ 흐름과도 연동되어 있음. 최근에는 1인 자영업자 고용보험은 물론 무급가족종사자 산재보험 적용이 시행('24년 1월)되고 있음.³⁾
- 2021년부터 특수고용 및 플랫폼노동자의 고용보험 가입이 시작된 이후 2025년 기준 약 23개 직업분야 직종이 고용보험 적용을 받고 있음. 2024년 6월 기준 **고용보험 가입 인원은 79만9천명으로 확인됨(산재보험 145만명 가입).**

2) **예술인고용보험**은 예술인복지법 제2조제2항 규정을 대상으로 단기예술인(계약기간 1개월 미만, 소득 구분 없음)과 일반예술인(계약기간 1개월 이상, 월 소득 50만원 이상)으로 구분하여 시행(현재 예술인복지법 제2조와 제7조 규정 근거 보험료 50% 지원)하고 있으며, 2024년 기준 약 7,054개 사업장이 피보험 신고를 하였으나, 3,096명이 적용받고 있음.

3) **자영업자고용보험**은 소상공인 기본법 시행령 제3조 소상공인의 범위(상시근로자수, 매출액 기준)에 해당하는 자 상시근로자수(5명 미만, 단, 광업·제조업·건설업·운수업의 경우 10명 미만), 매출액 기준에 따라 구분을 두고 있고, 보험료의 20%~50%를 최대 5년 동안 지원해주고 있으며, 2023년 말 기준 약 47604명이 지원받고 있으며, 자영업자 고용보험은 고용원이 없거나, 50인 미만 사업장 대상임.

- 문제는 현재 하고 있는 일에서 여타의 사유로 일을 그만 둘 경우 **고용보험 상실자의 규모가 8만명** 정도이며, **실업급여 수급자는 5,531명** 남짓에 불과한 실정이라 제도의 효용성 문제도 제기되고 있는 상황임.

II. 국내외 제도적 개선방향 논의 흐름

□ 국제기구 제도적 개선 모색 - ILO, EU

- 국제노동기구(ILO, 2018)는 ‘플랫폼노동’을 **지역 기반 플랫폼노동(local-based digital platforms)**과 **웹기반 플랫폼노동(web-based digital platforms)**으로 구분. EU 2024년 10월 플랫폼 경제의 노동조건 개선에 관한 유럽의회 및 이사회 지침이 채택된바 있고, 2024년 12월 1일 플랫폼노동 관련 지침이 발효했음

* [EU 지침] 플랫폼 종사자의 고용 상태를 정확하게 분류하고, 노동조건과 투명성을 개선하며, 자동화된 의사결정 시스템의 맥락에서 종사자 보호. 이는 **a) 고용관계에 있는 플랫폼 종사자의 노동조건 개선과 b) 고용관계 성격에 관계없이 플랫폼노동 수행하는 모든 사람의 개인 데이터 보호** 목표 설정

- (전자) 지역기반 플랫폼노동은 운송·배달 및 가사돌봄청소 서비스 등이 대부분이며, (후자) 웹기반 플랫폼노동은 번역, 통역, 창작, IT, 영상편집 등 프리랜서 형태의 일자리들이 대부분을 차지하고 있음.
- 한편 2024년 11월 발간된 ILO 보고서는 플랫폼 경제에서의 양질의 일자리와 관련된 법과 관행에 대해 설명하고 있음. 그리고 2025년 6월 ILO 제113회 총회에서는 플랫폼노동 규정 관련 논의를 지속하고 2026년 관련 의제를 계속 이어가는 것으로 결정했음.⁴⁾
- 국제노동기구(ILO)는 ‘플랫폼 경제에서의 양질의 괜찮은 일자리’(Decent Work)를 실현하기 위한 국제기준 제정을 추진하고 있음. 2021년 이사회 결정 이후 전문가 삼자회의(2022년), 규범 공백 분석(2023년)을 거쳐, 이차논의 절차(double-discussion procedure)에 따라 2025년~2026년에 걸쳐 협약과 권고를 채택하는 절차를 진행했음.

4) 플랫폼 경제에서의 양질의 일자리 실현(Realizing decent work in the platform economy, ILC.113/Report V(1), 2023(<https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/113/realizing-decent-work-platform-economy>)).

- 주요 진행과정을 보면 2024년 사전보고서(설문서 포함),⁵⁾ 2025년 협약 권고 제안문, 2025년 6월 기준설정위원회의 결의초안, 2025년 8월 사무국 정비 초안, 2026년 3월 회원국 응답을 반영한 최종 초안(네 번째 보고서)이 차례로 마련되었고,⁶⁾ **2026년 6월 제114차 총회에서 최종 채택을 목표로 하고 있음.**⁷⁾
- ILO(2026.6)는 플랫폼노동 협약을 채택할 예정이고, EU는 플랫폼노동 협약과 지침(2024.10)을 발표하고 회원국들이 자국의 법률을 개정해야 함. 한국을 ‘일하는사람 권리 보장 관련 기본법이 국회에 발의되어 논의되고 있는 흐름임.

[표5] ILO, EU, 한국 주요 플랫폼노동 등 보호법률 논의 비교

구분	ILO 플랫폼노동 협약(안)	EU 플랫폼노동 지침	한국 일하는사람기본법(안)
경과 및 현황	2025년 제113차 총회 1차 논의 완료, 2026년 6월 제114차 총회에서 최종 채택 목표	2024년 10월 지침 채택(Directive 2024/2831), 회원국2년 내 국내법 전환 의무	22대 국회에서 복수 법안 발의(김주영, 이용우, 김태선, 박홍배 등), 본격 논의(입법공청회 진행 상태)
규범 형식	협약(Convention)+ 권고(Recommendation)조합 협약은 비준 시 법적 구속력, 권고는 지침적 성격	지침(Directive): EU 회원국에 법적 구속력, 국내법 전환 의무	기본법(안): 노동관계 일반법으로서 근로기준법과 병렬적 위치 구상
인적 적용범위	디지털 플랫폼 종사자: 고용상 지위 불문, 공식/비공식 경제 불문 'employed or engaged'로 광범위 포섭	플랫폼 노동 수행자(person performing platform work): 고용관계 여부 불문 별도로 고용관계자는 'platform worker'로 구분	일하는 사람: 타인의 사업을 위해 노무를 제공하고 보수를 받는 자 근로자-자영업자 구분을 넘는 포괄적 범주
플랫폼 정의	디지털 기술과 자동화된 의사결정 시스템을 사용하여 노동을 조직(organize) 및/또는 촉진(facilitate)하는 자	디지털 기술을 통해 서비스를 조직하는 자 알고리즘에 의한 자동화 시스템 사용을 핵심 요소로 규정	법안별 상이하나, 주로 노무이용자(사업자) 개념 중심 플랫폼 사업자의 별도 정의는 법안별 차이 있음
고용관계 분류 (오분류 방지)	사실우선원칙(제198호 권고 참조)에 따른 정확한 분류의무	고용추정(legal presumption)도입: 알고리즘적 통제 등 지표	근로자성 판단은 기존 판례 기준 유지

5) ILO(2024), Realizing decent work in the platform economy, International Labour Conference 113th Session, 2025, ILC.113/Report V(1), paras. 3-4.

6) ILO(2026), Realizing decent work in the platform economy: Draft Convention and Recommendation, I L C . 1 1 4 / R e p o r t V(4)(<https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/ilc114/realizing-decent-work-platform-economy-draft-convention-and-recommendation>)

7) ILO 최종 초안은 정의(제1조), 적용범위(제2조), 기본원칙과 권리(제3조), 산업안전보건(제4~5조), 폭력과 괴롭힘(제6조), 고용촉진(제7조), 고용관계 분류(제8조), 보수(제9~10조), 사회보장(제11조), 자동화 시스템(제12~14조), 개인정보 보호(제15조), 계정 정지·계약 종료(제16조), 노동조건(제17~18조), 이주민·난민 보호(제19조), 분쟁해결(제20조), 준수·집행(제21조), 불리하지 않은 대우(제22조), 이행(제23조), 규범 언어(제24조)로 구성되어 있음.

구분	ILO 플랫폼노동 협약(안)	EU 플랫폼노동 지침	한국 일하는사람기본법(안)
	진정한 민사·상업적 관계 존중 병기	충족 시 고용관계 추정, 플랫폼이 반증 부담	일하는사람기본법은 고용관계 판단과 별개로 일하는 사람 전체에 기본권 보장 취지
핵심 권리 보장	5대 기본원리와 권리: 결사의 자유·단체교섭권, 강제노동 철폐, 아동노동 폐지, 차별 철폐, 안전·건강한 노동환경	알고리즘 투명성, 인간 심사권, 자동화 의사결정 제한, 개인정보 보호 등 디지털 권리중심	법안별 상이하나 공통적으로 차별금지, 안전·건강, 계약의 서면화, 부당한 계약해지 금지 등
보수·노동시간	협약: 적정 보수, 전액·적시 지급, 법정통화 지급, 공제 제한, 보수정보 제공 의무 권고: 최저임금 동등 수준, 대기시간 보상 기준 마련 권장	지침 자체에 보수·노동시간 상세 규정 없음 국내법 전환 시 회원국 재량에 위임	일부 법안에서 적정 보수, 보수 지급 보장 규정 노동시간 규율은 법안별 차이 큼
알고리즘·자동화 시스템	자동화 시스템 사용 사전고지의무, 차별 금지, 인간에 의한 검토권, 계정 정지 등 중대 결정에 대한 서면설명 의무	자동화 모니터링·의사결정투명성 확보, 인간 심사권, 영향평가 의무, 데이터 접근권 등 상세 규정	현행 법안에서 알고리즘 투명성·인간 심사권에 대한 명시적 규정은 제한적
산업안전보건	위험평가·예방조치 의무, 장시간 노동·불충분 휴식 예방, 정보·교육 제공, 장비 안전, 위험 시 작업 중지권, 개인보호장비 제공	지침 자체에 별도 상세 규정 없음 기존EU OSH 체계 적용	산안법 개정으로 특고·플랫폼 배달종사자 등에 안전보건 조치 확대 적용 중
사회보장	협약: 동일 고용지위 노동자 대비 불리하지 않은 사회보장 권고: 플랫폼·종사자 공동 재원부담, 권리 이식성 보장	플랫폼 노동자 사회보장 접근 보장 원칙 천명 구체적 설계는 회원국 재량	산재보험·고용보험은 노무제공자 개념으로 확대 적용 중 국민연금·건강보험 등 사각지대 잔존
분쟁해결·집행	안전·공정·효과적 분쟁해결 절차 및 구제수단 접근 보장 준수·집행을 위한 제도적 메커니즘 마련 의무	고용추정에 대한 반증 절차, 행정적·사법적 구제 보장	법안별로 분쟁해결 및 권리구제 절차 규정 있으나 구체성에 차이

○ 국내 언론을 통해 소개된바 있는 EU는 2024년 10월 플랫폼 경제의 노동조건 개선에 관한 유럽의회 및 이사회 지침이 채택된바 있고, 2024년 12월 1일, 오랫동안 기다려온 플랫폼노동 관련 지침이 발효되었음.

○ 이 법안은 디지털 플랫폼의 소재지와 관계없이 EU 전역에서 지역 기반 업무와 온라인 업무에 종사하는 플랫폼 종사자를 대상으로 하며, 이 지침은 ‘플랫폼노동자’와 ‘플랫폼 업무를 수행하는 사람’을 구분함.8)(예술, 창작, 강사 등 오분류?)

- 이를 반영하듯 유럽 이외의 여타 국가들에서도 플랫폼노동 관련 국가와 의회, 지방정부 차원에서 노동자 구분, 알고리즘, 노동 및 사회보장, 최저보수, 노조 결성 및 단체교섭 등 다양한 영역으로 다루어지고 있음([표6]).

[표6] 최근 주요 국가 및 지방정부의 플랫폼노동자 법률 및 정책 : 2024-2025

시기	국가 주체	주요 내용
2024년 12월	멕시코 의회	연방 노동법 개정 법령 제정. 디지털 플랫폼 노동과 관련된 분류, 계약에 포함해야 하는 요건, 알고리즘 사용, 분쟁, 데이터 보호, 차별 및 기타 사항 관한 새로운 조항 포함
2024년 09월	싱가폴	플랫폼 노동자법 제정. 이 법은 차량 호출 및 배달 서비스 부문에서 퇴직금, 산재 보상, 산업 안전 및 보건 보호, 단체 대표 및 단체 교섭 규정
2025년 02월	우루과이	법률 20.396 공포. 이 법은 디지털 플랫폼을 통해 업무를 수행하는 노동자를 위한 최소한의 보호 기준을 설정하며, 특히 배달 서비스와 도시 여객 운송에 중점을 두고 있습니다. 또한 지역업 플랫폼 노동자의 결사의 자유와 단체협약 체결에 대한 권리를 규정
2024년 4월	미국 뉴욕시	뉴욕시 소비자 및 노동자 보호국(DCWP)은 앱 기반 레스토랑 배달 노동자의 최저임금을 팁을 제외하고 시간당 최소 19.56달러로 인상한다고 발표
2024년 11월	미국 매사추세츠 주	플랫폼 노동자 운전자가 노조를 결성하고 계약을 협상할 수 있도록 주 위원회를 설립하는 투표 법안이 통과

* 자료 : ILO(2025), *Decent work in the platform economy: law and practice update*, April 2025, ILO 내용 필자 재구성.

- 한편 싱가포르 플랫폼노동 법률은 플랫폼 노동조직 설립을 규정하고 있고, 플랫폼 노동조직은 다음 중 일부 또는 전부를 목적으로 플랫폼 사업자와 플랫폼노동자 간의 관계를 규율하는 것을 주된 목적으로 하는 플랫폼노동자 또는 플랫폼 사업자의 연합체로 정의됨.
 - 플랫폼 노동조합은 정해진 요건에 따라 등록해야 하며, 등록 시 비밀투표를 통해 과반수 동의를 얻어 파업 또는 쟁의행위를 할 수 있는 등 노동조합과 유사한 권리를 가짐.⁹⁾
- 국제노동기구(ILO) 192개 회원국에서 프리랜서까지 개별 국가의 근로기준법에 모두 담은 나라는 없음. 운송배달이나 가사서비스의 일부 플랫폼노동을 대상으로 국가 및 지역에서 근로자성 문제를 규율하는 상황임.

8) 전자(플랫폼 종사자)는 고용 계약 또는 고용관계가 있거나 있는 것으로 간주되는 모든 개인을 의미하며, 후자(플랫폼 업무 수행자)는 계약 관계의 성격이나 관련 당사자의 지정에 관계없이 플랫폼 업무를 수행하는 모든 개인을 의미함. 이 지침에는 노동자에게 적용되는 조항과 부분적으로 자영 플랫폼종사자에게 적용되는 조항이 포함되어 있음. 회원국들은 2024년 12월에 발효되는 이 시행된 후 2년 이내에 해당 지침의 조항을 국내법에 반영해야 함.

9) 싱가포르 플랫폼노동 법률에서 노동조직 및 노사관계 조항은 3가지로 적시(플랫폼 노동자와 플랫폼 사업자 간의 바람직한 노사 관계를 촉진하기 위해 노력하고 있습니다; 플랫폼 노동자의 근무조건을 개선하거나 경제적, 사회적 지위를 향상시키기 위해 노력합니다; 플랫폼 노동자, 플랫폼 사업자, 싱가포르 경제의 이익을 위한 생산성 향상을 달성하기 위해 노력하고 있습니다)되어 있음. 또한 산업안전보건 법률 개정 조치를 통해 안전한 작업 환경 유지, 플랫폼노동자가 기계, 장비 등의 사용과 관련하여 적절한 안전 조치를 취하도록 보장, 플랫폼노동자가 서비스 조직 또는 제공을 위한 플랫폼 운영자의 준비 및 프로세스로 인해 발생하는 위험에 노출되지 않도록 보장, 응급 상황에 대처하는 절차, 플랫폼노동자가 적절한 교육, 정보, 훈련 및 감독을 받도록 보장 등이 포함됨. 2024년 싱가포르 플랫폼노동 법률(Singapore's Platform Workers Act 2024)은 관련 홈페이지 통해서 확인(<https://sso.agc.gov.sg/Act/PWA2024?WholeDoc=1>) 가능함.

□ 한국 ‘일하는사람기본법’ 제정, 논의

- 이와 같은 흐름은 기존의 전통적 산업민주주의 확대 및 파편화된 노동시장 변화에 대응하는 법제도 함께 실질적인 정책 논의와 맞물림. 소위 특수고용·플랫폼노동·프리랜서의 증가 추이를 고려하면 사회적 보호와 노동기본권 권리보장은 매우 시급함

(1) 정책 대상의 확대

- 기존의 ‘근로자’ (employee)에서 ‘취업자’ (worker)로 확대, 노동생활 및 제반 권리 보장. 기존 불평등 해소하고, 새로운 불평등 방지 제도화
 - 가. 비전형 노동 : 노무제공자(특수고용·플랫폼노동), 프리랜서
 - 나. 비임금노동자: 국세청 3.3% 인적용역 사업소득 귀속납부자(869만명)

(2) 최저 기준선 보장

- 보편적 시민권의 권리 향유 위한 사회보장 최저기준선 확립, 표준적 노동(general labor standards 또는 norms)과 사회안전망 구축
 - 가. ILO 제102호 사회보장(최저기준) 협약(1952년 비준과 이행, 강화·확대 (보장성 ↑))
 - 나. 소득기반 사회보험으로 구직과 실업 그리고 출산육아돌봄, 상병수당 등 보편화

Ⅲ. 일하는사람 보호 필요성과 기본법 제정

□ 법률 발의 주요 취지

- 이와 같은 상황에서 22대 국회에서 비표준적인 계약과 고용관계를 형성하고 있는 특수고용·플랫폼노동·프리랜서 등 약 870만명의 ‘일하는 사람’의 보호와 권리 보장 위한 법률이 여야에서 각기 7개 발의된 상황임.
- 문제는 현재 하고 있는 일에서 여타의 사유로 일을 그만 둘 경우 고용보험 상실자의 규모가 8만명 정도이며, 실업급여 수급자는 5,531명 남짓에 불과한 실정이라 제도의 효용성 문제도 제기되고 있는 상황임.
- 법안의 필요성에 대한 공감대가 높고, 사회보험, 출산육아돌봄, 괴롭힘을 비롯하여 일터에서의 계약, 보수, 노동인권 침해 제도적 개선이 필요한 상황임(별첨자료). 다만 현재 국

회 발의된 주요 법률의 항목과 내용의 차이가 존재한 상황임.

- ▶ **매스미디어 분야** : 뉴진스 하니, MBC 오요안나, 유튜버, 방송사 PD, 작가 등
- ▶ **디지털플랫폼 분야** : 웹툰·웹소설, 유튜버, 소프트웨어 개발자, 데이터 라벨러 등
- ▶ **각 직업직종 분야** : 타투이스트, 성교육·성희롱 예방교육 및 음악, 요가 강사 등

□ 법률 발의 주요 특징

- 법률은 여타의 법률은 ‘기본법’적 성격으로, **노동 분야의 헌법적 권리 등에 관한 기본적인 원칙과 사항을 규정(*프리랜서까지 근로기준법에 담지 못하는 현실)**하는데 목적이 있음. 교육기본법, 행정기본법, 사회보장기본법 등처럼 기본적 원칙을 설정하고 하위 혹은 개별 법률에서 구체적인 내용을 담는 것임.
- 때문에 **근로자 추정제도 및 제 법률(산업안전보건법, 근로복지기본법, 사회보장법, 남녀고용평등과 일가정양립법, 국민평생직업능력개발법 등)에서 기본법 제정 취지에 맞게 개정하고 정책과 지원을 수립하는 것이 필요한 상황으로 판단됨.**

가. 법안 기본 개요와 구성

[표7] 22대 국회 「일하는사람기본법」 4개 법률 기본 개요 비교

구분	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
의안번호	220069	2205101	2215591	221619
발의일	2024.5.31.	2024.10.31.	2025.12.24.	2026.1.20.
발의자 수	10인	12인	10인	12인
법률명칭	일하는 사람 기본법안	일하는 사람의 기본법안	일하는 사람의 권리에 관한 기본법안	일하는 사람의 권리에 관한 기본법안
법률 성격	기본법 (권리 보호 중심)	기본법 (권리 선언+보장)	기본법 (권리 보장+지원)	기본법 (권리 보장+지원)
시행시기	공포 후6개월	공포 후1년	공포 후1년	공포 후1년
조문 수	28개 조항	27개조	33개 조항	34개 조항
장(章) 구성	4장(총칙, 노무공급조건의 보호, 지도와 감독, 보칙)	4장(총칙, 권리의 보장, 지도와 감독, 벌칙)	5장(총칙, 권리보장, 국가의 지원 및 보호, 보칙, 벌칙)	5장(총칙, 권리보장, 국가의 지원 및 보호, 보칙, 벌칙)

- 2026년 3월 8일 기준 주요 4개 법률(김주영, 이용우, 김태선, 박홍배: 법안 발의 순서)은 총칙과 정의, 권리, 책무, 보호, 지도·감독 등 권리보장과 보칙 및 벌칙 조항 등을 담고 있

고, 기본법 취지에 따라 국가 책무와 권리 및 지원체계 등으로 구성되어 있음.¹⁰⁾

* **법률 조항:** △정의('일하는 사람'과 '사업자' 개념), △의무와 권리(휴가, 결사권, 안전보건), △공정 계약(계약서 작성 및 보장사항), △보호 장치(성희롱, 괴롭힘, 고충처리, 사회보험, 모부성 보호), △감독 및 구제(신고, 감독, 행정조치), △지원 체계(국가 책무, 공제회 설립) 등

나. 핵심 정의 및 적용범위, 타법률 관계 비교

○ '일하는 사람' 정의와 관련해서는 주요 4개 법안 모두 '고용상의 지위나 계약의 형식에 관계없이' 노무를 제공하는 사람을 포괄하고자 하나, 정의 방식과 범위에 차이가 있음([표 8]). 현재 정의 규정 조항에서 '다른 사람을 위하여'와 '다른 사람의 사업을 위하여'를 둘러싸고 일부 이견이 있음. 타법률과의 관계에서 '유리의 원칙'이 적용을 적시할 경우 제3자의 종사자 지위 우려는 없다고 판단됨.

[표8] 22대 국회 「일하는사람기본법」 4개 법률 - 정의 조항, 타법률 관계

구분	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
'일하는 사람' 정의	다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 보수 등을 받는 사람 ① 근로기준법상 근로자 ② 다른 사람의 노무를 통상적으로 이용하지 아니하는 자	일터에서 다른 사람을 위하여 자신이 직접 일하고 보수를 받는 사람 (단일 정의, '일터를 매개로 포괄')	다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 일하고 보수 등을 받는 사람 (단일 정의, 하위 유형 구분 없음)	다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 일하고 보수 등을 받는 사람 (단일 정의, 하위 유형 구분 없음)
'사업자' 정의	일하는 사람으로부터 노무를 제공받아 사업을 하는 자	가. 직접 보수를 지급하는 자 나. 소개·알선자로서 보수 결정 등에 영향을 미치는 자	가. 직접 보수를 지급하는 자 나. 소개·알선 사업자로서 보수 결정 등에 영향을 미치는 자	가. 직접 보수를 지급하는 자 나. 소개·알선 사업자로서 보수 결정, 노무제공 조건 등에 영향을 미치는 자
'일터' 정의	별도 정의 없음	가장 상재: 일하는 장소, 보수수령·휴식·식사·화장실·탈의실 장소, 이동·교육·행사 장소, 온라인 소통 공간(전기통신·정보통신망 포함)	업무 관련 모든 물리적·사회적 공간(온라인 포함)	업무 관련 모든 물리적·사회적 공간(온라인 포함)
계약 용어	'노무공급계약'	'계약' (별도 용어 미사용)	'노무제공계약'	'노무제공계약'
적용범위 제한	제2조제1호나목(비근로자)에 대해 대통령령으로 일부 적용 제외 가능	다른 사람의 일을 상시적으로 제공받는 일터의 경우 대통령령으로 일부 적용 제외 가능	별도 제한 없음	별도 제한 없음

10) 제22대 국회에 「일하는사람기본법」 관련 주요 4개 법안은 김주영 의원안(의안번호 220069), 이용우 의원안(2205101), 김태선 의원안(2215591), 박홍배 의원안(221619)이 순차적으로 발의되었음.

구분	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
기본법 상위 규정	다른 법률 제개정 시 이 법에 부합하도록 규정(제3조①)	다른 법률 제개정 시 이 법에 부합하도록 규정(제4조①)	다른 법률 제개정 시 이 법에 부합하도록 규정(제3조①)	다른 법률 제개정 시 이 법에 부합하도록 규정(제3조①)
보충적 적용	다른 법률에서 규정한 경우를 제외하고 이 법 적용. 다만 다른 법이 유리한 경우 그 법 적용(유리원칙)	다른 법률에 우선 적용+ 유리원칙 있음 (가장 강한 순위: '우선하여 적용')	다른 법률에서 규정한 경우를 제외하고 이 법 적용(유리원칙 없음)	다른 법률에서 규정한 경우를 제외하고 이 법 적용(유리원칙 없음)

다. 일하는 사람의 권리 보장 내용 비교

- 일하는사람 권리는 권리 조항의 각 영역(8개-10개 내외)별로 세부 내용에 차이가 있으면 일반적으로 헌법 규정 조항이나 보편적으로 노동자의 기본적 권리 다수가 포함되어 있음([표9]~[표14] 참조).
- 첫째로, 권리 조항은 균등처우, 계약 및 보수, 경력증명, 안전·건강·성희롱·괴롭힘 등의 영역으로 제시되어 있음. 특히 노동계 및 당사자들이 주요하게 강조된 계약해지 및 보수, 경력증명서 내용 등이 담겨 있음.
- 더불어 노동자 안전 및 건강, 휴일휴식 조항이 모두 법률 조항에 포함되어 있고, 최근 발의한 박홍배 의원안에는 ‘연결되지 않을 권리’(Right to Disconnect)와 ‘감정노동’(emotional labor)과 같은 새로운 노동현상을 반영한 조항들이 추가되었음.

[표9] 22대 국회 「일하는사람기본법」 4개 법률 - 권리 선언 및 균등처우

구분	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
권리 목록 조항	별도 권리 목록 없음(개별 조항으로 보호)	제7조에9개 권리 명시 (인적·안전건강·보수휴식·폭언폭행금지·부당지시거부·의사결정참여·산재보상·실업안전·직업능력개발)	제4조에8개 권리 명시(준엄·안전·공정계약·사회보장·일생활균형·직업능력·정보·단체결성)	제4조에10개 권리 명시(김태선안8개+사생활·개인정보·보호+모성보호·돌봄 권리 추가)
균등처우	제9조: 성·국적·신앙·혼인상지 위·사회적신분·노무제 공형태·계약유형 등을 이유로 차별 금지	제8조: 성·국적·신앙·혼인상지 위·임신출산·장애·사회적신분·일의 종류나 형태·계약유형 (임신출산 장애를 명시적으로 포함)	제7조: 성별·종교·장애·연령·인종·지역·사회적신분·고용형태 등을 이유로 차별 금지	제7조: 성별·종교·장애·연령·인종·지역·사회적신분·고용형태 등을 이유로 차별 금지

[표9] 22대 국회 「일하는사람기본법」 4개 법률 - 계약·보수·해지

구분	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
서면계약	제10조: 계약당사자, 노무내용, 보수, 기간	제9조: 7개 항목(가장 상세)	제10조: 계약당사자, 노무내용,	제10조: 김태선안과 동일

구분	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
	해지사유 절차, 휴식 등6개 항목 명시	계약당사자, 일의 내용, 보수(지급기준 시기·구상·계산방법), 보수 외 금품, 기간, 해지사유 절차이의제기 절차, 대통령령 사항	보수(구상·계산·산정기간·지급방법·시기), 대통령령 사항	
계약해지 제한	제11조 '특별한 사유 없이' 의사에 반한 해지·변경·불이익 조치 금지	제10조 '정당한 이유 없이' 해지·변경·불이익 조치 금지+ 계약 외 업무 요구 금지	제11조 '합리적 이유 없이' 일방적 변경·해지 금지+ 계약 외 업무 요구 금지	제11조 김태선안과 동일
보수 지급	제12조: 통화 직접 전액 지급, 제3자 지급 관행 인정, 해지 시 보수 정산 사전 협의	제11조: 통화 직접 전액 지급+ 해지 시 정산 사전협의	제12조: 정해진 시기에 직접 통화로 전액 지급, 단체협약으로 일부 공제 가능	제12조: 김태선안과 동일
경력증명서	제10조③: 일하는 사람 요구 시 경력증명서 등 발급 의무	제12조: 5년 소멸시효(독자적 규정)	별도 규정 없음(제26조 경력관리 지원 제도로 대체)	별도 규정 없음(제27조 경력관리 지원 제도로 대체)

[표10] 22대 국회 「일하는사람기본법」 4개 법률 - 안전·건강·성희롱·괴롭힘

구분	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
성희롱 금지	제15조: 사업자·임원·일하는 사람 간 금지, 관련 법령 또는 대통령령에 따라 조치	제18조: '성적 자기결정권' 침해 금지, 남녀고용평등법 제14조 준용 조치 의무	제8조①제1호: 누구든지 금지, 예방 지침 마련 노력의무, 피해자 불리처우 금지	제8조①: 누구든지 금지, 예방 지침 마련 노력의무, 피해자 불리처우 금지
괴롭힘 금지	제16조: 사업자·임원·일하는 사람 간 금지, 근로기준법에 따른 조치	제19조: '모든 괴롭힘' 금지, 근로기준법 제76조의3 준용 조치 의무	제8조①제2호: 누구든지 금지(성희롱과 통합 규정)	제8조①: 성희롱·괴롭힘 통합 규정
산업재해예방	제17조: 산안법 미적용 대상에 대해 산안법에 준하는 조치 의무(사업주)	제14조: 안전·건강하게 일할 권리+ 직업중지권+ 작업중지 불이익 금지+ 국가 비용지원	제9조: 사업자의 안전·건강 조치 의무+ 국가의 산안법 적용 확대 노력+ 비용 지원	제9조: 김태선안과 동일
휴무·휴식	제13조: 근로기준법에 따른 휴무 보장(비적용자는 노력의무)	제13조: '선택 권리' + 1년 이상 근무자 연간15일 이상 휴식일 보장	제9조①에 포함(적정 휴식)	제9조①에 포함(적정 휴식)
임산부 보호	제14조: 근로기준법·남녀고용평등법에 따른 휴가·휴직 보장(비적용자 노력의무)	제17조: 모성보호·자녀돌봄 일가정양립 지원받을 권리+ 불이익 금지+ 국가 비용지원	제14조②: 모성보호·일가정양립 관계법령 준수	제14조②: 모성보호·일가정양립 관계법령 준수
고객 등 제3자 폭언·폭행 보호	별도 규정 없음	별도 규정 없음	별도 규정 없음	제8조②: 고객 등 제3자 폭언·폭행·괴롭힘으로부터 보호+ 업무중단 전환 등 보호조치 의무

구분	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
연결되지 않을 권리	별도 규정 없음	별도 규정 없음	별도 규정 없음	제8조③: 업무시간 외 전화·문자·SNS 등을 통한 업무지시로부터 연결되지 않을 권리

○ 둘째로, 일하는사람 권리는 권리 조항에서 헌법(33조)와 ILO의 결사의 자유(87호) 항목과 관련된 조항도 각 법률에 적시되어 있음.¹¹⁾ 주요 법률에서 벌칙조항과 분쟁 해결 및 조정신청 규정도 노동위원회 등을 통해 그 규정을 적시해두어, 향후 노동위원회 내에서 해당 규정을 마련하여 실효성을 높이는 것이 필요함([표11]).

[표11] 22대 국회 「일하는사람기본법」 4개 법률 - 결사의 자유·분쟁해결·불이익처우 금지

구분	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
단체결성·가입	제19조: 단체 결성·가입+ 사업자에 대한 협의요청권+ 협약·협정의 구속력+ 공정거래법 적용 배제	별도 규정 없음	제16조: 단체 결성·가입(협의요청권·협약·효력·공정거래법 배제 없음)	제16조: 김태선안과 동일
분쟁해결 기구	제20조: 노동위원회 조정+ 차별시정+ 부당해지 구제 신청	제21조: 일의 내용·보수·일터 환경에 관한 의사결정 참여·대표 권리	제24조: 분쟁조정위원회(노동위원회 내) 계약체결·보수·해자비용·분쟁 등 조정, 조정조서=민법상 화해 효력	제25조: 분쟁조정위원회(노동위원회 내) 김태선안과 동일 구조, 조정조서=재판상 화해 효력
분쟁조정 신청기한	별도 규정 없음	별도 분쟁조정기구 없음(시정조치로 대체)	위반행위일로부터3개월	위반행위일로부터6개월
불이익처우 금지	제24조②: 신고를 이유로 한 부당해지 등 금지	해당 없음	제17조: 권리행사를 이유로 한 불이익 조치 금지	제17조: 김태선안과 동일
벌칙	별도 벌칙 없음(시정명령 중심)	제10조①: 정당한 이유 없는 불이익 금지+ 제14조③: 작업중지 불이익 금지+ 제16조②: 사회보험 가입 불이익 금지+ 제17조②: 모성보호 불이익 금지+ 제24조②: 신고 불이익 금지	제33조: 불이익처우 위반 시500만원 이하 과태료	제34조: 불이익처우 위반 시500만원 이하 과태료
손해배상	별도 규정 없음	제27조: 신고 이유 불이익조치 시2,000만원 이하 과태료 (4개 안 중 최고액)	별도 규정 없음	제18조: 사업자 의무 위반 시 손해배상 책임+ 이행청구권+ 소멸시효(3년/10년) + 면책특약 무효

11) 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약, 1948(ILO 협약 제087호) Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948 (ILO No. 087) (<https://uhr.humanrights.go.kr/pub/uhrrstd/997>)

- 셋째로, 일하는사람 권리는 권리 조항에서 정보접근, 사회보험, 직업능력개발, 경력관리 지원과 같은 변화하는 노동환경에 조응하는 사항들이 핵심적으로 포함되어 있음. 특히 고용형태 다변화 시기에 고용·사회안전망과 연결된 사회보험 가입과 국가 지원 조항이 포함되어 있음. 이를 위해서는 향후 4대 사회보험의 개별 법률의 개정을 통해 ‘소득기반 전국민 사회보험제도화’를 추진해야 함([표12]).

[표12] 22대 국회 「일하는사람기본법」 4개 법률 - 정보 접근·경력관리·사회보험

구분	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
정보 접근수정	별도 규정 없음	제15조: 본인 정보 접근·이용+ 수정 요청+ 사업자 응할 의무	제15조: 본인 정보 접근·이용+ 수정 요청	제15조: 김태선안과 동일
사회보험	제5조③: 사업자 비용부담 의무	제16조: '가입할 권리로 규정+ 불이익 금지+ 국가 비용지원	제14조: 관계법령 준수 의무	제14조: 김태선안과 동일
직업능력개발	제4조③: 국가·지자체의 훈련 실시 의무	제20조: 국가의 훈련 실시·지원 의무	제4조6호(권리)+제21조6호(복지사업)	제4조6호(권리)+제22조6호(복지사업)
경력관리 지원	별도 규정 없음	별도 규정 없음	제26조: 경력기록·증명·시스템 구축	제27조: 김태선안과 동일

- 넷째로, 일하는사람 권리는 권리 조항에서 정책심의 자문 및 이행과 점검과 같은 역할을 할 수 있도록 하는 심의기구와 지원계획, 실태조사, 감독·시정, 지원기구(재단, 공제회, 센터) 등이 포함되어 있음. 특히 기존 고용정책기본법에서와 같이 주요 정책을¹²⁾ 정책에 이해당사자가 참여하여 논의할 수 있도록 규정하고 있음([표13]).

[표13] 22대 국회 「일하는사람기본법」 4개 법률 - 국가·지방자치단체 지원 체계 비교

구분	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
정책 심의 기구	제8조: 정책조정심의위원회(고용노동부, 15인, 노사정 동수)	별도 규정 없음	제20조: 정책심의위원회(고용노동부장관 소속)	제21조: 김태선안과 동일
지원계획 수립	별도 규정 없음	별도 규정 없음	제18조: 지원계획 수립(주기 미지정)	제19조: 김태선안과 동일

12) 현재 「고용정책기본법」 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 구성되어 있는 경우에는 이를 지역고용심의회로 볼 수 있다.

구분	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
실태조사	별도 규정 없음	별도 규정 없음	제19조: 현황·환경·처우 실태조사	제20조: 김태선안과 동일
권리지원재단	별도 규정 없음	별도 규정 없음	제28조: 권리지원재단 설립(필수, '설립한다')	제29조: 재단 설립(임의, '설립할 수 있다')
공제회	제28조: 설립 가능(고용노동부장관 허가)	별도 규정 없음	제27조: 설립 가능(주무관청 인가, 비영리법인)	제28조: 김태선안과 동일
표준계약서	제22조: 고용노동부장관이 개발·보급	제23조: 고용노동부장관이 개발·보급	제23조: 국가가 마련·권장+ 사용자 행정 지원+ 공공기관 활용	제24조: 김태선안+ 조달 입찰 가점·고용지원금 우대 인센티브
보호지침	제21조: 업종별·방식별 보호지침 작성·보급	제22조: 권리 보장 지침 제정·정기 개정·보급	별도 규정 없음	별도 규정 없음
감독·시정	제23~25조: 근로감독관 임검권+ 시정명령+ 행정지도	제25~26조: 지도와 명령+ 시정조치 명령	제29조: 행정지도(비권력적)	제30조: 행정지도(비권력적, 행정절차법 준용)
감독기관 신고	제24조: 위반사실 신고 가능+ 신고 이유 부당해지 금지	제24조: 근로기준법 제104조 준용 신고+ 신고 이유 불이익 금지	별도 규정 없음	별도 규정 없음
조례 제정	제27조: 지자체 조례 가능	별도 규정 없음	제30조: 지자체 조례 가능	제31조: 지자체 조례 가능

IV. 맺음말 - 향후 법제도 과제

1. 주요 법안 비교 및 과제

- 요약하면 현재 22대 국회 발의 된 일하는사람기본법 관련 주요 4개 법안은 '일하는 사람'의 보편적 보호라는 공통 목적을 공유하면서도, 입법 전략·보호 수단·이행 강제력에서 유의미한 차이를 보임. [표14]에서 확인 가능하듯 4개 법안은 (1)입법 방향, (2) '일하는 사람' 정의 방식, (3)보호의 강도, (4)이행 강제 수단, (5)결사의 자유 보장 수준, (6)지원 인프라, (7)고유 특징에 있어 공통점과 차이점이 확인됨.

[표14] 22대 국회 「일하는사람기본법」 4개 법률 - 주요 특징 비교 분석

분석 항목	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
1. 입법 방향	기존 노동법 체계의 보충적 기본법.	권리 선언 중심의 기본법.	권리 선언+구체적 보장+국가 지원을	김태선안의 골격을 계승하면서

분석 항목	김주영 의원안	이용우 의원안	김태선 의원안	박홍배 의원안
	근로기준법 등 기존 법률의 구조를 존중하면서 보호 범위를 확대하는 접근	일하는 사람의 기본권을 폭넓게 선언하고 구체적 보호도 병행	결합한 종합적 기본법, 분쟁조정 및 재단 설립 등 제도 인프라 포함	손해배상청구·이행청구 등 민사적 구제와 연결되지 않을 권리 등을 강화한 확장형 기본법
2. '일하는 사람' 정의 방식	근로자+비근로자(독립 노무제공자)를 이원적으로 구분하여 적용 차별화 가능	포괄적 단일 정의, '일터'를 매개로 보호 범위 설정	포괄적 단일 정의(하위유형 구분 없음)	포괄적 단일 정의(하위유형 구분 없음)
3. 보호의 강도	의무·금지 규정 중심(서면계약, 부당해지 금지, 성희롱·괴롭힘 금지), 비근로자에 대해서는 '노력의무' 병기	권리 선언+구체적 의무(서면계약, 보수 시효5년, 쉼 권리15일, 직업증지권) 병행	의무 규정+권리 선언+분쟁조정+과태료, 성희롱·괴롭힘은 누구든지 금지로 적용 범위 확대	김태선안 수준+손해배상청구권+이행청구권+면책특약 무효까지 규정하여 실효성 강화
4. 이행 강제 수단	근로감독관 임명·시정명령+행정지도	지도와 명령+시정조치+과태료2,000만원(최고액)	행정지도(비권력적) + 과태료(500만원)	행정지도(비권력적) + 과태료(500만원) + 민사적 손해배상·이행청구
5. 결사의 자유 보장 수준	가장 강력: 단체결성·가입+협약요청권+협약의 구속력+노무제공계약 변경청구권+공정거래법 적용 배제	참여와 대표 권리(유일): 의사결정 참여·대표권	단체결성·가입 권리만 규정	단체결성·가입 권리만 규정
6. 지원 인프라	정책조정심의위원회+공제회+보호지침·표준계약서	보장지침+표준계약서+지도명령·시정조치	정책심의위원회+실태조사+분쟁조정위+공제회+권리지원재단+표준계약서	김태선안과 동일 구조+표준계약서 사용 인센티브 강화(조달 가점 등)
7. 고유 특징	① 유리원칙 명시 ② 근로감독관 임검권 ③ 결사의 자유 가장 강력 ④ 사업자단체 개념 도입	① 보수 시효5년(유일) ② 쉼 권리15일 최소 보장 ③ 직업증지권(유일) ④ 참여와 대표 권리(유일) ⑤ 과태료2,000만원(최고) ⑥ 일터 정의 가장 상세 ⑦ 유리원칙+우선적용	① 8개 권리 명시적 선언 ② 권리지원재단(필수 설립) ③ 분쟁조정위원회 도입 ④ 정보접근·경력관리 규정	① 연결되지 않을 권리 ② 고객 등 제3자 폭언·폭행 보호 ③ 손해배상·이행청구권 ④ 면책특약 무효 규정 ⑤ 10개 권리 선언(최다) ⑥ 분쟁조정 신청기한6개월

○ 22대 국회 일하는사람기본법 주요 4개 법률을 향후 병합하여 처리 논의할 때 약 14가지 정도 주요 논의 사항들이 확인됨([표15]). 물론 모든 법률 조항을 기계적으로 병합 논의할 필요성은 없고, 일부 사항은 향후 개별 법률의 개정이나 정책을 수립하면서 반영될 사항들도 있음. 다만, 국정과제 포함된 산재보험 및 사회보험이나 남녀고용평등법(출산육아돌봄) 등의 영역은 의무조항을 통한 사회적 수용성을 높일 필요성이 있음.

[표15] 22대 국회 「일하는사람기본법」 4개 법률 - 향후 법률 제정 검토 사항

영역	주요 법률안 비교
1. '일하는 사람' 정의 통일	김주영안은 근로자와 비임금근로자를 이원적으로 구분(기목·니목)하여 보호 수준을 차등화할 수 있도록 설계한 반면, 나머지 3개 안은 단일 포괄 정의를 채택하고 있다. 통합 시(1) 포괄적 단일 정의 채택 시 기존 근로기준법상 근로자외의 보호 수준 충돌 문제, (2) 이원적 정의 유지 시 '니목' 해당 여부를 둘러싼 분쟁 가능성을 검토해야 한다. 특히 '다른 사람의 노무를 통상적으로 이용하지 아니하는 자'라는 기준의 구체적 판단 기준이 대통령령에 위임될 경우 보호 범위가 크게 달라질 수 있다.
2. 사업자 정의 확대 여부	김주영안은 사업자를 '노무를 제공받아 사업을 하는 자'로 정의하나, 이용우·김태선·박홍배안은 '소개알선 사업자'까지 포함한다. 플랫폼 노동 보호의 실효성 측면에서 중개 플랫폼의 사업자 포섭 여부가 핵심 쟁점이 될 것이며, 사업자 범위 확대 시 기존 근로기준법·직업안정법 등과의 체계 정합성 점검이 필요하다.
3. 유리원칙과 우선적용의 방식	김주영안과 이용우안은 모두 유리원칙을 규정하되, 이용우안은 더 나아가 '다른 법률에 우선하여 적용'이라는 강한 우위 규정을 두고 있다. 김태선·박홍배안은 유리원칙을 두지 않는다. 통합 시 (1) 유리원칙의 포함 여부, (2) '우선 적용'과 보충적 적용의 선택, (3) 기존 노동관계법과의 충돌 가능성을 면밀히 검토해야 한다.
4. 결사의 자유와 참여 권리	김주영안은 협의요청권·협약구속력·계약변경청구·공정거래법 적용 배제까지 규정하여 단체교섭에 준하는 집단적 권리를 보장하고, 이용우안은 의사결정 참여·대표 권리를 독자적으로 규정한다. 김태선·박홍배안은 단체결성·가입만 규정한다. 통합 시(1) 공정거래법 적용 배제의 범위, (2) 기존 노조법과의 관계, (3) 참여·대표권의 구체적 행사 방법을 조율 검토 과제
5. 분쟁해결 체계 설계	김주영안은 노동위원회 차별시정·부당해지 구제, 이용우안은 시정조치 명령, 김태선·박홍배안은 분쟁조정위원회를 각각 규정한다. 통합 시(1) 분쟁조정과 행정적 구제(시정명령)의 병존 구조, (2) 분쟁조정 신청기한(3개월 vs 6개월), (3) 조정조서의 효력(민법상 화해 vs 재판상 화해)을 결정 검토
6. 이행 강제 수단과 과태료 수준	과태료 수준이 이용우안 2,000만원, 김태선·박홍배안 500만원, 김주영안 과태료 없음으로 큰 차이가 있다. 또한 김주영안·이용우안은 시정명령이라는 강력한 행정적 수단을, 김태선·박홍배안은 비권력적 행정지도를 규정한다. 박홍배안은 민사적 손해배상·이행청구까지 추가한다. 통합 시(1) 과태료 적정 수준, (2) 시정명령 vs 행정지도의 선택, (3) 손해배상 규정 포함 시 기존 민법과의 관계를 정리 검토
7. 쉼 권리와 보수 시효	이용우안은 '1년 이상 일한 사람에게 연간 5일 이상의 휴식일 보장'과 '보수 청구 시효 5년'이라는 구체적인 기준을 독자적으로 규정한다. 통합 시 이 수치적 기준의 포함 여부, 기존 근로기준법상 연차휴가(15일)와의 관계, 민법상 임금채권 시효(3년)·근로기준법상 시효(3년)와의 정합성 검토
8. 작업중지권	이용우안만이 안전과 건강의 유지에 위험이 예상되는 합리적 사유가 있는 경우 일을 중지할 권리를 명시하고 작업중지 이유 불이의 금지를 규정한다. 산업안전보건법상 작업중지권은 근로자에 한정되므로, 통합법에 이를 포함하면 비근로자 일하는 사람에게도 작업중지권이 확대되는 효과가 있다. 요건('합리적 사유')의 해석 기준과 남용 방지 장치를 함께 검토
9. 연결되지 않을 권리와 제3자 폭력 보호	박홍배안에만 규정된 '연결되지 않을 권리(제8조3)'와 '고객 등 제3자 폭언·폭행 보호(제8조2)'는 EU 등 해외 입법례에서 확산되는 추세이다. 통합 시 이들 권리의 포함 여부와 구체적 위반 시 제재 수단의 실효성을 검토
10. 일터 정의의 범위	이용우안은 '일터'를 일하는 장소뿐 아니라 보수 수령·휴식·식사 장소, 이동·교육 행사 장소, 온라인 소통 공간까지 매우 상세하게 정의한다. 김태선·박홍배안은 '물리적·사회적 공간(온라인 포함)'으로 간결하게 정의하고, 김주영안은 일터를 별도 정의하지 않는다. 통합 시 일터 정의의 상세도에 따라 성희롱·괴롭힘 등의 적용 범위가 달라지므로 적정 수준 검토

영역	주요 법률안 비교
11. 권리지원재단의 설립 방식	김태선안은 재단을 '설립한다'(필수), 박홍배안은 '설립할 수 있다'(임의)로 규정한다. 이용우안·김주영안에는 재단 규정이 없다. 통합 시(1) 재단의 필수/임의 설립 여부, (2) 재단과 기존 지식채 노동권익센터의 역할 분담, (3) 이용우 의원의 별도 시행법(의안번호15192)에 규정된 노동권익센터와의 관계 검토
12. 대통령령 위임 범위	4개 법안 모두 다수의 세부 사항을 대통령령에 위임하고 있다. 통합 시(1) 적용범위 제한(김주영안이 이용우안의 적용 제외 대통령령), (2) 서면계약 기재사항, (3) 위원회 구성·운영, (4) 분쟁조정 절차, (5) 공제회 인가 요건 등에 대한 위임 범위의 구체성을 확보하여 포괄위임금지 원칙에 저촉되지 않도록 검토
13. 기존 개별법에서의 개선과제 모색	통합법 제정 시 근로기준법·산업안전보건법·남녀고용평등법·직업안정법·노동조합법·산재보험법·고용보험법 등 기존 개별법과의 개선 과제 검토가 요구된다. 향후 기본법이 (1) 특수형태근로종사자 관련 산재보험법·고용보험법 규정과의 중복, (2) 산업안전보건 및 남녀고용평등법 등 개별 법률 개정 영역 검토
14. 시행시기 및 경과조치	김주영안은 공포 후 6개월, 나머지 3개 안은 공포 후 1년을 시행시기로 정한다. 통합법의 시행시기는 대통령령 제정 소요기간, 분쟁조정위원회·권리지원재단 설치 준비기간, 사업자의 준비기간 등을 고려하여 결정하되, 권리 보장 규정과 제도 인프라 규정의 시행시기를 단계적으로 구분하는 방안도 검토

2. 향후 개별 입법 개선 방향 과제

- 현재 일하는사람기본법 제정 발의 조항 중 **이행제고 되기 위해서는 ‘노력’ 조항보다 ‘당연’ 조항의 규정으로 담겨야 할 필요성**이 있는 것은 의무 조항으로 개정이 필요함. 더불어 **각각 개별 법률(산업 및 사회정책: 고용노동부, 보건복지부, 기획재정부, 공정거래위원회, 성평등가족부 등)을 기본법과 연동하여 국회와 정부가 향후 추진 진행되어야 함.** 대표적으로 **근로자 추정 조항, 산업안전 및 사회보험 적용 확대 등이 기본법과 맞물려 연계 법안과 정책이 수립 진행되어야 함.**
- 그동안 노동계에서는 산재예방을 위한 산업안전보건법(위험성평가, 감정노동), 갑질방지 위한 근로기준법(직장내 괴롭힘금지법), 사회보험법에서 근로자와의 차별을 지원(경감조치, 두루누리사회보험), 노동시장 소득양극화 해소 위한 최저임금법(최저보수제 및 단가), 평생교육과 노동시장 이동성을 고려한 국민평생직업능력개발법의 지원(교육훈련, 경력증명 인정) 등이 포함될 것을 요구한바 있음.

「일하는사람권리보장기본법」 연동 유관 법률 개정 영역 예시

현행 법령	개정 조항(적용, 추가)
(1) 산업안전보건법 개정(동 시행령 포함)	* 산업안전보건법(41조 감정노동 포함) 적용

현행 법령	개정 조항 (적용, 추가)
(2) 근로기준법 개정(동 시행령 포함)	* 특례 조항 76조2와 3 괴롭힘 조항 연동 적용
(3) 고용-산재보험 법률 개정(동 시행령 포함)	* 특례 조항 연동 적용, 부분실업급여 도입
(4) 남녀고용평등 및 일가정양립 법률 개정(동 시행령 포함)	* 출산육아급여, 난임불임, 돌봄 조항 개정(동 시행령 포함)
(5) 국민평생직업능력개발법(동 시행령 포함)	* 직업훈련(내일배움카드 개편 연동), 학습휴가, 경력발급(직무인정)
(6) 근로복지기본법(동 시행령 포함)	* 금융, 주거 등 여타 지원 조항 적용 ¹³⁾

▶ **사회보험 가입 확대**

- * 사회보험 당연가입, 출산육아돌봄, 상병수당 확대
- * ‘부분실업급여 제도’(partial unemployment benefit)

▶ **수수료 관련 정책 유도**

- * 적정 플랫폼 수수료 검토, 종사자 수수료 부담 완화 유도
- 수수료 조사 및 공개 제도 개선, 투명한 수수료 협상 지원

▶ **공정거래협약 추진**

- * 플랫폼 중개업 기업(크몽, 숭고 등)과 플랫폼노동 단체 간 공정거래협약 상호 이익 증진, 이행 상황 따라 직권조사 면제 등 혜택 제공

○ 더불어 일하는사람권리보장기본법의 취지가 보편적 노동기본권과 사회보장이 모든 일하는사람들에게 차별없이 권리가 보장되어야 한다는 것을 상기하면, **국제노동기구(ILO)의 최저기준선**을 우리 사회에 제도화하기 위한 방향 속에서 기준선이 되어야 함.

13) 2020년 12월 8일 「근로복지기본법」 개정(시행 21.8.17을 통해 제95조의2(특수형태근로종사자 등에 대한 특례) ① 국가 또는 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 대상으로 근로복지사업을 실시할 수 있다.

1. 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 사용하지 아니하고 자신이 직접 노무를 제공하여 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람
2. 「산업재해보상보험법」 제124조제1항에 따른 중·소기업 사업주(근로자를 사용하는 사업주는 제외한다)
- ② 제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 실시할 수 있는 근로복지사업은 다음 각 호와 같다. 다만, 지방자치단체가 실시할 수 있는 근로복지사업은 제4호의 근로복지사업으로 한정한다.
 1. 제19조부터 제21조까지에 따른 생활안정 및 재산형성 지원
 2. 제22조부터 제27조까지에 따른 신용보증 지원
 3. 제31조에 따른 민간복지시설 이용비용의 지원
 4. 제1항제1호에 해당하는 사람 중 다수 이용자의 요청에 따라 배달, 운전 등 대통령령으로 정하는 노무를 제공하는 사람이 이용할 수 있는 휴게시설의 설치·운영. 이 경우 휴게시설은 화장실 등 대통령령으로 정하는 부대시설을 갖추어야 한다.
- ③ 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제2조제1호에도 불구하고 제2항제1호부터 제3호까지에 따른 근로복지사업을 실시할 때에는 그 사업의 근로자로 본다. <신설 2021. 8. 17.>
- ④ 국가 또는 지방자치단체는 제2항제4호에 따라 설치한 휴게시설을 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 법인 또는 단체에 운영을 위탁하고, 운영에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

「일하는사람권리보장기본법」 연동 향후 유관 법률 개정 영역 예시

사회보장 정책 분야	제102호 협약(1952)	분야별 협약 기준들
의료	제2절	제130호 협약(1969)
상병급여	제3절	제130호 협약(1969)
실업급여	제4절	제168호 협약(1988)
노령급여	제5절	제128호 협약(1967)
산업재해급여	제6절	제121호 협약(1964)
가족급여	제7절	-
모성급여	제8절	제183호 협약(2000)
장애급여	제9절	제128호 협약(1967)
유족급여	제10절	제128호 협약(1967)

[참고자료] 프리랜서 실태조사 주요 현황과 특징

- 최근 몇 년간 조사결과를 비교하면 다수의 플랫폼노동·프리랜서는 현재의 일을 하기 전에 종사상 지위는 임금노동자이거나 프리랜서 혹은 비경제활동(학생, 무직, 가사 등)도 적지 않은 비중을 차지하고 있음.
- 현재의 일을 선택한 이유는 ‘하고 싶은 일’과 ‘자유로운 일자리 선택’ 이 가장 많았음. 한편 2023년 기준 프리랜서의 1주 평균 노동시간은 33시간 전후였고, 월 평균 소득은 180만원~220만원 내외로 최저임금 전후 상황.

[부표1] 플랫폼노동·프리랜서 주요 실태조사 : 경제활동, 노동시장 상황

구분		지자체 설문조사	정부 설문조사	민간 설문조사
		A 기초 지자체 (2022년, 450명)	고용노동부 (2020년, 1천명)	우분투재단 (2023년, 512명)
이전 경제 활동 지위	비경제활동인구	20.2%	32.8%	15.9%
	정규직	35.6%	36.1%	29.4%
	비정규직	21.5%	19.9%	12.5%
	프리랜서/자영업자	22.7%	11.2%	22.4%
노동환경 만족도	월평균 소득	223만원	183만원	180.2만원
	1주 노동시간	36.7시간	33.3시간	33시간
	프리랜서 활동기간	5.1년	5.6년	5.9년
	일을 선택한 이유 (1순위)	독립성/더 많은 소득 35.6% 자유로운시간24.4% 일자리 특성 14.6%	자유로운 시간활용 39.7% 직업특성 22.5% 일자리부족 8.1%	하고 싶은 일 27.9% 자유로운 시간활용 25.8% 원하는 일 13.5%
	사업자등록증 소유	23.5%	15.7%	-
	노동조건 및 노동환경 만족도	53.8점	55.6점	-
사회보험 미가입 현황	국민연금	28.4%	34.1%	30.7%
	건강보험	9.9%	26.4%	8.8%
	고용보험	70.9%	90.3%	81.3%
	산재보험	69.1%	75.2%	84.7%

- 최근 플랫폼노동·프리랜서 실태조사 결과를 보면, 계약 및 과업이행 과정에서 ‘계약’, ‘보수’, ‘노동인권’ 침해 문제들이 주로 제기되고 있는 상황이며, 주요 문제들은 거의 개선되지 않고 있음.

- * 작업 내용 부당 변경/계약조건 이외 작업 요구 : 10명 중 2명~3명
- * 계약조건 강요나 지속적인 수정 : 10명 중 2명
- * 계약된 보수의 지연 지급 : 10명 중 3명
- * 임금체불과 같은 보수 미지급 : 10명 중 1명

[부표2] 프리랜서 주요 노동시장 상황과 특징 : 계약 및 과업이행 관련 피해 경험

부당 대우 유형		지자체 실태조사	정부 실태조사	민간 실태조사
		A지자체 (2022년, 450명)	고용노동부 (2020년, 1천명)	우분투재단 (2023년, 512명)
계약 관련	작업 내용의 부당한 변경 (일의 범위, 일정 변경 등)	23.2%	23.8%	38.5%
	계약조건 외의 작업 요구	20.5%	29.0%	25.2%
	일방적인 계약조건 강요	16.5%	14.1%	11.9%
	계약종료 이후에도 지속적인 재작업 및 수정 요구	21.2%	21.4%	17.8%
보수 관련	계약된 보수 지연 지급	24.7%	30.6%	29.5%
	시장가격 또는 공식적인 거래 보수· 단가 비해 낮게 책정	18.5%	-	-
	정산 자료 미공개	13.6%	14.3%	17.2%
	프로젝트 연장(추가작업)에 대한 추가 보수 미지급	13.1%	14.2%	-
	계약된 보수 미지급	10.9%	11.9%	11.3%
	계약된 보수의 일방적 삭감	10.6%	13.9%	14.3%
인권 침해	폭언	17.5%	13.2%	8.0%
	폭행	2.2%	1.6%	1.6%
	성희롱·폭력	5.9%	4.3%	6.3%
	괴롭힘	6.9%	10.2%	6.3%

주 : 노동부 전국 실태조사(2020)는 부당행위 유형험 질문에 대해서 1년의 기간 제한을 했다. 유니온센터 실태조사(2023)에서는 일방적 계약해지 14.8%, 일방적 기간 연장 9.8% 문항이 추가되었음

- 2025년 2월 노동정책 선호도 조사(엠브레인 리서치) 결과, 플랫폼노동·프리랜서 등의 사회안전망 확대 다수 차지, 취약층의 산업안전보건법 확대, 상병수당 도입, 직업훈련 확대, 출산육아돌봄 적용 등이 필요성이 높았음.¹⁴⁾

14) 김종진(2025), 「2025년 노동정책 방향과 의제 검토 I :제도적 보호의 개별 의제 인식조사 결과」, 《이슈와쟁점》, 제51호, 일하는시민연구소·유니온센터.

[부표3] 노동정책 '개별 의제' 도입 지향 - 집단별 상위 7개(점수: 0점-100점)

순위	여성 노동자		청년 노동자 (19-34세)		저임금 노동자 (월 270만 원 미만)		비전형 노동자 (플랫폼노동·프리랜서)	
	과제	점수	과제	점수	과제	점수	과제	점수
1	취약층 산업안전보건법 확대적용	73.3	돌봄휴가10일유급 화	71.6	취약층 산업안전보건법 확대적용	72.4	취약층 산업안전보건법 확대적용	75.6
2	비정규직 사용 사유 규정	73.3	상병수당 도입	70.4	비정규직 사용 사유 규정	71.4	플랫폼노동, 프리랜서 직업훈련 확대	74.7
3	상병수당 도입	72.8	취약층 산업안전보건법 확대적용	69.7	상병수당 도입	71.4	상병수당 도입	73.0
4	근로기준법 5인미만 적용	71.7	비정규직 사용 사유 규정	69.7	근로기준법 5인미만 적용	70.1	비정규직 사용 사유 규정	73.0
5	플랫폼노동, 프리랜서 직업훈련 확대	70.0	새벽심야노동 규제	69	플랫폼노동, 프리랜서 직업훈련 확대	70.0	플랫폼노동, 프리랜서 출산육아돌봄 확대	72.1
6	플랫폼노동, 프리랜서 출산육아돌봄 확대	69.7	근로기준법 5인미만 적용	68.8	플랫폼노동, 프리랜서 출산육아돌봄 확대	69.3	플랫폼노동, 프리랜서 사회보험 확대	71.1
7	우울트라우마정 신건강확대	69.4	주4일제 도입	68.5	우울트라우마정신 건강확대	68.2	우울트라우마정신 건강확대	68.2

* 주 : 임금노동자와 비임금노동자 대상 노동정책 인식조사는 (주)엠브레인 리서치에 의뢰하여 2025년 2월 17일~24일(8일간 진행) 동안 임금노동자 및 비전형노동자(특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서) 대상 온라인 조사(N=1,123)로 진행되었음. 조사표본은 19세-60세 미만

연령, 성별, 지역, 고용형태 비례 할당(95% 신뢰수준, 표본오차 ±2.92%)했음.

* 자료 : 김종진(2025), 「2025년 노동정책 방향과 의제 검토 I :제도적 보호의 개별 의제 인식조사 결과」, 《이슈와쟁점》, 제51호, 일하는시민연구소·유니온센터.

[발표 2]

사회보장 관점에서 본 「일하는 사람 권리 보장 법률」 제정 의미와 과제

남재욱 | 한국교원대학교 교수

사회보장의 권리 관점에서 본 「일하는 사람 권리보장 법률」 제정 의미와 과제

남재욱 (한국교원대학교 교수)

1. 한국 사회보장제도와 사각지대 문제

한국의 사회보장제도에 관한 학술적·정책적 논의가 오랫동안 초점을 맞추어온 문제 중 하나는 사회보장제도의 사각지대다. 사회보험 중심의 한국 사회보장체계는 노동시장의 가장 취약한 계층까지 포괄하여 작동한 적이 없다. 제도 도입 이후 발전과정에서 점진적으로 그 적용범위를 넓혀 오긴 했지만, 동시에 사회보험 운영에 불리한 노동시장 구조변화의 영향으로 새로운 사각지대의 증가를 막기 어려웠기 때문이다. 물론 노동시장 구조변화에 따라 기존 사회보장제도의 보호를 받지 못하는 계층이 증가하는 것은 한국만의 문제가 아니다. 그러나 서구 복지국가에서 불안정 노동자의 사회보장 문제가 대개 ‘불충분한 보호’로 나타난다면, 한국의 사회보장 사각지대는 ‘보호로부터의 완전한 배제’를 초래한다는 경우가 많아 그 심각성이 더 크다.

한국에서 사각지대의 문제가 유독 큰 것은 후발산업국가이자 후발복지국가로서의 역사적 유산이다. 한국의 사회보장제도는 발전국가 시기 국가가 산업적으로 더 중요하다고 판단한 계층을 중심으로 도입되었다. 물론 이후 사회보험의 법적 적용범위는 점차 확대되어 모든 임금노동자와 국민연금과 건강보험의 경우 자영업자(지역가입자)까지 포괄하게 되었지만 법적 적용범위 확대가 곧 실질적으로 보호를 의미하지는 않는다. 표준적 계약 관계가 지배적인 포드주의 시대에 이미 사회보험의 범위를 완전히 확대한 서구 복지국가와 달리 사회보험의 법적 적용대상 확대가 노동시장의 비표준적 고용 증가와 중첩된 우리의 경우 사회보험의 ‘실질적’ 사각지대, 즉 법적 적용대상이지만 실제로는 제도가 적용되지 않는 사각지대 문제를 해

결하기 어려웠다.

비표준적 고용 외에 우리나라 사회보험이 실질적 적용범위를 확대하는데 걸림돌로 작용해 온 또 다른 문제는 높은 자영업 및 소규모 사업장 비중과 여기에서 나타나는 사회보험 사각지대다. 한국 노동시장의 자영업자 비중은 과거에 비해 낮아졌지만 여전히 취업자의 20%를 차지해 대부분의 고소득 국가보다 높고, 다른 국가들에 비해 소규모 사업장의 고용 비중이 매우 높다(고영선, 2024).¹⁵⁾ 문제는 다수의 소규모 사업장에 고용노동법제의 효력이 미치지 않는다는 것이다. 5인 미만 사업장에 일부 조항들이 적용되지 않는 근로기준법과 달리 우리나라의 사회보장법제들은 사업장 규모와 무관하게 의무적용 되지만, 실제로는 많은 소규모 사업장에서 사회보험 가입률이 뚜렷이 낮다. 자영업자 역시 국민연금의 의무가입대상이지만 납부예외 상태로 보험료를 납부하지 않는 이들이 절반에 이른다. 이는 비표준적 고용의 경우와 달리 소규모·영세 사업장에 근대적 노동계약이 제대로 작동하지 않은 문제라는 점에서 전근대적 고용관행의 문제로 볼 수 있다.

전근대와 탈근대의 문제가 중첩된 한국의 고용보험 사각지대에 대한 또 다른 도전은 비표준적 고용의 한 형태(‘특수형태근로종사자’, 이하 ‘특고’)이면서 최근 기술변화로 확대되고 있는(‘플랫폼 노동’) 디지털 시대의 새로운 불안정 노동이다. 기업이 고용을 외부로 ‘털어내기’ 시작한 것이 어제 오늘의 일은 아니지만, 인적용역사업소득자 870만이라는 숫자가 보여주는 것처럼 ‘노무제공자’ 혹은 ‘종속적(의존적) 계약자’ 등으로 불리는 ‘근로자와 자영업자 사이’ 노동은 점점 더 빠르게 증가하고 있다. 사회보장제도 관점에서 보면 이들은 대체로 임금노동자를 중심으로 발전해온 사회보험 체계와의 부정합 문제를 겪고 있으며, 임금노동자처럼 종속적·의존적이지만 자영업자처럼 사회보장제도에 불완전하게 통합되어 있다.

한국 사회보장체계의 핵심 문제인 사회보험 사각지대에는 근대적 노동관행이 작동하지 못하는 문제와 탈산업사회의 비표준적 고용에 대한 실질적 보호 부재 문제, 그리고 디지털 사회의 불안정 고용 문제가 중첩되어 있다. 그리고 가장 최근에 주목받고 있는 사회보험 사각지대이자 ‘일하는 사람 기본법’이 주된 대상으로 하는 특고, 프리랜서, 플랫폼 노동 등 고용관계 밖 노동자의 사회보험 배제에도 역사적으로 형성된 한국 사회보장의 중첩적 사각지대 문제가 동시에 작동하고 있다.

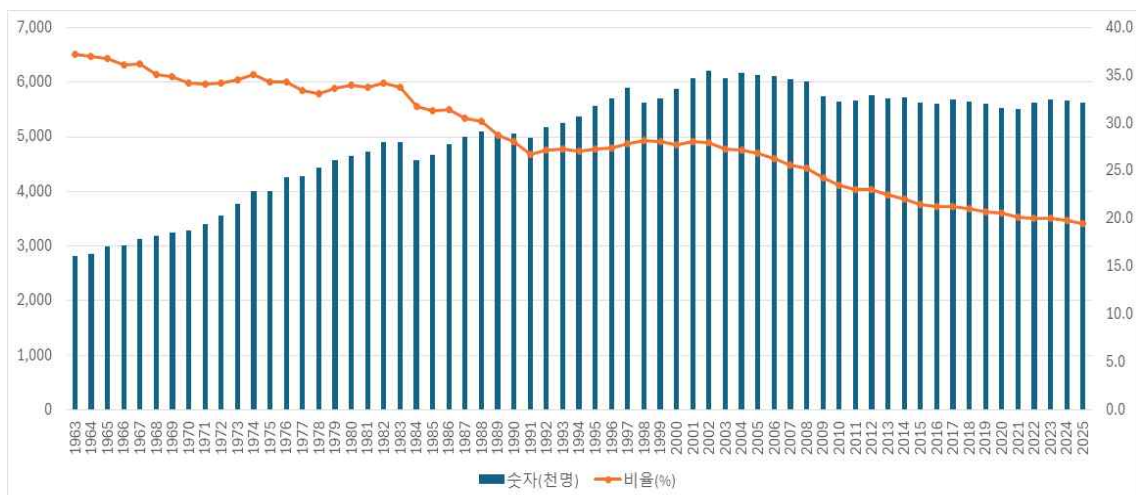
15) 물론 영세사업장 종사자 문제는 사업체 기준으로 볼 때와 기업체 기준으로 볼 때 차이가 있다. 그러나 기업체 기준으로 볼 때 한국 대기업 고용은 상대적으로 적고 소규모 기업 고용 비중은 높다.

2. 한국의 자영업자와 ‘일하는 사람’의 사회보험 사각지대

특고, 프리랜서, 플랫폼 노동자들의 사회보험 사각지대에는 그 법적 지위로 인해 임금노동자 중심의 고용, 산재보험이 제대로 보호하지 못한다는 점에서는 제도적 사각지대 문제이지만, 동시에 이들 중 상당수가 고용관계의 실질에서 종속적으로 일하면서도 사회보험 가입에서 근로자 지위를 인정받지 못한다는 점에서 실질적 사각지대의 문제이기도 하다. 또한 특고 문제는 2000년대 이후 크게 증가한 비표준적 고용의 한 형태인 반면, 플랫폼 노동이나 프리랜서는 디지털 노동 시대의 비교적 새롭게 주목받게 되었다는 점까지 고려하면 ‘일하는 사람’의 사회보험 사각지대에 한국 사회보장제도의 사각지대 기전들이 중첩적으로 작동하고 있음을 알 수 있다.

높은 자영업자 비율은 한국 노동시장의 아주 오래된 특성임을 고려하면, ‘일하는 사람’의 사회보험 사각지대 문제의 중심에 ‘자영업자’로서의 지위가 있다는 점은 시사하는 바가 있다. 노동시장에서 자영업의 비중이 낮고, 자영업자들의 소득도 비교적 높아 사회적 보호의 필요성이 높지 않다고 여겨질 수 있었던 서구와 달리 한국에서 자영업은 언제나 높은 비중을 차지했으며 소득수준이 낮고 불안정하여 보호의 필요성이 높았다. 그럼에도 여전히 이들에 대한 사회적 보호가 제대로 작동하지 못하는 것은 노동시장 환경에 맞게 사회보장 제도를 조정하지 못한 과거의 부작위가 새로운 불안정 노동 문제에 제대로 대응하지 못하는 현재의 실패로 이어지고 있는 셈이다.

[그림1] 한국의 자영업자 추이



자료: 국가데이터처, 경제활동인구조사, 각 연도.

자영업자의 사회보험 사각지대 에도 제도적 사각지대와 실질적 사각지대 문제는 혼재되어

있다. 임금근로자의 보험으로 만들어진 고용보험과 산재보험에서는 제도적으로 적용대상에서 제외되었고, 국민연금의 경우 적용대상이긴 하지만 납부예외 비중이 높아 실질적 사각지대에 머무는 경우가 많다. 이처럼 자영업자의 불완전한 사회보험 포괄성은 역시 법적으로 자영업자로 분류되는 특고, 플랫폼 노동자, 프리랜서의 사회적 보호 부재의 원인이 되고 있다.

‘일하는 사람’의 범주에 포함되는 이들 중 다수는 ‘다른 사람의 사업을 위해’ 일한다는 점에서 상당한 정도의 경제적 의존성(economic dependency)을 가지며, 직종이나 업종에 따라서는 임금근로자와 동일한 정도의 인적 종속성(subordination)을 가지는 경우도 있다. 후자의 경우에는 근로자 지위와 관련된 오분류(misclassification)의 문제를 내포하기도 하거나와 사회보장의 권리 관점에서는 스스로 사업주이기에 ‘실업’ 혹은 ‘산업재해’의 위험이 없는 것으로 취급되었던 진성 자영업자와는 다른 상황에 놓여있다. 즉 이들의 노동은 거래 상대 사업주에 의해 통제되기에 임금근로자와 유사한 위험구조를 가질 수 있다는 것이다. 따라서 자영업자가 고용 혹은 산재보험에서 제도적으로 제외된 것을 정당하다고 보든 그렇지 않든, ‘일하는 사람’의 경우에 있어서는 이와 같은 제도적 배제 문제를 별도로 논의하지 않을 수 없다.

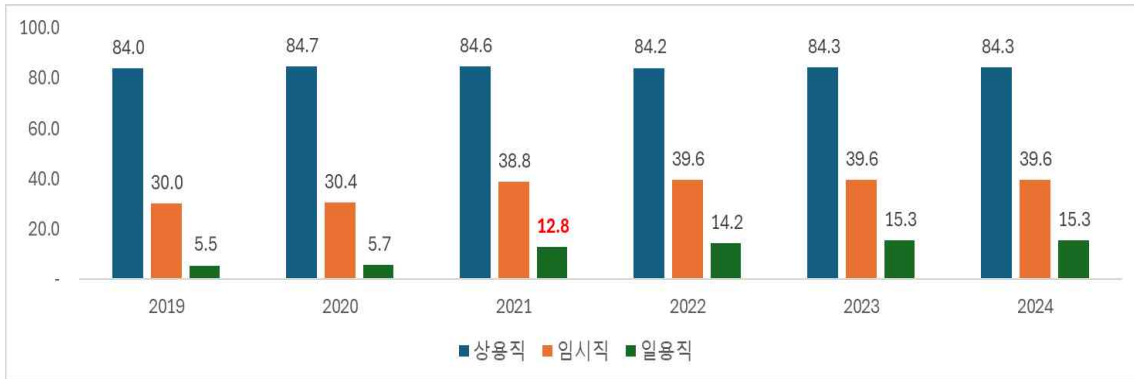
이미 2008년부터 산재보험에 도입된 ‘특수형태근로종사자에 대한 특례’와 2021년부터 고용보험과 산재보험에 적용된 ‘노무제공자에 대한 특례’는 ‘일하는 사람’의 이와 같은 특성을 반영한 시도다.¹⁶⁾ 이 제도들의 존재는 특고, 플랫폼 노동자 중 적어도 일부의 ‘일하는 사람’이 실업과 산업재해의 위험에 있어서 진성 자영업자와 차이가 있다는 것이 공식적으로 받아들여지고 있음을 의미한다. 그러나 문제는 이 제도들이 ‘직종’을 기준으로 일부의 ‘일하는 사람’만을 보호하고 있다는 점이다. 현재 매우 다양한 직종에서 프리랜서 형태의 계약이 증가하는 상황임을 고려하면, 노동시장 변화에 대응하기에 미흡한 규정이다. 더구나 산재보험의 경우 2021년 적용제외 신청 사유 제한과 2023년 전속성 요건 폐지를 계기로 적어도 적용 대상 노무제공자에 대해서는 보호의 실효성이 높아졌지만, 고용보험의 경우는 적용 대상 노무제공자의 구직급여 지급률이 극도로 낮아 실질적 보호 효과가 미미한 상황이다(이병희, 2025a).

노무제공자 규정을 통해 ‘일하는 사람’에 대한 고용·산재보험을 적용하고자 하는 시도는 제도적 사각지대 뿐 아니라 실질적 사각지대에도 의미 있는 영향을 미쳤다. 이는 노무제공자의

16) 고용보험법상 ‘노무제공자’는 ‘근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약을 체결한 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람’으로 정의된다(법 제77조의6). 부가적으로 제시된 직종 제한을 논외로 하면, 현재 제출된 ‘일하는 사람 기본법’의 ‘일하는 사람’에 대한 정의(‘고용상의 지위나 계약의 형식에 관계없이 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 일하고 이를 통해 보수 등을 받는 사람’, ‘일하는 사람의 권리에 관한 기본법안’ (의안번호: 15591))와 매우 흡사하다.

고용보험 적용을 계기로 강화된 소득과약체계의 영향이 큰데 국세 자료 기반의 직권가입 등으로 2020~2021년 사이 고용보험 가입률이 2배 이상 높아진 일용직 근로자의 사례가 이를 보여준다. 노무제공자의 사회보험 적용이 실질적 사각지대 전반에 과급효과를 가질 수 있음을 시사한다.

[그림2] 임금근로자의 종사상지위별 고용보험 가입률 추이(2019-2024)



자료: 국가데이터처, 경제활동인구조사 근로형태별부가조사, 각 연도.

<표1> 국세자료 활용 실시간 소득과약체계 추진 내용

구분		이전	개편
근로자	상용근로소득	간이지급명세서(근로소득) 반기별 제출	2027.1 매월 제출
	일용근로소득	일용근로소득 지급명세서 분기별 제출	2021.7 매월 제출
노무 제공자	원천징수형 인적용역제공자	간이지급명세서(거주자의 사업소득) 반기별 제출	2021.7 매월 제출
	비원천징수형 인적용역제공자	사업장 제공자 등의 과세자료 제출명세서 연 1회 제출	2021.11 매월 제출
	인적용역 관련 기타소득	간이지급명세서(거주자의 사업소득) 연 1회 제출	2024.1 매월 제출
자영 업자	사업자등록형 개인사업자	일반과세자 반기, 간이과세자 연 1회 부가가치세 신고	전자세금계산서 의무발급 대상율 `22.7 전 년도 공급가액 2억원 이상, `23.7 1억원 이 상, `24.7 8천만원 이상으로 확대 `23.1 현금영수증 의무발급 대상 확대

출처: 이병희(2025b), p. 4

국민연금이나 국민건강보험은 고용·산재보험과 달리 이미 국민(national) 보험이며, 자영업자까지 포함하여 모든 일하는 사람이 의무 적용대상이다. 그러나 국민연금 지역가입자의 40% 이상이 납부예외 상태이며, 특수고용 노동자의 국민연금 가입 현황을 분석한 연구들에서 확인하고 있는 것처럼 특고, 플랫폼 노동자, 프리랜서 중 실질적으로 국민연금에 가입하

여 보험료를 납부하는 비율은 높지 않다(문현경·류재린, 2023; 이다미 외, 2024; 주은선, 2023). 상당한 실질적 사각지대가 나타나고 있는 것이다.

여기에 국민연금과 건강보험에서 가입 자격에 따라 다르게 나타나는 보험료 부담 문제 역시 충분한 논의가 이루어지지 못했다. 국민연금의 경우 사업장가입자인지 지역가입자인지는 사업주와 보험료 부담 여부를 결정하며, 국민건강보험은 부과체계 자체가 상이한 가운데 대체로 지역가입자의 부담이 크다.¹⁷⁾ 이는 ‘다른 사람(의 사업)을 위해’ 일하면서도 근로자와 달리 사업주와 사회보험 기여를 부담하지 않는 특고, 플랫폼 노동자, 프리랜서로서는 부당하다고 느낄 수 있는 지점이다. 현재 고용보험과 산재보험에 포괄된 직종의 노무제공자가 어떤 식으로든 노무제공계약을 체결한 사업주와 보험료를 부담하고 있는 것을 고려하면,¹⁸⁾ 국민연금과 건강보험에서 거래 상대 사업주의 재정적 책임을 부여하기 위한 방안을 마련해야 한다.

3. 일하는 사람의 사회보장 권리와 ‘일하는 사람 기본법’

1) 일하는 사람의 사회보장 권리

그간 우리나라에서 특수고용과 플랫폼 노동자 등 임금근로자에 포함되지 않는 일하는 사람에 대한 사회적 보호 논의는 이들의 근로자로서의 권리에 대한 논의, 즉 근로자성 논의를 중심으로 이루어져 왔다. 이는 한편으로 이들의 상당수가 고용관계의 실질과 다른 계약을 맺은 근로자 오분류에 해당하기 때문이며(이른바, ‘가짜 3.3% 노동자’), 다른 한 편으로는 특수고용과 플랫폼 노동의 증가로 대표되는 노동시장 변화에 대응하기 위해서는 ‘근로자’ 개념 자체의 확장을 필요로 하기 때문이다(권오성, 2021; 김소영, 2017; 도재형, 2013; 박은정, 2018; 윤애립, 2022; 이다혜, 2020).

이 논의는 물론 그 중요성이 크지만 사회보장 권리의 관점에서선 필수적인 것이 아니다. 많은 국가에서 사회보장 적용이 노동법적 지위에 따라 달라지고 앞서 살펴본 것처럼 우리나라도 마찬가지지만, ‘근로자인가 아닌가?’의 법적 지위 부여가 사회보장권의 필수적 전제조건은 아니기 때문이다. 실제로 사회보장법제에 대한 연구들은 노동법과 사회보장법의 근로자

17) 물론 특고, 플랫폼 노동자, 프리랜서의 일부가 국민건강보험에 직장가입자의 피부양자로 가입되어 있을 가능성을 고려할 필요가 있다. 그러나 이들이 소득이 있는 취업자라는 것을 고려하면 이와 같은 형태의 가입이 당사자에게 유리할지라도 정상적인 상황은 아니다.

18) 현재 고용보험에서 노무제공자나 (주로 프리랜서인) 예술인은 근로자와 동일하게 사업주와 보험료를 절반씩 부담하는 반면, 산재보험에서는 사업주가 전액 부담하는 근로자와 달리 사업주와 보험료를 절반씩 부담하고 있다.

개념이 동일할 필요는 없으며, 오히려 분리되어야 할 필요가 있음을 역설해 왔다(권오성, 2022; 김진수 외, 2009; 박은정, 2019; 이호근, 2015; 전광석, 2022). 노동법은 근로자의 권익 보호에 목적을 두는 반면, 사회(보장)법은 생활상의 위험에 처하게 되는 모든 사람을 대상으로 하기 때문이다(이상광, 2002). 즉 사회보장제도의 적용은 ‘이 사람의 법적 지위가 무엇인가?’라는 질문 이전에 ‘보호의 필요성이 있는가?’라는 질문에서 출발해야 한다.

보호의 필요성이라는 관점에서 볼 때 현재의 노무제공자 대상 고용·산재보험이 직종에 근거해 대상을 제한하고 있는 것은 적절하지 않다. 물론 실업 혹은 산업재해의 위험 가능성은 직종에 따라 차이가 있겠지만 현재의 직종별 분류는 위험의 정도를 고려한 것이라기보다는 행정적 용이성에 기초한 것이다. 설사 위험 정도를 고려한 것이라고 하더라도 제외된 직종에 위험이, 따라서 보호의 필요성이 ‘없다’고 보기는 어렵다. 더구나 노동시장에서 계약형태의 다변화는 점점 더 많은 직종으로 확대되어 나가고 있다.¹⁹⁾ 따라서 현재의 직종별 가입방식으로는 노동시장에서 ‘일하는 사람’이 겪고 있는 사회적 위험에 제대로 대응할 수 없다. 디지털 시대 사회보장제도에 대한 국제기구 중심의 연구에서도 자영업자까지 포함하는 보편적 사회보험의 중요성이 강조되는 까닭이기도 하다(ILO, 2018a; ILO, 2018b; Behrendt, Nguyen & Rani, 2019).

<표 2> 고용관계와의 연계정도에 따른 사회보장제도 구분

고용과의 연계	예시	보편성·접근성	적절성	이동성·통산성	투명성	위험분산	성평등
강 ▲	특정 사용자와의 고용계약	사용자가 부담하는 유급출산휴가, 산업재해, 퇴직금, 사용자 제공 건강보험	×	○	×	×	×
	특정 산업이나 직업에서의 고용	직업/산업 기반 제도: 직업연금, 일부의 소액보험제도	○	?	×	?	×
	임금노동	임금노동자 대상 일반적 사회보험	?	○	?	○	○
	모든 취업자 (자영업자 포함)	자영업자를 포함하는 일반적 사회보험	○	○	○	○	○
		개인보험, 개인저축계좌	×	?	○	?	×
약 ▼	없음(조세기반)	자산조사 없음: 보편적 노인 및 아동수당, 조세방식의 건강보장, 보편적 기본소득	○	?	○	○	○
		자산조사 있음: 사회부조, 기타의 사회안전망 프로그램들	○	?	○	?	○

주: ○ - 해당 원칙과 관련하여 대체로 높은 수준의 성과를 보임.

× - 해당 원칙과 관련하여 대체로 낮은 성과를 보임.

? - 제도 설계에 따라 다르기 때문에 불확실함.

자료: Behrendt, Nguyen & Rani(2019: 28).

19) 2024년 기준 약 871만 명의 인적용역 사업소득자(3.3% 노동자)의 절반 이상이 ‘기타자영업’으로 실제 어떤 일을 하는지 정확하게 파악되지 않으며, 급격하게 그 숫자가 증가하고 있다. 기타자영업 코드로 신고된 인적용역 사업소득자는 전형적인 프리랜서 업종들 뿐 아니라 노동시장 전 업종에 나타나고 있는 것으로 알려져 있다.

물론 노무제공자나 자영업자에게 고용보험이나 산재보험과 같이 기존에 적용되지 않았던 사회보험 제도를 실제로 적용하는 것이 간단한 일은 아니다. 이는 일부 직종의 노무제공자를 이미 적용범위에 포괄한 ‘전국민 고용보험’ 사례에서 확인할 수 있다. 현재 고용보험은 노무제공자를 적용범위에 포괄하면서 피보험 단위기간 산정, 적용 소득 하한, 기여요건, 소득감소에 따른 이직 요건, 대기기간, 소득활동에 따른 감액 등에서 기존 가입자인 임금근로자와 상이한 규정들을 도입했다. 그러나 고용보험 가입자 대비 구직급여 수급자 비율은 임금근로자의 약 1/9 수준에 머무르고 있으며(전혜원, 2024), 이는 주로 임금근로자의 ‘실업’을 보호하는 제도에 비임금근로자인 노무제공자나 자영업자를 포괄하는 것의 실효성이 낮다는 것을 시사한다.

따라서 보편적 사회보험으로의 전환은 단지 기존 사회보험제도의 적용범위를 확대하는 것일 뿐 아니라 사회보험제도의 운영방식 자체의 변화를 요구한다. 흔히 ‘소득기반 사회보험’이라고 불리는 변화가 그것이다. 소득기반 사회보험은 사회보험제도를 현재와 같이 ‘자격’을 중심으로 운영하는 것이 아니라 ‘개인별 소득’을 중심으로 운영하는 것이다. 소득기반 사회보험 체제에서는 소득활동의 방식이 무엇이든(근로자, 노무제공자, 자영업자 등) 노동소득이 있는 이들은 사회보험의 적용대상이 되며, 개인의 소득원이 다양할 경우 합산소득을 기준으로 기여와 급여를 납부하고 수취한다. 특히 노동소득을 직접적으로 보호하는 고용보험의 경우 소득기반 운영 체제에서 소득의 완전한 단절이 아닌 감소, 즉 ‘부분실업’을 보호할 수 있는 여지도 더 커진다. 노동시장 환경 변화에 발맞춘 사회보장 제도의 조정으로 볼 수 있다.

보호의 필요성 관점에서 볼 때 ‘자영업자’와 ‘노무제공자’를 구분할 것인가에 대해서도 논의가 필요하다. 현재 제시된 ‘일하는 사람 기본법’의 법안들의 ‘일하는 사람’ 정의는 대체로 공통적이지만 ‘다른 사람의 사업을 위하여’ 직접 일하는 사람인지, 혹은 ‘다른 사람을 위하여’ 직접 일하는 사람인지에 대한 차이가 있다. 전자의 정의에서는 일반적인 자영업자보다는 다른 사업주와의 거래관계를 맺는 노무제공자를 포함하겠지만, 후자의 경우는 적어도 일부의 자영업자를 포함할 수 있을 것으로 보인다.

노동시장에서의 지위가 아닌 ‘보호의 필요성’이라는 관점에서 보면 적어도 영세 자영업자들은 설사 진성 자영업자라 할지라도 사회보험을 통한 보호의 필요성이 있다. 이들은 코로나 19 상황에서 본 것처럼 외부적 요인에 의해 급격한 소득의 증감을 겪을 수 있고, 직종에 따라서는 상당한 업무상 재해의 위험도 가지고 있기 때문이다(남재현·이래혁, 2020; 손병돈·문혜진, 2021; 오상호, 2022; 이달휴·조홍석, 2015). 이렇게 본다면 근본적인 보호의 필요성과

그에 대응하는 사회보장제도의 조정 요구 자체에 대해서는 ‘노무제공자’와 ‘(적어도 고용원이 없는) 자영업자’의 차이는 크지 않다.

다만 실제로 제도를 운영하는 과정에서 노무제공자와 자영업자의 큰 차이는 거래의 상대방으로서의 ‘사업자’의 존재다. 노무제공자는 노무제공계약을 맺는, 혹은 해당 노무를 통해 이익을 얻는 사업자의 존재를 전제하며, 이는 사회보장제도의 운영에 있어서 사업자의 역할을 기대할 수 있다는 것을 의미한다. 실제로 현재 고용보험법에 포함된 노무제공자의 경우 노무를 제공받는 사업자(“노무제공사업주”) 뿐 아니라 노무제공을 중개하는 사업주(“노무제공플랫폼사업자”)에게도 예외적이지만 고용보험 관련 신고 및 보험료 납부 의무를 부여하고 있다.

사업자의 이와 같은 역할을 다른 사회보험으로 확장할 수 있다면, 국민연금과 건강보험 영역에서도 사업자의 책임을 부과할 수 있을 것이다.²⁰⁾ 사회보험의 운영에서 사업자가 일정한 책임을 부담하는 것은 사회보험이 기업의 경제활동 과정에서 발생하는 위험이 외부화 되지 않도록 한 조치이며(Summers, 1989), 사회를 구성하는 집단 간 사회적 연대를 정부-사업주-노동자의 3자 참여를 기초로 제도화한 것이다(ILO, 2012). 과거에 사업주의 ‘책임부담’ 혹은 ‘연대’는 이전에는 고용관계를 전제로 제시되었지만 변화하는 노동시장 환경에서는 일하는 사람의 노무를 통해 이윤을 얻는 사업주들에게로 확대하는 것에 무리는 없을 것이다.

좀 더 실질적인 차원에서 보면 사업주의 사회보험과 관련된 책임을 근로계약관계에만 부여하고 노무제공관계에서 부정하는 것은 사업주가 근로계약을 할 때와 노무제공계약을 할 때의 비용 격차를 크게 한다. 이는 고용계약을 맺은 사업주가 단기적 비용경쟁에서 불리한 위치에 놓이게 하고, 그 결과 사업주가 최대한 노무제공을 선택하거나 경우에 따라서는 근로계약을 노무제공으로 위장하고자 하는 유인을 높인다. 이미 기업들의 고용관계 외부화가 빈번한 현실에서 사회보험이 이와 같은 영향을 미치는 것은 바람직하지 않다.

진성 자영업자의 경우 ‘보호의 필요성’에 있어서는 다른 취업자들과 동등하지만 ‘사업주’의 존재 여부와 그에 따른 보험료 분담, 제도의 운영 등의 측면에서는 근로자나 노무제공자와 차이가 있다. 이 점은 현재와 같이 사회보험을 가입자-사업주 기여 방식 중심으로 운영하는 체계에서는 별도의 운영방식이 불가피한 요인이 될 것이다. 다만 ‘상대적으로 종속성이 낮은 노무제공자’와 ‘진성 프리랜서·자영업자’ 사이의 경계는 분명하지 않다는 점은 이처럼 구분된 사회보장체계 운영의 어려움이 된다. 이 문제를 주되게 고려한다면 사회보장 체계의 재원 조

20) 22대 국회에 제출된 4건의 일하는 사람 기본법안 중 3건에서 일하는 사람에게 직접 보수를 받는 자 뿐 아니라 일하는 사람을 다른 사람에게 소개·알선하는 자를 포함하고 있다.

달방식 자체를 변화하는 노동시장 상황에 맞게 재검토할 필요성도 제시될 수 있다.

2) ‘일하는 사람 기본법’과 사회보장 권리

일하는 사람의 사회보장 권리가 개인의 노동시장 지위, 특히 근로자성 여부가 아닌 보호의 필요성에 기초하여 보장되어야 한다는 관점에서 볼 때 그 법적 제도화는 개별 사회보장법을 통해서도 가능하다. 현재 고용보험법과 산재보험법이 노무제공자에 대한 규정을 별도로 두고 사회보장을 제공하고 있는 것이 그 사례이며, 소득 중심 사회보험으로의 전환을 통해 일하는 사람의 사회적 권리에 대한 실질적 보장을 구현하는 것도 개별 법률을 통해 가능하다. 이렇게 본다면 일하는 사람의 사회보장 권리에 있어서 ‘일하는 사람 기본법’의 역할은 모호하게 느껴질 수 있다.

일하는 사람의 사회보장권을 구현하는데 기본법으로서의 일하는 사람 권리보장 법률이 유일한 방법이거나 필수적인지를 질문한다면 그 대답이 반드시 ‘그렇다’라고 보기는 어렵다는 것이다. 그러나 일하는 사람의 권리를 포괄적으로 제시하고 이를 좀 더 구체적인 제도와 정책의 방향으로 삼는 기본법이 마련되고, 이 법안에 사회보장에 관한 권리가 규정된다면 개별법을 통한 사회보장 권리보장은 더 효과적일 수 있다. 사실 개별 사회보장법 개정을 통해 특고나 자영업자 등을 보호할 수 있는 기회는 과거에도 충분히 있었지만 실현되지 않았다. 이런 점을 고려한다면 사회보장 권리 확대의 효과성이라는 측면에서 일하는 사람 기본법은 중요한 기여를 할 수 있다.

어떤 집단에게 사회적 권리를 보장하기 위해서는 해당 집단에 대한 ‘규정’이 필요하다. 누군지 규정할 수 없는 이들에게 권리를 부여할 수는 없기 때문이다. 그런 의미에서 일하는 사람 기본법은 ‘일하는 사람’이라는 권리의 주체를 규정함으로써 실질적인 권리 보장으로 나갈 수 있는 기반을 마련한다. 이것은 사회보장에 관한 권리 보장에 있어서도 마찬가지다.

<표 3> 노무제공자와 일하는 사람의 정의

구분		정의
노무 제공자	고용 보험법	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)
	산재 보험법	“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.

구분	정의
	가. 노무제공자가 사업주로부터 직접 노무제공을 요청받은 경우 나. 노무제공자가 사업주로부터 일하는 사람의 노무제공을 중개·알선하기 위한 전자적 정보처리 시스템(이하 “온라인 플랫폼”이라 한다)을 통해 노무제공을 요청받는 경우
일하는 사람	김주영 의원안 “일하는 사람”이란 고용상의 지위나 계약의 명칭이나 형식에 관계없이 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 이를 통해 보수 등을 받는 사람으로서, 다음 각 목의 자를 말한다. 가. 「근로기준법」 제2조제1항제1호의 근로자 나. 그 사업에 필요한 노무를 제공함에 있어 다른 사람의 노무를 통상적으로 이용하지 아니하는 자
	김태선 의원안 “일하는 사람”이란 고용상의 지위나 계약의 형식에 관계 없이 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 일하고 이를 통해 보수 등을 받는 사람을 말한다.
	박홍배 의원안 “일하는 사람”이란 고용상의 지위나 계약의 형식에 관계 없이 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 일하고 이를 통해 보수 등을 받는 사람을 말한다.
	이용우 의원안 “일하는 사람”이란 고용상의 지위나 계약의 형식에 관계 없이 일터에서 다른 사람을 위하여 자신이 직접 일하고 이를 통해 보수를 받는 사람을 말한다.

물론 현재 고용보험법이나 산재보험법에 규정된 ‘노무제공자’가 이런 ‘규정’이 될 수도 있다. 다만 노무제공자 규정은 ‘근로자가 아니면서’를 전제하고(고용보험법), ‘직종의 제한’을 규정하며, 사업주와의 특정한 계약 및 방법을 조건으로 하여 그 범위가 제한하고 있다. 반면 일하는 사람에 대한 정의는 고용상 지위나 계약의 형식과 관계없이 일하고 보수를 받는 사람을 포괄하고 있으며, ‘다른 사람의 사업을 위하여’ 혹은 ‘다른 사람을 위하여’라는 규정의 여부에 따라 직종에 무관하게 모든 노무제공자와 진성 프리랜서 및 자영업자 일부까지 포함할 수 있다. 따라서 사회적 권리의 주체에 대한 포괄적 규정이라는 측면에서 일하는 사람의 정의의 적합성이 더 높으며, 특히 자영업자에 대한 보호의 필요성까지 고려한다면 ‘다른 사람의 사업을 위하여’라는 정의가 더 실효적일 것이다.

다만 노동관계법령과 관련하여 이와 같이 ‘근로자는 아니지만 권리보장이 필요한’ 대상을 정의하는 것이 이른바 ‘제3범주’를 제시함으로써 결과적으로 일부 권리가 박탈된 ‘2등 노동자’를 만들어낸다는 지적은 귀담아들을 필요가 있다. 그러나 일하는 사람 기본법은 ‘일하는 사람’에 대한 폭넓은 정의를 통해 과거의 특수형태근로종사자 보호법, 플랫폼종사자 보호법, 노동약자 보호법 등과 달리 ‘제3의 범주’를 규정하는 것이 아니라 모든 일하는 사람에게 포괄적인 보호를 규정하고, 다만 특정한 계약의 형태(대표적으로 근로계약)에 따라 이 법률이 규정한 보호 위에 추가적인 보호를 더하는 방식을 취하고 있다는 점에서 이와 같은 위험을 감소시킬 수 있다. 물론 현실에서는 이와 같은 장치로도 충분하지 않을 가능성을 염두에 두고 이를 보완하기 위한 조치가 필요하다. 이는 이후에 다시 한 번 논의할 것이다.

사회보장 권리 보장의 좀 더 실질적 측면에서 일하는 사람 기본법은 권리주장의 기반으로 긍정적으로 기능할 수 있다. 2020년 당시 문재인 정부는 「전국민 고용보험 로드맵」을 제시하고, 특고와 플랫폼 노동자 전반에 고용보험을 확대하고 소득중심 인별 관리체계로 전환한다는 방향을 제시했다(관계부처합동, 2020. 12. 23.). 그러나 당시 제시된 계획은 일부 직종에게 소득중심성이 낮은 형태로 고용보험의 적용하는 성과를 거두었다. 이후 고용보험을 넘어 ‘소득중심 사회보험’을 통해 노무제공자의 권리를 보호하기 위한 학술적·정책적 논의들이 이루어졌지만, 지금까지 국민연금이나 건강보험에서 노무제공자의 실질적 보장을 확대할 수 있는 방안이 마련되지는 못했다.

이처럼 실제로 일하는 사람의 사회보장권을 폭넓게 보장하는 것은 규범적 논의를 넘어 실행의 단계로 나아가기가 쉽지 않다. 실제로 충분한 수준의 권리가 보장되기까지는 지난한 이행의 과정이 필요하다. 여기에는 소득중심 체제로의 전환 등에서 발생하는 행정적 문제도 영향을 미치지만, 좀 더 근본적으로는 사회보장제도의 적용과 부담을 둘러싼 기업과 노동자 등 정치적 행위자들 간의 이해 갈등이 자리하고 있다.

일하는 사람 기본법을 통해 노무제공자 등 일하는 사람의 보편적 사회보장 권리를 규정하고, 나아가 사업자의 사회보장과 관련된 의무를 규정하는 것은 이와 같은 이해 갈등 속에서 권리주장을 제시하는 법적 기반이 될 수 있다. 기본법의 특성상 법적 권리의 이행을 위한 구체적인 방안까지 담지는 못하더라도 권리에 대한 규정은 그 자체로 정부가 제도적·정책적으로 반응해야 할 필요성을 제시하며, 이는 실질적인 규정을 담는 개별법을 수정해야 하는 압력으로 작용한다. 요컨대 일하는 사람 기본법은 그 자체가 사회보장의 권리 실현을 위한 구체적인 내용을 담지 못하더라도 사회보장에 관한 권리를 규정하고 사업자의 책임을 명시함으로써 개별법의 개정을 요구하고 그 방향을 제시한다. 일하는 사람들은 이를 기반으로 정부와 사업자에게 권리를 주장하고 책임 이행을 요구할 수 있을 것이다.

다만 일하는 사람 기본법이 이와 같은 효과를 갖는 정도는 법률에 사회보장의 권리와 사업주의 책무 등이 어떻게 규정되는지에 따라 다를 수 있다. 예컨대 22대 국회에 제출된 4개의 일하는 사람 기본법안 중 사회보험의 권리를 별도 조문으로 규정한 법안은 3개로 나머지 하나의 법안(김주영 의원안)은 제5조(사업주의 의무와 책임)에 “사업자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 「산업재해보상보험법」, 「고용보험법」 등에 따른 산업재해보상보험, 고용보험 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 일하는 사람의 사회보험에 드는 비용을 부담하여야 한다.”고 규정하고 있을 뿐이다.

다른 3개의 법안 중에서도 2개(김태선 의원안, 박홍배 의원안)는 사회보험에 관한 항목에 “사업자는 일하는 사람에게 적용되는 사회보험과 관련하여 관계 법령에서 정하는 내용을 준수해야 한다.”라고만 규정하고 있다. 이는 개별법이 사회보험의 권리를 규정할 경우 사업주가 이를 준수할 책임만을 부여한다는 점에서 현재 사회보험에서 배제되어 있는 일하는 사람의 권리를 주장하는 기반이 되기 어렵다. 다만 이 두 법안의 경우 제4조(일하는 사람의 권리)에 ‘사회보장제도를 향유할 권리’를 규정하고 있어 사회보장의 권리를 주장할 최소한의 근거를 제시하고 있다.

이용우 의원안의 경우 제16조(사회보험에 가입할 권리)에 “일하는 사람은 「산업재해보상보험법」, 「고용보험법」 등에 따른 산업재해보상보험, 고용보험에 가입할 권리를 가진다.”라고 구체적으로 규정하고 있고, 제6조(사업자의 의무)제3항에는 “사업자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 일하는 사람의 사회보험에 드는 비용을 부담하여야 한다.”라고 별도로 제시하여 한 걸음 더 나아간 모습을 보인다. 다만 다른 법안과 달리 포괄적으로 ‘사회보장제도를 향유할 권리’를 규정하지는 않는다. 대신 일하는 사람의 권리 규정에 좀 더 구체적으로 실업이나 산업재해의 권리를 규정하고 있다.

이처럼 일하는 사람 기본법은 법안에 따라 사회보장의 권리를 규정하는 정도나 구체성에 차이가 있다. 이와 같은 차이는 모성보호 등에 관한 권리에서도 유사하게 나타난다(<표 4> 참조). 일하는 사람 기본법이 사회보장 권리주장의 근간이 되기 위해서는 포괄적 사회보장권과 현재 배제가 나타나는 구체적 제도(고용, 산재, 출산·육아 등) 수준 모두에서 분명한 규정이 이루어져야 한다.

<표4> 일하는 사람 기본법안의 사회보장 관련 규정 비교

구분	포괄적 사회보장 권리규정	고용·산재·모성보호 등 구체적 적용
김주영 의원안	제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 이 법의 목적에 따라 일하는 사람의 권리를 보호하고 증진하기 위한 정책을 수립하고 추진하여야 한다.	제5조(사업주의 의무와 책임) ③ 사업자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 「산업재해보상보험법」, 「고용보험법」 등에 따른 산업재해보상보험, 고용보험 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 일하는 사람의 사회보험에 드는 비용을 부담하여야 한다. 제14조(임신부의 보호 등) 사업자는 임신 중에 있는 일하는 사람에게 「근로기준법」 및 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 등 관련 법령에서 정하는 바에 따라 임신, 출산 및 육아 등을 위한 휴가·휴직 등을 주어 안전한 출산을 도우야 한다.
김태선	제4조(일하는 사람의 권리) 일하는	제14조(사회보험 등)

구분	포괄적 사회보장 권리규정	고용·산재·모성보호 등 구체적 적용
의원안	사람은 다음 각 호의 권리를 가진다. 4. 사회보장제도를 향유할 권리 5. 일과 양육·돌봄·휴식·여가 등 개인 생활과의 조화를 향유할 권리	① 사업자는 일하는 사람에게 적용되는 사회보험과 관련하여 관계 법령에서 정하는 내용을 준수해야 한다. ② 사업자는 일하는 사람에게 적용되는 모성보호 및 일·가정 양립제도와 관련하여 관계 법령에서 정하는 내용을 준수해야 한다.
박홍배 의원안	제4조(일하는 사람의 권리) 일하는 사람은 다음 각 호의 권리를 가진다. 4. 사회보장제도를 향유할 권리 10. 임신·출산·양육 등 모성보호 및 돌봄에 대한 적절한 배려를 받을 권리	제4조(사회보험 등) ① 사업자는 일하는 사람에게 적용되는 사회보험과 관련하여 관계 법령에서 정하는 내용을 준수해야 한다. ② 사업자는 일하는 사람에게 적용되는 모성보호 및 일·가정 양립제도와 관련하여 관계 법령에서 정하는 내용을 준수해야 한다.
이용우 의원안	7조(일하는 사람의 권리) 일하는 사람에게는 다음 각 호의 권리가 보장된다. 7. 산업재해에 따른 요양과 재활, 기타 보상을 받을 권리 8. 실업이나 소득의 단절에 따른 위험으로부터 안전한 권리	제6조(사업자의 의무) ③ 사업자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 일하는 사람의 사회보험에 드는 비용을 부담하여야 한다. 제16조(사회보험에 가입할 권리) ① 일하는 사람은 「산업재해보상보험법」, 「고용보험법」 등에 따른 산업재해보상보험, 고용보험에 가입할 권리를 가진다. ② 사업자는 제1항에 따른 권리의 행사를 이유로 일하는 사람에게 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다. ③ 국가는 제항의 사회보험에 드는 비용의 일부 또는 전부를 사업자나 일하는 사람에게 지원할 수 있다. 제17조(모성보호 등에 관한 권리) ① 일하는 사람은 일터에서 「근로기준법」 및 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 등 관계 법령에 따라 모성보호 및 자녀돌봄과 일·가정 양립을 위한 지원을 받을 권리를 가진다. ② 사업자는 제1항에 따른 권리의 행사를 이유로 일하는 사람에게 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다. ③ 국가는 제항의 모성보호 및 자녀돌봄과 일·가정 양립에 드는 비용의 일부 또는 전부를 사업자나 일하는 사람에게 지원할 수 있다.

마지막으로 일하는 사람 기본법은 - 직접적으로 사회보장제도 영역은 아니라고 볼 수도 있지만 - 사회보장과 관련이 깊은 다른 권리들을 보장함으로써 일하는 사람의 사회보장 권리를 개별 사회보장법제를 통해 반영할 때 기대하기 어려운 효과를 가질 수 있다. 일하는 사람 기본법안들은 법안마다 정도의 차이는 있지만 투명하고 공정한 계약, 적절한 보수, 안전과 건강, 직업능력의 개발, 휴식 등에 관한 권리를 규정한다. 이 권리들은 그 자체로 일하는 사람에게 꼭 필요한 것들일 뿐 아니라 사회보장제도가 실질적으로 작동하는데도 영향이 크다. 투명하고 공정한 계약은 비공식 고용을 예방함으로써 사회보장제도의 실질적 사각지대를 감소시킬 수 있고, 적절한 보수는 기존의 소득을 대체하는 방식으로 결정되는 사회보장급여

적절성의 기초가 된다. 안전과 건강, 휴식의 권리는 산업재해를 예방함으로써 산재보험과 상해보험으로 작용할 수 있으며, 직업능력개발의 권리는 고용보험의 한 부분이기도 하다. 이처럼 일하는 사람 기본법은 일과 관련된 제반 권리들을 명기하기 때문에 사회보장제도가 실질적으로 작동할 수 있는 기반을 형성한다. 다만 이 권리들의 규정 역시 얼마나 분명하게 제시되는지에 따라 효과성의 차이가 나타날 수 있다는 점은 기억해야 할 것이다.

4. 일하는 사람 기본법에 대한 몇 가지 질문

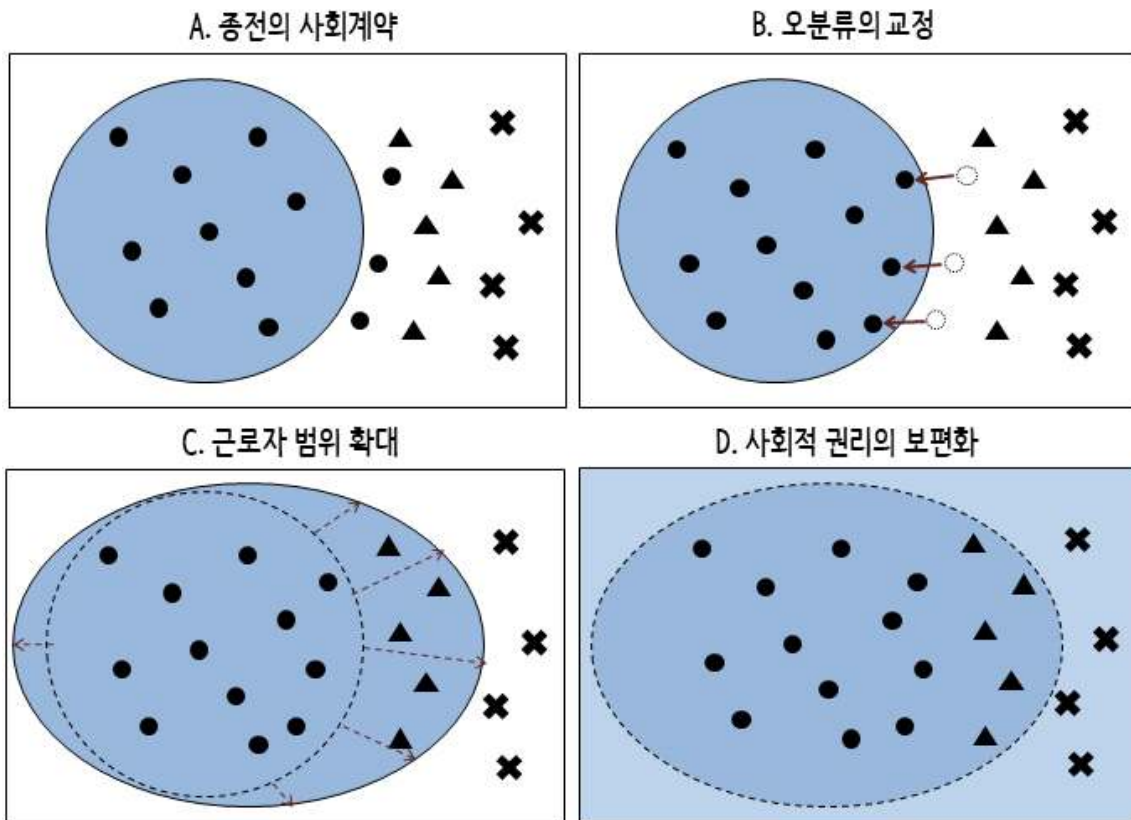
이 글의 목적은 ‘일하는 사람’의 사회보장 권리에 대해 살펴보고, 사회보장 권리 관점에서 일하는 사람 기본법의 필요성에 대해 살펴보는 것에 있다. 따라서 일하는 사람 기본법 자체의 법률적 적합성 논의에서는 조금 벗어나 있지만 그럼에도 사회보장 관점에서 이 법률의 필요성에 대해 논의한 만큼, 이 법에 대한 몇 가지 비판에 대해서는 살펴볼 필요가 있다.

일하는 사람 기본법에 대한 가장 원론적인 비판은 이 법이 규정하고 있는 권리는 노동관계법에서 근로자 정의를 확장함으로써 대응해야 하는 것인데 이 법은 근로자의 권리를 할인하는 방식으로 부분적인 보호만을 제공한다는 것이다. 사실 현재 파악되는 인적용역 사업소득자(3.3% 노동자)의 상당수는 기존의 법리상으로도 근로자로서의 권리를 보장받아야 하지만 사업주의 오분류로 인해 권리를 보호받지 못하고 있다. 변화하는 노동시장 환경에 맞추어 근로자의 표지를 재정립해야 한다는 논의 역시 궁극적으로 근로자 범위를 확대함으로써 일하는 사람의 권리를 보장해야 한다는 관점이다. 사회보장권 관점에서도 모든 일하는 사람이 현재의 근로자에 준하는 방식으로 사회보장법제에 포괄된다면 적어도 제도적 사각지대는 문제가 되지 않을 것이다.

그러나 여기에서는 몇 가지의 현실적 문제를 고려해야 한다. 첫째, 설사 근로자의 표지를 재정립하고 근로자 범위를 넓힌다고 하더라도 그것이 실효성을 갖기까지는 상당한 시간이 소요될 수밖에 없다. 여기에 주목한다면 적어도 사각지대에 대한 경과적 대안으로 일하는 사람의 권리 보장이라는 관점은 유용성이 있다. 둘째, 변화하는 노동시장 환경에 맞추어 근로자의 범위가 상당히 확대되더라도 여전히 노동시장에는 근로자로 인정받기 어려운 프리랜서, 자영업자가 남을 가능성이 크다. 그 정도는 근로자 범위가 어느 정도까지 확대될 것인지에 따라 달라지겠지만 적어도 모든 소득활동자의 근로자성을 인정한다는 비전은 현실적이지 않다. 셋째, 근로자 오분류를 막고 근로자의 표지를 확대하는 것과 경과적 혹은 장기적으로 근로자성을 인정받지 못하는 이들을 보호하는 제도를 만드는 것이 상호배타적일 이유는 없다.

따라서 ‘근로자로서 보호해야 한다.’와 ‘일하는 사람의 기본권을 보장한다.’는 접근은 병행이 가능하다. 아래 그림은 ‘일하는 사람 보호’를 위한 세 가지의 서로 다른 접근이 모두 이루어질 때 사회적 권리보장이 가장 포괄적일 수 있다는 것을 도식화한 것이다. 여기에 제시된 B, C, D의 개선방안은 상호 배타적이지 않기에 동시에 추진할 수 있으며, 일하는 사람 기본법은 ‘D. 사회적 권리의 보편화’의 중요한 방안이다.

[그림3] 일하는 사람의 오분류 교정, 근로자 개념 확대, 보편적 권리보장



이에 대한 한 가지 가능한 반박은 ‘일하는 사람’을 규정하고, ‘일하는 사람’에 대해 근로자보다 낮은 정도의 보호를 제공하는 것이 ‘근로자는 아닌 일하는 사람’을 증가시킬 것이라는 주장이다. 이는 앞서 언급한 ‘제3지대’의 위험성인데 충분히 주의가 필요한 지적이다. 다만 앞서 언급한 것처럼 ‘일하는 사람 기본법’은 특정한 요건에 맞는 대상자를 규정하기보다는 ‘모든 일하는 사람’의 권리를 규정하고, 다른 법률을 통해 이보다 높은 수준의 권리를 보장받는 경우(대표적으로 노동관계법을 적용받는 근로자) 해당 법률을 우선 적용한다. 따라서 제3지대를 규정하기보다는 일하는 사람의 권리를 중층화하는 것이다. ‘일하는 사람’을 특정한 요건으로 규정한 것이 아니기에 사업주가 ‘일하는 사람’의 요건을 맞춘다는 말은 곧 ‘근로계약’을 회피한다는 말이 되는데 이는 일하는 사람 기본법 유무와 관계없이 지금도 나타나는 현

상이다. 이를 해소하는 것은 물론 중요하지만 이 문제가 일하는 사람 기본법으로 인해 심화될 것이라고 예단할 근거는 부족하다. 그리고 그와 같이 예단할 수 없다면 일하는 사람 기본법은 고용관계 밖 노동자들의 상황을 개선할 수 있을 것이기에 추진할 가치가 있다.

일하는 사람 기본법이 오분류를 증가시킬 것으로 예단할 근거는 부족하다고 했지만 그렇다고 증가시키지 않을 것이라고 단정할 수 있는 것도 아니다. 이에 대한 한 가지 대응은 근로자 추정제도다. 현재 정부는 근로자 추정제와 일하는 사람 기본법을 패키지 입법한다는 방향을 수립하고 있는데 만약 근로자 추정제도가 제대로 작동할 수 있다는 오분류 우려에 상당부분 대응할 수 있다. 물론 그 실질적 효과는 근로자 추정제도가 어떤 식으로 입법되는지에 따라 달라질 수 있는 문제다.²¹⁾

다른 한편으로 일하는 사람 기본법은 근로자와 근로자가 아닌 일하는 사람 사이의 차이를 감소시킴으로써 사업자가 근로자를 근로자가 아닌 것으로 오분류할 유인을 감소시킬 수 있다. 사업자들이 위법 위험을 감수하면서까지 근로자를 오분류하는 것은 자신이 노무를 수행하는 노동자가 법적으로 근로자인지 아닌지에 따라 사업자의 책임과 비용의 차이가 크다고 보기 때문이다. 만약 일하는 사람 기본법과 이 법을 기초로 한 관련 개별법들의 조정이 근로자와 근로자가 아닌 일하는 사람 사이의 격차를 충분히 감소시킨다면, 사업주의 책임과 비용의 격차를 줄임으로써 오분류 유인을 낮출 수 있다. 물론 여전히 중요한 것은 일하는 사람 기본법과 관련 개별법들이 얼마나 실효적으로 일하는 사람의 권리보장과 지원을 실행할 수 있는지가 될 것이다.

여기에서 도출될 수 있는 일하는 사람 기본법에 대한 마지막 비판은 현재의 법안이 이와 같은 효과를 기대할 수 있을 만큼 충분하냐는 것이다. 아직까지 법안이 완성된 것은 아니고 앞서 검토한 것처럼 법안에 따라 권리를 규정한 정도에 차이가 있기에 현시점에서 이를 평가하기는 어렵다. 또한 일하는 사람 기본법은 기본법으로서의 특성과 노동관계법과의 관계를 고려할 때 근로자 추정제도와 결합되고, 관련된 개별법률들의 제·개정이 이루어져야 최종적인 평가가 가능하다는 한계도 있다. 후자의 경우 일하는 사람 기본법이 제정된 이후에 이를 근거로 추진되는 경우도 나타날 것이기에 평가에 시간이 필요하다. 사실 평가보다 더 중요한 것은 일하는 사람 기본법 제정 이후의 시간에서 이 법이 규정한 권리들의 실현을 위해 어떻게 제도적·정책적 노력을 기울일 것인가이다.

결국 현 단계에서는 일하는 사람 기본법이 일하는 사람의 권리들을 얼마나 실효적으로 규

21) 다만 이는 이 글의 범위를 넘어서는 논의로 여기에서는 더 이상 상세히 검토하지 않는다.

정하는지를 살펴볼 필요가 있다. 사회보장의 권리의 경우 ① 일하는 사람의 포괄적 사회보장 권을 규정하고, ② 구체적으로 현재 일하는 사람에게 제대로 보장되지 않는 제도에 대한 적용을 명시하며, ③ 사업주와 국가의 재정적 책임을 제시할 필요가 있다. 일하는 사람의 다른 권리와 관련해서도 이처럼 실효적으로 권리보장의 방향을 제시할 수 있는 방식으로 법안이 마련되어야 실효성 있는 법안이 될 수 있을 것이다.

5. 맺음말

고용관계 밖에 있는 일하는 사람의 사회보장 권리를 보장하는 것만으로 우리나라의 중층적 사회보장 사각지대를 일소할 수 있는 것은 아니다. 사회보장법제에 제도적으로 특고, 플랫폼 노동자, 프리랜서를 포괄한다고 하더라도 여전히 비정규직과 소규모 사업장 종사자에 대한 실질적 사각지대는 해소되지 않으며, 새롭게 적용될 고용관계 밖 일하는 사람의 실질적 사각지대 문제도 단기간에 해결하기 어려울 것이다. 더구나 이미 살펴본 것처럼 일하는 사람 권리보장 법률은 직접적으로 사회보장권을 실현하는 것도 아니다.

그럼에도 사회보장제도의 적용을 ‘근로자’ 중심에서 ‘모든 일하는 사람’으로 확대하고, 이들과 거래하는 사업자가 사회보장 책임을 분담토록 하는 것은 우리나라 사회보장 사각지대를 해소하는 기반이 될 수 있다. 모든 일하는 사람으로의 사회보장 확대는 노동시장에서 새롭게 나타나는 불안정 노동자에 대한 제도적 사각지대에 대한 대응일 뿐 아니라 근로자 오분류와 연관된 사회보험 가입 회피를 줄임으로써 실질적 사각지대에도 영향을 미친다. 노무제공자의 실질적 보호를 위한 소득중심 사회보험 체계의 도입 역시 소득과약과 관리를 용이하게 함으로써 실질적 사각지대 개선의 기반이 될 수 있다.

일하는 사람 기본법은 사회보험 사각지대를 개선하고 보편적 사회보장 권리를 실현하기 위한 필요조건도 충분조건도 아니다. 사회보장 권리만 놓고 보면 일하는 사람 기본법이 아닌 경로(개별법의 개정)를 통해서도 확대가 가능하고, 개별법 개정이 이루어지지 않는 한 실질적 권리가 발생하지 않기 때문이다. 그러나 일하는 사람 기본법은 개별 법률의 개정을 촉진하고, 개선된 소득자료를 바탕으로 실질적 사각지대에 대응하기 위한 조치와 결합함으로써 오랫동안 방기되어 왔던 보편적 사회보장 권리를 실현하는 충분조건의 조합을 만들 수 있다. 지금의 입법 논의는 바로 이 충분조건 조합을 실현하기 위한 과정이며, 입법이 이루어지더라도 후속 작업들이 이어져야 할 출발점이다. 충분조건의 완성은 이후의 과제로 남겠지만, 출발점을 올바르게 설계하는 것이야말로 그 모든 후속 과제의 성패를 좌우한다.

<참고문헌>

- 고영선(2024). 더 많은 대기업 일자리가 필요하다. KDI FOCUS, 130.
- 관계부처합동. (2020. 12. 23.). 모든 취업자를 실업급여로 보호하는 "전국민 고용보험 로드맵" .
- 권오성. (2021). 플랫폼 노동자의 근로자성. 노동법포럼, (32), 1-23.
- 권오성. (2022). '일하는 사람을 위한 기본법'제정의 필요성. 노동법학, (81), 189-231.
- 김소영. (2018). 디지털플랫폼에 의한 노무제공자의 근로자성 판단. 법학연구, 29(4), 11-39.
- 김진수, 변영우, 신혜리. (2009). 사회보험 대상자 개념 설정의 문제점과 개선에 관한 연구-노동법 개념의 사회보험 적용을 중심으로. 사회보장연구, 25(3), 109-134.
- 남재현, 이래혁. (2020). 코로나 19 의 영향은 모두에게 동등한가?-종사상 지위별 소득과 빈곤에 미친 영향을 중심으로. 한국사회복지학, 72(4), 215-241.
- 도재형. (2013). 사법과 입법의 사각지대, 특수형태근로종사자. 노동법연구, (34), 197-244.
- 문현경, 류재린. (2023). 특수형태근로종사자의 직종별 국민연금가입 특성 분석: 사업장가입자와의 비교를 중심으로. 한국사회정책, 30(2), 3-34.
- 박은정. (2018). 특수형태근로종사자의 보호: 걸어온 길, 가야 할 길: 걸어온 길, 가야 할 길. 산업관계연구, 28(3), 47-80.
- 박은정. (2019). 고용보험법의 적용 범위에 대한 연구. 노동법포럼 (26), 87-113.
- 손병돈, 문혜진. (2021). 코로나 19 로 인한 경제적 어려움은 누구에게 집중되었는가?. 한국 사회복지학, 73(3), 9-31.
- 오상호. (2022). 1 인 자영업자의 산재보험 의무적용에 관한 시론적 고찰. 노동법연구, (52), 273-322.
- 윤애림. (2022). 플랫폼 노동과 근로자성에 대한 최고법원 판례의 비교법적 검토. 노동법학, (81), 263-302.
- 이다미·한겨레·김근혜·남재욱. (2024). 1인 비임금근로자의 국민연금 가입 제고를 위한 기초 연구: 의존적 계약자를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 이다혜. (2020). 근로자 개념의 재검토: 4 차 산업혁명, 플랫폼 노동의 부상에 따른'중속노동'의 재조명. 노동법연구, (49), 1-50.
- 이달휴, 조홍석. (2015). 자영업자의 산업재해보상보험법상 가입강제의 헌법적 문제. 헌법학 연구, 21(3), 197-226.
- 이병희(2025a). 소득 정보를 활용한 보편적 사회보험의 쟁점과 과제. 월간 노동리뷰 (244),

34-40.

- 이병희(2025b). 일하는 모든 사람을 위한 사회적 보호. 서울대 노동법연구회 춘계공동학술대회.
- 이상광. (2002). 사회법. 박영사.
- 이호근. (2015). 산업재해보상보험법상 적용대상 범위 관련 개선방안-특수형태근로종사자 산재보험 적용방안을 중심으로. 산업노동연구, 21(1), 257-303.
- 전광석. (2022). 사회문제와 사회보장법: 체계 사고를 중심으로. 헌법재판연구, 9(2), 29-65.
- 전혜원(2024. 8. 14.). 특수고용직 실업급여, 누가 얼마나 받았나 보니. 시사IN 882호, (<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=53698>), 최종접속일: 2025-06-28.
- 주은선. (2023). 특수형태노동자의 국민연금 가입상태 다양성: 노동경험, 정체성, 사회보험 책임의 불일치. 비판사회정책, (81), 221-257.
- Behrendt, C., Nguyen, Q. A., & Rani, U. (2019). Social protection systems and the future of work: Ensuring social security for digital platform workers. *International Social Security Review*, 72(3), 17-41.
- International Labour Organization. (2012). *Social Security for All—Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems*. Geneva, ILO.
- International Labour Organization. (2018a). *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*. Geneva, ILO.
- International Labour Organization. (2018b). *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*. Geneva, ILO.
- Summers, L. H. (1989). Some simple economics of mandated benefits. *The American Economic Review*, 79(2), 177-183.

[토론1]

<일하는 사람 권리 보장 법률과 정책논의 현주소> 토론문

권혜원 | 동덕여자대학교 경영학과 교수

〈일하는 사람 권리 보장 법률과 정책논의 현주소〉 토론문

권혜원 (동덕여자대학교 경영학과 교수)

– 근로기준법을 적용받지 못하는 비임금 노동자들의 보편적 사회적 권리를 보장하기 위한 법 제정의 필요성에 대해 발제 1과 발제 2에 동의함.

임금노동자를 중심으로 발전한 노동법과 사회보장제도는 의존적 계약자인 플랫폼 프리랜서 노동자들을 포괄하지 못하고 사각지대에 방치하고 있음. 고용관계의 다변화, 파편화 과정에서 플랫폼 프리랜서 노동자들의 오분류를 바로잡아 근로기준법과 사회보장제도의 틀 내로 포괄할 필요성이 있지만 모든 비임금 노동자들의 근로자성을 인정하는 방안은 현실적이지 않다. 특히, 플랫폼, 프리랜서 노동자들이 경제적 종속성을 갖는 의존적 계약자의 성격을 갖는다고 할지라도 모든 일하는 사람들이 오분류되었다고 판단하거나 모든 이들에게 사용자-근로자 관계를 적용할 수는 없기 때문. 발제 1에서 지적하듯이 ILO 192개 회원국 중 프리랜서까지 개별 국가의 근로기준법에 모두 담는 나라는 없음. 운송배달이나 가서비스의 일부 플랫폼 노동을 대상으로 국가 및 지역에서 근로자성 문제를 규율하는 상황임. 그러므로 근로자의 범주로 포괄하여 기존 근로기준법과 사회보장제도의 범위를 확대하는 전략은 현실적이지 않을뿐더러 사각지대를 더욱 양산하는 결과를 낳을 것으로 우려됨.

– 발제 1에서 분석하듯이 특수고용, 플랫폼, 프리랜서 증가 추이를 고려하여 사회보호와 기본 권리보장제도의 정책 대상을 취업자로 확대하고 보편적 시민권 향유를 위한 최저 노동기준을 확립하고 사회안전망을 구축해야 함. 이를 위해 일하는 사람들의 보호와 권리보장을 위한 법률 제정이 필요함.

– 발제 2에서 지적하듯이 ‘근로자 오분류를 막고 근로자의 표지를 확대하는 것과 경과적 혹은 장기적으로 근로자성을 인정받지 못하는 이들을 보호하는 제도를 만드는 것이 상호배타적일 이유는 없음. ‘일하는 사람 기본법은 특정한 요건에 맞는 대상자를 규정하기보다는 ‘모든 일하는 사람’의 권리를 규정하고, 다른 법률을 통해 이보다 높은 수준의 권리를 보장받는 경우(대표적으로 노동관계법을 적용받는 근로자) 해당 법률을 우선 적용하므로 제3지대를

규정하기보다는 일하는 사람의 권리를 중충화하는 것'으로 간주되어야 함. 발제문에서 지적 하듯이, 근로자 추정제와 일하는 사람 기본법의 패키지 입법이 제대로 이루어져 근로자추정 제가 오분류를 바로 잡는 기능을 제대로 한다면 상호보완적 입법 기능을 할 수 있음.

- 현재 발의된 4개 법안에는 균등처우, 계약 및 보수, 경력증명, 산업안전, 성희롱 괴롭힘 등의 영역이 기본 권리 목록으로 담겨져 있으며, 노동계가 요구한 계약해지 및 보수 경력증명서 내용 등이 포함됨. 계약해지 제한과 관련해서는 '정당한 이유 없이 해지 변경 불이익 조치 금지 + 계약 외 업무 요구 금지'(이용우 안)를 명시하는 것이 필요함.

- 플랫폼 프리랜서 노동자들과의 FGI에서 가장 많이 언급된 것은 성적 괴롭힘을 비롯한 괴롭힘 금지와 이와 같은 폭력으로부터 보호받을 필요성임. 이에 대해서는 현재 여러 법안에서 담고 있듯이 성적 괴롭힘을 비롯한 모든 폭력과 괴롭힘 금지 및 근로기준법 준용 조치 의무를 명시하는 것이 필요.

- 산업안전과 관련해서도 모든 일하는 사람과 노무제공자의 안전하고 건강하게 일할 권리 보장을 명시하는 것이 필요. 특히 택배 배송 등 플랫폼 노동자들의 경우 주 4일 이상 고정 야간노동이나 휴무, 휴식과 관련된 규제가 없어 건강권이 심각히 위협받는 상황임. 이는 야간노동 규제를 위한 법제 마련 노력과 병행되어 야간노동 연속 4일 이상 금지 방안 등이 모색될 필요가 있음.

- 택배 배송의 경우와 마찬가지로 디지털 창작 노동자들의 경우도 쉼 권리(휴재권)를 보장 받지 못하는 문제도 광범위하게 제기. 기본법에서 휴무 휴식에 대한 보장을 명시하여야 하며, 근로기준법에 준하는 조치를 어느 수준에서 어떻게 명문화할지 검토할 필요가 있음(예: 이용우 안- 쉼 권리 + 1년 이상 근무자 연간 15일 이상 휴식일 보장)

- 고객 등 제 3자 폭언, 폭행 보호와 관련해서는 박홍배 안에서만 "고객 등 제3자 폭언 폭행 괴롭힘으로부터 보호 + 업무 중단 전환 등 보호조치 의무"를 명시하고 있음. 가사 플랫폼 노동자를 비롯하여 많은 이들에 대한 보호 필요성이 제기되므로 이 또한 기본법에 반드시 포괄될 필요가 있음.

- 연결되지 않을 권리도 박홍배 안에만 있는데 이미 이와 같은 권리의 법제화 필요성이 논의되고 있으므로 일하는 사람 기본법에서 선제적으로 관련 조치를 명시할 필요가 있음.

- 플랫폼 프리랜서 노동자들의 결사의 자유, 협의권, 협약 협정의 구속력, 공정거래법 적용 배제 등의 조치, 분쟁조정 분쟁 해결 기구 설치도 명문화할 필요가 있음(현재 대부분의 발의된 법안에 포함되어 있음). 김주영 안처럼 협의요청권, 협약구속력, 계약변경청구, 공정거래법 적용배제까지 규정하여 단체교섭에 준하는 집단적 권리보장을 명시하는 것이 필요해보임.

- 발제 2에서 지적하듯이 현재 고용보험과 산재보험은 '직종'을 기준으로 일부의 '일하는 사

람'만을 보호하는 것이 문제임. 다양한 직종에서 플랫폼 프리랜서 노동이 증가하고 있는 상황을 고려하여 사회보험에 대한 보편적 권리 보장을 명문화해야 함. 궁극적으로는 소득기반 사회보험으로의 변화가 필요하나 기본법과 연계되어 사회보험 적용을 확대하는 정책의 병행 추진이 필요.

- 보완 필요성: 알고리즘 관리 규제와 관련되어 EU 지침에 준하는 투명성 조치가 필요(자동화된 알고리즘 시스템에 대한 정보 제공 의무와 노동조건에 영향을 미치는 결정에 대한 human oversight 등)

미국 시애틀 등의 앱기반 노동자 최소보수제도 등의 제도를 참조하여 최소보수 기준을 설정하는 것이 필요. (건당 최소 5달러 지급, 시급으로 환산하여 최저임금 수준을 보장)

[토론 2]

'누구'의 권리를 '어떻게' 보장할 것인가

배진경 | 한국여성노동자회 대표

‘누구’의 권리를 ‘어떻게’ 보장할 것인가

배진경 (한국여성노동자회 대표)

1. 보편이 되는 예외

주요한 법의 목적 중 하나는 시민의 자유와 권리를 공정하고 평등하게 보장하는 것이다. 특별히 노동자의 권리를 법에서 명시하고 보장하는 이유는 사업주와의 수평적 관계를 맺기 어려운 상대적 약자이기 때문이다. 사회적 지위에 대한 자격을 획득하고 입증해야만 권리를 인정하는 법은 많지 않다. 이는 주로 사회적 약자의 권리를 보장하기 위한 법이다. 적용대상은 노인, 아동, 장애인, 한부모, 빈곤계층 등 생물학적 특성이나 국가가 정한 명확한 자격 기준을 두고 있다. 여기에 개입하는 것은 권리 당사자와 국가뿐이다. 그러나 노동법은 좀 더 복잡하다. 법이 정한 노동자의 권리를 사용자가 보장하게끔 설계되었고 여기에 국가가 관리감독자로, 사회보장제도의 관리 주체로 개입한다. 초기의 관계설정에서 노동자로서의 자격을 부여하는 권한은 사용자에게 있다. 산업사회 초기에는 노동법이 보장하는 노동자의 권리는 미약했고, 법이 정하는 권리가 있어도 제대로 지켜지지 않았다. 노동자들의 투쟁에 힘입어 노동법이 발달하고 사회적 규율로서 강제성을 가지기 시작하자 사용자는 이제 방향을 바꾸어 노동자 자격을 박탈하고 있다. 고용형태를 비틀면 노동자로서의 자격을 빼앗기 쉽다. 결정권을 쥐 쪽은 사용자이기 때문이다. 심지어 노동법 자체에도 5인 미만이라든지 주 15시간 미만 등 노동자들을 배제하는 요건이 곳곳에 자리 잡고 있다. 근로기준법은 사용자에 대한 노동자의 종속성에 기반하여 만들어진 법이기 때문에 그 종속성을 헐겁게 하면 적용할 수 없다는 판단이 내려진다. 노동자성에 대한 시시비비를 가리는 것도 쉽지 않다. 기나긴 소송밖에는 방법이 없기 때문이다. 사용자의 이윤추구 전략이 발달하고 고용형태가 비틀린 지금은 법이 현실을 따라가지 못하고 있음에 분명하다. 탈법과 예외가 보편이 되어 버린 현실은 구조 자체의 변화와 개혁을

요구하고 있다. 누구의 권리를 어떻게 보장할 것인가에 대한 근본적 질문과 방향이 필요한 시점은 맞다.

2. 누구의 권리를 어떻게 보장할 것인가

노동권을 보장받아야 할 노동자가 누군인가라는 질문에 앞서 우리는 보장의 주체가 누구인지를 확인해야 한다. 명확한 것은 사용자만이 그 주체가 아니라는 사실이다. 국가의 책임이 어디서부터 어디까지인지, 개입의 강도를 어떻게 할 것인지 판단할 필요가 있다. 현재의 노동법 체계에서 국가는 미약한 감시자이자 감독관이며 명백한 제3자이다. 그러나 이제는 그 역할을 더욱 체계적으로 강화하는 방향으로 법제도를 개혁해야 한다. 느슨한 형태의 고용이 늘어날수록 사용자는 책임을 회피한다. 그러나 노동하는 시민은 모두가 안전하고 평등하며 적정소득이 보장되는 일터에서 일할 권리가 있다. 헌법이 보장하는 바이다. 이를 위한 국가의 역할이 더욱 강조될 필요가 있다.

사회보장제도의 측면에 있어서는 발제에서 언급한 ‘소득기반 사회보장제’가 좋은 대안이다. 소득이 있는 모두가 가입할 수 있는 사회보장제는 획기적인 체제 변혁이라고 볼 수 있다. 다만 문제인 정부 당시 본 논의가 진행되었을 때 사용자 부담분을 어떻게 확보할 것인가에 대한 논의가 첨예했다. 사업장이 계약한 노동자 수에 따라 개별 사업주가 감당하는 것은 또다시 회피와 탈법을 불러올 수 있다. 기업 이윤의 일정 비율을 사회보험 부담금으로 정하여 국가가 징수, 운영하는 것이 합리적일 것이다.

3. 「일하는사람 기본법」 필요한가?

「일하는사람 기본법」은 노동자와 일하는 사람을 필연적으로 분리하여 권리를 부여하게 된다. 무권리 상태에 놓인 노동자들의 현실적인 요구는 분명히 있다. 당장 노동법이 인정하는 노동자로서의 자격을 박탈당한 상태에서 현재의 근로기준법 안으로 편입하기 어려운 상황은 명확하다. 그러나 그렇다고 해서 선불리 노동자의 층위를 나누는 법안을 함부로 입법하기에는 위험성이 크다. 또한 현재 발의된 법안으로 노동자들의 빼앗긴 권리를 되찾을 수 있을까에 대해서는 크게 물음표가 뜨는 상황이다. 강제조항이 아닌 다수의 ‘노력’, ‘권장’ 조항은 노동자의 휴무, 모부성 휴가·휴직, 산업안전, 표준계약서, 성희롱·괴롭힘으로부터의 안전 등이 제대로 보장될 것이라는 기대를 하기 어렵게 한다. 게다가 기

본법의 한계는 명확하다. 기본법은 정부의 적극적인 집행 의지를 통해 구체적으로 실현되지 않는 한 상징적인 입법에 머무르게 된다²²⁾. 기본법은 집행을 담보하는 후속 법제가 필요하지만 문제는 후속 제도에 대한 청사진이 전혀 없다는 것이다. 현재 발의된 「일하는사람 기본법」은 노동자에서 배제된 노동자들에게 도움이 될 만한 조항은 너무 작고, 불확실성은 지나치게 높고, 역효과에 대한 우려는 높다.

또한 (본 토론회에서는 논의의 이야기가 되겠지만) 현재 정부는 「일하는사람 기본법」을 근로자 추정제와 패키지로 진행하겠다고 밝힌 바 있다. 그러나 현재 김주영의원 발의 형식을 빌어 정부가 발의한 추정제도 개정안은 민사적 분쟁절차만 개선될 뿐 근로자 범위 확대에는 아무런 기여를 하지 못 한다. 결국 근로자 추정제와의 시너지도 기대할 바가 되지 않는다.

4. 가사노동자는 또 다시 누락되는 「일하는사람 기본법」

현재까지 발의된 법안에서 일하는 사람의 정의 조항을 살펴보면 이용우 의원이 발의한 법안을 제외한 다른 법안은 ‘다른 사람의 사업을 위하여’ 일하는 이라고 정의하고 있다. 이렇게 법안이 결정될 경우, 가장 대표적으로 가사노동자들은 본 법에서조차 누락된다. 가사노동자는 사업에 종사하지 않고 가정에서 ‘다른 사람을 위하여’ 일하기 때문이다. 가사노동자는 근로기준법 적용범위 조항에서 ‘가사사용인 적용 제외’에 묶여 노동자로서의 권리에서 배제되어 왔다. 1953년 근로기준법 제정 이래 줄곧 지속된 억압이자 박탈이다. 가사노동자는 태초부터 있었던 사각지대 노동자인 것이다. 그간 고용형태가 다양해지고 노동법으로 권리를 지킬 수 없는 노동자가 증가하였다. 새로 생겨난 권리 밖 노동자들은 노동자성 다툼을 위한 소송을 제기하기도 하였다. 정부는 이들을 위해 몇몇 업종을 지정해 산재나 고용보험 가입 특례를 만들기도 하였다. 하지만 가사노동자에게는 그 어떤 권리도 주어지지 않았다. 「일하는사람 기본법」이 말 그대로 ‘일하는 사람’을 위한 기본법이라면 적어도 가사노동자는 포괄할 수 있어야 한다.

5. 성희롱, 괴롭힘을 포괄하는 일터 폭력에 대한 통합적 규율

22) 박기천(2026), ‘일하는 사람 기본법’제정의 의미와 주요 쟁점에 대한 검토, 「일하는 사람의 권리에 관한 기본법」 및 「근로자 추정제도」 입법 토론회 자료집, p.13

노동법 안에서의 폭력과 괴롭힘 법제는 직장 내 성희롱과 괴롭힘을 중심으로 각각의 범주 안에서 별도로 발달해 왔다. 그러나 ILO 190호 협약 ‘일의 세계에서 폭력과 괴롭힘’은 지금까지의 우리 법 체계에서 폭력과 괴롭힘에 대한 개념을 재정의할 것을 요구한다. 190호 협약은 폭력과 괴롭힘을 구분하여 개념화하지 않고, “허용할 수 없는 일련의 행위나 관행, 위협의 범주”라는 하나의 통합적인 개념으로 이해하도록 “폭력과 괴롭힘”을 하나의 용어로 규정한다²³⁾. 이는 현장에서 성희롱과 괴롭힘이 결합되어 나타나고 있고 신체적·정신적 손상에 대한 폭력을 구분하여 해결의 과정을 분리하는 것이 피해자에게 도움이 되지 않기 때문이다. 성차별적 괴롭힘처럼 상존해 왔으나 이름이 제대로 명명되지 않은 문제들도 불거지고 있다. 이러한 상황에서는 폭력과 괴롭힘을 하나의 문제로 사고하고 해결 과정을 통합하는 것이 피해자의 권리를 더욱 폭넓게 보장하는 방법이 될 수 있다. 그러나 오늘도 많은 노동자들이 일터 내 폭력에 신음하지만 노동자가 아니라서, 5인 미만 사업장에서 일하기 때문에 구제방법을 찾지 못 하고 있다. 「일하는사람 기본법」이 배제된 노동자들의 권리를 보장하기 위한 새로운 체제, 새로운 사회를 위한 기대를 충족하는 법이라면, 적어도 ILO190호 협약의 개념과 같은 새로운 논의를 담을 수 있어야 하지 않을까 기대하는 것은 과욕일까.

23) 박주영(2026), ‘ILO 제190호 협약의 이해와 국내 이행을 위한 과제’, ILO190호 협약 비준 및 효과적 이행을 위한 과제 토론회 자료집, p.6

[토론3]

일하는 사람 기본법 논의의 쟁점과 정책 과제

김은정 | 참여연대 협동사무처장

일하는 사람 기본법 논의의 쟁점과 정책 과제

김은정 (참여연대 협동사무처장)

1. 들어가며

- 디지털 플랫폼 경제의 확산과 고용 형태의 다변화 속에서 우리 사회의 노동시장은 빠르게 재편되고 있음. 특수고용 노동자, 플랫폼 노동자, 프리랜서 등 비표준 노동이 확대되면서, 기존의 임금노동 중심 노동법과 사회보장 체계가 더 이상 변화한 노동 현실을 충분히 포괄하지 못하고 있다는 점도 분명해지고 있음.
- 두 발제는 이러한 변화가 단지 새로운 고용 형태의 등장에 그치는 것이 아니라, 기존 제도 밖에서 일하는 사람들의 권리와 사회적 보호를 어떻게 보장할 것인가라는 핵심 과제를 제기하고 있음. 김종진 소장의 발제는 제도 밖 노동 확대와 권리 공백 문제를, 남재욱 교수의 발제는 임금노동 중심 사회보장 체계가 만들어온 구조적 배제 문제를 각각 짚어냈다는 점에서 중요한 의미가 있음.
- 다만 이 논의가 실질적인 제도 개혁으로 이어지기 위해서는, 보호 대상을 넓히는 수준을 넘어 누가 책임을 져야 하는지, 기존 노동법과 어떤 관계를 맺어야 하는지, 플랫폼 경제의 권력 구조를 어떻게 규율할 것인지까지 함께 논의되어야 함. 이러한 문제의식을 바탕으로 몇 가지 의견을 제안하고자 함.

2. 제도 밖 노동의 확대와 새로운 종속 노동의 구조

- 김종진 소장의 발제가 보여주듯, 최근 노동시장에서는 특수고용 노동, 플랫폼 노동, 프리랜서 노동 등 제도적 보호 밖에 놓여 있는 노동이 빠르게 확대되고 있음. 특히, 기업이 사용자로서의 법적·경제적 책임을 회피하기 위해 노동자를 개인사업자로 위장하는 이른바 ‘가짜 3.3%’와 ‘위장고용’의 확산은 현재 노동시장 구조의 중요한 특징임.
- 게다가 이는 단순한 고용 형태의 다양화나 계약 방식의 변화만이 아님. 플랫폼 경제와 디

지털 노동의 확대는 노동의 조직 방식 자체를 변화시키고 있으며, 기업은 고용 관계를 외주화하거나 개인사업자 계약으로 전환함으로써 법적 고용관계를 해체하는 방식으로 사용자 책임을 회피하고 있음.

- 특히, 플랫폼 기업은 알고리즘을 통해 노동의 배치, 평가, 계약 유지 여부 등을 실질적으로 통제하면서도 계약 형식상으로는 독립된 사업자로 규정함으로써 노동법상 책임을 회피하고 있음. 이로 인해 많은 노동자는 형식적으로는 자영업자 또는 독립 계약자로 분류되지만 실제로는 특정 플랫폼이나 기업에 경제적으로 종속된 상태에서 노동을 제공하게 됨.
- 또한, 제도 밖 노동의 확대 현상을 단순히 '새로운 노동형태의 등장'으로 볼 것이 아니라 자본의 통제력 강화와 새로운 형태의 종속 노동 구조의 형성이라는 관점에서 바라볼 필요가 있음. 이러한 구조 속에서 노동자는 고용 안정성의 부재, 소득 변동 위험, 사회보험 미적용 등 다양한 위험을 개인적으로 떠안게 되며, 그 결과 상당수 노동자가 안정적인 권리와 보호 없이 일하면서도 충분한 소득과 사회적 안전망을 보장받지 못하는 '일해도 가난한 사회'의 현실에 놓이게 되기 때문임.
- 따라서 제도 밖 노동을 단순히 '새로운 범주의 취업자'로 분류하는 것이 아니라, 변화한 노동 현실 속에서 누가 노동을 조직하고, 누가 이익을 얻고, 누가 책임을 회피하고 있는가를 다시 물어야 할 것임.

3. 사회보장 사각지대와 노동관계 책임 구조의 문제

- 남재욱 교수의 발제는 한국 사회보장 체계의 한계를 '불충분한 보호'가 아니라 '보호로부터의 배제'라는 개념으로 설명하며 현재 제도의 구조적 문제를 정확히 보여줌. 한국의 사회보험 제도는 역사적으로 임금노동자를 중심으로 설계되어 왔고, 그 결과 자영업자나 비표준 노동형태는 제도적으로나 실질적으로 충분한 보호를 받지 못해 왔음.
- 이러한 진단에는 전적으로 동의함. 또한, 여기서 더 나아가 사회보장 체계의 확대가 필요하다는 점과, 사회보장 확대만으로 문제를 해결할 수 없다는 점을 분명히 하는 것이 필요함.
- 노동의 불안정성을 고용보험이나 산재보험 등 국가의 사회안전망을 통해 흡수하는 방식에만 의존할 경우, 정작 그 불안정성을 만들어내고 이윤을 창출하는 사업주·원청·플랫폼 기업의 책임 문제는 상대적으로 가려질 수 있음. 사회보장의 확대는 반드시 필요한 과제이나 그것이 노동조건 자체의 개선이나 사용자 책임 강화를 대체하는 우회로가 되어서는 안 됨.
- 따라서 '일하는 사람 권리 보장' 논의는 보호 대상을 확대하는 문제를 넘어, 사회보장과 노동관계의 책임 구조를 함께 재설계하는 문제로 다루어질 필요가 있음. 임금노동과 비임금

노동의 이분법을 넘어 임금노동-자영업-플랫폼 노동으로 분절된 현실 속에서, 누가 비용을 부담하고 누가 책임을 져야 하는지를 포함한 새로운 제도 설계가 필요한 이유임.

4. 일하는 사람 기본법 논의의 의의와 방향

- 이러한 노동시장 변화에 대응하기 위한 제도적 시도 가운데 하나가 ‘일하는 사람 기본법’ 제정 논의임. 이는 기존 노동법 체계가 포괄하지 못했던 노동을 제도적으로 보호하려는 시도라는 점에서 중요함. 특히, 특수고용 노동자, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 자영업자 등 기존 노동법 적용에서 배제되어 온 노동에 대해 최소한의 권리와 사회적 보호를 확장하려는 시도라는 점에서, 일하는 사람 기본법은 제도 밖 노동에 대한 권리 보장을 확대하기 위한 중요한 제도적 기반이 될 수 있음.
- 그러나 또한, 신중하게 설계될 필요가 있음. 일하는 사람 기본법이 자칫 기존 노동법의 적용 대상이 될 수 있는 노동자까지 별도의 범주로 묶어 기존 노동법 보호 수준을 낮추는 방향으로 작동할 위험도 존재하기 때문임. 특히, 플랫폼 노동이나 특수고용 노동 가운데 상당수는 실질적으로 사용자에게 종속된 노동을 제공하고 있음에도 계약 형식 때문에 노동자로 인정받지 못하고 있는 현실을 고려할 필요가 있음.
- 이러한 점에서 일하는 사람 기본법은 다음과 같은 방향에서 설계되어야 함.
- 첫째, 근로기준법 우선 적용과 보충성 원칙이 명확히 설정되어야 함. 기본법은 기존 노동법을 대체하는 것이 아니라 노동법 적용이 어려운 영역의 사각지대를 보완하는 방향으로 설계되어야 함. 즉, ‘새로운 별도 체계’가 아니라 ‘기존 보호 체계의 공백을 메우는 보완적 제도’여야 한다는 뜻임.
- 둘째, 기본법은 최저한의 공통 권리 체계로 마련되어야 함. 다양한 형태의 노동에 대해 최소한의 권리 기준을 제시하되, 기존 법령에서 더 두터운 보호가 가능한 경우에는 그 기준이 우선 적용되도록 해야 함. 그래야 기본법이 보호 수준을 끌어내리는 장치가 아니라 최소 기준을 끌어올리는 장치로 작동할 수 있음.
- 셋째, 근로자 추정 원칙과 입증책임 전환이 필요함. 사용 종속성이 의심되는 경우 노동자를 우선 근로자로 추정하고, 이를 부정하려는 사용자가 독립 사업자임을 입증하도록 해야 함. 지금처럼 노동자가 스스로 자신의 근로자성을 입증해야 하는 구조에서는 플랫폼 노동과 프리랜서 노동이 확대될수록 노동법 보호로 진입하는 문턱만 더 높아지게 됨.
- 결국, 일하는 사람 기본법의 핵심은 기존 노동법과의 관계를 어떻게 설정하고 제도 밖 노동을 어떻게 실질적인 보호 체계 안으로 끌어들이는 것인가에 있을 것임.

5. 소득 기반 사회보험 체계로의 전환

- 남재욱 교수의 발제에서 제시된 ‘소득 기반 사회보험 체계’로의 전환은 변화한 노동시장 현실에 대응하기 위한 중요한 방향임. 현재의 사회보험 체계는 노동자의 법적 지위와 자격을 중심으로 운영되고 있지만, 실제 노동시장은 플랫폼 노동, 프리랜서 노동, 복수 일자리 종사 등 다양한 소득 활동이 결합된 구조로 변화하고 있음. 이러한 현실에서는 개인의 고용 형태가 아니라 개인의 소득을 기준으로 사회보험을 설계하는 방식이 보다 현실적인 대안이 될 수 있음.
- 이러한 체계는 노동 형태와 관계없이 일정한 노동소득이 있는 사람을 사회보험 체계에 포괄할 수 있고, 소득 감소나 부분 실업과 같은 새로운 형태의 사회적 위험에도 보다 유연하게 대응할 수 있다는 점에서 장점이 있음.
- 추가적으로 제기하고 싶은 핵심 쟁점은 누가 사회보험 재원을 부담할 것인가임. 사회보험 체계가 소득 기반으로 재편될 경우 사용자 책임이 흐려지고, 그 결과 비용 부담이 불안정 노동자 개인이나 국가 재정으로만 전가될 가능성이 있기 때문임.
- 따라서 소득 기반 사회보험 체계는 단순한 적용 대상 확대가 아니라, 노무 제공을 통해 경제적 이익을 얻는 주체에게 상응하는 책임을 부과하는 방향으로 설계되어야 함. 특히, 플랫폼 기업, 노무 공급을 매개하는 사업자, 원청 기업 등 노동을 실질적으로 조직하고 이익을 향유하는 주체에게 사회보험료 부담 책임을 부과하는 제도적 장치가 함께 마련되어야 함.
- 소득 기반 사회보험 논의는 사회보험 운영 방식의 기술적 개편이 아니라, 노동시장 구조와 기업 책임 체계를 함께 재설계하는 정치적·제도적 과제로 접근될 필요가 있음.

6. 추가 과제와 마무리

- 앞서 살펴본 일하는 사람 기본법과 사회보험 제도 개편 논의가 실질적인 권리 보장으로 이어지기 위해서는, 노동시장 구조와 플랫폼 경제를 포함한 보다 폭넓은 정책 대응이 함께 추진될 필요가 있음.
- 첫째, 플랫폼 노동에 대한 사용자 책임 강화와 알고리즘 투명성 확보가 필요함. 플랫폼 기업이 노동의 배치, 평가, 계약 유지 여부 등을 알고리즘을 통해 결정하는 구조가 확대되고 있는 만큼 이러한 의사결정 구조에 대한 공적 규제와 책임 체계를 마련해야 함. 플랫폼 기업이 사실상 노동을 조직하고 통제하면서도 계약 형식을 이유로 사용자 책임을 회피하는 현재의 구조는 노동권 사각지대를 확대시키는 핵심 요인 가운데 하나이기 때문임.

- 둘째, 플랫폼 문제는 단순한 노동조건 문제를 넘어 플랫폼 경제의 권력 구조 문제로 다루어질 필요가 있음. 데이터 독점과 네트워크 효과를 기반으로 한 소수 플랫폼 기업의 시장 지배력 확대는 노동자뿐 아니라 입점업체와 소비자 모두에게 불리한 시장 구조를 만들어내고 있음. 따라서 플랫폼 경제에 대해서는 노동법적 규율과 함께 시장 구조 차원의 규제가 병행되어야 함. 이를 위해 일정 규모 이상의 플랫폼 사업자를 시장지배적 사업자로 지정하고 자사우대·끼워팔기·데이터 접근 제한 등 독점 행위를 규제하는 온라인 플랫폼 독점 규제법 제정이 필요함. 또한 플랫폼 중개 거래에서 발생하는 과도한 수수료와 계약 불공정 문제를 개선하기 위한 온라인 플랫폼 공정화법 제정 역시 함께 추진되어야 함.
- 셋째, 사회안전망의 보편적 확대 역시 중요한 과제임. 전국민 고용보험 확대, 상병수당 제도 도입, 실업부조 강화 등 노동시장의 다양한 위험에 대응할 수 있는 사회보장 체계를 구축해야 함. 다만 이러한 확대는 앞서 지적한 것처럼 사업주와 플랫폼 기업의 책임을 대체하는 방식이 아니라, 노동조건 개선과 책임 구조 재정립과 결합된 방향으로 추진되어야 함.
- 넷째, 노동자와 자영업자 문제를 단순한 이해관계 대립의 틀로 접근하지 않는 정책적 시각이 필요함. 플랫폼 노동자, 특수고용 노동자, 프리랜서, 영세 자영업자 등은 공통적으로 불안정한 소득 구조와 사회보장 사각지대라는 문제를 경험하고 있음. 이러한 점에서 노동 정책과 사회 정책은 구조적 불평등을 완화하고 취약한 노동을 보호하는 방향으로 설계되어야 함.
- 결국 ‘일하는 사람 기본법’을 둘러싼 논의의 핵심은 단순한 입법을 넘어 고용 형태에 따라 권리 수준이 달라지는 현재의 노동·사회보장 체계를 재구성하는 데 있음. 이러한 논의가 노동법 개혁, 사회보장 체계 개편, 플랫폼 경제 규제와 결합된 실질적인 제도 변화로 이어질 때 비로소 변화한 노동 현실 속에서 모든 일하는 사람의 권리를 보장하는 제도적 기반이 마련될 수 있을 것임. 끝.

[토론4]

일하는사람기본법 토론

허기훈 | 고용노동부 노무제공지원과 과장

청중

Memo

