

적용범위 확대를 위한 고용보험법 개정의 의의와 과제

김 근 주*

[전국민 고용보험 로드맵]에 따라서 ‘노무제공자’에 대한 고용보험법 적용이 7월 1일부터 이루어지고 있다. 노무제공자 개념은 산재보험의 ‘특수형태근로종사자’ 개념과 다르게, ‘노무제공계약’ 일반을 대상으로 확장 가능하다. 이에 따라 노무제공자를 특례 방식이 아닌 원칙적 적용 대상으로 전환하는 한편, 직종별 추가 방식이 아니라 보편적인 노무제공계약에 적용할 수 있도록 하는 고용보험법의 체계 전환이 요구된다.

I. 머리말

코로나19 위기는 우리의 노동시장 구조와 고용안전망의 취약성을 드러낸 계기가 되었다. 2000년대 이후 고용형태와 기업 규모에 따른 노동시장 이중구조가 심화되어 온 가운데, 특수형태근로종사자로 대변되는 종속적 자영업자의 확산과 플랫폼 노동으로 대변되는 일하는 방식의 변화는 고용보험으로 해결하기 어려운 노동시장 취약계층을 양산시켜 왔다. 이러한 노동시장 취약계층은 코로나19 위기와 같은 사회적 위험에 더욱 노출되어 있으나, 전통적인 고용안전망인 고용보험의 적용대상에서는 배제되어 왔다.

노동시장의 취약계층을 포괄하고자 하는 정책적인 노력들은 현 정부 출범부터 지속적으로 제시되어 왔으며, 특히 코로나19를 계기로 다양한 ‘일시적’인 지원 방식(예컨대 고용유지 지원제도 등)과 함께 고용안전망의 전체적인 체계를 개편하는 정책이 속도감 있게 추진되고 있다. 현 정부의 고용안전망 강화 정책은 고용보험의 적용범위 확대와 중층적 고용안전망 구축(한국형 실업부조 도입)으로 요약할 수 있다. 그리고 전자의 경우, 최근에는 ‘전국민 고용보험 적용’ 논의로 귀결되고 있다. 2020년 12월 23일 발표된 확정 사항은 “모든 취업자를 실업급여로 보호

* 한국노동연구원 연구위원(keunju@kli.re.kr).

하는 「전국민 고용보험 로드맵」이며, 이후 ‘전국민 고용보험’이라고 약칭되고 있다.

실업급여는 ‘일하는 사람’의 소득상실을 보장하기 위한 것으로, 그 적용범위가 모든 국민으로 확대될 순 없으므로, ‘전국민 고용보험’보다는 ‘취업자 고용보험’ 내지 ‘일하는 사람을 위한 고용보험’ 정도가 보다 정확한 표현일 것이다. 다만 사회보험의 적용범위 확대 과정에서 포섭 범위로서 ‘전국민’이 주는 상징성이 있으므로, 적용범위의 대폭적인 확대를 상징한 정책적 의지의 표현으로 인식하면 좋을 듯하다.¹⁾ 여하튼 전국민 고용보험을 위한 첫발로서 ‘노무제공자’에 대한 고용보험 적용이 2021년 7월 1일부터 시행되고 있다. 이하에서는 이러한 고용보험 적용 확대를 위한 고용보험법 개정의 의의를 살펴보고, 향후의 정책 과제들을 검토하도록 한다.

II. 현 정부의 고용안전망 강화 정책의 흐름

1. 고용안전망 강화 정책의 추진 과정

정부 초창기의 국정과제에서 제시한 정책은 [실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화]이다. 그리고 이를 위한 주요 세부 정책으로 ① 자영업자 고용보험 가입 요건을 사업자 등록일로부터 1년 이내에서 5년 이내로 완화, ② 구직급여 소정급여일수 30일 확대 및 지급수준 60%로 인상, ③ 65세 이상 및 초단시간 근로자의 실업급여 수급요건 완화, ④ 특수형태근로종사자·예술인 고용보험 적용, ⑤ 적용 제외되고 있는 가사근로자는 서비스제공기관의 직접 고용을 지원하여 고용보험 가입 유도, ⑥ 한국형 실업부조, 청년구직활동지원금 등 보완적 고용안전망 도입

- 1) 우리나라에서 사회보험을 통해 ‘사회적 위험’에 대응하는 정책적 대응은 1964년부터 시행된 「산업재해보상보험법」 제정을 시초로 한다. 「산업재해보상보험법」이 최초의 사회보험으로서 제정된 것은 1953년 제정된 「근로기준법」상의 재해보상 규정들의 현실화라고 하는 구체적인 목적에 기인한 것으로 판단된다. 「산업재해보상보험법」은 같은 해(1964년)에 시행된 「의료보험법」과 함께 우리나라 산업성장기의 사회보험으로 자리매김하게 되었다. 산재보험과 의료보험이라는 사회보험이 시행될 당시의 논의를 살펴보면, 산업사회로 나아가기 위해서는 ‘사고’, ‘질병’, ‘장애’, ‘사망’이라고 하는 사회적 위험에 대응해야 할 필요성이 있다는 점에는 대체로 공감대가 형성되어 있었던 것으로 보인다. 그러나 현실적으로 정부의 행정능력과 예산의 부족, 그리고 사회보험을 관리하는 방식 등과 관련하여 적용범위 및 운영 주체에 관한 논의는 쉽게 결정하기 어려운 문제였다. 이에 대하여 「의료보험법」은 조합방식에 의한 직종별·지역별 운영이라고 하는 방식을 채택하였고, 산재보험은 당시 「근로기준법」의 적용을 받는 사업 및 사업장에 대하여 적용하는 것을 원칙으로 하면서 구체적인 범위를 시행령에 위임하는 방식을 취하였다. 의료보험의 경우 애초 직종과 지역을 그 단위로 설정하였기 때문에 관리와 운영을 고려한 단계적인 적용 확대가 적어도 제도 설계상 문제되는 것은 아니었다. 이에 따라 다소 시간이 걸리긴 했지만, 약 25년의 시간 동안 공동체 의식에 기반한 직종과 지역별 의료보험 적용 확대를 추진하여 왔으며, 이를 바탕으로 2000년에 「국민건강보험」을 통한 ‘전국민 건강보험’의 체계를 갖추게 되었다. 이러한 건강보험의 경험에 비추어 보면, 사회보험의 적용범위 개편에서 ‘전국민’이 갖는 상징성이 있다고 할 수 있다.

을 제시한 바 있다. 정부 집권 3년차인 2019년 초반에는 ① 한국형 실업부조 도입 등 중층적 고용안전망 구축, ② 고용보험 가입대상 확대 및 가입 지원, ③ 실업급여 보장성 강화를 「포용국가 사회정책 추진계획」의 주요 과제로 정리하였다. 이후 코로나19 등으로 인해 전 세계적 일자리 위기 상시화와 이에 따른 실업률 급등으로 인하여 고용안전망 구축에 대한 사회적 필요성이 높아지는 가운데, 2020년 7월 14일 「한국판 뉴딜」 종합계획에서는 “(고용)안전망 강화”의 큰 축으로 [전국민 고용보험]을 제시하고 있다.

이러한 흐름을 살펴보면, 여건 변화에 따른 정책 방향과 내용에 일부 수정이 있었지만, 현 정부는 출범 당시부터 고용안전망 강화 정책을 지속적으로 추진해 온 것으로 볼 수 있다. 다만 이러한 정책이 코로나19 이후의 고용위기를 상정한 것은 아니다. 그러나 코로나19 이후 기존 노동시장의 위기가 심화되고, 근로자 이외의 취업자들에 대한 생계 위기가 대두되면서 고용안전망 강화에 대한 사회적인 요구가 높아졌다고 할 수 있다. 이에 따라 기존의 정책들을 유지하면서, 보다 명확한 고용안전망의 개선 방향을 제시한 것이 [전국민 고용보험 로드맵]이라고 할 수 있다.

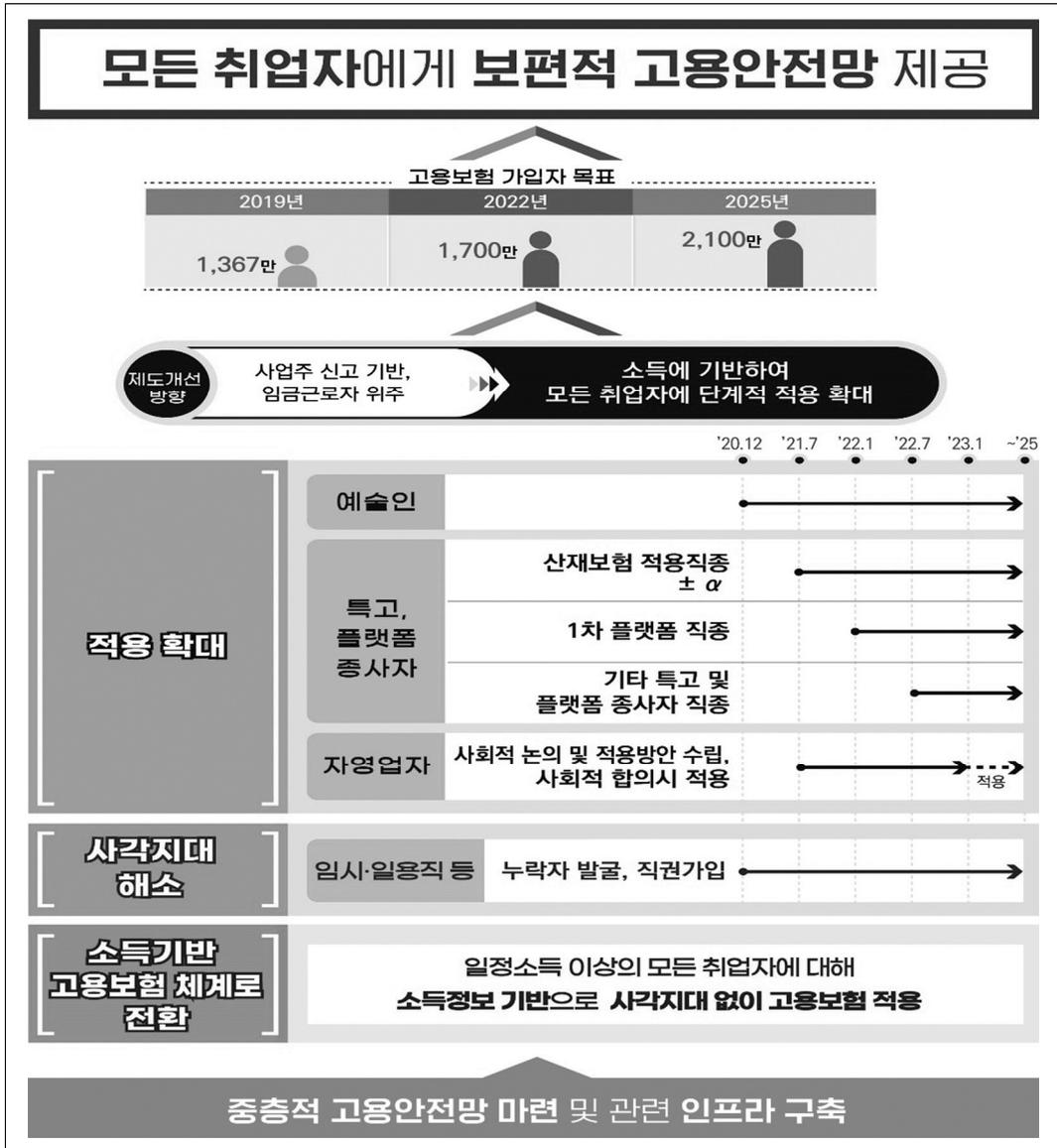
2. 전국민 고용보험 로드맵의 주요 내용

[전국민 고용보험]은 말 그대로 고용보험의 적용범위를 확대하여 취업자 일반을 고용보험으로 포섭할 수 있는 체계를 구축하는 데 목적이 있다.

[전국민 고용보험 로드맵](2020. 12)에 따르면 2021년 7월부터 산재보험 적용직종이었던 특수형태근로종사자를 중심으로 고용보험이 적용되고(1단계), 2022년 1월부터 플랫폼 기반 노무제공자에 대한 고용보험 적용 원칙 수립 및 플랫폼 대표 직종에 대한 적용(2단계), 2022년 7월부터는 보호 필요성이 있는 추가 대상 발굴 및 적용(3단계)으로, 순차적으로 적용대상을 확대한다고 밝히고 있다. 또한 자영업자의 고용보험에 관한 사회적 대화를 추진하는 것을 골자로 한다. 이러한 직종별 적용범위 확대를 위하여 정확한 소득정보 파악 및 보험행정의 효율성을 제고하는 ‘소득기반 고용보험 체계’를 구축하는 방안도 추진된다.

이러한 점진적인 정책 추진의 구체적인 내용들은 고용보험법의 개정을 통해서 제도화된다. 2021년 7월 현재까지 적용 확대를 위한 고용보험법 개정은 ‘노무제공자’에게까지 확대되는 법적 근거를 마련한 것이다. 다만 [그림 1]에서 설명한 바와 같이 주로 산재보험의 ‘특수형태근로종사자’를 중심으로 그 적용범위를 확대하는 방식으로 법 규정을 정비하였다. 이에 따라 [전국민 고용보험 로드맵]에서는 적용 확대의 대상을 고용보험법상 도입된 ‘노무제공자’라는 개념이 아니라, 특수고용노동자(특고²⁾)나 플랫폼 종사자와 같은 기존의 개념들을 그대로 활용하고 있다.

[그림 1] 전국민 고용보험 추진 방향



자료 : 관계부처 합동(2020), 「모든 취업자를 실업급여로 보호하는 [전국민고용보험 로드맵]」.

2) 흔히 '특고'라고 하는 표현이 많이 쓰인다. 예술인 고용보험 당시 논의를 보면, 국회에서는 특고를 '특수고용노동자'의 준말로 인식하는 듯하다. 일반적으로 특수고용노동자는 근로자와 자영업자의 중간 영역에 있는 종속적 자영업자를 의미하는 것으로 이해할 수 있지만, 법적 의미에서는 정의 규정이 존재하지 않기 때문에 논자(論者)마다 그 의미에 차이가 있다. 다만 주의할 점은 산재보험의 특수형태근로종사자는 특수고용노동자의 일부가 제도화된 것이므로, 특고를 '특수형태근로종사자'로 인식하는 것은 법률적 정의에도 부합하지 않을 뿐만 아니라 논의를 왜곡시킬 수 있는 위험성이 있다.

III. 고용보험 적용범위 확대의 의의와 과제

1. 적용범위 확대를 위한 고용보험법 개정 경과

현 정부 초기부터 진행된 고용보험 적용범위 확대에 관해서는 다양한 차원에서 논의가 이루어져 왔다. 그중 [전국민 고용보험]의 맥락에서 노무제공자와 플랫폼 노무제공자들을 포섭하기 위한 ‘틀’을 가장 잘 보여줬던 것은 한정애 의원이 대표발의한 [고용보험법 일부개정법률안] (2018. 11. 6., 의안번호 16373)(이하 2018년 고용보험법안)과 [고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정법률안](2018. 11. 6., 의안번호 16361)(이하 2018년 징수법안)이다.

이 법안들은 발의 시 밝힌 바와 같이 “고용보험위원회의 의결과 노·사·정 태스크포스의 논의내용을 바탕으로 마련된 법안”으로, 플랫폼 노동에 관한 고용보험 적용을 위한 포괄적 개정 사항들을 반영하고 있었다.

〈표 1〉 2018년 한정애 의원안의 노무제공자 관련 주요 내용

	노무제공자	조 문
보험료	이 법의 적용을 받는 사람과 사업의 사업주는 보험료징수법으로 정하는 바에 따라 보험료를 부담 (※ 보험료징수법안: 사업주는 노무제공자와 공동으로 실업급여 보험료의 1/2씩 부담)	안 제6조
적용대상 (정의)	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(노무제공자)	안 제8조 제1항 제2호
적용방법	의무가입	안 제8조 제1항
적용제외	소득, 노무제공계약의 기간 등이 대통령령으로 정하는 기준을 충족하지 못하는 사람 적용제외	안 제9조 제1항 제6호
사업적용	실업급여만 적용(고용안정·직업능력개발사업 적용 안함)	안 제9조 제2항
피보험자 자격 신고 및 취득	사업주 등이 피보험자자격에 관한 신고 노무제공 플랫폼을 사용하여 노무를 제공하는 경우 노무제공 플랫폼사업의 사업주가 피보험자자격 취득 등 신고	안 제15조의 2, 안 제18조
기준기간	이직 전 24개월	안 제39조 제3항
피보험 단위기간	12개월 이상	안 제40조 제1항 나목 및 다목

〈표 1〉의 계속

	노무제공자	조 문
최소종사기간	기준기간(이직 전 24개월) 중 3개월 이상	안 제40조 제1항 제4호
구직급여 지급수준	기초일액의 60%(근로자와 동일) ※ 하한액은 근로자와 달리 미적용	안 제46조
최소기초일액	기초일액이 이직 당시의 기준보수의 일액 중 가장 적은 금액 미만인 경우에는 가장 적은 기준보수의 일액을 기초일액으로 함	안 제45조 제3항
대기기간	소득감소로 이직한 경우에는 대기기간 4주 (※ 근로자는 대기기간 7일)	안 제49조 제2항
지급기간	90~240일(근로자와 동일)	안 제50조 제1항
이직 사유에 따른 수급자격 제한	소득감소로 이직한 경우 수급자격 인정 근거 마련	안 제58조 제2호 가목단서
출산전후급여	출산전후급여 지급(육아휴직, 육아기 근로시간 단축 급여, 출산전 후휴가 급여 등 적용 안함)	안 제70조, 제73조의2, 제75조 및 제76조의2
자료요청	고용노동부장관은 노무제공 플랫폼사업의 사업주 등에 대하여 자료 요청 가능	안 제110조의 2
정보 보존	노무제공 플랫폼사업의 사업주는 노무제공자와 계약관계가 종료된 후에도 피보험자격의 신고에 필요한 정보 보존	안 제110조의 3

자료 : 2018년 헌정에 의원안을 바탕으로 필자 정리.

고용보험의 적용범위 확대와 관련하여 2018년 고용보험법안에서 주목해야 할 점은 ‘노무제공자’의 개념을 도입하면서 이를 원칙적 적용범위에 포섭한 점이다. 이 법안의 제8조(적용범위)에 따르면, 고용보험의 적용대상은 다음과 같다.

① 근로자(제1호)

② 확장적 적용대상(제2호 - 노무제공자) : 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

③ 예술인 특례(제3호) : 근로자가 아닌 예술인 중 문화예술 창작·실연·기술지원 등의 문화예술용역을 목적으로 한 노무제공계약을 체결한 사람(「예술인복지법」 제2조 제2호 및 동법 시행령)

④ 자영업자 특례(제4호) : 근로자를 사용하지 않는 사업의 사업주 또는 사용하는 근로자의 규모, 사업개시일 등 대통령령으로 정한 요건을 갖춘 사업의 사업주(이하 “자영업자”라 한다) 중 고용노동부령에 따라 이 법의 적용을 원하는 사람

이처럼 2018년 고용보험법안에서는 산업재해보상보험법(이하 산재보험법)상 ‘특수형태근로종

사자'라고 하는 용어를 사용하지 않고, 확장적 적용대상인 사실상의 특수형태근로종사자를 '피보험자' 항목에 추가하면서 제8조 제1항 제2호에 해당하는 사람을 '노무제공자'라고 하고 있다.

다만, 이처럼 적용대상에서 '노무제공자' 내지 '노무제공계약'을 규정하는 방식의 법안은 국회 논의과정에서 그대로 반영되지 못했다. 이 법안을 비롯하여 제20대 국회에서 계류되었던 고용보험의 적용범위 확대에 관한 법안들은 코로나19 사태로 실업 위기가 심화되던 2020년 6월 제20대 마지막 국회 본회의에서 '대안' 방식으로 통과되었으며, 구체적으로는 예술인의 특례 방식(제77조의 2~제77조의 4)이 도입되었다.³⁾

그리고 '노무제공자'에 관한 고용보험 적용 확대는 추후 논의를 거쳐 제21대 국회에서 2020

3) 2020. 6. 9. 개정 「고용보험법」(법률 제17429호) 주요 내용 및 개정 경과를 살펴보면 다음과 같다.

1) 개정 이유

- 현재 예술인은 수입이 불규칙하고 소득이 있는 기간 이외에 사실상 실업상태인 예술활동 준비기간이 많아 실업상태에 있는 기간 동안 생활안정을 기할 필요가 있으나 「고용보험법」이 적용되지 않아 이 기간 동안 구직급여를 받을 수 있는 근거가 없으므로 예술인이 실업상태에 있는 경우 생활안정을 기할 수 있도록 특례를 신설하고, 예술인의 출산에 따른 경제적 부담을 덜어주기 위하여 예술인이 출산 또는 유산·사산을 이유로 노무를 제공할 수 없는 경우에 출산전후급여 등을 지급하도록 하려는 것임.

2) 주요 내용

- 근로자가 아니면서 「예술인 복지법」에 따른 예술인 등 대통령령으로 정하는 사람 중 문화예술용역 관련 계약을 체결하고 다른 사람을 사용하지 아니하고 자신이 직접 노무를 제공하는 사람을 예술인으로 규정함(제77조의 2 신설).
- 예술인이 이직일 이전 24개월 동안의 피보험 단위기간이 통산하여 9개월 이상일 것, 근로 또는 노무제공의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있을 것 등의 요건을 모두 갖춘 경우에 구직급여를 지급함(제77조의 3 신설).
- 고용노동부장관은 예술인인 피보험자가 출산 또는 유산·사산을 이유로 노무를 제공할 수 없는 경우에는 출산전후급여 등을 지급함(제77조의 4 신설).

3) 개정 경과

- 예술인이 희망하는 경우 고용보험에 가입할 수 있도록 근거 규정을 마련하는 내용의 “고용보험법 일부개정법률안”을 장춘석 의원이 대표발의함(2016. 9. 28., 2002513).
- 특수형태근로종사자와 예술인도 실업상태에 있는 경우 생활안정을 기하고 조기에 재취업할 수 있도록 고용보험을 적용하는 내용의 “고용보험법 일부개정법률안”을 한정애 의원이 대표발의함(2018. 11. 6., 2016373).
- 제377회 국회(임시회) 환경노동위원회 전체회의 제2차 회의(2020. 5. 11.)에서 장석춘·한정애 의원이 각각 대표발의한 고용보험법 일부개정법률안은 소위원회에서 심사보고한 바와 같이 각각 본회의에 부의하지 아니하고 이를 통합 조정한 고용보험법 일부개정법률안(대안)을 위원회안으로 채택하기로 함([2024943] 고용보험법 일부개정법률안(대안)).
 - 대안은 환노위에서 특수고용근로자까지도 논의가 되다가 대상 직종이 다양하고 대상이 광범위하기 때문에 논의가 더 필요하다는 의견이 있어서 일단 우선적으로 고용보험 적용대상에서 예술인만 특례로 규정하고 고용보험 당연가입의 법적 근거를 마련하는 내용임.
- 위 대안은 제378회 국회(임시회) 법제사법위원회 전체회의 제1차 회의(2020. 5. 20.)에서 체계·자구 심사를 거친 후 제378회 국회(임시회) 제1차 본회의(2020. 5. 20.)에서 재석 161인 중 찬성 154인, 반대 1인, 기권 6인으로 가결됨.
- 위 고용보험법 일부개정법률안과 연계하여 예술인의 보수액, 고용보험료율, 보험료 등에 관한 규정을 정비하는 내용의 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정법률안(대안)도 함께 제378회 국회(임시회) 제1차 본회의(2020. 5. 20.)에서 가결되었음.

년 12월에 처리되었다.⁴⁾ 당시 법개정 논의에서 세부적인 쟁점들은 다양했지만, 가장 크게 주목할 만한 점은 ‘노무제공자’에 대한 고용보험 적용이 ‘특례’ 방식으로 도입되었다는 점이다.

〈표 2〉 2021년 노무제공자 고용보험 적용 개정 주요 사항

- 기간제근로자 또는 파견근로자의 출산전후휴가 급여 등의 보장(제76조의2 신설)
 - 기간제근로자 또는 파견근로자가 출산전후휴가기간 중 근로계약기간이 끝나는 경우, 고용노동부장관은 근로계약 종료일부터 해당 출산전후휴가 종료일까지의 기간에 대한 출산전후휴가 급여 등에 상당하는 금액 전부를 기간제근로자 또는 파견근로자에게 지급하도록 함.
- 노무제공자에 대한 고용보험의 적용(제77조의6 신설)
 - 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 노무제공계약을 체결한 사람 중 일정한 직종에 종사하는 노무제공자를 고용보험 적용대상으로 편입하되, 대통령령으로 정하는 소득 기준을 충족하지 못하는 경우 등에는 고용보험 적용대상에서 제외함.
- 노무제공 플랫폼사업자에 대한 특례 규정 신설(제77조의7 신설)
 - 고용노동부장관은 노무제공자에 관한 보험사무의 효율적 처리를 위하여 노무제공자와 노무제공사업의 사업주에 관련된 자료 등을 수집·관리하는 노무제공 플랫폼을 구축·운영하는 사업자에게 피보험자격 신고의무와 해당 노무제공 플랫폼의 이용 및 보험관계의 확인에 필요한 자료 등의 제공을 요청할 수 있도록 함.
- 노무제공자에 대한 구직급여의 지급(제77조의8 신설)
 - 노무제공자가 이직일 이전 24개월 동안 고용보험에 가입된 기간의 합계가 12개월 이상이고, 근로 또는 노무제공의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있는 등의 요건을 갖춘 경우에는 구직급여를 지급하도록 함.
- 노무제공자에 대한 출산전후급여 등의 지급(제77조의9 신설)
 - 고용노동부장관은 노무제공자가 출산 또는 유산·사산을 이유로 노무를 제공할 수 없는 경우에는 출산전후급여 등을 지급하도록 함.

자료 : 법제처 [제정·개정 이유]를 필자가 재구성.

이러한 법개정에 따라 현재 적용범위 확대를 위한 고용보험법의 정책 방향은 직종별 실태조사에 따른 판단에 근거한 ‘노무제공자’ 범위의 확대로 나아가고 있는 듯하며, 이는 산재보험의 ‘특수형태근로종사자’ 확대 방향과 유사하다.

2. ‘노무제공자’ 개념의 의의와 향후 과제

산업과 기술의 변화로 인하여 전통적인 노동법 및 사회보장법의 범위에 포섭되기 힘든 다양한 고용형태들이 나타나고 있으며, 이를 어떻게 규율할 것인지에 관한 논의는 1990년대 후반부터 노동의 영역에서 주된 관심사 중의 하나였다. 초창기의 논의를 살펴보면, 국제노동기구(International Labour Organisation : 이하 ILO)에서는 근본적으로 노동의 성격이 변화하는 전 세

4) 고용보험법[법률 제17859호, 2021. 1. 5., 일부개정][시행 2021. 7. 1.]

계적 경향성으로 인하여 고용관계의 법적 범위와 현실의 불일치가 발생하는 문제점을 지적하면서 이에 관한 논의를 진행하여 오고 있다.

이 문제에 관하여 ILO가 채택한 국제노동기준(International Labour Standards)인 제198호 「고용관계에서 노무제공자(Worker)를 위한 국가적 보호정책에 관한 권고」(2006)(이하 제198호 권고)에서는 전통적인 고용관계 판단을 통한 고용보호법제에서 배제된 자들을 포섭하기 위하여, ‘사실우선의 원칙’에 따라 독립 자영업자의 형식으로 체결되는 관계들을 포섭하고자 하였다.⁵⁾ 하지만 고용계약의 형식을 지니지 않음에도 불구하고 고용보호의 적용범위 내에 포섭될 필요성이 있는 관계들은 위장고용(Sham Contract), 탈법고용, 다면적 관계를 통한 간접고용 등 다양하게 전개되고 있으며, 이들의 규율 방식을 일률적으로 확정하기 힘들다. 그래서 ILO는 이러한 논의의 기본적 방향성을 우선적으로 고용관계가 사실에 입각하여 판단되어야 하며, 계약적·사실적 우위에 있는 사용자에 의한 위장고용관계 등으로 고용보호의 사각지대가 발생하는 것을 방지하는 데 두고 있다.

이처럼 근로자와 자영업자 간의 경계의 확정, 그리고 그 법적 지위 판단은 궁극적으로 보호의 사각지대가 발생하는 것을 방지하는 데 목적이 있다. 이러한 상황에서 고용보험에서 적용범위를 확대하여 노동시장의 취약계층과 실업의 위험이 높은 대상자들을 포섭하고자 하는 정책 방향은 타당하다. 그리고 그 수단의 하나인 ‘노무제공자’ 개념의 도입 역시 규범적으로 조금 더 주목할 필요가 있다.

노무제공자는 산재보험법상 ‘특수형태근로종사자’ 개념보다 확장 가능성을 넓은 개념이다. 산재보험법 제125조 제1항 본문 규정은 “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)”라고 규정하고 있다. 이에 반하여 고용보험법에서는 ‘계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도’, ‘다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중’이라고 하는 표현이 빠졌으며, 산재보험법 제125조 제1항 1호(주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것)와 2호(노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것)의 요건도 별도로 규정하고 있지 않다.

요컨대 ‘노무제공자’는 기존 산재보험의 정의 규정에서 요구하는 ‘전속성’, ‘계속성’, ‘비대체성’을 요구하지 않으며, 계약적 요소를 중시하여 ‘노무제공계약’에 관한 별도의 정의도 두고 있다.

5) 제198호 권고 제2조에서는 “고용관계에서 노무제공자에게 주어진 보호의 정도와 본질은 관련된 국제노동기준을 고려하며 국가법, 관행 또는 둘 다에 의해 정의되어야 한다. 영역, 범위 및 이행의 책임과 관련된 요소를 포함하는 법 또는 관행은 고용관계에서의 노무제공자들을 위한 효과적인 보호가 보장될 수 있도록 명확하고 적절해야 한다”라고 규정하고 있다.

〈표 3〉 특수형태근로종사자와 노무제공자의 법적 정의

<p>산재보험법상 '특수형태근로종사자'</p>	<p>제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① 계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람으로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 이 조에서 "특수형태근로종사자"라 한다)의 노무(勞務)를 제공하는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다. 1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것 2. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것</p>
<p>고용보험법상 '노무제공자'</p>	<p>제77조의 6(노무제공자인 피보험자에 대한 적용) ① 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약(이하 "노무제공계약"이라 한다)을 체결한 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 "노무제공자"라 한다)과 이들을 상대방으로 하여 노무제공계약을 체결한 사업에 대해서는 제8조 제2항에 따라 이 장을 적용한다.</p>

이처럼 '노무제공자'의 개념은 산재보험의 '특수형태근로종사자'와 달리, 그 외연을 확대할 수 있는 가능성을 갖고 있다. 사견으로는 과거 '특수형태근로종사자'의 개념이 계약상의 지위의 특수성(근로자와 자영업자의 중간자적 지위)과 실태적 측면에 주목한 것이라고 한다면, '노무제공자'의 개념은 이러한 계약적 특수성의 확대를 보편적으로 인식하는 한편, 이러한 계약 유형을 적어도 고용보험의 목적상 원칙적으로 수용할 가능성을 찾기 위한 시도라고 생각된다. 더 이상 '특수한 형태'가 아니라 보편적인 계약 방식으로 인식하고 이를 포섭하기 위한 개념이라고 할 수 있다.⁶⁾

다만 현재의 적용범위 확대를 위한 고용보험 논의에서 이러한 '노무제공자'의 의미가 명확하게 드러나고 있지 않은 실정이다. 우선 고용보험법에서는 '노무제공자'의 고용보험 적용을 '특례' 방식으로 규정하고 있으며, 그 확대 방식도 '직종별 확대 방식'을 취하고 있다. 이에 따라 '노무제공자'에게 적용하기 위한 행정 체계와 기준들은 단순히 적용대상(직종)에 관한 특수한 예외방식으로 인식될 수 있으며, 이는 '노무제공자' 일반에 대한 보편적인 기준 마련에 장애로 작용할 수 있다. [전국민 고용보험 로드맵]의 단계적 적용 방식은 실태조사를 바탕으로 전속성,

6) 근로자와 자영업자의 중간 영역을 어떻게 부를 것인지에 관해서는, 그 목적하는 바에 따라서 일정한 차이가 있다. 전통적인 근로자상에 포섭될 수 없지만 전적으로 자영업자라고 보기 힘든 새로운 노무제공 계층의 등장 이후, 이들을 어떻게 취급할 것인지에 관한 문제는 유럽을 중심으로 한 산업화 국가(industrialised countries)의 노동법 및 사회보장법의 가장 큰 화두 중의 하나이다. 이들에 대한 법적 보호를 강조하는 입장에서는 이러한 유형의 근로자가 "실질적으로 근로관계임에도 불구하고 외견상 근로관계가 아닌 것처럼 하는 위장된 근로관계(disguised employment relationship)"라고 보는 반면, 계약의 자유를 중시하는 입장에서는 "고용형태의 다양화에 따른 (근로자와 자영업자 사이의) 중간적 지위는 양 당사자의 의사에 따라 형성된 새로운 유형의 계약이므로 최대한 존중되어야 한다"라고 판단하고 있다. 이처럼 노무제공자를 둘러싼 입장의 차이는 그 용어에도 나타나고 있는데, 이들의 근로자성을 강조하는 입장에서는 계약적 근로자(contractual worker), 노무제공자(worker), 유사근로자(quasi-employee) 등의 용어를 사용하는 반면, 계약의 자유를 강조하는 입장에서는 종속적 자영업자(dependent self-employed), 경제적 종속 자영업자(economically dependent self-employed) 등을 사용하여 왔다.

보호 필요성 및 관리가능성이 높은 직종들을 하나씩 추가하는 방식을 제시하고 있다. 이는 노무제공자가 갖는 확장성을 제대로 살리지 못한 것으로, 보편적으로 행해지는 ‘노무제공계약’ 일반을 포섭할 수 있는 가능성을 낮추게 될 위험성이 있다.

IV. 맺음말

전국민 고용보험 논의는 고용보험의 적용범위를 확대하여 취업자 일반을 고용보험으로 포섭할 수 있는 체계를 구축하는 데 의의가 있다. 그리고 이는 고용보험의 적용대상 확대를 통하여 모든 ‘노동소득’에 기반한 보편적 고용보험을 설계하는 체제 전환을 의미한다. 더 나아가서는 사회 연대의 원칙을 기존의 근로자 중심에서 확장하여 모든 일하는 사람의 연대에 기반한 보편적 고용보험 추진에서 ‘적용의 보편성’은 물론, ‘보장 수준의 적정성’, 그리고 ‘재정의 지속가능성’ 등이 균형 있게 논의될 필요가 있다. 또한 기여와 급여 간의 형평성 추구는 물론, 일하는 것이 유리하도록 전체 급여제도를 설계하여 고용보험이 소득보장과 함께 일자리로의 전환을 추구하는 사회안전망 역할을 담당할 수 있도록 만들어야 한다.

이러한 전국민 고용보험이라는 짧지 않은 여정 속에서 고용보험법은 그 정책적 방향성을 나타내는 나침반의 기능을 한다. 현행 고용보험법에서는 확대된 적용범위인 노무제공자와 예술인에 관하여 ‘특례’ 방식으로 규정되어 있으며, 노무제공자 역시 산재보험의 전례와 마찬가지로 직종별 추가 확장의 방식을 취하고 있다. 고용보험 개편 논의에서 기존의 산재보험과 달리 ‘특수형태근로종사자’의 개념을 그대로 차용하지 않은 것은 사회보험 급여 간의 차이를 반영함과 동시에 직종 방식의 ‘특례적 접근법’에 대한 근본적인 한계를 개선하기 위한 노력도 반영된 것이라고 생각된다. 자영업자까지의 적용범위 확대에 있어서 근로자와 자영업자의 중간적 영역에 있는 노무제공자를 어떠한 방식으로 포섭하는지는 향후 정책에 큰 영향을 미치게 된다.

[전국민 고용보험 로드맵]이 추구하는 바가 임금근로자와 그 외의 노동소득자에 대하여 공통으로 적용할 수 있는 ‘소득기반 고용보험 체계’ 구축이 목적이라면, 노무제공자는 ‘특례 방식’이 아닌 원칙적 적용대상자로 전환되어야 한다. 그래야만 소득기반 고용보험을 구축하기 위한 노무제공자를 둘러싼 논의들이 전체 고용보험의 원칙으로 확대 가능하다.

또한 고용보험 노무제공자 적용을 위한 직종별 추가 방식도 재검토될 필요가 있다. 말 그대로 ‘전국민’까지 적용범위를 확대한다고 할 수 있을 정도의 정책은 적어도 모든 종속적 자영업자를 포괄하는 것을 의미하기 때문이다. 예술인과 산재보험 적용 직종의 고용보험 적용 논의를 바탕으로 보편적인 노무제공계약 일반에 적용 가능한 고용보험 체계를 고민해야 할 시점이다. **KLI**

[참고문헌]

- 관계부처합동(2020), 「모든 취업자를 실업급여로 보호하는 [전국민 고용보험 로드맵]」, 비상경제 중앙대책본부 20-23 보도자료.
- 김근주(2021), 「고용안전망 강화 정책의 현황과 방향」, 한국사회정책학회 춘계학술대회 발표문.
- _____ (2021), 「고용안전망 강화 정책의 향후 과제」, 『월간 재정동향』 7월호, 기획재정부.
- _____ (2020), 「고용보험 적용확대의 법적 쟁점」, 한국고용노사관계학회 동계학술대회 발표문.
- _____ (2020), 「비대면시대의 고용노동정책」, 아시아미래포럼 발표문, 한겨레경제사회연구원.
- _____ (2020), 「고용안전망 체계 개편의 방향과 정책적 검토 사항」, 『노동정책연구』 20(1), 한국노동연구원.
- 김근주 · 남궁준 · 박은정 · 윤애림 · 이정현(2020), 『산재보험상 특수형태근로종사자의 전속성 기준 등에 관한 연구』, 고용노동부.
- 이병희(2021), 「4년의 고용·노동정책의 성과와 과제」, 문재인정부 4주년 국정비전과 성과 컨퍼런스 발표문, 정책기획위원회.
- 장지연 · 김근주 · 박은정 · 조임영 · 이호근 · Enzo Weber(2020), 『디지털 시대의 고용안전망: 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로』, 한국노동연구원.