

전국민 고용보험의 첫단추는 220만 특수고용 노동자로부터

- 특수고용 노동자 고용보험 적용 10문 10답

윤애림 민주노동연구원 정책자문위원(서울대 고용복지법센터 연구위원)

2020. 6. 15.



보고서는 민주노총 홈페이지(<http://www.nodong.org>)에서 보실 수 있습니다

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9220 전송: 02-2635-1134 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	1
1. 시작하며	3
2. 특수고용 노동자 고용보험 적용, 10문 10답	
1) 전국민 고용보험제, 왜 특수고용 노동자부터 시작해야 하는가?	4
2) 고용보험으로 보호해야 할 특수고용 노동자는 누구인가?	6
3) ‘전속적’ 특수고용부터 우선 보호하겠다는 정부 정책의 문제점은?	11
4) 특수고용 노동자를 사용하는 사업주가 왜 보험료를 부담해야 하는가?	14
5) 특수고용 노동자가 고용보험제도에 무임승차할 것이라는 주장에 대하여	16
6) 특수고용 노동자는 언제 실업급여를 신청할 수 있을까?	18
7) 특수고용 노동자에게도 고용안정·직업능력개발사업을 적용해야 하는가?	19
8) 둘 이상의 일자리에서 일하는 노동자의 보험료는 어떻게 부과징수할 것인가?	20
9) 2018년 고용보험위 의결안은 고용보험을 개인(소득) 기준으로 재편하는 첫단추	21
10) 지속가능한 고용보험제를 위한 전제: 양질의 일자리 창출, 비정규직 남용 규제	23
[보론] 보험설계사에게는 고용보험을 임의적용을 해야 할까?	26
주요 참고문헌	29

요약

1. 전국민 고용보험제, 왜 특수고용 노동자부터 시작해야 하는가?

- 고용보험의 법적 사각지대의 4분의 1을 차지하는 특수고용
 - 약 200만 명의 특수고용 노동자들이 고용보험 미가입자로서, 이는 전체 미가입자의 약 23%를 차지
- 기존의 임금근로자 중심에서 “모든 일하는 사람을 대상으로 하는 고용보험 확대”를 하기 위해 2018. 7. 고용보험위원회에서 특수고용 등에 대한 고용보험 적용방안 의결함.
 - 고용보험위 의결안을 기초로 2018. 11. 6. 「고용보험법 일부개정법률안」 및 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정법률안」을 국회에 제출함.

2. 고용보험으로 보호해야 할 특수고용 노동자는 누구인가?

- 고용보험위 의결안은 고용보험법의 적용범위를 기존의 ‘근로자’ 이외에 ‘고용보험법에 따른 보호의 필요성이 있는 노무제공자’로 확대함.
 - 여기서 ‘노무제공자’는 “자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 고용하지 않고 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람”으로 규정함.
 - 다만 고용보험이 당연적용되는 ‘노무제공자’의 범위를 구체화적으로 예시하는 것이 법 시행 초기에 실효성을 높일 수 있다는 판단에서, 대통령령으로 그 범위를 구체화할 수 있도록 함.

3. '전속적' 특수고용부터 우선 보호하겠다는 정부 정책의 문제점은?

- “전속성이 높은 특고 직종(현행 산재보험 적용 대상 9개 직종 등, 약 77만 명)부터 우선 적용”하겠다는 정부 정책은, 이미 실패로 증명된 산재보험법의 ‘특수형태근로종사자 특례’ 방식을 되풀이하는 것임.
- ‘08년부터 시행된 ‘특수형태근로종사자’ 규정은 하나의 사업장에 전속되어 상시적으로 노무를 제공하는 특수고용 중 시행령으로 정한 일부 직종에만 적용됨.
- 특수형태근로종사자에게 산재보험법을 특례적용하기 시작한지 10여 년이 지났음에도, 2020년 6월 현재 산재보험을 적용하는 특수고용 노동자는 9개 직종에 불과하며, 9개 직종 중 산재보험 실적용률은 14%에 불과함.

4. 2018년 고용보험위 의결안은 고용보험을 소득 기준으로 재편하는 첫단추

- 전국민 고용보험제로 가기 위해서는 고용보험 관리단위를 사업장이 아니라 개인(소득) 기준으로 재편하는 것이 필수적
- 현행 고용보험법은 사업장 단위로 피보험자격을 관리하고, 실업과 취업의 경계가 명확한 전일제 노동자를 기준으로 설계되어, 특수고용 등 불안정노동자에게 보호를 제공하기 어려움.
- 고용보험위 의결안대로 특수고용을 자신의 사업에 사용하는 모든 사업주가 노동자의 고용보험료를 분담하게 하면, 사회보험의 형평성을 높일 수 있을 뿐 아니라 보험료 수입이 늘어나 보험기금의 안정성을 높이는 데에도 도움이 될 것임.
- 사업주가 노무제공자의 일감(보수)이 발생할 때마다 신고하는 체계가 마련되고, 향후 국세청의 과세 정보를 적시에 사회보험 행정당국과 공유하는 시스템이 갖추어진다면, 특수고용 노동자뿐만 아니라 자영인에게 고용보험을 적용할 때에도 활용할 수 있음.
- 고용보험 관리가 개인(소득) 단위로 바뀌면 개인별로 모든 일자리에서 얻은 소득을 합산하여, 합산한 소득을 기준으로 피보험자격을 판단하면 되므로 고용보험 사각지대를 획기적으로 줄일 수 있으며, 일자리에 계속 종사하면서 소득이 일정정도 이상 감소하는 경우 부분실업급여도 지급할 수 있어 소득상실에 대한 안전망이 강화됨.

1. 시작하며

- 코로나19 사태로 가장 먼저, 가장 심각하게 생계에 타격을 입은 사람들은 비정규직, 영세사업장 노동자와 영세자영업자였다. 고용위기가 본격적으로 나타나기 시작한 4월 통계청 고용동향을 보면, 불안정노동, 영세자영업 비중이 높은 숙박·음식점업(-20만 명), 보건사회복지서비스업(-13만 명), 교육서비스업(-10만 명) 취업자가 관련 통계 작성 이래 가장 크게 감소하였고, 근로계약기간이 1년 미만인 임시직이 30년 만에 최대 폭(-12.0%, -45만 명)으로 감소하였다. 방과후 강사, 학습지교사, 보험설계사, 대리운전기사 등 대면서비스를 제공하는 특수고용 노동자들은 몇 달째 일감이 끊겨 소득이 전무한 실정이다.
- 정부는 4월부터 특수고용 노동자, 프리랜서 등의 고용·생활안정 지원을 위한 「코로나19 지역고용대응 등 특별지원」 사업을 시행하였으나, 약 14.2만 명을 대상으로 월 최대 50만 원을 2개월 간 지급하는 것으로, 220만 명 이상으로 추정되는 특수고용 노동자 중 6%만이 수혜 대상이 된다. 이처럼 지원 규모와 기간이 작을 뿐 아니라, 지원금을 받기 위해서는 특수고용, 프리랜서 노동자가 2020. 2. 23. 이후 5일 이상 일자리가 끊기거나 25% 이상 소득이 감소한 사실을 입증해야만 한다. 특수고용 노동자가 용역계약서, 소득금액증명원, 노무 미제공 확인서 등 증빙서류를 제출해야 하는데, 특수고용을 사용하는 사업주의 협조가 없거나, 방과 후 강사처럼 방학 기간 아예 계약을 맺지 않는 노동자들은 신청 자체가 어렵다.
- 코로나19 사태로 해고, 일감 축소 등으로 소득 단절이 생긴 취약 노동자의 규모는 지난 4월 기준 약 728만 명으로 추정되며, 이 중 고용보험에 가입돼 있지 않은 노동자의 규모가 약 63%(459만 명)에 달하는 것으로 분석된다(정홍준, 2020: 6). 이렇게 위기에 가장 취약한 노동자들이 고용안전망에서도 배제되어 있는 문제에 직면하여, 정부여당은 최근 ‘전국민 고용보험제’ 관련 법개정을 추진하고 있다.
- 하지만 2년 전에 이미 노·사정이 참여하는 정부위원회인 고용보험위원회¹⁾에서는, 고용보험 적용대상을 임금근로자 중심에서 전체 취업자로 확대하기 위한 첫 단추로서

1) 고용보험위원회: 고용보험법 제7조에 의거, 고용보험법 및 보험료징수법의 시행에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 고용노동부에 설치하는 심의기구. 노동계·경영계·공익·정부 위원 각각 4명으로 구성됨.

특수고용 노동자, 예술인에 대한 고용보험 적용방안을 의결한 바 있다. 2018. 7. 31. 고용보험위원회가 의결한 「고용보험제도 개선방안」을 기초로 2018. 11. 6. 한정애 의원 대표발의로 「고용보험법 일부개정법률안」(의안번호 16373) 및 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 16361)이 국회에 제출되었다. 만약 이 법안들이 국회에서 통과되었다면, 코로나19 사태로 위기에 처한 취약 노동자들에게 최소한의 안전망으로 기능했을 것이다.

- 이 보고서는 전국민 고용보험제로 나아가기 위한 첫 단추로서 특수고용 노동자에 대한 고용보험 적용이 왜 시급한가, 전체 취업자의 고용안전망 구축을 위한 시금석으로서 특수고용 노동자에 대한 고용보험 적용은 어떤 방식으로 이루어져야 하는가를 다룬다. 특히, 특수고용 고용보험 적용을 둘러싸고 최근 제기되는 쟁점들에 관해 10문 10답 형식으로 살펴본다.

2. 특수고용 노동자 고용보험 적용, 10문 10답

1) 전국민 고용보험제, 왜 특수고용 노동자부터 시작해야 하는가?

- 현행 고용보험법제는 「근로기준법」의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 당연 적용된다(법 제8조). 따라서 고용보험제의 보호를 받지 못하는 사각지대는, 법적으로 당연적용 대상에서 제외하는 법적 사각지대와, 법적으로 당연적용 대상임에도 실질적으로 고용보험제의 보호를 받지 못하는 실질적 사각지대로 구분할 수 있다.
- 현행 고용보험법의 법적 사각지대에 있는 취업자는 다음과 같이 구분할 수 있다.
 - 비임금근로자: 자영업자, 무급가족종사자, 특수고용 노동자 등이 여기에 속한다. 자영업자 중에서 근로자를 사용하지 아니하거나 50명 미만의 근로자를 사용하는 사업주 일부는 고용보험에 임의가입할 수 있지만, 무급가족종사자는 임의가입도 허용되지 않는다. 특수고용 노동자는, 법제도상 ‘근로자’가 아니라 ‘자영업자’로 취급되는 경우가 많으므로 대부분 고용보험의 법적 사각지대에 놓여 있다.

- **고용보험 적용제외자:** 현행 고용보험법제는 「근로기준법」의 근로자에게 가입 자격을 주고 있다. 다만, 근로자라 하여도 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만 혹은 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자(3개월 미만 종사자)는 가입자격이 없고, 65세 이후에 신규 고용된 근로자는 실업급여를 받을 수 없다. 또한 농업·임업·어업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업, 가구 내 고용활동 등에 종사하는 근로자도 가입자격이 없다.
- 현행 고용보험법 상 당연적용 대상임에도 가입하고 있지 않은 실질적 사각지대의 규모도 상당하다. 현행 법제는 피보험자격의 취득·상실 신고를 원칙적으로 사업주가 하도록 하므로, 사업주가 고용보험에 가입하지 않거나 근로자의 피보험자격 취득 신고를 하지 않으면 미가입자가 된다. 고용보험 미가입자 중 가장 규모가 큰 집단은 일용근로자로 미가입자 중 약 26%를 차지한다(윤자영, 2018: 147).²⁾
- 경제활동인구조사, 한국노동패널 등을 활용한 연구에 따르면, 2019년 전체 취업자의 31.4%가 고용보험의 법적 사각지대에, 13.8%가 실질적 사각지대에 있는 것으로 분석되었다([표 1] 참조). 요컨대 전체 취업자에게 고용보험을 적용하기 위해서는, 고용보험 가입·적용에서 배제되어 있는 특수고용을 포함한 비임금근로자, 단시간 노동자, 가사노동자, 일용직 노동자 등을 고용보험으로 보호해야 한다.

[표 1] 고용보험 가입·적용 현황(2019년)

(단위: 천 명, %)

비임금근로자	취업자			
	임금근로자			
	고용보험 적용제외	고용보험 미가입	공무원 등 직역연금가입	고용보험 가입
6,799 (24.9)	1,781 (6.5)	3,781 (13.8)	1,469 (5.4)	13,528 (49.4)
법적 사각지대		실질적 사각지대	타 제도로 보호	

* 자료 : 이병희(2020), 「코로나 19 대응 고용정책 모색」, 한국노동연구원.

- **고용보험의 법적 사각지대의 4분의 1을 차지하는 특수고용**

2) 정홍준(2020)에 따르면, 2019년 현재 일일(단기)노동자의 규모는 약 75만 명이며, 이 중 94%가 고용보험 미가입자로 추정된다.

특수고용의 법적·통계적 정의에 관해 아직 사회적 합의가 없기 때문에 그 정확한 규모를 파악하기가 어렵다. 통계조사에서도 특수고용 노동자 자신이 인식하고 있는 고용상 지위를 기준으로 응답하게 되어 있어, 노동자 자신이 자영업자라고 생각하는 경우 비임금근로자로, 근로자라고 생각하는 경우 임금근로자로 분류된다. 2018년 한국노동연구원과 고용노동부의 공동조사에 따르면, 특수고용 노동자의 규모는 221만 명으로 나타났으며 이 중 플랫폼 노동은 55만 명이었다(정홍준 외, 2018). 또한 2019년 경제활동인구조사 부가조사 등을 분석한 연구에 따르면 약 200만 명의 특수고용 노동자들이 고용보험 미가입자로서, 이는 전체 미가입자의 약 23%를 차지한다. 요컨대 특수고용 노동자가 고용보험의 법적 사각지대의 4분의 1을 차지하고 있다(정홍준, 2020).

2) 고용보험으로 보호해야 할 특수고용 노동자는 누구인가?

(1) 2018년 고용보험위원회 의결안 : 고용보험 적용대상을 ‘근로자’ 중심에서 ‘보호의 필요성이 있는 노무제공자’로 확대

- 정부는 2017년 7월 발표한 국정운영 5개년 계획에서 “모든 일하는 사람을 대상으로 하는 고용보험 확대”를 내걸고 특수고용 노동자, 예술인 등에 대한 고용보험 적용을 국정 과제로 제시하였다. 이에 고용보험위원회(이하 ‘고용보험위’)에서는 2017년 9월부터 제도 개선T/F를 구성하여 특수고용 노동자, 예술인 등에 대한 고용보험 적용방안을 논의하였고, 2018년 7월 「고용보험제도 개선방안」을 의결하였다.
- 고용보험위는 고용보험법의 적용범위를 종전의 “근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장”에서 “제8조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 또는 이들을 고용하거나 노무를 제공받는 사업”으로 확대 규정하여, 근로기준법의 근로자만이 아니라 ‘고용보험법에 따른 보호의 필요성이 있는 노무제공자’로 확대하고자 하였다. 구체적 내용은 다음의 [표 2]와 같다.

[표 2] 고용보험위 의결 법 개정안

현행 고용보험법	고용보험위 개정안
제8조(적용 범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 산업별 특성 및 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 적용하지 아니한다.	제8조(적용 범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 또는 이들을 고용하거나 노무를 제공받는 사업에 적용한다. 다만, 제9조에 따른 적용 제외에 해당하는 사람만 고용하고 있거나 노무를 제공받고 있는 사업에는 적용하지 아니한다. 1. 근로자 2. 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 고용하지 않고 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람으로서 이 법에 따른 보호의 필요성이 있다고 대통령령으로 정하는 사람 (후략)

- 고용보험위 안은 ‘고용보험법에 따른 보호의 필요성이 있는 노무제공자’를 ‘특수형태근로종사자’로 부르지 않음.
- ‘특수형태근로종사자’는 「산업재해보상보험법」(이하 산재보험법) 제125조에서 규정한 “계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자”를 가리킨다.
- ‘특수형태근로종사자’는 산재보험 적용의 필요성에 따라 2008년부터 사용하는 개념이고, 고용보험법은 고용보험법의 목적에 따라 적용범위를 다르게 정할 수 있다. 각 법률의 입법목적에 따라 보호의 필요성이 있는 사람의 범위를 다르게 정할 수 있고, 고용보험법의 보호의 필요성이 있는 노무제공자의 범위 역시 근로기준법, 산재보험법과 달리 정할 수 있다.

(2) '보호의 필요성이 있는 노무제공자'의 의의

● 다른 사람의 사업을 위한 노무 제공

- 노무제공자가 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공한다는 사실은, 이러한 노무제공자를 독립적 자영인과 구별하는 지표이자, 노무제공자를 사용하는 사업주에게 사회보험료를 부담하도록 하는 근거가 된다.
- 대법원은 “노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지” 여부를 근로자와 자영인을 구분하는 지표의 하나로 보며(대법원 2006. 12. 7, 2004다 29736 판결 등), “노무제공자가 특정 사업자의 사업 수행에 필수적인 노무를 제공함으로써 특정 사업자의 사업을 통해서 시장에 접근하는지” 여부를 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노동조합법’) 상 근로자를 판단하는 지표로 사용하고 있다(대법원 2018. 6. 15, 2014두12598·12604 판결 등).
- 국제노동기구(이하 ‘ILO’)의 「고용관계에 관한 권고」(제198호, 2006)에서도, “주로 다른 사람의 이익을 위한 노무의 제공”을 고용관계의 존재를 판단하는 지표의 하나로 제시하고 있다.

● 자신이 직접 노무 제공

- 노무제공자가 다른 사람을 고용하지 않고 자신이 직접 노무를 제공한다는 사실은, 이러한 노무제공자를 독립적 자영인과 구별하는 지표이자, 실업으로부터의 보호라는 목적을 가지는 고용보험법의 보호가 필요한 근거가 된다.
- 대법원은 “제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등” 여부를 근로자와 자영인을 구분하는 지표의 하나로 보고 있다(대법원 2006. 12. 7, 2004다29736 판결 등).
- ILO의 「고용관계에 관한 권고」에서도 “노무제공자가 몸소(personally) 노무를 제공하는지” 여부를 고용관계의 존재를 판단하는 지표의 하나로 제시하고 있다.
- 그러나 어떤 노무제공자가 자신이 직접 노무를 제공하면서, 다른 노무제공자와 함께(팀 노동으로) 노무를 제공한다는 사실만으로 그 사람을 자영인으로 판단해서는 안 된다. 대

법원은 건설현장에서의 작업팀장도 노무제공의 실태를 살펴 산재보험법의 근로자로 판단하였다(대법원 2018. 8. 30, 2018두43330 판결 등).

● 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻음

- 자신의 사업을 위해 노동력을 이용하는 사업주로부터 노무제공의 대가를 받는다는 사실은, 고용보험법의 보호를 받아야 할 노무제공자의 범위를 정하는데 핵심적 판단 지표라 할 수 있다. 노무제공자가 자신의 노동력 제공을 통해 얻는 대가에 생활을 의존할 수밖에 없다는 점이 법적 보호의 필요성을 나타내기 때문이다.
- 대법원은 “보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지” 여부를 근로자와 자영인을 구분하는 지표의 하나로 보며(대법원 2006. 12. 7, 2004다29736 판결 등), “노무제공자가 특정 사업주로부터 받는 임금급료 등 수입이 노무 제공의 대가인지” 여부를 노동조합법상 근로자를 판단하는 지표로 사용하고 있다(대법원 2018. 6. 15, 2014두12598·12604 판결 등).
- 노무제공자가 노무 제공의 대가를 얻어 생활하는 경우라면, 노무제공의 대가를 해당 사업주로부터 받는지, 노무제공자의 서비스를 이용한 이용객(노무수령자)으로부터 받는지는 따지지 않는다. 예를 들어, 법인택시 소속 근로자인 운전기사의 경우도 노무제공의 대가를 택시 이용객으로부터 수령하지만, 이는 보수 지급 방식의 차이일 뿐 보수가 노무 제공의 대가라는 본질에서는 차이가 없다.
- 또한 노무제공자가 노무 제공의 대가를 얻어 생활하는 경우라면, 반드시 ‘특정’ 사업주에게 그 소득을 주로 의존하는지 여부를 따질 필요도 없다. 대법원도 특정 사업자에 대한 전속성과 소득의존성이 강하지 않은 노무제공자의 경우도 노무제공관계의 실질에 비추어 보아 노동조합법의 적용을 받아야 할 근로자로 판단하였다(대법원 2018. 10. 12, 2015두38092 판결 등).

(3) ‘노무제공자’의 범위가 너무 넓다는 주장에 대하여

- 20대 국회 환경노동위원회는 2020. 5. 11. 고용보험법 개정안을 다루면서, 특수고용의

스펙트럼이 커서 논의할 시간이 부족하다는 이유로 특수고용 고용보험 적용 법안을 폐기시켰다.³⁾

- 그러나 고용보험위 의결안은 고용보험법이 적용되는 특수고용 노동자를 “자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다른 사람을 고용하지 않고 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻는 사람”으로 규정하고 있다. 여기에 해당하는 사람인지 여부는, 해당 노무제공자의 노동의 실태를 구체적으로 살펴 행정당국이나 법원이 판단해야 할 문제이다. 여타의 노동관계법도 개별법의 목적에 따라 인적 적용대상을 추상적으로 기술하고 있기는 마찬가지이다.

- 「근로기준법」의 ‘근로자’ - “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다. (제2조 제1항 제1호)
- 「노동조합 및 노동관계조정법」 - “근로자”라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다. (제2조 제1호)
- 「근로복지기본법」 - “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다. (제2조 제1호)
- 「고용보험법 시행령」 제35조(고용안정과 취업의 촉진) 법 제25조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

5. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람의 고용안정 등에 대한 지원사업

바. 계약의 형식에 관계없이 「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 않는 사람으로서 타인의 사업을 위하여 다른 사람을 사용하지 않고 그 운영에 필요한 노무를 직접 제공하고 그 대가를 받아 생활하는 사람

- 다만 현재 고용보험 관련 행정력이 부족하고, 특수고용 노동자의 고용상 지위를 판단·감독할 행정체계가 갖추어져 있지 않은 상황에서, 법원의 최종적 판단을 받는데 상당한 시간과 비용이 소요되는 점을 감안하면, 대통령령으로 고용보험이 당연적용되는 노무제공자의 범위를 구체화하는 것이 법 시행 초기에 실효성을 높일 수 있다. 이런 맥락에서 고용보험위 의결안에서는 대통령령으로 고용보험법의 보호 필요성이 있는 사람의 범위를 구체화할 수 있도록 하였다.

3) 제377회 국회 제1차 환경노동위원회회의록(고용노동소위원회), 2020. 5. 11. 31~32쪽.

3) ‘전속적’ 특수고용부터 우선 보호하겠다는 정부 정책의 문제점은?

- 지난 6월 1일 정부가 발표한 「하반기 경제정책 방향」에서는 ‘특고 고용보험 적용을 위해 금년 내 법 개정 추진’한다면서 구체적으로는 “전속성이 높은 특고 직종(현행 산재보험 적용 대상 9개 직종 등, 약 77만 명) 우선 적용” 계획을 밝혔다. 이는 현행 산재보험법 제125조 특수형태근로종사자에 대한 특례 규정과 유사하게 고용보험법이 당연적용되는 노무제공자를 규정하겠다는 것이 아닌지 우려스럽다. 만약 그렇다면 실패한 특수형태근로종사자 특례적용 방식을 되풀이하는 것이자, 2018년 고용보험위 의결사항을 무시하는 것이 된다.
- 오직 하나의 사업장에 전속된 노동자만 보호하는 ‘특수형태근로종사자’ 특례
 - 산재보험법 제125조 특수형태근로종사자 특례는, 노무제공의 전속성·계속성 및 비대체성이 있을 것 등을 요건으로 하면서도 시행령을 통해 다시 일부 직종으로 적용범위를 제한하고 있다.

산업재해보상보험법 제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자(이하 이 조에서 "특수형태근로종사자"라 한다)의 노무를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다.

1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것
2. 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것

- 더욱이 시행령 및 행정지침은 법 규정을 보다 제한적으로 해석하여 ‘주로 하나의 사업에 노무를 제공’을 ‘하나의 사업주를 위한 노무 제공’으로 좁히고 있다. 특히 퀵서비스기사, 대리운전기사에 대하여 “하나의 업체에 소속(등록)되어 그 업체의 배송업무만 수행하는 사람”이거나 “업무를 수행함에 있어 퀵서비스 휴대용정보단말기(PDA 등)를 사용하지 않고 배송업무를 배정받아 수행” 또는 “대리운전 관제프로그램을 사용하지 않는 대리운전 업체에 소속(등록)”할 것을 기준으로 삼고 있다.⁴⁾

- 그러나 대학의 시간강사나 건설 일용직 노동자와 같이 점점 더 많은 단시간, 일용직, 호출형 노동자들이 복수의 사업주를 위해 노무를 제공하지만 이들을 근로기준법 상 근로자로 인정하고 있는 점과 비교해보면, 특수고용 노동자에게 근로자보다도 더 강한 전속성을 요구하게 되는 역차별이 발생한다.
- 대법원은 비전속적으로 노무를 제공하는 근로자의 경우에도 그것만으로 근로자성을 부인하지 않고 있다.

[표 3] 비전속적 노동자를 근로자로 인정한 판례

- ▶ 시간강사(대법원 2007.3.29, 2005두13018·13025)
- 근로제공관계가 단속적인 경우가 일반적이며 특정 사용자에게 전속되어 있지 아니하는 등의 사정이 있다 하더라도, 이러한 사정들은 최근에 급격하게 증가하고 있는 시간제 근로자에게 일반적으로 나타나는 현상으로 볼 수 있다.
- ▶ 퀵서비스 기사(대법원 2004.3.26, 2003두13939)
- 배달을 거부하여도 별다른 제재를 받지 아니하였고, 대기시간에 개인적인 용무를 볼 수 있었다는 점만을 보면, 정00을 근로자에 해당되지 않는 것으로 볼 여지가 없는 것은 아니나, 이러한 사정은 소규모 사업장에서 비용을 절감하기 위한 것이거나 사업주로부터 지시가 있는 경우에만 배달을 수행하는 외근 업무의 특성에 기인한 것으로서 그러한 사정만으로 정00을 근로자가 아니라고 단정하기 어렵다.

- 국가인권위원회도 이미 2014년에 “산재보험 적용 확대의 기준을 현재 산재보험의 적용을 받고 있는 6개 직종과 유사한 정도의 사업장 전속성으로 삼는 것은 6개 직종 외 특수형태근로종사자의 사회적 보호 필요성 및 산재보험이 갖는 사회보장적 성격을 감안할 때 바람직하다고 보기 어렵다”고 지적하고, “특수형태근로종사자 모두를 산재보험 적용 대상으로 인정하는 방향으로 「산재보험법」의 관련 규정이 개정될 필요가 있다”고 권고하였다.⁵⁾

4) 「주로 하나의 사업자로부터 업무를 의뢰받아 퀵서비스 또는 대리운전업무를 하는 사람의 기준(고용노동부고시 제2017-21호)」

5) 국가인권위원회 상임위원회 결정, 「산재보험 적용범위 확대를 위한 제도개선 권고」(2014. 11. 27.)

● 이미 실패가 증명된 특수형태근로종사자 특례적용 방식

- 특수형태근로종사자에게 산재보험법을 특례적용하기 시작한 2008년 이후 10년이 지났음에도, 2019년 현재 산재보험을 적용하는 특수고용 노동자는 9개 직종에 불과하며, 특례 적용되는 9개 직종 노무제공자의 산재보험 실적용률은 14%에 불과하다([표 4] 참조).

[표 4] 특수형태근로종사자 산재보험 적용 실태

(’19. 8월말 현재, 단위: 명, 개소, %)

	전체	2008년 8월부터 적용				2012년 5월부터 적용		2016년 7월부터 적용		
		보험 설계사	건설 기계 조종사	학습지 교사	골프장 캐디	택배 기사	(전속)퀵 서비스 기사	대출 모집인	신용 카드 모집인	(전속) 대리 운전 기사
등록종사자	476,213	343,584	7,601	45,597	30,714	15,923	11,356	7,965	13,464	9
적용 제외 종사자	409,875	304,882	5,075	38,936	29,539	10,088	3,705	6,460	11,185	5
	86.07	88.74	66.77	85.39	96.17	63.35	32.63	81.1	83.07	55.56
실 적용 종사자	66,338	38,702	2,526	6,661	1,175	5,835	7,651	1,505	2,279	4
	13.93	11.26	33.23	14.61	3.83	36.65	67.37	18.9	16.93	44.44
가입사업장수	7,046	1,829	1,067	520	480	1,692	1,181	244	8	25

* 자료 : 장지연·박찬임(2019), “사회보험 사각지대”, 「노동리뷰」 2019년 11월호, 16쪽.

- 특히 대리운전기사의 경우, “하나의 업체에 소속(등록)되어 그 업체의 배송업무만 수행하는 사람” 또는 “대리운전 관제프로그램을 사용하지 않는 대리운전업체에 소속(등록)된 사람”만 산재보험 적용 대상이어서, 최소 11만 명이 넘는 것으로 추산되는 대리운전기사 중 근로복지공단에 신고된 인원은 9명, 산재보험의 적용을 받을 수 있는 사람은 4명에 불과하다.

- 이미 고용보험법, 국민연금법, 산재보험법 등에서 복수의 일자리에 종사하는 근로자를 사회보험으로 보호하고 있다.

- 고용보험법은 둘 이상의 사업에 동시에 고용되어 있는 근로자의 경우, 1) 월평균보수가 많은 사업, 2) 월 소정근로시간이 많은 사업, 3) 근로자가 선택한 사업의 순서로 피보험 자격을 취득하게 하고 있다(시행규칙 제14조).
- 국민연금법은 2015년 개정을 통해 시간제 근로자의 경우 시간합산제를 통해 국민연금의 직장가입자가 되도록 하였다. 즉, 둘 이상 사업장에 근로를 제공하면서 각 사업장의 1개월 소정근로시간의 합이 60시간 이상인 사람은 직장가입자가 될 수 있다(시행령 제2조).
- 일용직 노동자의 경우, 1개월 이상 일하면서 근로일수가 8일 이상이거나 1개월 근로시간이 60시간 이상이면 국민연금 직장가입자가 된다. 그리고 1개월 이상 일하면서 근로일수가 8일 이상 이상이면 건강보험 직장가입자가 된다. 즉, 일용직이라 해도 1개월 이상 근무하면서 1개월의 근무일수가 8일 이상이면 해당 사업장에서 건강보험, 국민연금의 직장가입자가 된다. 일용직의 경우 둘 이상의 사업장에서 일할 개연성이 크지만, 사회보험의 적용대상이 되는 것이다.
- 둘 이상의 사업주로부터 일감을 받는 특수고용 노동자도 노동의 실태는 일용직 노동자나 단시간 노동자와 다르지 않은 경우가 많다. 대법원 판례가 적절히 지적하는 것처럼 “근로제공관계가 단속적(斷續的)인 경우가 일반적이며 특정 사용자에게 전속되어 있지 아니하는 등의 사정이 있다 하더라도, 이러한 사정들은 시간제 근로자에게 일반적으로 나타나는 현상으로 볼 수 있”으며, 비전속적 특수고용 노동자가 독립자영인임을 의미하는 것은 아니다. 따라서 전속적 특수고용 노동자에게만 사회보험을 적용할 수 있다는 주장은 현실과 동떨어진 것이다.

4) 특수고용 노동자를 사용하는 사업주가 왜 보험료를 부담해야 하는가?

- 노동자의 노무를 자신의 사업을 위해 이용하는 사업주는 고용보험법 상 책임을 진다는 것이 원칙이다.
- 고용보험제의 목적은 실업의 예방, 고용의 촉진 및 직업능력의 개발·향상, 근로자 등이 실업한 경우 생활안정과 구직활동의 촉진에 있다(법 제1조). 따라서 특수고용 노동자의 실업을 예방하고 실업한 경우 생활안정을 위해, 특수고용 노동자의 노무를 자신의 사업을 위해 이용하는 사업주가 보험료를 부담할 책임이 있다.

- **현행 고용보험법제에서도 고용주가 아니더라도 노동자를 자신의 사업을 위해 이용하는 사업주에게 보험료를 부담시키고 있다.**
- 건설업 - 사업이 여러 차례의 도급에 의하여 시행되는 경우에는 그 원수급인을 보험료 징수법상 사업주로 본다(보험료징수법 제9조).
 ※ 원수급인: 사업이 여러 차례의 도급에 의하여 행하여지는 경우에 최초로 사업을 도급받아 행하는 자
- 예술인 - 하나의 사업에 다수의 도급이 이루어져 원수급인이 다수인 경우, 혹은 하나의 사업이 여러 차례의 도급으로 이루어져 하수급인이 다수인 경우, 대통령령이 정하는 바에 따라 발주자 또는 원수급인이 하수급인이 사용하는 예술인의 고용보험료를 납부해야 한다(보험료징수법 제48조의2 제6항).
- **특수고용을 사용하는 사업주에게 보험료 책임을 분담시키면 사회보험의 형평성이 높아진다.**
- 사업주의 입장에서는 어떤 노동자를 특수고용으로 활용하면 근로계약을 맺을 때보다 최저임금, 법정수당, 사회보험료 등을 삭감할 수 있게 된다. 반면 노동자의 입장에서는 사회보험이라는 안전망에서 배제되고, 실업·재해 등 위험이 발생했을 때 자신이 전적으로 그 비용을 책임져야 하는 상태가 된다. 만약 이러한 상태를 교정하지 않은 채로 특수고용 노동자를 고용보험으로 포괄시키면, 어떤 노동자를 근로자로 사용하는 준법 사업주, 근로자, 특수고용 노동자가 부담해야 할 부분이 더 커지게 된다.
- 특수고용 노동자를 자신의 사업에 사용하는 사업주에게 보험료 책임을 분담시키면, 사회보험의 형평성을 높일 수 있을 뿐 아니라 보험료 수입이 늘어나 보험기금의 안정성을 높이는 데에도 도움이 된다. 이것이 미국 등 OECD 주요 국가들에서 조세당국이 사회보험료 징수에 적극적으로 나서는 이유 중의 하나이다.

5) 특수고용 노동자가 고용보험제도에 무임승차할 것이라는 주장에 대하여

- 특수고용 고용보험 적용 시에도 임금 노동자와 동일한 보험료율 적용
 - 고용보험위 의결안에서는 보험료를 특수고용 노동자와 사업주가 동일한 수준으로 부담하며, 보험료율도 임금 노동자와 동일하게 적용(특수고용 노동자, 사업주 각각 0.8%)하기로 하였다.
- 특수고용 노동자에 대한 보험료 부과는 소득기준
 - 고용보험위 의결안에서는 특수고용 노동자에 대한 보험료 부과기준은 국세청 신고소득(과세소득)을 적용하되, 국세청 신고소득이 없거나 실소득 확인이 어려운 경우 기준보수에 보험료율을 적용하기로 하였다.
 - 「소득세법」에 따른 소득 중 비과세소득을 제외한 소득에서 직종별로 정해진 비용을 제외한 소득으로 보험료를 부과하기로 하였다.
 - 소득 확인이 어려운 경우 고용노동부장관이 고시하는 기준보수 적용하기로 하였다.
- 특수고용 노동자에게 임금 노동자와 같거나 더 엄격한 기여요건
 - 고용보험위 의결안에서는 특수고용 노동자가 실직(이직) 전 24개월 동안 보험료 납부 개월 수(피보험기간)가 12개월 이상인 경우 구직급여 지급하기로 하였다.⁶⁾
 - 임금 노동자의 경우 실직 전 18개월 동안 피보험단위기간이 180일 이상이므로, 임금노동자보다 특수고용 노동자에게 수급요건이 더 엄격함.
 - 특수고용 노동자에 대한 고용보험 적용이 2021. 1. 1.부터 시행된다고 가정해도, 최초의 구직급여 수급자는 2022. 1. 이후부터야 나올 것임.
 - 2022. 1. 수급요건을 충족한 특수고용 노동자가 구직급여를 신청하여 120일간 구직급여를 받았다

6) 다만, 제도 시행 후 2년 이내에 고용보험 적용기준 개선, 시행 경과 등을 반영하여 기여요건 재검토를 추진하기로 함.

고 가정하면, 2022. 5. 이후 다시 12개월 이상 보험료 납부가 되어야만 실직 시 구직급여를 받을 수 있음. 즉, 2022. 1~4. 구직급여 받은 특수고용 노동자는 빨라야 2023. 5. 이후에야 구직급여 신청이 가능함.

● 특수고용 노동자가 받는 구직급여의 지급수준과 지급기간도 임금노동자와 동일

- 고용보험위 의결안에서는 특수고용 노동자가 받는 구직급여일액을 임금노동자와 동일하게 기초일액의 60%로 정하였다.
- 특수고용 노동자의 기초일액: 실직 전 12개월간 보험료 산정의 기준이 된 보수총액을 해당 기간의 일수로 나눈 금액
- 특수고용 노동자가 구직급여를 받는 기간도 임금노동자와 동일하게 120~270일로 정하였다.

[표 5] 구직급여의 소정급여일수

구분		피보험기간				
		1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
이직일 현재 연령	50세 미만	120일	150일	180일	210일	240일
	50세 이상 및 장애인	120일	180일	210일	240일	270일

- 고용보험위 의결안에서는 특수고용 고용보험 적용시 초기에는 구직급여만 지급하고, 연장급여, 취업촉진수당 등은 제외하기로 하였음. 요컨대 특수고용 노동자는 임금 노동자에 비해 상대적으로 실업급여 수준이 낮아지게 됨.

6) 특수고용 노동자는 언제 실업급여를 신청할 수 있을까?

● 비자발적 이직(계약해지 등) 시 실업급여 신청 가능

- 현행 고용보험법 상 임금노동자는 비자발적 이직 시에만 실업으로 인정함. 고용보험위 의결안에서는 특수고용 노동자도 비자발적 이직(계약 해지, 계약기간 만료 등)을 실업으로 인정하기로 하였다.
- 또한 특수고용 노동자가 ▲중대한 귀책사유로 계약해지 된 경우, ▲중대한 귀책사유가 있는 자가 계약해지 되지 않고 권고나 자기 스스로 이직한 경우, ▲전직 또는 자영업을 하기 위한 자기 사정으로 이직하는 경우에는 실업급여를 받을 수 없다.

※ 중대한 귀책사유란?

- 「형법」 또는 직무와 관련된 법률을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받은 경우
- 사업에 막대한 지장을 초래하거나 재산상 손해를 끼친 경우로서 고용노동부령으로 정하는 기준에 해당하는 경우
- 정당한 사유 없이 근로계약 또는 노무제공계약 등을 위반하여 장기간 무단 결근 또는 노무제공을 하지 않은 경우

● 대통령령으로 정한 바에 따라 소득이 감소하여 이직한 경우

- 현행 고용보험법 상 다음과 같은 경우 소득이 감소하여 이직한 때에도 구직급여를 신청할 수 있다.
- 임금 노동자: 2개월 이상 임금체불이 있는 경우, 소정근로에 대한 임금이 최저임금에 미달하게 된 경우, 사업장의 휴업으로 평균임금의 70% 미만을 지급받은 경우 등
- 자영업자: 폐업 직전 3개월의 월평균 매출액이 직전 연도 중 같은 기간의 월평균 매출액에 비해 20% 이상 감소한 경우 등
- 고용보험위 의결안에서는 특수고용 노동자의 경우에도 일정 수준의 소득감소로 인해 이직한 경우 구직급여를 신청할 수 있도록 하였다.

- ※ 소득감소에 따른 이직의 기준은 시행령에 위임하되, 그 기준은 고용보험위 심의를 거쳐 결정하도록 함.
- ※ 소득감소에 따른 이직이 정당한 사유로 인정된 경우, 구직급여 신청 후 실제 받을 때까지 4주의 대기기간을 둬.

7) 특수고용 노동자에게도 고용안정·직업능력개발사업을 적용해야 하는가?

- 2018년 고용보험위 논의 시에는 특수고용 노동자에게 실업급여, 출산전후휴가급여에 상응하는 급여만 적용하고, 고용안정·직업능력개발 사업 적용 여부는 추후 검토하기로 하였다.
- 코로나19 사태를 거치면서 휴업·휴직 근로자 지원 등과 같은 고용안정사업을 특수고용 노동자에게도 실시할 필요성이 확인되었다.
- 특수고용 노동자의 경우, 사업주가 고정적·기본적 보수를 지급하는 경우가 거의 없고, 노동자가 수행한 업무의 결과에 대해서만 보수를 지급하는 경우가 대부분이므로, 일감이 없는 경우 특수고용 노동자의 소득은 전무하게 된다. 즉, 사업주와의 계약이 해지되지 않더라도 소득이 전무하고, 근로기준법의 휴업급여 등의 최소보호장치도 적용받지 못한다.
- 건설기계조종사, 택배기사, 화물차주검 기사와 같은 특수고용 노동자들은 노무제공계약을 맺기 위해서 자신의 비용으로 차량 등 작업수단을 구입·유지해야만 한다. 코로나19 사태 같은 상황에서 일감이 없어 소득이 전무한 기간 동안에도 작업수단의 할부금, 유지비, 감가상각비, 관리비 등은 계속 지출됨. 즉, 소득이 0을 넘어 마이너스(-) 상태로 치닫게 된다.
- 코로나19 사태와 같은 위기 시에 사업주가 특수고용 노동자와의 계약관계를 유지하더라도 고정적으로 지출하는 비용이 없으므로, 사업주에게 지원하는 현행 고용안정·직업능력개발사업이 아니라 노동자를 직접 지원하는 사업 방식으로 전환이 필요하다.
- 특수고용 노동자, 예술인도 재취업, 임금노동자로의 전직 등을 위한 직업능력개발사업에

수요가 있다. 그리고 특수고용 노동자에게 고용보험이 적용되더라도 구직급여를 받기 위해서는 재취업을 위한 노력을 하였음을 인정받아야만 한다. 이러한 재취업을 위한 노력의 하나가 직업훈련 등에의 참여이므로, 특수고용 노동자에게도 직업능력개발사업을 적용할 필요성이 있다.⁷⁾

8) 둘 이상의 일자리에서 일하는 노동자의 보험료는 어떻게 부과징수할 것인가?

● 일용직 노동자 방식

- 고용보험은 이미 2004년부터 일용직 노동자에게 적용이 확대되었다. 사업주는 고용보험을 관리하는 근로복지공단에 피보험자격 취득 신고를 하여야 한다. 그러나 일용직 노동자를 사용하는 사업주는 별도의 피보험자격 취득 신고 없이 근로내용확인신고서를 매월 제출해야 한다. 또한 일용직의 경우, 작은 입·이직으로 사업주의 신고에 대한 부담을 완화하기 위하여 전자카드 등 전자적 방법에 의한 신고를 할 수 있다.
- 고용보험위 의결안에서도 현행의 전자적 방법에 의한 신고를 확대하여, 사업주, 원수급인, 발주자 등이 전자적 방법으로 피보험자격 신고를 하도록 하였다. 현재는 사업주가 피보험자격 신고의 주체로서 사업장 단위로 관리되고 있지만, 전자적 방법에 의한 신고 및 국세청 과세자료와의 연계성을 통해 개인 단위 관리 체계로 전환할 수 있다. 이렇게 개인 단위 관리 체계가 수립되면, 복수의 일자리에서 얻은 소득을 합산하여 보험료를 부과하고, 합산된 소득을 기준으로 실업급여 수급자격의 인정, 실업급여의 지급 수준을 정할 수 있다.

7) 이러한 필요성을 인정하여 고용보험법 시행령(2020. 6. 9. 공포)에 “타인의 사업을 위하여 다른 사람을 사용하지 않고 그 운영에 필요한 노무를 직접 제공하고 그 대가를 받아 생활하는 사람”의 고용안정 등에 대한 지원사업(시행령 제35조 제5호 바목), 직업능력개발훈련 중 생계비 대부(시행령 제47조의2 제1항 제5호) 등이 신설되었다.

● 도급사업의 일괄적용 방식

- 현행 보험료징수법은, 사업이 여러 차례의 도급에 의하여 시행되는 건설업의 경우 원수급인에게 보험료 납부의무를 부담시키고 있다(제9조). 또한 2018. 12. 11. 개정된 산재보험법 시행령은, 건설기계를 직접 운전하는 사람에게 산재보험을 당연적용하고, 보험료 납부의무를 원수급인이 부담하도록 하고 있다.
- 이와 유사한 취지로 고용보험위 의결안에서는, 하나의 사업에 다수의 도급이 이루어져 원수급인이 다수인 경우 또는 하나의 사업이 여러 차례의 도급으로 이루어져 하수급인이 다수인 경우, 발주자 및 원수급인이 하수급인이 사용하는 노동자에 대한 피보험자격의 신고, 보험료 납부의무를 부담하도록 하였다.

● 플랫폼사업주의 책임

- 화물운송, 택배, 퀵서비스, 대리운전 등 점점 더 많은 직종에서 노무제공의 전 과정이 전자적으로 추적·기록되고 있으므로 사업주에게 축적되는 이러한 전자정보를 노동자에게 제공하는 것을 의무화하고, 피보험관계 성립을 전자적으로 신고하게 함으로써 고용보험 적용의 실효성을 높일 수 있다.
- 이 점에 착안하여 고용보험위 의결안에서는 “근로자 및 특수형태노무제공자, 예술인 등의 노무제공을 위한 정보처리능력을 가진 전자적 장치 또는 체계를 운영하는 사업”(노무제공플랫폼사업)의 사업주에게 노무제공자의 피보험자격의 신고, 보험료의 원천공제 및 납부의무를 부과하였다.

9) 2018년 고용보험위 의결안은 고용보험을 개인(소득) 기준으로 재편하는 첫단추

- 전국민 고용보험제로 가기 위해서는 고용보험 관리단위를 사업장이 아니라 개인(소득) 기준으로 재편하는 것이 필수적

- 일용직·호출형 노동자, 초단시간 노동자, 특수고용, 프리랜서, 플랫폼 노동자 등 점점 더 많은 불안정노동자들은 노동시간과 노동일을 명확히 규정하는 것이 쉽지 않고, 복수의 일자리일감에 생계를 의존하고 있다. 현행 고용보험법은 사업장 단위로 피보험자격을 관리하고, 실업과 취업의 경계가 명확한 전일제 노동자를 기준으로 설계되어 있어 특수고용 노동자에게 당연 적용한다 하더라도 적절한 보호를 제공하기가 어렵다.
 - 특수고용 노동자의 노무를 사용하는 모든 사업주가 보수를 지급할 때마다 그 정보를 사회보험 행정당국에 신고하고 그 내역을 노동자에게 교부하는 체계를 마련한다면, 노무제공자 개인별로 보수를 합산하여 고용보험 피보험자격 관리, 보험료 부과징수, 실업인정, 실업급여 지급 등을 개인 단위로 관리할 수 있게 된다.
 - 이러한 체계로 나아가기 위해 고용보험위 의결안에서는 사업주, 원수급인, 하수급인, 발주자, 플랫폼사업주 등 모든 관계 사업주가 자신이 사용하는 노동자의 피보험자격을 취득·상실 등을 근로복지공단에 전자적 방법으로 신고하도록 하였다.
 - 고용보험위 의결안대로 관계 사업주가 노동자의 보수 발생을 신고하는 체계가 마련되고, 향후 국세청의 과세 정보를 적시에 사회보험 행정당국과 공유하는 시스템이 갖추어진다면, 특수고용, 프리랜서 노동자뿐만 아니라 자영인에게도 고용보험을 당연적용할 때에도 활용할 수 있다.
- **피보험자격, 실업 인정, 실업급여의 기준을 소득 기준으로 재편할 필요성**
- 현행 고용보험법은 3개월 미만으로 사용되는 초단시간 노동자(소정근로시간이 1주 15시간 미만 혹은 1개월 60시간 미만)를 배제하고 있다. 고용보험위 의결안에서는 이 기준을 특수고용 노동자에게 준용하여 소득이 대통령령으로 정하는 기준⁸⁾을 충족하지 못하는 경우 당연적용에서 배제하도록 하였다. 그러나 고용보험 관리가 개인 단위로 바뀌면 개인별로 모든 일자리에서 얻은 소득을 합산하기 쉬워지고, 합산한 소득을 기준으로 피보험자격을 판단하여 고용보험에서 적용제외되는 범위를 획기적으로 줄일 수 있게 된다.
 - 현행 고용보험법은 복수의 일자리를 갖는 노동자가 피보험자격을 이중으로 취득하는 것

8) 예를 들면, 2019년 기준 주 15시간 근로자의 최저임금은 65만 원 수준이므로 2019년은 70만 원을 특수고용 노동자의 적용제외 기준으로 설정하는 방식임.

을 제한하고, 일자리의 전부 상실(이직 혹은 폐업)을 한 경우에만 실업으로 인정하고 있다. 고용보험위 의결안에서는 다수 일자리에 종사하는 사람의 경우 대통령령으로 피보험자격을 취득하도록 하여, 피보험자격을 이중취득하는 것을 허용하였다. 향후 고용보험 관리가 사업장 단위가 아닌 개인 단위로 바뀌면, 사업장별로 피보험자격 취득 여부를 판단할 필요가 없고 개인별로 모든 일자리에서 얻은 소득을 합산하여 피보험자격을 판단하면 된다. 그리고 이직 혹은 폐업한 경우뿐만 아니라 일자리에 계속 종사하면서 소득이 일정 정도 감소하는 경우도 실업으로 인정하기가 용이해진다.

- 향후 고용보험 관리가 사업장 단위가 아닌 개인(소득) 단위로 바뀌면, 지급받는 실업급여의 수준도 보다 높일 수 있다. 현행 법체계에서는 노동자 및 자영업자의 실제 소득 파악이 어려울 경우 고용노동부장관이 고시하는 기준보수를 적용하므로, 실제 소득보다 기준보수가 낮을 경우 보험료도 적게 걷히고 지급되는 실업급여 수준도 낮아지게 된다. 그러나 개인별로 실제 소득이 적시에 파악되고 소득합산이 가능하다면, 소득의 일정 비율(현행은 60%)로 지급하는 실업급여 수준도 현실화할 수 있다. 또한 일자리를 유지하면서 소득이 일정 정도 감소하는 부분실업에 대해서도 실업급여를 지급하기가 용이해진다.

10) 지속가능한 고용보험제를 위한 전제: 양질의 일자리 창출, 비정규직 남용 규제

- 현재의 위기는, 97년 경제위기 이후 확산된 불안정노동의 모순이 누적된 결과
 - 코로나19 사태로 위기가 발생했을 때 가장 먼저, 가장 심대하게 피해를 입는 계층이 단시간일용직, 특수고용, 간접고용, 영세사업장 노동자 등 불안정노동자라는 사실이 다시 확인되었다. 또한 이러한 불안정한 일자리가 주로 청년 및 여성 노동자로 채워지다 보니 청년, 여성 노동자의 일자리 상실이 두드러진다.
 - 코로나19사태 속에서 고용유지를 위해 정부가 고용유지지원금, 무급휴직 지원금 등에 막대한 재정을 투입하고 있지만 그 효과는 대기업, 정규직 노동자에게만 미칠 뿐이다. 그러나 대기업이 직접 고용한 노동자의 규모보다, 중소기업, 파견·용역·하청, 특수고용 노동

자의 규모가 9배 이상일 정도로 우리의 노동시장 구조는 비정상적이다.⁹⁾ 중소기업, 파견·용역·하청업체는 고용유지지원금을 활용하기보다 권고사직, 해고 등 인원 정리를 하는 쪽이 비용 면으로나 절차 면으로나 더 용이하다. 특수고용 노동자는 아예 일자리안정 정책의 사각지대에 놓여 있다.

● 불안정한 일자리 확산을 방지하면서 사회적 안전망을 유지할 수는 없음

- 이렇듯 불안정한 일자리 확산을 방지하면서 고용보험 및 실업부조 제도를 안정적으로 운영할 수는 없다. 불안정 일자리 확산을 방지하는 한, 취업과 실업을 반복하는 불안정 노동자를 고용보험으로 포괄하는 것이 부담이 되고, 불안정노동자를 사회안전망으로 편입시키고 적정한 수준의 실업급여, 실업부조를 제공하기 위해서는 다시 정부 재정을 투입해야 해서 결국 납세자의 부담 증가로 이어진다.
- 사업주가 비정규직·특수고용을 남용하는 것을 규제하고, 비정규직·특수고용 활용으로 사회 전체에 발생시키는 비용만큼 책임을 지도록 해야 한다. 이미 외국에서 이런 정책들이 활용되고 있다.
 - 미국: 미국의 대부분의 주에서 시행하고 있는 고용보험 경험요율제는 각 기업의 보험금 지급액, 적립금 수준에 따라 기업마다 다른 요율을 적용하는 방식이다. 예를 들면, 지난 3년간의 임금총액과 보험료 및 보험급여를 기준으로 마련한 산식[(보험료-보험급여)/임금]에 의한 비율에 따라 비율이 높을수록, 다시 말해 적립금 수준이 높을수록 보험료율을 낮게 적용하고 그 반대의 경우 보험료율을 높게 적용하는 방식이다.¹⁰⁾
 - 프랑스: 2019. 7. 30. 실업보험제도 개편과 관련된 법이 통과되면서, 실업보험에 보너스/

9) 한국CXO연구소의 분석에 의하면, 공정거래위원회가 밝힌 2019년 자산 5조원 이상인 64개 그룹 계열사 2,284 기업들은 매출 기준으로는 우리나라 명목GDP의 84.3%를 차지하지만, 국내 전체 고용 인원 1천386만 명(2019. 12. 고용보험 가입 기준)의 11% 수준에 불과하다.

10) 경제사회발전노사정위원회(2008), 「고용보험 제도발전위원회 활동보고서」, 262쪽 참조. 장흥근·박명준(2012)은 이러한 개념을 차용하여, 매출이나 자산 규모가 일정 수준을 상회하는 사업장을 대상으로, 지난 3년간의 납입 고용보험료와 실업급여 및 임금 총액의 비율을 산정하여 평균에서 일정한 표준편차를 상회 혹은 하회하는 사업장에 대해 사업장별로 일정한 비율로 가산 혹은 감액할 수 있도록 하는 가산요율제의 도입을 제안하고 있다.

징벌(un bonus-malus sur l'Assurance-Chômage) 프로그램을 도입하였다. 이 조치의 핵심은 단기고용계약(CDD)을 남발하는 고용주에게는 추가적 보험료 부담을 강제하는 조치를 취하는 방식으로 징벌을 가하는 것이다.

[보론] 보험설계사에게는 고용보험을 임의적용해야 할까?

최근 정부가 특수고용 노동자에 대한 고용보험 당연적용 정책을 추진하자, 보험사들을 중심으로 보험설계사의 고용보험 적용에 관해 잘못된 정보를 근거로 반대 여론을 조성하려고 하고 있다. 다음은 잘못된 정보의 몇 가지 사례들이다.

- 보험설계사에게 고용보험 적용 시 도덕적 해이가 발생할 것이라는 주장에 대하여
 - 보험설계사들은 입직·이직이 쉬워 고용보험을 당연적용할 경우 실업급여를 노리고 일부러, 자주 이직을 할 것이라는 주장이 제기된다. 그러나 이는 현행 고용보험 시스템을 알지 못하고 하는 주장이다. 현행 고용보험은 노동자가 실업(이직)을 할 때마다 실업급여를 지급하는 시스템이 아니다. 계약해지 등 비자발적 실업(이직)의 경우에만 수급자격을 인정하고, 이 경우에도 노동자에게 중대한 귀책사유(예를 들면 장기간 무단결근 또는 노무제공을 하지 않은 경우)가 있으면 수급자격을 인정하지 않는다. 따라서 보험설계사가 실업급여를 노리고 장기간 노무제공을 하지 않거나, 자발적으로 이직한 경우 실업급여 수급자격이 인정되지 않는다.
 - 보험설계사들의 잦은 이직으로 실업급여기금에 부담이 될 것이라는 주장 역시 근거가 미약하다. 앞의 5)에서 서술한 것처럼, 고용보험위 의결안대로 고용보험법이 개정되어 2021. 1.부터 보험설계사가 고용보험 당연적용을 받는다고 가정하더라도, 12개월 이상 보험료가 납부되어야 수급자격이 인정되므로, 2022. 1. 이후에야 수급자격 있는 보험설계사가 있을 수 있다. 그리고 수급요건을 충족한 보험설계사가 2022. 1. 구직급여를 신청하여 120일간 구직급여를 받았다고 가정하면, 2022. 5. 이후 다시 12개월 이상 보험료 납부가 되어야만 실직 시 구직급여를 받을 수 있다. 즉, 보험설계사는 아무리 자주 이직(실업)을 하더라도 (최대치로 가정해도) 1년에 1번 이내로 구직급여 수급이 가능하다.

● 보험설계사는 고용보험 적용을 희망하지 않는다는 주장에 대하여

- 보험사와 언론에서 “보험설계사들이 고용보험 적용을 원하지 않는다”는 주장의 근거로 활용하는 자료는 2017. 8. 보험연구원의 조사자료이다. 여기서는 8개 생명보험회사의 전속설계사 800명을 대상으로 전화조사를 진행하여 고용보험 당면 적용에 대하여 반대(38%), 임의적용 허용(45.5%), 찬성(16.5%)로 집계되었다고 발표하였다.
- 반면 산재보험 데이터베이스에 등록된 보험설계사 2300명을 대상으로 진행한 2016년 한국노동연구원 설문조사에서는 71.7%의 보험설계사가 고용보험 적용을 희망하는 것으로 조사되었다.¹¹⁾

구분	노동연구원 조사	보험연구원 조사
조사 대상 (모집단)	산재보험DB 등록 특수형태근로종사자 (484,416명)	삼성, 신한 등 8개 생명보험회사의 전속설계사 19여만 명
표본 추출	산재보험DB에 등재된 설계사 대상으로 성, 연령, 지역 등을 고려한 층화표본추출	지역별로 비례할당
표본수	2,300명	800명
조사방법	대면면접	전화조사
집계	응답결과를 모집단의 성, 연령별 분포를 반영하여 가중치 적용	단순 응답값만 반영
가입 의사 문항	※ 아래 고용보험 제도의 실업급여 사업과 관련한 사항을 읽어보신 후, 응답해 주십시오. 고용보험 제도의 실업급여 사업은 개인이 원하지 않았는데 실직한 경우 실직기간 동안 재취업과 생계를 지원하는 사업입니다. 임금근로자의 경우 법에 따라 반드시 고용보험에 가입해야 하며 본인이 임금의 0.65%(사용자도 0.65%를 같이 냄)를 매월 보험료로 내고 실업하게 되면 가입기간에 따라 3~8개월간 실직 전 임금의 50%를 급여로 받습니다. F4. 귀하는 고용보험료를 내고 실업급여	15. 고용보험은 개인사정으로 그만둔 경우에는 보장하지 않고, 회사 경영상 어려움 등으로 불가피하게 해촉되는 경우에만 실업급여를 지급하는데 이러한 사실을 알고계십니까? ① 잘 알고 있다 ② 잘 모른다 16. 고용보험 가입 의무화 시 당사자도 일부(연소득 3,800만 원 기준 시 연간 25만 원 수준)를 부담한다는 사실을 알고계십니까? ① 잘 알고 있다 ② 잘 모른다 17. 설계사가 보험료 일부를 부담하

11) 이 조사에서는 “가입희망(보험료 절반 부담)” 69.0%, “가입희망(보험료 전액 부담)” 6.3%로 응답하였다(한국노동연구원, 「특수형태근로종사자 6개 직종 실태조사」, 2016).

	를 받을 수 있다면 고용보험에 가입하시겠습니까? 1. 임금근로자와 같이 보험료를 절반만 부담한다면 가입하고 싶다. 2. 보험료를 전부 부담하더라도 가입하고 싶다. 3. 가입을 원하지 않는다.	고 비자발적 실업 시 일정기간 실업급여를 받을 수 있는 고용보험에 의무가입 하는 제도를 도입 하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? ①보장받을 가능성이 있으므로 찬성한다 ②본인 부담도 늘어나므로 본인이 선택할 수 있는 권한을 줘야한다 ③보험료만 부담하고 실업급여를 받지 못할 것 같으므로 반대한다
--	--	--

- 보험설계사에게는 고용보험 적용을 선택할 수 있도록 해야 한다는 주장에 대하여
 - 보험사들은 보험설계사들이 고용보험 적용 여부를 선택할 수 있도록 임의가입 방식으로 해야 한다고 주장한다. 그러나 사회보험은 당연 적용이 아닐 경우 사업주의 기피로 실업안전망 역할 수행이 어려우며, 보험료 부담보다 실업급여 혜택이 큰 단기 근속자 중심으로 가입을 유도할 가능성이 높아서 위험분산(risk pooling)에 기초한 사회보험 재정의 안정성을 저해할 우려가 있다(이병희, 2017).
 - 산재보험의 경우 보험설계사 등 일부 특수고용 직종에 대해 특례적용을 하면서 종사자 본인의 신청에 따라 적용제외될 수 있도록 허용하고 있다. 그런데 형식적으로는 특수고용 노동자 본인이 산재보험 적용제외신청을 하는 것으로 되어 있지만, 실질적으로는 사업주가 특수고용 노동자로 하여금 적용제외신청서를 근로복지공단에 제출하도록 유도하거나 심지어 특수고용 노동자 자신도 모르게 적용제외신청서를 제출하는 사례조차 빈번하다. 2016년 한국노동연구원 실태조사에 따르면, 생명보험업 설계사의 92.5%, 손해보험업 설계사의 90.3%가 본인이 산재보험 적용제외 신청을 하지도 않았는데 산재보험 적용제외가 되었다고 응답하였다. 이렇게 임의 적용제외신청을 허용한 결과 2019년 현재 산재보험 적용 대상 보험설계사의 89%가 적용제외되어 산재보험 특례적용은 유명무실한 규정이 되어 버렸다.

참고문헌

- 윤애림(2019), “특수형태노무제공자 고용보험 적용의 쟁점: 기업의 경계변화에 조응하는 종속노동의 보호라는 관점에서”, 「노동법학」 제70호.
- 윤자영(2018), “사회보험 제도 사각지대”, 장지연 외, 「사회적 위험과 격차 심화에 대응하는 중장기 정책 과제」, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-15-01.
- 이병희(2019), “조세 행정을 이용한 고용보험 사각지대 해소 방안”, 「동향과 전망」 107호.
- 이병희 외(2017), 「특수형태근로종사자 고용보험 적용방안」, 노동부 학술연구용역보고서.
- 장지연, 박찬임(2019), “사회보험 사각지대: 고용보험과 산재보험을 중심으로”, 「노동리뷰」 2019년 11월호, 한국노동연구원.
- 장흥근, 박명준(2012), 「대기업 고용책임의 확대방안 연구」, 한국노동연구원.
- 정흥준(2020), “코로나19, 사회적 보호 사각지대의 규모와 대안적 정책방향”, KLI 고용노동브리프 제97호.
- 정흥준 외(2018), 「특수형태근로(특수고용)종사자 규모추정을 위한 기초연구」, 한국노동연구원.